

# Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente



## Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo





La portada del *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* quiere poner de relieve que el encuentro del bienestar es un camino lleno de esperanzas, satisfacciones, riesgos y frustraciones. El encuentro permanente de encrucijadas (decisiones personales y colectivas, establecimiento de prioridades, realización o no de gastos e inversiones) hacen que ese camino seas más bien como un laberinto.

Como lo sostiene este Informe, la satisfacción con la vida o la felicidad siempre es un horizonte móvil. El logro de unas aspiraciones dispara el surgimiento de otras nuevas. Asimismo, la búsqueda de la felicidad no es un acto solitario y aislado, sino que está estrechamente vinculado con la vida social, y cruza las biografías personales con los aspectos estructurales



# Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

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

---



## Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
El Salvador, 2010

---

## Representante Residente del PNUD

Roberto Valent

## Consejo Directivo

Salvador Sánchez Cerén (Vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CNDS), Jessica Faieta (Representante Residente del PNUD hasta el 4 de junio de 2010), Richard Barathe (Representante Residente adjunto del PNUD), José María Tojeira, Sandra de Barraza, Ricardo Córdova, José Jorge Simán, María Eugenia Brizuela, Carlos Gregorio López, Rafael Barraza y Darlyn Meza, David Escobar Galindo y Santos García

## Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS)

Alvaro Magaña

---

### Autores principales del Informe

William Pleitez  
(coordinador y editor general)  
Carmen Aída Lazo  
(coordinadora adjunta)  
Jimmy Vásquez  
Nidia Hidalgo  
Miguel Huevo Mixco  
María Tenorio

### Contribuciones especiales

Héctor Lindo-Fuentes  
Manuel Sánchez Masferrer  
José Everardo Rivera  
Luis Morera  
Carlos Carcach

### Con el apoyo de

Roger Alfaro  
Ivette Contreras  
Lelys Dinarte  
José Roberto Navarro  
Emilio Parada  
René Pineda  
André Solórzano

---

### Equipo editorial:

Miguel Huevo Mixco (coordinación editorial),  
Hana Sztarkman Aráuz y María Tenorio  
(corrección y edición de textos),  
Contracorriente Editores (diseño y diagramación),  
Jorge Luis Colindres y Ricardo Clement –Alecus–  
(fotografía e ilustraciones)

### Forma recomendada de citar:

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*

ISBN: 978-99923-55-40-4

**Impresión:** Algier's impresores

---

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Apartado Postal 1114  
San Salvador, El Salvador, C.A.  
[www.pnud.org.sv](http://www.pnud.org.sv)

Con el apoyo financiero de:



# Presentación

**E**l Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador se publicó por primera vez en 1997. Desde entonces, la oficina salvadoreña del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado seis informes nacionales, los cuales han ofrecido una batería de indicadores económicos y sociales destinados a mostrar una perspectiva completamente nueva para evaluar la calidad de vida de la sociedad salvadoreña. Cada uno de ellos ha examinado exhaustivamente el momento histórico-económico en que fueron escritos, y han brindado recomendaciones bien documentadas en momentos cruciales para el rumbo del país.

En el 2001, por ejemplo, el PNUD dio una respuesta rápida para estimar los costos de los terremotos de enero y febrero de ese año. En el 2003, cuando El Salvador estaba a las puertas de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA), aportó diagnósticos iluminadores sobre los desafíos y oportunidades derivados de aquella decisión. En el 2005 elaboró un acercamiento a las derivaciones económicas, sociales y culturales de las migraciones internacionales. En el 2007, el Informe mostró las caras ocultas del mundo

del trabajo y propuso la concertación de un Pacto de empleo y cohesión social.

De esta manera, la oficina salvadoreña del PNUD cumple 13 años de trabajo en la producción de los informes nacionales sobre desarrollo humano. En el 2010, el Informe está dirigido a evaluar el bienestar de las familias salvadoreñas y destaca la necesidad de que la política social pase a constituirse en uno de los ejes principales de las estrategias de desarrollo del país.

Uno de los mensajes centrales del documento que ponemos en sus manos sostiene que el desarrollo de la sociedad salvadoreña se orientará hacia una economía que tenga como norte el bienestar de toda la sociedad en la medida en que sus liderazgos nacionales adopten un nuevo enfoque de las relaciones entre la política social y la política económica.

Este Informe hace un repaso de los logros y rezagos que ha venido teniendo el país en los últimos 60 años. Así, constata que existen amplios segmentos de la población salvadoreña que carecen de aspectos básicos del bienestar. Insiste en que los avances en materia de desarrollo humano no son producto de la casualidad sino resultado de factores tales como

el liderazgo, la voluntad política, el esfuerzo y las visiones compartidas en torno a metas y objetivos comunes. También subraya que la experiencia internacional ha probado que es posible salir de la pobreza y alcanzar mejores niveles de desarrollo. Desde luego, también advierte el impacto que la crisis económica ha tenido sobre el comportamiento económico del país, y que amenaza con hacerlo retroceder en logros relacionados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este Informe se ha hecho un innovador esfuerzo por analizar las políticas sociales y económicas que se han aplicado en el país en los últimos 60 años, y de este análisis se han podido extraer importantes lecciones: posiblemente la más importante es que los modestos resultados económicos del país son atribuibles en buena medida a la ausencia de un modelo de desarrollo que tenga como eje central el despliegue de las capacidades de la gente.

Hace 25 años, en medio de la guerra y de condiciones económicas y sociales sumamente adversas, la sociedad salvadoreña fue capaz de soñar y creer que un país mejor era posible. Gracias a que el país nunca perdió la esperanza, fue posible alcanzar la paz. En cierta medida las condiciones económicas y sociales de hoy no son muy distintas de las que pre-

valecían en la guerra: los espacios fiscales son estrechos, el crecimiento económico es muy bajo, los niveles de subempleo se mantienen altos. Aunado a los problemas económicos y a la persistencia de brechas sociales, ha emergido con fuerza el fenómeno de la inseguridad, que afecta la vida de todos los salvadoreños. Pese a estos enormes retos, es posible que el país una vez más sueñe con alcanzar mayores niveles de bienestar para toda su población.

Para abonar en esta dirección, este Informe presenta una propuesta que busca inspirar la construcción colectiva de un mejor El Salvador. La propuesta contiene valores, principios, objetivos y medidas específicas que esperamos entusiasmen el debate nacional y ayuden a generar consensos al interior de la sociedad salvadoreña en torno a temas cruciales para el presente y el futuro del país.

Como es usual en los Informes del PNUD, el diagnóstico, los resultados y las propuestas que se ofrecen dependen en gran medida del conocimiento, la sensibilidad y la visión disponible dentro de una determinada sociedad. En ese sentido, tenemos la expectativa de que este Informe ofrecerá respuestas a necesidades e inquietudes largamente arraigadas entre muchos salvadoreños y salvadoreñas interesados en construir un mejor país.

**Roberto Valent**

Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD El Salvador

**Salvador Sánchez Cerén**

Vicepresidente de la República de El Salvador y Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS)

Diciembre de 2010

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

# Agradecimientos

**E**l *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* es también fruto del invaluable aporte de numerosas personas e instituciones a quienes agradecemos su tiempo, conocimientos, datos y disposición.

Las siguientes personas proporcionaron información y atendieron diversas entrevistas: Armando Flores, presidente de la Defensoría del Consumidor (DC); Luis Méndez Menéndez, superintendente de Electricidad y Telecomunicaciones; Ricardo Cea Rouanet, subdirector general del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); Yesenia Salas Vargas, directora de la Unidad de Vigilancia de Mercado de la DC y Evelyn Jacir de Lovo, ex presidenta de esta misma institución; José Yamagiwa, gerente de Análisis Económico y Comercial de la Unidad de Inteligencia Económica del Ministerio de Economía (MINEC); Saúl Vásquez, gerente de Telecomunicaciones de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y Juan Carlos Castro Chávez, asistente técnico del gerente de telecomunicaciones; Jorge Pleitez, asesor del Despacho en Política Agropecuaria y Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Nelson Fuentes, asesor del Ministerio de Hacienda; Edgar Soto Menjívar, jefe del Departamento de Actuariado y Estadísticas del ISSS; Francisco

Chávez, jefe del Departamento de Ingeniería de Procesos y Ciencias Ambientales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); Stanly Ernesto Perdomo Zelaya, analista de Política Comercial del MAG; José Samuel Hernández, jefe del IPC (MINEC); Elisa Gamero de Cañas, coordinadora de la Unidad de Planificación y Desarrollo Organizacional de la Procuraduría General de la República (PGR); Leily Mendoza, especialista de la Gerencia del Sistema Financiero del Banco Central de Reserva (BCR); David Henríquez, director ejecutivo del Instituto Libertad y Progreso (ILP); Francisca A. Cortez de Rivas, gerente de Planificación y Proyectos del Fondo Social para la Vivienda (FSV); Mauricio W. Sandoval, jefe de Evaluación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); Carmen Diana Deere, profesora de la Universidad de Florida; Alba Evelyn Cortés, coordinadora técnica de proyecto de la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXSAL); Nancy Orellana y Olga Lucía Rodríguez, investigadoras expertas en género; Roxana Delgado, del equipo de la Agenda Económica de Mujeres; Ada Méndez, coordinadora de la Agenda Económica de Mujeres; Guillermo Díaz, coordinador de Sistemas del Centro Nacional de Registros (CNR); Jorge Alberto Pleitez, ex



gerente de Sistemas del CNR; Gabriel Soriano, asesor del viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU); Haydée de Trigueros, ex directora ejecutiva de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE); Vanesa Sandoval, pasante PNUD-UNIFEM; y Claudia Blanco, de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).

Por compartir sus percepciones sobre el nivel de bienestar de El Salvador en los grupos focales que se llevaron a cabo como parte del Informe, damos las gracias a: Abel Francisco Machuca, Adalberto Flores, Adrian Muñoz, Adriana Argueta, Agustín Montenegro, Alba de Meléndez, Alejandra Sánchez, Alejandro Castro, Alejandro Sánchez, Alejandro Ventura, Alfonso Eliberto Clara Peña, Alfonso Ernesto Guirola, Alfredo Moreno, Amadeo Valdez, Ana Concepción Sánchez Molina, Ana Lidia Vásquez, Ana Mariela Soza, Ana Ruth Romero de Castellanos, Anaclea García, Ángel Mario Cardona, Antonio Castillo, Antonio Hernández, Antonio Rivera, Arely Salazar, Armando Flores, Balmore Chávez, Belly Palacios Zepeda, Berta Alicia Valdez, Bertila Vásquez, Blanca Estela Ramírez, Braulio Castillo, Carlos Alberto Chicas, Carlos Antonio Pineda González, Carlos Arturo Batres Vásquez, Carlos Arturo Zelaya, Carlos Cárcamo, Carlos Flores, Carlos Mario de la O, Carmen Castaneda, Carmen Portillo, Celina de Reyes, César Alonso Campos Maida, Ciriaco Pérez, Claudia Tattiana Barrios Viscarra, Dalila del Transito Turcios de Chicas, Daniel Antonio Telles Homberger, David Alfaro, Diego Rodrigo López, Dolores Peña, Dora Alicia Sánchez, Dora Alicia Tolentino, Doris de Rascon, Doris Elena Trujillo, Edgar Benavides, Edith María Monzón Sánchez, Eduardo García, Eduardo Ramos, Efraín Zelaya, Elena Díaz, Elena Yáñez, Eliza Mercedes López Pérez, Elizabeth Martínez, Elizabeth Romero, Elmer Villalta, Elsa Yanira Soza, Elvis García, Ena Manzano, Ena Patricia López, Enrique Canales, Erick Escobar Rivas, Erika de la Paz Sanabria Ruiz, Erlinda Paz, Esmeralda Valle, Esperanza Gómez, Estela Martínez, Ester Serrano, Eunice Segovia, Euximia Elizabeth Fernández, Eva Zúñiga, Evangelina Méndez, Evelin Edith Flores Lazo, Evelyn Eli-

zabeth Sampson, Evelyn Madrigal Fallas, Ever Vásquez, Fabricio Portillo, Feliciano Vladimir Soza, Félix García, Fernando Emmanuel Coreas, Fernando René Doñán, Fidel Castro, Francia Sorto, Francisca Pérez, Francisco Guevara, Francisco José Ruiz, Freddy Flores, Fredy Gómez, Gabriela Carolina Flores Escolero, Gabriela Rodríguez, Gaynel María Aylagas Badely, Geerbin Corado, Geovanny Avalos, Gerardo Alberto Palacios Zepeda, Gilberto Andino, Gilberto López, Gilma Gómez, Gladys Argueta, Gladys Torres, Gloria Cáceres, Gloria Elizabeth de la Cruz, Gloria Pérez, Gonzalo Granillo, Graciela García, Guadalupe Velásquez, Gualmar Elsir Cruz Barrera, Hazel Eunice Avalos Aguilar, Héctor Montenegro, Helario Antonio Baires, Henry Nahum Vásquez, Herbert Eduardo Orellana Anaya, Himelda del Carmen Lemus, Horbelina Beatriz Lino Rodríguez, Humberto Orellana, Imelda Liseth Álvarez, Ingrid Yamileth Hernández Aguilar, Irma de Argueta, Isa Yaneth Urrutia, Isabel Vásquez, Jacques Michael Couwels, Janeth Santos, Janett Maricela García, Jaqueline Priscila Portillo, Jennifer Miranda, Jessica Hernández, Jesús Figueroa, Jesús Solórzano, Joaquín de la Paz Parada, Jogli Vásquez, Jorge Ernesto García Coreas, Jorge Trujillo, José Alexander Hernández, José Antonio Ayala Cárdenas, José Antonio García, José Armando Moreno, José Carmen Alfaro, José Eduardo Arévalo, José Jaime Castillo, José Luis Velásquez, José Napoleón Serrano, José Osmín Romero, José Romero Zelaya, José Santana Guevara, José Tobías Sorto, José Wilfredo Méndez Mejía, Josué Bonilla, Josué Emerson, Juan Carlos Recinos, Juan Carlos Rivas, Juan Cruz Torres, Juan Gutiérrez, Juan José Zavaleta Hernández, Juana Cortez, Julia Hernández, Julia Irene Gómez Parada, Julia Yamileth, Karla Teresa Arévalo, Katya Angelina Rivera Martínez, Keny Meléndez Hernández, Leticia Ayala, Ligia Beatriz Guevara, Lilian de García, Lilian Verónica Guevara Dubón, Liseth Castillo, Lorena Marisol, Lorenzo Isilis Ruiz, Lucio Antonio Chévez, Luis Alberto Pérez, Luis Alonso Alfaro, Luz Esperanza Cruz, Mabel Gómez, Magali Claros, Manuel de Jesús Hernández, Manuel de Jesús Rodríguez, Manuel de Jesús Sánchez, Manuel de Jesús Valdez, Manuel de Jesús Vásquez



Benítez, Manuel Franco, Manuel Iván García Servilla, Marcelino Mejía, Marco Antonio Bolaños Martínez, Marco Antonio Chévez, Marcos García, Margarita Membreño, María Adela Vilches, María Andrea Carias de León, María Angélica Sánchez, María Argelia Portillo, María Celina Rodríguez, María de Portillo, María de Ramírez, María Eugenia Pérez de Trigueros, María Hilda Trujillo, María Lucrecia Bonilla, María Mirna Maldonado, María Quintanilla, María Susana Vásquez, Mariana del Carmen Torres, Mariano González, Marina Hernández, Marina Hernández, Mario Henryk Ortiz, Mario Hernández, Mario Ramírez, Marlene Orellana, Marta Argueta, Marta Gladys Orellana, Marta Guevara, Marta Paulina Renderos, Martha Hernández, Marvin Arnol López, Marvin Asmir Zelaya Torres, Matilde Sánchez, Mauricio Bernal, Mauricio Cevallos, Maytee María Serpas, Mérida Hernández, Milagro Arabella López, Mirian Consuelo Villatoro, Mirna Hernández, Moisés Antonio Batres Mejía, Moisés Daniel Iraheta, Mónica de Pérez, Mónica Patricia Bonilla, Narcisa De Palacios, Neftalí Martínez, Nelly Aparicio, Nelson Palomares, Néstor Iván Vásquez, Noé Enoc Interiano, Norma Patricia, Orlando Quintanilla, Óscar Alfredo Portillo Quintanilla, Óscar Armando Hernández,

Óscar Armando Machuca, Óscar González, Óscar Roberto Portillo Avilés, Óscar Romero, Osiri Minerva Melgar Romero, Patricia Mejía, Pedro Ramos, Petrona Flores, Petronila Andrade, Rafael Ernesto Valiente, Rafael Francisco Guzmán, Rafael Segovia, Ramón Castellón, Ramona García vda. de Vásquez, Raúl Amílcar Molina, Raúl Enríquez, Raúl Ernesto Rivas Escobar, Raúl Estrada, Reina Hernández, René Fernando Duarte, Reyna Isabel Molina, Ricardo Ramírez Urrutia, Roberto García, Roberto González, Rómulo Amaya, Rosa Granados, Rosa Landaverde, Roxana Margarita Batres, Rubén Abilio Sorto Cornejo, Rutt Noemy Guirola, Salvador Villalobos, Sandra Argueta, Sandra de Benítez, Sandra Elizabeth Gutiérrez, Sandy Liseth López, Santiago Cruz, Saúl Antonio Hernández Amaya, Sergio Escobar Laínez, Sergio Omar Quintanilla, Silvia Elizabeth Guzmán, Silvia Guadalupe Rivera Rivas, Silvia Lorena Guevara, Sonia Maribel Contreras, Sonia Mariluz Pérez, Stephanie Michelle Canales Chahín, Teodora Molina, Teófilo Zuna, Teresa Amaya, Vanesa Beatriz Cruz, Verónica Ascencio, Vilma De Rodríguez, Violeta González, Walmer Hernández, Wilber Carranza, William Aparicio, Yanira Alfaro, Yesenia Arely Robles y Zuleima Araujo.



# Introducción

Como resultado de analizar la vida de los salvadoreños desde la perspectiva de su bienestar, este *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2009-2010* destaca la necesidad de que la política social pase a constituirse en uno de los ejes principales de las estrategias de desarrollo del país.

Por ello, este Informe postula que un nuevo enfoque de las relaciones entre la política social y la política económica es fundamental para que la sociedad salvadoreña se encamine a una nueva economía del desarrollo humano, cuyo objetivo sea la obtención de metas sostenibles asociadas al bienestar de la gente.

No obstante, la idea del bienestar varía de persona a persona, por lo que en este Informe se adopta la visión que está implícita en el paradigma de desarrollo humano, que la concibe como el conjunto de factores que influyen en la calidad de vida de las personas y que hacen que su existencia tenga tranquilidad y satisfacción.

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

ha sido tratado con algún descuido en el discurso económico dominante (Sen, 2010).

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

Las complejas relaciones existentes entre los ingresos económicos de las personas y su vivencia de la felicidad no es una preocupación nueva. La idea de que los beneficios sociales deben de juzgarse por el nivel hasta el cual promueven el «bienestar humano» se remonta hasta Aristóteles (384-322 A.C.), quien sostenía que «la riqueza no es el bien que buscamos, porque es simplemente útil y persigue otra cosa» (citado en Haq, 1995). También distinguía un buen orden político de uno malo por sus éxitos y fracasos en la medida que permitían que las personas llevaran «vidas prósperas». Emanuel Kant (1724-1804) habría continuado con esa tradición de considerar a los seres humanos como el verdadero fin de todas las actividades cuando sentenciaba: «Por lo tanto actúen en cuanto a tratar a la humanidad, ya sea en su propia persona o en la de otro, en cualquier

caso como un fin adicional, nunca como medio solamente» (citado en Haq, 1995).

Del mismo modo, cuando Adam Smith (1723-1790) afirmaba que el desarrollo económico debería permitir a las personas mezclarse libremente con otros sin «avergonzarse de aparecer en público», estaba acuñando un concepto de pobreza que iba más allá de contar calorías (Haq, 1995). La misma preocupación se encuentra en los escritos de otros fundadores de la economía moderna, tales como William Petty, François Quesnay, Robert Malthus, David Ricardo, Karl Marx y John Stuart Mill (PNUD, 1990).

La estrecha relación entre crecimiento económico y bienestar suele considerarse como una verdad incuestionable y evidente por sí misma. Con todo, como advierte Bauman (2009), la estrategia de hacer feliz a la gente elevando sus ingresos o disponiendo de mayor cantidad de dinero o de crédito no ha probado funcionar en todos los casos. La procura del bienestar es, sin duda, una actividad erizada de riesgos, avances y retrocesos.

Aunque el incremento del bienestar de la población debería ser el principal objetivo de las políticas de Estado, lo cierto es que sabemos muy poco sobre las cosas que la gente valora para sentirse bien y sobre las diferencias en los niveles de bienestar de distintos grupos de la población. Como se evidencia a lo largo de este Informe, existen amplios segmentos de la población salvadoreña que aun carecen de las dimensiones más básicas del bienestar: acceso a salud, recursos suficientes para satisfacer sus necesidades primordiales o acceso al mundo de los conocimientos.

Este Informe da cuenta de ello y revela algunos de los nudos que siguen bloqueándole a esta sociedad la posibilidad de una mayor prosperidad; también alienta a pensar que el progreso es posible y que incluso con pocos recursos se puede mejorar la vida de las personas. Insiste, asimismo, en que no hay fórmulas mágicas. El fracaso de las recetas globales hace evidente que el camino hacia el desarrollo humano es muy variado, y está estrechamente relacionado con las condiciones históricas, políticas e institucionales de cada país (PNUD, 2010).

Hace 80 años, el pensador salvadoreño Alberto Masferrer, inspirado en las doctrinas de Henry George y el vitalismo de Tolstói, construyó una especie de catecismo social —el *Mínimum vital*— que contenía los aspectos imprescindibles con los que cada individuo debía contar para conseguir una vida íntegra y digna y convertirse en un ciudadano (Masferrer, 1996). El *Mínimum vital* se concibió como una filosofía de vida, pero también como un derecho primario y absoluto de todos los individuos, que obligaba al Estado y a la colectividad a nivelar la cancha organizando la propiedad, el trabajo, la producción y el consumo de manera que todos tuvieran lo necesario: un mínimo vital que atendiera lo básico para que toda la sociedad en conjunto pudiera convivir mejor.

Una mirada a El Salvador del siglo XXI le sigue otorgando validez al catecismo social de Masferrer. Desde entonces a la fecha, los diversos ensayos de desarrollo han cumplido mucho menos de lo que prometieron. Esto no solo ha seguido reproduciendo, generación tras generación, pobreza y desigualdad, sino que también ha minado la fortaleza de la democracia, puesto que la idea del bienestar está en la base de la dignidad de la persona humana, centro de los pactos o contratos sociales modernos, incluido el salvadoreño.

Pese a todo, una buena parte del país —entrenada para disfrutar de «las pequeñas misericordias» (Sen, 2010)— sigue encontrando la manera de vivir en medio de una pobreza y desigualdad persistentes. La razón de ser del Estado y sus políticas es procurar el bienestar de la población. El artículo 1 de la *Constitución de la República* (1983) reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, y establece que es su obligación asegurar el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social de los habitantes.

Sería deseable que los objetivos de las políticas de Estado se formularan en términos de su impacto esperado en el bienestar de la gente. Sin embargo, en la práctica es común que las conexiones entre los fines de las políticas públicas y el bienestar de la población

sean débiles. En primer lugar, porque no se comprende con certeza el efecto que un objetivo amplio puede tener en los diferentes sectores de la población. Este puede ser el caso, por ejemplo, del crecimiento económico: un objetivo de política legítimo, pero que puede tener diferentes impactos entre distintos grupos de la población que necesitan ser tomados en cuenta. En este informe se presenta un análisis de las variables agregadas que tradicionalmente se utilizan para medir el avance del país y su vinculación con el bienestar de la gente.

Otra razón es porque existen dimensiones importantes del bienestar de las que sabemos poco y no se miden, como es el caso de la calidad en la provisión de servicios públicos, la satisfacción con el trabajo, el deterioro del medio ambiente, etc. A nivel internacional se está generando un consenso con respecto a la necesidad de revisar los sistemas estadísticos que miden el bienestar de las sociedades. En la primera sección de este Informe se presenta una reflexión que abona a esta discusión.

Un motivo adicional que produce brechas entre las políticas públicas y el bienestar de la gente es cuando aquellas benefician a grupos reducidos de la población, ya sea porque se diseñan con ese propósito o porque quienes las conciben e implementan carecen de la información necesaria sobre los beneficiarios de las mismas. El país tampoco cuenta con una tradición de evaluar las políticas públicas. Investigar causas, consecuencias y el desempeño de las medidas implementadas forma parte del proceso de creación de conocimiento relevante para la elaboración de políticas públicas que tengan como fin último obtener el resultado deseado: mejorar la vida de las personas.

La vida humana está llena de aspiraciones, y el sueño de toda persona es que se hagan realidad. En la medida en que cada aspiración se va concretizando, aumenta el bienestar. De ahí que las fuentes de bienestar sean diferentes para cada quien. Así se puede encontrar que para unos signifique alcanzar un nivel económico determinado, que otros lo asocien al logro de una meta educativa, que para un grupo familiar sea contar con una vivienda en un lugar seguro, o para unos

cónyuges, que su hijo cuente con todos los servicios de salud necesarios.

De cualquier manera, la satisfacción con la vida o la felicidad siempre es un horizonte móvil. El logro de unas aspiraciones suele disparar el surgimiento de otras nuevas. Esta dinámica, por una parte, es positiva, pues le va otorgando mayor densidad y satisfacciones a la vida de las personas. Por otro lado, como es propio de las llamadas sociedades de consumidores, amenaza con volver la vida humana en una búsqueda perpetua de gangas, y al éxito, en un aumento del propio valor de mercado del individuo (Bauman, 2009).

Por otra parte, la evaluación subjetiva del bienestar no puede ser la única vara para medir el nivel de satisfacción de las personas. Si bien ninguna estadística puede suministrar una comprensión adecuada sobre la experiencia concreta del bienestar en determinados individuos, grupos o sociedades, tampoco las percepciones de las personas sobre su propia condición arroja información absolutamente verídica que sirva como una guía única para el diseño de políticas de desarrollo. «La felicidad, el placer y el dolor tienen su propia importancia, pero tratarlos como guías de uso general para todos los aspectos del bienestar sería, al menos en parte, un salto en la oscuridad» (Sen, 2010).

La búsqueda de la felicidad no es, como podría pensarse, un acto solitario y aislado, sino que está estrechamente vinculado con la vida social, y cruza las biografías personales con los aspectos estructurales. Llevar una forma de vida digna y decente que merezca la aceptación y el respeto de otras personas que, de forma similar, lleven una vida digna y decente, es una fuente principal del sentido de reconocimiento social. Los grupos discriminados del disfrute de los derechos sociales, además de tener un acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida (CEPAL, 2007). La experiencia de sentirse reprimido y empujado hacia fuera genera resentimiento, y esta es «la causa más común y prolífica de conflicto, disensión, rebelión y sed de venganza» (Bauman, 2009).

El país está a las puertas de la celebración, en noviembre del 2011, del Bicentenario del comienzo del proceso de Independencia. Este parece ser un buen momento para promover una reflexión sobre la manera en que el pasado actúa sobre el presente y sobre el camino que ha de tomar el país hacia el futuro.

El Salvador puede sentirse satisfecho de algunos de sus logros. Por ejemplo, en poco más de medio siglo la esperanza de vida al nacer ha pasado de 45 a 71 años. Para 1971, el 59% de la población rural y el 23% de la población urbana no sabían leer ni escribir, pero en poco más de tres décadas estas proporciones se han reducido al 23% y 9%, respectivamente. El país goza de un sistema político más plural y competitivo que el de hace 50 años, y ha experimentado cambios trascendentales tales como el voto femenino y el consenso generalizado sobre la importancia de la educación para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Hasta antes de la crisis, El Salvador también se encontraba entre el grupo de países latinoamericanos que podrían alcanzar en el 2015 la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Asimismo, los jóvenes de nuestros días, influidos por las experiencias migratorias, los medios de comunicación y la publicidad, forman parte de lo que Beck (2008) denomina la primera «generación global» que está creciendo con expectativas de igualdad y bienestar igualmente globales.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. Todos y cada uno de estos avances tienen una contracara de desafíos. El país necesita hacer sus mejores esfuerzos para cumplir la promesa de bienestar que está presente en el proceso que le dio origen como nación; y debe trabajar duro para anudar a la sociedad como conjunto en derredor de metas colectivas, sin regiones ni individuos rezagados del bienestar de los más favorecidos.

Diversos actores de la vida política y social coinciden en decir que El Salvador necesita una nueva generación de acuerdos nacionales capaces de dinamizar los cambios que se necesitan. Los Acuerdos de Paz, firmados en 1992, símbolo del anhelado país, próspero y pacífico, se han vuelto insuficientes para las urgentes transformaciones de esta hora. Con mucha frecuencia, los análisis que hacen los principales actores políticos, sectores empresariales y entidades sociales sobre la situación del país, se centran en lo que se ha hecho o se ha dejado de hacer desde 1992 hasta nuestros días.

Este tipo de diagnósticos evitan reconocer que durante sus cerca de 190 años de historia, El Salvador no ha conseguido extender el bienestar hacia la mayoría de la población. Para cambiar esta realidad, el país necesita comenzar por reconocer constructivamente su incapacidad, no de hace unas décadas, sino desde su surgimiento como nación, de precisar un horizonte que sirva de norte para la edificación de una sociedad con alto desarrollo humano. En este reconocimiento inicia el proceso de construcción de ese «nuevo nosotros» que proponía la oficina de El Salvador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hace algunos años (PNUD, 2005).

Este *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2009-2010* ofrece una mirada al bienestar de los salvadoreños y se plantea como principal objetivo contribuir al debate nacional en torno a las acciones que como sociedad podemos y debemos promover para que más personas vivan mejor. Aspira a mostrar que una mejora en la calidad de la vida de las personas es una tarea crucial que exige tanto políticas de creación de riqueza y empleo, como políticas culturales en el sentido amplio, que ayuden a devolver la confianza en las instituciones y eduquen para la convivencia en democracia.

Vivimos un tiempo de oportunidades. Un país mejor es posible.

**William Pleitez**

Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador  
San Salvador, diciembre de 2010

# Siglas y acrónimos

<b>ACE</b>	Asociaciones Comunales para la Educación
<b>ADS</b>	Asociación Demográfica Salvadoreña
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AFP</b>	Administradora de Fondo de Pensiones
<b>AIOS</b>	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
<b>AMSS</b>	Área metropolitana de San Salvador
<b>ANDA</b>	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de la Empresa Privada
<b>AUP</b>	Asentamientos urbanos precarios
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BMI</b>	Banco Multisectorial de Inversiones
<b>CA</b>	Canasta básica ampliada
<b>CAESS</b>	Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador
<b>CAFTA-DR</b>	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (siglas de su nombre en inglés: <i>Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement</i> )
<b>CBA</b>	Canasta básica alimentaria
<b>CEDAW</b>	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (siglas de su nombre en inglés: <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> )
<b>CEDLAS</b>	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
<b>CEL</b>	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIU</b>	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
<b>CIOPS</b>	Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña
<b>CIP</b>	Certificados de Inversión Previsional
<b>CNE</b>	Cuentas Nacionales de Educación
<b>CNR</b>	Centro Nacional de Registros
<b>CONAMYPE</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
<b>CONCADECO</b>	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor
<b>CONSAA</b>	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera
<b>COTRANS</b>	Contribución especial al transporte público contemplada en la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros
<b>CRG</b>	Consejo Revolucionario de Gobierno



<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia
<b>CSSP</b>	Consejo Superior de Salud Pública
<b>DC</b>	Defensoría del Consumidor
<b>DCI</b>	Denominación Común Internacional
<b>DIGESTYC</b>	Dirección General de Estadística y Censos
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social (siglas de su nombre en inglés: <i>Economic and Social Council</i> )
<b>EDUCO</b>	Educación con Participación de la Comunidad
<b>EHPM</b>	Encuesta de hogares de propósitos múltiples
<b>ENADE</b>	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
<b>ENIGH</b>	Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares
<b>ETA</b>	Enfermedad transmitida por alimentos
<b>FANTEL</b>	Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL (antigua Administración Nacional de Telecomunicaciones)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (siglas de su nombre en inglés: <i>Food and Agriculture Organization</i> )
<b>FEFE</b>	Fondo de Estabilización y Fomento Económico
<b>FESAL</b>	Encuesta Nacional de Salud Familiar
<b>FINET</b>	Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FISDL</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<b>FODES</b>	Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades
<b>FONAVIPO</b>	Fondo Nacional de Vivienda Popular
<b>FOP</b>	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
<b>FOSALUD</b>	Fondo Solidario para la Salud
<b>FOVIAL</b>	Fondo de Conservación Vial
<b>FPC</b>	Fondo de Previsión Central (de Singapur)
<b>FSV</b>	Fondo Social para la Vivienda
<b>FUNDASAL</b>	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
<b>FUNDEMOSPAZ</b>	Fundación para la Democracia, Seguridad y Paz
<b>FUSADES</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
<b>GLP</b>	Gas licuado de petróleo o gas propano
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>GPA</b>	Gasto público agropecuario
<b>IDG</b>	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IEA</b>	Asociación Internacional del Logro Educativo (siglas de su nombre en inglés: <i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement</i> )
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>IFS</b>	<i>International Financial Statistics</i> (del Fondo Monetario Internacional)
<b>ILP</b>	Instituto Libertad y Progreso
<b>INCAP</b>	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
<b>INPEP</b>	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
<b>INSAFORP</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>IPSF</b>	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
<b>IRA</b>	Instituto Regulador de Abastecimientos
<b>ISRI</b>	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Invalidos
<b>ISSS</b>	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
<b>ISTA</b>	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
<b>IUDOP</b>	Instituto Universitario de Opinión Pública (de la UCA)
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>IVU</b>	Instituto de Vivienda Urbana
<b>Kwh</b>	Kilovatio por hora
<b>LAPOP</b>	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (siglas de su nombre en inglés: <i>Latin American Public Opinion Project</i> )
<b>LC</b>	Ley de Competencia
<b>LLECE</b>	Laboratorio Latinoamericano para Evaluar la Calidad de la Educación (red que evalúa la calidad de los sistemas de educación de América Latina)
<b>LPC</b>	Ley de Protección al Consumidor
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MEGATEC</b>	Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico
<b>MINEC</b>	Ministerio de Economía
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación
<b>MIPLAN</b>	Ministerio de Planificación
<b>MOE-UE</b>	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>Mwh</b>	Megavatio por hora
<b>Mype</b>	Micro y pequeña empresa
<b>NBI</b>	Necesidades básicas insatisfechas
<b>NCES</b>	<i>National Center for Education Statistics</i>
<b>ODM</b>	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas de su nombre en inglés: <i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i> )
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OPAMSS</b>	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
<b>OPES</b>	Oficina de Planificación Estratégica del VMVDU
<b>PAC</b>	Programa Aporte y Crédito para Vivienda
<b>PAEBA</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos
<b>PAES</b>	Prueba de Aptitudes y Aprendizajes para Egresados de Educación Media
<b>PATI</b>	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PEI</b>	Población económica inactiva
<b>PET</b>	Población en edad de trabajar
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PMB</b>	Programa de Mejoramiento de Barrios

<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPA</b>	Paridad del poder adquisitivo
<b>PPI</b>	Precio de paridad de importación
<b>PREAL</b>	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
<b>PREALC</b>	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
<b>PROARES</b>	Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador
<b>PROSEGUIR</b>	Programa de Seguridad Jurídica Rural
<b>PTF</b>	Productividad total de los factores de producción
<b>PTT</b>	Programa de Transferencia de Tierra
<b>RUI</b>	Registro Único de Inscritos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
<b>SAFH</b>	Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional
<b>SAP</b>	Sistema de Ahorro para Pensiones
<b>SBR</b>	Salario básico regular
<b>SC</b>	Superintendencia de Competencia
<b>SEDLAC</b>	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe (siglas de su nombre en inglés: <i>Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean</i> )
<b>SHD</b>	Subsidios Habitacionales Directos
<b>SIBASI</b>	Sistemas Básicos de Salud Integral
<b>SICA</b>	Sistema de la Integración Centroamericana
<b>SIGET</b>	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
<b>SIRSAN</b>	Sistema Regional de Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SNPC</b>	Sistema Nacional de Protección al Consumidor
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Salud
<b>SPP</b>	Sistema de Pensiones Público
<b>SSF</b>	Superintendencia del Sistema Financiero
<b>TIMSS</b>	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>UES</b>	Universidad de El Salvador
<b>UIT</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas de su nombre en inglés: <i>United Nations Conference on Trade and Development</i> )
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (siglas de su nombre en inglés: <i>United Nations Development Fund for Women</i> )
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas de su nombre en inglés: <i>United States Agency for International Development</i> )
<b>UT</b>	Unidad de Transacciones
<b>VMT</b>	Viceministerio de Transporte
<b>VMVDU</b>	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
<b>WDI</b>	<i>World Development Indicators</i>
<b>WEF</b>	Fondo Económico Mundial (siglas de su nombre en inglés: <i>World Economic Forum</i> )

# Glosario

## **Afiliado del Sistema de Ahorro para Pensiones**

Persona que tiene una cuenta de ahorros para pensión gestionada por una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), así como un número único previsional (NUP) asignado. La afiliación subsistirá durante toda la vida del afiliado, se encuentre o no en actividad laboral.

## **Alfabetismo adulto**

Número de personas de 15 años o más capaces de leer y escribir un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

## **Apuesta estratégica**

Elección de una actividad o rama productiva de alto rendimiento económico y social, que debe ser asumida e impulsada como objetivo nacional por los distintos actores sociales (gobierno, sector laboral, empresa privada, sistema educativo, cooperación internacional, entre otros). Debe estar en armonía con las metas de mediano y largo plazo del país. Ejemplos de apuestas estratégicas son el turismo, la construcción de vivienda e infraestructura o la producción a escala comercial de productos de consumo étnico.

## **Asentamientos urbanos precarios**

Aglomeraciones espaciales de viviendas que presentan condiciones de precariedad en sus materiales estructurales de construcción o en relación con los servicios urbanos básicos a los que acceden. Engloban comunidades marginales y lotificaciones.

## **Bienestar**

Todas aquellas cosas necesarias para vivir bien y con tranquilidad, y que ayudan a llevar una vida holgada y abastecida, libre de preocupaciones fundamentales.

## **Bienestar objetivo**

En economía, medición del bienestar que toma en cuenta los indicadores derivados de hechos objetivos: el producto interno bruto (PIB), el ingreso per cápita, el acceso a servicios de salud, esperanza de vida, edad y grado de educación, entre otros.

## **Bienestar subjetivo**

En economía, medición de los aspectos que los individuos mismos valoran de su vida, es decir, medición de la valoración que dan a los factores que determinan su calidad de vida.

### **Bono demográfico**

Período durante el cual la proporción de personas en edad de trabajar crece con respecto a la de personas en edades inactivas (niños y adultos mayores), lo que resulta en un descenso sostenido de las relaciones de dependencia de la niñez y la vejez hasta alcanzar un mínimo histórico. El bono demográfico termina cuando la proporción de dependencia de la vejez comienza a aumentar nuevamente.

### **Canasta básica alimentaria (CBA)**

Conjunto de alimentos necesarios para cubrir adecuadamente los requerimientos energéticos y proteicos de un individuo promedio.

### **Canasta básica ampliada**

Se compone del costo de la CBA más los gastos de vivienda, salud, vestuario y misceláneos. En El Salvador, su valor se ha establecido como dos veces el valor de la CBA.

### **Cohesión social**

Grado de unidad entre los miembros de una sociedad, que resulta de la interacción entre los mecanismos de inclusión social y económica, y las percepciones y disposiciones de las personas frente al modo en que tales mecanismos operan, según definición de la CEPAL. Los principales mecanismos de inclusión son el empleo y la educación. Entre los factores subjetivos de la cohesión social —percepciones y disposiciones de las personas— se cuentan la confianza social, la solidaridad y el multiculturalismo, entre otros.

### **Concesión**

Como su nombre lo indica, es el acto mediante el cual la administración pública concede u otorga un permiso temporal —acompañado de determinados poderes y atribuciones— a un tercero para que provea un servicio público.

### **Contrato social**

Se refiere a un acuerdo alcanzado voluntariamente por los miembros de un grupo, que define las normas y leyes que les regirán, y un gobierno o autoridad al cual aceptan someterse. También se le llama pacto social.

### **Costo de oportunidad**

Es el costo que conlleva elegir una alternativa, ya que se deja de percibir el beneficio de otra que se desecha.

### **Cotizante efectivo del Sistema de Ahorro para Pensiones**

Afiliado al Sistema de Ahorro para Pensiones que ha realizado una cotización, ya sea voluntaria u obligatoria, durante el mes de devengue de referencia.

### **Decil**

Los deciles son valores que dividen a una población estadística en diez partes iguales según una característica específica. En el caso de una distribución de la población ordenada de acuerdo a su ingreso, el primer decil representa al 10% de la población con menores ingresos, mientras que el decil más alto representa el 10% de la población con mayores ingresos.

### **Déficit/superávit fiscal**

Diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del gobierno central, generalmente medido en el período de un año.

### **Déficit habitacional**

Carencia de una vivienda digna por cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

### **Déficit habitacional cualitativo**

Aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, paredes, piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, lo que dificulta su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana.

### **Déficit habitacional cuantitativo**

Demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan en una misma vivienda. Incluye aquellas viviendas que tienen

todos sus componentes estructurales inadecuados y que carecen de todo servicio básico.

### **Dependencia económica**

Población total menos la población ocupada dividida entre la población ocupada. Este cociente es un indicador de la carga económica que soporta cada trabajador, es decir, cuántas personas que no trabajan deben ser sostenidas por cada persona ocupada.

### **Desarrollo humano**

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

### **Desempleo**

Situación laboral de las personas que, estando en edad de trabajar, no trabajan pero buscan activamente un empleo.

### **Desocupados**

Personas que son parte de la población económicamente activa (PEA), que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo. Los desocupados se componen por cesantes y por quienes buscan trabajo por primera vez.

### **Enfoque de género**

Consiste en el compromiso institucional de modificar la condición y posición de las mujeres, y de trabajar para lograr unas relaciones de género más equitativas, justas y solidarias. Se trata de cambiar la posición de desigualdad y subordinación de las mujeres en relación con la de los hombres en los campos económico, político, social, cultural y étnico.

### **Equidad de género**

Significa justicia. Consiste en dar un tratamiento que compense las desigualdades de partida entre hombres y mujeres y permita alcanzar una

verdadera igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

### **Error de exclusión/inclusión**

Los errores de exclusión se dan cuando un subsidio no llega a un porcentaje de los hogares del grupo meta; los de inclusión, cuando beneficia a hogares que no forman parte del grupo meta, es decir, hogares que no pertenecen a los estratos de ingreso más bajos.

### **Escolaridad promedio**

Número de años de estudio aprobados por la población de 6 años y más.

### **Esperanza de vida**

Número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por edades que imperan en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

### **Exclusión social**

Situación de desventaja de los individuos o de los hogares en cuanto al acceso a los recursos que facilitan la interacción social, y a las instituciones sistémicas que minimizan los distintos riesgos sociales. Asimismo, es la situación en la que los individuos o los hogares se encuentran incapacitados de practicar convenientemente las normas de consumo (materiales y simbólicas) prevalecientes en su sociedad como consecuencia de la no inserción (exclusión) laboral. Este proceso generalmente se arraiga y se reproduce sistemáticamente de forma intergeneracional.

### **Fallas de información**

Fallas de mercado que existen cuando los participantes de un intercambio económico no tienen información completa, o alguno de ellos tiene más información que otro.

### **Focalización**

Acción de concentrar y dirigir intervenciones o acciones relacionadas con políticas públicas hacia sujetos u hogares que poseen ciertos atributos. Implica concentrarse en sentido vertical (capacidad de impedir que se beneficien de

las intervenciones quienes no poseen los atributos) y horizontal (capacidad de incluir a la mayor parte de quienes poseen los atributos).

### **Género**

Construcción social, cultural, histórica, política, y geográfica que hace referencia al conjunto de características, roles, expectativas y oportunidades que cada sociedad asigna a hombres y mujeres según el sexo biológico. Las relaciones sociales de género son las formas (subjetivas y materiales) en que se definen los derechos, las responsabilidades y las identidades de hombres y mujeres, y constituyen un principio organizativo fundamental de las sociedades y de los procesos de producción y reproducción, consumo y distribución.

### **Gobernabilidad**

Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente de un modo considerado como legítimo por la ciudadanía. Implica la capacidad de la comunidad para lograr un equilibrio relativamente estable entre los sistemas político, económico, social, cultural, etc., que permita conducir los asuntos públicos con transparencia y calidad, en forma relativamente equitativa y armoniosa, eficaz y eficiente, en beneficio de todos.

### **Hogar**

La Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) define en sus encuestas al hogar como el grupo de personas que comparten la misma residencia y los gastos de alimentos. De esta forma, el concepto de hogar difiere del concepto de familia, pues este último se refiere a un grupo de personas que viven juntas y que están unidas por vínculos de parentesco, ya sea consanguíneo, por matrimonio o por adopción.

### **Igualdad de género**

Implica equivalencia; es decir, que las personas tienen el mismo valor, independientemente del género, y por lo tanto son iguales. Esto incluye normas, valores, actitudes y percepciones que se requieren para lograr la igual-

dad entre mujeres y hombres, sin neutralizar sus diferencias. Ello no significa que mujeres y hombres deben convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres.

### **Imaginario colectivo**

Conjunto de imágenes que hemos interiorizado según las cuales miramos, clasificamos y ordenamos nuestro entorno. Estas representaciones interiores son tan importantes que prácticamente regulan nuestra vida. Así, un imaginario colectivo se compone de costumbres, valores, prácticas y razonamientos que existen en una sociedad, y es el resultado de una compleja red de relaciones entre discursos y prácticas sociales que interactúa con las individualidades y se manifiesta a través del lenguaje y la interacción entre personas, grupo, etc.

### **Índice de Desarrollo Humano**

Índice compuesto que mide el promedio de los avances en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer; conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria; y nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses). Para obtener detalles sobre la construcción de este Índice, véanse los Anexos metodológicos.

### **Índice de envejecimiento**

Mide el número de personas adultas mayores (de 65 años y más) dividido entre el número de niños y jóvenes (menores de 15 años).

### **Índice de masculinidad**

Número de hombres por cada 100 mujeres en un territorio determinado.

### **Inflación**

Cambio porcentual en el índice de precios al consumidor en un período determinado.



### **Ingreso**

Monto total percibido por una persona durante un período establecido, en dinero y/o en especies, gracias a su trabajo u otras fuentes tales como comisiones, bonificaciones, renta, remesas y ayuda familiar, pensiones y jubilaciones, intereses, alquileres, donaciones, utilidades, etc.

### **Inocuidad de los alimentos**

Significa que los alimentos no causarán daño al ser preparados y/o consumidos.

### **Inversión extranjera directa**

Capital proporcionado por inversionistas extranjeros directos (empresa matriz) a una filial en el país anfitrión. Implica que la empresa extranjera ejerce una influencia importante en la gestión de la empresa residente en la otra economía.

### **Jefe de hogar**

Persona que ejerce la autoridad en el hogar para tomar las decisiones que involucran al grupo familiar, y que es reconocido como tal por los miembros que lo conforman, según la definición de la DIGESTYC.

### **Medicamentos genéricos**

Son aquellos registrados una vez vencida la patente de los medicamentos originales y que demuestran ser bioequivalentes, es decir, tener los mismos efectos terapéuticos que el medicamento original.

### **Método de la línea de pobreza**

Según la CEPAL, es el método para medir la condición de pobreza de los hogares a partir del cálculo del «monto mínimo de ingreso que permite a un hogar —en un momento y lugar determinados— disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros».

### **Niños con retardo en talla**

Total de niños en estado de desnutrición moderado o severo que provoca retraso en el crecimiento de acuerdo con los valores de talla recomendados por la Organización Mundial

de la Salud (OMS). También puede ser causado por la malnutrición o desnutrición de la madre en el período de gestación.

### **Niños menores de 5 años con peso insuficiente**

Porcentaje de la población de menos de 5 años de edad con peso insuficiente en forma moderada o severa. El peso insuficiente se define como aquel que está dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para una edad determinada.

### **No pobres**

Total de personas cuya condición de ingresos es mayor que el costo de la canasta básica ampliada.

### **Ocupados**

Personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o que trabajan sin paga en un establecimiento de tipo familiar. Esta categoría de trabajo se puede subdividir en subempleados (visibles e invisibles) y ocupados plenos.

### **Ocupados plenos**

Ocupados que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo establecido.

### **PIB per cápita**

Producto interno bruto (PIB) dividido por el total de habitantes del país. Puede ser calculado en términos nominales o corrientes, o en términos reales o en unidades monetarias de un mismo año que se toma como base.

### **Pleno empleo**

Ocurre cuando toda la población económicamente activa tiene trabajo. En esta situación, la tasa de desempleo es cero.

### **Población económicamente activa (PEA)**

Según definición de la DIGESTYC, es el grupo poblacional constituido por las personas que, estando en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente.

**Población económicamente inactiva (PEI)**

Grupo de personas que estando en edad de trabajar, no trabajan ni buscan activamente empleo, según definición de la DIGESTYC.

**Población en edad de trabajar (PET)**

Grupo poblacional integrado por las personas de 10 años y más que se encuentran aptas para trabajar de acuerdo a la realidad socioeconómica del país.

**Pobreza**

Carencia de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Concepto de índole relativa: se es pobre —o rico— con respecto a la situación de otras personas o países, pues la misma idea de necesidades «básicas» es imprecisa, y porque los individuos nunca pueden satisfacer por completo sus necesidades.

**Pobreza extrema**

Condición de las personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica alimentaria, según definición de la DIGESTYC.

**Pobreza relativa**

Condición de las personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la canasta básica alimentaria, pero menores que el costo de la canasta básica ampliada.

**Pobreza total**

Total de personas en condición de pobreza. Aritméticamente es el resultado de la suma de personas u hogares en pobreza extrema y en pobreza relativa.

**Política social**

Según la ONU, la política social es el instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social incluye los conceptos de distribución, protección y justicia social, y no debe entenderse como una asistencia social residual, sino que debe situar a los ciudadanos en el centro de las políticas públicas, incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

**Producto interno bruto (PIB)**

Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

**Quintil**

Los quintiles son aquellos valores que dividen a una población estadística y la ordenan, según determinados atributos, en cinco partes iguales. En el caso de una distribución de la población ordenada según su ingreso, el primer quintil representa al 20% de la población con menores ingresos, mientras que el quintil más alto representa al 20% de la población con mayores ingresos.

**Rama de actividad económica**

Se refiere a la clasificación de sectores económicos. Para tales fines, se utiliza la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas.

**Reconversión laboral**

Probabilidad de acceder a un puesto de trabajo en los nuevos circuitos laborales globales, gracias a la capacidad de la persona de mantener una base de conocimientos generales que le permitan renovar flexiblemente su formación profesional.

**Remesas**

Flujo de ingresos que envían las personas residentes en el exterior del país.

**Sector formal**

Segmento del mercado de trabajo compuesto por asalariados y trabajadores ocupados en establecimientos de 5 o más trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de 5 o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

### **Sector informal**

Segmento del mercado de trabajo compuesto por personas asalariadas y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de 5 trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de 5 trabajadores, y/o trabajadores que desempeñan ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas.

### **Seguridad alimentaria nutricional**

Es un estado en el cual todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa.

### **Subempleo**

Situación laboral de una persona que se dedica a cualquier actividad para sobrevivir porque no puede encontrar un empleo de dedicación plena con protección social e ingresos suficientes que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, según definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### **Subutilización laboral**

Categoría que incluye las dos formas deficitarias de inserción laboral: el desempleo abierto y el subempleo.

### **Tasa bruta de mortalidad**

Número de defunciones por cada 1,000 habitantes en un año determinado.

### **Tasa bruta de natalidad**

Número de nacidos vivos por cada 1,000 habitantes en un año determinado.

### **Tasa bruta de participación**

Razón de la PEA y la población total. Indica la proporción de la población total del país que se encuentra activa económicamente, según definición de la DIGESTYC.

### **Tasa de dependencia de la vejez**

Relación de personas mayores de 64 años por cada 100 en edad laboral.

### **Tasa de dependencia de la niñez**

Relación de personas menores de 15 años por cada 100 en edad laboral.

### **Tasa de dependencia económica**

Mide la cantidad de personas que no participan en el mercado laboral respecto del total de personas que están activas. Expresa numéricamente la carga económica de la porción productiva de una población. Es la relación de personas menores de 15 y mayores de 64 años por cada 100 personas de 15 a 64 años de edad.

### **Tasa de desempleo**

Relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población económicamente activa durante un período determinado, que representa el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico, según definición de la DIGESTYC.

### **Tasa de matriculación neta**

Número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza que tienen la edad escolar oficial para ese nivel, como porcentaje del total de población en edad escolar oficial para ese nivel.

### **Tasa de mortalidad infantil (por 1,000)**

Cociente del número de niños y niñas que nacieron vivos y que murieron antes de cumplir su primer año de vida, entre el respectivo número de niños y niñas expuestos, expresados por 1,000 nacidos vivos, según definición de la *Encuesta Nacional de Salud Familiar*, FESAL.

### **Tasa neta de migración**

Se expresa como el aumento o disminución de la población en un área por cada 1,000 habitantes durante un año determinado, como resultado del efecto neto de la inmigración y la emigración en esa área.

### **Tasa de participación específica hombres**

Razón de la población económicamente activa (PEA) masculina y la población en edad de trabajar (PET) masculina.

**Tasa de participación específica mujeres**

Razón de la población económicamente activa (PEA) femenina y la población en edad de trabajar (PET) femenina.

**Tasa de participación global**

Razón de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas del país en edad de trabajar que se encuentra económicamente activa. Denota el nivel de actividad económica de la población, según definición de la DIGESTYC.

**Tasa de subempleo**

Relación que mide el volumen de subempleo (visible e invisible) entre la población económicamente activa durante un período determinado.

**Tasa de subutilización laboral**

Relación que mide, como porcentaje de la PEA, el volumen de subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores durante un período determinado. Aritméticamente resulta de la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subempleo nacional.

**Tasa de trabajo decente**

Relación que mide el volumen de trabajadores que cuentan con un puesto de trabajo con remuneración justa o protección social respecto de la PEA.

**Tasa global de fecundidad**

Combina las tasas de fecundidad de todos los grupos de edad durante un período determinado, y se interpreta como el número de hijas o de hijos nacidos vivos que tendrían las mujeres al final de su vida reproductiva si las tasas específicas de fecundidad observadas se mantuvieran constantes.

**Trabajo**

Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.

**Transición demográfica**

Proceso de cambio que experimenta una población al pasar de altas tasas de mortalidad y fecundidad, a bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Entre estas dos situaciones extremas, la tasa de crecimiento de la población aumenta debido a la reducción de la mortalidad, y luego disminuye debido a la reducción de la fecundidad.

**Trabajo decente**

Trabajo que ofrece una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	3
<b>Agradecimientos</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Siglas y acrónimos</b> .....	13
<b>Glosario</b> .....	17
<b>Sinopsis</b> .....	37
<b>Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente</b> .....	55
<b>Sección I. Más allá de los números: el sentir de la gente</b> .....	75
Introducción .....	77
<b>Capítulo 1. Cómo valoran sus vidas los salvadoreños</b> .....	79
Dinero y satisfacción con la vida.....	80
La creciente importancia de las percepciones.....	81
Economía política de la opinión pública .....	84
<b>Capítulo 2. Percepciones sobre el entorno social para el bienestar</b> .....	87
Cosas importantes para estar bien.....	88
Mapeo de las dimensiones del bienestar.....	90
Inseguridades de la gente.....	90
Trabajos insatisfactorios para la mayoría.....	91
Inconformes con oportunidades educativas.....	94
Accesos diferenciados a los servicios de salud.....	95
Deficiencias reconocidas en la vivienda .....	97
Insatisfacción con las pensiones.....	98

<b>Sección II. Bienes y servicios relevantes para el bienestar de la gente</b> .....	101
Introducción .....	103
Mercados favorables para la gente .....	103
<b>Capítulo 3. Los rubros prioritarios para el desarrollo humano</b> .....	109
Alimentos .....	109
Políticas públicas y seguridad alimentaria.....	111
Oferta y disponibilidad de alimentos.....	112
Estabilidad de la oferta y los precios .....	114
Acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos .....	115
Calidad e inocuidad de los alimentos.....	119
Salud.....	120
Oferta y demanda de servicios de salud: déficit de atención y falta de equidad.....	120
Gasto en medicamentos .....	121
Precios de las medicinas.....	121
Anteproyectos de ley en discusión .....	125
Aspectos clave del sector de medicamentos .....	126
Educación.....	127
El sentir de las familias en el tema de educación .....	127
Gasto público y privado en educación .....	128
Otros gastos de los hogares relacionados con educación .....	129
Persistencia de la desigualdad: brechas de cobertura y calidad de los servicios educativos.....	131
Las pensiones: ingresos clave para adultos mayores.....	133
Cobertura de las pensiones .....	133
Déficit previsional.....	135
Rentabilidad del sistema.....	136
<b>Capítulo 4. Los gastos para mantener una casa equipada</b> .....	139
Una casa para habitar.....	141
El acceso a una vivienda digna: un problema mucho más grande de lo que se cree .....	142
Política de vivienda y recursos .....	144
Agua por cañería .....	145
Gasto en agua y fuentes de suministro.....	146
Tarifas residenciales, subsidio y problemas de medición.....	147
Desafíos del sector del agua .....	149
El servicio domiciliario de energía eléctrica .....	150
Composición de la factura eléctrica mensual .....	150
El subsidio .....	152
Precios y dependencia de la energía térmica .....	153
Regulación del sector .....	156
Desafíos del sector eléctrico.....	156

Consumo doméstico de gas licuado .....	158
Un subsidio ineficiente .....	158
El desafío de la cobertura .....	160
<b>Capítulo 5. Los gastos para movilizarse y estar conectados .....</b>	<b>163</b>
Gasolina .....	164
Importancia en el presupuesto familiar .....	164
La estructura de los precios de los combustibles.....	164
Respuestas de políticas y desafíos .....	166
Transporte colectivo .....	166
Importancia para la economía familiar .....	167
Un servicio que no satisface .....	168
Inseguridad y transporte colectivo .....	168
Marco institucional y legal .....	168
La eficacia del subsidio .....	169
Los retos y las áreas de mejora .....	170
Telecomunicaciones .....	171
Expansión de la telefonía y su importancia en el presupuesto familiar.....	171
Precios .....	172
Telefonía fija .....	172
Telefonía celular .....	173
<b>Capítulo 6. Instituciones que promueven mercados favorables para la gente .....</b>	<b>179</b>
Superintendencia de Competencia .....	180
Principales elementos de la Ley de Competencia .....	180
Desafíos de la Superintendencia de Competencia.....	182
Defensoría del Consumidor .....	183
Política nacional de protección al consumidor 2010-2020 .....	183
Resultados de la labor de la Defensoría del Consumidor .....	183
Desafíos de la Defensoría del Consumidor .....	184
<b>Sección III. Cuando el bienestar se reduce.....</b>	<b>187</b>
Introducción .....	189
<b>Capítulo 7. Pobreza y vulnerabilidad: cuando falta o está amenazado el bienestar .....</b>	<b>191</b>
La pobreza: de la escasez de ingresos a la privación multidimensional .....	192
Educación .....	194
Trabajo.....	194
Vivienda.....	195
Salud.....	195
Pensiones.....	197
La vulnerabilidad: la angustia de perder el bienestar .....	198



Educación .....	200
Vivienda.....	200
Empleo .....	201
Seguridad social.....	201
Hacia una medición multidimensional de la pobreza .....	202
¿Cómo transitar a una medición multidimensional de la pobreza? .....	203
<b>Capítulo 8. ¿Tuyo, mío, nuestro? Un análisis de género de los activos .....</b>	<b>207</b>
¿De quién es la vivienda y la tierra?.....	208
Propiedad de la vivienda.....	208
Propiedad de la tierra .....	210
Explicando las brechas de género .....	212
Formas de adquisición y derechos formales.....	213
Títulos de propiedad .....	218
Otros activos: servicios financieros y negocios.....	221
Derechos de propiedad: marco regulatorio.....	223
Regímenes de propiedad marital.....	224
Protección de la vivienda familiar .....	225
Herencia .....	225
Hacia una mayor equidad en la propiedad de los activos .....	226
<b>Sección IV. Modelos económicos y obstáculos para el bienestar.....</b>	<b>229</b>
Introducción .....	231
<b>Capítulo 9. Del añil al Consenso de Washington:</b>	
<b>modelos económicos que han desatendido el bienestar de la gente.....</b>	<b>233</b>
Modelo agroexportador: riqueza como aprovechamiento	
de los mercados internacionales .....	235
Modelo de industrialización por sustitución de importaciones:	
riqueza como difusión del progreso técnico .....	237
Consenso de Washington y modelo de promoción de exportaciones:	
riqueza derivada de la mano de obra abundante... que se va .....	241
<b>Capítulo 10. Obstáculos para construir una economía al servicio de la gente .....</b>	<b>247</b>
Obstáculos político-institucionales.....	247
Brecha de visión de futuro .....	248
Brechas de representación y participación ciudadana .....	248
Débil sistema de administración de justicia .....	248
Estado pequeño, ineficiente e ineficaz.....	249
Obstáculos socioeconómicos.....	250
Crecimiento económico bajo y volátil.....	252
Bajos niveles de ahorro e inversión.....	254

Dependencia tecnológica y tendencia a un círculo vicioso de endeudamiento .....	259
Bajos niveles de inversión social.....	264
Altos niveles de desigualdad.....	268
Obstáculos culturales.....	271
La falta de una imagen de país como comunidad deseada y posible.....	271
Enriquecimiento de la vida cotidiana en comunidad .....	272
Inequidad simbólica.....	273
El deterioro del clima anímico nacional.....	273
Los altos costos asociados a la violencia y a los desastres naturales .....	274
La violencia y la delincuencia.....	274
Riesgo de desastres naturales de origen ambiental.....	276
<b>Sección V. Política social, bienestar y desarrollo humano.....</b>	<b>279</b>
Introducción .....	281
<b>Capítulo 11. Sesenta años de políticas sociales en El Salvador.....</b>	<b>283</b>
Política social “universal” con sesgo urbano: 1950 a 1980 .....	283
Modernización guiada por el Estado .....	285
Salud.....	286
Educación .....	287
Vivienda.....	289
Empleo, salarios y protección del ingreso.....	290
Seguridad social.....	291
Política social basada en la focalización: 1989 a la fecha .....	292
Salud.....	294
Educación .....	294
Vivienda.....	295
Empleo .....	296
Pensiones.....	296
Alivio a la pobreza: Comunidades Solidarias.....	296
Resultados de 60 años de políticas sociales.....	297
<b>Capítulo 12. Análisis comparativo de modelos de política social .....</b>	<b>303</b>
El paradigma nórdico: de la pobreza generalizada al arquetipo de las políticas sociales de corte universalista .....	303
Origen y condiciones del modelo nórdico .....	305
Los primeros pasos del modelo nórdico .....	306
Construcción del modelo nórdico moderno: el avance hacia el universalismo .....	306
¿Cómo se financia la política social universalista nórdica? .....	314
El modelo de Singapur: de la pobreza a la prosperidad en tres décadas .....	316
Origen y características del modelo de Singapur .....	317
Los primeros pasos del modelo singapurense .....	318

Construcción del modelo singapurense moderno: el Fondo de Previsión Central como piedra angular de la política social.....	318
¿Cómo se financia la política social de Singapur? .....	322
Lecciones para El Salvador.....	325
<b>Capítulo 13. Un vistazo al futuro: los desafíos y oportunidades de la transición demográfica.....</b>	<b>329</b>
Tendencias demográficas nacionales y mundiales.....	329
Trayectoria del índice de envejecimiento.....	332
Oportunidad de esta transición: aprovechar el bono demográfico.....	334
Los desafíos de la transición demográfica en diferentes grupos poblacionales .....	335
El sistema de pensiones en una población que envejece .....	335
Tendencias demográficas y el costo para el Estado de la pensión básica .....	336
Sistema de salud y cambio en el perfil epidemiológico.....	337
El Salvador ya comenzó su transición epidemiológica .....	338
Educación: aprovechamiento de la ventana de oportunidad y readecuación del gasto .....	339
Empleo: oportunidades para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral .....	339
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>344</b>
<b>Compendio estadístico: indicadores de desarrollo humano.....</b>	<b>367</b>
<b>Anexos metodológicos</b>	
Anexo metodológico 1 .....	395
Anexo metodológico 2.....	401
<b>Gráficos</b>	
1.1 Relación entre ingreso per cápita y satisfacción con la vida en El Salvador (2000-2007) .....	81
1.2 Satisfacción con la vida de la población de 18 países latinoamericanos (2008).....	83
2.1 Diez mecanismos más valorados por la población salvadoreña para ser parte de la sociedad (2007) .....	88
2.2 Principal problema percibido por los salvadoreños (2010).....	89
2.3 Principales problemas del país: situación económica, inseguridad y mercado laboral (2004-2009) .....	90
2.4 Vivir en El Salvador se ha vuelto más inseguro, por área de residencia (2009) .....	91
2.5 Satisfacción con el trabajo (2007).....	92
2.6 Preocupación ante probabilidad de quedar sin trabajo en los próximos 12 meses, según nivel educativo (2009) .....	93
2.7 Dificultades para pagar cuentas de agua y luz, y para comprar comida, por sexo (2009) .....	93
2.8 Dificultades para cumplir responsabilidades familiares por el trabajo según nivel educativo (2007) .....	94
2.9 Satisfacción con la educación pública (2009) .....	95

2.10 Satisfacción con servicios de salud a los que se tiene acceso (2007).....	96
2.11 Sin dificultades para enfrentar problemas de salud en últimos 12 meses (2007).....	96
2.12 Satisfacción con la vivienda y la colonia en que vive, según nivel educativo (2007).....	97
2.13 Satisfacción con servicios del lugar donde se vive, según nivel educativo (2009).....	98
2.14 Satisfacción con el sistema de pensiones, según nivel educativo (2007).....	99
1A Disparidades en las estructuras de gasto según el ingreso del hogar (2006).....	105
3.1 Importancia de los gastos en alimentación, salud y educación en el gasto total de los hogares, por decil de ingreso del hogar (2006).....	110
3.2 Deflatores sectoriales del PIB, base 1979.....	113
3.3 Evolución de producción agrícola en países de Centroamérica (1961-1965 = 100).....	113
3.4 Evolución de índice de importaciones de alimentos (1999-2001 = 100).....	114
3.5 Grado de dependencia de importaciones de granos básicos.....	114
3.6 Precios de alimentos en El Salvador en US\$ (2007-2009).....	116
3.7 Gasto en alimentos como porcentaje del gasto total y gasto mensual, por decil de ingreso del hogar (2006).....	117
3.8 Porcentaje de niños y niñas de 3 a 59 meses de edad con retardo en crecimiento (2008).....	118
3.9 Índice de precios al consumidor (IPC) en alimentos, e índices de salarios mínimos y medios nominales.....	118
3.10 Importancia de los gastos en salud en el gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	122
3.11 Precios de medicamentos en Centroamérica.....	123
3.12 Gasto público y privado en educación por nivel educativo, en millones de US\$ (2007).....	128
3.13 Gasto anual en educación, promedio por hogar en US\$ (2007-2009).....	129
3.14 Gasto en educación como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	130
3.15 Tasa de matrícula neta (2000-2008).....	132
3.16 Años de educación de los hijos por quintil de ingreso del hogar (2009).....	132
4.1 Importancia de los gastos para mantener una casa funcionando, por decil de ingreso del hogar (2006).....	140
4.2 Gasto en vivienda como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	141
4.3 El Salvador: déficit habitacional total oficial y de acuerdo con el enfoque de bienestar.....	142
4.4 Gasto en agua como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	146
4.5 Factura residencial de agua, según consumo mensual del hogar y pliego tarifario vigente (2001-2010).....	148
4.6 Precio promedio pagado por metro cúbico de agua según consumo mensual del hogar (2001-2010).....	148
4.7 Gasto en electricidad como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	151
4.8 Evolución del precio de energía y promedio semestral (1998-2009).....	153
4.9 Generación de energía por tipo de recurso (1985-2008).....	155
4A Costo de los subsidios a la energía eléctrica, en millones de US\$ (2004-2009).....	157
4B Consumo de energía eléctrica por categoría tarifaria (2008).....	157
4.10 Gasto en GLP como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006).....	158

4.11 Evolución del PPI del gas licuado contra precio base regulado (2004-2010) .....	160
4.12 Gasto en leña como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006) .....	161
5.1 Porcentaje de hogares que gasta en combustibles, transporte y telefonía, por quintil de ingreso del hogar (2006) .....	163
5.2 Gasto en combustibles como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006) .....	165
5.3 Gasto en transporte de pasajeros como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006) .....	167
5.4 Subsidio anual al transporte colectivo, en millones US\$ .....	170
5.5 Gasto en telecomunicaciones como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006) .....	171
5.6 Importaciones anuales de teléfonos celulares, en millones US\$ .....	172
7.1 Incidencia de la pobreza total, por cada 100 personas (1992-2009) .....	193
7.2 Tasas de pobreza según años de estudio aprobados (2009) .....	194
7.3 Tasas de pobreza por tipo de inserción laboral (2009) .....	195
7.4 Tasas de pobreza según conteo de carencias en vivienda (2009) .....	197
7.5 Porcentaje de hogares altamente vulnerables (con probabilidad mayor al 40% de caer en pobreza), según educación del jefe del hogar (2009) .....	200
7.6 Porcentaje de hogares altamente vulnerables (con probabilidad de 40% de caer en pobreza), según tipo de vivienda .....	201
8.1 ¿A quién compró o está pagando a plazo las viviendas en propiedad? (2007) .....	215
9.1 Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral (1950-2008) .....	239
9.2 El Salvador: inflación (1960-2009) .....	240
9.3 El Salvador: índices de salarios mínimos reales .....	240
9.4 El Salvador: evolución de salario medio real y producto medio real en US\$ de 1992 (1992-2008) .....	243
10.1 América Latina: clasificación del comportamiento de los países (1960-2000) .....	251
10.2 PIB y crecimiento del PIB (gy) de El Salvador (1920-2009), en millones de US\$ PPP 1970 .....	252
10.3 PIB per cápita PPP (1960-2007) en diversos países .....	254
10.4 El Salvador: ahorro, inversión y consumo como porcentaje del PIB (1965-2009) .....	256
10.5 Tasas de ahorro como porcentaje del PIB .....	258
10.6 Consumo privado y PIB per cápita en dólares constantes de 1990 .....	258
10.7 El Salvador: evolución de la demanda de las importaciones como porcentaje del PIB (1960-2009) .....	261
10.8 El Salvador: estructura de las importaciones, en porcentaje del total .....	262
10.9 El Salvador: evolución del déficit comercial en miles de millones de US\$ y como porcentaje del PIB (1976-2009) .....	263
10.10 Sector externo: déficit de balanza comercial y remesas como porcentaje del PIB .....	263
10.11 Gasto público en educación, como porcentaje del PIB (2008) .....	265
10.12 Resultados promedio obtenidos por estudiantes de sexto grado en América Latina (2006) .....	266
10.13 Gasto público general en salud como porcentaje del PIB en países seleccionados (2007) .....	267
10.14 Ganancias o pérdidas de productividad de América Latina y Asia respecto a Estados Unidos (1960-2005) .....	268
10.15 Coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar en las regiones del mundo (1995-2005) .....	270

10.16 El Salvador: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (1950-2009).....	275
10.17 El factor más problemático para hacer negocios en El Salvador .....	276
11.1 Trayectoria del Índice de Desarrollo Humano de El Salvador (1980-2010) .....	298
12.1 Trayectoria del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en países nórdicos (1980-2007).....	304
12.2 Gasto público social como porcentaje del PIB (1880-2007) .....	314
12.3 Fuentes de financiamiento del gasto social (2007).....	315
12.4 Carga tributaria en países nórdicos como porcentaje del PIB (1955-2008) .....	315
12.5 Carga fiscal en países nórdicos como porcentaje del PIB (1955-2008) .....	315
12.6 Trayectoria del IDH en Singapur (1980-2007).....	317
12.7 Gasto social de Singapur, en porcentaje del PIB (1990-2008) .....	322
12.8 Contribuciones de empleadores y empleados al FPC, en porcentaje del salario total (1955-2010) .....	323
12.9 Ahorro doméstico de Singapur, en porcentaje del PIB (1955-2009) .....	323
12.10 Carga tributaria de Singapur, en porcentaje del PIB (1990-2009) .....	325
13.1 El Salvador: porcentaje de la población de 65 años y más (1950-2050) .....	329
13.2 El Salvador: tasas globales de fecundidad por quinquenios .....	330
13.3 Cambio proyectado de la población total y en porcentajes, según rangos de edades (2010-2050).....	330
13.4 Índice de envejecimiento de El Salvador.....	331
13.5 El Salvador: índice de envejecimiento por género .....	332
13.6 Tasas netas de migración estimadas para el período 1950-2005 (tasas proyectadas: 2005-2050) .....	334
13.7 Población por grupos de edad y relación de dependencia en El Salvador.....	335
13.8 Costo de atención médica anual por persona en el ISSS, por grupo de edad (en US\$).....	337
13.9 Gasto público en salud proyectado (porcentaje del PIB).....	339
13.10 Población económicamente activa como porcentaje de la población total, por edad.....	341
13.11 Tasa de subempleo y desempleo por grupos de edad (2009).....	341
13.12 Incremento anual proyectado de la PEA (2010-2020) .....	342

## Cuadros

1A Conceptualización, operativización y resultados esperados de la nueva política social en El Salvador.....	63
1B PROFAES en tres rubros .....	68
1.1 Encuestas de opinión en el mundo.....	84
1C Diez productos en que más gastan los salvadoreños (2006).....	104
3.1 Gasto público agropecuario por agricultor (precios en US\$ del año 2000) .....	112
3.2 Uso del sistema de salud de la población enferma (2009).....	121
3.3 Importancia de los ingresos mensuales por jubilación en los hogares con personas mayores de 60 años (2008).....	134
3.4 Cobertura del régimen de pensiones en El Salvador .....	135
3.5 Rentabilidad del SAP en El Salvador.....	137
4.1 Áreas evaluables en el cálculo del déficit habitacional (medición tradicional versus medición de bienestar).....	143
4.2 Acceso de la vivienda a agua por cañería (2008).....	147
4.3 Composición de la demanda de energía eléctrica (2008).....	152

5.1 Tarifas telefónicas vigentes en El Salvador durante el año 2009, sin IVA.....	174
5.2 Aspectos deficientes en la regulación de la SIGET.....	177
6.1 Casos de prácticas anticompetitivas sancionadas por la Superintendencia de Competencia.....	181
7.1 Población cubierta por sistema de pensiones y salud, según condición de pobreza, en porcentaje (2009).....	198
7.2 Porcentaje de hogares altamente vulnerables según grado de formalidad del empleo de sus miembros.....	201
7.3 Porcentaje de hogares altamente vulnerables según miembros del hogar con seguro médico.....	202
7.4 Propuesta para una medición multidimensional de la pobreza.....	204
8.1 Propiedad de la vivienda, por sexo y lugar de residencia (1999-2008).....	209
8.2 Propiedad de la vivienda según sexo en varios países de América Latina, varios años.....	209
8.3 Población que vive en pobreza según propiedad de vivienda, desagregada por sexo (2008).....	210
8.4 Propiedad de la tierra con vocación agrícola por sexo y lugar de residencia (2004-2008).....	211
8.5 Propiedad de la tierra según sexo en varios países de América Latina, varios años.....	211
8.6 Población en pobreza según propiedad de tierra con vocación agrícola, por sexo (2008).....	212
8.7 Tipo de adquisición de los inmuebles, desagregado por sexo (enero 2010).....	214
8.8 Cartera hipotecaria administrada por el FSV, desagregada por sexo (abril 2010).....	215
8.9 Titularidad en el total de inmuebles registrados a nombre de personas naturales, desagregada por sexo (2010).....	218
8.10 Propietarias y propietarios registrados en el Catastro según sexo y rango de área de los inmuebles rurales, por departamentos (m2) (2010).....	219
8.11 Programas de titulación de tierra y vivienda del Instituto Libertad y Progreso, según sexo de la población beneficiaria (1992-2010).....	220
8.12 Tipo de cuentas de ahorro y saldo promedio, por sexo de los titulares (2009).....	222
9.1 Desagregación de los determinantes del crecimiento en El Salvador, en porcentajes (1950-1989).....	241
9.2 El Salvador: distribución del ingreso (1961-1979).....	241
9.3 El Salvador, 1951-2010: saldo migratorio internacional (número de personas).....	242
9.4 América Latina: tasas de crecimiento económico (1990-2009).....	244
9.5 Desagregación de los determinantes del crecimiento en El Salvador (1990-2009).....	244
10.1 Desempeño económico de los países centroamericanos (1951-2009).....	253
10.2 Tasas de inversión privada y pública como porcentaje del PIB (1970-2008).....	256
10.3 Balance fiscal como porcentaje del PIB (1970-2009).....	257
10.4 Ahorro privado como porcentaje del PIB (1970-2008).....	257
10.5 Cambio en la estructura del gasto de los hogares (1992-2006).....	259
10.6 Balanza comercial (bienes y servicios) con relación al PIB.....	260
10.7 Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como porcentaje del PIB (1970-2008).....	264
10.8 Evolución del gasto público en educación y salud en El Salvador.....	265
10.9 Indicadores de innovación y educación: posición dentro en una clasificación de 133 países.....	266
10.10 El Salvador: distribución del ingreso medida a través de la relación de quintiles y el coeficiente de Gini (1979-2009).....	269



11.1 Situación de la salud en El Salvador (1950-1980).....	287
11.2 Consultas médicas por persona en hospitales públicos e ISSS (1979).....	288
11.3 Principales indicadores educativos (1950-1980).....	288
11.4 Costos por estudiante en El Salvador, comparados con el promedio latinoamericano (1973).....	289
11.5 Cotizantes del ISSS por riesgos comunes, profesionales y maternidad (en miles).....	292
11.6 Cotizantes en el ISSS y el INPEP, como porcentaje de la PEA (1979).....	292
11.7 Acciones y metas de Comunidades Solidarias.....	297
11.8 Crecimiento promedio anual del IDH (1980-2010).....	299
11.9 Conceptualización, operativización y resultados de la política social salvadoreña (1950-2010).....	299
12.1 Países nórdicos en diferentes clasificaciones económicas y sociales (2009-2010).....	305
12.2 Año de introducción del primer esquema de seguridad social universal/obligatorio en los países nórdicos.....	307
12.3 Componentes institucionales de la política social nórdica, características y fuentes de financiamiento.....	308
12.4 Pilares de la política social nórdica: intervenciones según componente institucional y fuentes de financiamiento, por países (2007).....	310
12.5 Conceptualización, operativización y resultados sociales y económicos de la política social de los países nórdicos y Singapur.....	326
13A Tipo de arreglo como porcentaje del total de arreglos familiares (2008).....	333
13.1 Población mayor de 70 años por condición económica y tipo de pensión, y proyecciones de costo para el Estado de entrega de pensión básica.....	336
13.2 Carga de enfermedad por grupos etarios (2007).....	338
13.3 Metas para el cumplimiento del ODM 2 y Plan Nacional de Educación 2021.....	340
A1 Valores límite para el cálculo del IDH.....	396
A2 Valores límite para el cálculo del IDG.....	398

## Recuadros

1 Las mujeres están en desventaja en la adquisición y uso de activos importantes para el bienestar.....	41
2. Más allá de un pacto fiscal: un contrato social para financiar el desarrollo.....	70
1.1 La debatida relación entre bienestar e ingresos.....	80
2.1 Hacia una medición del bienestar; Francia, 2008.....	99
3.1 Marco legal del sector de medicamentos.....	124
3.2 ¿Ahorrar en una AFP o en una cuenta de ahorro?.....	136
4.1 Un subsidio que pudo haber financiado una presa hidroeléctrica.....	157
4.2 Introducción de las turbococinas como alternativa al uso de leña.....	161
5.1 El uso de internet en los hogares salvadoreños.....	175
6.1 Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI.....	185
7.1 La exposición a amenazas en El Salvador.....	199
7.2 Ventajas de utilizar una metodología multidimensional para medir la pobreza.....	203
8.1 Las encuestas nacionales de hogares y los activos: mejores prácticas para un análisis de género.....	213
8.2 El bien de familia: protección de la vivienda en beneficio del interés familiar.....	217
10.1 Los ingredientes de política de las estrategias de crecimiento.....	255
13.1 Transición demográfica: un proceso global.....	331
13.2 Arreglos familiares en El Salvador de hoy.....	333
13.3 ¿A qué se dedican los jóvenes?.....	340



## **Diagramas**

1 Compatibilizando la política económica y la política social .....	61
2 Política social y etapas del ciclo de vida.....	62
3 Cobertura de la cuenta de ahorro de miembros del Fondo .....	65

## **Figuras**

4.1 Estructura de la factura de energía eléctrica.....	151
--	-----

## **Tablas**

1. Estructura de la muestra de panel .....	401
--	-----

# Sinopsis

## **1. La construcción de bienestar enfrenta dos grandes paradojas: la de las aspiraciones y la del mundo al revés**

En los últimos años ha surgido una corriente de pensamiento que sugiere que las decisiones de política pública deberían de basarse no solamente en indicadores objetivos, sino también en la valoración y sentimientos de las personas sobre sus vidas. La idea es que, de esta manera, se conocerían mejor las necesidades más apremiantes de las personas y los gobiernos estarían mejor equipados para diseñar mejores planes y políticas.

En El Salvador, esta relación entre percepciones de la gente y respuesta del gobierno ha operado más en sentido de círculo vicioso que de círculo virtuoso. Entre otras razones, primero, porque los pobres, además de tender a ser bastante optimistas con sus vidas, suelen expresar menores aspiraciones y son bastante indulgentes aun con lo poco que por ellos hace el Estado. En segundo lugar, porque pareciera que las diferentes instancias estatales, en vez de incorporar en sus planes la información proveniente de la opinión pública, más bien

han tratado de utilizarla para elaborar mensajes que provoquen apoyo hacia las políticas que impulsan, así estas vayan en una dirección diferente al sentir de la gente.

### **(a) La paradoja de las aspiraciones: Los pobres son más benevolentes para evaluar sus condiciones de vida y la calidad de las políticas públicas**

En El Salvador, igual que en la mayoría de países de América Latina, las diferencias de ingresos y oportunidades entre ricos y pobres son muchísimo mayores que las diferencias en sus niveles de satisfacción con la vida. Si se consideran las enormes desigualdades de ingreso entre ricos y pobres, se esperaría, por ejemplo, que el 20% más rico de la población —que recibe el 52% del total de ingresos de país— se sintiera plenamente satisfecho con su vida. Llama la atención, sin embargo, que más de una cuarta parte de ese sector expresa vivir de manera no satisfactoria. En sentido contrario, más de la mitad de las personas correspondientes al quintil más pobre dijeron sentirse satisfechas con sus vidas, pese a que solo perciben el 4.2% de los ingresos del país (Latinobarómetro, 2009).

**En El Salvador se subsidia más a los ricos que a los pobres; se privilegia a los sectores urbanos sobre los rurales; y se tolera que bienes y servicios importantes para el bienestar de la población tengan las intervenciones del Estado de peor calidad**

A pesar de que El Salvador ocupa en materia de educación pública una de las peores posiciones dentro del Índice de Competitividad Global (World Economic Forum, 2010), el 77% de la población se siente satisfecha con el sistema de enseñanza. Esta valoración positiva es compartida por el 73% de las personas de nivel socioeconómico muy bueno, y por el 75% de las de nivel muy malo.

Por otra parte, aunque el 63% de las personas pertenecientes al primer quintil de ingresos (los más pobres) expresan tener dificultades de atención o acceso a servicios de salud, contra un 20% en el caso de las personas que pertenecen al quintil de mayores ingresos (los más ricos), al momento de evaluar su satisfacción con ese tipo de asistencia, el 64% de los primeros se muestran satisfechos, contra el 77% de los últimos.

Un contraste de menor dimensión se da en el caso de los hogares cuyo jefe es analfabeto o no terminó educación primaria, ya que a pesar de que en el 92% de los casos viven en lugares que presentan deficiencias de diferente índole, responden en un 50% que se sienten satisfechos con las viviendas en las que habitan.

En el 2008, un estudio de la Defensoría del Consumidor (DC y PNUD, 2008) encontró que el 85% de las personas de ingresos bajos se sienten más satisfechas con el servicio recibido y el precio pagado por el agua, contra casi un 70% de las personas de ingresos altos. Algo similar ocurre con el transporte colectivo: el 77% de las personas de ingresos bajos —quienes hacen mayor uso de este servicio— dijeron estar satisfechas con la provisión de esta prestación, en contraste con un 57% para las personas de ingresos altos, que generalmente no lo usan.

Como advierte Sen (2010) la gente desesperadamente pobre tiende a ajustar sus deseos y expectativas a lo poco que ve como factible. Pero este tipo de acomodo de las expectativas tiende a desempeñar un papel clave en la perpetuación de las desigualdades sociales. «Pasarse por alto la intensidad de su desventaja (de los pobres), tan solo debido a su capacidad de experimentar un poco de alegría en sus vidas, difícilmente constituye una buena manera de

lograr una adecuada comprensión de las exigencias de la justicia social» (Sen, 2010).

Esta paradoja nos indica también la importancia de conocer la valoración y la experiencia del bienestar desde la perspectiva de la subjetividad, ya sea la de un individuo o la de una colectividad. El estudio del bienestar subjetivo, que sitúa al individuo en el centro del análisis, representa un esfuerzo por armar la realidad de abajo hacia arriba, desde las personas —tal como ellas sienten y perciben su vida— hasta la forma como se siente y comporta el colectivo (Torres, 2010).

### **(b) La paradoja del “mundo al revés”: quienes necesitan más atención y apoyo son los que menos beneficios y peor atención reciben de parte del Estado**

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

### **El Salvador subsidia más a los ricos que a los pobres**

Las erogaciones del Estado, destinadas en principio a beneficiar a los sectores más necesitados, terminan favoreciendo más a la gente de altos estratos económicos y dejan fuera a millares de familias de escasos recursos. La inversión que ha realizado el Estado en este rubro no es despreciable. Desde el 2004, los subsidios se han más que triplicado hasta convertirse en una alta carga económica para el país, ya que alcanzan casi 2 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) en los últimos años.

Estos subsidios no consiguen ser herramientas redistributivas eficaces pues no logran su objetivo de beneficiar a los más pobres. Para el caso, mientras el 10% de la población más pobre recibe solamente el

6.2% de los subsidios al transporte colectivo, energía eléctrica y gas licuado, el 10% de la población más rica del país recibe el 11.2%. Si ampliamos el análisis, resulta que mientras el 40% de las personas de menores ingresos (el equivalente de la población del país con ingresos inferiores a la línea de pobreza) se mira beneficiada solo con el 32.5% de las mencionadas erogaciones, el 40% de mayores ingresos se beneficia con el 44.2% de ellas. Es decir que los pobres, que deberían recibir la casi totalidad de estas ayudas, terminan recibiendo menos incluso que el porcentaje de población que representan, mientras que con los más ricos ocurre lo contrario.

Estas inequidades son, en gran medida, el resultado de que al subsidiarse ciertos bienes y servicios —y no a la población de mayores carencias— quienes no tienen acceso a ellos, automáticamente quedan excluidos de sus beneficios. Debido a que cocinan con leña, por ejemplo, más de la mitad de los hogares rurales no se benefician del subsidio al gas propano. Asimismo, un 31% y un 50% de los hogares pobres tampoco se ven favorecidos con los subsidios a la energía eléctrica y al agua potable, respectivamente, puesto que no tienen acceso a ellas. Por una razón similar, el 44% de los pobres tampoco se benefician del subsidio al transporte colectivo.

Ante la evidencia de que la proporción de la población pobre que se está quedando al margen de estas erogaciones es alta, dicha política debería ser reestructurada y rediseñada para que cumpla con su objetivo. Es necesario insistir en la necesidad de que las políticas públicas se guíen por un criterio de eficacia, el cual exige definir y conocer bien al grupo meta, así como tener criterios claros y transparentes para la selección de los beneficiarios.

### **La población rural vive rezagada del bienestar pero recibe menos beneficios que la población urbana**

Los sectores rurales salvadoreños han sido por siglos una inestimable fuente de riqueza. El agro no solo produce una buena parte de los productos de la dieta alimentaria básica del

país, sino que también ha sido la base de los modelos económicos practicados hasta finales de los años ochenta. Adicionalmente, el campo es una reserva de valores culturales tradicionales y una de las principales fuentes de la construcción del imaginario de país.

Con todo, el área rural arrastra un rezago histórico en el disfrute de dimensiones importantes del bienestar. Los hogares rurales, como conjunto, son los que más necesitan de un apalancamiento que les ayude a disfrutar de los beneficios del mundo de nuestros días: alimentación variada y nutritiva, agua potable y viviendas higiénicas, acceso a la educación y al mundo de los conocimientos, servicio eléctrico y acceso a redes de protección social, por citar algunos.

En nuestros días, 6 de cada 10 personas que trabajan en la agricultura son pobres; 1 de cada 4 vive en pobreza extrema, lo que significa que sus ingresos no cubren el costo de la canasta básica alimentaria establecida para el área rural. La canasta básica alimentaria tuvo en el 2009 un costo promedio mensual de US\$121.1 para el área rural (donde se asume que un hogar tiene 4.34 miembros), y en las zonas urbanas (donde el tamaño del hogar se establece en 3.79 miembros) fue de US\$168 (MINEC y DIGESTYC, 2010).

El porcentaje de hogares que cocinan con leña asciende al 55.3 en las áreas rurales contra un 9.2 de las urbanas. En términos alimentarios, el 17.2% de los hogares rurales viven en situación de privación alimentaria, lo que significa que consumen alimentos por debajo de las necesidades mínimas de energía que requiere el organismo. Esta proporción es del 9.2% de los hogares de las zonas urbanas.

El 53.5% de las viviendas rurales no poseen acceso a agua por cañería, mientras que solo un 17.2% de las viviendas urbanas no lo tienen (MINEC y DIGESTYC, 2009). Las malas condiciones sanitarias en que viven las familias rurales se hace evidente si consideramos que solamente el 0.6% cuenta en sus hogares con inodoro conectado al sistema de alcantarillado, contra el 56.3% de los hogares urbanos (MINEC y DIGESTYC, 2010).

Las brechas también son hondas en términos educativos y de acceso al mundo de

**El área rural arrastra un rezago histórico en el disfrute de dimensiones importantes del bienestar. Los hogares rurales son los que más necesitan de un apalancamiento que les ayude a disfrutar de los beneficios del mundo de nuestros días: alimentación variada y nutritiva, agua potable y viviendas higiénicas, entre otros**

**El sentido común indicaría la conveniencia de que el país integre de manera plena a la mayor cantidad de personas de ambos sexos en edad de trabajar, capaz de desplegar sus energías y creatividad en toda la gama de actividades socioeconómicas y políticas del país**

los conocimientos. En las zonas rurales, las personas de 10 años y más que no saben leer y escribir alcanzan el 23%, mientras que en las ciudades el porcentaje se reduce a un 9%. El acceso de las familias salvadoreñas a internet, aspecto fundamental en el mundo de nuestros días, sigue siendo en general muy limitado. Pero esto se hace sentir más en el seno de los hogares rurales, donde solo el 0.5% cuenta con conexión, contra un 9.5% de los hogares urbanos.

Este mundo de radicales contrastes se hace más palpable cuando se examina, una vez más, el destino que tienen los subsidios. Estimaciones propias a partir de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* (MINEC y DIGESTYC, 2008b) indican que, en ese año, únicamente el 29% de los subsidios al transporte y el gas licuado beneficiaban a la población rural, pese a que esta representaba para entonces el 40% de la población total del país, y el 53% de las personas en pobreza extrema vivían ese año en zonas rurales.

Las zonas rurales todavía están lejos de disfrutar de los beneficios que ofrecen las redes de protección social. De las personas que se enfermaron en el 2009, en el área urbana el 64.9% buscó ayuda médica o sanitaria, contra un 54.8% en las zonas rurales. Entre quienes buscaron ayuda, en las zonas urbanas el 18.6% acudió a alguna dependencia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), versus el 2.8% en las zonas rurales (MINEC y DIGESTYC, 2010). En lo que se refiere a la protección de adultos mayores (pensiones) el actual sistema deja fuera al 96% de los hogares rurales, y a un 84.2% en las áreas urbanas.

#### **Por razones de género, la mayoría tiene menos beneficios y participación**

El índice de masculinidad viene descendiendo en El Salvador desde 1970. En aquel año, el número de hombres por cada 100 mujeres presentaba una ligera diferencia de 98 hombres por cada 100 mujeres; en la actualidad ha llegado a ser de 89 por cada 100. Esta tendencia se verá reforzada en los próximos años debido a fenómenos como el de las migraciones y la esperanza de vida al nacer.

Las mujeres son la mayoría de la población. Pese a ello, su vida se mira afectada por una serie de inequidades. Por ejemplo, sus tasas de participación en el mercado laboral continúan siendo bajas: apenas el 47.6% de las mujeres en edad de trabajar forman parte de la población económicamente activa (PEA), mientras que la participación de los hombres alcanza el 81%. En las zonas rurales la brecha se hace más honda: la tasa de participación de los hombres es del 87%, versus el 35.3% para las mujeres (MINEC y DIGESTYC, 2010).

El sentido común indicaría la conveniencia de que el país integre de manera plena a la mayor cantidad de personas de ambos sexos en edad de trabajar, capaz de desplegar sus energías y creatividad en toda la gama de actividades socioeconómicas y políticas del país. De hecho, esta es una de las principales estrategias que distingue a los países nórdicos y que está en la base del éxito que han tenido para colocarse dentro del bloque de países líderes en desarrollo humano. En tales países, 75 de cada 100 mujeres en edad de trabajar forman parte de la fuerza laboral; dicha tasa es la más alta de todas las regiones del mundo. En el caso de Singapur, el otro paradigma de política social investigado en este Informe, se encuentra que la participación laboral de la mujer se ha duplicado desde 1970 a la fecha, pasando de 28.2% a 55.2%, respectivamente.

En términos prácticos, estos países han interiorizado que es más fácil desarrollarse involucrando a toda la población en edad de trabajar a la fuerza laboral. De ahí que los servicios asociados a la familia y el cuidado de niños (tales como guarderías y educación inicial) se han convertido en un pilar de la política social. De lo que se trata es de liberar al máximo posible de tareas usualmente no remuneradas a las mujeres y apostarle fuerte a su independencia económica.

#### **Los bienes y servicios más importantes para el bienestar de la población se atienden con menos eficacia**

El día a día de millares de personas está plagado de dificultades relacionadas con aspectos

## RECUADRO 1 // LAS MUJERES ESTÁN EN DESVENTAJA EN LA ADQUISICIÓN Y USO DE ACTIVOS IMPORTANTES PARA EL BIENESTAR

- Los activos, entendidos como el conjunto de bienes tangibles o intangibles que posee una persona o una familia, son un elemento importante en el bienestar de los hogares: reducen la probabilidad de que las familias caigan en pobreza y son uno de los determinantes del nivel de ingreso que un hogar puede alcanzar. La incapacidad de muchos hogares para superar la pobreza se relaciona con la ausencia de activos. La incorporación del estudio de los activos permite una mejor comprensión de los determinantes y la dinámica del bienestar de los hogares.
- En este Informe se presenta un análisis de la tenencia y el uso diferenciado de activos con enfoque de género. Las discrepancias en el acceso de hombres y mujeres al mercado laboral, las brechas salariales, son ejemplos típicos de formas de discriminación de género que han sido ampliamente estudiadas. Pero poco o nada se sabe sobre la discriminación que tiene su origen en el acceso y uso diferenciado de activos.
- Cuando las tasas de pobreza entre hombres y mujeres son exploradas de manera tradicional se encuentra que no son sustancialmente distintas entre ambos grupos. Pero una mirada a la tenencia de activos arroja una óptica diferente, pues revela que persiste un acceso mucho más restringido de las mujeres a ciertos tipos de bienes. Así por ejemplo, del total de personas propietarias de tierras con vocación agrícola, el 82% son hombres y 18% mujeres (MINEC y DIGESTYC, 2009). Algo similar ocurre con otros activos como ahorros, negocios y pensiones.
- Muchas de las desigualdades en la adquisición, propiedad y uso de los activos, se han reducido en el tiempo producto de cambios socioculturales y en la legislación nacional que favorecen la equidad de género. Sin embargo, todavía hay camino por recorrer. Como punto de partida debe reconocerse la importancia que tienen los activos en el bienestar de una persona y una familia. Disponer de ellos es esencial para el combate de la pobreza, a la vez que aumenta el bienestar de una manera más sutil: la persona que tiene la propiedad o dispone de activos usualmente tiene mayor participación en la toma de decisiones del hogar, lo que le permite empoderarse, desplegar más iniciativas y experimentar mayor autoestima.
- Diversos estudios han mostrado que las mujeres destinan un mayor porcentaje de los recursos que están bajo su control para atender necesidades relacionadas con la salud, nutrición y educación de sus hijos. Crear incentivos para que las mujeres tengan mayor acceso a la propiedad y control de activos productivos es, por lo tanto, una estrategia que promueve el desarrollo humano de los países. La propiedad y el control de activos amplían las capacidades de las mujeres, al tiempo que dejan de ser vistas solamente como mediadoras del bienestar de los otros.

básicos para la vida. Pero en El Salvador, tener disponibilidad de agua limpia para el aseo personal o la preparación de alimentos, viajar cómodamente y en forma segura hacia los centros de trabajo, acceder a una atención médica o sanitaria pronta cuando se padece de algún malestar o enfermedad, resultan ser fuentes de malestar permanente. Esto, además de provocar frustración, profundiza los sentimientos de marginación, exclusión y desigualdad.

El Estado salvadoreño, los empresarios y la clase política en general han promovido el libre mercado, presentándolo como el mecanismo que permite que una economía funcione con eficiencia y favorezca el bienestar de la gente. Teóricamente los mercados libres permiten que los bienes y servicios encuentren un equilibrio que satisfaga a compradores y proveedores. Sin embargo, los mercados no solo adolecen de malformaciones sino que también suelen estar afectados por barreras impuestas por los go-

biernos (tales como controles de precios, aranceles diferenciados, regulaciones, etc.), o por la acción de poderosos grupos de interés. La disparidad de información que existe entre las personas que ingresan a los mercados también ayuda a profundizar sus imperfecciones.

Aumentar la eficiencia de los mercados requiere, más que de la inyección de grandes recursos por parte del Estado, de una firme determinación de contar con instituciones con capacidad técnica, independencia y claridad de que su trabajo debe tener como fin la promoción efectiva del bienestar de la gente.

En El Salvador, sin embargo, algunos de los sectores que proveen bienes y servicios esenciales para asegurar la satisfacción de las personas (transporte público, agua, vivienda, salud) son más fuente de malestar que de bienestar. Es precisamente en estos sectores en donde peor funcionan los mercados y donde el Estado muestra más debilidad para regular

**Es frecuente que el monitoreo del sentir de la gente les sirva a los tomadores de decisiones más para buscar la manera de incidir en la opinión pública y ganar apoyo para sus propias recetas. Pareciera que lo que más preocupa a las élites no son las estrategias de largo plazo, sino el impacto mediático presente**

y asegurar el bienestar de la gente. Veamos algunos ejemplos:

La provisión de agua es motivo constante de frustraciones: falta de acceso al vital líquido para amplios segmentos de la población, fallas en la medición del consumo, intermitencia en el servicio, cambios en precios. La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es el proveedor que recibe la mayor cantidad de denuncias por parte del público: hacia finales del 2010 concentraba el 68.5% de los reclamos recibidos por la Defensoría del Consumidor (DC).

Por otro lado, la población señala los medicamentos como el producto o servicio con mayor insatisfacción con respecto al precio. Más de la mitad del gasto privado en salud se destina a la compra de medicamentos, y las familias gastan un promedio del 2.8% de su presupuesto a la compra de medicinas.

El transporte colectivo, por su parte, es el sector sobre el cual la población expresa los mayores niveles de insatisfacción (Defensoría del Consumidor, 2008), y sin embargo es un sector en el que no existen mecanismos para que la gente canalice sus reclamos. Las quejas sobre la calidad de este servicio son compartidas por usuarios y no usuarios. Los primeros ven en el transporte colectivo el espacio de mayor inseguridad debido a los asaltos y homicidios que ocurren al interior de las unidades de transporte. De hecho, 9 de cada 10 salvadoreños se sienten inseguros en el bus o microbús (IUDOP, 2010). Los no usuarios lo perciben como fuente de contaminación, congestión y peligros derivados de la conducción temeraria que caracteriza a los motoristas de dichas unidades.

Con todo, el Estado viene mostrando mucha tolerancia hacia la incapacidad probada de este sector. Aunque en 1995 se estableció por ley la obligatoriedad del seguro contra daños, esta no había entrado en vigencia a finales del 2010. Por otra parte, si bien la ley establece el retiro de circulación de los buses de más de 15 años de funcionamiento, dicha disposición ha sido prorrogada más de 10 veces por la Asamblea Legislativa. Basta con señalar que la edad promedio de los buses que circulan en las zonas urbanas es de 19 años, cuando el máximo

legal es de 15 (BID, 2009). Como corolario, en mayo del 2003 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto No. 1220, que condona las multas impuestas a los motoristas de autobuses desde 1996 hasta esa fecha, el cual fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en el 2009; pese a ello su cumplimiento aun no se ha hecho efectivo.

### **(c) La opinión de la gente cuenta poco para el diseño de políticas públicas en aquellas áreas que más afectan sus vidas**

Cuando la gente define los problemas más serios del país está indicando cuáles son, a su juicio, los obstáculos que le impiden gozar de mayor bienestar. En un mundo ideal, la opinión pública operaría como un insumo para la toma de decisiones y permitiría contrastar los avances con las percepciones de la población. Como se dice en El Salvador, «solo uno sabe dónde le aprieta el zapato». Pero aquí, al igual que en muchos otros países, se recetan remedios que no atacan directamente el malestar. Es frecuente, además, que el monitoreo del sentir de la gente les sirva a los tomadores de decisiones más para buscar la manera de incidir en la opinión pública, para ganar apoyo para sus propias recetas, y no para responder al clamor de los supuestos destinatarios de las políticas y programas. Pareciera que lo que más preocupa a las élites no son las estrategias de largo plazo, sino el impacto mediático presente.

Si se escucha a la gente, por ejemplo, el Estado debería poner especial énfasis en aquellas políticas relacionadas con temas como la seguridad, el empleo y los salarios, entre otros. Seis de cada 10 salvadoreños (59.3%) opinan que la inseguridad es el principal problema del país. El segundo problema, a más de 30 puntos porcentuales de distancia, sería la situación económica (27.4%), y el tercero, el desempleo (8.1%) (IUDOP, 2010).

### **Inseguridad**

Durante su participación en las mesas de discusión realizadas para este Informe, muchos de los asistentes coincidieron en la necesidad de poner



freno a la delincuencia para gozar de más libertad (Carcach, 2010). La sensación de inseguridad de los salvadoreños se ha venido incrementado de forma significativa en los últimos años. La proporción de personas que declaran sentirse inseguras ha pasado del 38.3% en el 2004, al 55.4% en el 2009 (IUDOP, 2009; Latinobarómetro, 2009). Al medir la percepción de inseguridad en distintos espacios, 9 de cada 10 salvadoreños se sienten inseguros en el bus o microbús; 8 de cada 10, en el mercado, los parques o plazas públicas; 7 de cada 10, en el centro de su ciudad; 6 de cada 10, en las calles de su colonia; y 3 de cada 10, en su propia casa (IUDOP, 2009).

### Empleo y salarios

El mercado laboral es otra de las áreas consideradas como más problemáticas por la opinión pública del país. La crisis global ha venido a agravar la economía hogareña. Datos del 2009 revelan que 7 de cada 10 salvadoreños se sentían preocupados por quedarse sin empleo en los 12 meses siguientes al momento de la consulta.

En promedio, más de la mitad de los salvadoreños (56%) están insatisfechos con el trabajo que tienen. Este nivel de insatisfacción es apenas mayor que la tasa de subutilización laboral, que afecta al 51.6% de la población económicamente activa (PEA). Esto quiere decir que más de la mitad de la fuerza laboral del país se inserta en el mercado de trabajo de manera deficitaria, ya que se encuentra subempleada (44.3%) o desempleada (7.3%). Por otra parte, únicamente el 23.8% de la PEA cuenta con trabajo decente (PNUD, 2008).

Mejorar la evaluación del desempeño socioeconómico de un país obliga a evolucionar hacia una medición que ofrezca información estadística sobre las múltiples dimensiones que la gente considera relevantes para sentirse satisfecha con sus vidas. Los análisis convencionales a partir de cifras macroeconómicas deberían acompañarse con información sobre los hogares, tal como los cambios experimentados en las percepciones sobre su propia seguridad, el estándar de vida, el ingreso, el nivel de educación recibido y la salud, así como su satisfac-

ción con los servicios disponibles, la evaluación que hacen de sus vidas y de sus relaciones sociales, entre otras.

## 2. La metodología de medición de la pobreza empleada en El Salvador ha llegado a ser un obstáculo para construir una economía basada en el bienestar de la gente

Medir bien la pobreza es un desafío que va más allá de lo meramente técnico, debido a que influye en la calidad del contrato social básico de un país y, por ende, en la manera de pensar las políticas públicas. En el caso de El Salvador, el seguir utilizando una metodología de medición arcaica ha llegado a convertirse en un obstáculo para construir una economía que aspire a generar bienestar a toda la población.

La metodología que se emplea en El Salvador data, en términos generales, de principios del siglo pasado. Para Benjamin Seebohm Rowntree, creador de la primera «línea de pobreza», una familia se podía considerar pobre si sus ingresos no eran «suficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener tan solo la eficiencia física». Esta metodología recogía el consenso de autores como Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y John Stuart Mill de la primera escuela moderna de economía, según la cual el precio de la fuerza de trabajo giraría alrededor del costo de su reposición, de acuerdo con el comportamiento de la oferta y demanda de trabajo. Estas ideas son propias de la época del capitalismo que emergía tras la declinación del mundo feudal.

Henry Ford rompió con ese dogma clásico cuando comenzó a entregar remuneraciones más altas a los obreros de su fábrica de automóviles. Su modelo de producción en cadena empujó transformaciones sociales y culturales que derivaron en la expansión del consumo hasta las clases trabajadoras. El «fordismo» supuso el establecimiento de un nuevo contrato social, según el cual, en lo sucesivo, los salarios serían ajustados por la productividad, yendo más allá de la mera reposición

**Mejorar la evaluación del desempeño socioeconómico de un país obliga a evolucionar hacia una medición de la pobreza que ofrezca información estadística sobre las múltiples dimensiones que la gente considera relevantes para sentirse satisfecha con sus vidas**



**Desde hace varios años se ha dejado de medir la contribución de los diferentes factores de la producción nacional en el producto interno bruto (PIB). Esto impide una valoración sobre la forma en que se han distribuido los frutos del crecimiento económico entre los propietarios de los diferentes factores de producción y particularmente entre trabajadores y empresarios**

energética. De esta manera, empresarios y trabajadores, concebidos por la escuela marxista como clases con intereses antagónicos, encontraban una fórmula para convertirse en socios del crecimiento económico. Este cambio, junto al posterior desarrollo del estado del bienestar, abrió paso a una nueva etapa en donde las personas comenzaron a ser vistas como seres sociales de quienes se espera que desempeñen roles más integrales como trabajadores, y también como ciudadanos, padres, vecinos y amigos.

La medición de la pobreza es uno de los instrumentos privilegiados para evaluar el progreso social de las naciones. Por ello, la forma de abordar este aspecto crucial, lejos de improvisarse, debe considerar la complejidad de la vida de las personas. La educación, el empleo, la calidad de la vivienda y el acceso a redes de servicios de salud y pensiones —y no solo el ingreso y la alimentación— son todos determinantes del bienestar que deben ser incluidos en una medición multidimensional, congruente con el contrato social implícito en la *Constitución de la República* (1983).

Contar con buena salud, un trabajo decente, un nivel de educación competitivo, acceso a vivienda digna e ingresos que aseguren la vejez, entre otros, son aspectos que una y otra vez aparecen en las encuestas de opinión como fundamentales para las personas. De ahí que resulte indiscutible que si se mide la pobreza solo bajo la óptica de los ingresos, se pierden de vista los avances o retrocesos que las personas pueden experimentar en otras áreas que determinan su bienestar.

Además, la adopción de un enfoque multidimensional para medir la pobreza permite el diseño de la política social desde la óptica del desarrollo humano y no desde una versión minimalista de carácter asistencial, cuyo objetivo es el aumento de los ingresos o de la capacidad de consumo de manera transitoria. En cambio, se trataría de dar a los individuos las herramientas para que sean protagonistas en el aumento de su bienestar y en la ampliación del universo de sus posibilidades. Y es ahí donde cobra importancia la manera en que se establecen los salarios, en tanto que constitu-

yen el principal componente de los ingresos familiares. Sin embargo, al igual que con la pobreza, existen desafíos importantes para la medición y determinación de una política de salarios que favorezca a todos los que participan en la generación de riqueza del país.

Un primer desafío consiste en conocer más sobre la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico. En El Salvador, desde hace varios años se ha dejado de medir la contribución de los diferentes factores de la producción nacional en el producto interno bruto (PIB). Esto impide emitir una valoración sobre la forma en que se han distribuido los frutos del crecimiento económico entre los propietarios de los diferentes factores de producción y particularmente entre trabajadores y empresarios.

En segundo lugar, los aumentos de productividad no son un criterio utilizado aun en el análisis y definición de la política salarial del país. En El Salvador, la política establecida para fijar la retribución —el salario mínimo— de los trabajadores está formulada de espaldas al criterio de la productividad. De hecho, la productividad ni siquiera se encuentra presente en las mediciones económicas oficiales. De esta manera, los trabajadores siguen siendo remunerados bajo el criterio «*prefordista*», que considera ajustes únicamente en función del costo de vida y de la oferta y demanda de trabajo.

La irrelevancia de la productividad como criterio orientador de las políticas salariales es responsable del poco conocimiento del país sobre esta importante variable, y del poco trabajo que se dedica a definir políticas destinadas a aumentarla. La habilidad para producir más con los mismos recursos depende de las capacidades de las personas para innovar y ser creativos. En la medida en que no se amplíen las capacidades de las personas, la productividad continuará estancada.

La era del bienestar y consumo masivo de países con alto desarrollo humano ha sido posible mediante una inversión consistente y sostenida a favor de las mayorías de la población. Algunas de estas inversiones que han funcionado en otros países también han probado, en otra escala, ser válidas para El Salvador. Tal es

el caso de la educación que, pese a las limitaciones existentes, sigue siendo un trampolín para que las personas accedan a mejores salarios y empleos, y mejoren su calidad de vida.

Como resultado de todo esto, la forma de medir la pobreza en El Salvador no solo no sirve para orientar y evaluar el impacto de las políticas sociales entre sus supuestos destinatarios, sino más bien, produce frecuentes distorsiones. Para el caso, de acuerdo con los cálculos del método vigente, la pobreza se habría reducido en el año 2009, considerado el peor de los últimos 20 años para la economía del país. Contradictoriamente, entre el 2006 y el 2008, la pobreza aumentó 10 puntos en un momento en el cual la economía del país, si bien a niveles aun modestos, estaba creciendo (MINEC y DIGESTYC, 2008a, 2009 y 2010).

Por esa razón, este Informe recomienda comenzar a trabajar en el diseño de una metodología de medición de la pobreza de carácter multidimensional. De esta manera, el país podrá contar con un instrumento útil para diseñar, implementar y evaluar políticas dirigidas a personas y hogares con déficit de bienestar en diversas esferas fundamentales para una vida plena y que van más allá del ingreso.

En el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010*, el PNUD ha dado un paso adelante en esta dirección al publicar el Índice de Pobreza Multidimensional, que evalúa las privaciones en diferentes áreas del bienestar. Otros países, como México, ya han adoptado una medición multidimensional de la pobreza.

### **3. No colocar a la gente en el centro de las políticas públicas ha sido la principal falla de los modelos de desarrollo implementados en El Salvador**

Al analizar el surgimiento y desarrollo de la economía salvadoreña en el siglo XIX, el historiador Héctor Lindo-Fuentes concluía que las élites salvadoreñas de la época mostraron especial habilidad para adaptarse a los requerimientos del mercado internacional, pero

nunca parecieron muy dispuestas a compartir los beneficios de sus logros con la mayoría de la población. «Son muchos los caminos que conducen al subdesarrollo», sentencia (Lindo-Fuentes, 2002). En efecto, un vistazo a la implementación de los modelos económicos en el país confirmaría que, hasta ahora, todos los caminos intentados nos han llevado al mismo lugar. No colocar a las personas en el centro de las políticas ha sido, sin lugar a dudas, el principal yerro de los sucesivos experimentos económicos de El Salvador.

Para el paradigma de desarrollo humano, una economía al servicio de la gente es como un diamante de cuatro caras. La primera consiste en asumir un compromiso nacional para realizar inversiones sostenidas, especialmente en áreas clave como en salud, educación, ciencia y tecnología, que son fundamentales para el despliegue de las capacidades de las personas y para el mejoramiento permanente de su calidad de vida, así como en infraestructura. La segunda es que se debe adoptar un marco de políticas que permita liberar recursos suficientes para financiar con recursos propios esos niveles crecientes de inversión en capital humano e infraestructura. La tercera consiste en impulsar apuestas estratégicas que garanticen a la gente encontrar oportunidades de empleo acordes con su área de formación, y generar así los mayores niveles de productividad posibles. Finalmente, la cuarta consiste en garantizar que los aumentos de productividad, indispensables para lograr mayores tasas de crecimiento económico, también permitan pagar salarios reales cada vez más altos, a fin de que empresarios y trabajadores se vuelvan socios en el desarrollo.

En todas esas facetas el criterio rector en el diseño de iniciativas, programas y políticas debe ser asegurar y acrecentar, en la mayor medida posible, el bienestar de la gente. Así lo han hecho invariablemente los países donde su población goza de mayores niveles de desarrollo. Muchos de estos países, en su momento, aplicaron —en términos generales— modelos de desarrollo similares a los que ha adoptado El Salvador. ¿Por qué unos triunfaron y otros fracasaron?

**Un vistazo a la implementación de los modelos económicos en el país confirmaría que, hasta ahora, todos los caminos intentados nos han llevado al mismo lugar. No colocar a las personas en el centro de las políticas ha sido, sin lugar a dudas, el principal yerro de los sucesivos experimentos económicos de El Salvador**

**Todo esfuerzo económico y social que se emprenda debe responder, y no en último término, a la pregunta clave: ¿qué papel se le otorga a la gente? De otra manera, cualquier «receta» económica, por muy lógica que parezca terminará empujando a la gente a buscarse el futuro lejos de su propio país**

Un recorrido por los diferentes modelos económicos implementados en el país, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días lleva a concluir que El Salvador, paradójicamente, parecería haberse aferrado más bien a un «modelo único» con algunas variantes. Un modelo que ha hecho de los bajos salarios de los trabajadores la principal ventaja para insertarse en los mercados internacionales, y del subempleo la forma predominante de sobrevivencia de la mayoría de la población; que ha dependido de un limitado número de productos de exportación; y que además ha elevado el dogmatismo y la polarización ideológica a patrones de la práctica política. Para romper ese molde, el país necesita poner luces altas y vislumbrar un futuro diferente.

Todo esfuerzo económico y social que se emprenda debe responder, y no en último término, a la pregunta clave: ¿qué papel se le otorga a la gente? El modelo agroexportador se fundamentó en un intento por aprovechar los mercados internacionales. En la base estaba la concepción de los trabajadores como «mano de obra barata». El modelo de sustitución de importaciones no fue muy diferente: le apostó más a la formación de capital del sector industrial que a la generación de capacidades en la gente. A finales de los años ochenta se adoptó un modelo orientado inicialmente a la atracción de inversiones, y a la diversificación y aumento de la producción exportable, pero terminó dependiendo de la «exportación» directa de la mano de obra y de las remesas enviadas por esta.

Diversos analistas, cuando examinan el lento crecimiento de la economía salvadoreña de nuestros días, parecen seguir ignorando el papel crucial que tiene la inversión en la gente, especialmente para países pequeños, que están obligados a buscar una inserción exitosa en los mercados mundiales. El listado de medidas que sugieren es extenso: mayor flexibilización laboral, más incentivos al turismo, apostarle a la exportación de productos nostálgicos, convertir al país en un centro logístico, intensificar las concesiones de activos del Estado a compañías privadas, etc. Curiosamente, en ninguna de estas apuestas se menciona a la gente.

Aceptar este tipo de recetas equivaldría a seguir poniendo «la carreta delante de los bueyes». Y no es que en apuestas como las mencionadas no haya oportunidades, pero la historia ha demostrado que serán otra promesa incumplida si no se fundamentan en apostarle al valor agregado que se deriva de invertir cada vez más en la gente.

La experiencia internacional ha probado que la mayoría de países pequeños que han crecido, contaron con poblaciones que desarrollaron habilidades, tanto a nivel de mano de obra como intelectual. El mejoramiento constante de esas habilidades ha pasado a convertirse en un objetivo central de sus políticas. De otra manera, este tipo de «recetas» económicas, por muy lógicas que parezcan en el papel, terminan empujando a la gente a buscarse el futuro lejos de su propio país, como es el caso de El Salvador. Las personas quieren progresar, vivir bien sus vidas y no aparecer como espectadores en una fiesta organizada por otros. Quieren aliados, no benefactores.

Para hacer posible mayores niveles de desarrollo humano, ¿han faltado recursos, o es que más bien ha escaseado la voluntad política para resolverlos? Sin ir muy lejos, un país como Costa Rica, que a lo largo de su historia ha practicado modelos muy similares a los salvadoreños, ¿por qué ha tenido más éxito? La respuesta es que Costa Rica institucionalizó mecanismos que permitieron valorizar mejor a la gente, desde redes de protección social hasta la especialización en la producción de bienes de mayor valor agregado. Si ahora Costa Rica está en la punta de la producción de bienes de alta tecnología es porque comenzó por asegurar, medio siglo atrás, la educación de su gente.

En El Salvador, entre tanto, los niveles de inversión social y la cobertura de las redes de seguridad social han sido muy bajos. Pese a las declaraciones retóricas, que las ha habido muchas, la permanente dificultad de resolver estos baches indicaría que la sociedad no dispone del poder colectivo necesario para traducir en acciones concretas y eficaces sus intereses mayoritarios.

Son también muchos los caminos que conducen al desarrollo. El Salvador necesita

andar y desandar el intrincado sendero que ha recorrido, e iniciar un nuevo ciclo donde se impongan la sensatez y el interés genuino por el bienestar de las personas.

#### **4. El país debe reaccionar ante lo inmediato, sin dejar de enfrentar los obstáculos estructurales para el desarrollo**

La firma de los Acuerdos de Paz marcó un antes y un después en la vida de El Salvador. Sin embargo, parafraseando a Clausewitz, en el periodo que le siguió, hasta nuestros días, «la política se convirtió en una continuación de la guerra» solo que por medios pacíficos. Una de las expresiones de este fenómeno es la producción de cierto tipo de diagnósticos económicos y sociales destinados, principalmente, a las argumentaciones políticas, y que son pensados más bien para influir en el electorado. Con frecuencia estos diagnósticos suelen tener como horizonte temporal los 20 años de la posguerra.

La política, en su significado moderno, no puede prescindir de la cotidiana batalla mediática. Los medios (prensa, televisión y radio) están presentes en los circuitos de decisión y son una fuente de consenso o controversia para cualquier democracia. Los protagonistas de la política lo saben. Naturalmente, los formatos, efectos y hasta intenciones de los hacedores de política suelen verse influidos, a su vez, por los formatos y efectos propios de la comunicación mediática y de los sondeos de percepción pública. Ocurre con frecuencia que el «cálculo de la intención de voto» opera como el criterio que define la manera en que se aborda una determinada problemática. Estos y otros factores han contribuido a generar una visión de corto plazo en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Mientras unos sostienen que los problemas del país son consecuencia de las políticas de los gobiernos de los últimos 20 años, otros aseguran que el país en ese mismo período ha disfrutado más bien de uno de sus momentos de mayor estabilidad y progreso. Ese atrincheramiento no ha permitido mirar a El Salvador en una perspectiva histórica más in-

tegral. Es imprescindible superar los diagnósticos sobre el país que se centran en solo los últimos 20 años.

En este Informe se realiza un examen de más largo alcance sobre las condiciones sociales y económicas de El Salvador en los últimos 70 años. Una de las conclusiones de esta indagación es que, históricamente, el país ha tenido un desempeño mediocre en términos económicos y sociales. Reconocer este hecho ayudaría mucho a definir una agenda que atienda los rezagos y debilidades estructurales del país.

La visión cortoplacista que domina en la toma de decisiones se ha visto reforzada por las emergencias derivadas de la violencia delincinencial y los desastres naturales que permanentemente sufre el país. Las secuelas de estos fenómenos trastornan la vida cotidiana y demandan respuestas articuladas y efectivas. Sin embargo, la necesidad de reaccionar ante lo inmediato está empujando al país a dejar de lado el enfrentamiento de los obstáculos estructurales. Pareciera que no hay plena conciencia de que es en las históricas debilidades institucionales, económicas y sociales, donde se encuentra buena parte de la explicación de los altos niveles de violencia e inseguridad, y de la alarmante vulnerabilidad del país a los desastres naturales.

¿Cuáles son, entonces, esos obstáculos estructurales que están limitando el desarrollo del país? En este Informe se identifican y analizan dos de ellos: primero, históricamente la macroeconomía salvadoreña ha sido muy débil; y segundo, no se ha comprendido el rol central que debe jugar la política social en el proceso de desarrollo.

##### **(a) El Salvador ha tenido históricamente una macroeconomía débil**

Muchas veces el logro de una inflación baja se suele interpretar como sinónimo de una macroeconomía sana. La estabilidad macroeconómica, sin embargo, es mucho más que eso. Exige cuentas fiscales equilibradas, altas tasas de ahorro e inversión y un mejoramiento progresivo en la productividad y la competitividad. Todos estos aspectos contribuyen a que la economía crezca de manera robusta y propicie

**La visión cortoplacista que domina en la toma de decisiones se ha visto reforzada por las emergencias derivadas de la violencia delincinencial y los desastres naturales que permanentemente sufre el país. Sin embargo, la necesidad de reaccionar ante lo inmediato está empujando al país a dejar de lado el enfrentamiento de los obstáculos estructurales**

**La baja capacidad del país para insertarse en los mercados mundiales se refleja en los modestos niveles de inversión extranjera directa que ha logrado atraer. Un determinante fundamental del poco éxito de la estrategia de fomento de exportaciones y atracción de inversiones ha sido el estancamiento de la productividad**

que todos los ciudadanos en edad de laborar, y que deseen hacerlo, tengan un empleo.

Algunas de las principales fragilidades de la macroeconomía salvadoreña identificadas en este informe son las siguientes:

### **Bajos niveles de ahorro e inversión**

La piedra angular para la prosperidad de una persona, una familia o una nación es el ahorro. Durante los últimos 30 años, la tasa de ahorro promedio salvadoreña ha sido del 15% del PIB, un nivel muy por debajo del 25% o más registrado por las economías de alto crecimiento y que más invierten en desarrollo humano (World Bank, 2008).

Aunque entre 1990 y el 2009 el PIB y el ingreso per cápita salvadoreños aumentaron en 64% y 71%, respectivamente, la tasa de ahorro nacional disminuyó a alrededor del 10%. Como resultado, El Salvador registra actualmente la tercera tasa más alta de consumo privado como proporción del PIB en el mundo, pues por cada 100 dólares que se produjeron en 2009, los hogares consumieron en promedio US\$104. Esto representa un serio problema, porque la capacidad de inversión de un país depende en gran medida de la disponibilidad de ahorros con que cuente (Feldstein y Horioka, 1980).

Asimismo, la tasa de inversión promedio durante los últimos 30 años ha sido del 16% del PIB, un nivel muy inferior al 25% que han logrado los países líderes en crecimiento, e inclusive más bajo que el registrado por la mayoría de países de América Latina. Al descomponer las tasas agregadas de inversión, se encuentra que tanto la inversión privada como la inversión pública han estado históricamente por debajo de las tasas que se observan en países líderes en crecimiento económico.

Mientras que en los últimos cinco años la inversión pública en El Salvador ha rondado el 2.2% del PIB, en las naciones dinámicas de Asia esta alcanza entre el 5% y hasta más del 7% del PIB. En los últimos 40 años, la inversión privada salvadoreña ha promediado el 12.5% del PIB; en Chile ha rondado 15.4%, y en Singapur, el 25% del PIB.

### **Deterioro de la competitividad e incapacidad de insertarse con éxito en los mercados mundiales**

En El Salvador no se ha podido consolidar un sector exportador capaz de fundamentar un crecimiento robusto y sostenido de la economía. El flujo de remesas provenientes de los salvadoreños en el exterior le ha permitido al país —al menos en parte— financiar el déficit comercial, el cual ha llegado a representar casi la cuarta parte del PIB. Hace 40 años las remesas eran prácticamente nulas, pero hoy representan cerca del 16% del PIB. En los últimos 20 años han crecido a una tasa anual de casi el 8%, muy similar al crecimiento promedio anual de las exportaciones.

La baja capacidad del país para insertarse en los mercados mundiales también se refleja en los modestos niveles de inversión extranjera directa que el país ha logrado atraer. Un determinante fundamental del poco éxito de la estrategia de fomento de exportaciones y atracción de inversiones ha sido el estancamiento de la productividad. En un estudio reciente se muestra que entre 1960 y 2005, El Salvador sufrió una pérdida de productividad con relación a la de Estados Unidos del 42%. Esta pérdida, únicamente menor a la de Nicaragua y Venezuela entre los países de América Latina, es incluso más grande que la de países africanos como Argelia, Uganda, Kenia, Sierra Leona, Camerún y Mozambique (BID, 2010).

### **Fragilidad de las cuentas fiscales**

El análisis histórico de las finanzas del Estado muestra que El Salvador, con muy pocas excepciones, ha exhibido déficits fiscales. Sin embargo, estos se han acentuado en los últimos años. En promedio, el déficit fiscal para el periodo de 1970 al 2009 fue de 2.3%, y se han logrado superávits solamente por cuatro años durante la década de los setenta. La persistencia de déficits por períodos prolongados incide negativamente en la tasa de ahorro nacional, desplaza recursos que se habrían utilizado para financiar otras actividades de la economía,



dificulta el financiamiento de la inversión pública y limita la capacidad de llevar a cabo políticas anticíclicas que permitan ampliar el gasto en períodos de recesión económica.

A un gobierno que persistentemente opera con un nivel de gasto mayor a sus ingresos le resulta muy difícil atender exigencias de mediano plazo como la política social o la inversión pública en infraestructura. Cada año, la necesidad de cerrar las brechas fiscales nubla la capacidad de pensar en los temas que requieren una visión y perspectiva de más largo aliento.

Ante la falta de una visión clara de lo que se quiere lograr con el gasto, los gobernantes sucumben a la tentación de responder a lo inmediato para satisfacer las muchas demandas de los diferentes grupos de interés. Si falta la visión, la política fiscal deja de ser una palanca de desarrollo social y económico; y si falta la disciplina, aquella deja de ser un instrumento de política macroeconómica para convertirse en una constante fuente de inestabilidad.

La incapacidad de generar balances fiscales positivos para financiar la inversión pública ha empujado a los gobiernos salvadoreños a niveles de endeudamiento cada vez más altos. La deuda pública total en 1991, al finalizar la guerra civil, representaba el 50% del PIB. Este indicador descendió al 27% en 1998, para incrementarse nuevamente al 50% en el 2009.

Estimulado por la fragilidad de las finanzas públicas, en el país se han hecho una serie de intentos por mejorar la situación fiscal. En la actualidad se ha iniciado la discusión de un pacto fiscal que busca incrementar la carga tributaria hasta llegar al 17% del PIB y reducir hasta eliminar los altos déficits fiscales. La discusión, que recién inicia, no debe ser solo un ejercicio para equilibrar las cuentas fiscales, sino también una profunda reflexión sobre hacia dónde se quiere llevar al país, estableciendo con claridad sus objetivos prioritarios. Solo así la política fiscal podrá servir como instrumento de desarrollo del país.

### **Mediocre crecimiento de largo plazo**

Ninguno de los modelos económicos aplicados hasta ahora en El Salvador ha permitido que

el país alcance tasas de crecimiento robustas y sostenibles. El crecimiento promedio anual del país de los últimos 60 años ha sido apenas del 3.2%, un nivel muy bajo si se compara con el del resto de países de la región, y dramáticamente menor si se contrasta con el de países que tenían condiciones similares a las de nuestro país a mediados del siglo pasado.

De hecho, entre 1960 y el 2009, el PIB de El Salvador creció a una tasa promedio anual de 2.76%. Si se toma en cuenta que el crecimiento poblacional para el mismo período ha promediado el 1.63%, significa que el producto per cápita aumentó en el período a una tasa de 1.13%. De mantenerse este nivel histórico, el país tardaría 29 años en alcanzar el nivel actual del ingreso per cápita de Costa Rica y 45 en alcanzar el nivel actual de Chile.

### **Corolario. Estancamiento en la productividad, la generación de empleo y los salarios**

Para efectos del tema que interesa destacarse en este Informe, el análisis precedente debe relacionarse con las variables más estrechamente vinculadas con el bienestar de la gente: la generación de empleo y los salarios.

El capítulo 10 presenta la evolución de estas variables y muestra cómo las vulnerabilidades macroeconómicas descritas tienen como contrapartida una economía incapaz de reducir sustancialmente los altos niveles de subempleo y subutilización laboral, y de incrementar los salarios medios y mínimos reales que percibe la población.

Hasta ahora la presión por la generación de más empleos ha sido atenuada por los fuertes flujos migratorios. Más de 60 mil personas han salido anualmente del país durante los últimos 30 años en busca de mejores oportunidades. Pese a esto, la tasa de subutilización laboral (subempleo más desempleo) que se había reducido en más de 20 puntos porcentuales durante la primera mitad de los noventa, ha vuelto a aumentar por encima del 50% de la PEA. Los salarios mínimos reales han continuado descendiendo desde su instauración en los años setenta. Una vez se comprende el estancamiento en el poder

**Se ha iniciado la discusión de un pacto fiscal que busca incrementar la carga tributaria hasta llegar al 17% del PIB y reducir hasta eliminar los altos déficits fiscales. La discusión no debe ser solo un ejercicio para equilibrar las cuentas fiscales, sino también una profunda reflexión sobre hacia dónde se quiere llevar al país, estableciendo con claridad sus objetivos prioritarios**

**Las sociedades que avanzaron pese a tener un entorno aparentemente desfavorable para el desarrollo, convirtieron la política social en uno de los principales instrumentos de la política económica. Comprendieron que la política económica es también política social**

adquisitivo de los salarios, resulta comprensible que la población no aprecie como bueno el hecho que el país tenga una baja inflación: aunque los precios pueden ser estables, su capacidad de compra no se amplía en el tiempo.

### **(b) La política social ha tenido un papel subsidiario dentro del proceso de desarrollo**

Muchos países y territorios que ahora son ricos, como Singapur, Corea, Finlandia, Taiwán e Irlanda, solo tienen gente. Algunos además son pequeños, no son ni siquiera autosuficientes en agua, mucho menos en alimentos, minerales y combustible (Enríquez Cabot, 2004). La historia del despegue económico de cada uno de estos países respalda la autenticidad de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente (PNUD, 1990). Estos ejemplos también ofrecen a otros países pequeños, densamente poblados y con pocos recursos naturales —como El Salvador— la posibilidad de construir una visión optimista sobre su futuro.

¿Qué es lo que hicieron esas sociedades para avanzar tanto en un entorno aparentemente desfavorable para el desarrollo? Convirtieron la política social uno de los principales instrumentos de la política económica. Ellos comprendieron que la política económica es también política social. La política social ya no fue vista como algo residual, sino como uno de los ejes principales de sus estrategias de desarrollo. En El Salvador esto no ha sido posible por las siguientes razones:

### **La política social no ha tenido un rol central en el proceso de desarrollo**

Desde la *Constitución* de 1950, en El Salvador se reconoce que el Estado debe asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Sin embargo, hasta ahora no se ha realizado una reflexión profunda sobre el papel de la política social en el proceso de desarrollo del país que además permita construir una visión común y una estrategia alrededor de la misma. En el país, lo que ha predominado es la aplica-

ción mecánica de programas y políticas sociales, muchos de ellos inventados en otros países.

Entre 1950 y 1989, durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se introdujeron políticas sociales tales como el salario mínimo y la instauración del sistema de seguridad social para salud y pensiones de los trabajadores del sector formal. Se hicieron, además, algunos esfuerzos en materia de vivienda a través del Fondo Social para la Vivienda (FSV) y del Instituto de Vivienda Urbana (IVU). Luego, de 1990 en adelante, como parte del modelo que buscaba una mejor inserción del país dentro del proceso de globalización, se introdujo una cotización obligatoria al Instituto Salvadoreño del Formación Profesional (INSAFORP) para la capacitación a los trabajadores, y se implementaron programas de atención focalizada a los más pobres en una diversidad de ámbitos: educación (EDUCO), salud (SIBASI), vivienda (FONAVIPO), ingresos (Red Solidaria), empleo (PATI) y alimentación (Escuelas Saludables).

Sin embargo, en ambos períodos la política social careció de visión, de objetivos y metas claras, y jugó un papel secundario dentro del proceso de desarrollo.

Esta es una importante diferencia con lo ocurrido tanto en los países nórdicos como en Singapur, utilizados como referentes en ese Informe. Por ejemplo, desde principios del siglo pasado pero con más énfasis a partir de los años cincuenta, los países nórdicos optaron por un modelo de política social basado en el enfoque de derechos, por el desarrollo de capacidades de acuerdo al ciclo de vida de las personas, la equidad de género y la aversión hacia la desigualdad. Producto de ello, mantuvieron como horizonte la cobertura universal y la progresividad en los ámbitos cubiertos.

Adicionalmente, promovieron desde muy temprano la participación de la mujer en actividades remuneradas. Ello contribuyó al establecimiento de un modelo de dos proveedores para el hogar y a una delimitación más clara de los roles de la familia, el Estado y el mercado en la construcción del bienestar. Finalmente, la aversión a la desigualdad les condujo al establecimiento de

una política fiscal basada en cotizaciones e impuestos altos y progresivos que les permitió hacer inversiones importantes en el despliegue de las capacidades de su gente, pese a haber partido de un nivel de desarrollo muy bajo.

El ejemplo de Singapur no es exactamente igual. Allá, a finales de los años sesenta, en lugar de elevar los impuestos, se implementaron medidas de ahorro obligatorio y se abrió paso a un modelo de política social de tipo productivista que concebía el mejoramiento progresivo de las capacidades de las personas a través de la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología como el camino para edificar una economía internacionalmente competitiva. Poco a poco se fueron enterando de que la política social era, además, un excelente instrumento de cohesión social y un mecanismo privilegiado para financiar el desarrollo con recursos propios al tiempo que se iban ampliando los ámbitos cubiertos.

Lo que ambos casos —los países nórdicos y Singapur— tienen en común, más allá de las especificidades históricas, culturales y políticas de cada uno, es que la política social fue crucial para mejorar los niveles de convivencia social y afianzar lazos de identidad cultural, al tiempo que edificaban economías competitivas que les permitieron mejorar el nivel de bienestar de sus habitantes mediante aumentos sostenidos en la productividad laboral, los salarios reales y las tasas de trabajo decente.

### **La cobertura y alcances de la política social han dependido de los resultados de la política económica**

En El Salvador del último siglo, la política social ha sido más bien una variable dependiente y no independiente de los resultados de la política económica. En la medida en que las tasas de crecimiento económico y de creación de trabajo decente han sido bajas, también han sido bajas tanto las contribuciones del gobierno central a la política social como las derivadas de las cotizaciones obligatorias. Así, aunque el gasto público social ha venido aumentando hasta llegar a representar alrededor del 11% del PIB, es todavía inferior en más de 5 puntos porcentuales al promedio de

América Latina, y cerca de 18 puntos más bajo que el de los países nórdicos.

Por eso no sorprende que, pese a los evidentes progresos sociales experimentados, el país continúe apareciendo entre las naciones de América Latina peor clasificadas en indicadores relacionados con la esperanza de vida al nacer, la desnutrición, el acceso a agua potable y servicios de saneamiento, la escolaridad promedio, la tasa de alfabetismo adulto, la calidad de la educación y la capacidad de innovación, entre otros. Tampoco sorprende que el avance en desarrollo humano en los últimos 40 años haya sido menor que el promedio latinoamericano, y bastante más bajo que el de los países del sudeste asiático (Gidwitz et al., 2010).

Del mismo modo, las desigualdades del Índice de Desarrollo Humano (IDH) dentro del mismo país siguen mostrando brechas importantes. Por ejemplo, los habitantes del municipio de Antiguo Cuscatlán (La Libertad) disfrutaban de un IDH similar al de un país como Portugal, mientras municipios como Jutiapa (Cabañas) y Lislique (La Unión) se encuentran al nivel de los empobrecidos países del África subsahariana. El Salvador presenta un IDH de 0.659, lo que le ubica como un país de desarrollo humano medio. Sin embargo, si se tomara en cuenta la desigualdad existente dentro del país —una de las mayores de América Latina—, El Salvador experimentaría una caída en 14 puntos, colocándose en un nivel de desarrollo humano similar al de Honduras (PNUD, 2010).

Lo más preocupante, sin embargo, es que al haber avanzado poco en el despliegue de las capacidades de las personas, el país, lejos de mejorar, ha retrocedido en los campos del empleo, la productividad relativa y los salarios, que son justamente los que permiten la retroalimentación entre la política económica y la política social.

### **La política social se ha concebido como un instrumento destinado a aliviar los efectos de la pobreza**

De los estudios de desarrollo comparado se obtiene que la política social se administra básicamente con dos tipos de estrategias: la creación y

**Pese a los evidentes progresos sociales experimentados, el país continúa apareciendo entre las naciones de América Latina peor clasificadas en indicadores relacionados con la esperanza de vida al nacer, la desnutrición, el acceso a agua potable y servicios de saneamiento, la escolaridad promedio, la tasa de alfabetismo adulto, la calidad de la educación y la capacidad de innovación**



**Las tendencias demográficas presentan desafíos y oportunidades para distintos grupos poblacionales. En las próximas décadas el número de personas mayores de 70 años casi se triplicará, pasando de cerca de 297 mil personas a cerca de 812 mil en el 2050, y de representar ahora el 7.2% del total de la población, a representar el 25%**

fortalecimiento de redes de seguridad social que tienen como horizonte la cobertura universal y la progresividad en los ámbitos cubiertos, y mediante programas de atención focalizada a favor de los grupos más pobres y vulnerables.

Por lo general, aunque con diferencias importantes de cobertura, ámbitos cubiertos y fuentes de financiamiento, las redes de seguridad social constituyen la herramienta principal de política social en todos los países de alto desarrollo humano. En los países de desarrollo humano medio y bajo, como El Salvador, ocurre lo contrario. Existen redes de seguridad social, pero que cubren casi exclusivamente a los trabajadores del sector formal (que en muchos casos es minoritario); a la vez, estas redes solo cubren un limitado número de ámbitos (salud y retiro).

Ante tal falencia se han creado, como parte de la política social, varios programas (e. g. Comunidades Solidarias, los SIBASI, Escuelas Saludables, EDUCO, etc.) e instituciones de atención a grupos pobres o vulnerables (e. g. FISDL, FONAVIPO, Secretaría de Inclusión Social, ILP, etc.), cuyos beneficiarios son seleccionados bajo diferentes metodologías. Estos programas, a su vez, son complementados con subsidios a ciertos bienes y servicios tales como gas licuado, transporte colectivo, agua y electricidad, entre otros.

La política social, así definida, ha dejado de ser una herramienta orientada a promover el desarrollo y uso de las capacidades de la gente para pasar a convertirse en programas de entrega de bienes y servicios que sin duda alivian las finanzas de los beneficiarios, pero no atienden las condiciones estructurales que dan origen a la pobreza y la precariedad laboral.

## **5. Las transformaciones poblacionales que está viviendo el país obligan a convertir a las políticas de empleo en el centro de todos los esfuerzos**

El Salvador está viviendo un cambio demográfico silencioso pero trascendental que se ha venido gestando en los últimos 60 años, y que

continuará en las próximas décadas. Las tendencias demográficas que está viviendo el país presentan, a su vez, importantes oportunidades y desafíos que deben tomarse en cuenta en las políticas de desarrollo.

La dinámica demográfica en El Salvador ha experimentado transformaciones, entre otras razones, por la reducción del número de hijos por mujer, así como por la sobremortalidad masculina. Asimismo, la migración internacional ha venido contribuyendo de manera sustancial con un aporte neto anual negativo de alrededor de un 6% a 7% en la tasa crecimiento natural. Otra de las transformaciones importantes consiste en el aumento de la esperanza de vida de la población: hace 60 años la expectativa promedio de vida era de 45 años; actualmente es de 71, y se espera que llegue a 78 en el 2050.

Las tendencias demográficas presentan desafíos y oportunidades para distintos grupos poblacionales. Para la población de mayor edad, los desafíos están en el acceso a salud y pensiones. En las próximas décadas el número de personas mayores de 70 años casi se triplicará, pasando de cerca de 297 mil personas a cerca de 812 mil en el 2050, y de representar ahora el 7.2% del total de la población, a representar el 14%.

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

Aunque suele ser más fácil comprender el impacto que una población de mayor edad

tendrá en el sistema de pensiones, poco se analizan las implicaciones que tendrá el cambio demográfico en la educación y las oportunidades de empleo de la población más joven. El bono demográfico se constituye en una importante ventana de oportunidad.

En 1950 había 88 personas dependientes por cada 100 en edad de trabajar. Este número se ha reducido en la actualidad hasta 63 dependientes por cada cien. Esta tendencia configura el llamado «bono demográfico», que consiste en que el país tiene una mayor proporción de la población en edad de trabajar y una menor proporción de personas que requieren inversiones en educación y salud. Esto significa que, como país, está aumentando la capacidad de ahorrar e invertir, y se está presentando una oportunidad única para articular un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico.

En general se considera positivo para una sociedad que la dependencia demográfica sea baja, pues ello significa que hay proporcionalmente menos personas que constituyen «una carga» que debe de ser resuelta por la población en edad económicamente activa. Ese bono demográfico solo será de beneficio en la medida en que todas las personas que hoy se encuentran en edad de trabajar, puedan ser integradas al mercado laboral con un empleo formal que les garantice un salario digno y los beneficios relacionados con la salud, la seguridad social y las pensiones

Sin embargo, de acuerdo con las actuales proyecciones demográficas, a partir del año 2045 la población de adultos mayores empezará a crecer a un ritmo mayor que la población en edad de trabajar, dando fin al bono demográfico. De hecho, se espera que entre el 2045 y el 2050 la población inactiva crezca un 3.1%, mientras que la población en edad de trabajar únicamente crecerá un 2.2%. En el momento en que el número de personas dependientes por cada 100 personas que trabajan (tasa de dependencia) comience nuevamente a aumentar, se habrá cerrado la ventana de oportunidad que está ofreciendo el bono demográfico.

Esto acentúa la necesidad de priorizar las políticas que tengan como objetivo la educa-

ción y el incremento del trabajo decente para los jóvenes que se incorporarán al mercado laboral. Existe un bono demográfico en educación, porque la población escolar como porcentaje de la población total se reduce: esto significa la oportunidad de poder dar a los niños una mejor educación. En materia laboral, como ya se mencionó, la incorporación de un mayor número de jóvenes al mercado de trabajo generará condiciones propicias para aumentar el ahorro y la inversión.

Al respecto se identifican importantes retos para El Salvador. Los logros de tasas de matrícula a nivel de educación básica (97% en el 2008), contrastan con las tasas de matrícula de educación secundaria y superior (60% y 26% en el mismo año, respectivamente). Los grupos más jóvenes enfrentan mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral. Las tasas de desempleo entre jóvenes de 18 a 24 años alcanzan el 14.2%, contra un 7.3% de promedio nacional para la PEA. Como producto de los cambios demográficos, durante los próximos 20 años se necesitará crear más de 730,000 nuevos empleos en el país. Aunado a esto, si se desea eliminar la subutilización laboral en un período de 20 años, será necesario generar 1.3 millones de empleos con acceso a redes de seguridad social adicionales, o sea, 65 mil empleos por año.

En América Latina recientemente se ha empezado a poner más atención al grupo de los «ninis», término que se usa para designar a aquellos jóvenes que, por diversas razones, ni estudian, ni trabajan. En El Salvador, se estima que en el 2009 la cantidad de ninis rondaba los 297 mil jóvenes. De hecho, hoy por hoy, en este país 1 de cada 5 jóvenes es nini. Por sus condiciones socioeconómicas, constituyen un grupo de población vulnerable a caer en actividades delictivas y con dificultades de lograr una inserción exitosa en el mercado laboral.

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

**Como producto de los cambios demográficos, durante los próximos 20 años se necesitará crear más de 730 mil nuevos empleos en el país. Si se desea eliminar la subutilización laboral en un período de 20 años, será necesario generar 1.2 millones de empleos con acceso a redes de seguridad social adicionales, o sea, 60 mil empleos por año**



# Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente

## 1. Introducción

Una de las principales conclusiones de este Informe es que, desde sus inicios como república, El Salvador ha venido practicando una suerte de “modelo único” de desarrollo. Este modelo ha hecho de los bajos salarios de los trabajadores la principal ventaja para insertarse en los mercados internacionales, y del subempleo la forma predominante de sobrevivencia de la mayoría de la población.

En buena medida esa es la principal razón por la cual, hasta ahora, todos los caminos intentados (introducción y expansión del café, industrialización por sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y atracción de inversiones) han llevado al país al mismo lugar. Todos esos caminos han iniciado con grandes expectativas e, inclusive, arrojando resultados satisfactorios, pero que luego comienzan a erosionarse hasta terminar en crisis que, como la actual, desencadenan círculos viciosos y fuertes oleadas de pesimismo.

Es como si El Salvador fuera un pueblo condenado al trabajo inútil y sin esperanza. Como Sísifo, quien fue castigado por los dioses a empujar una roca enorme hasta lo alto de

una montaña, pero antes de alcanzar la cima, la piedra siempre volvía a caer, viéndose obligado a empezar de nuevo desde el principio.

Esto, obviamente es una metáfora. No significa que sigamos siendo el mismo país de principios del siglo XIX, descrito por Lindo-Fuentes (2002): aislado, dedicado mayormente a la agricultura de subsistencia y con una clase profesional de cuatro abogados, cuatro médicos, 12 cirujanos y siete boticarios.

Cada modelo, ciertamente, ha dejado sus huellas. Con el café se modificó la estructura de tenencia de la tierra, surgieron los primeros grupos empresariales locales y se consolidaron las bases de una economía agroexportadora. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones abrió paso a un acelerado proceso de urbanización de la población, permitió un crecimiento importante de las clases medias y fortaleció las relaciones económicas con el resto de países centroamericanos. Finalmente, durante la vigencia del modelo actual se expandió la maquila, se aceleraron las migraciones laborales y se ha edificado una economía de consumo y servicios dependiente de las remesas familiares, que se han convertido en la principal variable macroeconómica del país.

Durante los últimos 50 años también se han producido algunos progresos socioeconómicos importantes. Este Informe documenta, por ejemplo, avances notables en la esperanza de vida, en la reducción de las tasas de mortalidad, en los indicadores educativos, en el acceso a servicios sociales básicos, en la reducción de la pobreza y en los indicadores relacionados a la mayoría de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el ámbito político, el país también transformó el régimen autoritario y excluyente que se tenía en un régimen democrático, inclusivo y competitivo.

Pero estos avances, aunque importantes, no han sido suficientes para sacar al país del grupo de los denominados países pobres, tercermundistas, en desarrollo o simplemente subdesarrollados. Y es que en estos tiempos de globalización, si un país se estanca o avanza menos que los demás, se atrasa. Esto es algo que parece estar ocurriendo con El Salvador si se le compara con otros países. En los últimos años, su Índice de Desarrollo Humano ha aumentado, pero este aumento ha ocurrido a un ritmo ligeramente inferior al de los otros países de desarrollo humano medio, por lo que su posición ha permanecido casi inalterada dentro de la clasificación que construye anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Adicionalmente, entre los años 2005 y 2010, si se toma como base el valor del Índice de Competitividad Global construido por el Foro Económico Mundial, El Salvador ha perdido 19 posiciones entre 113 países clasificados.

La sensación de que el país esencialmente continúa siendo el mismo pese a haber registrado avances, también se impone al constatar las coincidencias entre los diagnósticos realizados en el pasado y la situación actual.

Cuando se formuló la propuesta del modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, por ejemplo, se señalaba que El Salvador estaba atravesando por una de las más severas crisis de su historia. Según FUSADES (1985), algunas de las características de ese momento eran: “en lo económico, graves desequilibrios financieros internos y

externos manifestados en falta de inversión, déficit fiscal, falta de divisas y grandes incrementos en el costo de la vida; en lo social, alto grado de desempleo, desplazamiento de grandes grupos de población e incremento de las deficiencias en educación, salud y vivienda. Finalmente en lo político, polarización y fragmentación de diversos sectores de la población y confrontación armada”.

Hoy, 25 años después, influido por el fuerte impacto que está teniendo sobre el país la crisis económica internacional, el diagnóstico socioeconómico y político, aunque con matices, es casi el mismo. La relación ahorro-inversión continúa desequilibrada, pero a tasas más bajas. Se están volviendo a registrar niveles de déficit fiscal e incrementos en la deuda pública que de no corregirse pronto, podrían generar problemas de insolvencia. La brecha comercial, lejos de reducirse, se ha ampliado sustancialmente.

En el ámbito social, el poder adquisitivo de los salarios se ha deteriorado todavía más, los niveles de subutilización laboral (desempleo y subempleo) siguen siendo muy altos, y persisten enormes brechas y desafíos en nutrición, salud, educación y vivienda. En lo político, la polarización y fragmentación de diversos sectores de la población continúan, al tiempo que se ha desatado una ola de violencia y delincuencia que está generando incluso más muertes que durante el conflicto armado. Finalmente, en el ámbito cultural, El Salvador sigue sin contar con un imaginario de país capaz de cohesionar a la sociedad entera en torno a aquellos signos de identidad que ayuden a producir un sentimiento de fraternidad y destino compartido.

Pareciera ser que los ensayos de desarrollo practicados en el pasado partieron de la premisa de cambiar todo para que al final nada cambie (Lampedusa, 2004). Esta propuesta: “Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente”, a diferencia, está fundamentada en apostarle a cambiar pocas cosas, pero fundamentales, para que todo cambie. El cambio más importante de todos es que coloca a la gente en el centro del proceso de desarrollo.

## 2. El Salvador de hoy. Resumen de los principales desafíos

El Salvador enfrenta actualmente importantes desafíos que han sido documentados en el Informe. Estos pueden resumirse en dos grupos: los socioeconómicos e institucionales, que constituyen la justificación para la propuesta que acá se desarrolla; y los desafíos políticos, de identidad, seguridad y vulnerabilidad, que forman parte del entorno en el que se concibe la propuesta. Si bien este segundo grupo de desafíos no viene acompañado de recomendaciones puntuales, sí resulta pertinente su inclusión, puesto que representan aspectos fundamentales para el bienestar de las personas que no pueden ser obviados.

### Desafíos socioeconómicos e institucionales

1. Altas tasas de subutilización laboral. Solamente el 47.6% de las mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral (contra un 64% de participación femenina en países de desarrollo humano alto). De cada 100 personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA), 7 están desempleadas y 44, subempleadas.

2. Persistencia de elevados niveles de pobreza y déficits sociales. De acuerdo con la forma en que actualmente se mide la pobreza en el país, alrededor de 4 de cada 10 hogares salvadoreños son pobres. La escolaridad promedio apenas alcanza los 6 años, y la tasa de analfabetismo de las personas de 10 años ó más es del 14%. Entre los menores de 5 años, el 14% presentan retardo en talla en las zonas urbanas, y 24% en el área rural. Del total de la población que se enferma en el país, el 40% no recibe servicios de salud, y aproximadamente solo el 20% de la población tiene algún seguro de salud. Del total de la PEA, solamente el 18% es cotizante del sistema de pensiones. El 68.9% de la población carece de una vivienda aceptable, el 21.3% no dispone de servicio de agua por cañería, y el 9% no cuenta con servicio de electricidad.

3. Graves desequilibrios macroeconómicos. Durante los últimos años la situación macroeconómica del país se ha deteriorado sustancialmente, dando lugar a los cuatro desequilibrios que se describen a continuación.

- El país consume más de lo que produce: en el 2009, por cada US\$100 que el país produjo, se consumieron US\$102.4 (entre gasto de las familias y gobierno). El Salvador ocupa la tercera posición en el mundo de los países con la relación consumo/PIB más alta.

- Bajos niveles de ahorro e inversión: El Salvador invierte poco y ahorra aun menos: en el 2008 y 2009, la inversión promedió el 14% del PIB, y el ahorro el 9.3%. En contraste, los países de alto crecimiento económico presentan tasas de ahorro e inversión del 25% o más con relación al PIB (World Bank, 2008).

- Déficit comercial creciente y modesta capacidad de atraer inversión extranjera directa (IED): el déficit comercial ha pasado de representar el 13% del PIB en 1991, a más del 20% del PIB en los últimos años. Producto de ello, aunque las remesas familiares han crecido a una tasa promedio de 8.1% en los últimos 20 años (9.5%, si excluyéramos el 2008 y el 2009) y equivalen al 16% del PIB, en los últimos años solo han cubierto el 80% del déficit comercial. Por su parte, los flujos de IED han sido bajos si se comparan con otros países (UNCTAD, 2010), y más aun si se les compara con su importancia relativa a las remesas: entre 1992 y el 2008, la IED promedió US\$350 millones por año, versus más de US\$1,930 millones de remesas en el mismo período.

- Precaria situación fiscal: la deuda pública total como porcentaje del PIB ha aumentado en 20 puntos porcentuales en los últimos 11 años, pasando de 33% en 1998 a 53% en el 2009. Aunque El Salvador ha adolecido de déficits fiscales crónicos (ver capítulo 9), estos se han acentuado en los últimos años a tal punto que en el 2009, el déficit fiscal alcanzó el 5.6% del PIB, superior incluso al déficit del 4.5% que se tenía en 1989 cuando el país estaba en guerra.

4. Bajo crecimiento económico: en gran medida, como consecuencia de los desequilibrios mencionados, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento per cápita promedio

de apenas el 1.1% durante los últimos 50 años. Las perspectivas son similares para el futuro, pues El Salvador se ubica entre los cuatro países de menor crecimiento proyectado para el 2011 y el 2012 de un total de 25 países de América Latina y el Caribe (World Bank, 2010).

5. Debilidades institucionales: El Salvador ocupó la penúltima posición entre 18 países de América Latina evaluados según el grado de meritocracia en la administración pública, y la posición 108 de 139 países en la clasificación del Foro Económico Mundial que mide la percepción de favoritismo en las decisiones de los funcionarios de gobierno.

### Desafíos del entorno

1. Polarización política. Casi 20 años después de los Acuerdos de Paz, el dogmatismo y la polarización ideológica continúan siendo los patrones dominantes en la política salvadoreña. Superar esta polarización es probablemente el mayor desafío nacional, porque el desarrollo es imposible en un país tan dividido. La buena noticia es que la polarización ha dejado de ser políticamente rentable en el país. Apostarle a la moderación en estos momentos no es solamente una oportunidad para el país, sino también para los partidos políticos, que junto a la Asamblea Legislativa son dos de las instituciones en que menos confía la población.

2. La violencia y la delincuencia. El año 2009 cerró con una tasa de 71 homicidios por cada 100 mil habitantes y con un 32% de salvadoreños que manifiesta haber sido víctima de algún delito durante los últimos 12 meses (PNUD, 2009). Por otra parte, el 90% de la población se siente insegura en los lugares públicos; el 63% evita ciertos lugares de recreación; el 40% limitó lugares de compra; el 37% ha dejado de acudir a espacios de recreación y el 14% ha sentido necesidad de cambiar de colonia (IUDOP, 2009 y Prado, 2009).

3. Alta vulnerabilidad ambiental. Cerca de 160 mil personas resultan afectadas anualmente por desastres naturales, los que le cuestan al país un promedio de 4.2% del PIB al año. Cuarenta y uno de cada 100 salvadoreños residen en municipios de alto riesgo.

4. Ausencia de cohesión social y signos de identidad unificadores. El país vive una suerte de “crisis de lo salvadoreño”, que se expresa en los altos niveles de conflictividad, en violencia social y simbólica, y en una falta de compromiso ciudadano y sentido de adhesión a un proyecto común de nación. Los desafíos culturales no son accesorios. Ningún modelo de desarrollo, aun el más sensato y mejor pensado, será viable si el país no es capaz de construir un “nosotros” que integre y permita el disfrute de una ciudadanía real a toda su población.

### 3. Fundamentos y principios orientadores del modelo

Estas “Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente” están fundamentadas en el paradigma del desarrollo humano y en el enfoque de derechos. En el paradigma del desarrollo humano porque, a diferencia de los modelos anteriores, asume con seriedad que la verdadera riqueza del país está en su gente. Se trata de un modelo sustentado en hacer inversiones crecientes y sostenidas en el desarrollo de las capacidades de las personas, y en la creación de un entorno que permita su aprovechamiento, para que también las personas amplíen sus opciones y oportunidades.

El modelo está basado, además, en el enfoque de derechos: primero, porque asume los principios fundamentales que rigen el orden económico, el orden social y el orden político plasmados en la Constitución de la República, en cuanto norma de todas las normas y contrato social básico de la nación; en segundo lugar, porque incorpora dentro de sus objetivos la plena realización de los derechos humanos de todas las personas.

De la conjugación de estos dos enfoques se derivan los siguientes principios orientadores del tipo de desarrollo que se busca:

**Bienestar.** La Constitución identifica a la persona humana como el origen y fin del Estado, y reconoce a las personas la libertad de actuar según su razón y voluntad, no estando obligados a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe. Complementariamente,



el desarrollo centrado en la gente busca ampliar las libertades reales de las personas, de manera que puedan llevar adelante los planes de vida que consideren valiosos.

**Cohesión social.** Se refiere a la necesidad de establecer consensos entre la ciudadanía, las fuerzas sociales, económicas y políticas, y el gobierno, basados en la justicia social, el respeto al estado de derecho y la primacía de los intereses generales sobre los particulares. Las principales áreas en las que se requieren consensos son: la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios; la estructura tributaria, el financiamiento de las redes de seguridad social y las políticas de empleo y seguridad, entre otras.

**Productividad.** Al ser las personas la piedra angular del desarrollo, es fundamental asegurar su plena participación en el proceso de generación de ingresos con trabajo decente. El aumento sostenido de la productividad es el punto de encuentro de las inversiones realizadas para mejorar su salud, conocimientos y destrezas, y el uso de esas capacidades en el mundo laboral.

**Equidad.** Las personas deben tener acceso a la igualdad de oportunidades para desplegar sus potencialidades y participar equitativamente en todas las esferas de la sociedad. Particular importancia tiene en este marco la equidad de género, no sólo por razones de justicia social, sino también porque la plena incorporación de las mujeres volvería más fácil el esfuerzo del desarrollo. Con la prevalencia de altos niveles de exclusión de las mujeres, el país se priva o desaprovecha los aportes de este sector mayoritario de la población.

**Ciudadanía plena.** El Salvador es un país democrático donde el poder político emana del pueblo y los funcionarios son sus delegados. La palabra democracia significa “gobierno por el pueblo”. En un régimen auténticamente democrático, por lo tanto, la gente debe participar en los diversos procesos que afectan sus vidas y asegurarse de que sus intereses estén plenamente representados en las decisiones políticas.

**Sostenibilidad.** Es inmoral pretender mejorar la calidad de vida de las generaciones

presentes a costa de las condiciones de reproducción de las generaciones futuras. Esto obliga a ser sumamente cuidadosos con las deudas económicas, las deudas sociales y las deudas ambientales. En el caso de las deudas económicas, la premisa es que no se debe financiar abusivamente el consumo actual con deudas que se tendrán que pagar más adelante. En el caso de las deudas sociales, el imperativo moral consiste en invertir más en la gente para disminuir los problemas heredados a las nuevas generaciones y, al mismo tiempo, elevar su potencial productivo. Finalmente, el caso de las deudas ambientales se refiere a que es inaceptable pretender mejorar el bienestar presente a costa de la destrucción ambiental y la apropiación desigual de los recursos naturales.

## 4. Visión y objetivos de largo plazo

### Visión

Ser un país de alto desarrollo humano al cabo de una generación.

### Objetivos de largo plazo

Lograr que todas las personas en edad de trabajar y con voluntad de hacerlo tengan trabajo decente. Dentro de la estrategia que se plantea, este objetivo es crucial para el logro de los demás y consiste en disminuir de manera progresiva el desempleo, el subempleo y el empleo informal, hasta llegar al pleno empleo.

Cobertura universal en los siguientes pilares de la política social. Familia e hijos (atención prenatal, cuidado y educación temprana); educación (bachillerato y opciones de educación superior); salud (acceso con calidad a redes públicas o privadas); empleo (capacitación, reconversión laboral y seguro por desempleo); vivienda e inversiones (propiedad de la vivienda); pensiones y discapacidad.

Corregir los desbalances macroeconómicos y financieros internos y externos. Concretamente, se requiere pasar de una economía de consumo a una economía de producción,



lograr un equilibrio ahorro-inversión a un nivel creciente de ambas variables, equilibrar las finanzas públicas y reorientarlas a favor del desarrollo, y revertir el desequilibrio externo mediante el mejoramiento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía.

Reactivar la economía y sentar las bases para el logro de un crecimiento robusto y sostenido. El crecimiento económico estaría fundamentado en el fortalecimiento de la relación ahorro-inversión y el aumento de la productividad laboral. Sobre la base de estos ejes se promovería el desarrollo de cadenas de valor, la diversificación de la producción y un mejoramiento de la competitividad que permita reducir progresivamente la brecha comercial, tanto por la vía de aumentar exportaciones como por la de sustituir importaciones.

## 5. La estrategia

### a. La estrategia en síntesis: construcción del círculo ahorro-inversión- competitividad-crecimiento-empleo

La estrategia consiste en la construcción de un círculo virtuoso que eleve los niveles de ahorro, inversión, competitividad, crecimiento y empleo (ver diagrama 1), y que a la vez permita construir una relación armónica entre el desempeño macroeconómico del país y el mejoramiento progresivo del nivel de bienestar de la población.

El punto de partida de la estrategia es el aumento de la tasa de ahorro nacional a partir de la introducción de nuevas contribuciones obligatorias vinculadas a la ampliación progresiva de los ámbitos cubiertos por las redes de seguridad social, más algunas medidas fiscales que permitan modificar el mapa de incentivos a favor de la inversión y la producción y en detrimento del consumo y las importaciones. Se trata, por lo tanto, de sacrificios que tendrán que hacer todos los miembros de la sociedad (gobierno, empresarios y familias) que tomarán la forma de menor consumo presente, pero que tendrán como contrapartida mayores niveles de inversión en productividad

y un mejoramiento de la competitividad de la economía. Una de las ventajas es que es posible hacer sacrificios. El PIB per cápita y el ingreso per cápita de El Salvador hoy, superan a los niveles alcanzados en 1990 en 63% y 71%, respectivamente.

Por otra parte, el crecimiento del país no puede continuar dependiendo predominantemente de la expansión del consumo, por lo que es necesario y posible aumentar el ahorro y desalentar el consumismo. Esta propuesta contiene políticas concretas para lograrlo.

Los sacrificios en el consumo presente, que significan el ahorro, habrán valido la pena si los recursos se invierten debidamente. El uso que se define para el ahorro en esta estrategia es la inversión en las capacidades de las personas y en la construcción de infraestructura que ayude a mejorar los niveles de empleo y competitividad; esto es, inversión en productividad. Ello significa, además, que se descarta la utilización de los recursos del ahorro para financiar gasto corriente, incluidos los subsidios al consumo. Esto, por dos razones: en primer lugar porque la estrategia busca romper con la tendencia actual hacia un mayor endeudamiento público y privado, que tendrá que ser pagado por las futuras generaciones en la medida en que se continúen postergando los ajustes. En segundo lugar, porque únicamente destinando los recursos a inversiones productivas se podrá generar el retorno necesario para seguir retroalimentando el círculo virtuoso que se busca construir.

De esta forma, los primeros dos componentes del círculo —ahorro e inversión— resumen la manera en que se ha previsto financiar las crecientes inversiones destinadas a expandir las capacidades de las personas y mejorar la infraestructura.

El tercer elemento del círculo es la competitividad. El impacto de los mayores niveles de inversión social y en infraestructura puede verse limitado, afectando la competitividad de la economía, si los mercados no funcionan adecuadamente y si no se dispone de un clima apropiado de inversiones. En este Informe se ha documentado la persistencia de fallas en mercados clave de la economía salvadoreña y

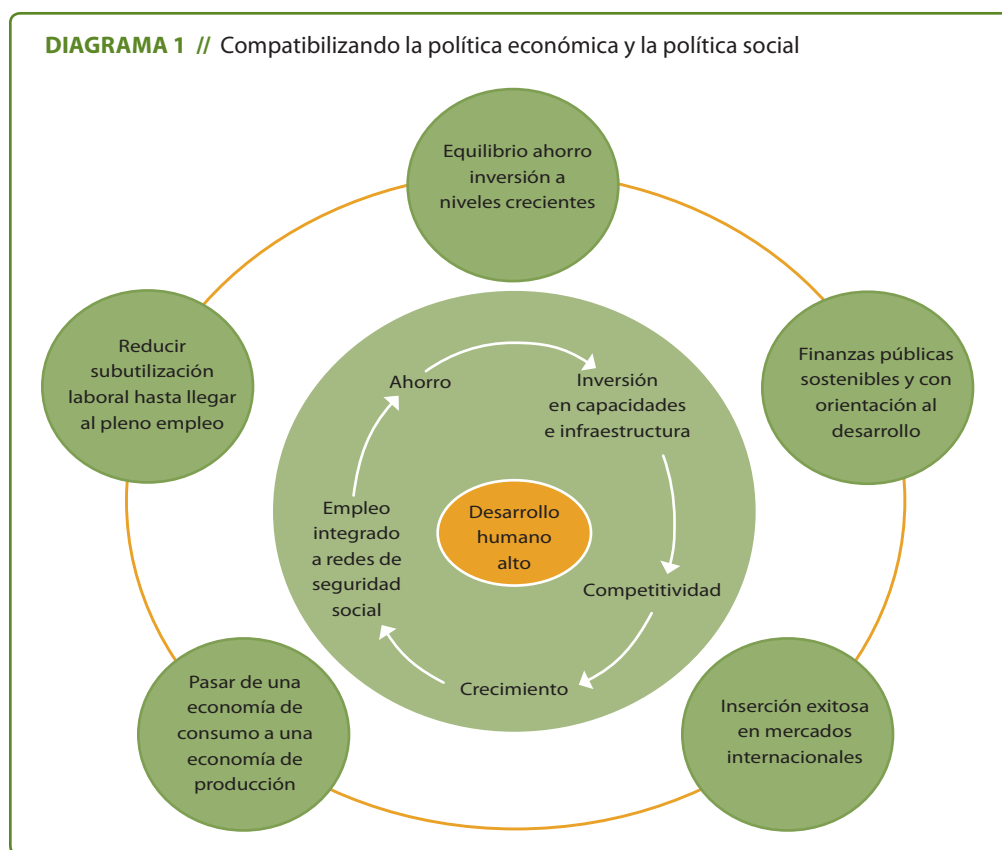
es por ello que la estrategia incluye un fortalecimiento de la institucionalidad para contar con mercados favorables a la gente. De igual manera se ha destacado la importancia que tiene para el éxito de cualquier estrategia la reducción de los niveles de inseguridad y violencia, así como una mejor gestión de los diferentes riesgos a los que está sometido el país

El cuarto elemento es el crecimiento económico que, en este caso, estaría fundamentado en la reducción de los costos de producir en el país, y que resultaría del incremento de la productividad laboral, la ampliación de la infraestructura y el mejoramiento de la institucionalidad.

Finalmente, el quinto elemento es el empleo. Para que se pueda consolidar y retroalimentar un círculo virtuoso, el tipo de empleo que se debe promover es, en una primera etapa, aquel que está integrado a las redes de seguridad social. Incluso, se propone que se utilice el porcentaje de la PEA que goza de los beneficios de las redes de seguridad social

como la vara para medir los resultados de la estrategia en el corto y el mediano plazo. Esto, porque el círculo se fortalece a medida que dicho porcentaje aumenta y porque se trata de una modalidad de inserción laboral próxima al trabajo decente. Para obtener éxito en la generación de empleo se requiere que se aprovechen las mayores capacidades desarrolladas por las personas para generar valor mediante nuevas actividades económicas y la expansión de otras. Aquí adquiere importancia la transformación del sistema de incentivos económicos a favor de aquellas actividades en las que el país tenga mayores potencialidades de desarrollar ventajas competitivas, y que sean además intensivas en la mano de obra de que se disponga en cada etapa (apuestas estratégicas). De esta manera, el empleo se convierte en el punto de encuentro entre las políticas que tradicionalmente se conciben en forma separada, ya sea como sociales o como económicas.

En el diagrama 1 se detalla el círculo virtuoso que se pretende construir con la estrategia.



## b. Las políticas para instrumentalizar la estrategia

### El nuevo eje de la política social: el Fondo pro Bienestar de la Economía Familiar

La concepción de la política social parte de reconocer los derechos plasmados en la Constitución de la República. Reconoce, además, que el vínculo entre lo económico y lo social se da en el empleo. Considera, adicionalmente, que el desarrollo es más fácil cuando se ponen en uso las capacidades que se han desplegado en la totalidad de población; de ahí que propugne a favor del aumento progresivo de la participación laboral de hombres y mujeres.

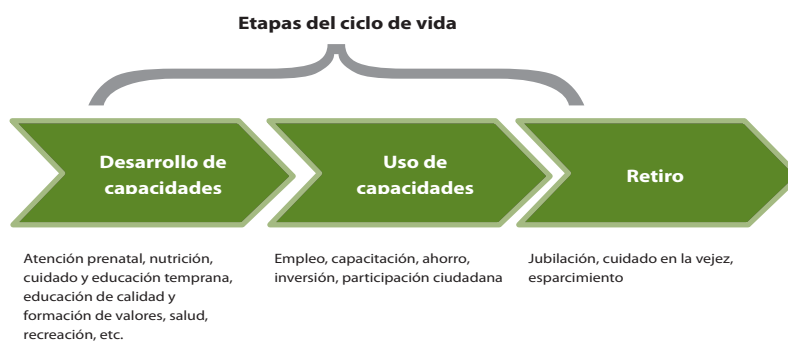
Este nuevo enfoque también reconoce que una buena política de pensiones comienza con el cuidado de los bebés. Esto significa que la mejor manera de procurar el bienestar de las personas es realizando oportunamente las inversiones que le aseguren la posibilidad de tener una vida plena en sus diferentes etapas, es decir, antes, durante y después del ingreso al mercado laboral (ver diagrama 2).

En términos generales, es en la infancia y la adolescencia cuando se realizan el grueso de las inversiones en capacidades, así como la for-

mación de la persona en valores de convivencia y respeto. Sus fines son facilitar la exitosa inserción de las personas en la siguiente fase del ciclo (mercado laboral) y cultivar un sentido de pertenencia y valores ciudadanos. Este segundo momento debe caracterizarse, principalmente, por el despliegue de las capacidades de las personas en el mercado laboral y por altos niveles de participación en los procesos que afectan sus vidas (ejercicio de la ciudadanía). En esta fase debe intensificarse el ahorro con el objetivo de financiar la formación de las siguientes generaciones, la inversión en la adquisición de activos y asegurar un nivel de ahorro e inversión adecuado para la edad de retiro.

Las inversiones que se realizaron en la primera fase rendirán mayores frutos en la medida en que las personas puedan crear valor a partir de sus conocimientos, habilidades y destrezas, esto es, en la medida en que se incorporen adecuadamente al mercado laboral y tengan un entorno donde prevalezcan el respeto a sus opciones de vida y a sus derechos fundamentales. Visto así, en la medida en que muchas personas emigren fuera del país o no formen parte de la fuerza laboral, las inversiones que se hayan realizado en ellas, en parte, se perderán.

**DIAGRAMA 2 // Política social y etapas del ciclo de vida**



#### **Papel central del empleo**

Las inversiones se aprovechan más si las capacidades de las personas se emplean en el trabajo

El Trabajo decente permite el ahorro necesario para garantizar el retiro y para financiar las inversiones de las nuevas generaciones

Como resultado de esta conceptualización e intervenciones prácticas, se espera que el país logre colocarse entre las sociedades con mayores niveles de bienestar, progreso económico y niveles de competitividad. Un resumen de la conceptualización, operativización y resultados esperados de esta nueva política social se presentan en el cuadro 1A.

Dados los bajos niveles de ahorro y la alta vulnerabilidad a la que están expuestas muchas familias y personas, es necesario apoyarlas en la planificación de su futuro.

Para tal efecto, se propone la creación del Fondo pro Bienestar de la Economía Familiar como una respuesta práctica a estos desafíos.

Este Fondo se crearía a partir de aportaciones de empleados y empleadores en cuentas de ahorro, con dos fines: (a) favorecer la economía familiar y el pleno desarrollo de las familias, y (b) servir como una fuente de financiamiento de inversiones productivas que aseguren un rendimiento mínimo para cada miembro.

Desde el punto de vista de los miembros del Fondo, se trata de un ahorro programado que permitirá financiar los pilares de la política social, a saber: el cuidado de sus hijos en edades tempranas, su educación en etapas superiores, así como la propia capacitación, reconversión laboral y compensación en caso de desempleo. También será el medio para financiar los gastos

**CUADRO 1A //** Conceptualización, operativización y resultados esperados de la nueva política social en El Salvador

Conceptualización		Cómo se operativizará la política social		Resultados esperados al cabo de una generación	
Enfoques	Alcance (pilares)	Cobertura	Mecanismo de financiamiento	Indicadores sociales	Indicadores económicos
Política social articulada con política económica	Familia e hijos	Toda la población	Fondo pro Bienestar de la Economía Familiar	Tasa de trabajo decente: 100% PEA	Facilidad para hacer negocios: entre primeros 15 lugares
Parte del enfoque de derechos (Constitución de la República, universalismo como principio)	Educación		Gasto público (impuestos)	Índice de Desarrollo Humano: entre países con alto IDH	Índice Competitividad Global: entre primeros 15 lugares
Desarrollo de capacidades (ciclo de vida)	Salud			Estar al menos entre el 20% de los países latinoamericanos mejor posicionados en las pruebas académicas internacionales	Índice de Libertad Económica: entre primeros 15 lugares
Progresividad en ámbitos cubiertos y umbrales	Empleo			Calidad del sistema educativo y calidad de la educación en matemáticas y ciencias (WEF): el mejor latinoamericano, y entre los primeros 15 a escala mundial	Índice Percepción de Corrupción: entre primeros 15 lugares
Independencia económica de la mujer (dos proveedores)	Vivienda e inversiones				
Empleo como eje central	Pensiones y discapacidad				
Financiamiento de la política con recursos propios					

Fuente: Elaboración propia.

de salud de su núcleo familiar y la manera de asegurar que, con el paso de los años, tendrá capacidad para ser propietario de su vivienda y tener ingresos suficientes en la vejez.

### ¿Quiénes aportarían al Fondo?

En primera instancia, en el Fondo ahorrarán todas las personas integradas a las redes de seguridad social. La apuesta es incorporar al mismo a la totalidad de personas que participan el mercado laboral, independientemente de si están en el sector formal o informal. Esto se logrará en la medida en que el Fondo sea una alternativa de ahorro atractiva para todos los ciudadanos.

### Un ahorro programado a lo largo del ciclo de vida

Cada miembro del Fondo poseerá una cuenta general de capitalización individual alimentada por las contribuciones de empleadores y trabajadores. De esa contribución general se acreditan con diferente proporción cada una de las cuentas del miembro (diagrama 3). La lógica de acreditación de las cuentas está vinculada al ciclo de vida de las personas.<sup>1</sup>

### Las cuentas que componen el Fondo

*La cuenta de Red del Cuidado* tiene como objetivo central contar con los recursos necesarios para crear una red de calidad que atienda el desarrollo de los niños en sus etapas más tempranas de la vida, y de esta forma permitir que ingresen al mercado las personas que ahora no pueden hacerlo debido a que están a cargo de tareas del cuidado. Esto además facilitará la ampliación de la red de cuidado como sector formal y cadena de valor en la economía.

*La cuenta de Vivienda e Inversiones* está destinada a financiar parte o la totalidad de la vivienda del miembro del Fondo. El objetivo es crear un país de propietarios. Sin embargo, es necesario establecer el mínimo que deben cubrir los ahorros para que el miembro del Fondo pueda hacer uso de estos, ya sea para compra de vivienda o para otro tipo de inversiones.

*La cuenta de Educación* tiene como objetivo guardar fondos que sirvan para financiar la educación postsecundaria de los hijos del miembro de la cuenta.

*La cuenta de Salud* contribuye al ahorro de cierto monto de dinero para sufragar los gastos sanitarios del miembro y sus familiares, y para financiar un seguro médico en caso de enfermedades catastróficas del titular.

Otro de los ahorros programados es el fondo destinado a financiar cursos de capacitación o reconversión laboral. El objetivo de este mecanismo es evitar que las personas que pierdan su empleo caigan en subempleo, y reducir al mínimo el tiempo de permanencia fuera del mercado laboral. Esta cuenta también puede financiar un seguro por desempleo.

*La cuenta de Vejez* permite contar con los fondos necesarios para un retiro digno. Esta cuenta se alimenta a lo largo del período laboral de las personas y con los excedentes de las cuentas anteriores.

Los recursos remanentes en cualquiera de las cuentas, son trasladados a la *cuenta de Vejez* al momento del retiro. De tal manera que si una persona, al momento de hacerse parte del Fondo, ya contaba con su vivienda y no hace uso de los fondos de su cuenta de vivienda e inversiones, estos recursos automáticamente son dirigidos a la cuenta de Vejez, o a la de Educación.

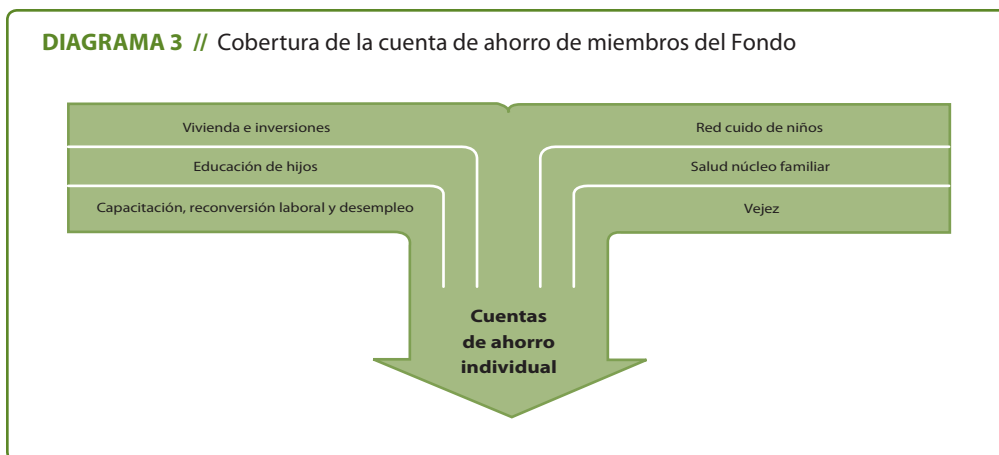
### Origen, etapas y características del Fondo

La creación de este Fondo se debe llevar a cabo por etapas. La primera debe estar dedicada a activar las cuentas de ahorro destinadas a la red del cuidado, la educación y el financiamiento de vivienda e inversiones. La segunda fase debe compatibilizar los aportes que realizan las personas al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), al Instituto Salvadoreño

---

1. En general, una persona más joven verá acreditada una mayor proporción en la cuenta dedicada a la vivienda e inversiones que una persona de las cohortes más cercanas al retiro, donde se privilegian los recursos destinados a la cuenta para la vejez.

**DIAGRAMA 3 // Cobertura de la cuenta de ahorro de miembros del Fondo**



de Formación Profesional (INSAFORP) y al sistema de pensiones, de manera que se logren incorporar estos recursos en la cuenta general de ahorro (diagrama 3).

Se sugiere que el Fondo parta de una contribución del 2.5% del salario de los trabajadores, complementado con un aporte de igual porcentaje por parte de los empleadores.<sup>2</sup> Es importante que la tasa de contribución se incremente a medida que vayan aumentando los salarios reales de las personas.

### La orientación estratégica del Fondo

El Fondo deberá contar con una Junta Directiva cuyas decisiones garanticen el uso eficiente de los recursos y protejan el valor de los ahorros. Se propone que esta Junta Directiva cuente con representantes del gobierno, empresarios y trabajadores, así como de personalidades cuya experiencia, capacidades y honorabilidad sirvan de garantía para la toma de decisiones. De forma similar a como ocurre en otros países, las cuentas del Fondo deben ganar un interés mínimo garantizado por el Estado. Ello asegura que los recursos sean utilizados exclusivamente en proyectos con un retorno económico, y que el Fondo constituya una opción atractiva en el mercado.

2. En principio, la mayoría de estos recursos serán acreditados a la cuenta relacionada a Vivienda e Inversiones, además de canalizar los recursos restantes hacia la cuenta de Red del Cuidado y la de Educación.

### Aumento de la inversión social

El Fondo pro Bienestar de la Economía Familiar es la gran apuesta para que el país establezca a largo plazo un piso social universal y adquiera capacidad para financiar con recursos propios el círculo virtuoso de desarrollo humano (diagrama 1). En el corto y el mediano plazo, sin embargo, será necesario liberar un porcentaje creciente del presupuesto del Estado para realizar las inversiones requeridas para reducir los déficits sociales acumulados y sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo.

Estimaciones realizadas para el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003 (PNUD/CNDS, 2003) indicaron que para asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos tales como nutrición infantil, salud primaria, educación secundaria y vivienda digna, se requería una inversión social adicional anual de alrededor del 4.3% del PIB. Solo la puesta en marcha del nuevo sistema integrado de salud impulsado por la presente administración requerirá de un aumento de recursos fiscales equivalentes a cerca del 1% del PIB.

Los mayores requerimientos, sin embargo, se darán en el área de educación, capacitación, ciencia y tecnología. Por ejemplo, Skipper (2005) estimó que acelerando la tasa de logro educacional al 3.3% anual, el país podría alcanzar la meta de educación básica universal en un período de 13 años. Para ello, calculó que era necesario aumentar el gasto público en educación del 3% a más del 4% del PIB, que es

lo que destinan como promedio a este rubro otros países con un ingreso per cápita similar al de El Salvador.

Para construir un círculo virtuoso de desarrollo humano como el descrito en el diagrama 1, habrá que apostarle a una expansión educacional todavía más acelerada, que permita universalizar la educación media. Este escenario requeriría un gasto público en educación de alrededor del 6% del PIB que a muchos, probablemente, les parezca imposible de financiar. Un ejercicio de simulación realizado para el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007 mostró, sin embargo, que con un crecimiento acelerado de la escolaridad, el país crecería a tasas más altas y se generarían más y mejores empleos. Adicionalmente, el gobierno recibiría recursos fiscales adicionales superiores a los niveles de inversión en educación, de tal manera que los mayores esfuerzos en educación se pagarían por sí mismos.

Para armar el círculo virtuoso no solo se requieren más recursos, sino también un mejor aprovechamiento de los mismos. Algunas recomendaciones nuevas o ya contenidas en informes y estudios anteriores son las siguientes:

**a.** Universalización del dominio de la computación y de una segunda lengua (preferentemente el inglés). Este objetivo debe alcanzarse al egresar del bachillerato. Estimaciones realizadas para este Informe indican que los recursos requeridos anualmente para alcanzarlo son inferiores a los que se destinan actualmente para subsidiar el gas propano o para dotación de zapatos, uniformes y útiles escolares.

**b.** Redefinir el año escolar y ampliar la jornada educativa. El Salvador también necesita que los estudiantes de educación primaria y media vuelvan al horario de por lo menos 7 horas diarias. Esto permitirá disponer del tiempo requerido para universalizar la enseñanza de computación y la segunda lengua, además de que reduciría los riesgos de abandono y reclutamiento por parte de las pandillas de niños, adolescentes y jóvenes. Transitar en esta dirección obligaría, a su vez, a que el país se plantee metas bastante agresivas sobre construcción de escuelas e instalaciones deportivas, tal como se hizo hace algunas décadas. Adicionalmente,

dado que el país ya no cuenta con una economía agroexportadora, habrá que homogenizar el año educativo con el de los países del norte y aprovechar los períodos de vacación, de manera que los estudiantes tengan acceso a cursos intensivos de otras lenguas.

**c.** Mejoramiento de la calidad de la educación. Para ello, lo fundamental es la política de reclutamiento, evaluación e incentivos para el personal docente y los contenidos del currículo educativo.

**d.** Ciencia y tecnología. El Salvador debe de realizar, además, serios esfuerzos para elevar su capacidad de creación e innovación tecnológica. De acuerdo con el Informe de Competitividad Global 2009-2010, publicado por el Foro Económico Mundial, El Salvador estaría ubicado en la posición número 77 en la clasificación de la competitividad global, y en la posición número 113 en innovación, entre una muestra de 133 países. La proporción de recursos que el país destina a investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB es virtualmente nula. Estados Unidos dedica el 2.67% del PIB a actividades de I+D; Singapur, el 2.31%; Chile, el 0.67%; Costa Rica; el 0.37%; y El Salvador, apenas el 0.08% (UNESCO, 2010).

**e.** Elevar los recursos para capacitación. Para ello, habrá que comenzar incrementando las tasas de cotización al INSAFORP a 1.5% sobre el monto del salario de las planillas (al igual que Costa Rica). Además, habría que ampliar la base de cotizantes incluyendo a las instituciones del gobierno central y a las micro y pequeñas empresas. En el caso de estas últimas, la tasa de cotización podría ser del 0.5% sobre el monto del salario de las planillas (INSAFORP, 2006).

### Apuestas estratégicas

La gran apuesta estratégica de esta propuesta es alcanzar el bienestar de la gente a través del ahorro y la inversión social para el desarrollo de sus capacidades. Esta apuesta central debe ir acompañada de medidas económicas que generen oportunidades para el pleno uso de esas capacidades.

El Salvador necesita pensar y definir cuáles industrias serán el motor de su desarrollo



económico. Estas actividades serán también las que determinen los beneficios que puedan obtenerse de la integración a los mercados internacionales, a través de la habilidad que tenga el país para posicionarse con más productos de calidad en el mercado mundial. Las apuestas estratégicas para la creación de empleo en el corto y mediano plazo deben de estar en armonía con sus objetivos y metas de mediano y largo plazo, y con las fortalezas y limitaciones presentes (PNUD, 2005). Considerando que el objetivo último es incrementar el empleo integrado a redes de seguridad social, las apuestas estratégicas deben alinearse con la creación masiva de empleos en el país.

En un primer momento, las apuestas estratégicas deben tener capacidad de absorber la mano de obra que existe en el país, la cual, en su mayoría, es no calificada. En concordancia, una apuesta estratégica podría ser el sector de la construcción, tanto de vivienda como de infraestructura clave para la mejora de la competitividad. Asimismo, podría apostarse por una expansión en la agroindustria y las actividades de exportación de productos étnicos, que cuentan con un mercado cautivo de enorme potencial. También podría fomentarse la actividad turística, utilizando para ello un programa de fomento como el que se describe más adelante.

Luego, las apuestas estratégicas deberán orientarse a sustentar el círculo virtuoso de ahorro, inversión en capacidades, incremento en la competitividad, crecimiento y generación de empleos. Es así que puede pensarse en apuestas estratégicas tales como la maquila de productos de mayor sofisticación y de servicios profesionales (*call centers*, servicios de contabilidad, legales, etc.), y convertir al país en un centro regional de servicios logísticos.

### **Creación de una agencia gubernamental para la planificación del desarrollo**

El Estado debe asumir un papel como planificador del desarrollo económico del país. El liderazgo de más alto nivel debe estar comprometido con la construcción de una visión de país de largo plazo. Para esto se puede crear una institución que asuma el liderazgo y la res-

ponsabilidad de guiar el desarrollo económico y la inversión en nuevas apuestas estratégicas. La dirección de este organismo debe estar integrada por profesionales calificados, sensibles a las necesidades de la gente, y representativos de diversos sectores.

Algunas de las funciones de esta agencia pueden ser: generar una visión y un plan de desarrollo productivo, diseñar el programa de incentivos que apoyarán las apuestas estratégicas del país, revisar periódicamente los resultados de estas apuestas, y coordinar las principales inversiones directas del Estado orientadas al fomento de la competitividad (educación especializada, inversión en tecnología, infraestructura, etc.).

### **Creación de un fondo de promoción de apuestas estratégicas**

Poseer un coeficiente de importación elevado puede ser una oportunidad extraordinaria para obtener recursos que contribuyan a mejorar la competitividad de varias ramas productivas que podrían liderar la generación de empleo y el crecimiento económico en los próximos años. Un instrumento óptimo sería la creación del Programa de Fomento de Apuestas Estratégicas (PROFAES).

El PROFAES consistiría en aportaciones obligatorias —por ejemplo, de un monto entre 1 y 5%— aplicado sobre el valor de la producción interna y las importaciones. Estos fondos serían utilizados en proyectos acordados por un Consejo integrado por los productores del sector y gobierno, orientados a la inversión en tecnología, investigación, desarrollo de nuevos mercados, asistencia técnica, publicidad y desarrollo de marca, entre otros. A continuación se presenta un ejemplo ilustrativo del uso del PROFAES en tres rubros específicos (cuadro 1B).

### **Inversiones en infraestructura para la competitividad**

La generación de infraestructura como apuesta estratégica tiene dos beneficios principales para El Salvador. Primero, la provisión de infraestructura adecuada permite mejorar la compe-

**CUADRO 1B // PROFAES en tres rubros**

Actividad	Mecanismo de fondeo	Recaudación en un año	Uso estratégico de los fondos
Arroz	Cobro del 5% sobre el valor de las ventas internas en la Bolsa de Productos Agropecuarios (BOLPROES) y las importaciones	US\$2.3 MM	Investigación, tecnología, desarrollo de la cadena productiva, precios de garantía
Industria del calzado	Cobro del 2.5% sobre el valor de las ventas internas e importaciones	US\$6.8 MM	Fortalecimiento de la cadena productiva local (tecnología, capacitación, desarrollo de marcas, exploración de nuevos mercados, etc.
Servicios turísticos	Cobro de US\$5 por cada viajero que salga del país	US\$4.1 MM	Desarrollo y difusión de la marca de país  Inversión en infraestructura y seguridad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda.

tividad de un país. En segundo lugar, es un medio para generar empleo aprovechando las características de la mano de obra nacional.

Una política para fortalecer el financiamiento de la infraestructura sería un incremento del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL). El FOVIAL es uno de los pocos impuestos progresivos que tiene el país, ya que, como se muestra en el capítulo 5, el consumo de gasolina representa una mayor proporción del gasto de los hogares de mayor ingreso. Un incremento de US\$0.10 por galón en el impuesto permitiría recaudar anualmente US\$33 millones adicionales.<sup>3</sup>

Otra apuesta estratégica relacionada con la infraestructura es la recuperación del centro histórico de San Salvador y de otras ciudades

principales. Como muestran las experiencias de Bogotá, Lima y Quito, un plan estratégico para la recuperación del centro histórico de la capital es una medida clave para la atracción de inversionistas y consumidores, un punto de referencia para la construcción de un imaginario colectivo, además de ser un componente central de la proyección internacional del país. La recuperación e inversión en infraestructura comercial permitiría incrementar sustancialmente su valor.

Los componentes principales de una política de recuperación de estos espacios serían la construcción de nuevos proyectos de viviendas, estacionamientos y zonas comerciales; modernización de los servicios públicos,

3. El país anualmente consume aproximadamente 330 millones de galones de diesel, gasolina súper y regular, lo que significa que se recaudan cerca de US\$66 millones anualmente. Es importante mencionar que el impuesto no aplica a fuel oil, gasolina de aviación y kerosene de aviación bajo la noción de que el consumo

de estos combustibles no está asociado al uso del sistema vial. No obstante, desde una óptica de productos que generan contaminación al medio ambiente, podría considerarse el establecimiento de un impuesto a estos tres productos. La recaudación por concepto de gasolina de aviación podría servir para mantener y ampliar las pistas de los aeropuertos.

restauración de monumentos y fachadas; adecuación de zonas peatonales, cafés, restaurantes y otras zonas turísticas; ordenamiento del comercio informal, la revitalización de la red hotelera, sedes institucionales y edificios culturales en la zona.

Otras inversiones vitales que El Salvador necesita emprender con urgencia son aquellas en el sector energético. Como se vio en el capítulo 4, se ha incrementado la dependencia del país de la generación de energía térmica, en detrimento de una menor participación de las fuentes renovables.

Es importante también trabajar en políticas que faciliten el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura necesarios para el país. Aquellos proyectos que pueden generar flujos de efectivo futuros (ampliación del aeropuerto de Comalapa, construcción de presas hidroeléctricas, modernización del sistema de transporte público, etc.) son ideales para financiarse con ahorro interno, incluyendo el proveniente de fondos de pensiones. Es necesario avanzar en el desarrollo de los mercados financieros, y regular las concesiones y alianzas público-privadas relacionadas a proyectos de infraestructura. También debe establecerse una adecuada regulación, administración y mantenimiento de los activos de infraestructura, así como de la introducción de indicadores de desempeño de los servicios que estos activos prestan, con el fin de garantizar que sirvan al objetivo de mejorar la competitividad de las empresas.

### **Cambios de incentivos: una nueva estrategia de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa**

La promoción de exportaciones y la atracción de IED en El Salvador han dependido excesivamente del otorgamiento de incentivos fiscales. Existe dos problemas principales con esta estrategia: estos incentivos perforan el sistema tributario y drenan recursos de las finanzas públicas, e impiden que el país se esfuerce por crear ventajas competitivas basadas en la productividad de la mano de obra. Dado que hay ya una decisión de eliminar el *drawback*, y que

en 2014 expira el régimen de Zonas Francas, es el momento propicio para que el país diseñe nuevos mecanismos, tanto para promover exportaciones como para atraer inversiones.

Los incentivos deben alinearse con el círculo de desarrollo de capacidades y mayor competitividad. Para esto se recomienda sustituir los incentivos fiscales actuales por subsidios enfocados en la capacitación de la mano de obra en armonía con las apuestas estratégicas impulsadas por el gobierno (ejemplos tales como el de la empresa Aeroman<sup>4</sup> deberían reproducirse en otros rubros). De igual forma puede subsidiarse la innovación tecnológica. También puede generarse mayor inversión por medio de la inversión en infraestructura para la competitividad. Los incentivos deberían tener criterios claros para asegurar que los recursos se invierten en actividades que agreguen valor a la economía. De lo que se trata, pues, es de migrar de una atracción de inversión basada en incentivos fiscales y mano de obra barata, a una estrategia en la que se privilegie la creación de ventajas competitivas basadas en el bienestar, la productividad y calidad en la infraestructura (recuadro 2).

### **Fortalecimiento institucional**

Entorno de negocios favorable a la eficiencia y la inversión [Título de quinto nivel]

En La riqueza de las naciones, Adam Smith advertía que el comercio y la manufactura difícilmente pueden florecer en un Estado en el que no exista cierto nivel de confianza en la justicia del gobierno. Y es que la economía se desarrolla en medio de una estructura de leyes e instituciones que deben ser tomadas en cuenta explícitamente en el diseño de las políticas. No basta con el desarrollo espontáneo

---

4. AEROMAN y la Universidad Don Bosco han desarrollado una relación estratégica empresa-universidad, la cual ha dado origen a un modelo que fortalece la productividad de la mano de obra, promueve la generación de empleos y prepara profesionales calificados en el sector aeronáutico.

## RECUADRO 2 // MÁS ALLÁ DE UN PACTO FISCAL: UN CONTRATO SOCIAL PARA FINANCIAR EL DESARROLLO

El desarrollo se convierte en una opción viable cuando los países comprenden que el costo del subdesarrollo es sustancialmente mayor que el precio que hay que pagar por el desarrollo, y cuando cuentan con los líderes apropiados para impulsar un esfuerzo de esa naturaleza. En los países democráticos, dicho esfuerzo requiere del establecimiento de un contrato social para financiar el desarrollo, el cual es tradicionalmente conocido como pacto fiscal. El contrato social para financiar el desarrollo contenido en esta propuesta, sin embargo, va más allá de un pacto fiscal, ya que está fundamentado en un aumento sustancial, no solamente del ahorro público, sino también del ahorro privado.

De hecho, uno de sus pilares centrales es el establecimiento de un sistema de ahorro privado basado en aportaciones obligatorias crecientes que se consolidarían en el Fondo pro Bienestar de la Economía Familiar, descrito anteriormente.

El otro pilar del contrato social para financiar el desarrollo es el pacto fiscal, cuyo objetivo debería ser proveer al Estado los recursos humanos, financieros, organizacionales e institucionales que le permitan cumplir con eficacia, transparencia y honestidad las funciones administrativas y reguladoras que le corresponden, honrar la deuda pública, elevar los niveles de inversión social y financiar las apuestas estratégicas que necesita el país para enrumbarse hacia un sendero de crecimiento robusto, sostenido y equitativo. El pacto fiscal que requiere El Salvador, por consiguiente, trasciende el tema tributario. Antes de hablar de impuestos, en un proceso de pacto fiscal debe responderse colectivamente preguntas tales como: ¿cuál es el país que queremos y cuáles son las apuestas estratégicas que habría que realizar para transitar en esa dirección?; ¿cuáles son los requerimientos fiscales para construir esa visión de futuro y financiar esas apuestas estratégicas?; ¿cuáles son las opciones (no solo tributarias) para obtener esos recursos?; ¿cuál será el porcentaje máximo del presupuesto que podrá ser destinado a gastos de funcionamiento, para evitar que burócratas y políticos se aprovechen del mayor esfuerzo de ahorro público?; ¿cuál será el porcentaje del presupuesto que se destinará a gasto social?; ¿cuáles serán las competencias fiscales del gobierno central y las de las municipalidades? ¿Qué mecanismos se establecerán para propiciar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos? Una reforma de este tipo también requiere de acuerdos políticos que garanticen que el reclutamiento y la promoción del personal de la administración pública se realizará con base al reconocimiento de competencias y méritos, y de que se fortalezcan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La estrategia propuesta en este documento para hacer de El Salvador un país de desarrollo humano alto, incluye algunas medidas concretas que podrían ser parte de un posible pacto fiscal. En materia de gasto público, por ejemplo, plantea la necesidad de aumentar los recursos destinados a salud, educación, otros servicios sociales básicos, capacitación, ciencia y tecnología, en cifras que exceden al 5% del PIB. La gran ventaja es que la mayoría de estas inversiones sociales, al impactar fuertemente sobre la tasa y la calidad de los empleos, se pagan solas. Prueba de ello es que sin ninguna reforma tributaria, con solo que la tasa de trabajo decente pasara del 22% actual al 100%, la carga tributaria del país aumentaría del 13% a 23% del PIB (PNUD, 2008). La estrategia propuesta, sin embargo, también incluye medidas tributarias específicas, tales como las aportaciones obligatorias al Programa de Fomento de Apuestas Estratégicas (PROFAES) y un incremento del FOVIAL. En otros informes nacionales sobre desarrollo humano se ha planteado además que para contar con un sistema fiscal robusto y progresivo, opciones tributarias como la elevación de la tasa marginal del impuesto sobre la renta a sociedades al mismo nivel del impuesto sobre la renta a personas, el impuesto predial, el impuesto a las tierras ociosas y el impuesto a la plusvalía por el cambio de uso de la tierra, también deberían de ser consideradas. En todos los casos, lo ideal es que la recaudación obtenida con estos impuestos se destine temporalmente a programas específicos que formen parte de la estrategia de reactivación económica.

Por su parte, de la lectura realizada en este Informe también se derivan las siguientes medidas, que contribuirían a paliar la complicada situación fiscal y a liberar recursos para financiar las inversiones en capacidades, infraestructura y apuestas estratégicas que forman parte de la estrategia.

Racionalización de subsidios: los capítulos 3, 4 y 5 muestran que una de las formas de racionalizar el gasto público es a través de la focalización de subsidios en el gas, energía eléctrica, agua y transporte colectivo hacia la población más pobre. Todos ellos presentan actualmente errores de inclusión y exclusión que son particularmente más altos en el caso del gas y el agua, aunque también hay un importante espacio de mejora en energía eléctrica. Solamente entre el gas y la energía podría tenerse un ahorro anual de al menos US\$100 millones anuales con una focalización adecuada.

Impuestos al consumismo: debido al fuerte desbalance que existe en el país entre el consumo y la producción, algo que sería muy oportuno es la aplicación de medidas tales como un impuesto a los bienes simbólicos del consumismo (e. g. servicios de telefonía) o al financiamiento al consumo (por ser además el rubro de mayor crecimiento del sistema financiero). De esta manera se desalentaría el consumo excesivo de ciertos bienes y servicios, a la vez que se generarían fondos que podrían ser utilizados para mejorar la competitividad de la producción nacional.

Fondo transitorio para atender la crisis de inseguridad (FOSEGURIDAD): dada la gravedad alcanzada por el problema de la inseguridad en el país y sus elevados costos, es urgente liberar recursos adicionales que contribuyan a fortalecer las instituciones gubernamentales responsables de esta área. Una medida temporal que se podría adoptar consistiría en aumentar el IVA en 1% y destinar lo recaudado para financiar un plan específico que se diseñe para contener la crisis de inseguridad. Dicho plan debería de relacionarse con metas específicas que garanticen a los contribuyentes la eficacia y el buen uso de los recursos adicionales con que contaría el Estado.

Aumento de la edad de retiro. Considerando que el país se encuentra en medio de una transición demográfica caracterizada por una elevación de la esperanza de vida y altas tasas de crecimiento de la población adulta mayor, se recomienda incrementar gradualmente las edades de retiro hasta equipararlas entre hombres y mujeres y con el promedio de la región latinoamericana.

de los mercados para asegurar que se resolverán los problemas económicos; por el contrario, es posible mejorar de manera deliberada el orden económico.

Algunos los llaman “reglas del juego”; otros, “arreglos institucionales”; lo cierto es que pese a que hoy en día se reconoce ampliamente la relevancia del marco institucional, el país ha carecido de una agenda que busque fortalecer la calidad de las instituciones con las que se cuenta. Y esto puede deberse a que en muchas ocasiones el debate institucional se ha entendido erróneamente como una discusión entre más o menos Estado, sin reconocer el papel complementario de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados. Los mercados que no funcionan bien están caracterizados por una serie de limitaciones para la adecuada asignación de recursos y por niveles subóptimos de eficiencia. Por esta razón, en la práctica, las economías de mercado exitosas son vigiladas por una amplia gama de instituciones que regulan las conductas de diversos sectores. No es coincidencia que Estados Unidos —uno de los mercados más libres— sea el que con más dureza aplica su legislación pro competencia (Rodrik, 1999).

En la segunda sección del Informe (capítulos del 3 al 6) se documenta la persistencia de fallas en el funcionamiento de mercados que son clave para el bienestar de las personas. Se identifican además debilidades en la calidad de instituciones que regulan dichos mercados, lo que lleva a recomendar acciones orientadas al fortalecimiento institucional que es tanto un necesario ingrediente de una economía más competitiva, como un prerrequisito para contar con mercados favorables a la gente. Una ventaja de estas recomendaciones es que no exigen grandes recursos fiscales, pero sí la voluntad política al más alto nivel y el apoyo de diferentes actores del quehacer nacional.

### **Fortalecimiento de la independencia y capacidades de los entes reguladores**

La mayoría de las instituciones estatales que inciden en la planificación o regulación de sectores clave adolecen de problemas derivados de

la falta de independencia, de interferencia política y de débiles capacidades técnicas para llevar a cabo la tarea de regulación. Es así que se propone analizar alternativas para fortalecer la independencia en la toma de decisiones de los entes reguladores. En el caso de la regulación de los sectores de hidrocarburos y transporte colectivo, en los que todavía son los ministerios sectoriales a los que compete esta regulación, se sugiere considerar dotarlos de mayor independencia al trasladar sus funciones regulatorias a superintendencias especializadas. En el caso de los sectores que cuentan con superintendencias para las tareas de regulación, se sugiere analizar la incorporación de mecanismos que blinden a las máximas autoridades (superintendentes y/o consejos directivos) de los vaivenes políticos. Esto puede lograrse, por ejemplo, a través de períodos de elección en los cargos que excedan los períodos presidenciales, y/o el establecimiento de cláusulas de remoción en los cargos que minimicen las posibilidades de arbitrariedades en el cambio de funcionarios.

Asimismo, en diversos sectores (energía, telecomunicaciones, gas, etc.) ha quedado de manifiesto la necesidad de fortalecer los cuadros técnicos para hacer frente adecuadamente a las funciones regulatorias. Esto se puede lograr, por ejemplo, endureciendo los requisitos profesionales y académicos de los funcionarios que integran las juntas directivas de los entes regulatorios y de los puestos gerenciales, así como con programas de capacitación al personal técnico.

### **Burocracia eficaz y eficiente**

Dado que la calidad de políticas públicas que tiene un país depende de la calidad de funcionarios públicos, El Salvador debe aspirar a contar con una burocracia eficaz, eficiente y motivada.

#### *El servicio civil en las prioridades de políticas*

Una gran oportunidad para El Salvador es formular una agenda para mejorar la calidad de la burocracia estatal, ya que la ausencia de una política de servicio civil ha sido uno de

los grandes vacíos del país. En este sentido, se necesita: adoptar un sistema de contratación de la administración pública meritocrático (un número limitado de puestos pueden seguir designándose a personal de confianza); establecer un sistema de incentivos y remuneración basado en desempeño que estimule la productividad en el trabajo; y definir una política que permita balancear los objetivos de flexibilidad y estabilidad en los puestos. Para desarrollar estas actividades se recomienda crear una entidad con suficiente independencia, que tenga a su cargo la reforma integral al servicio civil. Tomando en cuenta la experiencia de otros países, el primer paso para realizar esta reforma sería el establecimiento de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país en el cual se determinen los puestos, cuyas remociones no requerirían de expresión de causa por considerarse de naturaleza política. Los cargos desde las direcciones generales hacia abajo no deberían formar parte de estos puestos, siempre y cuando quienes ocupen las posiciones haya accedido a ellos mediante procedimientos meritocráticos.

#### *Mecanismos para la eficiencia y eficacia en la gestión del Estado*

Paralelamente, El Salvador debe analizar la implementación de mecanismos orientados a elevar la eficiencia y eficacia en la gestión del Estado. Dos medidas que se recomiendan, son:

- Implementar una gestión basada en resultados. Diversos países de América Latina (Colombia, Uruguay, Chile, Perú, etc.) en años recientes han venido poniendo en marcha importantes cambios en sus sistemas de gestión con el fin de orientar el desempeño de la administración pública hacia el logro de resultados. La gestión basada en resultados exige modificar los criterios tradicionales de funcionamiento de las instituciones y de la forma en que se administran los recursos. En El Salvador, la asignación de presupuesto ha seguido una orientación incrementalista, lo que dificulta la evaluación de la calidad del gasto. En contraste, una gestión basada en resultados implica un cambio en el proceso de elaboración de los

presupuestos en los que se privilegia el logro de resultados por encima de una asignación basada en insumos (por ejemplo, personal, compra de bienes y servicios, gastos varios, etc.).

- Medidas para la transparencia y rendición de cuentas: las decisiones de políticas públicas en El Salvador deben empezar a alimentarse menos de las presiones cortoplacistas y más de la rentabilidad social esperada de los proyectos y de las demandas ciudadanas. Es por ello que se recomienda la definición e implementación de una política de transparencia, que podría contener elementos como los siguientes:

- o Implementar un sistema de evaluación social de proyectos. Una de las razones por las que tienden a prevalecer los elementos políticos en la definición de las prioridades de políticas públicas es que históricamente el país ha carecido de criterios técnicos que permitan ayudar a priorizar los escasos recursos. La evaluación social de proyectos permite precisar, con bases técnicas, los costos y beneficios de los proyectos, facilitando la comparación entre diversas alternativas. La definición de estándares y metodologías técnicas dotan de rigor las decisiones de inversión del Estado.

- o Dar a conocer de manera transparente información clave para el bienestar de las familias y para la rendición de cuentas de los actos del gobierno. Los resultados de las evaluaciones de los proyectos públicos deben difundirse ampliamente. Asimismo, debe procurarse una mayor transparencia en el impacto de las intervenciones en sectores clave, y las instituciones públicas que son proveedoras de bienes y servicios deben publicar los derechos y deberes de los ciudadanos. Debe darse un decidido apoyo a la implementación de la recientemente aprobada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## **Epílogo**

El país se encuentra en un buen momento para dar un viraje drástico en la manera de hacer las cosas. Es una tarea difícil, pero no imposible.

Después de los diagnósticos que suelen presentarnos la imagen de un país complicado



y atravesado por fracturas sociales y económicas, hace falta un segundo momento, más reflexivo, que le abra paso a otros aspectos que están en la cultura y el alma salvadoreña como la voluntad trabajadora, la capacidad de enfrentar dificultades, la calidez humana y el espíritu de lucha y sacrificio.

Todos estos factores son un potente motor para el desarrollo.

Se trata de un El Salvador de casi 200 años. Sus rasgos fundamentales se gestaron aun antes de la Independencia. Allí se encuentra, probablemente, una matriz que incubó en esta sociedad la necesidad de batallar, pero que también reprodujo y ayudó a justificar el irrispeto y la exclusión del otro.

En este Informe, tras analizar las políticas sociales y económicas que han tenido lugar en los últimos 60 años, se concluye que una de las principales lecciones que puede extraerse es que el país carece de un modelo de desarrollo que apueste al despliegue de las capacidades de la gente.

Estas “Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente” que ponemos en manos del país, buscan inspirar la construcción colectiva de un mejor El Salvador. Esta propuesta, más que un cambio instrumental, sugiere un cambio en cuanto al rol de los actores involucrados en este proceso crucial que debe llevar al país a un momento estelar de su historia, erradicando los males que históricamente han perseguido a esta sociedad: exclusión, desigualdad y pobreza.

Reducir la pobreza no es problema técnico sino una prioridad ética. Para El Salvador, encarar este desafío es la base para frenar el derroche de energía y talento —expresado de manera clara y dramática en el éxodo migratorio— para provocar un desarrollo sostenido que devuelva el entusiasmo y la dignidad a millones de salvadoreños y salvadoreñas.

Asimismo, reducir la pobreza atañe también a los intereses de todos. La dinámica política, económica y productiva del país, desde el siglo pasado, no ha sido suficiente para promo-

ver progreso y calidad de vida, ni para producir escenarios de futuro esperanzadores para la mayoría del país.

La desigualdad resultante tiene un impacto directo y negativo en el bienestar social. Las personas no evalúan su bienestar sólo con respecto a sus propios niveles absolutos de consumo o de ingreso, sino que también se comparan entre ellas. No es casual, por lo tanto, que la desigualdad en la distribución de los bienes de la sociedad (incluyendo la educación, el poder político y el acceso a la justicia) sea un factor clave en la violencia.

Las sociedades más desiguales son negativas para casi todas las personas que viven en ellas. La chispa más frecuente que gatilla la violencia es “la falta de respeto, la humillación y la sensación de ser mirado con desprecio” (Wilkinson y Pickett, 2010).

Al poner esta propuesta en las manos de los salvadoreños y salvadoreñas, se parte de considerar que este es el momento de mudar y enriquecer la dinámica del país que se desea para el futuro. Todo aquello que las personas creen y desean constituye la trama subjetiva del desarrollo humano. Son esas subjetividades las que expresan la dimensión cultural del desarrollo. Y es allí donde El Salvador necesita hacer un esfuerzo especial para encontrar otra manera de hacer las cosas, echando mano de lo mejor de sí para vencer el escepticismo, la desconfianza y el oportunismo. De esta forma, se podrán abrigar esperanzas de que se produzca el cambio que ponga fin a esos ciclos recurrentes de entusiasmo y decepción, a esos virajes superficiales que no alteran las creencias más profundas y que solo contribuyen a ahondar el desencanto.

El Salvador es un país con mucha energía. En su gente, a lo largo y ancho de toda la escala social, existe una impresionante reserva de creatividad y deseos de compartir e incluir, de respetar la legalidad, de incrementar su compromiso con el país, y de desplegar la solidaridad, mejorar la participación de la gente y provocar confianza en los demás.



En un mundo ideal, la opinión pública operaría como insumo para la toma de decisiones y permitiría contrastar avances observables con percepciones de la población



## Sección I

# Más allá de los números: el sentir de la gente



“ Si una sociedad libre no puede ayudar a sus muchos pobres, tampoco podrá salvar a sus pocos ricos.” John Fitzgerald Kennedy

# Introducción

¿Qué es lo más importante para encontrarse a gusto con la propia vida? En este Informe se adopta la visión que se encuentra implícita en el paradigma del desarrollo humano, que concibe el bienestar de los individuos como el conjunto de factores que influyen en la calidad de vida de las personas y que hacen que su existencia tenga tranquilidad y satisfacción. La noción de bienestar, que se intercambia fácilmente con la de felicidad, se encuentra presente en todas las dimensiones de la vida de la gente. Así, las personas e instituciones que pueden influir en mejorar la calidad de vida de una sociedad mediante el diseño y ejecución de políticas públicas, se encuentran con el problema de decidir en cuáles áreas intervenir y cómo hacerlo para propiciar mayor bienestar.

En términos prácticos, lo anterior se traduce en una falta de consenso sobre las dimensiones que deberían ponderarse para medir el bienestar de las personas y de las sociedades. No obstante, comúnmente se acepta que sentirse a gusto con la propia vida implica estar satisfecho con diversidad de ámbitos o, en términos técnicos, que el bienestar es multidimensional. Por otra parte, también se admite que la medición del bienestar debería incluir y contrastar datos objetivos y subjetivos.

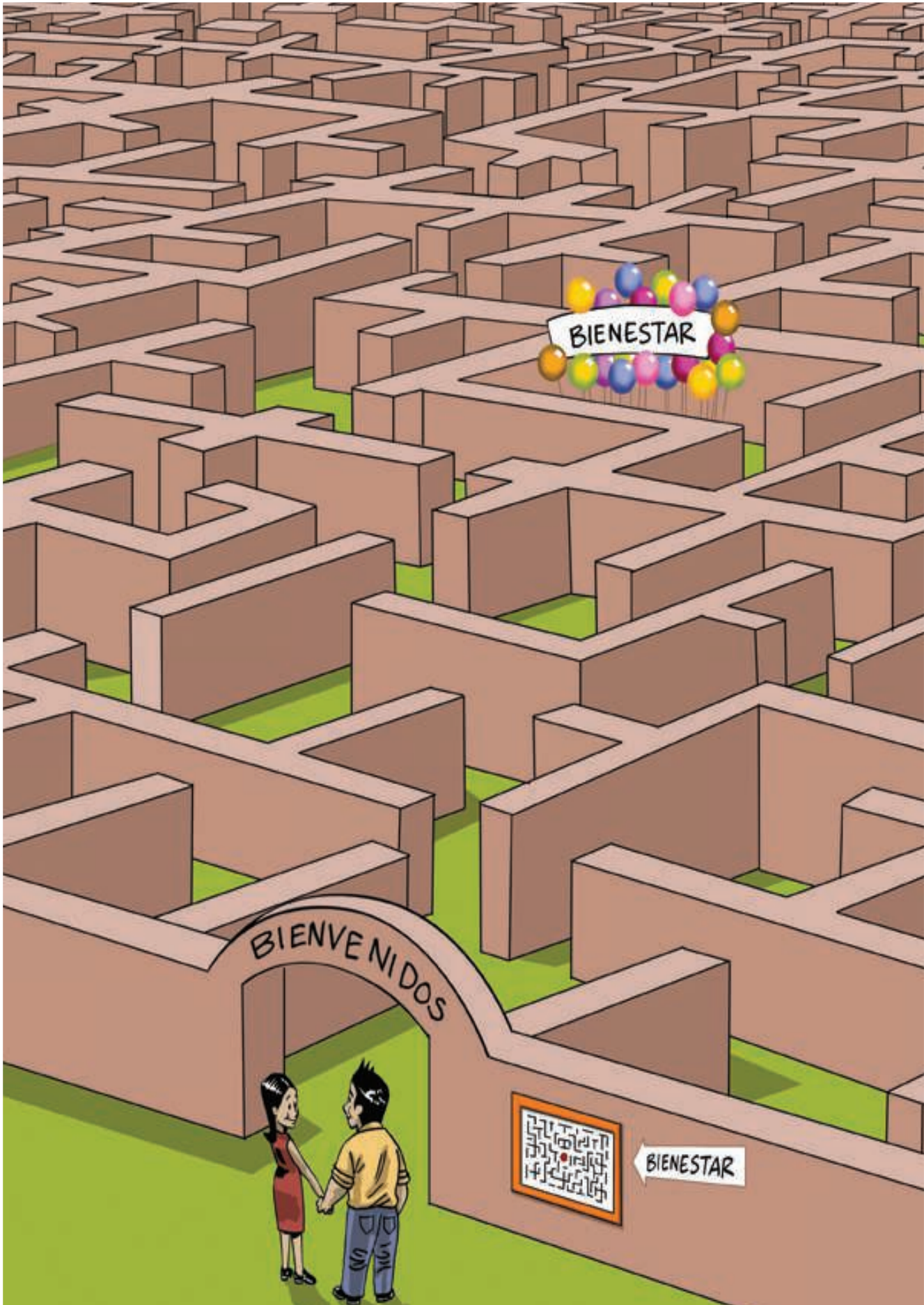
Un acercamiento multidimensional al bienestar, que explore desde la gente qué es lo más importante para ella, corrige y complementa el supuesto —propio de la teoría económica convencional— de que medir los ingresos da una idea certera sobre la calidad de vida. Si bien es cierto que el dinero con que

una persona cuenta le abre opciones para obtener satisfacción en diversos aspectos de su vida, otras dimensiones son tanto o más relevantes para el bienestar.

El enfoque de desarrollo humano, impulsado y difundido ampliamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reconoce la importancia de la subjetividad cuando sostiene que cada persona debe tener oportunidades para elegir llevar una vida que considere valiosa (PNUD, 2010). «El desarrollo humano es el potencial que tienen las personas para ser o hacer; es la posibilidad de vivir como se desea» (PNUD, 2007). Así, el instrumento para medirlo —el Índice de Desarrollo Humano (IDH)— pondera tres dimensiones básicas para que las personas amplíen sus capacidades: disfrutar de una vida larga y saludable, disponer de educación y disfrutar de un nivel de vida digno.

En esta primera parte del Informe se indaga sobre el bienestar de la gente desde un acercamiento subjetivo, es decir, de las percepciones de la gente sobre ámbitos que le dan calidad a su vida. En el capítulo 1 se explora la relación entre bienestar subjetivo e ingresos; en el 2, algunas dimensiones que resultan relevantes para las personas y para los hacedores de políticas públicas, a saber: la inseguridad, el empleo, la educación, la salud, la vivienda y las pensiones. Como se verá adelante, una mirada al sentir de las personas ofrece lecciones y elementos a ser considerados en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas.

**La noción de bienestar se encuentra presente en todas las dimensiones de la vida de la gente. Así, las personas e instituciones que pueden influir en mejorar la vida de una sociedad mediante el diseño y ejecución de políticas públicas, se encuentran con el problema de decidir en cuáles áreas intervenir y cómo hacerlo para propiciar mayor bienestar**



## Cómo valoran sus vidas los salvadoreños

*“Es difícil saber qué da felicidad: pobreza y riqueza han fracasado”*

*Kim Hubbard*

En las sociedades modernas, el crecimiento económico ha servido como medida del éxito o del fracaso de las políticas gubernamentales y, consecuentemente, de la búsqueda del bienestar y la felicidad de la gente. Así, el producto interno bruto (PIB) ha sido proclamado el indicador clave de los avances o retrocesos de un país. No obstante, hoy día se admite que un aumento en los ingresos no incrementa automática o proporcionalmente el bienestar de las personas (recuadro 1.1). Luego de revisar muchos estudios al respecto, Zygmunt Bauman (2009) concluye que «la estrategia de hacer feliz a la gente elevando sus ingresos no parece que funcione».

Por lo anterior, resulta conveniente para los hacedores de políticas públicas completar las mediciones objetivas sobre el crecimiento económico con las subjetivas sobre el bienestar. Una forma directa de hacerlo es preguntándole a la gente cómo se siente con su vida. ¿Feliz?; ¿a gusto?; ¿satisfecha? Este tipo de preguntas valora como un todo la trayectoria y el estado actual de la persona, contrastando la información sobre su ingreso.

Mientras el bienestar objetivo apunta a valorar la calidad de vida de las personas partir de indicadores «duros» —el ingreso, la situación

de empleo, el acceso a servicios de salud, esperanza de vida, edad o el grado de educación—, el bienestar subjetivo tiene como fuente lo que los individuos mismos valoran de su propia vida en aspectos tales como su salud, su trabajo, su familia, su comunidad y su país.

En los últimos años, el asunto del bienestar subjetivo viene produciendo numerosas investigaciones académicas que intentan ir más allá de los indicadores tradicionales de progreso a partir de las mediciones del PIB. En el 2008, el presidente francés Nicolas Sarkozy nombró una comisión para que buscara nuevas maneras de conocer el bienestar de la población francesa, que dieran cuenta de sus dimensiones subjetivas. Asimismo, la «teoría de las perspectivas», creada por Daniel Kahneman, Premio Nobel de Economía del 2002, ha integrado aspectos de subjetividad para explicar la relación de los procesos que tienen lugar en el cerebro humano durante la toma de decisiones y la conducta de los agentes económicos (Navarro, 2007).

La importancia de saber más sobre el bienestar subjetivo de una persona o una colectividad es relevante cuando se entiende que el propósito de toda acción pública o privada es brindar más felicidad a la gente. El estudio

**La importancia de saber más sobre el bienestar subjetivo de una persona o una colectividad es relevante cuando se entiende que el propósito de toda acción pública o privada es brindar más felicidad a la gente**



## RECUADRO 1.1 // LA DEBATIDA RELACIÓN ENTRE BIENESTAR E INGRESOS

La relación entre ingresos y bienestar, estudiada desde distintas disciplinas y enfoques, dista de ser lineal. En otras palabras, tener (más) dinero no hace a las personas, necesariamente, (más) felices. Si bien es cierto que el dinero con que una persona cuenta le abre opciones para obtener satisfacción en diversos aspectos de su vida, el dinero no lo es todo. En términos generales se admite que «todo aumento en el ingreso hace posible un aumento en la satisfacción, si bien en magnitudes cada vez más reducidas, en la medida en que tienden a saciarse las necesidades» (BID, 2008).

La felicidad solo aumenta transitoriamente cuando aumenta el ingreso, de acuerdo con la teoría del punto fijo (*set point*), popular en la psicología del bienestar subjetivo. La misma postula que la línea base del bienestar está, en buena medida, determinada genéticamente y que tiende a converger al punto de partida. Este enfoque deriva, en parte, del hallazgo de que las personas se adaptan a las buenas y malas condiciones. Sin embargo, también existe evidencia de que las circunstancias que rodean a las personas son determinantes en su bienestar de largo plazo.

Por otra parte, Veenhoven (1991, citado en Deaton, 2007) argumenta que la débil relación entre ingreso y bienestar subjetivo responde a que más ingreso aumenta la felicidad, pero solo hasta el punto en que las necesidades básicas son satisfechas, de modo que el ingreso adicional es menos relevante para ser más felices. Similares hallazgos son reportados por Layard (2005, citado en Bauman, 2009), para quien los niveles de bienestar «incluso tienden a bajar, de forma drástica, con mayores niveles de riqueza». Sin embargo otros autores plantean lo contrario: solo después de haber satisfecho las necesidades básicas es posible el desarrollo intelectual y cultural de la gente.

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2008) postula que, para América Latina, es sorprendente la escasa variación en las percepciones de distintos grupos socioeconómicos dentro de un mismo país, «especialmente si se consideran las enormes desigualdades de ingreso entre ricos y pobres». Es decir, las diferencias de ingreso son muchísimo mayores que las diferencias en los niveles de satisfacción con la vida. Esta «paradoja de las aspiraciones» implica que, al evaluar sus condiciones de vida o los efectos de las políticas públicas, los pobres tienden a ser mucho más benevolentes y optimistas que los ricos.

Otro hallazgo relevante en la relación entre ingresos y bienestar es que esta se mueve en una «banda corrediza de las aspiraciones». Eso quiere decir que, si bien es cierto que un aumento en el ingreso de una persona le genera mayor bienestar, «el aumento del ingreso del grupo social al que pertenece produce el efecto contrario» (BID, 2008). De ahí que los grupos exitosos materialmente pueden reportar niveles de satisfacción inferiores a los de «grupos marginados económica y socialmente, que tienen menos aspiraciones».

El enfoque de desarrollo humano, que inspira los Informes sobre desarrollo humano desde 1990, reconoce que el ingreso es una fuente importante de oportunidades; «pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medioambiente saludable, entre muchos otros, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas» (PNUD, 2009a). El ingreso, en este sentido, es reconocido como uno de los diferentes medios para que las personas puedan disfrutar de más opciones.

A manera de conclusión, existe una especie de consenso de que, para los países desarrollados, la relación entre ingreso y satisfacción con la vida es menos fuerte que en las naciones en desarrollo, las cuales reportan niveles inferiores de satisfacción. En definitiva, la relación entre dinero y bienestar es compleja y, muchas veces, contradictoria.

del bienestar subjetivo coloca al individuo, y la manera en que este vive o percibe su realidad, en el centro del análisis.

En este capítulo se indaga sobre el grado de satisfacción con la vida que reportan los salvadoreños y, además, se examina brevemente cómo se relacionan los políticos con la opinión pública, en tanto que esta recoge las preocupaciones de la gente.

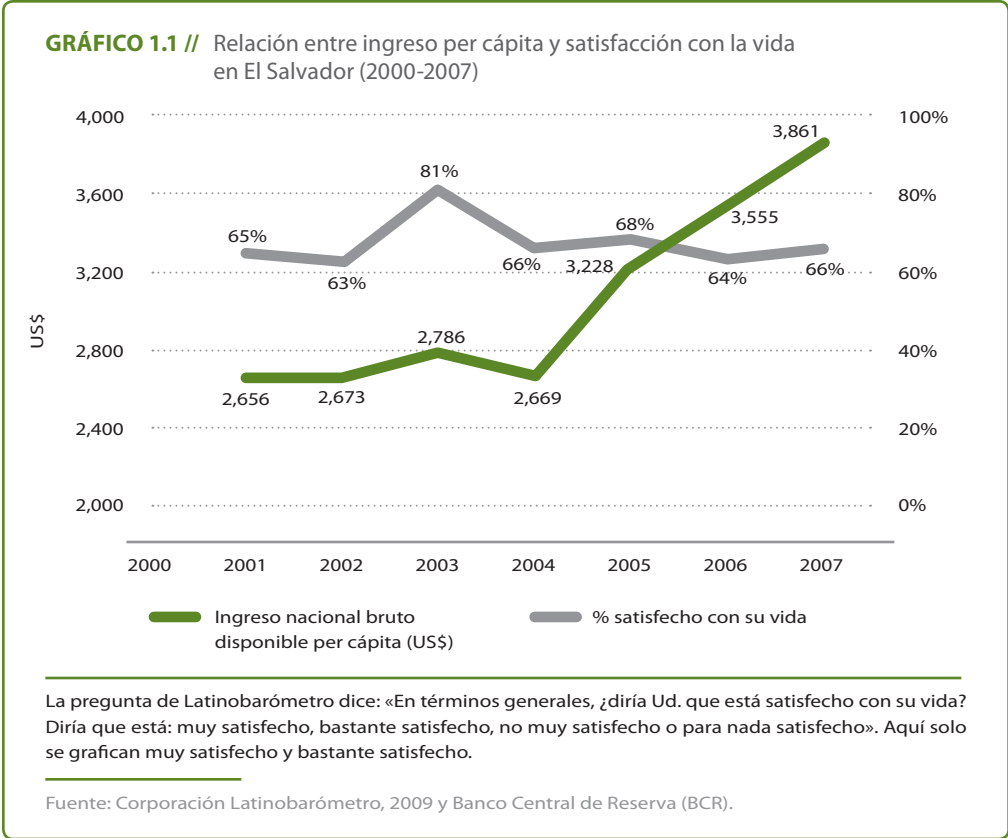
### Dinero y satisfacción con la vida

En El Salvador, aproximadamente 6 de cada 10 personas reportan estar satisfechas con sus vidas. Esta proporción se ha mantenido estable

en lo que va del siglo XXI, pese al alza registrada en el nivel material de vida, medido por el ingreso per cápita (gráfico 1.1). La pregunta por la satisfacción con la vida tiende a ser interpretada como una evaluación general de la propia existencia (Deaton, 2007) o, en otras palabras, «qué tanto le gusta la vida que lleva» (Veenhoven, 2007, citado en BID, 2008).

El hecho de que, como tendencia nacional, la satisfacción con la vida se mantenga estable aunque varíen los ingresos, es consistente con resultados de investigaciones sobre el tema. Easterlin (1995, citado en Deaton, 2007) encontró que la felicidad nacional promedio no aumentaba en largos períodos de tiempo a pesar de haberse observado un importante incremento





**En el área centroamericana, los más satisfechos con la vida son los guatemaltecos y los costarricenses, seguidos de los salvadoreños. Los menos satisfechos del istmo son los hondureños**

en el ingreso per cápita. Este hallazgo sugiere una débil relación entre el ingreso de un nación y el nivel promedio de satisfacción de sus habitantes.

Por otra parte, la satisfacción con la vida en el país no presenta variaciones significativas al ser examinada por sexo: el 70% de las mujeres dicen estar satisfechas con sus vidas frente al 68.7% de los hombres. Más sensible es la brecha cuando se desagregan los datos por área de residencia: el 72.1% de los habitantes de zonas urbanas reportan satisfacción frente al 64.1% de quienes residen en zonas rurales.

Al compararlos con sus pares latinoamericanos, los salvadoreños se muestran cerca del promedio regional al evaluar sus vidas (gráfico 1.2), aunque aparecen casi 20 puntos porcentuales debajo de venezolanos y los colombianos, y 10 puntos por debajo de los brasileños. En el área centroamericana, los más satisfechos con la vida son los guatemaltecos y los costarricenses, 10 y 20 puntos porcentuales arriba de

El Salvador, respectivamente. Los menos satisfechos del istmo son los hondureños.

En el panorama mundial, la tendencia general es que la satisfacción con la vida es mayor en las regiones de mayor ingreso tales como América del Norte, Europa occidental, Japón, Australia y Arabia Saudita, de acuerdo con datos del *Gallup World Poll* (Deaton, 2007). En el otro extremo, los países donde la gente está más insatisfecha con su vida son los de menor ingreso en el mundo: los del África subsahariana, Haití y Camboya. El Salvador se situaría en una franja intermedia, junto a la mayoría de países latinoamericanos.

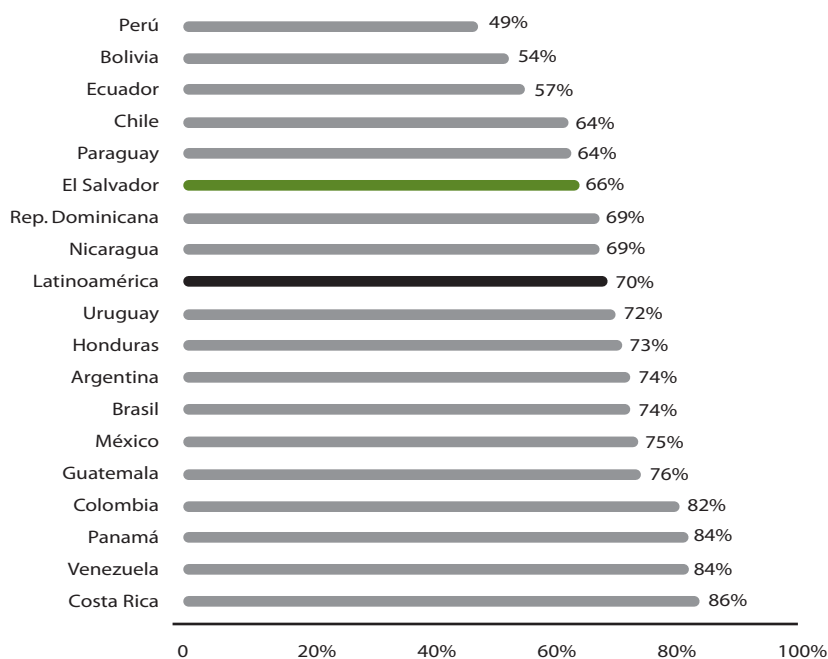
**La creciente importancia de las percepciones**

Las decisiones de política pública, de acuerdo con Diener y Seligman (2004), deberían tomar en cuenta, además de los resultados

**6** de cada **10** salvadoreños  
dicen tener dificultades para cumplir  
con sus responsabilidades familiares  
por el tiempo dedicado a su trabajo



**GRÁFICO 1.2 // Satisfacción con la vida de la población de 18 países latinoamericanos (2008)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «En términos generales, ¿diría Ud. que está satisfecho con su vida? Diría que está: muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho o para nada satisfecho». Aquí solo se grafican «muy satisfecho» y «bastante satisfecho».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**El único momento en que los políticos buscan responder a la opinión pública es durante las campañas presidenciales. No es coincidencia que durante las elecciones los partidos políticos atiendan un tema que posteriormente pierde importancia entre las prioridades del gobierno: el empleo**

económicos expresados en indicadores objetivos, el bienestar de la gente, es decir, la valoración y sentimientos de las personas sobre sus vidas. Lo anterior reduciría el sesgo actual de medir el éxito de las políticas exclusivamente en función de los resultados económicos. Estos autores argumentan que el uso de medidas de bienestar arroja importantes conclusiones que no son obvias a partir de un análisis limitado solamente a los indicadores económicos. De ahí que proponen construir un sistema nacional de indicadores de bienestar que obligue a los hacedores de políticas a prestar atención a los determinantes del bienestar y al impacto que sobre este tienen las acciones del Estado. Layard (2006) va más allá al argumentar que la autovaloración de las personas sobre el nivel de satisfacción de sus vidas debería ser el principal elemento para evaluar las políticas públicas.

Como consecuencia del renovado entusiasmo en la medición directa del bienestar, se ha popularizado en los últimos años el uso de encuestas de opinión para capturar estas percepciones de la gente. Algunos ejemplos internacionales de este tipo de encuestas conducidas de forma periódica son: el *World Values Survey*, que investiga valores y creencias de la gente desde 1981; el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), que la Universidad de Vanderbilt lanzó hace dos décadas; la Corporación Latinobarómetro, activa desde mediados de los años noventa; y el *Gallup World Poll*, que inició en el 2006.

En el ámbito nacional, varias universidades cuentan con centros dedicados a la investigación de la opinión pública. Ejemplos de ellos son el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana

**CUADRO 1.1 // Encuestas de opinión en el mundo**

ENCUESTA	ALCANCE	SEDE	TEMAS
<i>World Values Survey</i>	80 países del mundo	Estocolmo, Suecia	Valores, felicidad, servicio comunitario, creencias, objetivos en la vida, etc.
Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	22 países de América Latina	Nashville, Tennessee, EE. UU.	Democracia, política, valores relacionados, economía.
Latinobarómetro	18 países de América Latina	Santiago de Chile, Chile	Democracia, economía, política, felicidad, temas de coyuntura.
<i>Gallup World Poll</i>	150 países del mundo	Washington D.C., EE. UU.	Gobierno, leyes, ciudadanía, educación, bienestar, trabajo, pobreza, alimentación, medio ambiente, salud, ética, etc.

Fuente: World Values Survey, 2009; LAPOP, 2010; Corporación Latinobarómetro, 2009; Gallup, 2010.

José Simeón Cañas (UCA), creado en 1986, y el Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS) de la Universidad Tecnológica, fundado en 1988.

### **Economía política de la opinión pública**

Conocer las necesidades más apremiantes de la gente podría impulsar a un gobierno a diseñar sus planes y políticas en función de atenderlas. Así, en un mundo ideal, la opinión pública operaría como insumo para la toma de decisiones y permitiría contrastar avances observables con percepciones de la población.

No obstante, la relación entre gobierno y percepciones de la gente no opera necesariamente en sentido virtuoso. Una investigación realizada en los EE. UU. por Jacobs y Shapiro (2000) concluyó que los funcionarios públicos y los congresistas monitorean la opinión pública, no para tenerla en cuenta en el diseño de sus políticas, sino para incidir en la misma, es decir, para determinar cómo presentar sus mensajes a fin de ganar apoyo para las políticas que impulsan. Así, en términos generales, el estudio sostiene que, en esa nación, la influencia

de la opinión pública en las políticas del gobierno es menor que antes y menor de lo que usualmente se cree.

El mismo estudio revela que el único momento en que los políticos buscan responder a la opinión pública es durante las campañas presidenciales, por la elevada atención que los ciudadanos prestan a estos eventos. En El Salvador no es coincidencia que, durante las elecciones, los partidos políticos atiendan un tema que posteriormente pierde importancia entre las prioridades del gobierno: el empleo. En encuestas de opinión y en grupos de discusión conducidos para el presente Informe, contar con un empleo estable es preocupación prioritaria para los salvadoreños, a la par de la reducción de la violencia (capítulo 2).

Otro giro negativo en la relación entre gobierno y percepciones de la gente ocurre cuando se aplican políticas populistas que buscan impacto de corto plazo en la opinión pública. El mantenimiento generalizado de subsidios en El Salvador es un ejemplo reciente. El temor al impacto que generaría en la opinión pública un incremento en el costo de los servicios públicos fue determinante para mantener los subsidios a la energía eléctrica, gas propano y agua. Los costos de esta decisión han sido

ampliamente reconocidos y analizados: los subsidios benefician más a los que menos lo necesitan y solo en el 2008 le costaron al Estado aproximadamente el 2% del PIB; además, fiscalmente son insostenibles (World Bank, 2006; BID, 2009; FUSADES, 2008).

Adicionalmente, la falta de sensibilidad de los políticos a la opinión pública ha tenido un profundo impacto en los medios de comunicación y en la misma opinión pública (Jacobs y Shapiro, 2000). En los EE. UU., la polarización ha llevado a que los medios se concentren en el conflicto, estrategias y motivaciones de los políticos, más que en transmitir las percepciones de la población y analizar temas críticos para su bienestar. Algo semejante ocurre en El Sal-

vador, donde los medios de comunicación han tendido a atizar los conflictos entre políticos; por ejemplo, durante la campaña presidencial del 2009, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) encontró «fallas periodísticas significativas en los medios de comunicación», cuya labor contribuyó «a polarizar aun más el país» (PNUD, 2009b).

En suma, es difícil argumentar que la búsqueda de soluciones sostenibles a los problemas de los salvadoreños sea prioritaria en la agenda de los políticos. Alertar sobre el desencuentro entre lo que es importante para el bienestar de la gente y para quienes toman decisiones que afectan su calidad de vida, es uno de los objetivos de este Informe.





## Percepciones sobre el entorno social para el bienestar

Identificar los aspectos que la gente considera más importantes para estar bien pasaría por preguntarles de forma directa: ¿qué es lo que más valora usted para su bienestar o su felicidad? Ante la ausencia de tal indagación en encuestas recientes en el país, en este capítulo se recurre a dos exploraciones presentes en los sondeos de opinión. La primera, las cosas que a los salvadoreños los hacen sentir parte de la sociedad, y la segunda, los problemas del país considerados como más graves.

Por una parte, las cosas necesarias para sentirse parte de la sociedad en que se vive, tal como se formuló la pregunta en la encuesta de la Corporación Latinobarómetro 2007, son un termómetro que determina cuáles aspectos son relevantes para «sentirse en casa» o estar a gusto en el lugar donde se vive. En otras palabras, orientan sobre las dimensiones más valoradas por las personas para su bienestar. Por otra parte, cuando la gente define los problemas más serios del país está indicando cuáles son, a su juicio, los obstáculos que impiden su bienestar o se interponen en su felicidad.

En este capítulo, siguiendo el mapa que trazan esas dos exploraciones, se examinan los

niveles de satisfacción de la gente con seis dimensiones básicas para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano, a saber: seguridad, empleo, educación, salud, vivienda y pensiones. Para ello se emplea la información cuantitativa recogida por la Corporación Latinobarómetro a partir del 2007,<sup>1</sup> así como encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Asimismo se incluye información cuantitativa tomada de mesas de discusión o grupos focales realizados para este Informe (Carcach, 2010) y de una evaluación realizada por la Comisión para el Seguimiento del Plan de Educación 2021 (Comisión, 2008a y 2008b).

Es importante subrayar que las dimensiones aquí consideradas constituyen una selección de dominios relevantes para el bienestar de las personas. Más que aspirar a ser exhaustiva, esta muestra se enfoca en sectores clave de las políticas públicas que pertenecen a lo que

**Cuando la gente define los problemas más serios del país está indicando cuáles son, a su juicio, los obstáculos que impiden su bienestar o se interponen en su felicidad**

---

1. Se recurre a encuestas de Latinobarómetro de años distintos (2007, 2008 y 2009) debido a que cada edición de esta consulta varía sus cuestionarios: algunas preguntas incluidas en un año no necesariamente están presentes en el siguiente.



**La forma como la población percibe el acceso a servicios de salud y educación, por ejemplo, no es un reflejo directo de las mediciones objetivas de estos dominios. Aquí hay que tener en cuenta la "paradoja de las aspiraciones": los pobres suelen ser más benevolentes que los ricos al juzgar sus condiciones de vida y los resultados de las políticas públicas**

se suele llamar el «área social» del Estado y que, en definitiva, determina la configuración básica del piso social con que aspira contar la población para su desarrollo humano.

Dos acotaciones merecen la pena. La primera: los ámbitos considerados no operan independientemente entre ellos. Por el contrario, cada uno está en estrecha dependencia de los demás, y juntos configuran un entorno de oportunidades para el individuo. Así, los servicios de salud a que alguien tenga acceso están relacionados con el tipo de educación y de empleo con que cuente, con la vivienda que habite y con los servicios básicos de que disponga. En este sentido, cuando hay diferencias significativas, los datos sobre percepciones se desagregan por nivel educativo de los entrevistados, tomando esto como *proxy* o indicador aproximado de su posición socioeconómica.

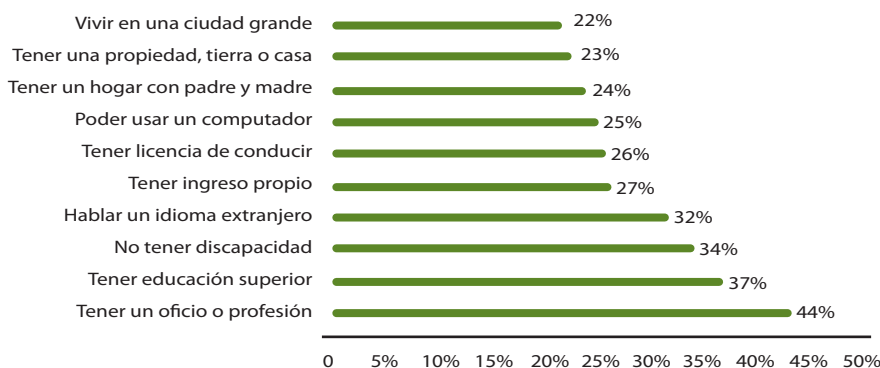
La segunda: las opiniones de la gente sobre los distintos dominios no coinciden nece-

sariamente con las evaluaciones objetivas de los mismos. La forma como la población percibe el acceso a servicios de salud y educación, por ejemplo, no es un reflejo directo de las mediciones objetivas de estos dominios. Aquí hay que tener en cuenta la «paradoja de las aspiraciones» que se examinó en el capítulo anterior: los pobres suelen ser más benevolentes que los ricos al juzgar sus condiciones de vida y los resultados de las políticas públicas (BID, 2008).

## Cosas importantes para estar bien

En El Salvador, lo que más se aprecia como mecanismo de inclusión social es tener un oficio o profesión (gráfico 2.1). Casi la mitad de los salvadoreños (43.9%) consultados por la Corporación Latinobarómetro en el 2007 lo expresaron así, definiendo que el acceso a trabajo es altamente valorado para estar a gusto

**GRÁFICO 2.1 // Diez mecanismos más valorados por la población salvadoreña para ser parte de la sociedad (2007)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «Uno puede sentirse incluido o excluido en la vida de una sociedad. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que son necesarias para sentirse parte en la sociedad en que usted vive?». Las respuestas predeterminadas son: no tener discapacidad, poder usar un computador, hablar un idioma extranjero, tener licencia de conducir, tener un amigo íntimo, tener un oficio o profesión, vivir en una ciudad grande, involucrarse en actividades voluntarias, involucrarse en actividades políticas, tener educación superior, tener ingreso propio, tener un hogar con padre y madre, tener algo que decir, hacer cosas que les importen a otros; tener una propiedad, tierra o una casa. Se grafican las diez respuestas más frecuentes que indican el porcentaje de personas que estuvieron de acuerdo con cada una de las afirmaciones.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

en la sociedad. Con esta respuesta se relaciona la de «tener ingreso propio», valorada positivamente por el 26.6% de los nacionales.

La segunda respuesta más frecuente, marcada por el 37.3% de los entrevistados como mecanismo de inclusión social, es tener educación superior o universitaria. Esto permite afirmar que la oportunidad y el acceso a servicios educativos durante una buena parte de la vida es otro elemento crucial para alcanzar el bienestar. Asimismo, esto se vincula con «hablar un idioma extranjero» y «poder usar un computador», frases suscritas por el 33% y el 25% de los salvadoreños respectivamente, y que revelan la importancia asignada a conocer otros idiomas y a las nuevas tecnologías como formas de inclusión.

Como tercera respuesta más repetida, señalada por una tercera parte de los salvadoreños (34.4%), aparece «no tener discapacidad». Si bien esto podría interpretarse en varios sentidos,<sup>2</sup> uno posible es relacionarla con la buena salud física y mental que se considera

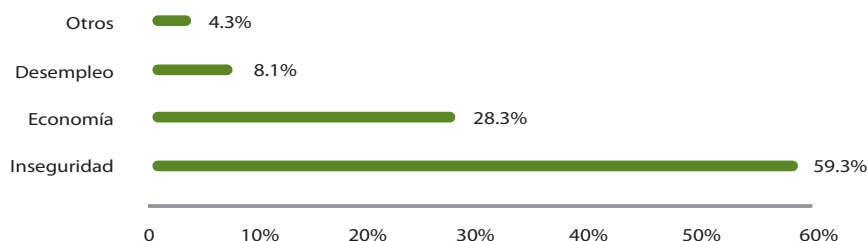
una condición básica para ser parte de la sociedad y para estar bien en la vida.

Otra manera indirecta de aproximarse a lo que le importa a la gente para estar bien es conocer cuáles señala como los problemas más graves del país. En este sentido, la falta de seguridad pública se ha posicionado en los últimos años como la mayor preocupación que perturba el bienestar de los salvadoreños, el mayor obstáculo para sentirse a gusto con la vida (gráficos 2.2 y 2.3).

De acuerdo con una encuesta del IUDOP realizada en mayo de 2010, 6 de cada 10 salvadoreños (59.3%) opinaron que la inseguridad es el principal problema del país. El segundo sería la situación económica y el desempleo (36.5%) (IUDOP, 2010). Un barrido histórico de los últimos años, sustentado en datos de Latinobarómetro, muestra que la preocupación por los problemas de seguridad ha sido dominante, si bien la economía y el mercado laboral también son áreas que representan obstáculos graves para el bienestar de los salvadoreños.

**La oportunidad y el acceso a servicios educativos durante una buena parte de la vida son otro elemento crucial para alcanzar el bienestar. Los salvadoreños también le asignan importancia a "hablar un idioma extranjero" y "poder usar un computador"**

**GRÁFICO 2.2 //** Principal problema percibido por los salvadoreños (2010)

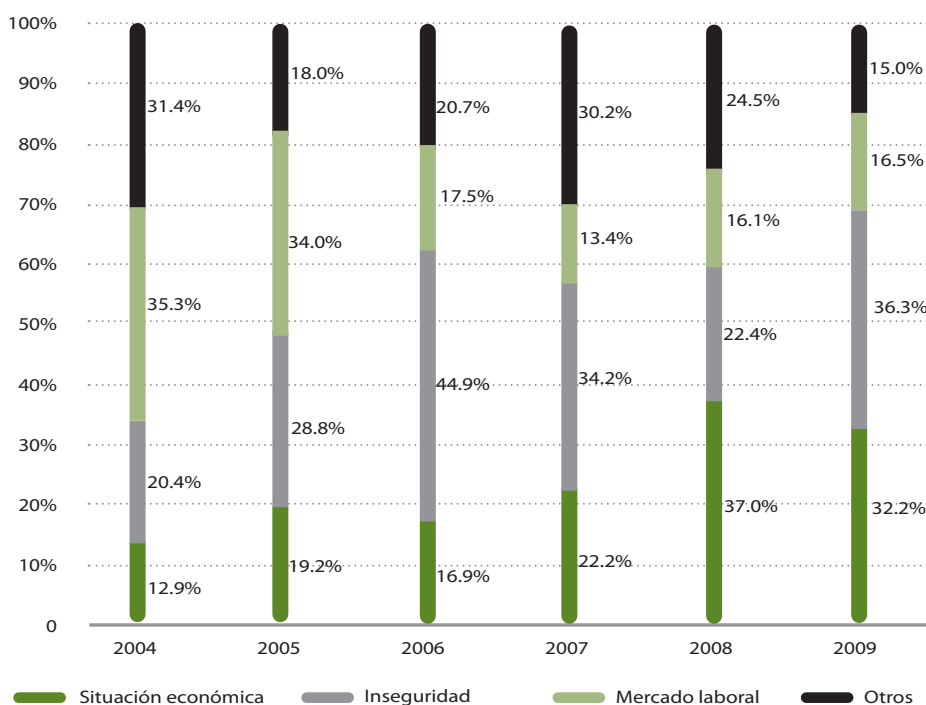


La pregunta hecha por el IUDOP dice: «En su opinión, ¿cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?». Las posibles respuestas son: delincuencia, violencia y maras (graficados con la viñeta «Inseguridad»); pobreza, economía, alto costo de la vida y mala política gubernamental (graficados con viñeta «Economía»); Desempleo y Otros.

Fuente: IUDOP, 2010.

2. Otra clave de lectura hablaría sobre la discriminación (educativa, laboral y, en términos generales, social) que prevalece en el país hacia las personas discapacitadas.

**GRÁFICO 2.3 // Principales problemas del país: situación económica, inseguridad y mercado laboral (2004-2009)**



La pregunta del *Values Survey Databank* dice: «Cuál considera usted que es el problema más importante en el país?». Las posibles respuestas son: bajos salarios, inestabilidad en el empleo, desocupación-desempleo (graficados con la viñeta «Mercado laboral»); inflación-aumento de precios, la economía-problemas económicos-financieros (graficados con la viñeta «Situación económica»); terrorismo-violencia política-guerrilla, delincuencia-seguridad pública, violencia-pandillas (graficados con la viñeta «Inseguridad»); pobreza, distribución del ingreso-injusticia social, transporte, problemas de la educación, falta de oportunidades para la juventud, violación de los derechos humanos, problemas de vivienda-habitación, problemas de la salud, problemas del medioambiente, corrupción, narcotráfico, consumo de drogas, discriminación racial, problemas limítrofes, problemas con países vecinos, crisis políticas, gas, combustible, problemas energéticos, servicios básicos deficientes (agua, luz, etc.), calentamiento global, otros (graficados con la viñeta «Otros»).

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

## Mapeo de las dimensiones del bienestar

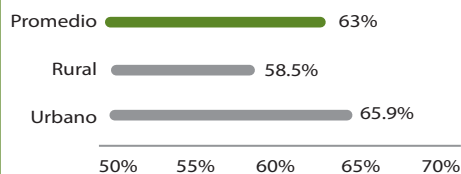
### Inseguridades de la gente

«Parar un poquito más la delincuencia para tener un poquito más de libertad», pide al gobierno una mujer con educación primaria, durante su participación en las mesas de discusión realizadas para este Informe (Carcach, 2010).

De cada 10 salvadoreños, 6 coinciden en que el país se ha vuelto un lugar más inseguro para vivir (gráfico 2.4). Datos de Latinobarómetro para el 2009 reportan, pues, una percepción mayoritaria de aumento de la inseguridad, con leves variaciones por área de residencia. Así, en las ciudades y áreas urbanas, más gente percibe un incremento de la inseguridad en relación con los habitantes de zonas rurales (65.9% y 58.5%, respectivamente).

#### GRÁFICO 2.4 //

Vivir en El Salvador se ha vuelto más inseguro, por área de residencia (2009)



La pregunta de Latinobarómetro dice: «En general, ¿puede Ud. decir que vivir en El Salvador es cada día más seguro, igual de seguro o más inseguro?».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

De forma coincidente con Latinobarómetro, el IUDOP encontró que la sensación de inseguridad de los salvadoreños se había incrementado de forma significativa en los últimos años. Para medir dicha sensación, se preguntó a la gente «qué tan segura o insegura se siente frente a la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo en el lugar donde vive» (IUDOP, 2009). La proporción de personas que declaran sentirse inseguras ha pasado del 38.3% en el 2004, al 55.4% en el 2009.

Al medir la percepción de inseguridad en distintos espacios, el IUDOP determinó que 9 de cada 10 salvadoreños se sienten inseguros en el bus o microbús; 8 de cada 10 en el mercado, los parques o plazas públicas; 7 de cada 10 en el centro de su ciudad; 6 de cada 10 en las calles de su colonia y 3 de cada 10 en su propia casa (IUDOP, 2009).<sup>3</sup> Lo anterior es consistente con datos recabados por el Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS, 2010), cuya encuesta de abril de este año revela que el 37.6% de las personas que han sido víctimas de la delincuencia han sido asaltadas en unidades del transporte colectivo; el 33.8% en las calles, y el 8% en sus casas.

3. La insatisfacción con el clima de seguridad del propio vecindario es el principal problema que reportan los latinoamericanos y caribeños entre quienes «casi el 60% (...) se siente inseguro de noche en las calles de sus vecindarios» (BID, 2008).

Vivir con temor a ser víctimas de la delincuencia limita el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social, y obstaculiza el bienestar de la gente. La seguridad, explica el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009), «es una condición necesaria para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano».

#### Trabajos insatisfactorios para la mayoría

«Mi esposo y mi hermano han dejado de bajar en estos últimos meses por la crisis de los empleos». Las palabras de esta adulta mayor, recogidas en una mesa de discusión realizada para este Informe (Carcach, 2010), traducen una preocupación muy sentida entre los salvadoreños: la de encontrar o retener un buen trabajo. Como se ha visto antes, el mercado laboral es —junto a la inseguridad y la economía— una de las áreas consideradas como más problemáticas por la opinión pública en el país (gráficos 2.2 y 2.3).

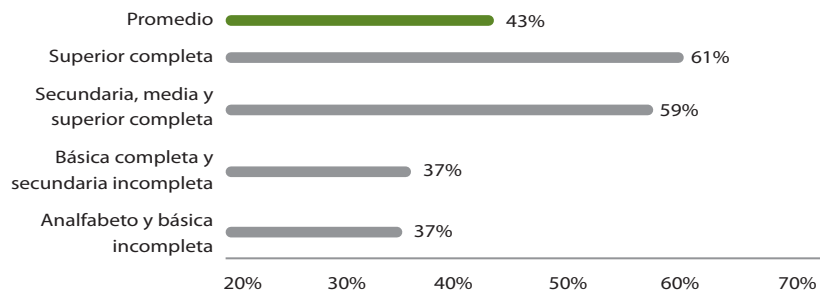
En promedio, más de la mitad de los salvadoreños (56%) está insatisfecha con el trabajo que tiene (gráfico 2.5). Este nivel de insatisfacción es apenas mayor que la tasa de subutilización laboral, que afecta al 51.6% de la población económicamente activa (PEA). Lo anterior quiere decir que más de la mitad de la fuerza laboral del país se inserta en el mercado de trabajo de manera deficitaria, ya que se encuentra subempleada (44.3%) o desempleada (7.3%). Por otra parte, únicamente el 23.8% de la PEA cuenta con trabajo decente.

En este sentido es claro que en El Salvador la generalización de empleos de mala calidad contrasta con las percepciones más benevolentes de la gente, registradas por Latinobarómetro para el 2007. La divergencia entre una situación objetiva muy deficitaria y una situación subjetiva más benigna es compartida, como tendencia, en América Latina. Al compararla con países desarrollados, la región exhibe salarios inferiores, menor productividad, más horas trabajadas, menor estabilidad laboral y mayor satisfacción con el trabajo (BID, 2008). En promedio, 6 de cada 10 trabajadores

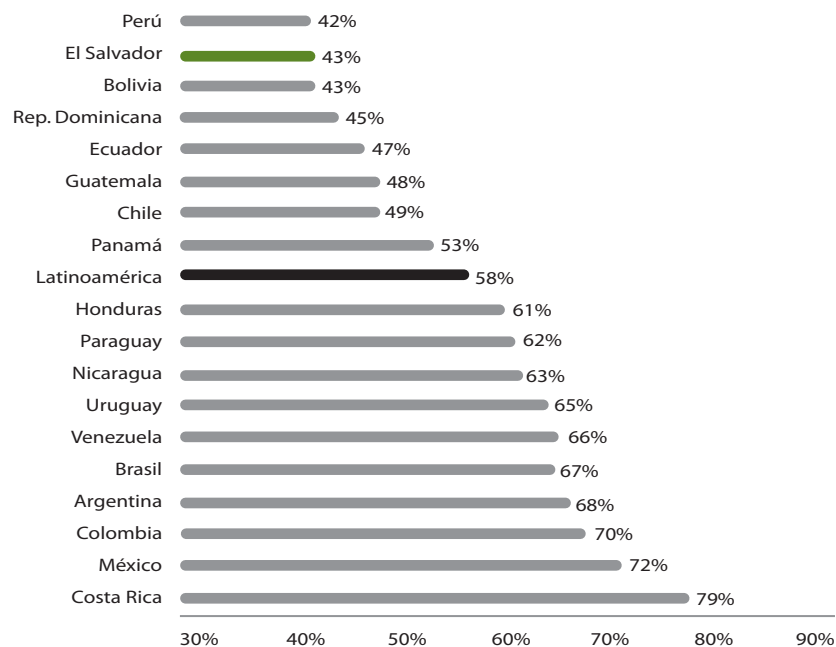
**Nueve de cada 10 salvadoreños se sienten inseguros en el bus o microbús; 8 de cada 10 en el mercado, los parques o plazas públicas; 7 de cada 10 en el centro de su ciudad; 6 de cada 10 en las calles de su colonia y 3 de cada 10, en su propia casa**

**GRÁFICO 2.5 // Satisfacción con el trabajo (2007)**

**En El Salvador, según nivel educativo**



**En países latinoamericanos**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «Según la escala en donde "0" es "completamente insatisfecho" y "10" es "completamente satisfecho", ¿cuán satisfecho está con su trabajo?». Se han graficado las respuestas entre 6 y 10 como expresión de satisfacción.

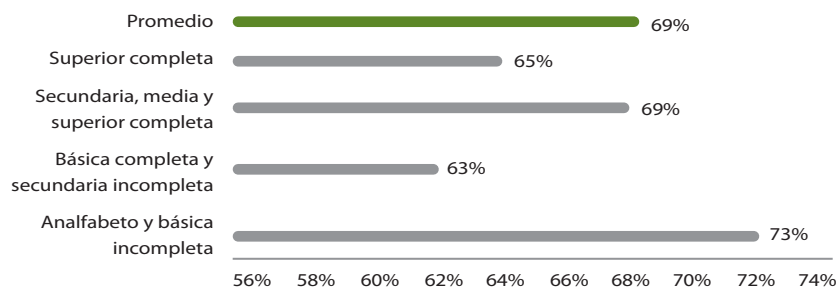
Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**Datos del 2009  
revelan que  
7 de cada 10  
salvadoreños  
se sentían  
preocupados  
por quedarse sin  
empleo en los 12  
meses siguientes**

latinoamericanos están contentos con su trabajo, según datos de Latinobarómetro para el 2007 (gráfico 2.5). Los salvadoreños estarían entre los menos satisfechos en este respecto (44%), junto con los peruanos (43%), los bolivianos (44%) y los dominicanos (46%).

Al desagregar los datos sobre satisfacción con el trabajo para el país, se tiene un leve margen de 4 puntos porcentuales entre los sexos: las mujeres (46%) reportan mayor nivel de satisfacción que los hombres (42%). Las brechas son mucho más acusadas cuando

**GRÁFICO 2.6 // Preocupación ante probabilidad de quedar sin trabajo en los próximos 12 meses, según nivel educativo (2009)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Qué tan preocupado está usted de quedar sin trabajo dentro de los próximo doce meses?». Las respuestas posibles son: muy preocupado, preocupado, poco preocupado y no preocupado. Se grafican aquí «muy preocupado» y «preocupado».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

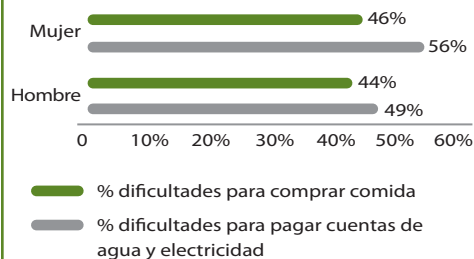
se examinan los datos por nivel educativo: el 61% de los trabajadores que han completado sus estudios superiores (técnicos o universitarios) están satisfechos con su trabajo; la cifra desciende al 37% para el grupo de quienes no han completado la educación secundaria, ya se trate de analfabetas o de personas con pocos años de escolaridad.

Una preocupación relacionada con el trabajo es la sensación de inestabilidad. Datos del 2009 revelan que 7 de cada 10 salvadoreños se sentían preocupados por quedarse sin empleo en los 12 meses siguientes al momento de la consulta (gráfico 2.6). En este respecto, las mujeres están más preocupadas que los hombres, con una distancia de 7 puntos porcentuales entre ambos (73% y 66%, respectivamente). Al desagregar esta información por nivel educativo, hay más trabajadores preocupados entre quienes carecen de estudios o no completaron la primaria (73%). Esta inseguridad laboral percibida estaría relacionada con las fluctuaciones en la creación y destrucción de empleos y con el temor al fuerte impacto del desempleo, teniendo en cuenta la falta de un seguro de desempleo en el país.

El trabajo es la principal fuente de ingreso para la mayoría de los hogares salvadoreños. Una forma alternativa de evaluar la satisfacción

con el trabajo es explorando si el ingreso alcanza para satisfacer las necesidades básicas. En este respecto, las mujeres dicen tener mayores dificultades que los hombres, sobre todo cuando se trata de cubrir los pagos mensuales por los servicios de agua y electricidad (gráfico 2.7). Comenta una mujer consultada en una mesa de

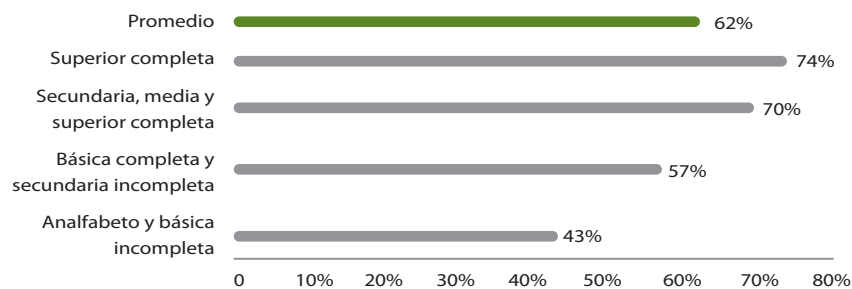
**GRÁFICO 2.7 // Dificultades para pagar cuentas de agua y luz, y para comprar comida, por sexo (2009)**



Las preguntas de Latinobarómetro dicen: «¿Ha tenido Ud. y su familia dificultades en los últimos 12 meses para pagar las cuentas de agua, luz/ electricidad?». Y «¿ha tenido Ud. y su familia dificultades en los últimos 12 meses y se ha quedado sin dinero para comprar la comida?». Las respuestas posibles son sí o no.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**GRÁFICO 2.8 //** Dificultades para cumplir responsabilidades familiares por el trabajo según nivel educativo (2007)



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Cuán seguido ha sido difícil para mí cumplir con mis responsabilidades familiares por la cantidad de tiempo que trabajo?». Las respuestas posibles son: siempre, varias veces en la semana, varias veces al mes, varias veces al año, rara vez, nunca. Se grafican aquí las respuestas de quienes dijeron contar con un trabajo y señalaron las categorías «siempre», «varias veces en la semana», «varias veces al mes» y «varias veces al año».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**Seis de cada 10 salvadoreños dicen tener dificultades para cumplir con sus responsabilidades familiares por el tiempo dedicado a su trabajo**

discusión: «Mi mami, cuando es día de pago, se va al mercado, pero no vaya a creer que a comprar comida buena... frijoles, arroz, quesito, lo más que se puede comer» (Carcach, 2010).

Otro aspecto relevante en las percepciones sobre el bienestar tiene que ver con el balance en la asignación del tiempo entre el trabajo y las tareas del hogar. En este respecto, 6 de cada 10 salvadoreños dicen tener dificultades para cumplir con sus responsabilidades familiares debido al tiempo dedicado a su trabajo, según datos de Latinobarómetro para el 2007 (gráfico 2.8). No se observan diferencias entre hombres y mujeres, pero sí entre personas de distinto nivel educativo. Quienes tienen mayor nivel educativo reportan mayor dificultad para cumplir con sus obligaciones domésticas a causa de su trabajo.

### Inconformes con oportunidades educativas

El 77% de los salvadoreños se muestra satisfecho con los servicios educativos públicos,<sup>4</sup> sin

4. Todos los niveles de educación formal —desde el preescolar hasta la universidad— son servicios por

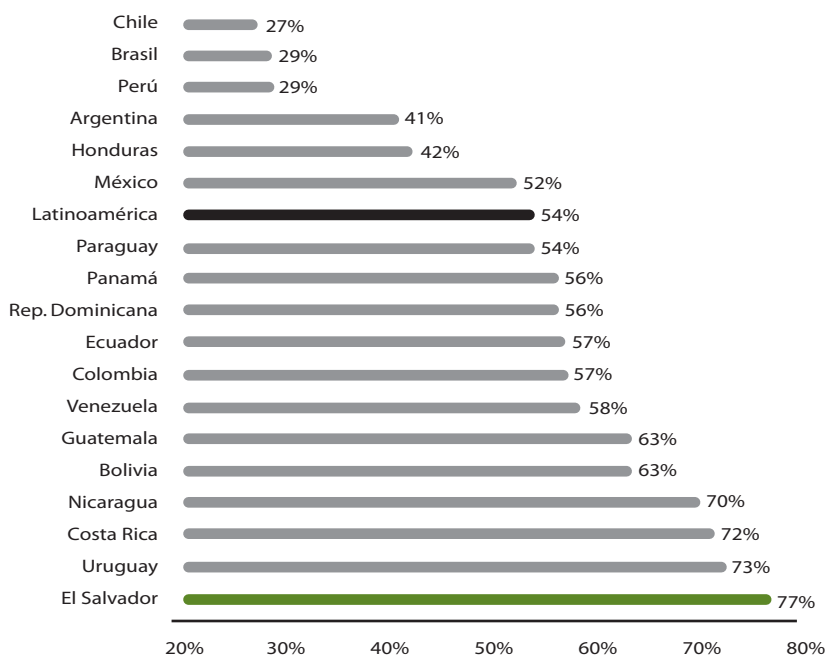
que haya mayores diferencias por sexo o nivel educativo. Ese dato convertiría a la población salvadoreña, entre las latinoamericanas, en la más satisfecha con la educación pública (gráfico 2.9). La alta valoración de los servicios educativos constituye una tendencia generalizada entre los latinoamericanos, pese a los bajos rendimientos académicos de la región en pruebas estándar, en comparación con otros países como los europeos y los asiáticos con economías emergentes (BID, 2008).

No obstante esa evaluación generosa, las críticas al sistema público están presentes entre los salvadoreños, sobre todo al poner en cuestión la calidad de la educación que se recibe en las aulas. «Los estudiantes no salen muy bien formados porque la educación básica es

dos sistemas diferenciados, ambos regulados por el Ministerio de Educación (MINED): el público, que ofrece servicios gratuitos o de bajo costo y el privado, con una amplia diversidad de establecimientos. La calidad de los servicios difiere notablemente entre instituciones educativas según el estrato socioeconómico al que sirven, lo que a la vez condiciona la futura inserción laboral del estudiante. En este acápite únicamente se presentan valoraciones y percepciones sobre el sistema público.



**GRÁFICO 2.9 // Satisfacción con la educación pública (2009)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, nada satisfecho, con la manera como funciona la educación pública?». Se grafica aquí «muy satisfecho» y «más bien satisfecho».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**En las zonas urbanas, escuelas e institutos públicos cuentan con más y mejores recursos, y entregan una formación más completa y actualizada a los jóvenes**

deficitaria. En básica no hay docentes especializados. Los estudiantes no llegan con los conocimientos necesarios. En tercer ciclo no hay maestros especializados». Esta fue una de las quejas que expresaron padres y madres de un instituto ubicado en el oriente del país, en relación con la educación pública, al evaluar los avances y desafíos del Plan Nacional de Educación 2021 en el año 2008 (Comisión, 2008b).

Además, varios estudiantes de tercer ciclo y bachillerato de todo el país, consultados en la misma evaluación, señalan marcadas diferencias en la calidad de la educación según la ubicación urbana o rural del centro escolar. Así, en las zonas urbanas, escuelas e institutos públicos cuentan con más y mejores recursos, y entregan una formación más completa y actualizada a los jóvenes. En cambio, en los centros educativos rurales existen carencias hasta de servicios básicos. Esto «fue interpretado

por los y las jóvenes como una clara “desigualdad de oportunidades para las y los jóvenes de las zonas rurales”» (Comisión, 2008a).

Otro señalamiento de malestar, esta vez de parte de los padres, son los cobros por un servicio que esperan recibir de manera gratuita: «Eso de que la educación es gratuita tiene como tres años... pero el año pasado a mí me cobraron por las dos niñas. Nos pidieron cinco dólares de matrícula y nos dijeron que los del gobierno no les estaban dando bono a los directores y, en fin, nos pusieron un montón de trabas», se queja una mujer, jefa de hogar, consultada en mesas de discusión para este Informe (Carcach, 2010).

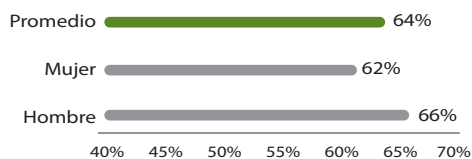
#### **Accesos diferenciados a los servicios de salud**

La salud se considera «el determinante más importante de la satisfacción con la vida»

**De la población salvadoreña enferma, solo el 60.6% acudió al sistema de salud. De estos, la mayoría (69.8%) fueron a dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social frente al 13.2% que usó servicios privados, y el 12.6% que visitó clínicas u hospitales del ISSS**

**GRÁFICO 2.10 //**

**Satisfacción con servicios de salud a los que se tiene acceso (2007)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho, con la salud a la que tiene acceso, o no cuenta usted con estos servicios?». Se grafican aquí «muy satisfecho» y «más bien satisfecho».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

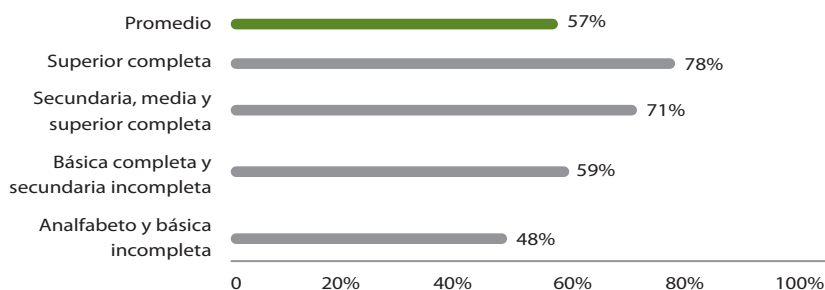
porque «se necesita cierto nivel de funcionamiento físico y mental para participar en las actividades individuales de las que está hecha la vida» (BID, 2008). De ahí la relevancia de contar con servicios para solventar los problemas sanitarios cuando se presentan. En este respecto, el 64% de la población se siente satisfecha con los servicios de salud a los que tiene acceso, según datos de Latinobarómetro para el 2007 (gráfico 2.10). El nivel de satisfacción decrece cuando se trata de las mujeres y aumenta levemente para los hombres. No se

observan mayores diferencias entre grupos de distintos niveles educativos.

En cuanto a haber enfrentado sin mayores dificultades los problemas familiares de salud, los extremos se mueven entre el 78% para quienes tienen grado técnico o universitario, y el 48% para quienes no han completado su educación básica (gráfico 2.11). El acceso a diferentes servicios de salud influiría en la consideración de las dificultades. No es igual tener la posibilidad de pagar una clínica privada que acudir a un hospital del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), ni a un centro de salud público. «Gracias a Dios que yo tengo un trabajo fijo y pago Seguro Social —dice una mujer consultada para este Informe—; entonces, cualquier emergencia, voy a meterme al Seguro Social y me dan medicina» (Carcach, 2010).

Datos de la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009* (EHPM), efectuada en El Salvador por el Ministerio de Economía (MINEC) y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), revelan que de la población enferma, solo el 60.6% acudió al sistema de salud. De estos, la mayoría (69.8%) fueron a dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) frente al 13.2% que usó servicios privados, y el 12.6% que visitó clínicas u hospitales del ISSS.

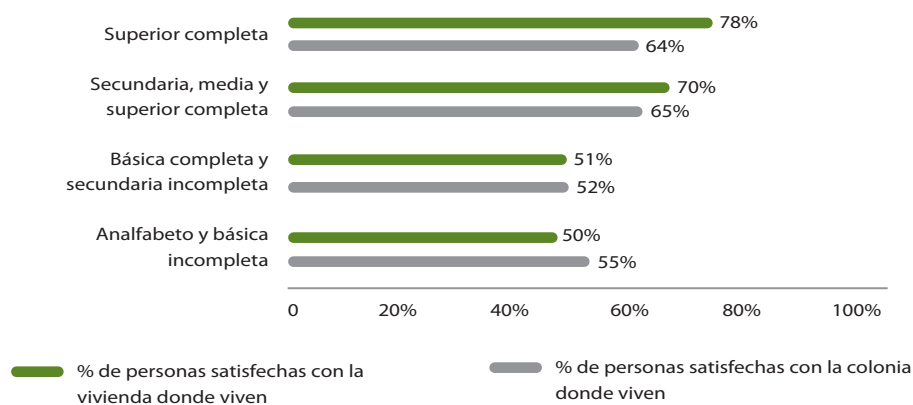
**GRÁFICO 2.11 //** Sin dificultades para enfrentar problemas de salud en últimos 12 meses (2007)



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Cómo han enfrentado los problemas de salud que han tenido usted y su familia en los últimos 12 meses?». Se grafica la respuesta «Sin dificultades o con algunas para acceder a las atenciones necesarias».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**GRÁFICO 2.12 // Satisfacción con la vivienda y la colonia en que vive, según nivel educativo (2007)**



Las preguntas de Latinobarómetro dicen: «Según la escala en donde “0” es “completamente insatisfecho” y “10” es “completamente satisfecho”, ¿cuán satisfecho está con la vivienda en que vive, con el barrio en que vive y con la seguridad pública del barrio en que vive?». Se han graficado las respuestas entre 6 y 10 como expresión de satisfacción.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

### Deficiencias reconocidas en la vivienda

Hablar sobre vivienda en el país —y en América Latina en general— es evidenciar una realidad muy heterogénea. La calidad de los servicios y espacios públicos con que cuentan los hogares, así como los mercados y facilidades inmobiliarias a los que tienen acceso, forman un abanico multiforme: en pocos kilómetros cuadrados conviven mansiones de lujo, casas de dos plantas, edificios multifamiliares y co-bertizos construidos con materiales de desecho en comunidades marginales.

Pese a la enorme disparidad de los espacios habitacionales en el país, poco más de la mitad de los salvadoreños (56%), en promedio, está satisfecho con la vivienda en que habita. El porcentaje de satisfacción aumenta para quienes han completado la educación superior (78%) y decrece casi 30 puntos porcentuales para quienes no han completado la educación básica (50%) (gráfico 2.12). Este comportamiento de la opinión pública resultaría optimista para los grupos menos educados, y consecuentemente de menos recursos, si se

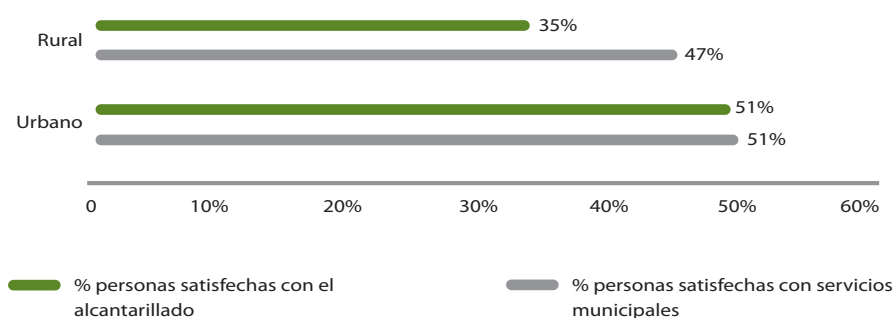
tiene en cuenta que solo el 43% de las viviendas urbanas del país cumple con estándares de calidad aceptables.<sup>5</sup>

La situación deficitaria de la vivienda es, para algunos salvadoreños, un problema cuya resolución requiere de la intervención directa del gobierno. «A las familias que no tienen un techo, a la gente que vive en una casita de bolsas o de cartón, (el gobierno debe) por lo menos darle una de madera. En Un Techo para mi País me di cuenta de que en países como Chile no hay ninguna persona que no tenga una casa. El gobierno debería invertir aquí en eso», señala una mujer joven en las mesas de discusión realizadas para este Informe (Carcach, 2010).

5. Eso significa que el 43% de las viviendas urbanas del país no están afectadas por deficiencias severas, tales como inadecuación en la infraestructura doméstica (agua potable y alcantarillado), en los materiales de construcción de techo y paredes, o en el tamaño de la casa respecto de la familia (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010).

**La situación deficitaria de la vivienda es, para algunos salvadoreños, un problema cuya resolución requiere de la intervención directa del gobierno**

**GRÁFICO 2.13 // Satisfacción con servicios del lugar donde se vive, según nivel educativo (2009)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho, con el alcantarillado, con los servicios municipales en general y con la disponibilidad de áreas verdes?». Se grafican aquí «muy satisfecho» y «más bien satisfecho».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

**En El Salvador, menos de la quinta parte de la fuerza laboral cuenta con trabajo decente y, por ende, es cotizante en el sistema de pensiones**

Los niveles de satisfacción con el servicio de alcantarillado varían 16 puntos porcentuales según la zona de residencia de la persona entrevistada (gráfico 2.13). Mientras la mitad de los habitantes de zonas urbanas está satisfecho con el servicio, en las áreas rurales únicamente un tercio de la población lo está. Este contraste urbano/rural se acentúa cuando se consultan los indicadores de conexión de inodoro al alcantarillado, tal como lo registra la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010): el 56.3% de hogares urbanos cuenta con esa conexión frente al 0.6% de hogares rurales.

### Insatisfacción con las pensiones

Uno de los componentes del trabajo decente consiste en asegurar, en el transcurso de la vida laboral, una pensión que permita mantenerse económicamente durante la vejez. En El Salvador, menos de la quinta parte de la fuerza laboral cuenta con trabajo decente y, por ende, es cotizante en el sistema de pensiones.<sup>6</sup> De

forma efectiva, solo recibe pensiones el 16% de los hogares que tienen miembros mayores de 60 años; la proporción asciende al 21% en las áreas urbanas y desciende al 4% en las rurales (MINEC y DIGESTYC, 2008).

Cuando se indaga sobre la satisfacción con el sistema de pensiones, se tiene que el 45% de la población que cuenta el servicio está satisfecho con el mismo (gráfico 2.14). Los grados de satisfacción varían levemente según los distintos niveles educativos, pero no hay diferencias entre sexos.

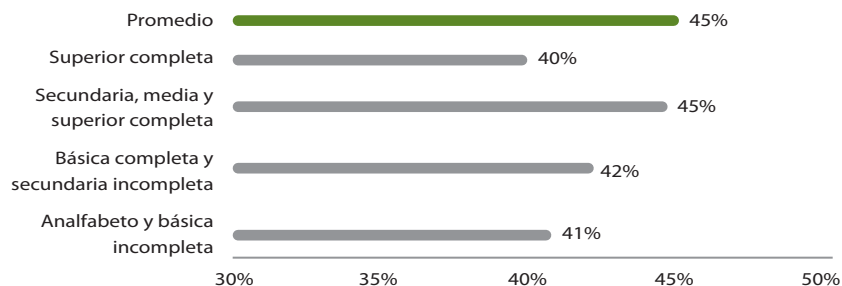
---

Para una explicación exhaustiva sobre el funcionamiento del mismo, consultar el capítulo 7 del *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo* (PNUD, 2008).

---

6. El sistema de pensiones en el país fue reformado en 1998, cuando se privatizó casi en su totalidad.

**GRÁFICO 2.14 // Satisfacción con el sistema de pensiones, según nivel educativo (2007)**



La pregunta de Latinobarómetro dice: «¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho, con el sistema de pensiones, o no cuenta usted con estos servicios?».

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2009.

### RECUADRO 2.1 // HACIA UNA MEDICIÓN DEL BIENESTAR; FRANCIA, 2008

En el 2008 el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, insatisfecho con el estado de la información estadística sobre la economía y la sociedad, solicitó su revisión a una comisión de expertos formada por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi. La comisión sugirió mejorar las actuales medidas de desempeño económico, migrar hacia una medición enfocada en el bienestar -de carácter multidimensional- y complementar las mediciones objetivas con medidas subjetivas del bienestar (Stiglitz, et al., s/f).

**1) Mejorar las actuales medidas de desempeño económico** implica adaptarlas a las nuevas realidades de las economías del siglo XXI. Así, por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) —indicador por excelencia del desempeño de una economía— no captura los incrementos de calidad de bienes producidos y consumidos, lo cual equivale a sobreestimar la tasa de inflación y subestimar el ingreso real.

**2) Migrar hacia una medición enfocada en el bienestar** significa generar información estadística sobre las múltiples dimensiones que la gente considera relevantes para sentirse satisfecha con sus vidas. Algunas facetas identificadas por la comisión son: el nivel material de vida (ingreso, consumo y riqueza), la salud, la educación, las actividades personales (incluyendo el trabajo), la voz política y *governance*, las conexiones sociales y relaciones, el medio ambiente (condiciones presentes y futuras), y la inseguridad física y económica. Asimismo se recomienda considerar, en el cálculo de indicadores, al hogar como unidad económica que toma decisiones, adquiere compromisos, percibe ingresos y realiza gastos. Así, los análisis convencionales a partir de cifras macroeconómicas deberían acompañarse con información sobre los hogares, como la generada por las EHPM.

Entre las recomendaciones puntuales de la comisión para los cálculos sobre el bienestar multidimensional se tienen: preferir las cifras de ingreso y consumo de los hogares a las de producción; promover la construcción de hojas de balance de los hogares que examinen sus cuentas de activos y pasivos para medir la riqueza y las perspectivas de bienestar; darle prioridad a indicadores de distribución que indiquen cómo se reparte la riqueza; ampliar las medidas de ingreso para incluir actividades que se realizan fuera del mercado.

**3) Complementar las mediciones objetivas con medidas subjetivas del bienestar** para dar cuenta de la satisfacción de la gente con los servicios disponibles en su comunidad, la evaluación que las personas hacen de sus vidas, de sus relaciones sociales, de la calidad de su voz política y la percepción de inseguridad, entre otras. Lo anterior supone que las oficinas nacionales de estadísticas diseñen encuestas que estudien los vínculos entre diversos aspectos que afectan la calidad de vida de las personas; asimismo, implica que esa información esté disponible para emplearse en el diseño de políticas públicas. Por último, también es recomendable pensar los indicadores de cara a analizar la sostenibilidad de las sociedades, es decir, qué uso están haciendo de sus recursos y si no están poniendo en riesgo a generaciones futuras.

Las recomendaciones ofrecidas por esta comisión proveen una guía pertinente para discutir lo que se está midiendo en la sociedad y economía salvadoreñas, y evaluar si las políticas públicas, en su diseño e implementación, tienen en cuenta como objetivo incrementar el bienestar de la gente.

Alimentación, salud y educación  
representan las opciones básicas  
del desarrollo humano.

Mientras los hogares más pobres

destinan casi el **30%**

de su gasto a la compra  
de alimentos, los hogares  
de mayores ingresos destinan

cerca del **15%**





## Sección II

# Bienes y servicios relevantes para el bienestar de la gente



“ Si planificas para un año, siembra trigo.  
Si planificas para una década, planta árboles.  
Si planificas para una vida, educa personas ”

Kwan Tzu

## Introducción

**E**l acceso universal a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y el empleo es parte de los compromisos adquiridos por casi todos los países a nivel nacional e internacional.

Los artículos 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por ejemplo, establecen que toda persona tiene derecho a la educación y a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Si bien algunos de estos bienes y servicios los proveen el Estado o la familia, la mayoría se adquieren a través de transacciones en los mercados. De ahí que para aproximarse a las condiciones materiales del bienestar resulte clave entender cómo funcionan los mercados relacionados con aquellos productos relevantes para el bolsillo y el bienestar de los salvadoreños.

### Mercados favorables para la gente

Los mercados libres constituyen el mejor mecanismo ideado hasta hoy para que una economía funcione de manera eficiente y a favor del

bienestar de la gente. Teóricamente, estos mercados permiten que los precios de los bienes y servicios encuentren un equilibrio satisfactorio tanto para compradores como para vendedores. Sin embargo, los mercados adolecen de deformaciones que los alejan de la perfección (PNUD, 1993).

En primer lugar, la mayoría de mercados no son verdaderamente libres al estar afectados por barreras impuestas por los gobiernos (e. g. controles de precios, aranceles diferenciados, impuestos selectivos, regulaciones, etc.) o por poderosos intereses de determinados grupos. En segundo lugar, hay deformaciones derivadas de las disparidades entre las personas que entran a los mercados; en particular las relativas al perfil educativo, acceso a activos o marginaciones por motivos de sexo, raza o religión. En estas circunstancias, la acción de los mercados, aunque sea eficiente, también puede profundizar la marginación, la desigualdad y la pobreza. En tercer lugar, aun en el caso de que los mercados sean competitivos, por lo general no reflejan las externalidades positivas (e. g. inversión de una empresa en la formación de su empleados) ni negativas (e. g. contaminación, costos derivados del consumo de productos nocivos, etc.)

**Comprender los factores institucionales, legales y económicos que inciden en la forma en que operan los mercados provee a las personas de herramientas para reclamar sus derechos como consumidores e influir en la agenda de políticas públicas**

**El principal gasto de los hogares es el alquiler de vivienda. En promedio representa el 13% del presupuesto familiar. Esto quiere decir que 13 de cada 100 dólares gastados mensualmente por los hogares del país cubren el costo de la vivienda**

**CUADRO 1C // Diez productos en que más gastan los salvadoreños (2006)**

POSICIÓN	PRODUCTO O SERVICIO	% DE GASTO MENSUAL
1	Alquileres imputados de vivienda, amueblada o no, que ocupan como residencia principal	13.3%
2	Pan, arroz, maíz, pastas	5.4%
3	Comedores	4.7%
4	Leche, queso, huevos y otros productos lácteos	3.9%
5	Aparatos no eléctricos y productos para el cuidado personal	3.7%
6	Compra de vehículos nuevos o usados	3.6%
7	Carne fresca o congelada	3.6%
8	Servicios telefónicos y de telefax	3.4%
9	Transporte de pasajeros por carretera	3.1%
10	Productos farmacéuticos	2.8%

Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008.

asociadas con la producción y el consumo de ciertos bienes.

Debido a estas deformaciones, la mayoría de Estados, además de intervenir en algunos sectores clave, disponen de un marco institucional que protege y promueve la competencia o que estimula a las personas a actuar como protagonistas en el funcionamiento de los mercados. No obstante, a menudo ocurre que cuando la gente adquiere un determinado bien o servicio, desconoce la calidad de lo que está recibiendo, la composición del precio que paga o, en términos generales, el funcionamiento del mercado en el que participa. En este sentido, comprender cómo operan los mercados —cuáles son los factores institucionales, legales y económicos que condicionan el acceso a un determinado producto o su valor— provee a la gente de herramientas para reclamar sus derechos como consumidores e influir en la agenda de políticas públicas.

Más aun, como se verá en esta parte del Informe, muchas de las acciones requeridas para aumentar la eficiencia de los mercados no exigen mayores recursos del Estado, sino la férrea determinación de contar con instituciones y marcos regulatorios con capacidad técnica, independencia y claridad en que su

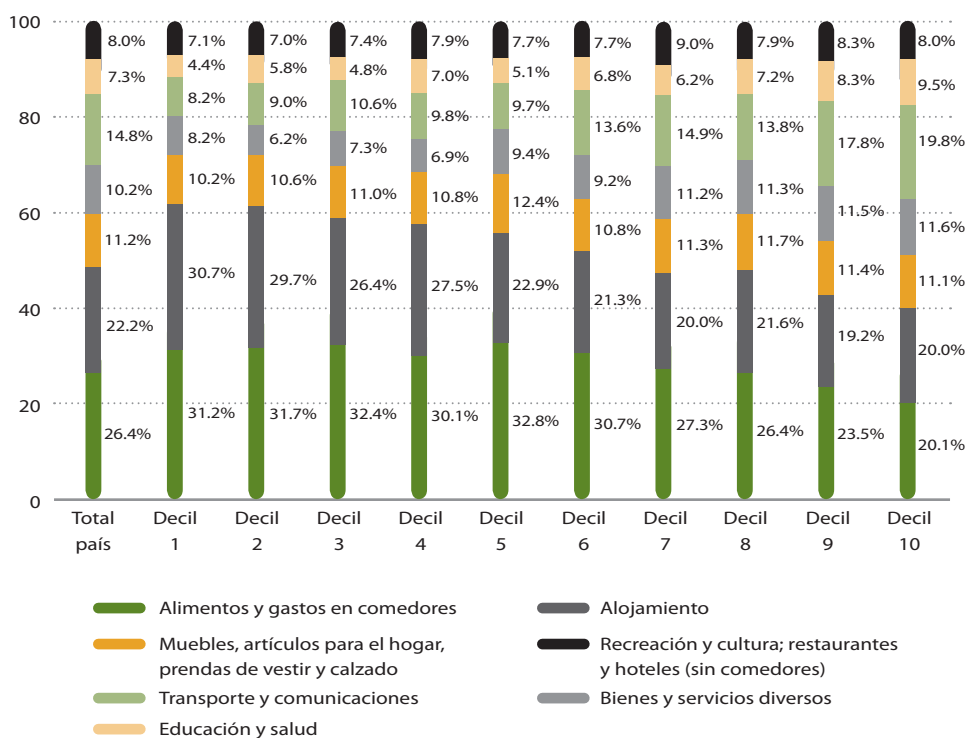
trabajo debe orientarse hacia el bienestar de la gente.

De los distintos productos que consumen los salvadoreños, ¿cuáles resultan cruciales para su bolsillo y para su bienestar? Esta parte del Informe está dedicada a examinar el funcionamiento de algunos mercados de bienes y servicios que son, de acuerdo con la información arrojada por la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* (ENIGH), relevantes en el presupuesto de los hogares (MINEC y DIGESTYC, 2008).

Las cifras de la ENIGH 2006 revelan que el principal gasto de los hogares es el alquiler de vivienda que, en promedio, significa el 13% del presupuesto familiar (cuadro 1C). Esto quiere decir que 13 de cada 100 dólares gastados mensualmente por los hogares del país cubren el costo de la vivienda. Las siguientes posiciones las ocupan el gasto en pan y cereales, comedores, y lácteos y huevos. El teléfono, el transporte público y las medicinas también aparecen entre los primeros diez productos en los que más gasta la población.

La ENIGH 2006 también muestra que los patrones de consumo de los hogares varían en función de la ubicación del hogar (urbana o rural), de su nivel de ingresos, y de

**GRÁFICO 1A //** Disparidades en las estructuras de gasto según el ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008.

otras condiciones.<sup>1</sup> Así, al comparar por zona de residencia, se revela que el gasto en comedores es más urbano que rural, al igual que el gasto en compra de vehículos y combustibles. La telefonía ostenta la quinta posición en orden de importancia en la zona urbana, pero la número 16 a nivel rural. Prácticamente lo contrario ocurre con el gasto en hortalizas y legumbres. El gasto en leña es importante en el presupuesto de los hogares rurales (gastan más en este rubro que en electricidad o en telefonía), y no aparece entre los gastos relevantes en la zona urbana.

Por otra parte, cuando los datos se desagregan según el nivel de ingreso de los hogares, se

tiene que los de menores ingresos reparten cerca del 62% de su presupuesto entre vivienda y alimentación, incluyendo el gasto en comedores (gráfico 1A). En cambio, los de mayores ingresos destinan cerca del 40% de su presupuesto a estos dos rubros, lo cual les permite acceder con solvencia a un abanico más amplio de productos. En general, para el 80% de la población del país, el gasto en alojamiento y comida representa cerca de la mitad del presupuesto; solo para el 20% más rico desciende notablemente la importancia de estos dos rubros.

Sin embargo, las mayores disparidades en los patrones de consumo se producen en el gasto para estar conectados (transporte y telecomunicaciones): mientras que los hogares de ingresos bajos destinan menos del 10% de su presupuesto a este rubro, la población de mayores ingresos gasta casi el 20%

1. Ver la clasificación de los productos en que más gastan los salvadoreños, en promedio nacional y por zonas, en el Compendio estadístico de este Informe.

en los mismos. Algo similar ocurre con los gastos vinculados con el desarrollo humano (educación y salud). Por último, el gasto en recreación representa una fracción más o menos similar del presupuesto entre los hogares de diferente nivel de ingresos. Ahora bien, cuando se habla de porcentajes del gasto mensual hay que tener en cuenta que el gasto total de los hogares de más recursos equivale a 6.4 veces más que el de los hogares de menos ingresos.

Estas diferencias en los estilos de vida y patrones de consumo de los hogares revelan la desigualdad imperante en la sociedad salvadoreña. Muestran asimismo cómo la pobreza de ingresos se traduce en acceso limitado a bienes y servicios deseables para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

A partir de la información proporcionada por la ENIGH 2006, esta parte del Informe ha determinado algunos mercados clave para el presupuesto de los hogares que, consecuentemente, afectan el bienestar de la gente. Los criterios que se han empleado para acotar la lista de bienes y servicios que se describirá y analizará en los próximos capítulos son: (a) la importancia que el bien o servicio representa en el gasto familiar; (b) el porcentaje de hogares que lo consumen; (c) la capacidad de la gente para sustituir ese bien o servicio por otro; y (d) la presencia de entidades que afecten el desempeño del sector. También se incluyen sectores que no siendo tan relevantes en el presupuesto de los hogares, sí lo son

para su desarrollo humano; este sería el caso de educación y salud.

La combinación de esos criterios ha dado como resultado la selección de 12 mercados clave, a saber: alimentos, educación, medicamentos y salud, agrupados como gastos prioritarios para el desarrollo humano (capítulo 3); vivienda, agua, electricidad y gas propano, agrupados como gastos relativos a la casa que aloja el hogar (capítulo 4); y transporte público, gasolina y telefonía, que son gastos necesarios para mantenerse conectados (capítulo 5). Además, esta parte del Informe incluye un capítulo sobre las dos entidades que promueven, de forma transversal, el desarrollo de mercados favorables para la gente: la Superintendencia de Competencia (SC) y la Defensoría del Consumidor (DC).

Hay que aclarar que la selección aquí realizada no pretende ser exhaustiva ni fijar una lista de las cosas materiales necesarias para vivir bien. No se debe interpretar, pues, como que los productos abordados son los únicos que se necesitan para alcanzar el bienestar o, incluso, que son los que proporcionan mayores niveles de bienestar, porque se reconoce que la relación entre consumo y bienestar es muy compleja, y desentrañarla excede el objetivo de este Informe. Así, la gente incurre en otros gastos que aumentan su satisfacción con la vida y que la hacen sentir plena, pero que no se incluyen aquí. Este sería, por ejemplo, el caso del consumo destinado a actividades de recreación, de información o de entretenimiento.



“ Los políticos que ignoren la seguridad  
alimentaria cargarán con las consecuencias ”  
Peter Timmer



## Los rubros prioritarios para el desarrollo humano

El desarrollo humano y el bienestar requieren de un ambiente en el que las personas puedan desarrollar su pleno potencial y llevar vidas productivas y creativas, acordes con sus necesidades e intereses. Las capacidades básicas para el desarrollo humano son vivir vidas largas y saludables, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida decente, y participar en la vida de la comunidad. Sin estas, muchas opciones simplemente no están disponibles, y muchas oportunidades dejan de ser accesibles.

En este capítulo se analizan los gastos de los hogares que son necesarios para acceder a las opciones básicas del desarrollo humano, a saber: alimentación, salud y educación. Se agrega además el ingreso de pensiones, por ser un determinante importante de las condiciones de vida de la población adulta mayor. Como se observa en el gráfico 3.1, los rubros de alimentación, salud y educación en conjunto significan una fracción importante del presupuesto de las familias. En cuanto a salud y educación, en donde el Estado juega un papel importante como proveedor de estos servicios, se analiza el gasto público y se identifican áreas de mejora.

### Alimentos

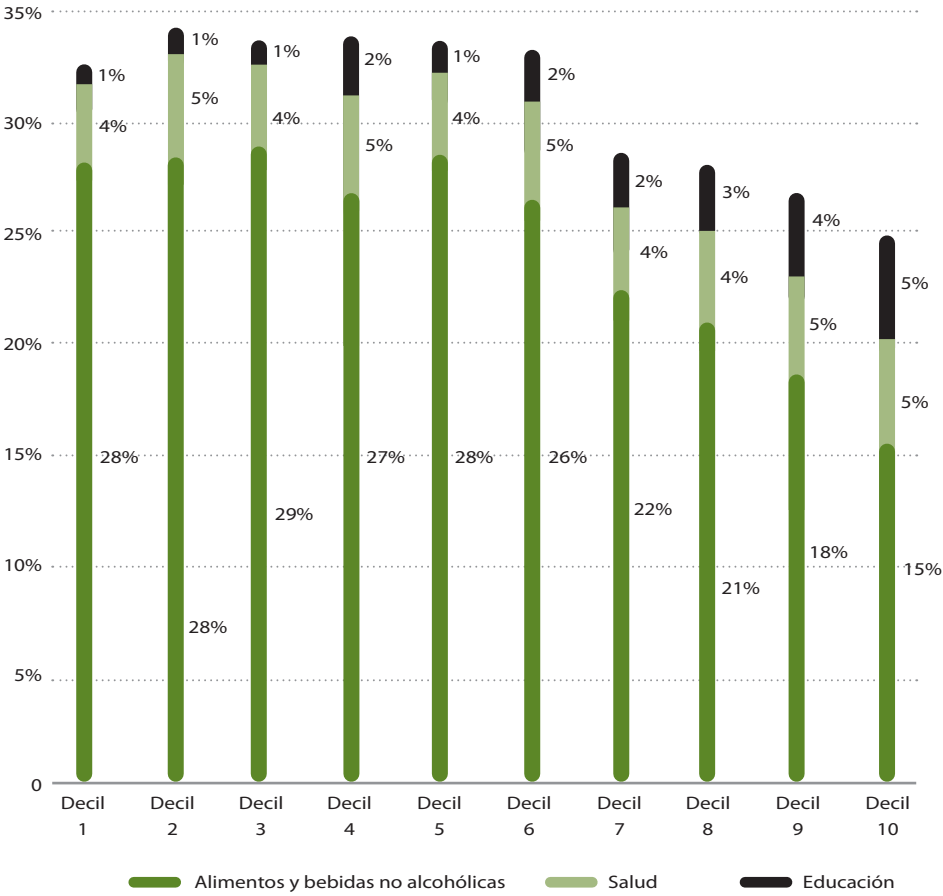
La alimentación es uno de los aspectos más importantes para el bienestar de las personas porque, además de proporcionar la energía necesaria para la vida y ser fundamento indispensable para poder llevar una vida prolongada, saludable y laboriosa, es expresión de identidad cultural y fuente de placer.

La alimentación es, en primer lugar, la más básica de las necesidades de la gente. No consumir la cantidad de nutrientes necesarios afecta severamente a las personas en las diferentes etapas de su vida. El impacto es particularmente grave durante el embarazo y los primeros años de vida, ya que puede provocar la muerte de los infantes, retardos en peso y talla, mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades, ingreso tardío a la escuela y limitaciones en el aprendizaje. En la etapa adulta, las personas que han sido afectadas por la desnutrición generalmente presentan baja estatura, una menor masa muscular, capacidad limitada para el trabajo y mayor riesgo de obesidad y de enfermedades crónicas, todo lo cual incide en su trayectoria ocupacional y en sus ingresos económicos.

La alimentación es también una expresión del modo de vida de las personas y su cultura,

De alguna manera somos lo que comemos, ya que la manera cómo se come, lo que se come, dónde se come y cómo se siente quien come, son todos elementos relacionados con la identidad cultural

**GRÁFICO 3.1 //** Importancia de los gastos en alimentación, salud y educación en el gasto total de los hogares, por decil de ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

ya que el inicio mismo de las civilizaciones está íntimamente relacionado con el cultivo y la preparación de los alimentos, y con el placer de comer. Según Nunes dos Santos (2007), de alguna manera somos lo que comemos, ya que la manera cómo se come, lo que se come, dónde se come y cómo se siente quien come con relación a la comida, son todos elementos relacionados con la identidad cultural. «Dime qué comes y te diré el Dios que adoras, dónde vives, a qué cultura perteneces y en qué grupo social estás incluido» es una frase atribuida a Sophie Bess, retomada por Nunes dos Santos para explicar que los hábitos alimenticios son

influenciados por factores diversos tales como la clase social, la raza, la religión, la edad, la educación, la salud y el ambiente social.

Adicionalmente, el simple acto de comer puede ser una fuente de bienestar y placer intenso y una de las herramientas más poderosas del saber vivir. La comida está relacionada con dar y recibir amor; es anfitriona de la sensualidad; representa atención familiar, calor humano, amistad, cordialidad, diplomacia; constituye, en síntesis, un núcleo en el que se desarrollan profundas relaciones afectivas (Portilla, 2007).

Por su relevancia para el bienestar de las personas, garantizar una alimentación segura,

nutricionalmente adecuada y culturalmente aceptable es un derecho reconocido en una diversidad de instrumentos y marcos jurídicos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11), la Convención de los Derechos del Niño (arts. 24 y 27), o el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 12).

De acuerdo con la Cumbre Mundial de la Alimentación (Naciones Unidas, 1996), un país está en capacidad de cumplir el derecho a la alimentación cuando ha logrado seguridad alimentaria. La definición adoptada, por su parte, indica que existe seguridad alimentaria «Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa».

De la definición se desprende que la seguridad alimentaria requiere del cumplimiento de cuatro condiciones: (a) oferta y disponibilidad de alimentos adecuadas; (b) estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año; (c) acceso directo a los alimentos o la capacidad para adquirirlos; y (d) buena calidad e inocuidad de los alimentos consumidos. Cualquier problema que se presente en cada uno de estos componentes afectará el bienestar de diversos grupos poblacionales.

### Políticas públicas y seguridad alimentaria

La función básica de la agricultura en un proceso de desarrollo consiste en producir bienes en cantidades suficientes destinados a satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Para cumplir esta función, es necesario que la productividad agroalimentaria aumente sostenidamente ya que, en la medida en que un país se desarrolla, se expanden ciertas actividades predominantemente urbanas y surgen otras nuevas, cuyos trabajadores deberán ser alimentados con bienes que mayoritariamente provienen de la agricultura.

Esta visión estuvo presente durante la vigencia del modelo de industrialización por

sustitución de importaciones practicado por El Salvador entre 1950 y 1980 (ver capítulo 9). Producto de ello, el país contaba con una política agropecuaria activa, aunque también objeto de cuestionamientos, que consideraba el logro de cierto nivel de autosuficiencia alimentaria como uno de sus objetivos básicos. Dicha política estaba influenciada por la política agrícola común impulsada por los países de la entonces Comunidad Europea, la cual, además de buscar seguridad alimentaria con un alto nivel de autosuficiencia, perseguía la supervivencia del campo como lugar para vivir, trabajar y visitar (Comisión Europea, 2010).

Por el contrario, la idea que ha predominado en los últimos 20 años es que la seguridad alimentaria no debería de existir como política pública porque los mercados libres se hacen cargo de ella. En congruencia con ello, se impulsaron reformas estructurales, entre las que se destacan las siguientes:

- Una drástica reducción del gasto público agropecuario (GPA), el cual pasó de representar el 1% del producto interno bruto (PIB) en 1978 al 0.7% en 1989, como consecuencia de la militarización del presupuesto provocada por el conflicto armado. De 1991 en adelante, sin embargo, como parte del nuevo marco de políticas impulsado, el GPA continuó disminuyendo hasta llegar a niveles equivalentes al 0.2% del PIB en el 2009. Producto de ello, el GPA por agricultor en El Salvador es ahora menos de un tercio de lo que era en los años ochenta y el menor de todos los países de Centroamérica, incluidos Panamá y República Dominicana (cuadro 3.1).
- La liberalización de la tasa de interés y la eliminación de los topes de cartera aplicados a otros sectores económicos considerados menos estratégicos para el desarrollo. Producto de estas políticas, la tasa de interés real aplicada a los créditos agropecuarios aumentó de valores cercanos al 0% —y hasta negativos durante los años setenta y ochenta— a niveles del 10% o más durante los últimos 15 años. Adicionalmente la participación del crédito agrícola en el crédito total se redujo del 27% en 1978 al 14% en 1990, y al 3% en el 2010.

**En el país predomina la idea de que la seguridad alimentaria no debe existir como política pública; son los mercados libres los que deben hacerse cargo de ella**

**Las tasas de pobreza para los ocupados en agricultura son casi el doble del promedio nacional: casi 6 de cada 10 personas que trabajan en agricultura son pobres, y 1 de cada 4 está en pobreza extrema**

**CUADRO 3.1 // Gasto público agropecuario por agricultor (precios en US\$ del año 2000)**

PAÍSES	AÑOS				
	80-85	86-90	91-95	96-00	01-06
Costa Rica	380.5	335.7	651.7	140.2	79.6
El Salvador	147.2	94.4	41.6	42.4	41.3
Guatemala	64.5	31.3	24.9	41.6	54.5
Honduras	312.7	272.7	67.6	45.9	83.3
Panamá	419.2	238.3	158.9	151.4	255.2
República Dominicana	403.2	221.4	244.2	269.4	222.2

Fuente: Tomado de RUTA, 2010.

- La eliminación del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), un poder de compra estatal que tenía como objetivo asegurar precios remunerativos para el productor y justos para el consumidor, para lo cual participaba activamente en el mercado estableciendo precios de garantía a los productores y controles de precio en las ventas al por menor.
- Una apertura comercial agresiva que comenzó con reducciones unilaterales de los derechos arancelarios de importación y que ha culminado con la negociación de tratados de libre comercio con los socios comerciales más importantes del país (Estados Unidos, Unión Europea, México, Panamá, República Dominicana). Producto de esto, el arancel promedio aplicado a los productos agrícolas se redujo del 20.4% en 1989 al 1.5% en el 2009.
- Finalmente, aunque no formaba parte del marco de políticas derivado del modelo de libre mercado impulsado, también se optó por la adopción de un sistema de tipo de cambio fijo, luego consolidado con la dolarización. Esta medida, aplicada en un contexto de afluencia creciente de divisas —provocado por las remesas— permitió que el tipo de cambio real, que ya se encontraba sobrevaluado en 1989, se apreciara todavía más, reduciendo la competitividad de sectores que producen bienes transables, como la agricultura (PNUD, 2005).

Como resultado de estas políticas, los términos sectoriales de intercambio de los pro-

ductos agropecuarios se deterioraron de tal manera que muchos de ellos han dejado de ser rentables (FUSADES, 2003). Obsérvese en el gráfico 3.2 que de 1970 al 2009, los precios de los servicios se multiplicaron por más de 18, y los precios de los productos industriales por 15, mientras que los precios de los productos agropecuarios únicamente se multiplicaron por 5.

Dentro de este contexto, no es casual que de 1961 al 2009 el sector agropecuario apenas haya crecido a una tasa promedio anual del 1.6%, ni que su participación en el PIB haya disminuido del 17.1% en 1990 al 11.9% en el 2009. Tampoco debe extrañar que las tasas de pobreza para los ocupados en agricultura sean casi el doble del promedio nacional (casi 6 de cada 10 personas que trabajan en agricultura son pobres, y 1 de cada 4 está en pobreza extrema). Obsérvese que El Salvador también registra el peor desempeño en el crecimiento del PIB agropecuario cuando se le compara con el resto de países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (gráfico 3.3).

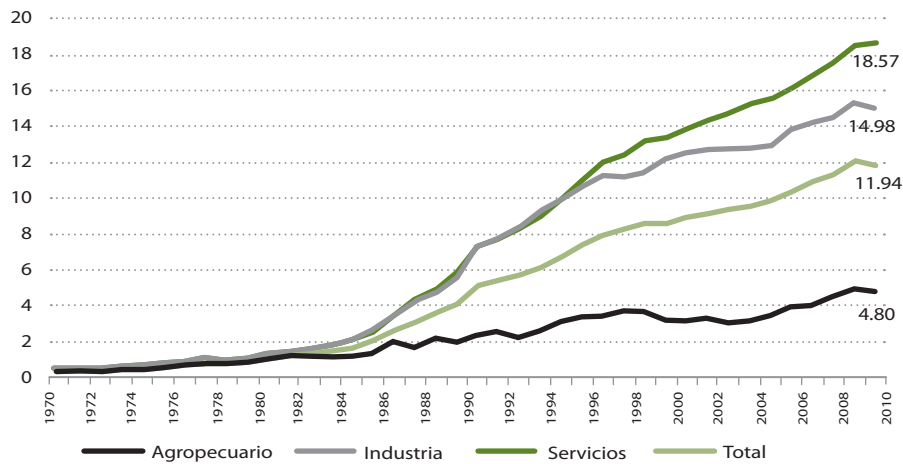
### Oferta y disponibilidad de alimentos

La oferta y disponibilidad de alimentos de un país está compuesta básicamente por la producción interna y las importaciones.<sup>1</sup> En la

1. En rigor, habría que agregar, además, las pérdidas y la variación de inventarios.

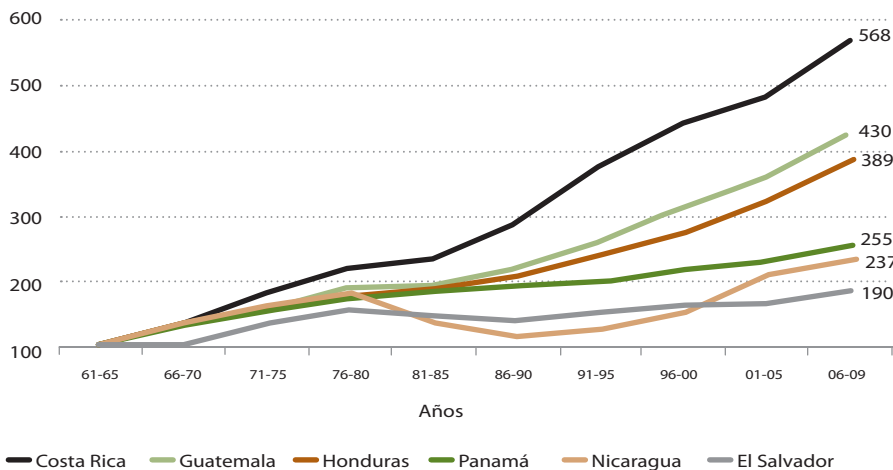


**GRÁFICO 3.2 //** Deflatores sectoriales del PIB, base 1979



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCR.

**GRÁFICO 3.3 //** Evolución de producción agrícola en países de Centroamérica (1961-1965 = 100)



Fuente: FAOSTAT, 2010.

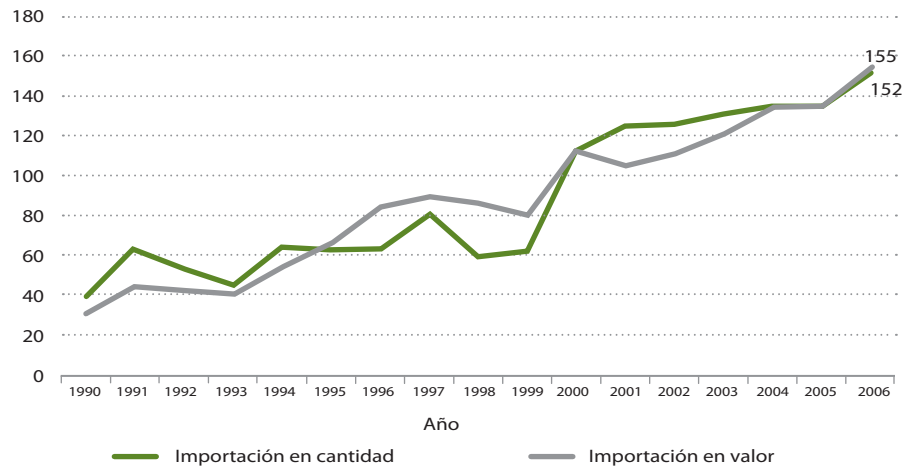
mayoría de países de alto desarrollo humano, excluidos aquellos de reducido territorio y plenamente urbanizados, la producción nacional representa más del 80% de la oferta y del consumo de alimentos.

En el caso de El Salvador, como consecuencia del pobre desempeño del sector agropecuario, entre 1990 y el 2006 la cantidad de

alimentos importados se multiplicó casi por 4, y su valor por 5 (gráfico 3.4), lo que equivale a una tasa de crecimiento anual del 10% para el valor y de 8% para la cantidad. Llama particularmente la atención los casos del arroz y el maíz, en los que las importaciones representan ya más del 90% y del 40% del consumo aparente, respectivamente (gráfico 3.5).

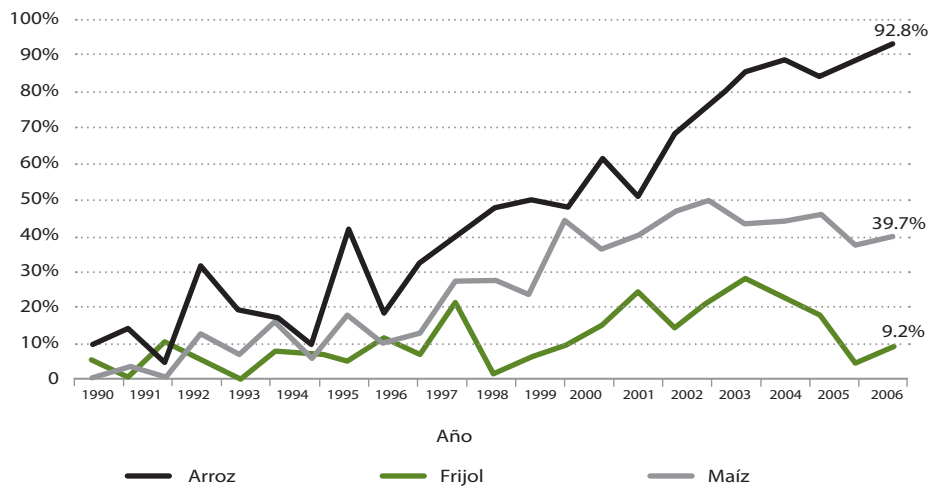


**GRÁFICO 3.4 // Evolución de índice de importaciones de alimentos (1999-2001 = 100)**



Fuente: Tomado de Ruta, 2010.

**GRÁFICO 3.5 // Grado de dependencia de importaciones de granos básicos**



Fuente: SICA/SIRSAN y CEPAL, Información Básica del Sector Agropecuario Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1980-1997.

Este comportamiento de las importaciones de alimentos no sería un problema si el país tuviera un sector exportador dinámico que garantice un mejoramiento sostenido de la capacidad de importar. Sin embargo, este no es el caso para un país que ha hecho de la gente su principal producto de exportación (véase capítulo 9) y que, como podrá apreciarse en

el siguiente apartado, se ha vuelto altamente vulnerable a las variaciones de los precios internacionales de los alimentos.

#### **Estabilidad de la oferta y los precios**

Aunque el logro de cierta capacidad de autoabastecimiento en alimentos básicos no

forma parte de los objetivos de la política económica en muchos países en desarrollo, cuando estos escasean o experimentan aumentos desmesurados en sus precios, se pueden generar protestas sociales difíciles de administrar. Esto se debe a que las subidas en los precios de los alimentos afectan con especial dureza a aquellos hogares que destinan una mayor proporción de sus ingresos para poder adquirirlos, es decir, a los más pobres (gráfico 3.1).

Algo de esto ocurrió en El Salvador ante la subida en los precios de los alimentos acontecida entre finales del 2007 y agosto del 2008 la cual, aunque no generó grandes disturbios, influyó en el deterioro de la imagen del entonces partido de gobierno, que terminó perdiendo las elecciones del 2009 después de haber administrado el país por 20 años.<sup>2</sup> Ello, a pesar de haber impulsado un programa —Alianza por la Familia— que contenía una diversidad de medidas compensatorias de enormes costos fiscales. A eso se refiere Peter Timmer (1997) cuando afirma que los consumidores en todas partes desean una oferta segura de alimentos y compensarán a cualquier gobierno que lo prometa y que cumpla, y advierte que «los políticos que ignoren la seguridad alimentaria cargarán con las consecuencias». Un dato curioso ocurrido en medio de la crisis de precios de los alimentos en el 2008, y que ha vuelto a suceder recientemente, es que cuando se producen aumentos importantes en el precio de la harina de trigo, el gobierno reacciona disminuyendo los impuestos a las importaciones de este insumo. Algo absurdo dentro de una política de seguridad alimentaria, porque significa promover, dentro del presupuesto de las familias salvadoreñas, el consumo del producto fabricado con un cereal importado (trigo) que está desplazando a la tortilla de maíz (ver capítulo 10).

---

2. Cabe señalar que, paradójicamente, dicho resultado electoral se produjo justo luego de tres años en los que el sector agropecuario creció por encima del promedio de la economía, estimulado por el alza de precios internacionales y por el reinicio de algunas políticas a favor del sector (por ejemplo, la entrega de paquetes agrícolas).

En el gráfico 3.6 se presentan los precios mensuales de algunos de los alimentos más consumidos por las familias salvadoreñas; se destacan por la volatilidad de precios productos como el tomate y la cebolla, altamente influenciados por la estacionalidad de la producción y la dependencia de importaciones de países vecinos. Sin embargo, por razones culturales y por la importancia que tienen dentro de la canasta alimentaria salvadoreña, parecería ser que los productos en los que la población espera mayor estabilidad en la oferta y en los precios son el maíz, el frijol rojo y el pan. En el caso del frijol rojo, es casi simbólico que cuando su precio supera la barrera de US\$1 por libra, el descontento de la población hacia el gobierno tiende a aumentar.

### Acceso a los alimentos o la capacidad para adquirirlos

En promedio, los hogares salvadoreños dedicaban en el 2006 un poco más de la quinta parte de su presupuesto —equivalente a un gasto mensual de US\$123— a alimentos y bebidas no alcohólicas. Solo en pan y cereales, carnes, leche, queso y huevos, un hogar, en promedio, gastaba casi el 13% de su ingreso mensual. Estas cifras no toman en cuenta el gasto en alimentación fuera del hogar, que también ocupa una fracción importante del presupuesto familiar.<sup>3</sup>

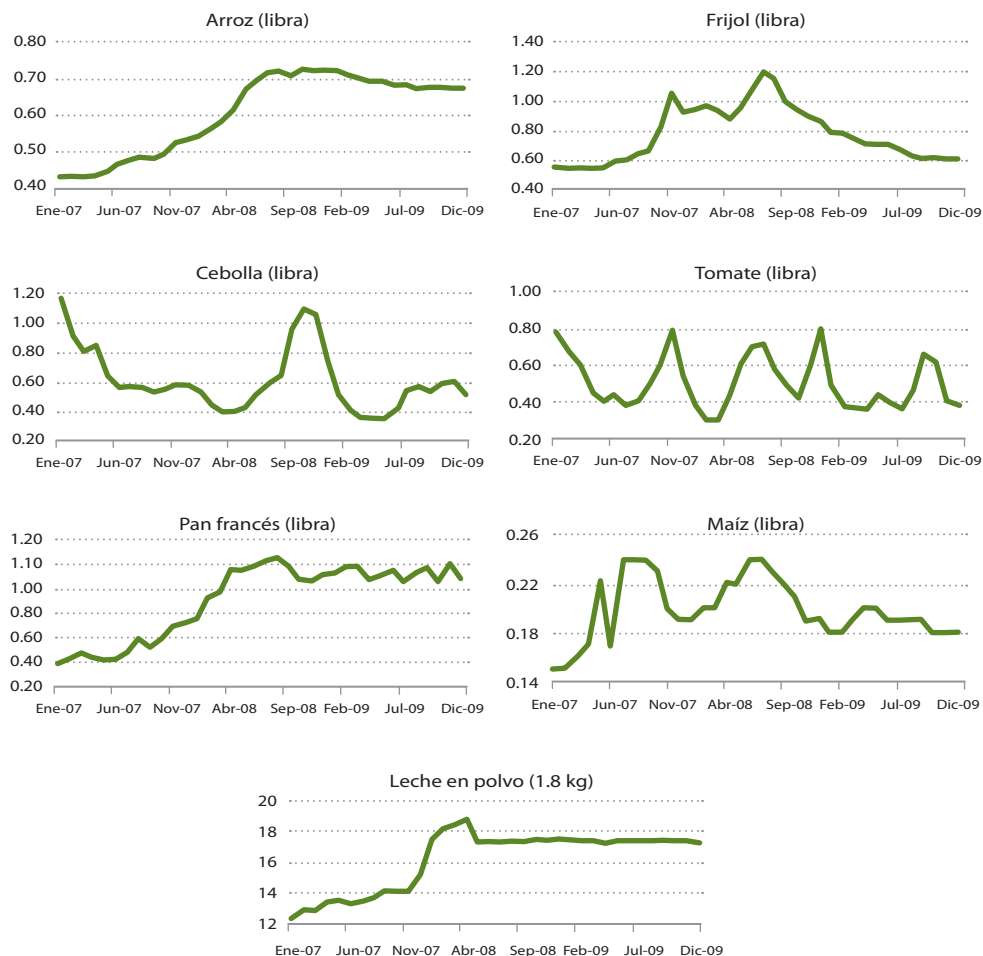
El promedio nacional en gasto en alimentos esconde importantes diferencias entre grupos de la población. El gráfico 3.7 presenta el gasto promedio por decil de ingreso del hogar y el porcentaje de gasto que se destina a alimentos. Puede notarse que los hogares más pobres, que pertenecen a los deciles del 1 al 5, destinan casi el 30% de su presupuesto al gasto en comida, mientras que los hogares del decil 10,

**Las subidas en los precios de los alimentos afectan con especial dureza a aquellos hogares que destinan una mayor proporción de sus ingresos para poder adquirirlos, es decir, a los más pobres**

---

3. De hecho, según la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* —ENIGH— (MINEC y DIGESTYC, 2008b), el 61.2% de los hogares reportó gasto en comedores, y el promedio mensual de gasto ascendió a US\$26.36. Tomando en cuenta esta cifra, los hogares destinarían el 26% de su presupuesto a alimentos, superior al promedio del 22% que la misma ENIGH afirma.

**GRÁFICO 3.6 // Precios de alimentos en El Salvador en US\$ (2007-2009)**



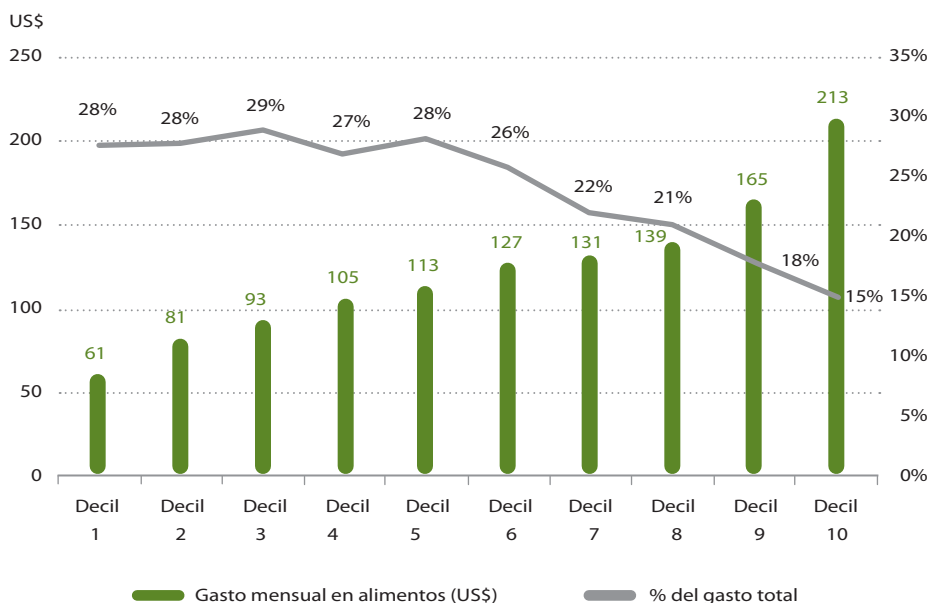
Fuente: DIGESTYC.

es decir, los más ricos, destinan únicamente el 15% de su presupuesto. Esto a pesar de que las sumas destinadas a alimentos por estos últimos son 3.5 veces superiores a las asignadas por los hogares del decil 1. También existen diferencias entre regiones: los hogares rurales en promedio destinan el 29% de su presupuesto al gasto en alimentos, y los hogares urbanos, el 20%.

Por otra parte, alrededor del 85% de los ingresos percibidos por los hogares en El Salvador provienen del empleo (PNUD, 2008). Lo ideal sería entonces que con los ingresos

que perciben por el trabajo, tuviesen capacidad para adquirir los bienes y servicios requeridos para asegurar a sus miembros una vida digna, productiva, creativa y libre de necesidades. Esto, sin embargo, está fuera del alcance de la mayoría de hogares salvadoreños, debido a que apenas 1 de cada 5 personas que integran la población económicamente activa (PEA) cuenta con un trabajo decente (PNUD, 2008). Es más, el 44% están subempleados, es decir, que perciben menos del salario mínimo prevaleciente en el sector en que laboran.

**GRÁFICO 3.7 //** Gasto en alimentos como porcentaje del gasto total y gasto mensual, por decil de ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

**En promedio, los salvadoreños consumen 1,561 kilocalorías por día, casi 200 por debajo del parámetro de la FAO, que establece un consumo mínimo de 1,758 kilocalorías**

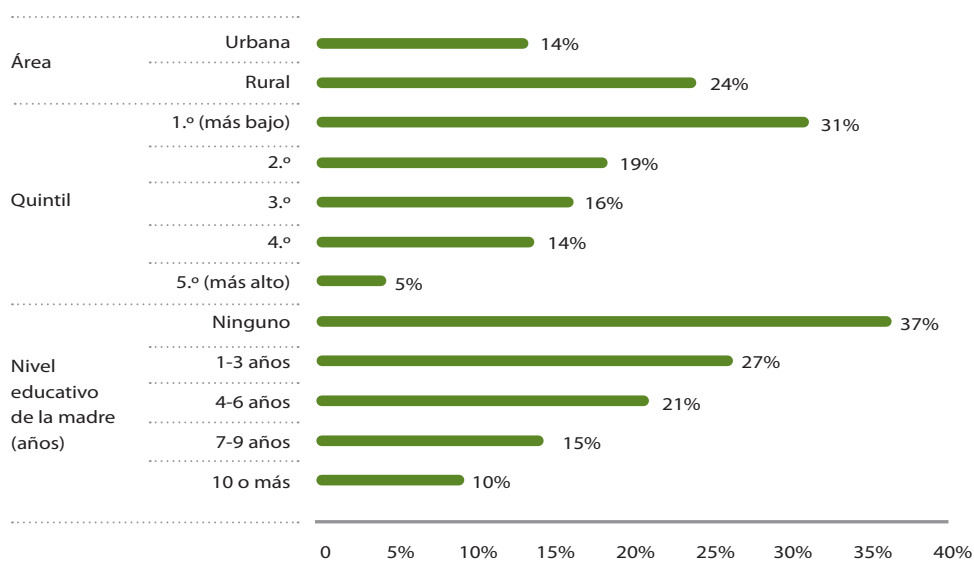
Y esto pese a que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) es mayor que el salario mínimo agropecuario, y representa más del 80% de los salarios mínimos prevalecientes en la industria y los servicios.

Esto permite entender por qué a pesar de los avances experimentados, la desnutrición continúa siendo un problema importante en El Salvador. *La Encuesta nacional de salud familiar, FESAL 2008* (ADS, 2009), elaborada por la Asociación Demográfica Salvadoreña, presenta información sobre el estado nutricional de los niños y niñas menores de 5 años. Según esta fuente, en 1998 el 29% de niños y niñas sufría malnutrición crónica (retardo en crecimiento), mientras que en el 2008 esta cifra había descendido al 19%. El retardo en el crecimiento se atribuye a la falta de una alimentación adecuada o al padecimiento de enfermedades infecciosas (ADS, 2009). Tal como se observa en el gráfico 3.8, existen fuertes diferencias en los niveles de desnutrición de los niños de acuerdo con el ingreso del hogar, el área de residencia y el nivel educativo de la madre.

Además, un estudio sobre privación alimentaria llevado a cabo por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC, 2008) a partir de los datos de la *Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares 2006* —ENIGH— muestra que, en promedio, los salvadoreños consumen 1,561 kilocalorías por día (kcal), casi 200 kcal por debajo del parámetro de la FAO, que establece un consumo mínimo de 1,758 kcal. De hecho, el estudio revela que el 29% de los hogares cuya principal fuente de ingreso proviene del sector agropecuario, estaría en situación de privación alimentaria.

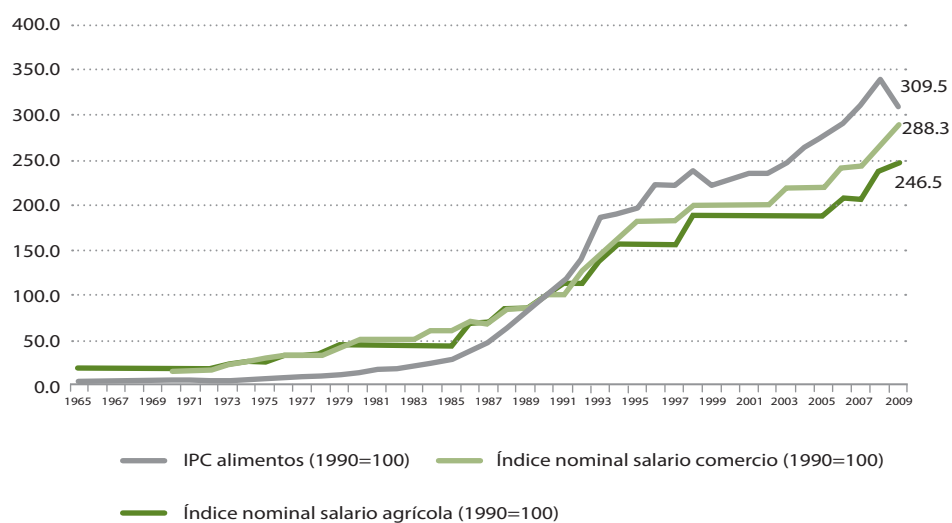
Según este estudio, el 13.1% del total de hogares salvadoreños presenta niveles de privación alimentaria. Los hogares de menores ingresos presentan porcentajes de privación más elevados (40.7% en el quintil 1 y 26.2% en el quintil 2), aunque también se encontró privación en los hogares de mayores ingresos (4.4% en el quintil 4 y 2% en el quintil 5), lo que sugiere la importancia de elementos vinculados con la educación alimentaria.

**GRÁFICO 3.8 //** Porcentaje de niños y niñas de 3 a 59 meses de edad con retardo en crecimiento (2008)



Fuente: Elaboración propia con base en ADS, 2009.

**GRÁFICO 3.9 //** Índice de precios al consumidor (IPC) en alimentos, e índices de salarios mínimos y medios nominales



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2010; Laure, 1993; y DIGESTYC, 2010.

En otro orden, el hecho de que los precios de los alimentos de 1990 al 2009 hayan estado creciendo más que los salarios mínimos y los salarios medios (gráfico 3.9) permite entender por qué, aunque El Salvador exhibe tasas de inflación relativamente bajas, la gente se queja del aumento en el costo de la vida. En términos simples, lo que ha ocurrido es que para obtener la misma cantidad de alimentos, ahora los trabajadores deben dedicar un porcentaje mayor de su salario que hace 20 años. Esta es, obviamente, una tendencia contraria a lo requerido para avanzar hacia el objetivo de la seguridad alimentaria.

### Calidad e inocuidad de los alimentos

La inocuidad alimentaria es un conjunto de acciones orientadas a garantizar la máxima seguridad de los alimentos y, por ende, a reducir la posibilidad de enfermedades transmitidas por estos. La Comisión Nacional de Alimentos, presidida por la Defensoría del Consumidor (DC) e integrada además por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Agricultura (MAG), tiene a su cargo velar por la inocuidad de los alimentos que se consumen en el país.

En el 2007 la DC encomendó un estudio en el que se diagnosticó el grado de inocuidad de los alimentos en El Salvador y recomendó una serie de acciones para el fortalecimiento de la calidad de los alimentos consumidos.

El estudio encontró una serie de problemas que los consumidores enfrentan continuamente en el sector de los alimentos: falta de inocuidad, publicidad engañosa, información falsa del etiquetado, falta de información nutricional. Argumenta que de todos estos problemas, sin duda el más serio es la falta de inocuidad de los alimentos, y que la gravedad de la situación se atribuye a la combinación de una serie de problemas tanto en el sector público (regulaciones y su aplicación) como en el sector privado, y en la falta de conocimiento de los consumidores sobre los riesgos reales para su salud.

El estudio destaca la ausencia de un sistema de inspección adecuado en el área de alimentos y la falta de legislación actualizada como dos de

los principales problemas que explican la falta de inocuidad en los alimentos consumidos. Como parte del estudio se efectuaron visitas de campo para verificar el cumplimiento de las leyes y las prácticas de inocuidad aplicadas a la producción y distribución de alimentos, y se encontraron altos niveles de desconocimiento e incumplimiento de las normativas en materia de inocuidad y falta de entrenamiento de los trabajadores de este sector. Estos problemas son más críticos en ciertos sectores, tales como mariscos, rastros de reses y cerdos, etc.

En el caso del sistema de inspección, el estudio encontró que no existen inspectores del MSPAS dedicados exclusivamente a la inspección, vigilancia y supervisión del cumplimiento de las leyes de alimentos. El MAG cuenta con un número reducido de inspectores para el área de alimentos de origen animal, con el problema adicional de que el salario de algunos de ellos es parcialmente pagado por las empresas, lo que le puede restar independencia a sus evaluaciones. Los inspectores por lo general no cuentan con las competencias adecuadas, a tal punto que algunos no han recibido formación ni capacitación en materia de inocuidad. El programa de vigilancia e inspección es reactivo y no preventivo. El estudio inclusive concluye que las debilidades en el sistema de inspección del MAG están restando competitividad internacional al país, y limitan sus oportunidades de exportación.

Otra razón importante que explica la falta de atención y prioridad que se le ha asignado al aseguramiento de la inocuidad a nivel del gobierno es el desconocimiento sobre las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). De acuerdo con el estudio, las ETA no son consideradas un problema de salud de la misma magnitud del dengue o las infecciones respiratorias, lo cual no incentiva la introducción de cambios que prioricen medidas preventivas. Existe una falta de conciencia en los ministerios que tienen a su cargo velar por la inocuidad (MSPAS, MAG), en parte por la ausencia de un sistema de vigilancia de enfermedades gastrointestinales y su relación con las ETA.

En el estudio de la DC (González Artola, 2007) se realizaron entrevistas que sugirieron

**El hecho de que entre 1990 y el 2009 los precios de los alimentos hayan estado creciendo más que los salarios mínimos y los salarios medios permite entender por qué, aunque El Salvador exhibe tasas de inflación relativamente bajas, la gente se queja del aumento en el costo de la vida**

**La salud constituye una de las cinco libertades instrumentales necesarias para el desarrollo, y contar con la oportunidad de tener una vida prologada y saludable es una de las tres opciones seleccionadas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano**

que el 90% de los casos de diarrea y gastroenteritis en el país son causados por ETA. Para dimensionar el problema, el estudio plantea que si se asumiera que la vigilancia de alimentos en el país fuera tan efectiva como en Estados Unidos, la incidencia de ETA en El Salvador sería 97 veces más alta que en ese país.

En el estudio se da una serie de recomendaciones entre las que se pueden mencionar la ejecución de un plan de auditorías de rutina, así como la sugerencia de llevar a cabo el Primer Censo de Inocuidad del Sector Alimentos, cuyos resultados permitirían planificar inspecciones anuales de rutina.

Asimismo el estudio recomienda fortalecer las acciones para dotar de información a productores y consumidores. Toda la información relacionada con el sector de los alimentos (derechos, leyes, investigaciones, estadísticas), debe ser accesible para consumidores y empresarios.

## Salud

La salud y el bienestar están estrechamente relacionados. Tan es así que cuando se le pregunta a la gente cómo está, las respuestas que brindan con mayor frecuencia suelen vincularse al estado de salud. A ello probablemente se debe que en 1946 la Organización Mundial de la Salud (OMS) conceptualizó a la salud como «un completo estado de bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o incapacidad».

Ciertamente puede ocurrir que una persona se encuentre enferma, pero que debido a su fortaleza espiritual y emocional esté experimentando bienestar y se sienta feliz. El nivel de salud de la población, sin embargo, es uno de los indicadores que mejor expresa su calidad de vida. No es casual, por lo tanto, que para Amartya Sen la salud constituya una de las cinco libertades instrumentales necesarias para el desarrollo, como tampoco sorprende que contar con la oportunidad de tener una vida prologada y saludable sea una de las tres opciones seleccionadas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano (ver Anexos metodológicos).

Por la relevancia que tiene la salud para la gente, la *Constitución de la República* (1983) establece en el artículo 65 que «La salud de los habitantes de la República constituye un bien público», y que «El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento». El artículo 66 asigna además al Estado la responsabilidad de dar asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos, y a los habitantes en general cuando el tratamiento constituya un medio eficaz para prevenir la diseminación de una enfermedad transmisible.

A continuación se presentan los problemas y las tremendas desigualdades que persisten en el acceso a los servicios de salud. Adicionalmente, se estudia el sector de los medicamentos por ser el principal destino del gasto privado en salud de las familias salvadoreñas.

### Oferta y demanda de servicios de salud: déficit de atención y falta de equidad

En El Salvador, la prestación de servicios de salud está a cargo del llamado Sistema Nacional de Salud (SNS), compuesto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Ministerio de la Defensa a través del servicio médico militar (conocido como Sanidad Militar), el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD, que depende de la Presidencia de la República) y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI). Además de estas instituciones, el sector privado y algunas ONG proveen servicios de salud —estas últimas, principalmente, en el área preventiva.

Se estima que el ISSS es responsable de atender al 17% de la población; el sector privado y las ONG, a cerca del 20%, y el restante 63% es atendido por el MSPAS. Sin embargo, para el 2009 el 39.4% de la población que enfermó no hizo uso del sistema de salud, lo que evidencia un grave problema de déficit de atención. De la parte de la población que sí hizo uso (60.6%), el 69.8% acudió a las diferentes dependencias del MSPAS, el 12.6% al ISSS, el



**CUADRO 3.2 //** Uso del sistema de salud de la población enferma (2009)

CATEGORÍAS	URBANO	RURAL	NACIONAL
1. Porcentaje de la población enferma que recibe servicios de salud	64.8%	54.8%	60.6%
a) Dependencias del MSPAS	61.6%	83.3%	69.8%
b) ISSS	18.6%	2.8%	12.6%
c) Sector privado	15.6%	9.3%	13.2%
d) Otros (IPSFA, ONG, farmacias)	2.8%	2.2%	2.7%
2. Porcentaje de la población enferma que no recibe servicios de salud	35.2%	45.2%	39.4%

Fuente: MINEC y DIGESTYC, 2010.

13.2% al sector privado y el 2.7% a otros establecimientos (cuadro 3.2).

Esta estructura de atención evidencia también un problema serio de falta de equidad, ya que pese a contar con un presupuesto similar al del ISSS, el MSPAS atiende a un porcentaje de población cinco veces mayor. La falta de equidad también se aprecia en que El Salvador es de los pocos países de América Latina en los que el gasto privado en salud, estimado en más del 4% del PIB, supera al gasto público. Esta situación contrasta con la de países vecinos como Costa Rica y Panamá, que poseen una estructura de gasto más congruente con el principio de garantizar el derecho a la salud a toda la población.

### El gasto en medicamentos

A nivel de hogares, los gastos en salud representan un poco más del 5% de su presupuesto y, de este porcentaje, más de la mitad corresponde a la compra de medicamentos (gráfico 3.10). Esto, a su vez, se debe a que los establecimientos del sector público no disponen de un presupuesto apropiado para proveer estos productos a sus usuarios, quienes se ven obligados a adquirirlos en un mercado que presenta muchas imperfecciones.

Un estudio realizado por la Universidad de El Salvador (UES, 2007) encontró, por ejemplo, que para el período en que se realizó la investigación (septiembre y octubre del 2006), la disponibilidad de un grupo de medicamentos fue buena en el MSPAS solo para

el 44% de los medicamentos analizados, y en el ISSS para el 58%. Para los fines del estudio se definió que la disponibilidad era «buena» si el medicamento se hallaba en el 75% o más de los establecimientos.

Esta falta de medicamentos, al menos en el caso del MSPAS, que es el que atiende a la mayor parte de la población, se explica fundamentalmente por la limitación de recursos con la que opera y que obliga a que su adquisición sea mayoritariamente absorbida por los hogares.

### Precios de las medicinas

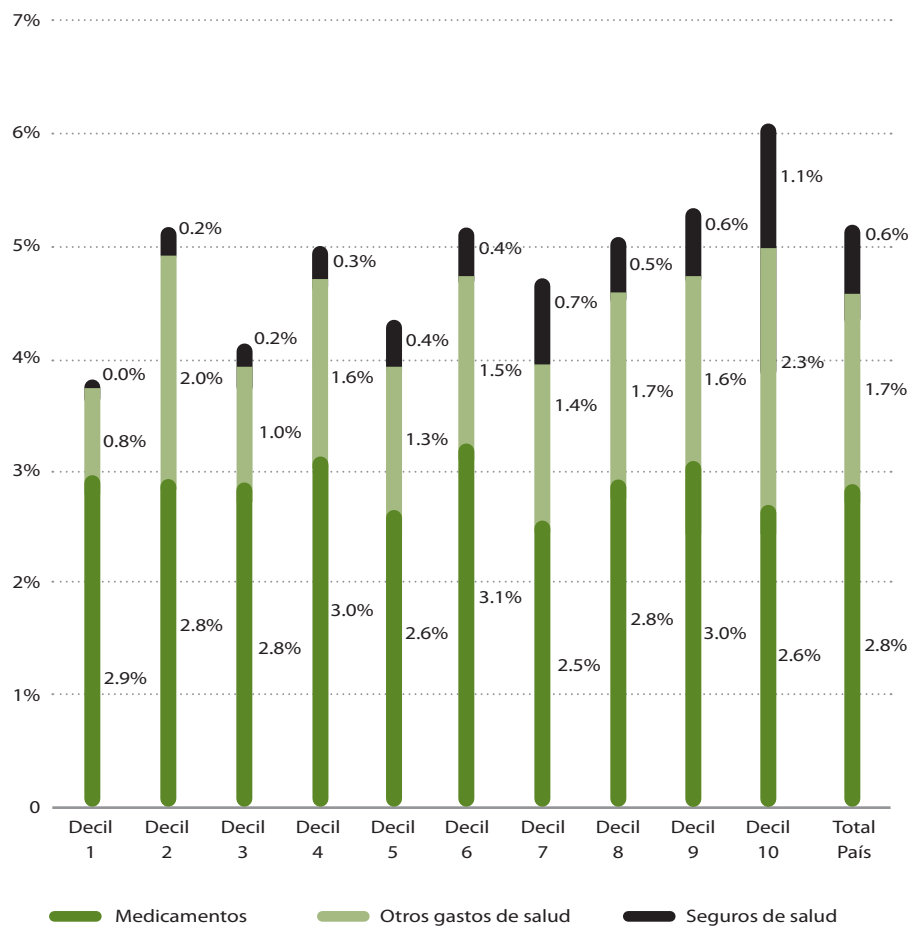
Por otra parte, un estudio realizado por la DC y el PNUD (2008) reveló que los medicamentos son el rubro en el que los consumidores expresan mayor insatisfacción en relación con los precios. Esto ha motivado la elaboración de algunos anteproyectos de ley que buscan establecer regulaciones de diferente alcance a fin de reducir los precios de los medicamentos.

En el debate de los precios es necesario distinguir entre los siguientes tipos de medicamentos:

**a) Medicamentos originales o innovadores:** son aquellos fabricados a través de procesos de innovación y desarrollo, mediante los cuales se crean componentes nuevos para ser comercializados. Cuentan con pruebas de seguridad y eficacia para verificar los efectos en la salud.

**Los gastos en salud representan un poco más del 5% del presupuesto de los hogares y, de este porcentaje, más de la mitad corresponde a la compra de medicamentos**

**GRÁFICO 3.10 //** Importancia de los gastos en salud en el gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)



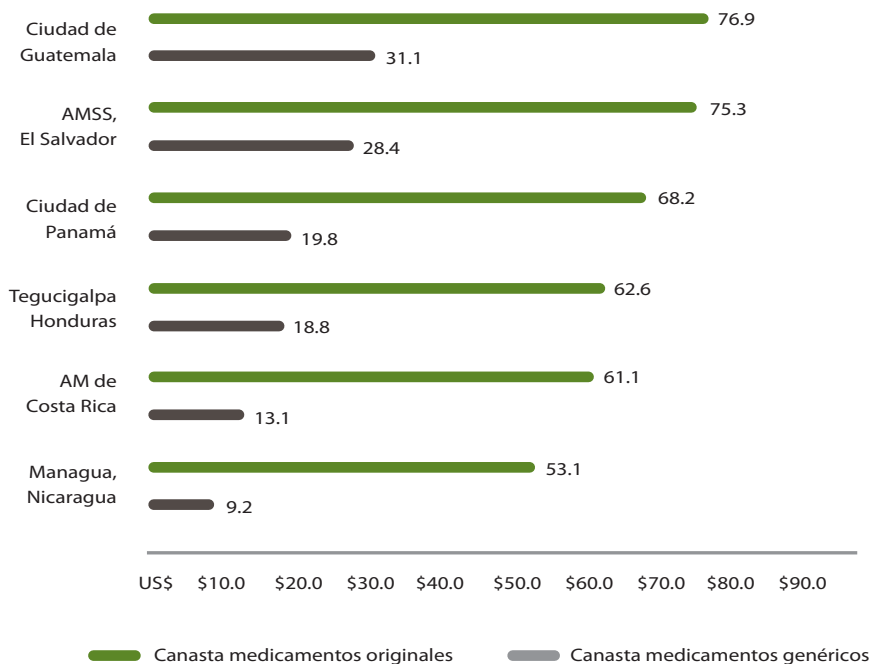
Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

**b) Medicamentos genéricos:** son medicamentos registrados una vez vencida la patente del innovador, y que demuestran ser bioequivalentes, es decir, tener los mismos efectos terapéuticos que el medicamento original. Existen dos tipos de genéricos en el mercado:

- *Genéricos de marca:* realizan publicidad y usan una marca comercial asociada con el laboratorio fabricante, cuya imagen de calidad es aprovechada como factor competitivo.
- *Genéricos DCI (Denominación Común Internacional):* se comercializan con el nombre científico del principio activo del fármaco, con el que se reconoce internacionalmente.

A fin de contar con más información sobre este aspecto del mercado, la DC ha llevado a cabo sondeos de precios en la región. En el 2008 la DC encontró que el valor de una canasta de medicinas originales en El Salvador era de US\$75.29, el segundo mayor precio después del de Guatemala (gráfico 3.11). Esto ocurre tanto con una canasta de medicamentos originales como con una de genéricos. Esta información indicaría que los precios de los medicamentos en el país son aproximadamente un 50% más altos que en Nicaragua, y un 20% mayores que en Costa Rica y Honduras.

**GRÁFICO 3.11 // Precios de medicamentos en Centroamérica**



AMSS: área metropolitana de San Salvador  
AM: área metropolitana

Fuente: Elaboración propia con base en CONCADECO, 2009.

**Promover un mayor uso de genéricos suele formar parte de las políticas empleadas por otras naciones para reducir el gasto en medicamentos**

### El impulso a los medicamentos genéricos

Según los datos del gráfico 3.11, la población puede ahorrar un 60% en promedio si elige medicamentos genéricos en lugar de los originales. Resultados similares se encuentran en un estudio de la Superintendencia de Competencia (SC), en el que se compara el precio medio del componente activo de medicamentos originales y genéricos: los precios de las marcas originales son entre 1.8 y hasta 9 veces mayores que los de los productos genéricos, dependiendo de la franja terapéutica analizada (SC, 2008).

A pesar de la importante brecha de precios entre medicamentos originales y genéricos, la participación de mercado de estos últimos es baja. En el estudio de la SC se calculan participaciones de mercado para los productos originales que oscilan entre el 30% y el 51%, dependiendo del producto analizado (SC, 2008).

La diferencia de precios entre medicamentos originales y genéricos no es distintiva de El Salvador, sino que también se observa en otros países. Por esa razón, promover un mayor uso de genéricos suele formar parte de las políticas empleadas por otras naciones para reducir el gasto en medicamentos. En Francia, por ejemplo, luego de constatar que el gasto nacional en medicamentos se había duplicado en los últimos 15 años, el gobierno diseñó e inició en el 2005 un plan en el cual el incremento del consumo de genéricos era uno de sus principales componentes. Para ello se negociaron acuerdos entre diferentes actores (médicos, farmacias, gobierno), y se llevaron a cabo campañas de información destinadas a los consumidores (Grandfils, 2008).

Otro ejemplo es el de Argentina, donde en el 2002 se aprobó una ley que obliga a los médicos a prescribir medicamentos por

### RECUADRO 3.1 // MARCO LEGAL DEL SECTOR DE MEDICAMENTOS

El mercado de los medicamentos en El Salvador se encuentra regido por diferentes cuerpos legales, entre los que se encuentran la *Ley del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Salud* (1992); la *Ley de Farmacias* (1992) y el *Código de Salud* (2008), entre otros.

El Consejo Superior de Salud Pública (CSSP) es el ente estatal que autoriza la producción, importación y comercialización de medicamentos, a la vez que controla y garantiza la calidad de los mismos. Está formado por 23 miembros: un presidente y un secretario nombrados por el Órgano Ejecutivo, y tres representantes electos de cada uno de los gremios que lo conforman: médico, odontológico, químico-farmacéutico, médico veterinario, laboratorio clínico, psicología y enfermería. La elección de los representantes de los gremios para integrar el Consejo y las Juntas se lleva a cabo en asamblea general de profesionales de cada gremio, convocada especialmente para tal efecto por el CSSP.

Las Juntas de Vigilancia forman parte del CSSP, y son responsables del funcionamiento de las profesiones relacionadas con la salud, tales como la profesión médica, odontológica, químico-farmacéutica, médico veterinaria, enfermería, licenciatura en laboratorio clínico, psicología y licenciaturas relacionadas. Las Juntas de Vigilancia son responsables de vigilar y controlar el funcionamiento de farmacias, droguerías, laboratorios, hospitales y demás establecimientos particulares dedicados al servicio y atención de la salud pública.

Por su parte, la *Ley de Farmacias* (1992) norma el funcionamiento de las farmacias, droguerías, laboratorios farmacéuticos e instituciones relacionadas.

Algunos de los aspectos de las leyes que influyen en el mercado de medicamentos, son:

- Las Juntas de Vigilancia deben verificar que los medicamentos cumplan con las cualidades expresadas por el fabricante o importador; asimismo deben verificar su composición, pureza y los posibles efectos secundarios en la salud de los consumidores.
- Se requiere la autorización previa del CSSP para el contenido de la publicidad de las medicinas; esto con el objetivo de que el consumidor no sea engañado o confundido y de que conozca los beneficios e implicaciones del producto.
- Se requiere presentar el nombre genérico en la etiqueta del medicamento, junto a sus componentes activos, fecha de elaboración y fecha de vencimiento. De igual forma, la ley de CSSP establece que la prescripción médica incluya el nombre genérico del producto junto al nombre comercial.
- Se establece la obligación de los farmacéuticos y los empleados de farmacias de seguir las indicaciones de las recetas médicas.
- Las farmacias deben contar con un farmacéutico permanentemente durante el horario de funcionamiento.
- Se obliga la separación del campo de acción de las farmacias y los médicos, por lo que ningún médico está autorizado a ser dueño de una farmacia, droguería o laboratorio farmacéutico. Tampoco se permite que las farmacias estén anexas a clínicas, aunque en ellas se dé consulta de forma gratuita.

el nombre genérico o principio activo; a la industria farmacéutica, a colocar el nombre genérico en los envases; y a las farmacias, a ofrecer al público las especialidades medicinales que contengan el mismo principio activo. Es importante hacer notar que esta ley no está exenta de potenciales problemas: puede dar lugar a la proliferación de medicamentos ilegítimos producidos en laboratorios no habilitados; la receta puede ser modificada en la farmacia, lo que puede exponer a los médicos a juicios de mala praxis (a no ser que se transfiera la responsabilidad a los farmacéuticos que sustituyan la prescripción); puede resultar riesgoso si quienes atienden en la farmacia no tienen la formación o información necesaria para sustituir adecuadamente la receta (Velchoff, 2002).

#### Fallas de información

Las asimetrías de información desempeñan un papel central en el mercado de medicamentos y se constituyen en la principal falla para su buen funcionamiento. Estas asimetrías se producen tanto entre laboratorios y médicos, como entre médicos y pacientes. Es así que la SC (2008) atribuye la diferencia de precios entre productos originales y genéricos a la disposición de médicos y pacientes por pagar garantías de calidad de los medicamentos a consumir. En otras palabras, la falta de información o de confianza respecto de la calidad de los productos genéricos por parte de médicos y consumidores, actúa como una barrera a la competencia en precios y al incremento en la participación de mercado de los genéricos.

La SC argumenta que, en general, los médicos prefieren recetar una marca de medicamentos (original) principalmente por dos motivos: primero, por la falta de garantías de los fabricantes sobre las cualidades de los medicamentos genéricos; y segundo, por no trasladar a terceros (farmacia) la responsabilidad de elegir el medicamento, pues se considera que la curación del paciente es responsabilidad del médico. En parte, esto explica la costumbre de los médicos de recetar según el nombre comercial del medicamento, en lugar de su nombre genérico. A partir de este diagnóstico, la propuesta de la SC enfatiza la relevancia de fortalecer la oferta a fin de garantizar la calidad de los productos y reducir la asimetría de información entre laboratorios y pacientes. Esto exige la implementación de programas que fomenten en los productores de medicamentos la aplicación de estándares y normas internacionales de calidad, así como otros mecanismos que garanticen la calidad de los medicamentos genéricos.

Es importante mencionar que la preferencia de médicos por recetar ciertos medicamentos no obedece únicamente a la falta de información sobre la calidad de los productos: también se genera a partir de los incentivos, como regalías por prescripción o venta de ciertos medicamentos que las compañías farmacéuticas suelen otorgar para crear fidelidad a sus productos.

### **Barreras a la competencia: desaprovechamiento de las importaciones paralelas**

El fomento del uso de los genéricos es una de las principales medidas para reducir el gasto en medicamentos, pero no es la única. Otras acciones para fomentar una mayor competencia en el mercado deben ser también analizadas. Las importaciones paralelas, inexistentes en el país, pueden incidir en la reducción de precios al aumentar la competencia potencial del sector de medicamentos.

Las importaciones paralelas son productos que gozan de la protección de patentes, que se venden en un mercado y luego se importan

a un segundo sin la autorización del dueño de los derechos de propiedad intelectual de ese segundo mercado. El dueño generalmente es un distribuidor local con licencia de importación. Por ejemplo, es permitido que una empresa que compra medicamentos en España los importe en Alemania sin el consentimiento del distribuidor local que tiene los derechos de patente en Alemania —en la Unión Europea se permite este tipo de comercio paralelo en casi todos los productos— (Maskus, 2001). Las importaciones paralelas pueden ayudar a la reducción de precios, pues la sola amenaza de arbitraje de precios limita las alzas de precios de los distribuidores locales.

La SC (2008) señala que aunque formalmente no están prohibidas las importaciones paralelas de medicamentos, estas no se han utilizado en el país debido, probablemente, a una interpretación de los artículos 5 y 7 del *Reglamento de Especialidades Farmacéuticas* (1970), que establece la obligación de respaldar cada producto farmacéutico con un profesional químico-farmacéutico responsable, y que ese profesional debe visar las facturas de importación del producto cuando ingresa por vía paralela. Naturalmente, no hay incentivos para que el profesional responsable del producto se genere su propia competencia, y en la práctica no se registran importaciones paralelas.

Los países en desarrollo han adoptado diferentes políticas en relación con las importaciones paralelas. Así, por ejemplo, Sudáfrica permite que el ministerio de Salud suspenda los derechos de patentes y que emita licencias de importación cuando sea necesario para reducir precios excesivamente altos en productos que gozan de patente. En el caso de El Salvador, la recomendación es ampliar la discusión sobre el tema de medicamentos para considerar las importaciones paralelas.

### **Anteproyectos de ley en discusión**

En el país se discuten, desde hace algún tiempo, proyectos de ley cuyo principal objetivo es generar las condiciones que favorezcan el acceso de la población a los medicamentos. Actualmente existe una serie de proyectos de ley en

**La decisión de regular o no el mercado de medicamentos debe estar basada en un análisis de costo y beneficio, en el que se valoren las capacidades institucionales, sobre todo considerando que dicho mercado tiene una diversidad de participantes, procesos de producción y productos**

estudio a nivel legislativo que, en general, proponen la utilización del nombre genérico de los medicamentos en la prescripción médica, en el empaquetado y en el momento en que el dependiente de la farmacia presente opciones a los consumidores.

Un segundo propósito de los proyectos de ley es el de implementar mecanismos de vigilancia de buenas prácticas de manufactura, lo que permitiría otorgar garantías de control de calidad y así generar la confianza necesaria en los consumidores respecto de la calidad de los medicamentos, especialmente de los genéricos.

Y un tercer propósito de dichos proyectos de ley es la prohibición a droguerías y laboratorios farmacéuticos de otorgar cualquier tipo de incentivos, regalos, dádivas, regalías o comisiones por ventas a médicos o dependientes de farmacias que puedan entorpecer el mercado, o cualquier otra medida que privilegie el consumo de algún medicamento.

Dentro de las propuestas legislativas hay algunas pueden ir en detrimento de la competencia, tales como establecer que la importación de medicamentos pueda ser realizada únicamente por laboratorios y droguerías, excluyendo a las farmacias. Por otro lado, mantener la prohibición de consultas médicas anexas a establecimientos farmacéuticos puede tener la intención de evitar que en estas consultas se receten medicamentos innecesariamente, pero también tiene desventajas si se considera el alto porcentaje de la población que se automedica y que se beneficiaría de ser atendido por los médicos de estos establecimientos. Otro ejemplo es la obligación de contar con un profesional químico-farmacéutico permanentemente en las farmacias, que si bien aumenta los costos de comercialización, también procura que las farmacias cuenten con personal calificado para ofrecer a los clientes alternativas de medicamentos que contengan el mismo principio activo estipulado en la prescripción médica.

Uno de los elementos más controversiales de los marcos legales en estudio es la propuesta de regular los precios de los medicamentos, debido a que las diferentes posturas suelen

estar más fundamentadas en posiciones ideológicas que en el análisis de evidencias sobre los costos y beneficios de la regulación. La revisión de las experiencias internacionales en este aspecto es mixta: mientras que varios países mantienen regímenes desregulados como El Salvador, muchos otros —especialmente los desarrollados— han adoptado diversas formas de regulación con el fin de limitar el gasto público en salud. Como otras medidas que se han mencionado, la decisión de regular o no debe estar basada en un análisis costo/beneficio, en el que la valoración de las capacidades institucionales juegue un papel central, sobre todo considerando que el mercado de medicamentos es complejo por la diversidad de sus participantes, procesos de producción y productos.

Si bien la regulación de precios de medicamentos les ha permitido a algunos países contener el gasto en público en estos productos, también se argumenta que la regulación desalienta la innovación e importación de productos especializados.<sup>4</sup> Adicionalmente, si los criterios de regulación son poco transparentes, se desincentiva la inversión en el sector y se hace rentable el clientelismo.

### **Aspectos clave del sector de medicamentos**

La promoción de los medicamentos genéricos constituye una de las principales herramientas para reducir el gasto público y privado en medicamentos. Pero no basta con un marco legal que obligue a laboratorios, médicos y farmacias a utilizar el nombre genérico: también debe asegurarse el cumplimiento de estándares de calidad que reduzcan las asimetrías de información señaladas. Se vuelve necesario complementar los cambios en el marco legal con programas de apoyo a la calidad de laboratorios, con campañas de difusión y con el fortalecimiento de las capacidades del Estado para el cumplimiento efectivo de la ley.

---

4. Para una revisión de experiencias internacionales en regulación de precios, ver U.S. Department of Commerce (2004).



Deben evitarse las prácticas empresariales que incentivan el uso de ciertos medicamentos a partir de ventajas competitivas artificiales: esto ocurre cuando la preferencia de un médico o empleado de farmacia de recetar o recomendar un producto está influenciada por el otorgamiento de dádivas o comisiones por parte de laboratorios o droguerías. Debe recordarse la característica de asimetría de información en la relación médico/paciente, que limita la capacidad de maniobra de los consumidores.

Es recomendable estudiar herramientas adicionales para fomentar la competencia en el mercado. Asimismo las importaciones paralelas, inexistentes en el país, también podrían ayudar a evitar alzas excesivas en los precios de los medicamentos.

## Educación

La educación es uno de los instrumentos más poderosos para mejorar el bienestar de las personas, pues influye positivamente sobre numerosos aspectos que afectan sus vidas. En primer lugar, porque permite que la gente desarrolle sus habilidades, destrezas y capacidades, lo cual, además de ser un factor de realización personal, contribuye al logro de una mejor inserción en el mundo laboral. En segundo lugar, la educación también contribuye a que los seres humanos participen activa y conscientemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social. En tercer lugar, cuando las personas cuentan con más y mejor educación, aumentan las posibilidades de llevar una vida prolongada, saludable y de buena calidad. La educación es, además, una de las mejores herramientas para reducir y poner fin a la transmisión intergeneracional de las desigualdades económicas y sociales que se dan entre hombres y mujeres, entre habitantes urbanos y rurales o entre descendientes de diferentes etnias. Finalmente la educación es un factor que influye en la reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la construcción de sociedades más democráticas, tolerantes, estables y pacíficas.

## El sentir de las familias en el tema de educación

Como parte de la labor de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Educación 2021, en el 2008 se realizaron en El Salvador talleres para conocer la opinión de los actores del sistema educativo, que incluyeron indagaciones sobre las aspiraciones y percepciones de estudiantes y padres de familia. Las madres y padres de familia ven en la educación «una herencia que les permite a sus hijos defenderse en la vida». Pese al valor que otorgan a la educación, señalan una serie de obstáculos para el logro de los objetivos educativos, entre los que mencionan el ambiente en el aula, las carencias en las prácticas pedagógicas y en la atención a estudiantes con necesidades especiales, la falta de apoyo de la familia y de un ambiente adecuado para el aprendizaje en el hogar, el poco interés del estudiante y la limitada inversión del gobierno (Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Educación 2021, 2008). También mostraron su preocupación por la baja calidad de la educación y los costos económicos de útiles escolares, uniformes y transporte.

A pesar de que los padres y madres tienen expectativas de que la educación les permitirá a sus hijos ejercer una carrera profesional y tener un empleo digno, consideran que la mayoría de bachilleres no reciben la suficiente preparación para desenvolverse en el ámbito laboral. Esto generó la opinión de que «la educación gratuita es un bienestar a medias, porque no ayuda a compensar los gastos que implica la educación de un hijo». Opinan que los planes de estudio de los bachilleratos no son congruentes con las exigencias del mundo laboral. La corta edad a la que los estudiantes se gradúan también influye negativamente, ya que los empleadores los consideran inmaduros y sin experiencia. También expresan que aprender inglés y computación incrementaría las oportunidades de desarrollo profesional.

De igual manera se recogieron las opiniones de los estudiantes entre 13 y 19 años de edad. Ellos expresaron sus expectativas relacionadas con el futuro: graduarse de bachilleres, estudiar en la universidad, aprender un

**La educación es uno de los instrumentos más poderosos para mejorar el bienestar de las personas, pues influye positivamente sobre numerosos aspectos que afectan sus vidas. En primer lugar, porque permite que la gente desarrolle sus habilidades, destrezas y capacidades**



**Pese a que la educación se visualiza como un vehículo para reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población, existen factores que inhiben las inversiones que las familias podrían hacer en educación**

segundo idioma, tener un empleo digno que les permita mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias y saber desenvolverse en cualquier ámbito.

Sus opiniones en cuanto a la calidad de la educación fueron variadas. Un grupo consideró la sola posibilidad de asistir a la escuela como algo positivo, y que provee la oportunidad de superación personal; consideran que la educación ha avanzado y que se hacen esfuerzos institucionales para proveer educación adecuada, y opinan que sus centros escolares mantienen un buen desempeño a pesar de los escasos recursos con los que cuentan. Otro grupo fue más crítico y expresó sus quejas sobre los centros escolares, entre las cuales están la carencia de instalaciones y ambiente adecuado para el aprendizaje, el incumplimiento de horas de clases, deficiencias pedagógicas y la falta de enseñanza de inglés y computación, que obliga a los estudiantes a buscar el aprendizaje de estas materias fuera de la escuela. A pesar de estas críticas a las condiciones y recursos de los centros escolares, prevaleció una evaluación positiva: solamente el 6% respondió que su centro escolar le gusta poco o nada, el 42% lo evaluó como regular y el 52% afirmó que le gusta mucho.

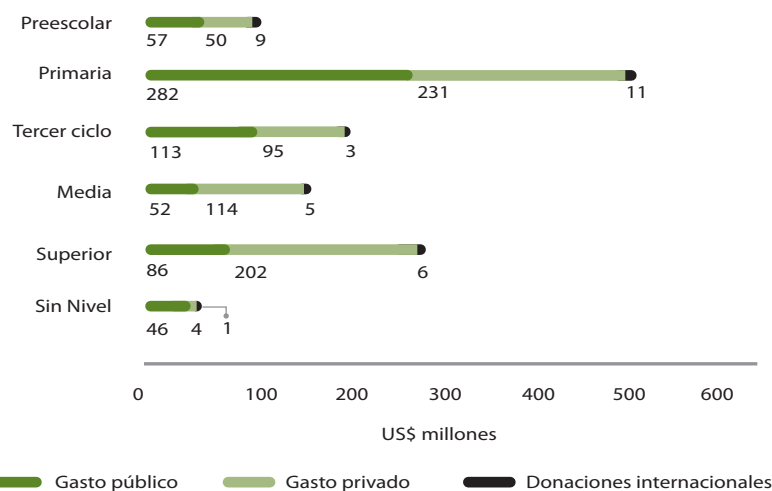
Lo anterior evidencia que pese a que la educación se visualiza como un vehículo para reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población, existen factores que inhiben las inversiones que las familias podrían hacer en educación, tanto porque encarecen el costo de educarse como porque reducen la rentabilidad percibida de invertir en educación.

A continuación se presenta un breve análisis del gasto público y privado en educación, de otros costos vinculados a la educación en que incurren los hogares y de la cobertura y calidad del sistema educativo. Todos estos son factores clave en el bienestar que la población deriva de educarse.

### Gasto público y privado en educación

Se estima que el gasto total en educación en el 2007 fue equivalente al 6.7% del PIB en el 2007 (MINED, 2007), del cual el 50.9% fue financiado con recursos de los hogares y otros recursos privados; el 46.5%, con recursos del gobierno central, y el 2.6% restante con donaciones internacionales. De acuerdo con el gráfico 3.12, las mayores inversiones

**GRÁFICO 3.12 // Gasto público y privado en educación por nivel educativo, en millones de US\$ (2007)**



Fuente: MINED, 2009a.

se concentran en educación primaria, lo que ha permitido grandes avances en este nivel, pero se mantiene una brecha significativa de cobertura con respecto a la educación media y superior.

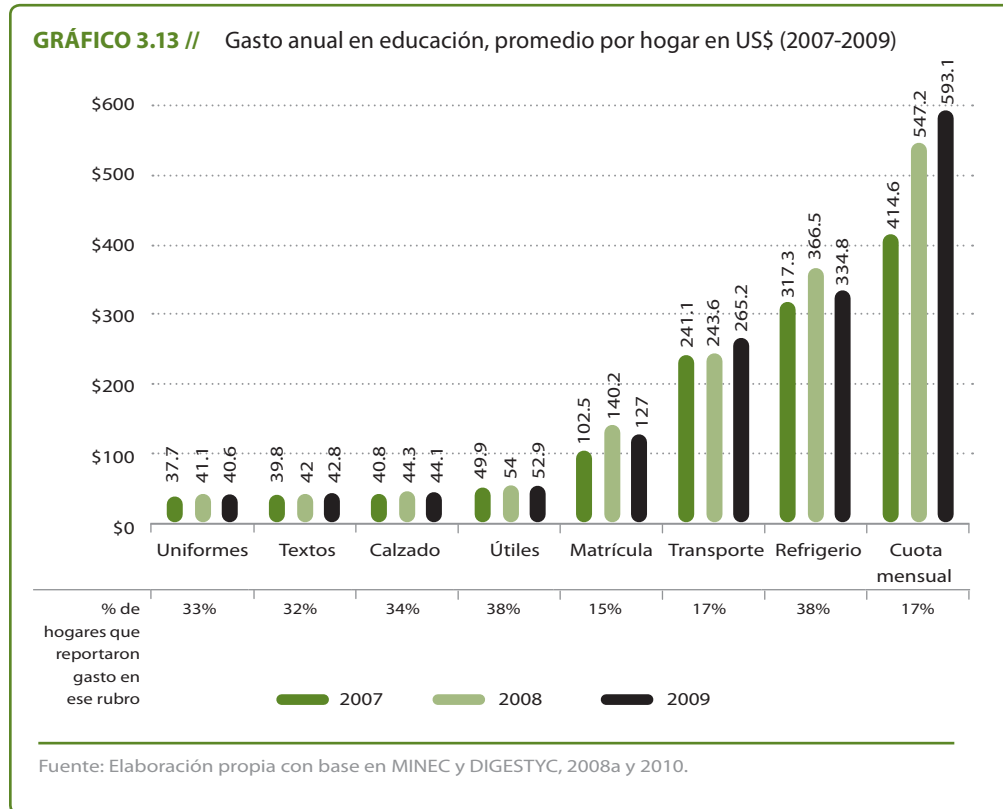
Estimaciones realizadas por el mismo Ministerio de Educación (MINED) indican, sin embargo, que para lograr las metas del Plan Nacional de Educación 2021 y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), El Salvador debería aumentar el gasto público en educación a por lo menos el 5% del PIB (MINED, 2009b).

### Otros gastos de los hogares relacionados con educación

La educación involucra otros costos para las familias tales como transporte, uniformes, alimentación, materiales escolares, etc. El gráfico 3.13 muestra la importancia del gasto en educación para los hogares, su evolución del 2007 al 2009 y el porcentaje de hogares que

incurren en una serie de rubros que incluyen transporte, útiles, etc. El gasto anual promedio en educación reportado por los hogares se incrementó de US\$366 en el 2007 a US\$411 en el 2009. Dentro de este gasto, los rubros económicamente más importantes son las cuotas escolares (para centros privados), el refrigerio y los gastos de transporte. Además, los gastos de refrigerio y útiles escolares son los que tienen impacto en la mayoría de hogares: el 38% de los hogares reportaron este gasto en el 2009. Resulta pertinente mencionar que la entrega de uniformes gratuitos que inició el nuevo gobierno como parte del Plan Anticrisis se ha posicionado como la medida de política mejor evaluada por la población. Esto resulta comprensible al observar que buena parte de los hogares incurren en este gasto y, por lo tanto, la medida contribuye a mejorar la economía familiar. No obstante, la efectividad de las ayudas que otorga el gobierno depende de su capacidad para focalizarse en la población de menores recursos, y como veremos

La entrega de uniformes gratuitos que inició el nuevo gobierno como parte del Plan Anticrisis se ha posicionado como la medida de política mejor evaluada por la población



**El costo de oportunidad de estudiar puede ser alto, especialmente para las familias más pobres, puesto que los hijos muchas veces trabajan para aportar al ingreso familiar o ayudan en las labores domésticas**

más adelante, la cobertura de la educación continúa siendo un desafío en los hogares de menor ingreso.

El costo de oportunidad de estudiar también puede ser alto, especialmente para las familias más pobres, puesto que los hijos muchas veces trabajan para aportar al ingreso familiar o ayudan en las labores domésticas. De acuerdo con la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009* (EHPM), del total de niños entre 7 y 18 años que no asisten a un centro educativo, el 16% no lo hace porque necesita trabajar, y el 6%, por estar ocupado en quehaceres domésticos (MINEC y DIGESTYC, 2010).

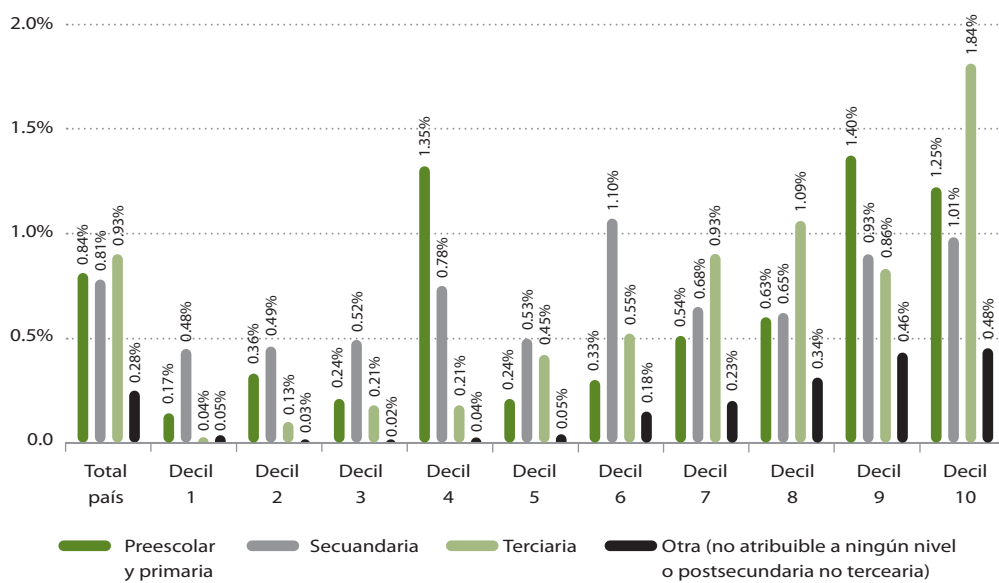
El gasto en educación que realizan los hogares varía considerablemente según el nivel de ingreso del hogar (MINEC y DIGESTYC, 2008b). El gasto en educación representa más del 3% del presupuesto solamente para el 20% más rico de la población; en cambio, los hogares que menos gastan, en términos absolutos y como porcentaje de su presupuesto, son los más pobres (gráfico 3.14). La educación terciaria absorbe más del 1% del presupuesto de

los hogares a partir del decil 8, lo que refleja el mayor acceso de dichos hogares a este nivel de educación.

Por otra parte, el gasto promedio anual en educación para los hogares del decil 1 es de US\$19,2, mientras que para el decil más alto es de US\$767. Por lo tanto, los costos en términos absolutos son significativamente más altos para los hogares de mayores ingresos, que usualmente matriculan a sus hijos en centros privados.

Actualmente se encuentra en estudio un proyecto de reformas a la *Ley General de Educación* (2009), que establece los procesos para el incremento de las cuotas anuales de matrícula y mensualidad a los colegios privados. La ley otorga a los padres de familia el derecho de avalar cada año los aumentos de las cuotas colegiales. Sin embargo, por iniciativa de la Asociación de Colegios Privados, las reformas dejarían a criterio de los colegios el aumento en las cuotas, ya sea determinado por un porcentaje de la inflación anual o hasta un nivel máximo del 15%. El aumento

**GRÁFICO 3.14 // Gasto en educación como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

en las cuotas sin una compensación de mayor calidad o servicios a los estudiantes impactaría fuertemente la economía de los hogares.

### **Persistencia de la desigualdad: brechas de cobertura y calidad de los servicios educativos**

#### **Cobertura de la educación**

La *Constitución de la República* (1983) establece en el artículo 56 el derecho de toda persona de recibir educación básica gratuita por parte del Estado. También propone como fines de la educación el «desarrollo integral de la personalidad y la construcción de una sociedad más próspera, justa y humana» (art. 55). El cumplimiento de estos objetivos en el sistema educativo de El Salvador está regulado directamente por la *Ley General de Educación*, aprobada en 1996. Esta ley determina los fundamentos, principios y características generales de la educación, y regula la organización y funcionamiento del sistema educativo.

Los esfuerzos realizados por el MINED durante los últimos años han permitido importantes avances, especialmente en dos de las tres metas correspondientes al ODM 2, que consiste en alcanzar educación primaria universal. La tasa de matrícula neta en educación primaria, por ejemplo, aumentó del 75% en 1991 al 97% en el 2008 (gráfico 3.15). En los otros niveles educativos, sin embargo, las tasas de matrícula continúan siendo bajas. El país también está próximo a alcanzar la meta del 100% de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años, ya que dicha tasa aumentó del 85% en 1992 al 95% en el 2008.

Sin embargo, donde sí existen riesgos de no cumplimiento es en la meta de que el 100% de estudiantes que inician el primer grado alcancen el quinto. Para el 2001 dicha tasa era del 58.1% y, aunque aumentó al 75% en el 2008, se estima que habría que hacer progresos extraordinarios para lograr cumplir la meta en el 2015.

Los desafíos de la educación no se refieren solamente a la cobertura: también son

muy importantes los relacionados a las enormes brechas que persisten entre diferentes grupos poblacionales. Entre 1992 y el 2008 la tasa de escolaridad a nivel nacional pasó de 5.1 a 6.5 años. Sin embargo, el gasto público que se utilizó para incrementar la cobertura de educación favoreció menos a los sectores más pobres de la población. Para el 2009 la tasa de escolaridad promedio en el área urbana era de 7.2 años, mientras que en el área rural era de solo 4.1 años. De la misma forma, las tasas de analfabetismo y de inasistencia escolar son mucho más altas en las zonas rurales.

El gráfico 3.16, por su parte, muestra la escolaridad promedio por grupos de edad de los hijos en los diferentes quintiles de ingreso. En primer lugar, se observa que los jóvenes de los quintiles más pobres tienen dificultades para completar el tercer ciclo de estudios. En segundo lugar, la brecha en educación tiende a ensancharse para grupos de mayor edad. La diferencia en educación entre el quintil de mayor ingreso (quintil 5) y el de menor ingreso (quintil 1) es de 3.3 años para jóvenes de 15 a 17 años. Para el grupo de 23 a 24 años, la diferencia aumenta a 7.5 años. Esto, sin duda, evidencia el impacto desfavorable del bajo nivel de ingresos sobre las posibilidades de tener acceso a la educación superior.

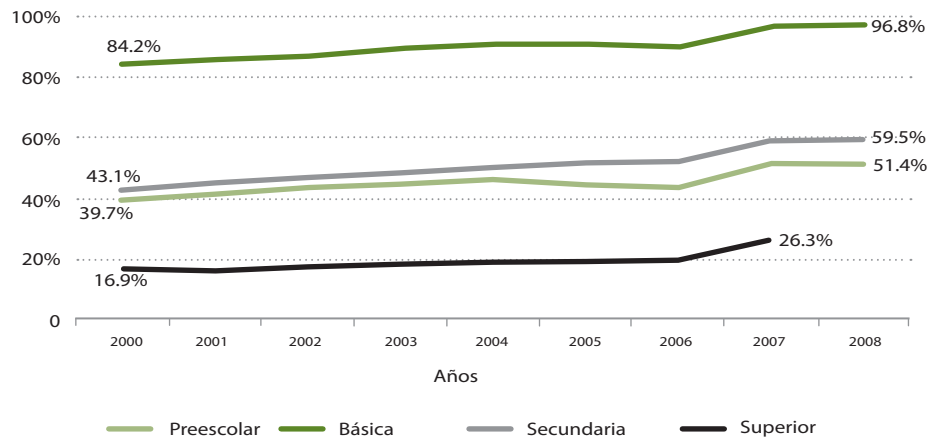
Finalmente, la población de los quintiles 1, 2 y 3 muestra niveles más altos de escolaridad para grupos de 19 a 20 años que para grupos de 23 a 24 años. Esto probablemente evidencia que los esfuerzos recientes de ampliación de cobertura han tenido un impacto favorable. Este fenómeno se convierte en un círculo vicioso al ser el nivel de educación un determinante importante del ingreso: una persona con menos de cuatro años de escolaridad recibe un ingreso mensual de US\$184, mientras que una persona con 12 o más años obtiene un ingreso de US\$631 por mes (MINEC y DIGESTYC, 2010).

#### **Calidad de la educación**

El incremento de la calidad del sistema educativo en El Salvador es uno de los principales desafíos que necesita atenderse. Como se vio

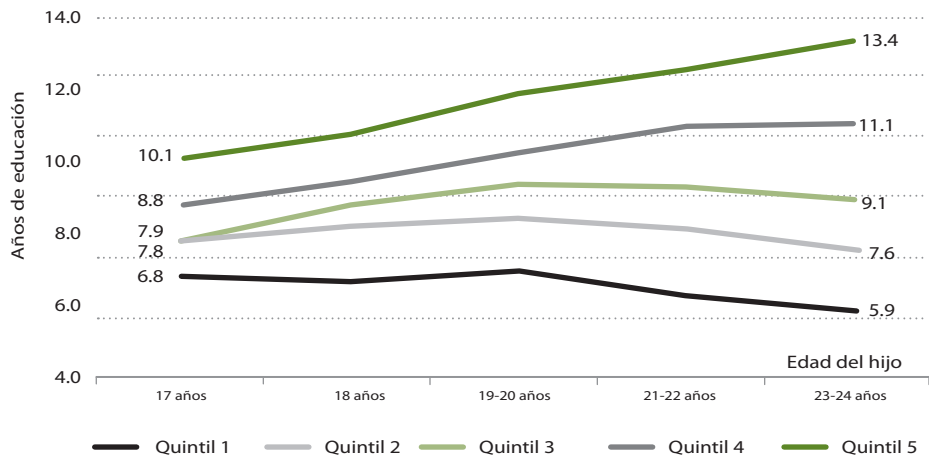
**Los esfuerzos realizados por el MINED durante los últimos años han permitido importantes avances, especialmente en dos de las tres metas correspondientes al ODM 2, que consiste en alcanzar educación primaria universal**

**GRÁFICO 3.15 // Tasa de matrícula neta (2000-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Anual de Matrícula de cada año, y proyecciones de población 1995-2025 de DIGESTYC.

**GRÁFICO 3.16 // Años de educación de los hijos, por quintil de ingreso del hogar (2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010).

antes, la baja calidad percibida de la educación desalienta a los hogares a mantener a sus hijos en la escuela o los obliga a recurrir a los centros privados con el fin de asegurar una educación de mayor calidad. Basta con señá-

lar que el promedio de la Prueba de Aptitudes y Aprendizajes para Egresados de Educación Media (PAES) del 2009 fue de 4.99 sobre 10 (MINED, 2010), lo cual indica que los graduados de enseñanza secundaria, en promedio, no

dominan el material requerido para obtener una nota aprobatoria.<sup>5</sup>

Los resultados de la PAES destacan también las desigualdades en la calidad de la educación. En el 2009, de los 15 centros educativos con mejores promedios en la PAES a nivel nacional, solamente 3 fueron instituciones públicas. Mientras que la nota promedio en las instituciones privadas fue de 5.44, las instituciones públicas solamente lograron una nota promedio de 4.84. Esto significa que los estudiantes de hogares con menores ingresos, que dependen mayormente de la educación pública, reciben una educación de menor calidad. La inferior cobertura y menor calidad de la educación que reciben los jóvenes de menores ingresos es un factor clave en la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

Estudios internacionales también posicionan desfavorablemente a la educación en El Salvador frente a la de otros países. El Salvador, junto con otros 35 países, participó en el *2007 Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), una prueba de logro educativo en matemáticas y ciencias para estudiantes de cuarto y octavo grados a nivel internacional, diseñada e implementada por la Asociación Internacional del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés). El Salvador se ubicó en las últimas posiciones en las notas promedio obtenidas por alumnos de cuarto y octavo año en matemáticas: mientras el promedio de los puntajes de los estudiantes de cuarto grado de los países que participaron en la prueba fue de 500 puntos, el promedio de El Salvador apenas llegó a 330 puntos, ubicándolo en la posición 32 de 36 países (NCES, 2009). Por otro lado, ninguno de los estudiantes salvadoreños que participó en la prueba alcanzó puntajes del nivel internacional avanzado.

En conclusión, todavía debe realizarse una labor importante para mejorar la calidad de la educación. Algunos de los factores que explican la deficiente calidad educativa son

---

5. En El Salvador se utiliza una escala de notas sobre 10, en la que 6 es el puntaje requerido para aprobar.

las condiciones de infraestructura, la capacitación de los docentes y las condiciones de salud y nutrición de la población estudiantil. Se requerirán importantes esfuerzos para lograr que los estudiantes reciban una educación que les permita el desarrollo pleno de sus capacidades y les dé habilidades para obtener un mayor ingreso. Los segmentos más pobres de la población reciben una educación de menor calidad, lo cual limita el potencial de la educación como un agente reductor de la pobreza y la desigualdad. Dos áreas en particular son de interés de padres y estudiantes: que se enseñe inglés y computación, pues el conocimiento de estas materias se percibe como poderosas herramientas que facilitan la inserción de los jóvenes en la era del conocimiento.

### **Las pensiones: ingreso clave para los adultos mayores**

Visto por el lado del ingreso familiar, las pensiones representan una fracción relevante del ingreso de los hogares con adultos mayores. El cuadro 3.3 presenta los ingresos mensuales promedio de aquellos hogares que tienen al menos un miembro de 60 años o más, y que afirmaron recibir algún ingreso por pensión, así como el porcentaje que dicha pensión representó en el ingreso total del hogar. En promedio, para las familias que reciben alguna pensión, esta significó casi el 45% del ingreso del hogar.

### **Cobertura de pensiones**

La cobertura de los sistemas de pensiones se ha convertido en un tema central en el debate sobre políticas públicas de América Latina. Después de más de una década de reformas, el reto de incrementar la cobertura continúa vigente tanto para aquellos países que impulsaron reformas estructurales como para los que no lo hicieron. Los debates han sido fuertemente influenciados por posiciones ideológicas que generalmente no se relacionan con los objetivos de los programas (Rofman y Lucchetti, 2006).

**Dos áreas en particular son de interés de padres y estudiantes: que se enseñe inglés y computación, pues el conocimiento de estas materias se percibe como poderosas herramientas que facilitan la inserción de los jóvenes en la era del conocimiento**

**CUADRO 3.3 //** Importancia de los ingresos mensuales por jubilación en los hogares con personas mayores de 60 años (2008)

a) Ingreso promedio por jubilaciones o pensiones por vejez o invalidez (US\$)

CATEGORÍA	URBANO	RURAL	NACIONAL
Mujeres	236.55	217.60	235.90
Hombres	257.69	162.41	247.47
Total	250.01	170.33	243.48

b) Relación del ingreso por jubilaciones o pensiones por vejez o invalidez con respecto al ingreso familiar

CATEGORÍA	URBANO	RURAL	NACIONAL
Mujeres	38.7%	33.5%	38.5%
Hombres	47.4%	53.9%	48.1%
Total	44.2%	51.0%	44.8%

Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2009.

**La cobertura de la fuerza laboral con el nuevo sistema de pensiones implementado a partir de 1998 se ha estancado, de manera contraria a las expectativas de que este iba a generar incentivos para que aumentara**

En El Salvador, la cobertura de la fuerza laboral con el nuevo sistema de pensiones (a partir de 1998) se ha estancado, de manera contraria a las expectativas de que se generarían incentivos para que aumentara. En los últimos seis años el porcentaje de cotizantes con respecto a la PEA se mantiene entre el 17% y el 18%, número relativamente bajo si se compara con otros países latinoamericanos con esquemas de pensiones privatizados como Costa Rica, que cuenta con un 58% de cotizantes, o Chile, con un 60% (AIOS, 2009). El Salvador se encuentra también detrás de otros países como Argentina, República Dominicana, México y Uruguay, y por debajo del promedio latinoamericano (27%).

Por otro lado, la base de afiliados con respecto a la PEA ha alcanzado una cifra cercana al 63% (cuadro 3.4). Este comportamiento es natural, puesto que este cociente incluye no solo a los cotizantes que efectivamente aportan, sino también a personas que alguna vez se afiliaron y cotizaron, pero que ya no lo hacen por estar desempleadas, por haber emigrado, por no estar incluidas en regímenes legales, por ser evasoras o por ser afiliadas que no forman parte de la PEA. De hecho, el porcentaje de cotizantes que efectivamente aporta ha llegado

a ser el más bajo de la región (29.6%), aunque la naturaleza de este indicador puede tener una tendencia decreciente porque el número de cotizantes que alguna vez se afilió crece más rápido que el número de cotizantes efectivos. En el caso de El Salvador, este indicador también está por debajo del promedio latinoamericano, que es del 40%.

A partir de esta realidad, el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008* (PNUD, 2008) recomendaba considerar diferentes mecanismos para ampliar la cobertura: principalmente proponía incorporar a los trabajadores del sector informal y complementar este esfuerzo con sistemas no contributivos focalizados en las personas de escasos recursos.

De acuerdo con la EHPM 2008, el 84.2% del total de hogares con personas mayores de 60 años no cuenta con pensiones (MINEC y DIGESTYC, 2009). Este dato aumenta al 96% en las zonas rurales. El hecho de no contar con una pensión agrava la situación de pobreza de los hogares de estos adultos mayores: alrededor del 94% de los hogares pobres con personas mayores de 60 años no cuenta con una pensión. Por esta razón muchos adultos mayores se ven obligados a trabajar (alrededor de un 34% del total de gente mayor de 60 años). Se ve



**CUADRO 3.4 // Cobertura del régimen de pensiones en El Salvador**

PERÍODO	JUN 04	JUN 05	JUN 06	JUN 07	JUN 08	JUN 09
Afiliados/PEA (%)	40.4	42.9	46.8	50.0	56.1	62.7
Cotizantes/PEA (%)	17.2	17.4	17.9	18.3	19.3	18.6
Cotizantes que efectivamente aportan (%)	42.5	40.5	38.3	36.5	34.5	29.6

Fuente: Elaboración propia con base en AIOS, 2009.

así cómo el no tener una pensión fija propicia la pobreza en la vejez.

### Déficit previsional

En 1996, a través de la promulgación de la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)* se produjo una reforma previsional que emulaba el modelo de pensiones implementado en Chile. En este esquema se migraba de un modelo de transferencia de fondos intergeneracional (modelo de reparto), a un modelo de capitalización individual, a través de deducciones en los salarios que eran transferidas a un fondo de pensiones que estaría bajo el cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Al entrar en vigencia la *Ley del SAP* en 1998, se determinó que las mujeres que en ese momento tenían 50 años, y los hombres que tenían 55, deberían permanecer afiliados al sistema anterior del ISSS y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Ambas instituciones conforman el Sistema de Pensiones Público (SPP), que se encargaría de las pensiones de los que ya se habían jubilado a esa fecha, de los que automáticamente seguirían en dicho sistema, y de los que optarían por quedarse en él.

La población entre 36 a 50 años, en el caso de las mujeres, y de 36 a 55 en el caso de los hombres, tenía la opción de quedarse en el anterior sistema o pasarse al nuevo sistema privado de AFP (población optada). Todos los menores de 36 años deberían afiliarse obligatoriamente a cualquiera de las cinco AFP que operaban en el país en ese momento. El SPP, al contar con

una menor base de cotizantes para proveer los fondos de pensiones de los que siguieron en este esquema, tendría que ser apoyado por el Estado a través de sus ingresos corrientes.

El SPP ha experimentado una lógica disminución en su número de afiliados cotizantes, lo que conlleva una reducción en los ingresos percibidos por el ISSS y el INPEP. Según la Superintendencia de Pensiones, la recaudación del SPP pasó de US\$121 millones en 1998 a cerca de US\$26 millones en el 2008, es decir un 78% menos que cuando la reforma inició. Adicionalmente, el gasto previsional se ha incrementado, lo cual agudiza el déficit previsional. En el 2009 dicha deuda se incrementó en US\$22.73 millones más que en el 2008, pasando de US\$420.42 millones a \$US443.15 millones. De acuerdo con proyecciones de la Superintendencia de Pensiones, la deuda llegaría a un máximo del 2.5% del PIB en el 2011, y luego iría disminuyendo hasta desaparecer aproximadamente en el 2073.

Por otro lado, según proyecciones de la DIGESTYC, la población con más de 60 años era del 6.9% en 1998, y llegará a representar el 11.7% de la población total en el 2020. Ante la situación de la deuda previsional, en el 2006 se aprobaron la *Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales* y las reformas a la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Con ello se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). Bajo este esquema financiero, las obligaciones previsionales se financian con los fondos de ahorros para pensiones administrados por las AFP. El FOP emite, a través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), Certificados

**El ingreso por pensiones es un determinante importante del bienestar en la vejez. Sin embargo, a más de 10 años de la reforma previsional, las tasas de cobertura del nuevo régimen continúan siendo bajas**

### RECUADRO 3.2 // ¿AHORRAR EN UNA AFP O EN UNA CUENTA DE AHORRO?

Si una persona quisiera ahorrar para su vejez, ¿qué le resultaría más conveniente? ¿Cotizar en una AFP o depositar su dinero en una cuenta de ahorro? Para responder esta pregunta se calculó la rentabilidad nominal promedio que devengaron los fondos en las AFP entre diciembre del 2008 y abril del 2010. También se calculó para ese mismo período el promedio de tasas de interés pasivas a un año, es decir, la tasa de interés sobre depósitos bancarios.

Tomando como referencia un salario mensual de US\$1,000, un individuo que decidiera ahorrar el 13% de su salario depositaría US\$130 mensualmente en una cuenta de ahorros. Si ahorra en una AFP, mensualmente abonaría US\$103 (puesto que la AFP cobra una comisión del 2.7% del salario).

#### Supuestos utilizados para la comparación:

Salario:	US\$1000
Ahorro (13% salario):	US\$130
Cotización en AFP (13% -2.7% de comisión):	US\$103
Tasa de interés a 360 días (sistema financiero):	4.45%
Rentabilidad AFP:	4.31%
Comisión AFP:	2.70%
Años:	30

Si esta persona cotiza/ahorra durante 30 años, tendría US\$96,294.50 si ahorró en una cuenta de ahorro, y tendría US\$75,572.96 si cotizó a una AFP. Esto significa que el valor de su ahorro sería 27.4% mayor por haber ahorrado en una cuenta de ahorro.

Si en lugar de US\$1,000, el salario de esta persona fuera de US\$266 (salario promedio según la EHPM 2008), y si ahorrara en una cuenta de ahorro por 30 años, al final tendría US\$25,625, contra US\$20,111 si cotizara en una AFP. Este es un monto bajo si se considera que la esperanza de vida del país al momento del retiro es alta. Por lo tanto, el análisis de las alternativas para incrementar la rentabilidad del actual sistema de pensiones resulta imposterizable.

de Inversión Previsional (CIP) y se obliga a las AFP a comprar hasta un máximo del 30% de los fondos de pensiones, para que el FOP se los traslade al ISSS y al INPEP.

#### Rentabilidad del sistema

El actual esquema financiero de las AFP limita su potencial rentabilidad. Esto se debe en parte a que los recursos de las AFP no pueden ser invertidos en el extranjero, de acuerdo con el artículo 91 de la *Ley del SAP*. Además quedan excluidas ciertas sociedades como administradoras de fondos de inversión, clasificadoras de riesgo, bolsas de valores, casas corredoras de bolsa, entre otros (AIOS, 2009).

Según estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, a mayo del 2010 el 80.4% de la

cartera de las AFP se encontraba en instrumentos de instituciones públicas; el 15.9%, en instrumentos de bancos, y un porcentaje mínimo en otros tipos de instrumentos. Esto significa que la rentabilidad que devenguen estos recursos depende, en buena medida, de la tasa de interés de los instrumentos de deuda del Estado. Vale decir que la rentabilidad real de los fondos incluso ha llegado a ser negativa (cuadro 3.5), lo que es preocupante, pues el sistema no está generando los incentivos adecuados para que la cotización voluntaria sea una opción atractiva de ahorro para las familias.

En cuanto a los costos que conlleva cotizar, existe obligación tanto del afiliado como del empleador. El afiliado aporta el 6.25% del salario mensual y el empleador cubre el 4.05% del salario del afiliado, más un 2.7% de ese

**CUADRO 3.5 // Rentabilidad del SAP en El Salvador**

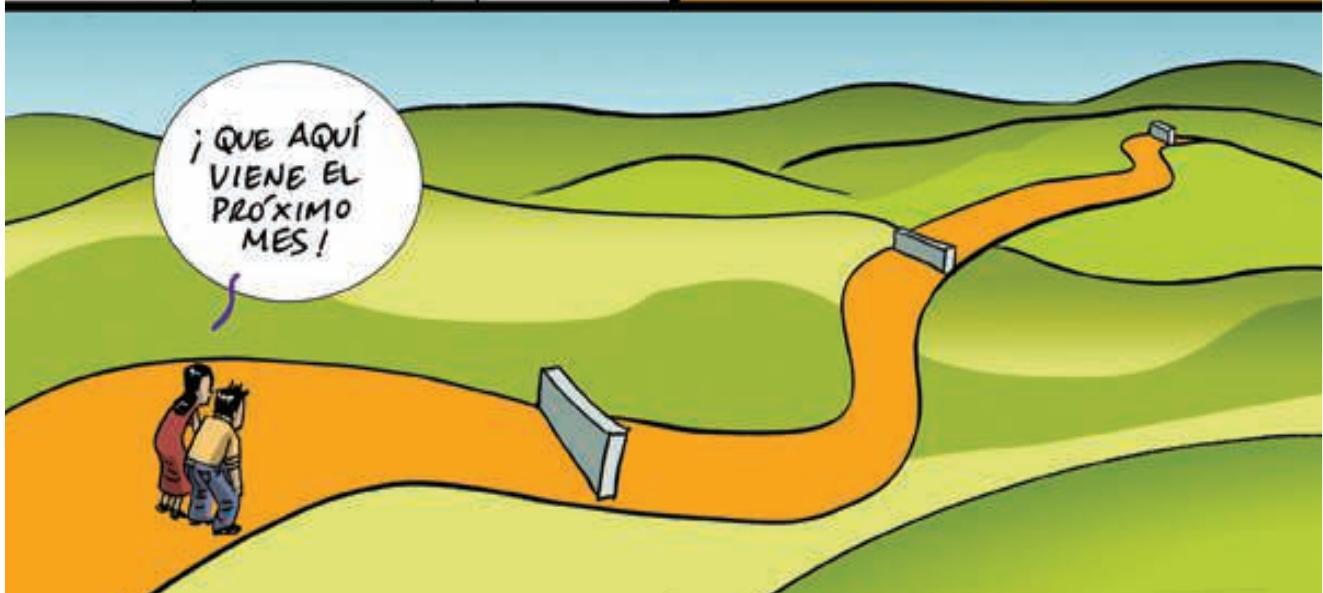
	DIC 08	ENE 09	ABR 09	DIC 09	ENE 10	ABR 10
Rentabilidad nominal de los últimos 12 meses, promedio de todos los fondos (SAP)	3.14%	2.95%	3.78%	5.36%	5.34%	5.30%
Rentabilidad real de los últimos 12 meses, promedio de todos los fondos (SAP)	-2.21%	-0.99%	1.48%	5.56%	4.52%	4.64%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

salario en concepto de comisión máxima; lo anterior, en total, representa una cotización del 13% del salario. El porcentaje de comisión total que cobran las AFP en El Salvador es el tercero más alto en los países latinoamericanos con sistemas privatizados, solo superado por Perú y Colombia (AIOS, 2009). En términos de la comisión como porcentaje del total del aporte, El Salvador cuenta con el tercer mayor porcentaje (20.8%), después de Chile (21.1%) y Perú (22%). Estos costos, aunados a la baja rentabilidad, reducen los ingresos futuros de los actuales cotizantes y desalientan la incorporación de más personas bajo la modalidad voluntaria.

En conclusión, el ingreso por pensiones es un determinante importante del bienestar en la vejez. Sin embargo, a más de 10 años de la reforma previsional, las tasas de cobertura del nuevo régimen continúan siendo bajas. El envejecimiento de la población —que se analiza en el capítulo 13 de este Informe— exacerba la necesidad de implementar mecanismos que faciliten la incorporación de más personas al sistema de pensiones, y de revisar las edades de retiro.

Uno de los factores que afecta el valor de las pensiones y que desalienta la incorporación voluntaria es la baja rentabilidad que han venido devengando los fondos. Por ello es necesario definir una estrategia de incremento de la cobertura y de la rentabilidad del sistema.



## Los gastos para mantener una casa equipada

Dentro de las múltiples aspiraciones de la gente, una de las más importantes es la de poseer una vivienda adecuadamente equipada debido al carácter especial que tiene, pues constituye «... un bien primario de defensa contra los rigores climáticos; de intercambio social; de uso y desarrollo familiar; de mejoramiento de los estándares sociales; de salud y educación; de inversión durable y transable; y, finalmente, un bien que transforma a su dueño en sujeto protagonista de la economía que lo rige y que le devuelve algo que es esencial para el ser humano: La Dignidad» (CIEDESS, 1995). Para la mayoría de las personas que poseen una vivienda, esta también representa su principal inversión y el patrimonio más importante (Szalachman, 2000).

Tan relevante es la vivienda como determinante del bienestar y el nivel de vida de las personas, que la medición de la pobreza a través del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se fundamenta en gran medida en indicadores que miden la calidad de la construcción de la vivienda (materiales utilizados en pisos, techos y paredes) y en la provisión de servicios elementales para su habitabilidad (agua, energía eléctrica, servicios sanitarios). Algunas de estas variables tales como el acceso al agua

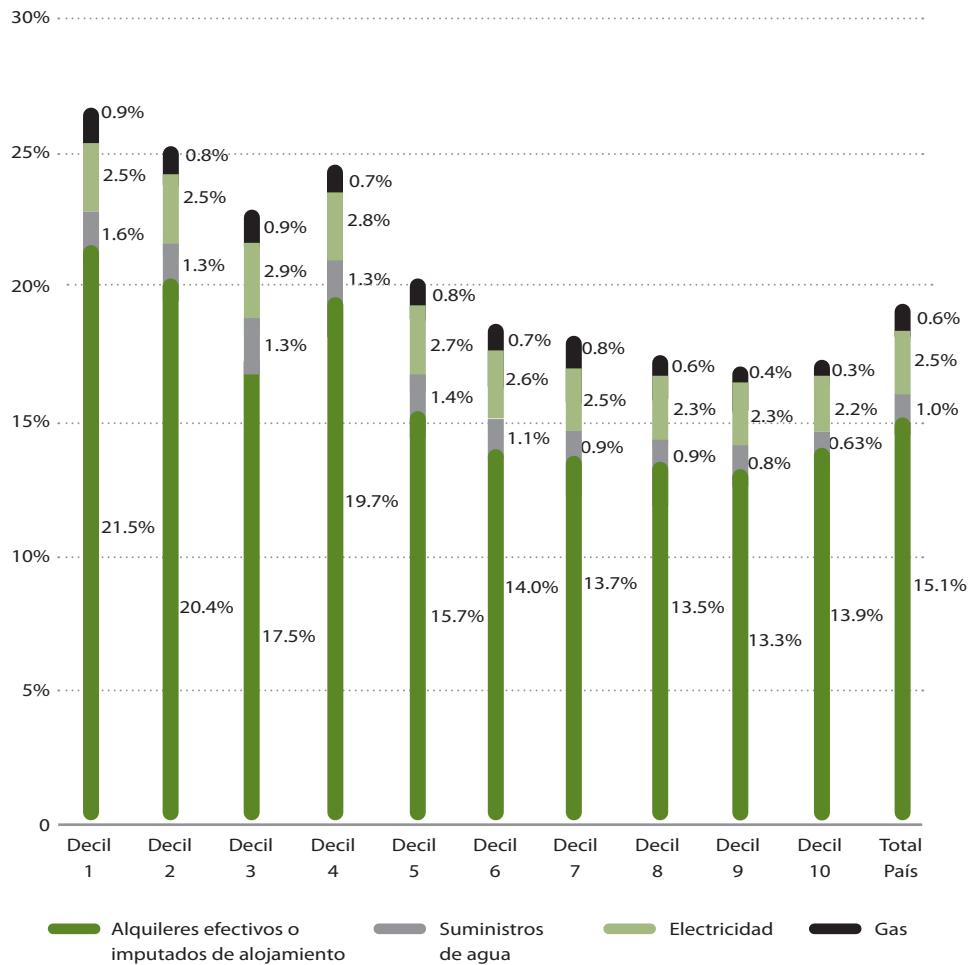
potable, saneamiento adecuado y electricidad, junto con los materiales del piso de la vivienda y el combustible utilizado para cocinar, han sido también retomados para la construcción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) presentado en el último informe mundial sobre desarrollo humano (PNUD, 2010a).

Dicha relevancia es también reconocida en la *Constitución de la República de El Salvador*, que en su artículo 119 establece que la construcción de vivienda es una actividad de interés social y obliga al Estado a procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. De igual manera, en 1996, como suscriptor de los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Estambul (Turquía), El Salvador se comprometió, entre otras cosas a: (a) lograr que todos tengan una vivienda que sea salubre, segura, accesible y asequible, y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas; (b) garantizar la seguridad jurídica en la tenencia, y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres; (c) promover el acceso de todas las personas al agua potable, el saneamiento y otros servicios; y (d) fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a servicios de financiación



La falta de acceso de la población a agua y saneamiento, a electricidad, a una forma de cocción limpia y a una vivienda con materiales adecuados, constituyen áreas de privación de sus condiciones de vida

**GRÁFICO 4.1 // Importancia de los gastos para mantener una casa funcionando, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

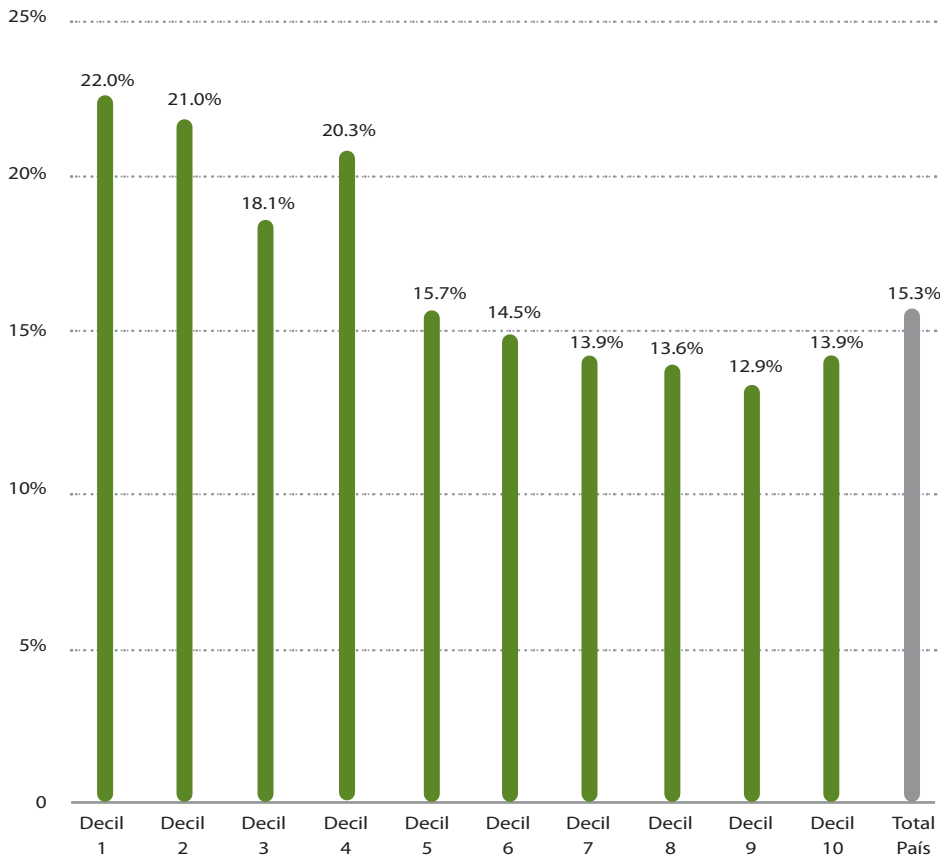
de vivienda abiertos, eficientes, eficaces y apropiados para todos.

Este capítulo explora los gastos en los que incurren las familias salvadoreñas para mantener una casa funcionando, es decir, gastos directos de vivienda, agua, energía eléctrica y gas licuado. El análisis es pertinente por varias razones: en primer lugar, porque su importancia en el presupuesto familiar es alta, ya que representa en promedio casi la quinta parte de los gastos mensuales de un hogar. En segundo lugar, porque el adecuado acceso a estos bienes es fuente de bienestar para las familias, por cuanto satisfacen necesidades básicas de

las personas. En tercer lugar, porque la falta de acceso de la población a agua y saneamiento, a electricidad, a una forma de cocción «limpia» y a una vivienda con materiales adecuados constituyen áreas de privación importantes en sus condiciones de vida.

Como se verá a continuación, aunque se trate de bienes y servicios básicos, una fracción importante de la población salvadoreña carece de un adecuado acceso a los mismos. La energía eléctrica, el agua y el gas propano, además, tienen en común que son servicios subsidiados por el Estado. Por ello, el análisis de su importancia en el presupuesto familiar se acompaña

**GRÁFICO 4.2 // Gasto en vivienda como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

de una evaluación de la eficacia de los subsidios estatales. Como se verá, el limitado acceso de los más pobres a estos servicios restringe la capacidad de los subsidios para llegar a la población meta. En conjunto estos servicios representan más del 25% del presupuesto de un hogar para los estratos de menores ingresos, y alrededor del 17% para la población de mayor nivel socioeconómico (gráfico 4.1).

### Una casa para habitar

El gasto en vivienda es el rubro más importante en la economía familiar (MINEC y DIGESTYC, 2008b): representa, en promedio, el 15.3%

del gasto total de las familias, y puede llegar a ser incluso más del 20% para la población de menores ingresos (gráfico 4.2). Según la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008* (EHPM), el ingreso promedio mensual de una familia salvadoreña es de aproximadamente US\$505 (MINEC y DIGESTYC, 2009). Si se asume que una casa puede costar como mínimo<sup>1</sup> US\$8,000, y que la tasa de interés para préstamos hipotecarios es del 8%,<sup>2</sup> una

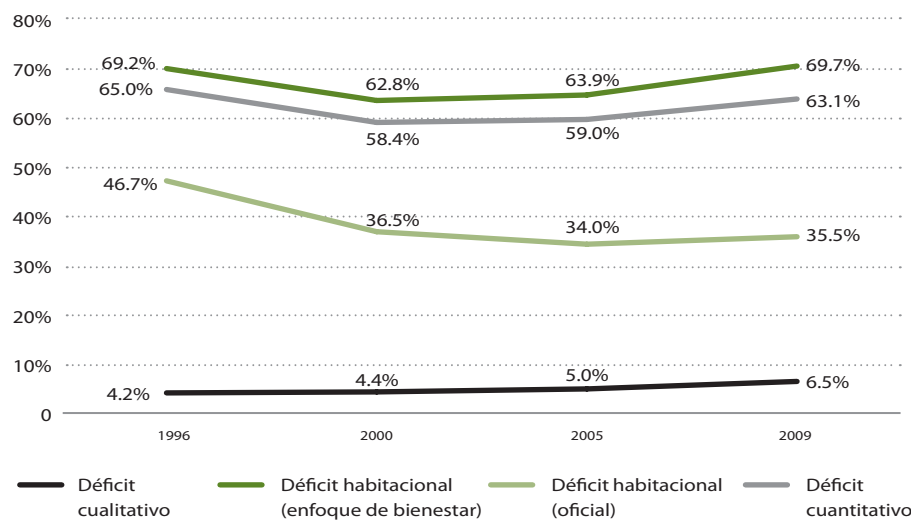
1. El costo mínimo de una vivienda se tomó de PNUD (2003) y se ajustó por inflación.

2. La tasa de interés a la que presta el Fondo Social para la Vivienda (FSV) oscila entre 7.97% y 9.25% para vivienda nueva con precio inferior a US\$75,000 (FSV, 2010).



**Tener acceso a una vivienda reduce la pobreza ya que facilita la acumulación de activos, facilita el retiro laboral, provoca un sentimiento de arraigo y mejora las condiciones de vida de la familia**

**GRÁFICO 4.3 // El Salvador: déficit habitacional total oficial, y de acuerdo con el enfoque de bienestar**



Fuente: Elaboración propia a partir de EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años).

familia que adquiere una vivienda a un plazo de 20 años dando una prima del 2% del precio, deberá pagar una cuota mensual de US\$65.60, que equivale al 13% de su ingreso.

**El acceso a una vivienda digna: un problema mucho más grande de lo que se cree**

Tener acceso a una vivienda reduce la pobreza ya que facilita la acumulación de activos, facilita el retiro laboral, provoca un sentimiento de arraigo y mejora las condiciones de vida de la familia. Según la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010), de los 1,548,108 hogares que existen en el país, el 54.7% dijo ser propietario de su vivienda; el 6.9%, estar pagando a plazos su casa; el 12.3%, ser inquilino; y el 18.6%, ser ocupantes gratuitos.<sup>3</sup> Si bien la

3. El 7.5% restante se reparte entre propietarios en terreno público (2.4%), propietarios en terreno privado (4.3%) y otro tipo de tenencia —colono, guardián de vivienda u otro— (0.8%). La EHPM no explica qué significa ser propietario en un terreno ajeno, sea público o privado.

mayoría de los hogares cuenta con una vivienda, no todas las viviendas se pueden catalogar como dignas. La forma de evaluar la cantidad y la calidad de las viviendas en un país es a través del déficit habitacional.

El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y el cualitativo. El cuantitativo consiste en la demanda potencial de viviendas nuevas, originada por la constitución de nuevos hogares, más las familias que cohabitan una misma vivienda; incluye además aquellas viviendas que carecen de todos sus componentes estructurales (techo, pared, piso) y servicios básicos (electricidad, agua y sanitario).

El déficit cualitativo se define como aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared y piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental. Una vivienda es considerada con déficit cualitativo cuando tiene de una a cinco carencias en esos componentes.

Aplicando estas definiciones y los parámetros establecidos por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) —cuadro 4.1—, el déficit habitacional del país para el

**CUADRO 4.1 // Áreas evaluables en el cálculo del déficit habitacional (medición tradicional versus medición de bienestar)**

ÁREAS EVALUABLES	MATERIALES Y FUENTES CONSIDERADOS EN LA EHPM	MATERIALES Y FUENTES DEFICITARIAS MEDICIÓN TRADICIONAL	MATERIALES Y FUENTES DEFICITARIAS MEDICIÓN BIENESTAR
Techo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loza de concreto</li> <li>Teja de barro o cemento</li> <li>Lámina de asbesto</li> <li>Lámina metálica</li> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lámina metálica</li> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>
Paredes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concreto o mixto</li> <li>Bahareque</li> <li>Adobe</li> <li>Madera</li> <li>Lámina metálica</li> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bahareque</li> <li>Adobe</li> <li>Madera</li> <li>Lámina metálica</li> <li>Paja o palma</li> <li>Materiales de desecho</li> <li>Otros materiales</li> </ul>
Piso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ladrillo cerámico</li> <li>Ladrillo de cemento</li> <li>Ladrillo de barro</li> <li>Cemento</li> <li>Tierra</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tierra</li> <li>Otros materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tierra</li> <li>Otros materiales</li> </ul>
Electricidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conexión propia</li> <li>Conexión eléctrica de vecino</li> <li>Queroseno (gas)</li> <li>Candela</li> <li>Panel solar</li> <li>Generador eléctrico</li> <li>Otra clase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Queroseno (gas)</li> <li>Candela</li> <li>Otra clase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conexión eléctrica de vecino</li> <li>Queroseno (gas)</li> <li>Candela</li> <li>Otra clase</li> </ul>
Agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cañería dentro de vivienda</li> <li>Cañería fuera de vivienda, dentro de propiedad</li> <li>Cañería del vecino</li> <li>Pila, chorro público o cantarera</li> <li>Camión, carreta o pipa</li> <li>Pozo con tubería</li> <li>Pozo protegido (cubierto)</li> <li>Pozo no protegido</li> <li>Ojo de agua, río o quebrada</li> <li>Manantial protegido</li> <li>Manantial no protegido</li> <li>Colecta agua lluvia</li> <li>Chorro común</li> <li>Otros medios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Camión, carreta o pipa</li> <li>Ojo de agua, río o quebrada</li> <li>Otros medios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cañería del vecino</li> <li>Pila, chorro público o cantarera</li> <li>Camión, carreta o pipa</li> <li>Pozo protegido (cubierto)</li> <li>Pozo no protegido</li> <li>Ojo de agua, río o quebrada</li> <li>Manantial protegido</li> <li>Manantial no protegido</li> <li>Colecta agua lluvia</li> <li>Chorro común</li> <li>Otros medios</li> </ul>
Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inodoro a alcantarillado</li> <li>Inodoro a fosa séptica</li> <li>Letrina privada (de hoyo y solar)</li> <li>Letrina común</li> <li>Inodoro común a alcantarillado</li> <li>Inodoro común a fosa séptica</li> <li>Letrina común</li> <li>No tiene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Letrina privada (de hoyo y solar)</li> <li>Inodoro común a alcantarillado</li> <li>Inodoro común a fosa séptica</li> <li>Letrina común</li> <li>No tiene</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en VMVDU, 2005; y MINEC y DIGESTYC, varios años.

**Se estima que unas 200 mil familias en el país, en su mayoría de ingresos menores a dos salarios mínimos, no tienen legalizadas sus parcelas habitacionales, lo que impide que puedan usar sus activos como garantía para acceder a financiamiento**

2009 sería del 29.9% (gráfico 4.3), aunque con una considerable asimetría entre el déficit habitacional urbano (15.9%) y el rural (57.1%).

En la realidad y, sobre todo, si se adoptase un enfoque de bienestar y derechos, la dimensión del problema sería bastante mayor, ya que para determinar el déficit habitacional la OPEs utiliza parámetros minimalistas en todas las áreas evaluables (cuadro 4.1). Dentro de la óptica del bienestar, sin embargo, no se podrían admitir como viviendas sin carencias aquellas que tengan techo de lámina metálica (como las construidas luego de los terremotos del 2001); paredes de lámina metálica, bahareque, adobe (a menos que sean sismorresistentes, no como la mayoría de las que colapsaron durante tales terremotos) o de madera, ni aquellas de carácter provisional. Tampoco calificarían las viviendas con conexión eléctrica del vecino, ni se podría admitir como sin carencias las viviendas con acceso a agua por cañería del vecino; pila, chorro público o cantantera; pozo cubierto o desprotegido; manantial; chorro común, o colecta de agua lluvia. Finalmente, tampoco deberían ser consideradas aquellas con letrina privada pero de hoyo o solar, o las que disponen de inodoro o letrina pero que son compartidos por varios hogares, independientemente de si tienen conexión o no al alcantarillado o a fosa séptica.

Utilizando estos parámetros, el déficit habitacional total para el 2009 sería del 69.7%, es decir, 2.3 veces más alto que el dato derivado de la aplicación de la metodología oficial (gráfico 4.3). A esta cifra ciertamente habría que hacerle un ajuste hacia abajo, restando aquellas contabilizadas como deficitarias debido a que cuentan con paredes de adobe, madera e incluso bahareque, pero que cuentan con una calidad suficiente para garantizar la seguridad y protección de sus moradores. Pero independientemente del ajuste que se haga, la nueva cifra es indicativa del enorme desafío que en pleno siglo XXI continúa representando el problema habitacional para El Salvador. Por eso, dentro de la paradoja de las aspiraciones expuesta en el capítulo 2, llama particularmente la atención que alrededor de la mitad de la población de menores ingresos o con menores niveles edu-

cativos exprese estar satisfecha con la vivienda que posee, a pesar de que sus viviendas son deficitarias casi en el 100% de los casos.

Junto al problema del déficit está también el de la inseguridad jurídica. Prueba de ello, es que se estima que 200,000 familias en el país (en su mayoría de ingresos menores a dos salarios mínimos) no tienen legalizadas sus parcelas habitacionales (PNUD, 2009). Dicha situación impide que sus activos puedan ser utilizados como garantía para un financiamiento hipotecario. Este problema se ha incrementado en los últimos años por la proliferación de lotificaciones irregulares o ilegales, y también por la incapacidad económica de la mayoría de familias de bajos ingresos para finalizar los procedimientos de registro de sus terrenos habitacionales.

Sobre este último aspecto es importante señalar que, de acuerdo con la publicación *Doing Business* (The World Bank Group, 2010), que evalúa las regulaciones para hacer negocios en 183 países, El Salvador ocupó en el 2009 el lugar 122 en la clasificación de la facilidad para obtener permisos de construcción, y descendió a la posición 128 en el 2010. Según el informe, deben realizarse 34 procedimientos que tardan 155 días, mientras que en Colombia, por ejemplo, solo se requieren 11 procedimientos y 51 días.

### **Política de vivienda y recursos**

Las grandes dimensiones que presenta el déficit habitacional en El Salvador son, por mucho, resultado de los escasos recursos que desde siempre se han asignado a la política de vivienda y a la atención de los sectores de más bajos ingresos en particular.

De 1973 hasta 1992, por ejemplo, los mayores esfuerzos del Estado fueron los desarrollados a través del Fondo Social para la Vivienda (FSV). El FSV se financiaba básicamente con la recuperación de cartera y con cotizaciones obligatorias que se aplicaban a la población ocupada en el sector privado formal, que llegó a ser de más de 400,000 personas (PNUD, 2003). A los cotizantes se les pagaban tasas de interés relativamente bajas, lo cual permitía

otorgar créditos a tasas preferenciales, dentro de un esquema de subsidios cruzados. Para obtener un crédito del FSV se exigía que los hogares tuviesen ingresos mensuales de más de dos salarios mínimos, por lo que cerca del 80% de los potenciales demandantes de soluciones habitacionales no eran atendidos. Aun así, de 1973 al 2003 el FSV había otorgado casi 200,000 créditos.

Sin embargo, con la privatización del sistema de pensiones en 1998 se eliminaron las contribuciones obligatorias, de manera que para su financiamiento el FSV se ha visto obligado a emitir cantidades cada vez mayores de títulos de bolsa. Debido a esto, la política de subsidios cruzados ha venido reduciéndose progresivamente, ya que sus costos antes recaían sobre toda la población que cotizaba, mientras que ahora solo recae en los antiguos cotizantes que aun no han obtenido su retiro, o sobre el patrimonio de la institución. Todo ello, unido a una mayor flexibilización que se le ha dado a la institución en cuanto a límites de crédito, ha resultado en una reducción del número de créditos otorgados por el FSV, que pasó de 9,717 en el 2004 a 5,675 en el 2008.

La atención del Estado a los sectores de menores ingresos y al sector informal inicia de manera institucional con la creación del Instituto Libertad y Progreso (ILP) en 1991 y del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) en 1992.

El ILP es una organización que se especializa en proporcionar asistencia técnica y promover procesos de legalización de inmuebles para brindar seguridad jurídica a las familias de escasos recursos. Desde su creación ha atendido a más de 200,000 familias y ha entregado títulos de propiedad a más de 168,000.

Por su parte, FONAVIPO opera a través de dos programas: (a) el programa de Créditos, que consiste en canalizar recursos a una red de instituciones intermediarias autorizadas con el objeto de que estas otorguen financiamiento para vivienda a familias cuyos ingresos sean inferiores a cuatro salarios mínimos; y (b) el programa de Contribuciones para la Vivienda, dirigido a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Este consiste en un aporte de dinero

o especie para vivienda sin compromiso de devolución, otorgado directamente a las familias mediante un título valor emitido a favor de los beneficiarios, quienes deberán comprobar que son propietarios del terreno donde construirán la vivienda, o que con el producto de sus contribuciones pueden complementar los recursos necesarios para su adquisición. Desde su fundación hasta el 2008, FONAVIPO ha beneficiado a 110,262 familias con el programa de Créditos, y a 59,181 familias a través del programa de Contribuciones (FONAVIPO, 2009).

En el 2009 se diseñó el plan Casa para Todos, que consiste en un subsidio por el valor del terreno donde se construirá la vivienda. Casa para Todos tiene como grupo objetivo las familias con ingresos entre uno y cuatro salarios mínimos, independientemente de que cuenten o no con empleos permanentes. A través del mismo se han construido 1,161 viviendas (MOP, 2010).

Sin embargo, desde el punto de vista macroeconómico, los esfuerzos realizados cada año por el gobierno en el área de vivienda son mínimos comparados con la dimensión del problema: de acuerdo con estimaciones realizadas, representan menos del 1% del PIB (CEPAL, 2010). A ello habría que agregar que los recursos con que se financia la política provienen predominantemente de fuentes insostenibles: en el caso de FONAVIPO, porque los recursos provienen de transferencias que año con año hace el gobierno central vía asignaciones directas o a través de créditos internacionales contratados; y en el caso del FSV, porque ya no cuenta con las cotizaciones obligatorias, que eran la fuente permanente de recursos para financiar los subsidios cruzados.

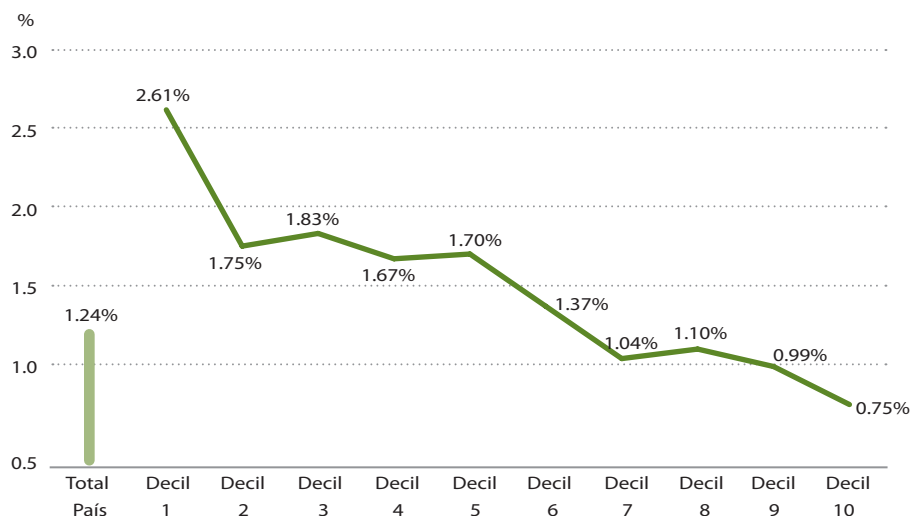
## Agua por cañería

La falta de acceso al agua potable es una realidad para miles de hogares salvadoreños. La razón principal del desabastecimiento no es, como podría pensarse, la escasez física del vital líquido, sino que reside en otra serie de factores. Tan crítico es el tema del agua en el país que se ha realizado una serie de estudios para

**La falta de acceso al agua potable es una realidad para miles de hogares salvadoreños. La razón principal del desabastecimiento no es, como podría pensarse, la escasez física del vital líquido**

**En promedio, los hogares salvadoreños destinan poco más del 1% de su gasto al suministro de agua, pero paradójicamente este porcentaje es mayor para los hogares de menores ingresos**

**GRÁFICO 4.4 //** Gasto en agua como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

diagnosticar los principales retos del sector desde distintas perspectivas.

En general, las investigaciones coinciden en señalar la necesidad de una agenda mínima de acciones que haga frente a los desafíos del sector. Estas acciones incluyen la promulgación de un marco jurídico abarcador para el sector, la reforma integral institucional del sector, la necesidad de incrementar las inversiones en ampliación de cobertura, etc.

Este acápite analiza el déficit de cobertura del servicio domiciliario de agua, así como la composición del precio que cobra la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) por el servicio. Explica además las variaciones en las tarifas, la ineficiencia del subsidio y los problemas de medición existentes, y finaliza con los desafíos del sector del agua en el país.

#### Gasto en agua y fuentes de suministro

En promedio, los hogares salvadoreños destinan más del 1% de su gasto al suministro de agua, porcentaje que aumenta en los hogares

de menores ingresos (gráfico 4.4) según datos de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* —ENIGH— (MINEC y DIGESTYC, 2008b). Es esperable que estos números hayan sufrido un incremento a partir de los ajustes en las tarifas de agua llevados a cabo en los últimos años. Además, para los hogares que carecen de acceso domiciliario, estas cifras no reflejan el valor del tiempo dedicado a la recolección del líquido.<sup>4</sup>

En el país, menos del 70% de la población dispone de conexión domiciliar de agua<sup>5</sup> según la EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009). El cuadro 4.2 muestra las condiciones de acceso a agua por cañería de los hogares. Resulta preocupante la persistencia de un alto

4. De acuerdo con el Banco Mundial (World Bank, 2006), las familias que no tienen conexión de agua en sus viviendas dedican el 9% de su tiempo a la recolección de agua.

5. En un estudio del PNUD (2006) se señalaba que El Salvador presentaba una de las tasas de cobertura de agua potable más bajas de América Latina.

**CUADRO 4.2 // Acceso de la vivienda a agua por cañería (2008)**

ACCESO	URBANO	RURAL	NACIONAL
Dentro de la vivienda	51.0%	3.8%	34.4%
Fuera de la vivienda, dentro de la propiedad	31.3%	42.2%	35.1%
No tiene	17.2%	53.5%	29.9%
Tiene, pero no hay agua (más de un mes)	0.6%	0.6%	0.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2009.

porcentaje de la población rural que carece de agua en sus viviendas. El 30% de la población que no tiene acceso a agua por cañería dentro de la vivienda o de la propiedad se abastece de diversas maneras; de hecho, el 26.5% de los hogares rurales sin acceso a agua por cañería se abastece de ojos de agua, ríos o quebradas.

ANDA estima que la población con conexión domiciliar atendida por ella misma ronda el 50% del total (ANDA, 2008a). El resto es suministrado por más de 1,000 proveedores de agua en el área rural y pequeñas poblaciones, autogestión y otros esquemas no regulados.

### Tarifas residenciales, subsidio y problemas de medición

La factura de los clientes de ANDA tiene dos componentes: (a) una tarifa de acueducto que varía en función del rango de consumo (en metros cúbicos) del hogar; y (b) una tarifa mensual por alcantarillado que es fija, pero que presenta diferencias en función del rango de consumo del hogar. El gráfico 4.5 muestra la factura que paga un hogar en función de su consumo según los últimos cuatro pliegos tarifarios: (a) el vigente entre noviembre del 2001 y noviembre del 2006; (b) el pliego de noviembre del 2006 a noviembre del 2009; (c) el que se aplicó brevemente entre noviembre del 2009 y febrero del 2010; y (d) el pliego actual, vigente a partir de marzo del 2010.

El ajuste de tarifas del 2010, si se compara con el incremento del 2006, tiene un efecto considerable en la factura de los hogares

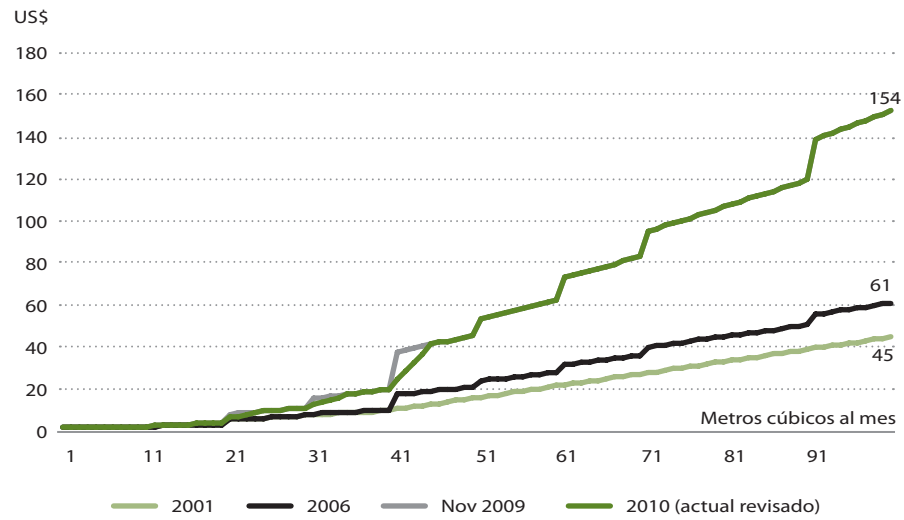
(gráfico 4.5). Sin embargo, al relacionarlo con las tarifas de noviembre del 2009, se observa cierta atenuación en los saltos de la factura. Por ello, para suavizar los incrementos y reducir el malestar de los consumidores, se modificaron las tarifas en el 2010. Por otra parte, nótese en el gráfico 4.6 que desde el 2006, el precio cobrado por metro cúbico aumentó a medida que el hogar consumía más agua; asimismo, las tarifas para los consumidores residenciales con alta demanda han crecido sustancialmente con el nuevo pliego.

Para la mayoría de los hogares, las tarifas vigentes representan incrementos modestos en sus gastos por servicio de agua: para un hogar que consume menos de 20 metros cúbicos al mes, el último incremento tarifario le implica un gasto adicional mensual de US\$1 o menos. Si el hogar consume entre 20 y 30 metros cúbicos, el incremento mensual oscilará entre US\$1 y US\$4, y si ese hogar consume entre 31 y 40 metros cúbicos, su gasto mensual subirá entre US\$4 y US\$10 al mes. El 90% de los hogares consume menos de 40 metros cúbicos mensualmente.

La decisión de incrementar las tarifas —que históricamente han estado por debajo del costo real del agua— tiene como objetivo mejorar las finanzas de ANDA. Cálculos propios sugieren que con las tarifas vigentes entre el 2001 y el 2006, el ingreso promedio por metro cúbico para ANDA era de aproximadamente US\$0.27; con el aumento del 2006 pasó a US\$0.31, y con las nuevas tarifas alcanzaría cerca de US\$0.54. Aunque parece no existir consenso sobre cuál

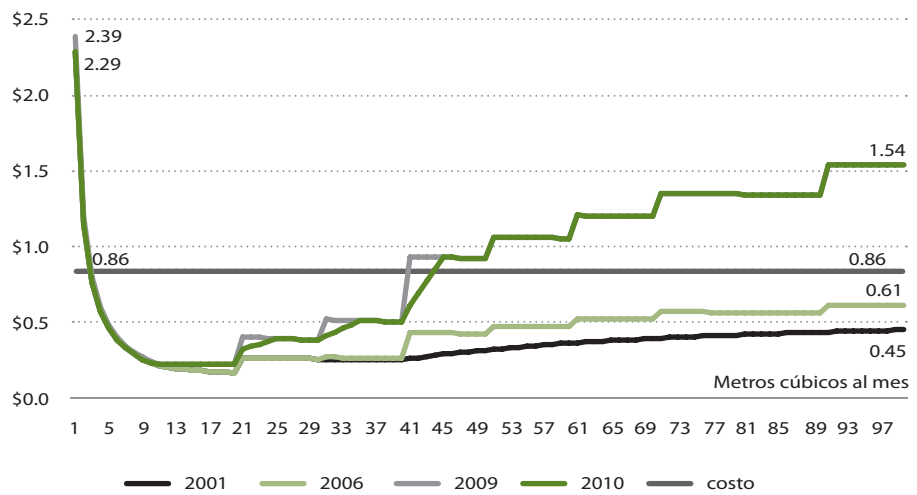
**El 26.5% de los hogares rurales sin acceso a agua por cañería se abastece de ojos de agua, ríos o quebradas**

**GRÁFICO 4.5 //** Factura residencial de agua, según consumo mensual del hogar y pliego tarifario vigente (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de decretos ejecutivos con los pliegos tarifarios.

**GRÁFICO 4.6 //** Precio promedio pagado por metro cúbico de agua, según consumo mensual del hogar (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de decretos ejecutivos con los pliegos tarifarios.



es el costo medio del metro cúbico de mediano plazo, es posible que este supere el ingreso promedio del nuevo pliego.

En el *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 5* (PNUD, 2006) se estimaba que el costo real del metro cúbico era de US\$0.86 (línea horizontal en el gráfico 4.6), con lo cual los hogares que consumen hasta 43 metros cúbicos estarían siendo subsidiados con el pliego actual. Esto significa que las tarifas residenciales actuales, en promedio, no estarían generando los recursos suficientes para compensar los costos a largo plazo. La misma publicación agregaba que «el hecho de que las tarifas no cubran los costos de operación del sistema, aunado a otros problemas organizacionales y administrativos, ha limitado severamente la capacidad del país para invertir en el sector, lo cual ha conducido a una situación paradójica en la que, por una parte, las familias que gozan de acceso a agua por cañería no tienen incentivos para hacer un uso racional de ella, mientras que los más pobres terminan pagando más por el agua que consumen».

### Subsidio poco eficaz

Si un hogar, en promedio, paga por metro cúbico menos del valor real de producción, entonces está recibiendo un subsidio en su factura. Si el costo real del metro cúbico es de US\$0.86, esto significa que los hogares que consumen hasta 43 metros cúbicos al mes estarían siendo subsidiados (gráfico 4.6). Lo anterior quiere decir que poco más del 90% de los hogares estaría recibiendo un subsidio al pagar por el agua menos de lo que realmente cuesta. Un hogar que consume entre 10 y 40 metros cúbicos al mes se ahorra entre US\$6 y US\$14 al mes, dependiendo de su consumo y en virtud de que paga un precio inferior al costo real del agua.

Al igual que con otros servicios públicos, algunos estudios (FUSADES, 2008; World Bank, 2006; BID, 2009) han analizado la eficacia del subsidio al agua, y han incluido de manera unánime que existen graves errores de inclusión y exclusión. Por el lado de los errores de inclusión, está claro que si el 90% de los hogares recibe el subsidio, del mismo

se benefician hogares de ingresos altos. En cuanto a los errores de exclusión se tiene que un alto porcentaje de la población más pobre no tiene acceso al agua en su domicilio y, por ende, queda excluida del ahorro que implica el subsidio.

### Problemas de medición

El 68.5% de las 5,179 denuncias recibidas por la Defensoría del Consumidor (DC) entre abril y junio del 2010 corresponden a los servicios recibidos de ANDA (DC, 2010). Lo anterior se debe en parte a problemas de medición del consumo de los hogares, lo que posiciona a este sector como uno de los que generan más descontento en la población.

En el 2008, el 31.2% de los usuarios de ANDA carecían de medidor (15.8%, sin medidor y 15.4% con medidores descompuestos). En algunas zonas del país, producto de la inseguridad y la violencia, no se toman las lecturas de los medidores —tarea realizada por Correos de El Salvador— (ANDA, 2008b). Los problemas de medición, sumados al incremento de tarifas y la falta de agua por horas, días, semanas o incluso meses en ciertas localidades servidas por ANDA, han contribuido a la mala imagen de esta institución ante los usuarios.

### Desafíos del sector del agua

El primer gran desafío del sector es la necesidad de incrementar la cobertura. En términos de provisión de agua, los hogares salvadoreños se pueden dividir en tres grupos: un primer grupo lo constituyen las familias atendidas por ANDA, quienes pagan precios inferiores al costo real de este bien; un segundo grupo son las familias atendidas por proveedores distintos de ANDA<sup>6</sup> quienes, en buena parte de los casos, pagan tarifas no reguladas por ANDA; y un tercer grupo formado por un importante porcentaje de hogares —la mayoría pobres—

**Las tarifas residenciales actuales, en promedio, no están generando los recursos suficientes para compensar los costos a largo plazo del aprovisionamiento de agua**

6. ANDA estima en 273,984 el total de población servida por operadores descentralizados, que equivale al 4.7% de la población total (ANDA, 2008a).

**La universalización del servicio de energía eléctrica domiciliar aun no es una realidad en El Salvador: casi 1 de cada 10 hogares carece de abastecimiento del mismo**

que carece de acceso al servicio domiciliar, y que incluso deben gastar más por abastecerse de agua.

La falta de acceso al agua es uno de los principales factores de desigualdad en el país; de ahí que el incremento de la cobertura deba ser la prioridad de las políticas públicas de este sector. El Salvador ocupa una de las últimas posiciones en América Latina en relación con el porcentaje de hogares con conexión domiciliar de agua y con acceso a saneamiento (PNUD, 2010b). Las inversiones totales de ANDA en infraestructura de los últimos cinco años ascendieron a US\$103.5 millones (ANDA, 2008b), cifra inferior al gasto en subsidio de gas licuado de petróleo (GLP) del 2008 (US\$140 millones).

Un segundo desafío del sector, más específicamente de ANDA, es cobrar tarifas que reflejen costos reales de producción. Esta es condición necesaria, aunque no suficiente, para incrementar las inversiones requeridas a fin de expandir la cobertura. Si bien se han realizado esfuerzos recientes por ajustar las tarifas, todavía no alcanzan los niveles de costo medio de largo plazo. Al igual que con los otros subsidios, es recomendable valorar el establecimiento de tarifas según la ubicación geográfica del hogar, posiblemente complementarias al consumo, que acerquen los precios al objetivo de la focalización y que al mismo tiempo provean incentivos para el uso racional del agua.

Otro desafío para el sector del agua es aumentar su eficiencia. El ajuste tarifario tendrá un impacto leve si no se ve acompañado de acciones decididas para incrementar la eficiencia de ANDA. En el 2008 la cantidad de agua potable no facturada se estimó en 40.9% (ANDA, 2008a). ANDA atribuye este alto porcentaje a las fugas de las redes dañadas por su antigüedad, sustracción de agua de hidrantes, consumo excesivo de clientes a quienes se les factura una cuota fija independiente de su consumo por falta de medidor, etc.

Por último, un cuarto desafío tiene que ver con la revisión del marco legal y la reforma institucional. Como ya se señalaba en el *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 5* (PNUD, 2006), para hacer frente a los retos que enfrenta la situación del agua en el país

es necesario promulgar una ley de aguas, así como impulsar una reforma institucional que reduzca los problemas derivados de la actual fragmentación de atribuciones entre diferentes instituciones, y que permita un abordaje integral de la problemática de este sector.

## **El servicio domiciliar de energía eléctrica**

La universalización del servicio de energía eléctrica domiciliar aun no es una realidad en El Salvador: casi 1 de cada 10 hogares carece de abastecimiento del mismo.<sup>7</sup> Este acápite explica brevemente la composición de la factura eléctrica y evalúa el subsidio que se ha venido aplicando en este rubro. Asimismo examina las consecuencias de depender de fuentes no renovables en la generación de energía eléctrica. Para finalizar, presenta algunos desafíos en la regulación del sector.

### **Composición de la factura eléctrica mensual**

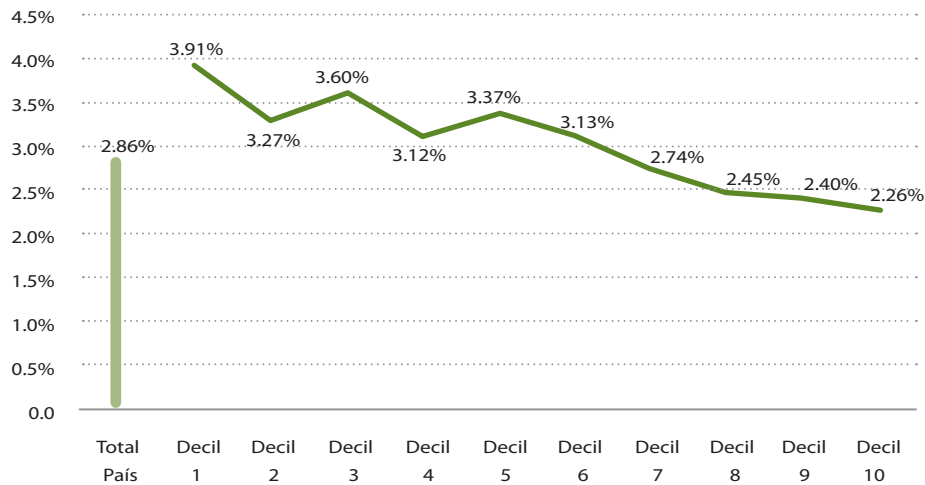
Los hogares salvadoreños destinan, en promedio, entre 2% y 3% de su presupuesto al gasto en energía eléctrica, que es un poco más significativo en los estratos de ingresos más bajos (gráfico 4.7). Los hogares que reportaron gasto en energía eléctrica pagaron, en promedio, una factura de US\$16.20 al mes —US\$20 en las áreas urbanas y US\$10 en las zonas rurales— (MINEC y DIGESTYC, 2008b).

Dentro del precio total, la factura incluye el cargo por atención al cliente, que es fijo por usuario y no depende del nivel de consumo. Se ajusta una vez al año (1 de enero) de acuerdo con los cambios en el índice de precios al consumidor (IPC). Actualmente oscila entre US\$0.75 y US\$1, según la compañía que distribuya la energía. Este cargo remunera a

---

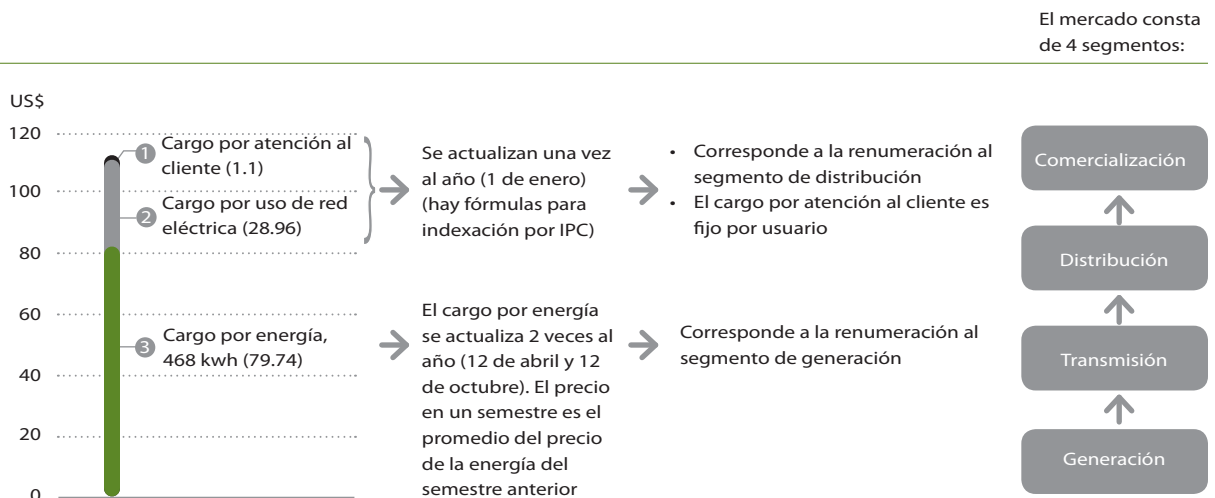
7. De acuerdo con la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010), el 91% de los hogares cuenta con energía eléctrica, cifra que desciende al 80.3% para los hogares en el área rural.

**GRÁFICO 4.7 //** Gasto en electricidad como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC y DIGESTYC, 2008b.

**FIGURA 4.1 //** Estructura de la factura de energía eléctrica



Si el hogar consume hasta 99 kwh al mes, el gobierno subsidia un porcentaje de la factura, a partir de la fórmula:  
 $Subsidio = 0.895 * (facturación\ sin\ subsidio - precio\ máximo * consumo)$

Fuente: Elaboración propia.

**El subsidio a la energía presenta importantes errores de focalización, pero hoy, como no había sido posible antes en el país, el gobierno tiene la oportunidad de mejorar considerablemente la eficacia en el diseño de este subsidio**

**CUADRO 4.3 // Composición de la demanda de energía eléctrica (2008)**

INTERVALO DE CONSUMO	NÚMERO DE CLIENTES (A DICIEMBRE DEL 2008)	% DEL TOTAL DE CLIENTES RESIDENCIALES	CONSUMO 2008 EN KWH	% DEL CONSUMO TOTAL 2008
Consumo cero	11,381	0.88%		
≥1 y ≤ 49 kwh	373,752	28.74%	97,137,124	5.90%
≥50 y ≤ 99 kwh	480,025	36.91%	419,053,509	25.47%
≥100 y ≤ 199 kwh	293,557	22.57%	514,202,460	31.25%
≥200 y ≤ 300 kwh	72,383	5.56%	219,583,117	13.35%
≥301 kwh	69,586	5.35%	395,271,212	24.03%
<b>Total residencial</b>	<b>1,300,684</b>	<b>100.00%</b>	<b>1,645,247,422</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de SIGET, 2009.

los distribuidores de energía por los costos de atención al cliente.

También incluye el cargo por uso de red eléctrica, que se actualiza una vez al año (1 de enero). Este cargo varía en función del consumo de energía y compensa a los distribuidores de energía eléctrica.

#### El subsidio

Si un hogar consume hasta 99 kilovatios por hora (kwh) al mes, el gobierno subsidia un porcentaje de la factura a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Subsidio} = 0.895 * (\text{facturación sin subsidio} - \text{precio máximo} * \text{consumo})$$

El precio máximo de la fórmula lo establece el Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía (FINET) así:

- Si el hogar consume hasta 49 kwh: US\$0.0635 por kwh.
- Si consume de 50 a 99 kwh: US\$0.0671 por kwh.

Por ejemplo, para un hogar que consume 75 kwh al mes, la facturación sin subsidio (con precios vigentes desde octubre del 2009, asumiendo como distribuidor a la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, CAESS) sería de US\$15.72. El subsidio que recibe as-

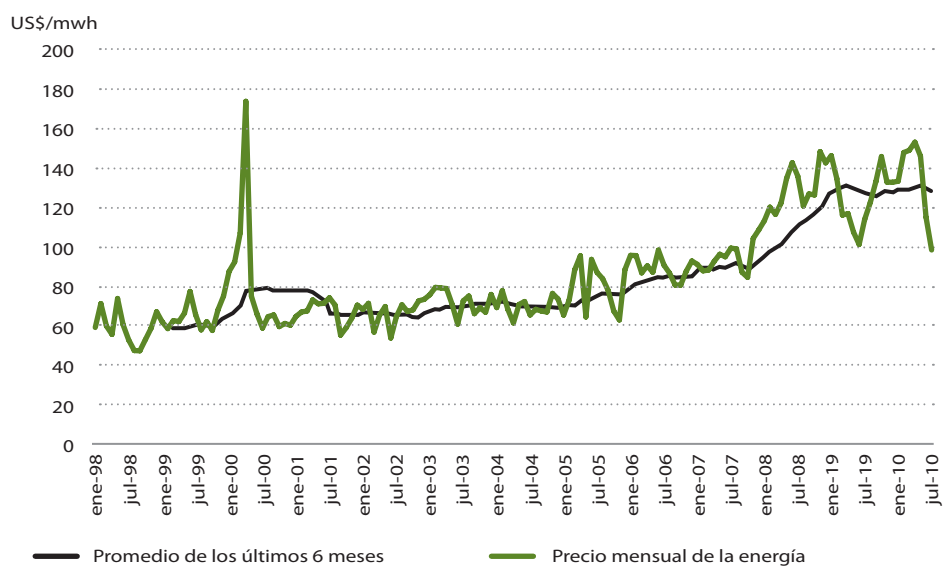
ciende a US\$9.52  $[0.895 * (15.72 - 0.0671 * 75)]$ , de manera que solo paga US\$7.01 con impuesto al valor agregado (IVA) incluido.

¿Cuántos hogares se benefician del subsidio al consumo? Cerca del 66% de los hogares que tienen energía eléctrica se benefician del subsidio pues consumen menos de 100 kwh (cuadro 4.3). En conjunto, los hogares subsidiados consumen el 31% del total del consumo residencial de energía.

El que un buen número de hogares reciba el subsidio no indica necesariamente que esta política sea eficaz en el logro de sus objetivos. Los subsidios al consumo tienen como propósito mejorar la economía de las familias más pobres y, por lo tanto, su eficacia se mide por el grado en que benefician a los grupos meta. Por esta razón resulta pertinente evaluar de forma constante la eficacia de los subsidios generalizados, sobre todo cuando representan un gasto importante para el Estado. Solo en el 2008 los subsidios a la energía, gas propano, transporte público y agua representaron cerca del 2% del PIB.

Si bien existe la noción generalizada de que el subsidio de la energía eléctrica es el más eficaz entre los subsidios a los servicios públicos, estimaciones del Banco Mundial (World Bank, 2006), de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2008) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009) indican la persistencia de errores de inclusión y exclusión importantes. Así, por ejemplo, el error de exclusión alcanza el 31%,

**GRÁFICO 4.8 // Evolución del precio de energía y promedio semestral (1998-2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en UT, 2010.

es decir, una tercera parte de los hogares que pertenecen al 40% de la población más pobre, y que deben recibir subsidio, no lo reciben (FUSADES, 2008). Dos razones explican esto: (a) la mitad de hogares excluidos no tiene acceso a electricidad; (b) la otra mitad corresponde a hogares que, siendo pobres, sobrepasan el umbral de los 99 kwh de consumo mensual.<sup>8</sup>

Por otro lado, FUSADES (2008) estima que el error de inclusión es del 51%, mientras que el BID (2009) lo estima en 54.3%: es decir, del total de hogares que reciben el subsidio, la mitad no debería recibirlo por no pertenecer al 40% de la población más pobre.

El subsidio a la energía presenta importantes errores de focalización, pero hoy, como no había sido posible antes en el país, el gobierno tiene la oportunidad de mejorar considerablemente la eficacia en el diseño de este subsidio. ¿Cómo? Migrando hacia un criterio geográfico que sustituya al de consumo en la definición

de los segmentos de la población subsidiados. El argumento es que el lugar de residencia del hogar y las condiciones de su vivienda son un mejor indicador de su calidad de vida que la cantidad consumida del bien subsidiado.

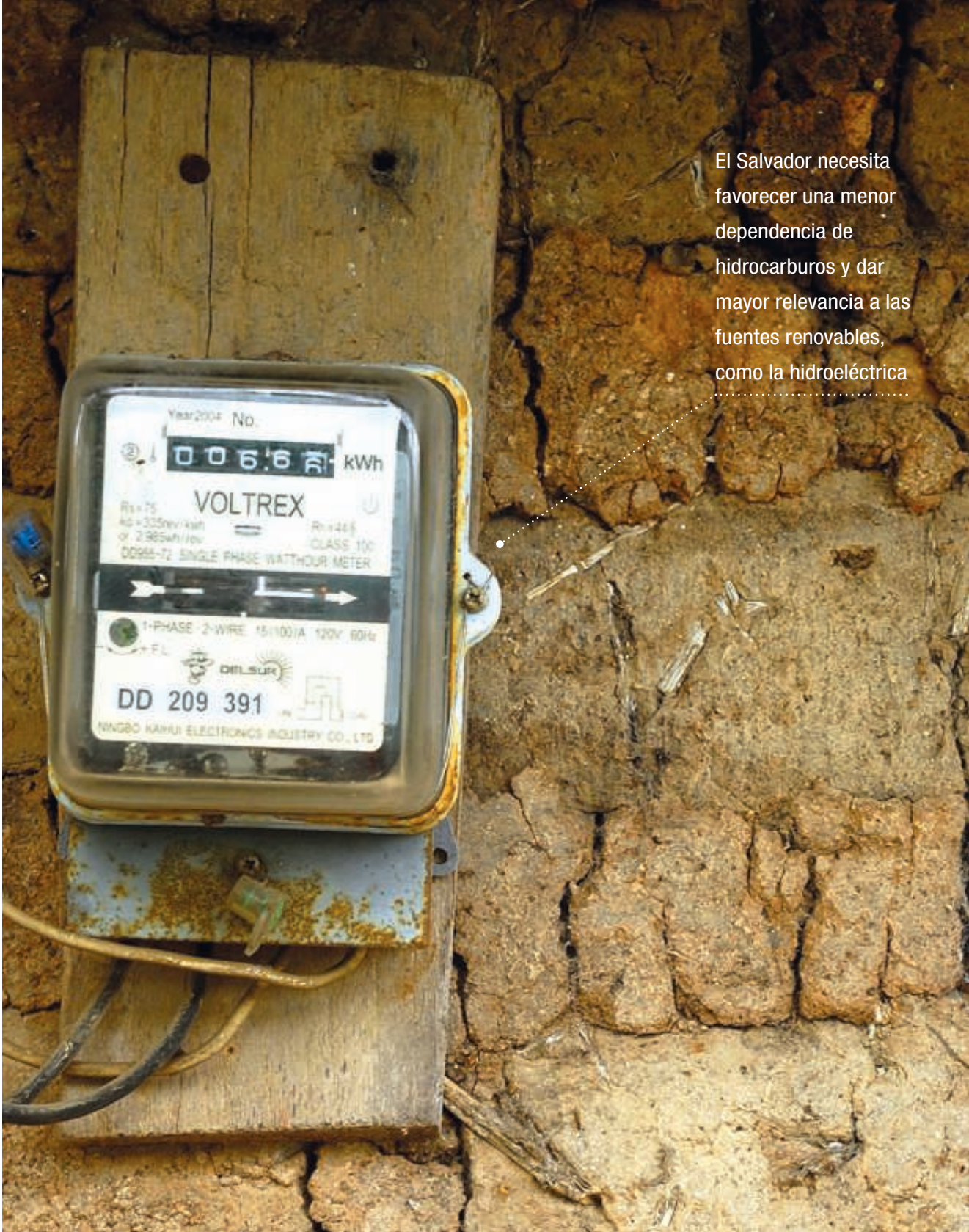
De hecho, la calidad de la vivienda es una de las dimensiones utilizadas para la construcción del *Mapa de pobreza urbana y exclusión social*, recientemente publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Ministerio de Economía y el PNUD (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010). Gracias a esta herramienta se cuenta con información pormenorizada que facilita la identificación más precisa de las familias pobres según el lugar donde residen. Es imperativo utilizar esa información para mejorar la focalización de los subsidios. Asimismo, es esencial continuar avanzando en los proyectos de electrificación, de manera que se reduzcan los errores de exclusión debidos a la falta de acceso.

### **Precios y dependencia de la energía térmica**

Más del 70% de la factura de energía corresponde al segmento de la generación, por lo

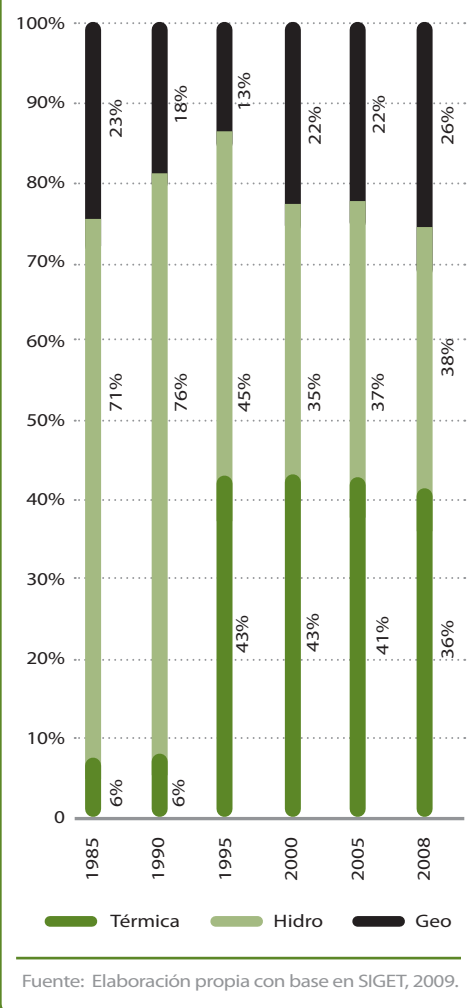
8. Debe recordarse que los hogares más pobres suelen tener mayor número de miembros que los de más altos ingresos; eso explicaría, en parte, la tendencia a mayor consumo.





El Salvador necesita favorecer una menor dependencia de hidrocarburos y dar mayor relevancia a las fuentes renovables, como la hidroeléctrica

**GRÁFICO 4.9 // Generación de energía por tipo de recurso (1985-2008)**



que resulta relevante entender los determinantes de este costo. En El Salvador se generan energía hidroeléctrica, geotérmica y térmica, y el elemento crítico del precio es la composición de la matriz energética, es decir, qué tipo de energía se produce más y los costos de cada una.

La térmica, generada a partir de combustibles fósiles, tiene la implicación de que su costo se ve afectado directamente por las variaciones en el precio del petróleo: si este aumenta y el país depende cada vez más de este tipo de energía, los costos se trasladan a la factura eléctrica de los hogares. Esto explica

en gran medida el comportamiento del precio de la energía en los últimos años.

Como muestra el gráfico 4.8 (ver página anterior), el precio de la energía se ha duplicado en la última década, lo que responde a la creciente dependencia del recurso térmico. Hace 20 años, menos del 10% de la energía se generaba a partir de combustibles fósiles, mientras que en los últimos años la participación de la energía térmica ronda el 40% (gráfico 4.9). La crisis energética visibilizó la importancia de modificar la matriz energética para favorecer una menor dependencia de hidrocarburos y dar mayor relevancia de las fuentes renovables, como la hidroeléctrica.

Otro elemento que influye en la definición de precios es la capacidad de las empresas para ofrecer precios no competitivos, es decir, precios sustancialmente mayores a los que prevalecerían en condiciones de competencia. Un estudio del mercado eléctrico de la Superintendencia de Competencia (SC) afirma que los precios están por encima del nivel competitivo de forma sostenida. Asimismo dice que «Existe poder de mercado por los generadores, es una conclusión unánime de todos los especialistas (SC, 2007)».

A partir de este hallazgo, la SC recomienda que se acelere el traslado del sistema de precios hacia uno basado en costos, lo que reducirá, aunque no eliminará, la posibilidad de ejercer poder de mercado. El estudio reconoce que la competencia en la generación incrementará en la medida en que también aumente la oferta; para ello recomienda prestar atención al adecuado diseño regulatorio de contratos de largo plazo<sup>9</sup> y al avance en la integración energética regional.

9. Los contratos a largo plazo son contratos entre empresas generadoras y distribuidoras de energía. Con este tipo de contratos se espera que se fomente la entrada de nuevas empresas generadoras en el mercado, ya que el hecho de tener garantizada la venta de su energía les facilitaría la recuperación de la inversión. Otra ventaja es que contribuiría a hacer menos volátiles las tarifas para los clientes finales.



## Regulación del sector

Al igual que el resto de países de la región, El Salvador reformó su sistema eléctrico en la década de los noventa, para lo cual privatizó algunos segmentos del mercado y creó la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) como autoridad a cargo de la supervisión y regulación del sector.

Un estudio del BID (2007) evaluó los resultados de los procesos de privatización en América Latina y concluyó que, en el caso de la electricidad, las ganancias en eficiencia tendieron a distribuirse desigualmente. Los consumidores de los países que privatizaron gozan de una oferta más segura, pero las empresas tienen una participación mayor de los beneficios totales. El BID (2007) atribuye este hallazgo a las habilidades de negociación superiores de las grandes empresas de distribución y transmisión frente a las nuevas instituciones reguladoras.

En el caso de las empresas generadoras, el reducido tamaño del mercado ha facilitado que gocen de altos márgenes. El estudio del BID (2007) presenta un índice general de reforma reguladora para medir hasta qué grado los países establecieron reglas y procedimientos para implementar regulaciones posprivatización. En este índice, El Salvador se sitúa por debajo de la mediana de los países de América Latina y el Caribe, pues ocupa la octava posición de 10 países considerados.

En línea similar, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003) analizó las reformas en el sector eléctrico en los países centroamericanos. Al igual que los otros estudios citados, concluye que un desafío es la persistencia de la escasa competencia en la generación. Para el caso de El Salvador, la dinámica de entrada de nuevos oferentes parece no corresponderse con el escenario optimista que se vislumbró al hacer las reformas. Sin embargo, más preocupante aun es el fuerte retroceso en las fuentes de producción de electricidad por la mayor dependencia de fuentes no renovables (con excepción de Costa Rica).

El estudio plantea como un problema común la falta de capacidad de los entes reguladores para recopilar información técnica,

económica y financiera. Sugiere además que los sistemas de regulación no siempre han evolucionado hacia mayor transparencia y certidumbre; esto podría ser consecuencia de la limitada autonomía de los entes reguladores, de los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y del insuficiente conocimiento y compromiso con las reformas. Finalmente señala que las emisiones contaminantes son el principal problema ambiental de la generación térmica.

## Desafíos del sector eléctrico

Los principales desafíos, que se constituyen en oportunidades de mejora del sector eléctrico, atañen a las fuentes de generación de energía, a la labor reguladora de la SIGET y a la mejor asignación del subsidio, como se ve a continuación.

El principal desafío es de carácter estructural: la creciente dependencia de los combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica. Es prioritario contar con una clara política de expansión de generación renovable y con los recursos necesarios.

En segundo lugar, es clave fortalecer la independencia y capacidad reguladora de la SIGET. Los precios no competitivos en la generación de energía y el poder de negociación de los agentes del mercado es una realidad reconocida en los diversos estudios consultados. Es necesario contar con un ente regulador fuerte e independiente, con la capacidad técnica para supervisar el mercado y hacer cumplir la ley. Por otro lado, debe acelerarse la implementación del esquema basado en costos y la profundización de los contratos de largo plazo.

Tercero, es imperativo no instrumentalizar políticamente la factura eléctrica. La experiencia de la Alianza por la Familia y el congelamiento de la tarifa de energía entre el 2007 y el 2009 (recuadro 4.1) muestran la tentación de tomar medidas cortoplacistas que impiden concentrarse en lo estructural. Solo el congelamiento de tarifas por ese período le costó US\$200 millones a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), y puso al gobierno en una situación frágil para

**En el sector eléctrico es necesario contar con un ente regulador fuerte e independiente, con la capacidad técnica para supervisar el mercado y hacer cumplir la ley**

## RECUADRO 4.1 // UN SUBSIDIO QUE PUDO HABER FINANCIADO UNA PRESA HIDROELÉCTRICA

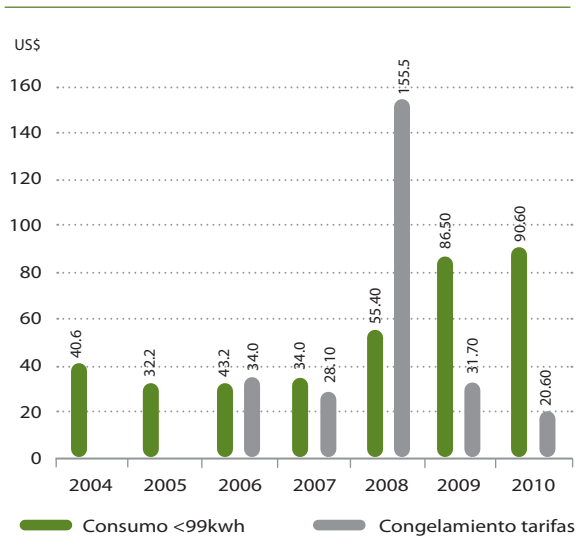
En el 2007, como parte del plan gubernamental Alianza por la Familia, se anunció que se subsidiaría el consumo de energía para todos los usuarios, medida que estaría vigente hasta marzo del 2009. Para poder mantener el precio de la energía, la CEL aportaría la diferencia entre el precio real y un precio fijado.

El propósito era ayudar a paliar el impacto de los altos precios del petróleo en la economía de las familias salvadoreñas, pero ¿a qué costo?, y ¿qué tan eficaz fue este subsidio? En el 2008, el costo total de subsidiar la energía ascendió a US\$223 millones, es decir, 1% del PIB. De este total, US\$60 millones correspondieron al subsidio de los hogares que consumen menos de 100 kwh al mes y el resto, US\$163 millones, a compensar el costo de haber congelado la tarifa (gráfico 4A).

Un porcentaje muy pequeño de los US\$163 millones benefició a los hogares más pobres (gráfico 4B). De hecho, los hogares con menos de 100 kwh al mes solamente consumen el 11% de la energía, mientras que el consumo no residencial representó el 64%. Es evidente que el congelamiento de la tarifa fue muy ineficaz para beneficiar a quienes más lo necesitaban: mayoritariamente fueron las empresas las más favorecidas con este subsidio temporal.

**GRÁFICO 4A //**

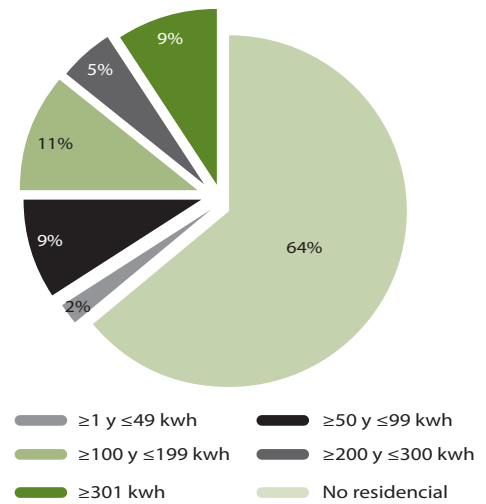
Costo de los subsidios a la energía eléctrica, en millones de US\$ (2004-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

**GRÁFICO 4B //**

Consumo de energía eléctrica por categoría tarifaria (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGET, 2009.

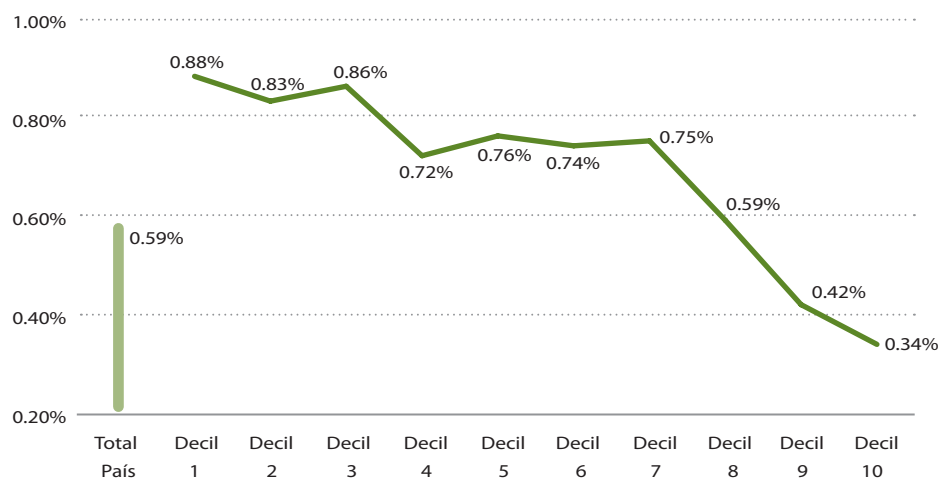
Para poner en perspectiva estas cifras, basta con señalar que la construcción de la presa hidroeléctrica El Chaparral tiene un costo estimado de US\$220 millones, y se lleva a cabo con deuda. Solamente lo que se gastó en el 2008 en subsidios a la energía era suficiente para financiar esta importante inversión en recursos renovables.

La consecuencia de la decisión de congelar las tarifas se puede resumir en una CEL y un Estado con finanzas debilitadas y una política que no generó los incentivos adecuados para que las empresas adoptaran medidas de ahorro energético. Indudablemente fue una decisión muy onerosa en términos de costo y beneficio social, y una experiencia de despilfarro de recursos y visión cortoplacista que el país no puede ni debe repetir.

En abril del 2010 se congeló la tarifa eléctrica para evitar el incremento que entraría en vigencia en ese momento. El gobierno ha argumentado que se trata de una medida excepcional, cuya vigencia será de un semestre. El congelamiento aplicará a todos los hogares con consumo menor o igual a 300 kwh. Sin lugar a dudas, una decisión en la dirección equivocada: el subsidio beneficia principalmente a los hogares de mayor ingreso y erosiona las débiles finanzas del Estado.

**El congelamiento de tarifas entre el 2007 y el 2009 le costó a la CEL 200 millones de dólares, una cantidad que casi equivale a la construcción de la presa El Chaparral**

**GRÁFICO 4.10 // Gasto en GLP como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

financiar proyectos de inversión en energía renovable (la construcción de la presa hidroeléctrica El Chaparral cuesta US\$220 millones) o de electrificación rural. Una medida semejante ha sido implementada recientemente, pues el gobierno actual decidió congelar los precios de la energía residencial para los hogares cuyo consumo no supere los 300 kwh.

Un tema tan sensible para los hogares como la energía no debe ser utilizado como instrumento político. Por el contrario, debe haber un esfuerzo honesto por que la población se eduque en el funcionamiento del sector y comprenda que no existen recetas para bajar precios mientras se continúe siendo tan dependientes de la energía térmica y, por tanto, de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo.

En cuarto y último lugar, mejorar la focalización del subsidio es posible aplicando criterios de ubicación de la vivienda. El subsidio actual —que representó US\$85 millones en el 2009— contribuye a mejorar la economía de los hogares, pero su eficacia puede aumentar de manera considerable al usar la ubicación geográfica del hogar, en lugar del consumo, como criterio de focalización.

## Consumo doméstico de gas licuado

El gas licuado de petróleo (GLP), o gas propano, es utilizado por una importante fracción de hogares salvadoreños para cocinar sus alimentos. En promedio, un hogar destina cerca del 0.6% de su presupuesto al gasto en gas. Como se observa en el gráfico 4.10, mientras los hogares de menores ingresos utilizan cerca del 0.9% de su presupuesto a gas, para los deciles de mayor ingreso representa menos del 0.4%.

En este acápite se analiza el subsidio al GLP y se demuestra que no beneficia a la población más pobre del país, porque buena parte de esta usa leña para cocinar.

### Un subsidio ineficiente

El GLP se ha subsidiado en el país desde hace más de 30 años. En un principio se subsidiaban tanto el consumo industrial como el residencial, pero a partir de 1995 se subsidiaban únicamente las presentaciones de 10, 20, 25 y 35 libras asociadas con el consumo doméstico, es decir, consumo de los hogares para cocción de sus alimentos.

El Ministerio de Economía (MINEC) establece los precios al consumidor final de las presentaciones subsidiadas a través de decretos ejecutivos, y compensa a las compañías importadoras de gas por la diferencia entre un «precio real» de importación y un precio base de US\$0.3434 por galón, el cual se fija para mantener invariables los precios al consumidor final. El precio de importación varía en función de los precios internacionales de gas propano y butano, ambos estrechamente relacionados con el precio del petróleo. El MINEC tiene a su cargo la regulación de los precios (y por ende de los márgenes) de todos los eslabones de la cadena de comercialización del gas, a fin de garantizar el control sobre el precio al consumidor final.

La presentación más común del GLP es el cilindro de 25 libras cuyo precio se ha mantenido fijo desde hace varios años; únicamente en abril del 2008 sufrió un incremento, pasando de US\$4.15 a US\$5.10. El ajuste obedeció a una revisión en los márgenes contenidos en la estructura de comercialización. Los vaivenes en el precio internacional del gas no se trasladan al consumidor final por la existencia del subsidio, lo que, como se verá más adelante, ha significado un incremento sustancial en su costo para el Estado en los últimos cinco años, además de generar incentivos para el contrabando de países vecinos y para ser usado como combustible en automóviles.

El subsidio al GLP se paga a partir de dos fuentes: (a) el Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE), que se alimenta del impuesto de US\$0.1591 a cada galón de gasolina; y (b) refuerzos presupuestarios que el gobierno traslada al MINEC para complementar el pago del subsidio. A partir del incremento en los precios del petróleo, ha aumentado considerablemente el aporte del presupuesto del gobierno en la financiación del subsidio. En el 2009 el subsidio fue de un poco más de US\$90 millones, de los cuales el FEFE financió aproximadamente US\$25 millones.

El subsidio al GLP no beneficia a la población más pobre: eso han establecido varios estudios recientes a partir del examen de sus errores de exclusión e inclusión. El Banco

Mundial (World Bank, 2006) concluye que el subsidio es regresivo: los estratos de mayores ingresos son los que más se benefician. Solamente el 26% del total del subsidio llega a los hogares pobres de todo el país. Esto, a su vez, se debe a la presencia de altos errores de exclusión e inclusión: el 65% de los hogares más pobres (definidos como aquellos de los primeros cuatro deciles) no se beneficia para nada del subsidio, y el 73% de los hogares de mayor ingreso recibe el subsidio. El BID (2009) encuentra un error de inclusión de similar magnitud: 71.2%. A partir de este hallazgo recomienda la eliminación total del subsidio, posiblemente por fases, pudiendo ser la primera de ellas la limitación del monto subsidiado a la recaudación del FEFE (unos US\$25 millones). FUSADES (2008) encuentra resultados similares, es decir, que el GLP es un subsidio mal enfocado porque no beneficia principalmente a la población más pobre.

Dada la evidencia contundente sobre la ineficacia del subsidio, resulta pertinente dimensionar su costo anual. A inicios de la presente década el monto total del subsidio ascendía a cerca de US\$20 millones al año, es decir, prácticamente se financiaba con la recaudación de FEFE. En el 2008 el subsidio totalizó US\$140 millones y, de mantenerse la tendencia de los primeros meses del 2010, se cerraría el año con un costo cercano a esa cifra.

El gráfico 4.11 muestra la evolución del precio paridad de importación (PPI) de un galón de GLP contra el precio fijo, base de la regulación. El gobierno subsidia la diferencia por cada galón. A mediados del 2004, el PPI rondaba US\$1 por galón, mientras que el precio base regulado se mantiene en US\$0.3434. Ya para mediados del 2008, el PPI superó los US\$2, lo que impactó fuertemente el monto subsidiado.

Si bien el PPI descendió de forma drástica a partir de la crisis financiera, la tendencia del precio del petróleo desde mediados del 2009 ha sido al alza. De no eliminarse o modificarse el subsidio al GLP, este seguirá representando un alto costo para el gobierno y una importante fuente de despilfarro de recursos públicos. Si el GLP no estuviera subsidiado, el precio al consumidor final de un cilindro

**Los vaivenes en el precio internacional del gas no se trasladan al consumidor final por la existencia del subsidio. Esto genera altos costos para el Estado además de incentivar el contrabando a países vecinos**

**Cuando se habla del subsidio del gas y de la necesidad de focalización, generalmente no se discute que un objetivo de política debería ser la reducción del consumo de leña de las familias salvadoreñas**

**GRÁFICO 4.11 // Evolución del PPI del gas licuado contra precio base regulado (2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Hidrocarburos y Minas, MINEC.

de 25 libras rondaría los US\$14, en lugar de los US\$5.10 que actualmente cuesta.

#### El desafío de la cobertura

Como se dijo antes, solo una fracción muy pequeña del subsidio llega a la población más pobre. Esto se debe principalmente a que un alto porcentaje de las familias de menores ingresos no tiene acceso a este bien: en su lugar, cocinan con leña. Así, el 10% de los hogares más pobres gastan más en leña (3% de su presupuesto) que en energía eléctrica (gráfico 4.12). No sólo el consumo de leña representa un gasto importante en su presupuesto, sino que además muchos hogares dedican una fracción significativa de su tiempo a su recolección. Además, el consumo de leña está asociado con una mayor incidencia de enfermedades respiratorias, y su uso contribuye a la deforestación.

Cuando se habla del subsidio del gas y de la necesidad de focalización, generalmente no se discute que un objetivo de política debería ser la reducción del consumo de leña de las familias salvadoreñas, lo que puede lograrse con diferentes programas. En algunos países

como Colombia se han impulsado programas para educar a las familias sobre el uso de la leña, y en algunas ocasiones se ha subsidiado la introducción de gas para sustitución de leña. Este objetivo no es trivial, pues de acuerdo con la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010), casi 388,000 hogares, es decir, el 25% de la población, siguen cocinando con leña. De hecho, del 20% de los hogares más pobres, casi la mitad cocinan con leña y gastan en ello más del 3.54% de su presupuesto (MINEC y DIGESTYC, 2008b).

El ahorro de subsidio que representaría una liberalización, al menos parcial, del precio del GLP para acercarlo a su valor real, permitiría contar con recursos para: (a) subsidiar el consumo de los hogares más pobres que cocinan con gas a través de una focalización geográfica; y (b) introducir un programa de reducción de leña orientado a su sustitución por alternativas superiores. Algunos cálculos sencillos indican que el subsidio bien podría reducirse a la mitad con una focalización que abarque ambos objetivos.

Para concluir, la focalización del subsidio no puede postergarse. El costo del subsidio es demasiado alto, ha ido creciendo en los últimos

## RECUADRO 4.2 // INTRODUCCIÓN DE LAS TURBOCOCINAS COMO ALTERNATIVA AL USO DE LEÑA

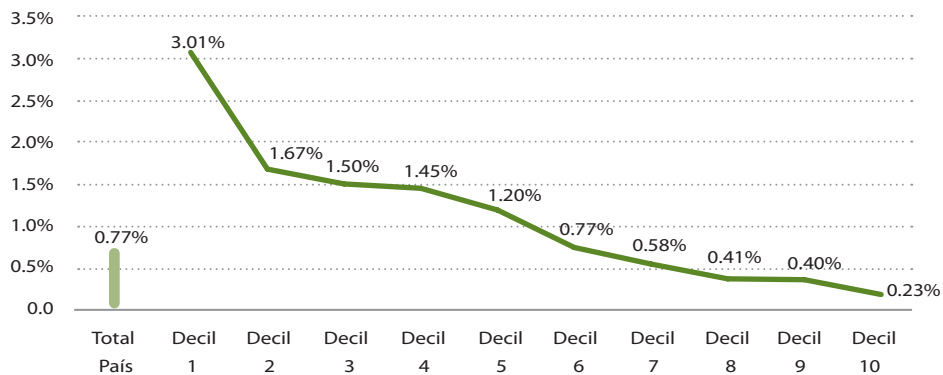
Mucho se ha hablado de las bondades de la turbococina y de su enorme potencial como alternativa al uso de leña. Un programa de introducción de turbococinas para hogares que cocinan con leña podría resultar, en varios sentidos, una alternativa superior a un esquema de introducción de gas: para las familias acostumbradas a cocinar con leña puede ser más natural cambiarse a la turbococina y, además, contribuiría a reducir la dependencia de importación de combustibles fósiles.

Algunos cálculos indican que un programa de este tipo puede ser bastante factible. Si el gobierno, por ejemplo, estableciera como meta anual que 89,000 hogares pasen de consumir leña a gas, en cinco años habría disminuido sustancialmente el consumo de leña del país. El gobierno podría decidir priorizar aquellos municipios donde más del 75% de la población cocina con leña.

En el plan alternativo, el gobierno podría subsidiar total o parcialmente la adquisición de la tecnología –en este caso la turbococina– y llevar a cabo planes de educación de la población. Un programa de este tipo inclusive es elegible para recibir compensación (vía bonos de carbono) por la reducción en emisiones contaminantes asociadas con el consumo de leña. Algunas estimaciones arrojan un costo de subsidio total de turbococinas de poco más de US\$22 millones al año si se establece como meta 89,000 hogares.

Los hogares urbanos que viven en pobreza cocinan en su mayoría con gas. De acuerdo con el Mapa de pobreza urbana y exclusión social (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010), de los casi 337,000 hogares que residen en los asentamientos urbanos precarios, el 85% cocina con gas. De estos, el 97% cuenta con energía eléctrica, por lo que la focalización de GLP a través de la factura puede ser una opción viable que contribuiría a compensar a los hogares más pobres.

**GRÁFICO 4.12 //** Gasto en leña como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008b.

años y no le está llegando a la población más pobre. Dado que el GLP es un bien transable, su focalización no es sencilla. Una sugerencia es subsidiar a los hogares urbanos que ya cocinan con GLP a través de la factura eléctrica u otros

programas de atención focalizada en poblaciones pobres, como Comunidades Solidarias.<sup>10</sup> Adicionalmente se podría plantear como objetivo de política la incorporación del alto porcentaje de hogares que continúa cocinando con leña.

10. Comunidades Solidarias es un programa de atención a las familias en extrema pobreza de los 100 municipios más pobres del país. El programa, que se creó en la administración del presidente Antonio Saca, entrega una transferencia monetaria condicionada a las familias, mediante la cual se busca mejorar las condiciones de salud, nutrición y educación, entre otros objetivos.



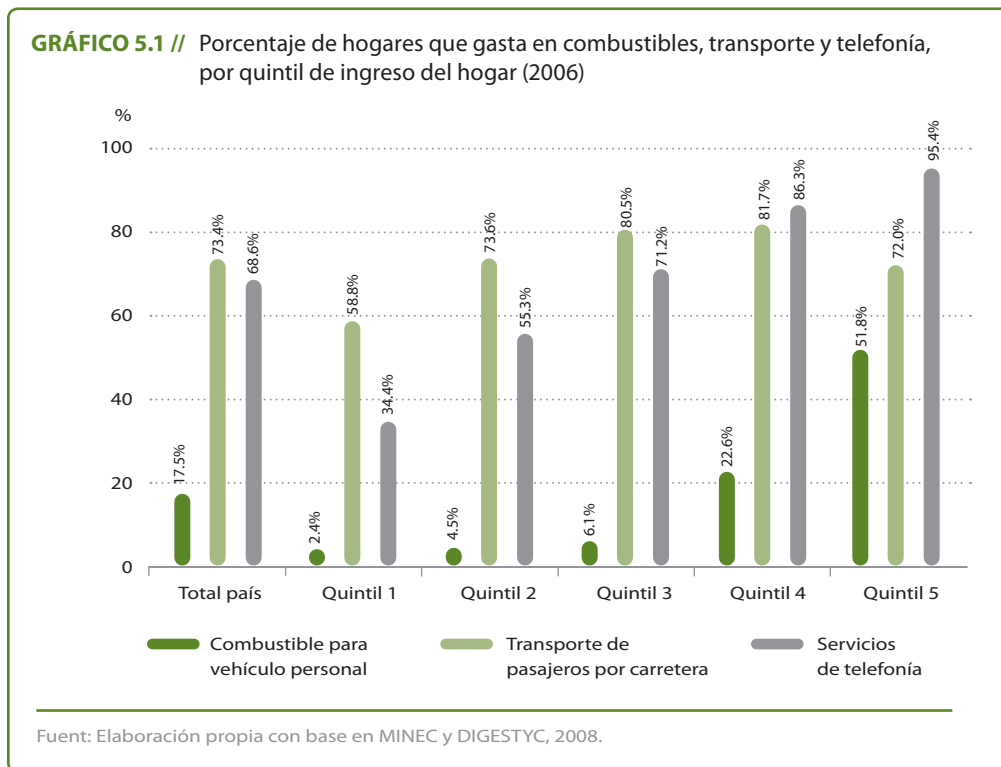


# Los gastos para moverse y estar conectados

En este capítulo se analizan los gastos en que incurren los hogares salvadoreños para estar conectados, entre los que se cuentan la gasolina, el transporte colectivo y la telefonía. También se presenta información sobre el uso de

internet en El Salvador, por ser esta una importante herramienta de comunicación y desarrollo. El gráfico 5.1 muestra la proporción de hogares salvadoreños que hace uso de estos bienes y servicios por cada quintil de ingreso,

**Los hogares salvadoreños destinan un promedio del 9.1% de su presupuesto a gasolina, transporte colectivo, telefonía e internet. El porcentaje de hogares que accede a dichos bienes y servicios aumenta a medida que crecen sus ingresos**



y evidencia que el porcentaje de hogares que accede a dichos bienes y servicios aumenta a medida que crecen sus ingresos.

Los hogares salvadoreños destinan un promedio del 9.1% de su presupuesto a estos tres rubros, pero su importancia relativa también aumenta con el ingreso. Prueba de ello es que los hogares del decil 1, que son los más pobres, destinan cerca del 5.1% de su presupuesto a estos tres rubros, mientras que para los hogares del decil 10, los más ricos, dicha cifra aumenta al 10.7%.

## Gasolina

### Importancia en el presupuesto familiar

En el gasto que los hogares destinan a los combustibles se puede apreciar la heterogeneidad de la economía doméstica y los estilos de vida de los salvadoreños. Así, en el 2006 el gasto en gasolina del 10% de la población más rica representó el 5% de su presupuesto (gráfico 5.2), mientras que para los primeros ocho deciles apenas superó el 2%. Esto resulta comprensible cuando se considera que únicamente el 15.5% de los hogares tiene automóvil.<sup>1</sup>

### La estructura de los precios de los combustibles

En septiembre del 2007, en cumplimiento de las reformas a la *Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos del Petróleo*, el Ministerio de Economía (MINEC) comenzó a anunciar los precios de referencia de los combustibles. Desde entonces, semanalmente anuncia el comportamiento esperado de los precios al consumidor final en las tres zonas del país (occidental, central y oriental),

1. Debe tomarse en cuenta que las cifras corresponden al 2006, y son anteriores al alza de los precios de combustibles; por ello es muy probable que la importancia de los combustibles en el presupuesto de los hogares con automóvil haya aumentado junto con el incremento de precios.

de acuerdo con una fórmula que anticipa variaciones en función de lo que ocurre con los precios internacionales de las gasolinas en las dos semanas previas. El establecimiento de estos precios de referencia obedeció al objetivo de tratar de orientar a los consumidores y participantes de la cadena de comercialización de combustibles sobre los precios que deberían observarse de acuerdo con las fluctuaciones de los precios internacionales de combustibles.

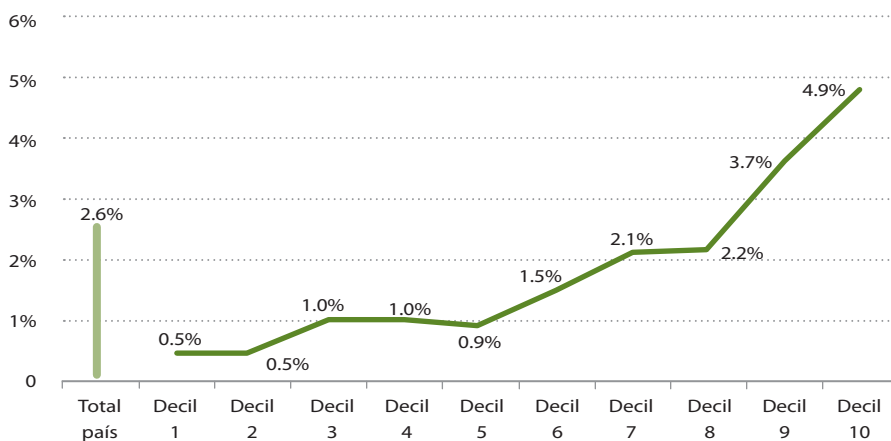
El Decreto Ejecutivo que detalla la metodología para el cálculo de estos precios —actualmente en proceso de modificación por parte del gobierno— establece una serie de factores que componen el precio al consumidor final. Los cuatro más importantes son: (a) el precio internacional del combustible, que representa aproximadamente entre un 60% y un 65% del precio al consumidor final; (b) impuestos, que significan aproximadamente entre el 20% y el 25% del precio final; (c) costos de importar el producto, que incluyen flete internacional, seguros internacionales, etc., y representan aproximadamente entre el 4.5% y el 5.5% del precio final; y (d) margen operativo de importadores y estaciones, y flete interno, que suman entre el 8% y 12% del precio final.

Los impuestos que se aplican a los combustibles son los siguientes:

- Fondo de Conservación Vial (FOVIAL): US\$0.20 por galón, tanto para diesel como para gasolinas.
- Contribución especial al transporte público (COTRANS): US\$0.10 por galón, utilizado para subsidiar el transporte público; recae en las gasolinas y el diesel.
- Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE): US\$0.159 por galón, alimenta un fondo dedicado a pagar parte del subsidio al gas licuado (GLP). No aplica al diesel.
- IVA: 13% sobre el precio al consumidor sin impuestos.
- *Ley de Impuesto Especial sobre Combustibles*: en vigencia a partir de la reforma tributaria llevada a cabo a inicios del 2010. Establece un impuesto ad valorem sobre el precio aplicando una tasa que varía en función del precio internacional de referencia del petróleo. La tasa



**GRÁFICO 5.2 // Gasto en combustibles como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008.

es cero para precios de petróleo superiores a US\$70 por barril.

La composición del precio de la gasolina al consumidor final revela que el grueso de lo que se paga corresponde a factores externos (precios internacionales, estructura de impuestos) que no están asociados al nivel del desempeño del mercado interno. En otras palabras, la capacidad del gobierno para incidir en los precios es realmente estrecha.

Esto es importante destacarlo, puesto que buena parte del debate público sobre los precios del combustible ha girado en torno a si los márgenes de operación son o no excesivamente altos en El Salvador. Aun si lo fuesen, no superan el 12% del precio que paga un consumidor, por lo que hay una tarea importante y pendiente de educación sobre la capacidad real de obtener menores precios.

Un estudio sobre la caracterización del mercado de combustibles de la Superintendencia de Competencia (SC, 2006) concluye que los márgenes de operación han sido menores después de la desregulación del 2001. Hasta ese año se mantuvo en vigencia el precio de paridad de importación (PPI) como un esquema que regulaba los precios en la fase de importación. El hecho de que desde el 2002 el

mercado libre arrojara menores márgenes que en el período previo de regulación evidencia la importancia de la calidad de la regulación. En el debate de los combustibles mucho se ha dicho sobre la necesidad de regular el mercado, pero se ha discutido muy poco sobre la necesidad de contar con las capacidades técnicas e independencia política que exige esta responsabilidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) monitorea regularmente los márgenes de los combustibles de los países centroamericanos como una medida aproximada del grado de competencia en estos mercados.<sup>2</sup> Al analizar los márgenes en el tiempo, la CEPAL (2006) concluye que se ubican en niveles intermedios comparados con otros países de la región y, al igual que la SC, destaca que han mostrado una tendencia decreciente en el período posregulación (han bajado un promedio de US\$0.06 por galón cuando se compara el período 1999-2002 versus 2003-2005).

2. La comparación usual de precios al consumidor final no es un referente preciso de la intensidad de competencia, debido a las diferencias en las estructuras de impuestos entre países.

**Se ha dicho sobre la necesidad de regular el mercado de combustibles, pero se ha discutido muy poco sobre la importancia de contar con las capacidades técnicas e independencia política que exige esta responsabilidad**

**El consumidor de combustible no tiene opciones atractivas de sustitución cuando los precios aumentan. Si el transporte público fuese una alternativa, esto reduciría la desprotección de los consumidores frente al volátil mercado internacional del petróleo**

## Respuestas de políticas y desafíos

En los últimos años, a partir del incremento de los precios internacionales del petróleo, el comportamiento de los precios de los combustibles ha acaparado una atención mediática significativa. Esto también ha provocado la ejecución de diversos estudios y la presentación de propuestas de políticas por parte de diferentes partidos. Las posturas tomadas por los distintos actores suelen asumir que se producen abusos en el mercado, los cuales solo pueden ser corregidos vía regulación.

Las diferentes propuestas que se han discutido en la Asamblea Legislativa generalmente dejan a un lado el hecho de que la mayor proporción del precio al consumidor corresponde a los precios internacionales y a los impuestos. Pero, sobre todo, el gran ausente de estos debates es un tema estructural: el consumidor de combustible no tiene opciones atractivas de sustitución cuando los precios aumentan. Si, como en otros países, el transporte público fuese una alternativa para los conductores ante alzas en los precios, la desprotección de los consumidores frente al volátil mercado internacional del petróleo sería mucho menor.

No hay una fórmula mágica que permita aislar al país de lo que pasa en el mercado internacional de combustibles; además, las perspectivas de mediano y largo plazo del precio del petróleo no son alentadoras, y las medidas de corto plazo, como reducir los impuestos, no son recomendables.

En particular, los impuestos a los combustibles presentan importantes ventajas: en primer lugar se trata de un impuesto progresivo, dado que el consumo mayor está focalizado en los estratos de mayor ingreso; en segundo lugar, el consumo mismo de combustibles genera externalidades negativas como la contaminación; y en tercer lugar, los impuestos a los combustibles son fáciles de recaudar. El impuesto que se estableció para subsidiar el transporte público (COTRANS) recauda al año aproximadamente US\$35 millones, pero ninguna fracción de este impuesto o de otro se destina a financiar alternativas que mejoren la

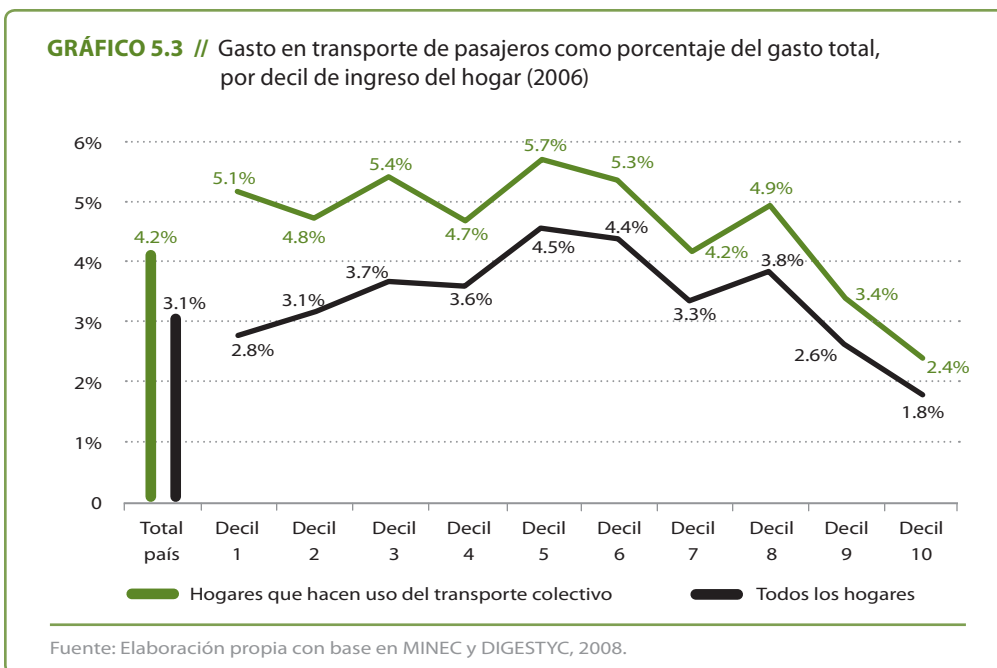
calidad del transporte público y lo conviertan en una opción para los automovilistas.

El mayor desafío en el rubro de los combustibles es mejorar el sistema de transporte público del país, sobre todo el de las ciudades grandes. Esta recomendación surge del reconocimiento de la incapacidad de los automovilistas para sustituir su medio de transporte ante los incrementos en los precios de los combustibles. Un segundo desafío se refiere a la información que se ofrece a los consumidores: esta debe ser más transparente con relación a las tendencias de largo plazo de los combustibles; asimismo se deben sugerir medidas prácticas de ahorro y evitar la creación de falsas expectativas sobre la capacidad de los gobiernos para incidir en los precios. El tercer desafío es que la regulación y monitoreo del mercado de combustibles, competencia del MINEC, pase a una institución fuerte e independiente. Una alternativa sería la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Y por último, un cuarto desafío sugiere que el seguimiento y transparencia de los mercados no es responsabilidad exclusiva del gobierno: es importante que la sociedad civil (tanques de pensamiento, grupos de consumidores, etc.) contribuya al seguimiento técnico del mercado.

## Transporte colectivo

El transporte público es de vital importancia para el bienestar y la calidad de vida de la población porque proporciona movilidad y todas las oportunidades que vienen con ella: vincula las áreas urbanas con las áreas rurales, facilita el acceso a la educación, a la salud y a las oportunidades de empleo. En el ámbito urbano, un sistema de transporte eficiente contribuye a la funcionalidad de las ciudades, a hacerlas más competitivas y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Pero el funcionamiento deficiente del transporte público genera desorden, congestionamientos, contaminación, violencia, y deteriora la calidad de vida de las personas (BID, 2009).

En El Salvador este servicio es deficiente y constituye uno de los espacios de mayor



inseguridad ciudadana. Por esa razón muchas familias que podrían ser usuarias del mismo, y así protegerse de la erosión en el poder adquisitivo de sus ingresos ocasionada por el aumento en los precios de los combustibles, prefieren continuar movilizándose en autos privados.

### Importancia para la economía familiar

De acuerdo con la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* —ENIGH—, (MINEC y DIGESTYC, 2008), el 73.4% de los hogares salvadoreños reportaron algún gasto en transporte colectivo, rubro al que destinaron, un promedio de US\$23.7 al mes, equivalentes al 4.2% de su presupuesto. El gráfico 5.3 muestra que la relevancia del gasto en transporte colectivo varía en función del ingreso del hogar. Así, para el 20% de hogares de mayor ingreso, dicho gasto representó menos del 3.5% del gasto total, mientras que para el resto osciló entre 4.2% y 5.7%.

El gráfico 5.3 muestra también el porcentaje del gasto total que representa el transporte colectivo por decil de ingreso tomando en cuenta a todos los hogares (línea inferior) o únicamente a los que hacen uso de él (línea

superior). Esta distinción permite apreciar que, si bien la población de menor ingreso (primeros dos deciles) gasta en promedio un 3% o menos de su ingreso en transporte, los hogares que sí hicieron uso de este servicio gastaron cerca del 5% de su presupuesto. Este salto se debe a que, de la población de estos dos deciles de ingreso, únicamente el 59% eran usuarias del transporte público.

El escaso uso del sistema de transporte colectivo por parte de la población más pobre merecería en sí mismo un análisis con el fin de determinar las causas y consecuencias del limitado acceso. Un estudio de este tipo podría revelar la importancia de tomar en cuenta a este grupo de la población en las políticas destinadas a este sector, así como evaluar la pertinencia de incentivos focalizados dirigidos a la demanda y no solo a la oferta.<sup>3</sup> El gráfico 5.1 mostraba ya que los mayores porcentajes de usuarios del transporte colectivo corresponden a los hogares de los estratos medios de ingresos (quintiles 3 y 4 de la población)

3. El actual subsidio al transporte colectivo se otorga a la oferta, pues lo reciben directamente los dueños de buses y microbuses.



los cuales se localizan, en su mayoría, en el área metropolitana de San Salvador (AMSS).

### Un servicio que no satisface

Pese a su relevancia para el bienestar de la mayoría de familias, el transporte público es el sector de la economía con el que la población salvadoreña se siente menos satisfecha (DC y PNUD, 2008). A diferencia de los otros sectores, los reclamos no se originan en el precio, sino en la deficiente calidad del servicio prestado.

La insatisfacción es sentida tanto por los usuarios del transporte colectivo como por quienes no lo utilizan. Para los peatones y conductores de automóviles, los buses y microbuses son los principales causantes de los accidentes de tránsito en el país y de otras molestias producto de la conducción temeraria de buseros y microbuseros. No en vano El Salvador ocupa la primera posición de Centroamérica en tasas de mortalidad por accidentes en carretera, con 23.9 muertes por cada 100,000 habitantes, muy por encima de países como Costa Rica (12.7), Nicaragua (10.8), o Francia (5) (PNUD, 2009). En El Salvador los accidentes de vehículo son la tercera causa de muerte, y cobran un promedio de tres muertes por día en los últimos cinco años (FUNDEMOSPAZ, 2010).

La contaminación que produce el parque de buses y microbuses es otro de los malestares de los que se queja la población salvadoreña. De acuerdo con un estudio de Swisscontact (Lang y Majano, 1999), los vehículos a diesel son los principales responsables de la emisión de partículas contaminantes, y estas emisiones son mayores en los vehículos más viejos. En mediciones aleatorias realizadas a buses de San Salvador se encontró que el 72% excedía los límites de emisión permitidos por ley.

Este problema debería recibir más atención con el objetivo de hacer transparentes y dimensionar adecuadamente los costos para la salud de las emisiones contaminantes. Estos costos no son nada triviales. Así por ejemplo, según un estudio realizado en Estados Unidos (Currie y Walker, 2009), la contaminación del aire aumenta los porcentajes de bebés pre-

maturos y de bajo peso, y afecta su posterior desempeño educacional. El debate sobre los costos y beneficios de limitar las emisiones contaminantes del transporte colectivo debe tomar en cuenta este y otros efectos en la salud de los salvadoreños.

### Inseguridad y transporte colectivo

El transporte colectivo se ha convertido en el espacio de mayor inseguridad en la vida cotidiana de los salvadoreños. Según el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP, 2009), el 90% de los usuarios de bus o microbús dijeron sentirse inseguros al usar el transporte colectivo, cifra que aumenta a casi el 96% para los usuarios de la zona metropolitana. Este temor no es infundado: según la misma encuesta, el 26.3% de los asaltos o hechos delincuenciales sufridos por personas que reportaron estos incidentes ocurrieron en el bus o microbús. En las zonas central y metropolitana, aproximadamente la tercera parte de estos hechos delincuenciales tienen lugar en el transporte colectivo. Además de afectar a los usuarios, la inseguridad y la violencia afectan de forma creciente a los empresarios y trabajadores de este sector, quienes son víctimas de extorsiones, homicidios y otros actos delictivos.

### Marco institucional y legal

El encargado de planificar, analizar, coordinar y ejecutar la política del Estado en materia de transporte terrestre en El Salvador es el Vice-ministerio de Transporte (VMT). De igual forma, es el responsable de realizar las acciones necesarias para garantizar la eficiencia y seguridad en el servicio, así como de regular y aprobar las tarifas.

En el artículo 40 del *Reglamento General de Transporte Terrestre* (2002) se indica que las rutas y líneas de transporte colectivo son propiedad del Estado. Una persona natural o jurídica que desee prestar el servicio de transporte colectivo público deberá contar con una concesión, la cual es otorgada por el VMT por un período de diez años, prorrogables en iguales condiciones.

**El deficiente funcionamiento del transporte público genera desorden, congestiones, contaminación, violencia, y deteriora la calidad de vida de las personas**

Tanto el Ministerio de Obras Públicas (MOP) como los viceministerios de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano fijan la tarifa del transporte colectivo periódicamente. Según el *Reglamento General de Transporte Terrestre* (2002), el VMT debe formular la propuesta tarifaria en función de un análisis técnico y económico que permita el equilibrio financiero de la operación en condiciones de eficiencia, que garantice la calidad del servicio y que tome en cuenta los derechos de los usuarios.

La sobreoferta de unidades del transporte colectivo en circulación es uno de los principales causantes de que el sector esté lejos de operar en condiciones de eficiencia, además de que contribuye al congestionamiento de las calles y a la contaminación ambiental. Solo en el AMSS hay más de 7,500 autobuses y 4,500 microbuses en circulación, que realizan alrededor de 1.8 millones de viajes de transporte público por día (68% corresponden a buses y 32% a microbuses). Al respecto se estima que existe un exceso diario de al menos 2,700 viajes para buses y 900 para microbuses (BID, 2009).

En la práctica, la fijación de tarifas no es el resultado de análisis técnicos que consideren estándares de eficiencia, sino de negociaciones políticas que buscan mantener la rentabilidad del sector, al mismo tiempo que impedir el malestar de la población ante un alza en las tarifas. El resultado es que el sector ha gozado de diferentes modalidades de subsidios que complementan los ingresos de la tarifa que se cobra por el servicio.

Por otro lado, en cuanto a la *Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* (1995), la Asamblea Legislativa ha aprobado decretos para dilatar la entrada en vigencia de reformas tales como el seguro obligatorio, que cubriría responsabilidad civil por daños ocasionados a terceros en accidentes de tránsito, o restricciones respecto a que los buses y microbuses en circulación no puedan exceder los 15 años de vida útil a partir de su fabricación. Inclusive en mayo del 2003 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto No. 1,220, que avaló la condonación de las multas que habían sido impuestas desde 1996 hasta esa fecha, aunque esta deci-

sión fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en el 2009.

### La eficacia del subsidio

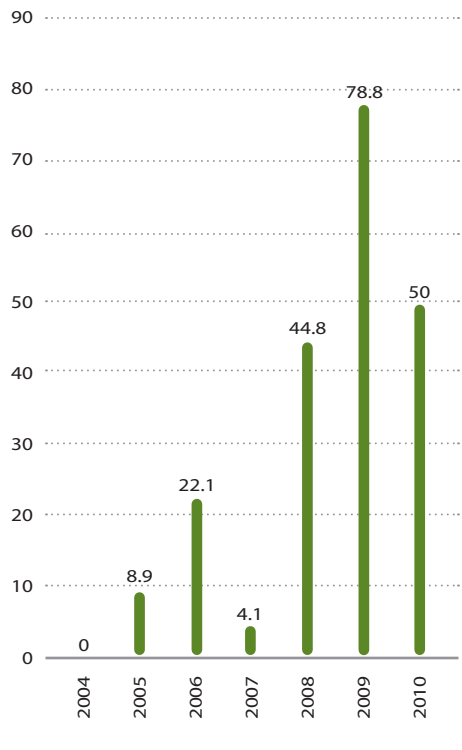
El subsidio vigente al transporte colectivo se originó en el 2007 a partir de la aprobación en la Asamblea Legislativa de la *Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros*, en la que se estableció el COTRANS, un impuesto especial a los combustibles de US\$0.10 por galón de diesel y gasolinas, con lo que se recaudan cerca de US\$35 millones cada año. Aun así, esta cifra es insuficiente para cubrir el costo del subsidio, por lo que el Ministerio de Hacienda debe complementarlo con refuerzos presupuestarios. El subsidio se justificó apelando al incremento en los costos del transporte derivados del alza internacional de los precios del petróleo. La compensación en ese momento se estableció en US\$800 al mes para buses y US\$400 para microbuses. Actualmente los microbuses reciben US\$250 al mes, y los autobuses, US\$500. Para gozar de este beneficio es requisito que las unidades de buses y microbuses cuenten con tarjeta de circulación vigente, con permiso de línea, y que estén organizadas en cajas únicas autorizadas por el VMT. El gráfico 5.4 muestra la evolución de este subsidio en los últimos años. Se proyecta que para el 2010 rondará los US\$50 millones.

Una forma de medir si el subsidio es eficaz, es decir, si realmente beneficia a la población que más lo necesita, es a través de la estimación de los errores de inclusión y exclusión. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2008) realizó una estimación de estos errores, de los cuales encontró amplios márgenes, lo que refleja que la población de menores recursos usa menos el transporte colectivo en comparación con la población de estratos medios.<sup>4</sup> Por otro lado,

**Hay una sobreoferta de unidades de transporte. Solo en el área metropolitana del Gran San Salvador hay más de 7,500 autobuses y 4,500 microbuses en circulación, que realizan alrededor de 1.8 millones de viajes de transporte público por día**

4. El estudio encontró un error de exclusión del 44% y un error de inclusión del 60% para los buses urbanos, así como mayores errores en el uso de microbuses y buses interdepartamentales.

**GRÁFICO 5.4 // Subsidio anual al transporte colectivo, en millones US\$**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2010.

el subsidio actual —que se otorga por unidad de bus o microbús— genera incentivos para incrementar el número de unidades en circulación, lo que contribuye al aumento de la ineficiencia como producto de la sobreoferta.

Aunque más difícil de implementar, es recomendable iniciar el estudio de mecanismos alternativos dirigidos a la demanda, es decir, transferencias directas a los usuarios del transporte colectivo. Esto no solo haría más eficaz el subsidio, sino que reduciría los incentivos para que continúe creciendo el parque de unidades.

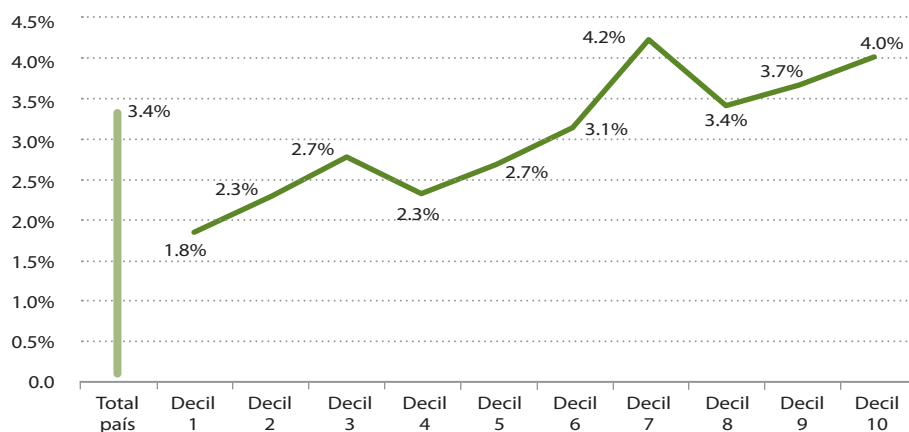
### Los retos y las áreas de mejora

El sistema de transporte colectivo tiene un impacto profundo en la vida cotidiana de la población salvadoreña y, por ende, la búsqueda de una solución integral a los problemas estructurales de este sector debería tener una posición priori-

taria en la agenda de políticas públicas del país. Del análisis previo se rescatan los elementos mínimos que dicha agenda debería contener:

- *Reducción de la sobreoferta.* Como ya se mencionó antes, la sobreoferta de autobuses y microbuses, especialmente en el área metropolitana, genera desorden, tráfico innecesario e ineficiencia, lo que se traduce en una baja rentabilidad para los transportistas y que finalmente debe ser compensada con incrementos en la tarifa o con el subsidio. Medidas como la implementación de la caja única contribuirían a reducir este problema.
- *Consideración de subsidios a la demanda, y no solo a la oferta.* Como se explicó anteriormente, esto permitiría aumentar la eficacia de un subsidio oneroso para el Estado.
- *Modernización.* El Salvador debe generar un debate técnico sobre la implementación de un nuevo sistema de transporte masivo. Es imprescindible un sistema con participación pública y privada que articule los recorridos de buses de alta capacidad, que transiten en vías exclusivas y que realicen paradas en estaciones determinadas. Existen experiencias exitosas que demuestran cambios posibles y deseables, como el «Transmilenio», implementado en Bogotá en el año 2000. Este sistema ha generado importantes beneficios como la disminución del tiempo de transporte, la mejora en la calidad del servicio, efectiva regulación en el sector, disminución de muertes por accidentes de tránsito y una menor emisión de contaminantes.
- *Incorporación de elementos técnicos en la definición de las tarifas y los subsidios.* Esto exige que el VMT, como ente regulador, cuente con las capacidades y con la independencia que exige la realización de un trabajo técnico libre de presiones políticas. Es recomendable evaluar la separación de las atribuciones de elaboración de política y planificación —que pueden seguir a cargo del MOP— de las de regulación y control del mercado, para lo cual el VMT puede convertirse en una superintendencia.
- *Amplia participación en el debate de las políticas del sector.* Las decisiones en este sector no pueden seguirse tomando solo a partir de las posiciones de políticos y empresarios. Los consumidores,

**GRÁFICO 5.5 // Gasto en telecomunicaciones como porcentaje del gasto total, por decil de ingreso del hogar (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008.

los gobiernos municipales y otros sectores del quehacer nacional también deben ser escuchados. De lo contrario, continuará prevaleciendo el inmediatismo que ha caracterizado la toma de decisiones sobre las políticas en este sector. Existe un avance importante de diagnósticos y propuestas realizadas por diferentes organizaciones e instituciones para mejorar el sector; lo que ha faltado es una auténtica voluntad política para emprender los cambios necesarios que permitan a las familias salvadoreñas contar con un transporte colectivo adecuado y seguro, y poder así aprovechar mejor sus oportunidades de desarrollo.

## Telecomunicaciones

### Expansión de la telefonía y su importancia en el presupuesto familiar

Las telecomunicaciones se han expandido fuertemente en El Salvador durante los últimos 15 años, producto del desarrollo tecnológico y de la incorporación de nuevos oferentes al mercado local. Simultáneamente, las telecomunicaciones se han convertido en uno de los principales gastos del presupuesto familiar.

Según la ENIGH 1992, que únicamente abarcó las áreas urbanas, solo el 14% de los

hogares reportó gastos en teléfono, los cuales ascendieron en promedio a US\$10 mensuales y representaban el 0.49% de su presupuesto. Catorce años más tarde, la ENIGH 2006 (MINEC y DIGESTYC, 2008) reveló que los hogares con servicios de telefonía habían aumentado a cerca del 70%, y que sus gastos mensuales promedio eran ya de US\$28, equivalentes a casi el 5% del presupuesto de los hogares que reportaron este gasto. Como consecuencia, los servicios telefónicos se habían convertido en el octavo rubro de mayor gasto de las familias salvadoreñas, superando al transporte público, las medicinas, la electricidad y los vegetales y hortalizas.

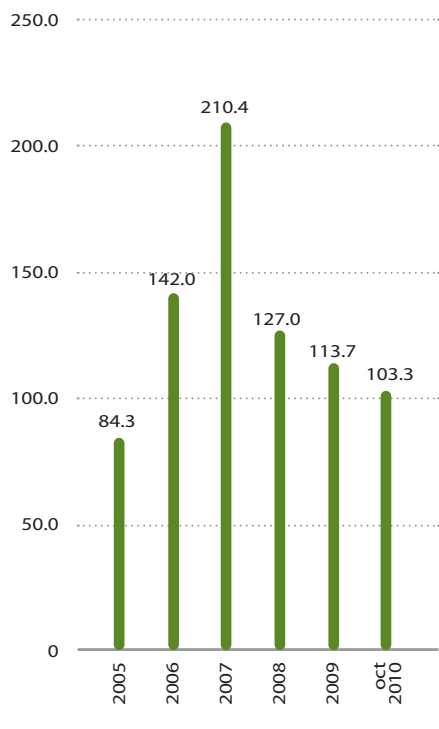
El gráfico 5.5 muestra la existencia de una relación positiva entre el ingreso de los hogares y el porcentaje del gasto que destinan a telecomunicaciones; asimismo, a partir del decil 2, este porcentaje supera el 2%.

La rápida expansión de las telecomunicaciones ha provocado que el número de teléfonos crezca a una tasa promedio anual de dos dígitos desde 1998. Los teléfonos de línea fija aumentaron de 386,659 en 1998 a 1,077,179 en el 2008, lo que equivale a un crecimiento acumulado del 178%, y que ha permitido elevar la densidad a cerca de 19 teléfonos fijos por cada 100 habitantes. La telefonía celular ha tenido un crecimiento todavía mayor: en 1998 el número de teléfonos móviles en el país era de apenas

**El Salvador debe generar un debate técnico sobre la implementación de un nuevo sistema de transporte masivo con participación pública y privada, que articule los recorridos de buses de alta capacidad en vías exclusivas y con paradas en estaciones determinadas**

**El Salvador ocupa la posición 31 entre 139 países en la clasificación de países con más suscripciones de teléfonos celulares por habitante. La importación de aparatos celulares ascendió a 677.4 millones de dólares entre el 2005 y el 2009**

**GRÁFICO 5.6 // Importaciones anuales de teléfonos celulares, en millones US\$**



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del BCR.

137,114, mientras que en el 2008 se había elevado a 6,950,703, mostrando tasas de crecimiento superiores al 100% en algunos años. Como consecuencia de esta rápida expansión, la densidad de teléfonos móviles en el 2008 fue de 121 por cada 100 habitantes, superior incluso a la de países como Estados Unidos y Japón. De hecho, El Salvador ocupa la posición 31 de 139 países en la clasificación de países con más suscripciones de teléfonos celulares por habitante del Índice de Competitividad Mundial 2010-2011 (World Economic Forum, 2010a). Además, la importación de aparatos celulares, que del 2005 al 2009 ascendió a US\$677.4 millones, se ha convertido en uno de los principales rubros de importación y representa más del 5% de las importaciones totales en bienes de consumo.

### Precios

Lo que un consumidor paga en concepto de telefonía fija o móvil es producto de una serie de

precios y cargos. Como se explicará a continuación, algunos de estos cargos están regulados y otros son libremente fijados, ya que responden a las condiciones de oferta y demanda.

El servicio de telefonía fija ha estado históricamente asociado al concepto de monopolio natural, es decir, que debido a sus condiciones tecnológicas, el costo de producir una cantidad determinada de un bien con una sola empresa es menor que producirlo con dos o más oferentes (principalmente por la presencia de altas inversiones en infraestructura para la provisión del servicio). Esto explica por qué en el mercado de telecomunicaciones ha existido una tradición de intervención por parte del gobierno con el objetivo de acercar los precios a los que prevalecerían en un mercado competitivo. En la actualidad no es posible afirmar que la totalidad de los servicios de telecomunicaciones sean un monopolio natural, puesto que el desarrollo tecnológico ha cambiado la estructura de costos, disminuyendo el poder de mercado que un oferente puede potencialmente alcanzar.

Hasta abril del 2010, el artículo 8 de la *Ley de Telecomunicaciones* (1997) establecía que la SIGET ajustaría las tarifas máximas de telefonía a cobrar por parte de los operadores «con base en un índice compuesto en 50% por el índice de precios al consumidor (IPC) y otro 50% por la tasa de devaluación de la moneda nacional en relación con el dólar de Estados Unidos de América». Este artículo fue modificado y actualmente establece que: «SIGET determinará el valor máximo tanto de las tarifas básicas del servicio público de telefonía fija y móvil, como de los cargos básicos de interconexión, en ambos casos que vienen siendo ya regulados por SIGET, de acuerdo a normativa reglamentaria, que se basará en estudios de costos y en comparaciones internacionales de precios, cuya metodología sea reconocida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)».

### Telefonía fija

#### Cargo de acceso

En la telefonía fija se observan dos cargos que paga el consumidor final: un cargo de acceso, es



decir, el cargo mensual mínimo que cada usuario debe pagar para estar conectado a la red, sin incluir el valor de los servicios adicionales de telefonía (artículo 3, *Ley de Telecomunicaciones*, 1997). El segundo cargo se establece con base en el consumo, es decir, el número de minutos utilizados por el consumidor. Dicho cargo incluye además cargos por tráfico, interconexión y terminación.

Por otra parte es importante agregar que la telefonía fija comprende un cargo de instalación (un único pago). En 1998 dicho cargo era de US\$335.80, y para el 2009 era de US\$59.00. Algunas compañías telefónicas reducen o incluso eliminan el cargo de instalación mediante ciertas promociones, como por ejemplo si el cliente solicita de forma conjunta varios servicios (cable para TV, internet, etc.).

El cargo de acceso (también conocido como cargo básico) en la telefonía fija era de US\$6.31 en 1998 para uso residencial; en el 2004 se fijó en US\$7.53 y en el 2009, en US\$8.34. En el mes de enero del 2010, la SIGET aprobó un incremento al cargo de acceso de telefonía fija. La base legal para dicho incremento era el artículo 8 antes mencionado, que estipula que la SIGET reajustará las tarifas máximas con base en un índice compuesto por el IPC y la tasa de devaluación de la moneda. La última publicación del aumento del cargo desató una fuerte polémica en la que los opositores a la medida argumentaron, entre otras cosas, que el cargo en El Salvador es alto en comparación con otros países de la región. La discusión llevó a que diferentes fracciones políticas de la Asamblea Legislativa reaccionaran aprobando la eliminación del cargo de acceso, medida que luego fue fuertemente criticada por el Órgano Ejecutivo. Posteriormente las empresas de telefonía iniciaron un fuerte cabildeo que culminó con la restitución del cargo fijo al valor de US\$6.14, prácticamente el nivel que prevalecía antes del 2004.

Sobre este debate, que es reciente, pueden hacerse varios comentarios: en primer lugar, a la fecha no se conocen los argumentos técnicos sobre los cuales la Asamblea Legislativa decidió el monto del cargo de acceso, y más bien parece haber sido el resultado de la capacidad negociadora de las empresas telefónicas. En

segundo lugar, la forma en que se manejó este tema pone de manifiesto que sectores como la telefonía —sensibles para los hogares salvadoreños— son propensos a la intervención políticopartidista, lo que puede viciar la toma de decisiones sobre políticas públicas además de generar incertidumbre jurídica, situación que desincentiva la inversión privada. Por esto es importante que la SIGET, como ente regulador, cuente con la independencia y capacidad técnica para velar por el buen desempeño del mercado. Finalmente se puede decir que la decisión de modificar la metodología de fijación de precios, pasando de un cargo que se ajustaba por inflación y devaluaciones a un cargo que se ajusta por costos, fue correcta. Cualquier precio que se ajuste de acuerdo con el IPC alimenta la inflación. Los incrementos en los precios deben ser el reflejo de mejoras en la provisión de servicios, o incrementos de costos justificados adecuadamente.

#### Cargo variable

Por otra parte, los costos máximos aplicados por minuto a llamadas desde teléfonos fijos, ya fueran llamadas locales, de larga distancia nacional y hacia teléfonos celulares, se encuentran prácticamente estables desde el 2002. Sin embargo, el minuto de larga distancia nacional tiene un precio de aproximadamente un 75% más que el costo del minuto local, y el minuto de teléfono fijo a celular es un 1,052% más caro que el minuto local. La diferencia de precios no permite que exista competencia entre el teléfono fijo y el celular para llamadas a celular, debido a que el primero tiene un precio considerablemente más alto. De hecho, El Salvador tiene el cargo de terminación de llamada más alto de la región latinoamericana.

En ese sentido, la Asamblea Legislativa, en el mismo Decreto No. 295, reguló el cargo del minuto de llamada de fijo a celular en US\$0.21, el cual es todavía un 813% mayor que el cargo de teléfono fijo a fijo en llamada local.

#### Telefonía celular

Los consumidores en El Salvador tienen la opción de acceder al servicio de telefonía

**Sectores como la telefonía son propensos a la intervención políticopartidista, lo que puede viciar la toma de decisiones sobre políticas públicas, además de generar incertidumbre jurídica y desincentivar la inversión privada**



**Los precios al consumidor de la telefonía celular han tenido rebajas sensibles desde 1998. La disminución en las tarifas obedece al desarrollo tecnológico, al ingreso de nuevas empresas y al crecimiento del mercado, entre otros**

**CUADRO 5.1 // Tarifas telefónicas vigentes en El Salvador durante el año 2009, sin IVA\***

Costo promedio del minuto en llamadas de fijo a celular de la misma red	\$0.11-\$0.30
Costo promedio del minuto en llamadas de fijo a celular de otra red	\$0.20 - \$0.31
Costo por minuto de un teléfono celular postpago a uno fijo de la misma red	\$0.04 - \$0.17
Costo por minuto de un teléfono celular postpago a uno fijo de otra red	\$0.05 - \$0.20
Costo por minuto de un teléfono celular prepago a un fijo de la misma red o de otra red	\$0.07 - \$0.35
Costo por minuto de un teléfono celular postpago a un celular de la misma red	\$0.03 - \$0.20
Costo por minuto de un teléfono celular postpago a un celular de otra red	\$0.08 - \$0.23
Costo por minuto de un teléfono celular prepago a un celular de la misma red o de otra red	\$0.08 - \$0.35

\* El IVA en El Salvador es del 13%

Fuente: SIGET, 2009.

celular bajo dos modalidades: prepago y postpago. Aproximadamente el 90% de los clientes tenían el servicio prepago en el 2009 (SIGET, 2009).

Los precios al consumidor de la telefonía celular han tenido rebajas sensibles desde 1998. La disminución en las tarifas obedece al desarrollo tecnológico, al ingreso de nuevas empresas (actualmente hay en El Salvador cinco operadores), y al crecimiento del mercado, entre otros. La comparación de tarifas de telefonía celular adquiere cierta complejidad debido a que se deben considerar algunas variables tales como la modalidad (pre o postpago), a qué red se llama, horario de la llamada, etc. Sin embargo existen ciertos aspectos que resultan válidos y orientadores, como que el cargo en modalidad postpago es menor que la de prepago, y que las llamadas a la misma red tiene un costo menor que a la red de otra compañía, tal como lo muestra el cuadro 5.1.

Por eso la Defensoría del Consumidor (DC) sostiene que «La comparación de precios en telecomunicaciones es más compleja que la efectuada en otros sectores como los supermercados o las gasolineras, debido a que se dispone de más de una variable y más de un precio a analizar en el servicio ofrecido, lo que vuelve prácticamente a cada plan en un producto distinto. La complejidad es mayor al considerar que al igual que la diversidad de planes existentes,

las necesidades de los consumidores también son complejas, por lo que para un consumidor puede ser un plan conveniente para otro no necesariamente lo es» (DC, 2006).

### Competencia

En el año 2008, la Superintendencia de Competencia (SC) realizó un estudio sobre las condiciones de competencia del sector de las telecomunicaciones, en el cual se presentan dos tipos de mercado: el minorista y el mayorista. El mercado minorista es la relación entre los usuarios y las compañías telefónicas, mientras que el mercado mayorista es el intercambio de tráfico entre las empresas que prestan servicios de telefonía.

La función de la Defensoría del Consumidor (DC) se centra en el mercado minorista, en el que evalúa las obligaciones y derechos de los usuarios en los contratos con las operadoras telefónicas, el vencimiento de modalidades prepago y la calidad del servicio, además de atender las denuncias de los usuarios. El número de reclamos de los usuarios de telefonía pasó de representar el 14% del total de reclamos de la DC en el 2006, al 22% en el 2009 (DC, 2009).

La SC (2008) revela que no se observa en la telefonía celular ningún operador que tenga poder de mercado en el mercado minorista. Sin embargo advierte sobre la falta de transparencia

## RECUADRO 5.1 // EL USO DE INTERNET EN LOS HOGARES SALVADOREÑOS

La internet ha revolucionado el mundo, puesto que ha cambiado la manera en que millones de personas trabajan, se comunican y aprenden. Aunque su uso se ha expandido en la primera década del siglo XXI, en El Salvador la internet continúa siendo un privilegio reservado para pocos.

En el 2001, 1.7% de los hogares afirmaron tener acceso a internet en sus viviendas; para el 2009, ese porcentaje había incrementado a 6.43% (MINEC y DIGESTYC, 2010). Muchas familias optan por no instalar internet en sus viviendas por el costo que esto representa: un promedio de US\$26 al mes.

Por esta razón muchos salvadoreños, sobre todo jóvenes, recurren a otros lugares para poder acceder a internet. De hecho, de las 601,047 personas mayores de 10 años que se estima utilizaron internet en el 2009, el 44% asistió a un cibercafé, el 35% accedió desde su hogar y un 10%, desde su trabajo. El número de personas que usan internet desde centros educativos es muy limitado, únicamente el 9%, y el que accede desde establecimientos de acceso gratis o Infocentros,\* es prácticamente nulo.

¿Cuál es la principal razón por la que los salvadoreños usan internet? El 67% respondió que para actividades relacionadas con la educación, seguido del uso para comunicación (18%). Solamente un 0.25% dijo usar internet para interactuar con autoridades públicas.

La población estudiantil joven de centros públicos educativos ve en la internet una herramienta para actualizar y diversificar sus conocimientos, y en su restringido acceso, una limitante al incremento en la calidad de la educación. La mayoría de las escuelas públicas carece de centros de cómputo o acceso a internet o, muchas veces, su uso está restringido a profesores y directores (Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021, 2008). El Salvador ocupó la posición 105 de 139 países en el acceso a internet desde las escuelas según el Índice de Competitividad Global 2010-2011 (World Economic Forum, 2010a). Esto es importante destacarlo, puesto que facilitar a los estudiantes el acceso a internet es una importante área de mejora en la calidad de la educación.

Un mayor uso de la internet en las instituciones del Estado puede contribuir a mejorar la provisión de una amplia gama de servicios públicos. Ya se han dado avances importantes en ciertas instituciones del Estado que proveen amplia información en sus sitios web, y que facilitan la realización de trámites en línea, pero en otras instituciones todavía persisten importantes rezagos que impiden una mejor provisión de servicios. De hecho, El Salvador ocupa la posición 100 de 118 países en el Índice de Participación Electrónica, que evalúa la calidad, relevancia y utilidad de los sitios web del gobierno en cuanto a la provisión de herramientas de información, participación y servicios a los ciudadanos (World Economic Forum, 2010b).

---

(\*) Infocentros fue una red de establecimientos fundada en enero de 1999 por el gobierno para facilitar a la población el acceso a las tecnologías de información y comunicación. En el 2009 pasaron a manos del sector privado y, posteriormente, desaparecieron.

en los precios a los usuarios y problemas en la medición de la calidad del servicio. Por otro lado, en el caso de la telefonía fija expone que es «un mercado con alta concentración, en virtud de la existencia de un operador que controla prácticamente el 83% del mercado relevante...».<sup>5</sup>

Por otra parte, en el mercado mayorista la interconexión de redes es el factor clave para el desarrollo de la competencia en el sector. La interconexión es lo que permite que un determinado usuario de una red «A» pueda comunicarse con otro usuario que pertenece a la red «B»; esto, porque la compañía dueña de la red «A» tiene una interconexión con la compañía propietaria de la red «B». Por eso, la interconexión es un aspecto esencial para la competencia de la telefonía, debido a que existe cierto incentivo

de negarse a brindarla. El mismo estudio de la SC (2008) menciona que se requieren acciones para mejorar el marco regulatorio de la interconexión, y se propone un Reglamento de Interconexión, y a la fecha dicho reglamento no se ha creado o aprobado, a pesar de que favorecería la competencia en el sector.

Asimismo, en El Salvador funciona la modalidad «el que llama, paga», y esto permite que cada operador celular tenga el 100% del poder de mercado en la terminación de llamadas, sin importar el número de operadores celulares en el mercado o el grado de competencia que exista en el mercado minorista. Cuando un operador tiene el 100% del poder de mercado, no encuentra ningún incentivo para disminuir el precio debido a que dicha disminución no se compensará con un incremento en sus ventas. Por lo tanto, el 100% del poder de mercado de los operadores celulares en la terminación de llamadas y la falta de regulación efectiva ha permitido que la tarifa

---

5. Resolución de autorización de concentración económica en telecomunicaciones SC-016-S/C/R-2008.



Entre el 2005 y el 2009  
las importaciones  
de aparatos celulares  
alcanzaron **677**  
millones de dólares

## CUADRO 5.2 // Aspectos deficientes en la regulación de la SIGET

CLASE MUNDIAL	EL SALVADOR
El regulador obtiene suficiente información regular y especial sobre el caso para establecer una política y determinar precios y costos.	El regulador tiene pocos datos o ninguno, a excepción de las presentaciones «voluntarias» regulares de los operadores sobre el número de líneas.
El regulador revisa las solicitudes de precios/tarifas de los operadores principales; usa un proceso transparente y abierto; cuenta con suficientes datos financieros y de costos para llevar a cabo la revisión; y basa sus decisiones en los registros.	El regulador recibe solicitudes privadas de los principales operadores para efectuar aumentos de precios; lleva a cabo revisiones privadas; cuenta con pocos datos financieros y no cuenta con datos de costos. Así mismo lleva a cabo un proceso de negociación privado para mantener las tarifas bajas y a un nivel políticamente aceptable.
El regulador y los operadores tienen una buena comprensión de los costos implícitos de interconexión y de operaciones de red; esta comprensión se resume en un modelo financiero/económico que representa la realidad de forma razonable y precisa; los precios están basados en esta comprensión de los costos.	El regulador y los operadores tienen poca comprensión de los costos implícitos; no existe un modelo implementado y hay pocas perspectivas para la creación de uno, dado el enfoque actual; los precios no están basados en los costos.
Los operadores cuentan con sistemas contables establecidos para captar los costos de interconexión, operaciones, gastos generales y otras áreas reguladoras relevantes.	Los sistemas contables de los operadores captan únicamente las pérdidas y ganancias de los centros de costos grandes. No se toma en consideración el análisis regulador.
La economía es la base del análisis regulador de precios/costos.	Las consideraciones políticas son la base del análisis regulador de precios/costos.

Fuente: Adaptado de Telecom/Telematique, Inc., 2004.

de fijo a celular no disminuya, tal como ha sucedido en otros servicios de telefonía.

### Evaluación de la calidad de la regulación

La *Ley de Telecomunicaciones* (1997) tiene por objetivo normar las actividades del sector de las telecomunicaciones con el fin de fomentar el acceso a las mismas, proteger los derechos de los usuarios y proveedores, y desarrollar un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles. En ese sentido, la SIGET es la entidad responsable de aplicar y velar por el cumplimiento de las normas y regulaciones en el mercado de las telecomunicaciones.

Su desempeño, sin embargo, es deficiente en los aspectos que se mencionan en el cuadro 5.2, tal como lo muestra el estudio de Telecom/Telematic, Inc. (2004), en el que se analizó la capacidad regulatoria de la SIGET versus la de reguladores de clase mundial.

De acuerdo con el referido estudio, la regulación de precios entre los operadores ha sido bastante deficiente debido a que los análisis de precios/costos de la SIGET no se basan en fundamentos técnicos y son muy susceptibles a consideraciones políticas, tal como quedó evidenciado en la última reforma (Decreto Legislativo No. 295) que disminuyó el cargo de acceso de telefonía fija. Sin embargo, en la misma reforma se incluyó que la SIGET determinará el valor máximo de las tarifas básicas del servicio público de telefonía fija y celular de acuerdo con estudios de costos y con comparaciones internacionales de precios, cuya metodología sea reconocida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Esta nueva metodología debería haber estado lista en octubre del 2010, pero su entrada en vigencia se ha visto aplazada, y esto, a su vez, retrasa el ejercicio de una regulación efectiva y transparente.





## Instituciones que promueven mercados favorables para la gente

Los capítulos anteriores han analizado brevemente los sectores que proveen bienes y servicios necesarios para que las personas vivan bien. Una conclusión del análisis es que en muchos de estos sectores se reproducen círculos viciosos de malestar como consecuencia de una baja calidad de planificación y regulación del Estado, lo que se traduce en molestias, frustraciones y limitaciones en la vida cotidiana de muchos salvadoreños. Este capítulo completa el análisis al incluir dos instituciones que tienen como mandato la protección de la competencia y de los derechos de los consumidores.

Mediante la metáfora de «la mano invisible», Adam Smith, padre del liberalismo clásico, explicó la capacidad de los mercados de autorregularse y alcanzar la eficiencia en virtud de la convergencia de los intereses individuales, sin el dictado de normas externas a la misma actividad económica. Esto lo explicó en su obra *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776. Sin embargo, él mismo reconoció el riesgo de que los mercados se vieran afectados por prácticas que torcieran su funcionamiento: «Las gentes de la misma industria rara vez se reúnen, aunque solo sea con fines de celebraciones y fiestas, sin que la conversación acabe en una conspira-

ción contra el público o en alguna maquinación para elevar los precios. Es realmente imposible impedir esas reuniones mediante una ley que pueda ser aplicable y que sea compatible con la libertad y la justicia. Pero si la ley no puede impedir que las gentes de la misma industria se reúnan a veces, al menos no debería hacer nada para facilitar esas asambleas y mucho menos hacerlas necesarias» (Smith, 2001).

El riesgo señalado por Smith en el siglo XVIII ha sido reconocido por los gobiernos de muchos países del mundo, y por ello han creado instituciones que reduzcan las fallas de los mercados libres.<sup>1</sup> El Estado salvadoreño, luego de haberse abierto al libre mercado a finales de los ochenta, tenía la deuda pendiente de velar por el adecuado funcionamiento de los mercados. No fue sino hasta el 2006 cuando el gobierno creó dos instituciones: la Superintendencia de Competencia (SC) y la Defensoría del Consumidor

---

1. Estados Unidos aprobó la Ley Sherman en 1890, que prohíbe los contratos y conspiraciones «para restringir el comercio», y declara ilegal cualquier intento para monopolizar el mercado. Desde entonces ha sido uno de los países que con más fuerza ha defendido su legislación *antitrust* o de libre competencia (U.S. Department of Justice, 2008).



(DC), cuyos mandatos son, respectivamente, velar por la sana competencia de los mercados y defender los derechos del consumidor. Este capítulo explica, de forma breve y concisa, el mandato que da la ley a estas dos instituciones y sus resultados a la fecha.

## Superintendencia de Competencia

La *Ley de Competencia* (LC) entró en vigencia en enero del 2006 y, a la vez, la Superintendencia de Competencia (SC) comenzó a operar como ente responsable de garantizar su cumplimiento. Sin embargo, cuatro años después se tiene muy poco conocimiento sobre las conductas que la ley prohíbe y las facultades que le otorga a la SC para el cumplimiento de sus funciones, así como los mecanismos con los que los ciudadanos cuentan para denunciar prácticas anti-competitivas.

### Principales elementos de la Ley de Competencia

La LC prohíbe tres tipos de conductas: (a) los acuerdos colusorios entre competidores; (b) el abuso de posición de dominio; y (c) las concentraciones económicas anticompetitivas. En primer lugar, los acuerdos colusorios se refieren a aquellas prácticas acordadas entre empresas competidoras con el objetivo de restringir el grado de competencia. La colusión o formación de cárteles usualmente se logra a través de la fijación de precios, limitación de la producción, fijación de participaciones de mercado, repartición del mercado o de los clientes, o la colusión en licitaciones.

En el caso de los cárteles se aplica la regla per se: esto significa que dichos acuerdos son siempre considerados dañinos para los consumidores y la eficiencia de mercado, por lo tanto, basta con que la SC presente evidencias de la existencia misma del cártel para que las empresas que forman parte del acuerdo sean sancionadas, sin que sea necesario para la SC probar que se produjo algún tipo de daño. Tampoco

existen argumentos por parte de las empresas para justificar las conductas colusorias.

Resulta pertinente señalar que en el 2007 se reformó la LC para ampliar las competencias de la SC en la persecución de cárteles. Las reformas la facultan para solicitar permiso ante un tribunal de primera instancia a fin de llevar a cabo allanamientos a las empresas como parte del proceso de investigación. Se trata de una facultad común en otros países, pues la naturaleza misma de los cárteles exige que buena parte de la información, que luego se utiliza como evidencia, sea recabada en registros sorpresivos. La SC ya utilizó esta facultad en un caso, tal como se detalla en el cuadro 6.1; sin embargo, es importante que los sectores empresariales comprendan los límites de sus conductas establecidos en la LC, y que estén conscientes de las facultades con las que cuenta esta institución para hacer cumplir la ley.

Un segundo tipo de conducta que la LC prohíbe es el abuso de posición de dominio. En este caso se debe demostrar que la empresa infractora es dominante en el mercado y que está abusando de su poder de mercado. La ley no castiga en sí mismo el hecho de tener una posición de dominio, sino el abuso de dicho poder. En estos casos aplica la regla de la razón, es decir, la SC debe analizar cada conducta para determinar si «dichas prácticas han producido o pudieran producir el efecto de limitar la competencia, impedir o limitar el acceso o desplazar competidores al mercado, y en todo caso, que se ha producido un perjuicio a los intereses de los consumidores», según lo establecido en el artículo 27 de la LC. Las ventas atadas (obligar a un comprador a comprar el producto X si desea comprar Y), restricciones verticales tales como la distribución exclusiva, establecer obstáculos artificiales para que no ingresen nuevos competidores al mercado y la discriminación de precios son ejemplos de conductas que se analizan caso a caso para determinar si hay motivaciones anticompetitivas. La SC ya sancionó a algunas empresas por abuso de posición de dominio.

Finalmente, el tercer tipo de conducta que la LC puede prohibir son las fusiones entre empresas cuando se cuente con elementos

**Se conoce muy poco sobre las conductas que la ley prohíbe y las facultades que le otorga a la Superintendencia de Competencia para el cumplimiento de sus funciones, así como los mecanismos con los que los ciudadanos cuentan para denunciar prácticas anticompetitivas**

**CUADRO 6.1 // Casos de prácticas anticompetitivas sancionadas por la Superintendencia de Competencia**

PRÁCTICA	CASO
Abuso de posición de dominio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Televisión por cable. Una empresa constructora de un reparto residencial creó una filial para ofrecer servicio de cable a los habitantes del mismo y luego estableció impedimentos físicos para la entrada de otras compañías oferentes del servicio. Se le impuso una multa de US\$34,000.</li> <li>• Suministro de electricidad. CAESS, compañía distribuidora de energía eléctrica, llevó a cabo una serie de acciones para impedir la entrada de una nueva empresa distribuidora en una zona industrial. Estas acciones incluían colocar postes de electricidad en el mismo lugar en que el competidor había planeado hacerlo, y no haber accedido a suspender la electricidad a solicitud del competidor para que este completara su red. La SC impuso una multa de US\$170,000 y ordenó el cese de la práctica.</li> <li>• Combustibles. El caso con mayor cobertura mediática a la fecha fue el de la sanción a Esso y Shell por zonificación (cobro de precios distintos en diferentes zonas geográficas) y por control de precios en las estaciones de servicio. Se impusieron las multas más altas que en ese momento permitía la LC (US\$852,000 por empresa).</li> </ul>
Acuerdo entre competidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolsa de Productos Agropecuarios. Seis empresas que operan como corredores en esta bolsa publicaron en un periódico que habían acordado un incremento de sus comisiones por las transacciones que efectúan en la Bolsa. Se impusieron sanciones por US\$5,000.</li> <li>• Licitaciones de pasajes aéreos para el gobierno. Se sancionó a cuatro agencias de viajes por coordinar sus ofertas en licitaciones públicas, específicamente respecto a las comisiones por la emisión de boletos y por la probable división de las adjudicaciones. Las multas impuestas fueron del orden de US\$20,000.</li> <li>• Harina de trigo. Posiblemente el caso más importante. Las dos empresas que producen harina en el país tenían un acuerdo para repartirse el mercado en participaciones fijas del 45% y el 55%. La SC basó su resolución en evidencia de intercambio de información sensible de precios y ventas entre ambas empresas, y les impuso sanciones por aproximadamente US\$2 millones a cada una, equivalentes al 3% de sus ventas.</li> </ul>
Falta de colaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han impuesto multas a laboratorios farmacéuticos, empresas de telecomunicaciones y a una empresa láctea por no suministrar información solicitada por la SC para la elaboración de estudios sectoriales. En el caso de las telefónicas, algunas empresas incluso presentaron demandas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, solicitando se declare ilegal la resolución de la SC.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en Superintendencia de Competencia, s/f, y OECD, 2008.

para sospechar que estas puedan reducir la competencia en el mercado. Por ello, cuando las empresas sobrepasan un cierto nivel de ingresos o activos estipulado en la LC, deben solicitar la autorización para la fusión o concentración a la SC, que procede a realizar un análisis de los potenciales efectos que tendría determinada fusión.

En cuanto a las sanciones por prácticas anticompetitivas, la SC puede iniciar una in-

vestigación por iniciativa propia (de oficio) o por denuncia. Una vez que el Consejo Directivo de la SC (su máxima autoridad) concluye que las empresas acusadas cometieron la práctica, impone multas que pueden ser de hasta 5,000 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria. Sin embargo, cuando se considere que la práctica es grave, la SC puede establecer multas mayores: de hasta el 6% de los ingresos anuales o activos de los infractores,

**En todos los casos, excepto uno, en los que la Superintendencia de Competencia ha emitido sanciones, las empresas han acudido a la Corte Suprema de Justicia para demandar al Consejo Directivo. La Corte no ha resuelto aun ninguno de estos casos**

o de hasta un máximo de 10 veces la ganancia que se estima derivada de la práctica anticompetitiva, la que resultase mayor al aplicar los diferentes criterios. Además de la multa, en caso de práctica anticompetitiva, la SC ordena a los agentes el cese la práctica por la cual han sido sancionados.

Asimismo la SC tiene facultad para realizar periódicamente estudios de mercado y la LC obliga a los diferentes agentes económicos a prestar la colaboración necesaria y proporcionar la información que la SC solicite para tales fines. Si una empresa se negase a colaborar, la SC podrá imponerle una multa de hasta 10 salarios mínimos mensuales urbanos por día de atraso. Adicionalmente, la SC puede enviar recomendaciones a entes reguladores y a diferentes instituciones del Estado con el propósito de que promuevan medidas para incrementar la competencia en los mercados que regulan. La SC también puede pronunciarse sobre licitaciones públicas y emitir opinión sobre anteproyectos de ley y otras normativas, aunque las diferentes entidades estatales no están obligadas a cumplir las recomendaciones.<sup>2</sup>

### **Desafíos de la Superintendencia de Competencia**

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2008) a solicitud de la SC señaló que El Salvador todavía carece de una cultura de competencia, y de una sociedad que entienda y valore la política de competencia. Dicho estudio indica la importancia de que políticos, empresarios, sociedad civil y consumidores en general comprendan que la desconfianza sobre el funcionamiento de los mercados erosiona la legitimidad del sistema de economía de mercado; de ahí el importante papel que debe asignársele a la defensa de la competencia.

---

2. A la fecha, y principalmente a partir de los estudios de mercado realizados por la SC, se ha emitido una serie de recomendaciones a diversas instituciones del Estado.

El problema más serio que enfrenta la SC, según el citado estudio, es la revisión judicial de sus decisiones en la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Al ser la SC una instancia administrativa, sus fallos pueden ser revisados por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ. Cuando una empresa demanda a la SC ante esta sala, la Fiscalía General de la República puede participar como representante del Estado y la sociedad; en esos casos la SC también es representada por sus abogados. Las resoluciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo no admiten ningún recurso, es decir, son definitivas, a menos que alguna parte argumente que se vulneró algún derecho o garantía constitucional, en cuyo caso podría presentar un amparo ante la Sala de lo Constitucional.

En todos los casos —excepto uno— en los que la SC ha emitido sanciones, las empresas han acudido a la CSJ para demandar al Consejo Directivo. La CSJ no ha resuelto aun ninguno de estos casos. Como posibles soluciones a este problema, el informe de la OECD (2008) sugiere fortalecer los procesos de capacitación de la CSJ para que conozca y valore la defensa de la competencia. Lo cierto es que la LC será menos eficaz en disuadir conductas anticompetitivas en la medida en que las empresas perciban que la aplicación de la ley se dificulta en la práctica.

Por otra parte, el citado estudio refleja una crítica surgida a raíz de la participación del Superintendente de Competencia en el Consejo Directivo. El Consejo es la instancia resolutoria, toma sus decisiones por mayoría y está compuesto por tres miembros propietarios (con voto) y tres suplentes (sin voto). El Superintendente es uno de los tres miembros propietarios y, además, preside el Consejo, por lo que la posible falta de independencia entre la fase investigativa y la resolutoria ha sido señalada. Otro aspecto relevante que puede socavar la independencia es que tanto el Superintendente como los miembros del Consejo Directivo son nombrados por el Presidente de la República. Si bien el artículo 11 de la LC establece las causales y el proceso de remoción,

en la práctica los superintendentes han cambiado junto con el gobierno.

## Defensoría del Consumidor

La *Ley de Protección al Consumidor* (LPC) fue aprobada en octubre del 2005; a la vez, la Defensoría del Consumidor (DC) comenzó a operar como principal responsable de su cumplimiento. La LPC establece el Sistema Nacional de Protección al Consumidor como el pilar para la protección de los derechos del consumidor, que según la ley son:

- Derecho a la información, incluyendo protección contra publicidad engañosa.
- Libertad de elección y no discriminación.
- Protección contra cláusulas y prácticas abusivas.
- Derecho a la seguridad y calidad de bienes y servicios.
- Derecho a reclamar y recibir compensación.
- Derecho al acceso a procedimientos para la resolución de sus reclamos.
- Derecho a ser educado en materia de consumo y a agruparse en asociaciones de consumidores.
- Derecho a leer y recibir explicaciones de todas las obligaciones y condiciones estipuladas en los contratos.

## Política nacional de protección al consumidor 2010-2020

La *Política nacional de protección al consumidor 2010-2020* (Sistema Nacional de Protección al Consumidor, 2010) define seis ejes estratégicos como sus pilares fundamentales. A la vez, los ejes estratégicos constan de 25 lineamientos que establecen los objetivos a alcanzar.

El primer eje consiste en la protección de la salud y de la seguridad en el consumo de bienes y servicios, especialmente en los sectores de alimentos, medicamentos y agua potable. El segundo eje determina la protección de los intereses económicos de los consumidores, incluyendo medidas para obtener compensación

económica en caso de desperfectos o diferencias en la calidad de los bienes con respecto a lo ofrecido.

El tercer eje promueve la difusión y acceso a información que tome en cuenta las necesidades de los distintos grupos y sectores, y que abogue por el consumo sostenible de bienes y servicios. Este eje tiene como objetivo garantizar el derecho de los consumidores de tener información clara, oportuna y veraz sobre los bienes y servicios. El cuarto eje consiste en la promoción de la educación formal e informal de los consumidores en materia de consumo sostenible, así como la capacitación a los proveedores en el cumplimiento de la normativa relacionada con la protección al consumidor.

El quinto eje está orientado al fomento de la participación organizada de los consumidores en la defensa de sus intereses. Por medio de este eje se pretende establecer una relación de colaboración entre el Estado y las asociaciones de consumidores, y lograr la participación de asociaciones de consumidores en la creación o gestión de políticas en materia de consumo. Finalmente, el sexto eje consiste en la promoción de la adopción de patrones de consumo sostenible desde las perspectivas ambiental, económica y social: busca promover incentivos para la oferta y el consumo de productos que ahorren energía y produzcan menos contaminación.

La *Política nacional de protección al consumidor 2010-2020* también define sectores estratégicos de intervención: alimentos, medicamentos, servicios públicos, vivienda y servicios financieros. En cada uno de estos sectores se establecen ejes de acción así como las responsabilidades particulares de las diferentes instituciones sectoriales.

## Resultados de la labor de la Defensoría del Consumidor

Las diferentes valoraciones sobre el trabajo de la DC en sus primeros cuatro años son positivas. En la encuesta empresarial realizada para el IX Encuentro Nacional de la Empresa Privada

**La Defensoría del Consumidor se ubicó en el 2009 en el lugar 11 de 42 instituciones evaluadas, lo que refleja el reconocimiento y respeto que se ha granjeado en sus primeros años de trabajo**

(ENADE) 2008, la DC se ubicó en el tercer lugar entre 34 actores evaluados, solamente por debajo del Ministerio de Turismo y la Vicepresidencia de la República; y en el 2009 se ubicó en el lugar 11 de 42 instituciones evaluadas, lo que refleja el reconocimiento y respeto que esta institución se ha granjeado en sus primeros años (ENADE, 2008 y 2010). A propósito de este resultado, en las entrevistas realizadas para este capítulo se dijo: «...los administrados entienden que son reglas y sienten respeto por aquel que se hace respetar». La valoración positiva de la comunidad empresarial nacional, sin duda, es un importante espaldarazo a la labor de esta institución.

Entre los logros de la DC se tiene un notable incremento en el número de reclamos atendidos. Entre junio del 2009 y mayo del 2010 la DC atendió a más de 70 mil consumidores. Asimismo, se ha beneficiado a los consumidores a través de la defensa de sus intereses en casos colectivos y difusos (cuando un conjunto de consumidores ha sido afectado). Los casos son de naturaleza variada: cobro inadecuado de intereses, cobro de recargo por inactividad de cuentas de ahorro, incremento no contemplado en valor de apartamentos, problemas de calidad de viviendas, problemas de calidad de servicio telefónico, recargo por pago anticipado de créditos, publicidad engañosa, etc.

Por otra parte, la DC ha llevado a cabo inspecciones en establecimientos con el objetivo de verificar y vigilar el cumplimiento de diferentes aspectos de la LPC (precios a la vista, fechas de vencimiento, etc.). Entre junio del 2009 y mayo del 2010 se realizaron 1,743 inspecciones y en 698 casos se detectó algún tipo de incumplimiento de la ley. Además, para promover la información y transparencia del mercado, la DC ha realizado sondeos periódicos de precios de productos de consumo masivo tales como combustibles, productos básicos en supermercados, granos básicos, útiles escolares, medicamentos, tasas de interés de tarjetas de crédito y tasas de interés en las ventas al crédito de electrodomésticos.

Por último, la DC ha capacitado a personal de hospitales y alcaldías, entre otros, y ha elabo-

rado cartas de derechos y deberes para divulgar los compromisos adquiridos por las instituciones públicas en cuanto a estándares de calidad de los servicios que prestan a sus usuarios. A la fecha se han elaborado 72 cartas (46 en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 20 en el Ministerio de Relaciones Exteriores y tres en alcaldías, entre otras).

### **Desafíos de la Defensoría del Consumidor**

El análisis del perfil del consumidor (DC y PNUD, 2008) revela que el conocimiento de los derechos del consumidor y de los mecanismos para hacer valer tales derechos todavía es incipiente, sobre todo en las áreas rurales. De ahí que se recomienda un mayor acercamiento de los servicios de la DC a los consumidores. La actual administración ha manifestado que una de sus prioridades de trabajo es la apertura de ventanillas de atención al consumidor en los diferentes departamentos del país.

Asimismo, el citado perfil revela que el porcentaje de consumidores que accede a las organizaciones de defensa de los mismos es bajísimo. Las asociaciones de consumidores necesitan ser fortalecidas como instituciones que complementan la labor de la DC. Debe buscarse la profesionalización de estas organizaciones y evitar su politización.

Por otra parte, a juicio de funcionarios y ex funcionarios de la DC entrevistados, la gente tiende a confundir el papel de la DC creyendo, muchas veces, que le corresponde regular precios. Es importante continuar la tarea educativa, explicando el alcance del marco legal y los derechos del consumidor. Lo mismo es válido para las empresas: la aplicación de la LPC exige un mayor grado de madurez de la comunidad empresarial nacional. La creación de normas técnicas ha sido, algunas veces, erróneamente interpretada por los empresarios como un instrumento para crear barreras y reducir la competencia, cuando el propósito de dichas normativas es salvaguardar la seguridad de las personas: este es el objetivo por el que debe velar la DC, y que los empresarios deben respetar.

## RECUADRO 6.1 // PERFIL DEL CONSUMIDOR SALVADOREÑO EN EL SIGLO XXI

Los consumidores salvadoreños muestran mediana satisfacción en relación con los bienes y servicios que adquieren, según revela el *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI* (DC y PNUD, 2008). Los consumidores de más altos ingresos y más urbanos son quienes se muestran más insatisfechos, mientras que el transporte público es el sector con menores niveles de satisfacción.

El principal factor de insatisfacción, en general, es el precio de los productos y servicios. En este sentido, tanto el sector de medicamentos como el de la energía eléctrica son los menos satisfactorios para los consumidores, según explica la citada publicación, que basa sus conclusiones en entrevistas realizadas a 1,268 personas de todo el país en diciembre del 2007. Existe una percepción generalizada, más acentuada en la zona rural, de que los precios en el país son altos.

### Presentación de reclamos

Otro hallazgo del estudio, esta vez relacionado con la institucionalidad del mercado, es que los consumidores perciben dificultad para reclamar y recibir compensación cuando han adquirido productos o servicios defectuosos. Además, creen que el Estado debería tener un rol más activo en la regulación de precios de bienes y servicios.

En cuanto a los problemas reportados por sector, se encontró que el 36% de los usuarios encuestados aseguró haber tenido algún problema con telefonía fija en el último año; 23%, con el servicio de agua potable; 17%, con telefonía celular; 15%, con energía eléctrica; 10%, con transporte público y 6%, con servicios financieros. Adicionalmente, el área urbana tiene mayor proporción de presentación de quejas, y el porcentaje de reclamos aumenta en la medida en que los consumidores son de mayores ingresos.

Si bien los usuarios del transporte público presentan mayores niveles de insatisfacción, el porcentaje que presenta algún reclamo es muy pequeño, lo que indica la falta de canales para atender y resolver la insatisfacción manifiesta. Una fracción importante de quienes han presentado reclamos a los proveedores no están satisfechos con la respuesta recibida, pero muy pocos toman medidas adicionales para hacer valer sus derechos.

### Conocimiento de los derechos de los consumidores

El 66% de los entrevistados para el citado estudio manifestó conocer la existencia de la Ley de Protección al Consumidor. El porcentaje aumenta en la zona urbana (76% versus 52% en la zona rural) y con el nivel educativo. No obstante, solo el 33% dijo conocer los principales derechos de los consumidores. El 66% dijo saber que existen organizaciones que velan por los derechos de los consumidores (75% en la zona urbana versus 52% en la zona rural; 85% en estratos de ingresos altos versus 49% en estratos de ingresos bajos).

De las personas que dijeron conocer la existencia de organizaciones que velan por los consumidores, la Defensoría del Consumidor (también identificada como DPC, sus antiguas siglas) fue la institución más mencionada (68%); el 26% no respondió y el 3% dijo no conocer ninguna. Solamente el 29% de los consumidores sabe cómo y dónde solicitar un servicio o presentar una queja. Los entrevistados que dijeron conocer la DC tienen, en general, una percepción aceptable sobre el desempeño de la institución.

Hay quien lo resume así: «migrar hacia una cultura en que se haga cumplir la ley, las normas, sin importar a quién apliquen, sin excepciones». Esto exige voluntad política al más alto nivel y un compromiso de los funcionarios de turno.

Finalmente, es recomendable continuar apoyando la publicación de cartas de derechos de consumidores, ya que se ha generado

un cambio positivo en la cultura institucional de aquellas entidades de gobierno que lo han hecho. Saber qué esperar de cada institución del Estado que provee bienes y servicios implicaría un avance significativo para dotar su quehacer de mayor transparencia y para tener consumidores exigentes que hagan valer sus derechos.





## Sección III

# Cuando el bienestar se reduce

La incidencia de la pobreza de ingresos está relacionada inversamente con la educación de las personas. A más educación, menos pobreza. A menos educación, más pobreza

---

“ No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados” Adam Smith

## Introducción

**E**l paradigma de desarrollo humano señala que el bienestar está referido al hecho de que las personas tengan posibilidades de llevar adelante planes de vida que consideren valiosos, y está directamente relacionado con aspectos como la libertad y el despliegue de las capacidades personales y sociales.

Para avanzar en la construcción de sociedades más cohesionadas, equitativas y satisfechas, es necesario conocer cuáles son las carencias y fenómenos que están obstaculizando o poniendo en riesgo la creación de bienestar.

Esta es precisamente la contribución de esta sección del Informe. Comienza realizando un diagnóstico pormenorizado de la pobreza en el país, reiterando que se trata de un problema que va mucho más allá de la falta de ingresos, ya que también incluye la falta de salud y nutrición adecuadas, falta de educación y de conocimientos especializados, precariedad laboral, malas condiciones de vivienda e insuficiencia de recursos en la vejez, entre otros.

En seguida muestra cómo a lo largo de la vida de las personas pueden existir situaciones que pondrían en peligro su bienestar:

problemas de salud, desempleo, delitos violentos o un cambio repentino en las condiciones del mercado pueden afectar los niveles de bienestar de una persona no pobre o, en otros, profundizar la pobreza. Para dar cuenta de ello, se realiza un ejercicio pionero de análisis de vulnerabilidad económica de los hogares salvadoreños, en el que se determinan las características socioeconómicas y demográficas que vuelven propensa a una familia a caer en pobreza ante la aparición de ciertas amenazas.

Asimismo, se presenta también un análisis de activos, en el que se centra la atención en la propiedad de la vivienda, la tierra y los servicios financieros, entre otros, con el fin de contribuir a una mejor comprensión de las disparidades económicas entre hombres y mujeres que no se reflejan en los análisis tradicionales de pobreza.

Finalmente, como consecuencia de la superposición de estos análisis y para dar respuesta a los desafíos que supone la construcción de un país de alto desarrollo humano, se subraya la necesidad que existe en El Salvador de transitar hacia una medición multidimensional de la pobreza.

**Para avanzar en la construcción de sociedades más cohesionadas, equitativas y satisfechas, es necesario conocer cuáles son las carencias y fenómenos que están obstaculizando o poniendo en riesgo la creación de bienestar**





## **Pobreza y vulnerabilidad: cuando falta o está amenazado el bienestar**

El principio fundamental del desarrollo humano es que el bienestar de las personas va más allá de la cantidad de dinero con la que cuentan. El bienestar es multidimensional y está relacionado con cuestiones que permiten tener un nivel de vida aceptable, pero más importante, con la posibilidad de que la gente pueda ser protagonista de su vida.

Como se señala a lo largo de este Informe, el bienestar está asociado a aquellas cosas que la gente valora positivamente en su vida. Así, las fuentes del bienestar están asociadas a un buen estado de salud; contar con seguridad física y confianza en el futuro; vivir en un ambiente sano y seguro; tener una vivienda suficientemente amplia con servicios de agua, saneamiento, electricidad, entre otros; gozar de buenas relaciones con la familia y la comunidad; sentirse respetado y valorado en la sociedad; contar con un grado educativo que permita una inserción laboral exitosa; tener libertad de elección y acción; y contar con los recursos necesarios para invertir y comprar los bienes y servicios necesarios a lo largo de la vida.

La realidad de varias sociedades, como la nuestra, es que muchas de estas aspiraciones y fuentes de bienestar no están al alcance de una buena parte de sus ciudadanos, o que solamente disfrutan de ellas de una manera intermitente.

Esto conlleva a que su vida esté llena de privaciones físicas, o que vivan sintiéndose excluidos y sin la posibilidad de hacerse escuchar. Las horas de trabajo se vuelven interminables, muchas veces conjugadas con bajas remuneraciones y poco tiempo para la familia. Viven angustias frente a la impotencia de dar a sus hijos la posibilidad de educarse o de hacerles saber que el futuro será mejor. Afloran sentimientos de zozobra y de impotencia frente a los efectos devastadores de una crisis económica, de la violencia o de los desastres naturales; o de preocupación frente a la partida de un familiar hacia el extranjero en busca de mejores oportunidades.

Estas situaciones, vistas desde el paradigma de desarrollo humano, son definidas como pobreza y vulnerabilidad. Constituyen los males que en definitiva deben ser erradicados para la construcción de un El Salvador con niveles de bienestar compatibles con una sociedad donde se considere a los seres humanos el centro del proceso de desarrollo.

El problema es que para diseñar estrategias y políticas eficaces con las que enfrentar estos males, es necesario contar con los indicadores adecuados que den cuenta de su dimensión y sus tendencias, su localización y sus posibles factores explicativos, entre otros. En esa línea, este capítulo presenta la metodología que se ha

**En la sociedad salvadoreña muchas de las fuentes de bienestar no están al alcance de una buena parte de sus ciudadanos, o disfrutan de ellas de una manera intermitente. Así, su vida está llena de privaciones físicas, y viven sintiéndose excluidos**



empleado en el país para medir la pobreza en los últimos años, acotando sus principales vacíos y potenciales áreas de mejora. Asimismo, realiza una aproximación del grado de vulnerabilidad económica y ambiental prevaleciente y sus efectos negativos en los niveles de bienestar. Por último, formula algunos lineamientos para construir una metodología de medición multidimensional de la pobreza.

### **La pobreza: de la escasez de ingresos a la privación multidimensional**

Hace 109 años se construyó la primera metodología de medición de la pobreza en Inglaterra. Fue en 1901 cuando el investigador social Benjamin Seebohm Rowntree (citado en Townsend, 2007) determinó que una familia se podía considerar pobre si sus ingresos no eran «suficientes para obtener lo mínimo necesario<sup>1</sup> para mantener tan solo la eficiencia física». Rowntree se unió a los más reconocidos nutricionistas para determinar el nivel calórico mínimo y el balance nutricional necesario para que una persona no se enfermase. Luego recopiló los precios de los productos requeridos y determinó una «línea de pobreza». Para efectos de su trabajo, consideró pobres a aquellas familias cuyos ingresos estaban por debajo de dicha línea (Rowntree, 1901).

Con el paso del tiempo, esta forma de medir la pobreza pasó a ser la manera resumida de aproximarse a las privaciones que sufrían las personas. A partir de los años cincuenta, esta metodología empezó a ser fuertemente cuestionada. En el centro de las críticas yacía el argumento de que las personas no son simplemente organismos que requieren reposición de fuentes de energía física: son seres sociales de quienes se espera que desempeñen roles exigentes como trabajadores, ciudadanos, padres, vecinos y amigos (Lister, citado en Townsend, 2007). Asimismo,

desde la década de los noventa, los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también empezaron a hacer énfasis en que el ingreso es solo uno de los diferentes aspectos que definen las condiciones de vida de las personas.

A pesar de ello, en El Salvador la metodología oficial para medir la pobreza es muy parecida a la propuesta por Rowntree, y se basa en los ingresos y el costo de ciertos bienes y servicios de consumo básico. Concretamente se distinguen dos tipos de pobreza: la pobreza absoluta o extrema, y la pobreza relativa. La pobreza extrema es definida como la situación en la que se encuentran aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (CBA); y la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos suficientes para adquirir la CBA, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades (vivienda, salud, educación, vestuario, etc.) también incluidas dentro de lo que conoce como la canasta básica ampliada (CA).

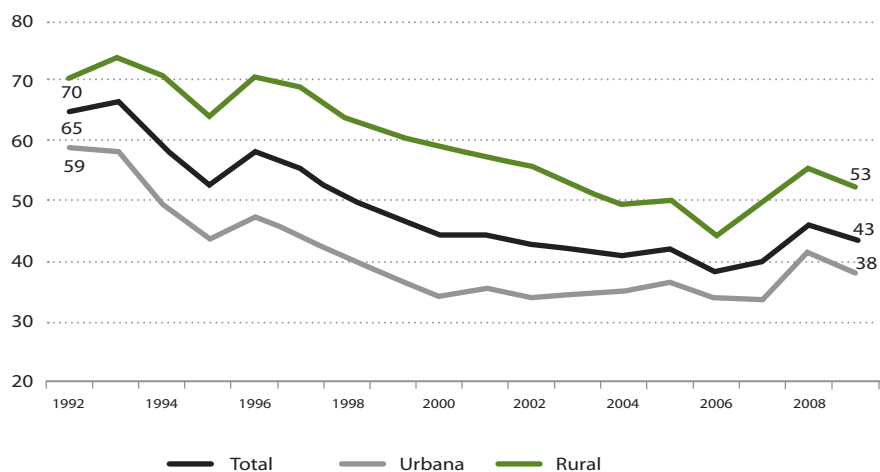
Se utilizan, a su vez, dos líneas de la pobreza extrema —una para el área urbana y otra para el área rural—, ambas resultado del costo de las respectivas CBA construidas a partir de los alimentos más consumidos en cada área en 1991, que asegurarían la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías. Para establecer el valor de la línea de pobreza relativa se tendría que determinar cuáles rubros (y en qué cantidades) habría que agregar a la CBA para construir la canasta básica ampliada (CA) y determinar su valor. Debido a que nunca se construyó una CA, en el país se ha asumido que el valor de la CA es igual al doble del valor de la CBA, de manera que la línea de pobreza relativa equivaldría exactamente al doble de la línea de pobreza absoluta.<sup>2</sup>

1. El nivel de ingreso tendría que ser suficiente para cubrir las necesidades de gas, luz, alquiler, comida, ropa e ítems personales y del hogar, ajustados por el tamaño del hogar.

2. Estrictamente, este coeficiente de dos fue el sugerido por la CEPAL a todos los países latinoamericanos, pero en los últimos años ha sido modificado en varios países debido al fuerte deterioro que han experimentado los precios relativos de los alimentos con relación a los otros bienes que generalmente se incluyen dentro de las canastas ampliadas.

**La metodología oficial para medir la pobreza en El Salvador proviene de principios del siglo pasado. Se basa en los ingresos y el costo de ciertos bienes y servicios de consumo básico. Es necesario migrar a una metodología de medición multidimensional de la pobreza**

**GRÁFICO 7.1 // Incidencia de la pobreza total, por cada 100 personas (1992-2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años).

Aplicando esta metodología, entre 1992 y el 2006 la pobreza total (absoluta más relativa) se habría reducido del 65% al 38% (27 puntos porcentuales) y la pobreza absoluta o extrema, del 31.5% al 12.6% (19 puntos porcentuales), lo que evidencia un cumplimiento anticipado de la meta 1 del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1.<sup>3</sup> Sin embargo, en el 2007 y el 2008, como consecuencia del fuerte aumento en el precio de los alimentos, tanto la pobreza absoluta como la relativa aumentaron, retrocediendo a los niveles registrados 10 años atrás (gráfico 7.1). Utilizando siempre los parámetros oficiales, la pobreza en el 2009 habría registrado una reducción aproximada de 3 puntos porcentuales a raíz de la caída en los precios de los bienes que conforman la CBA, a pesar de que simultáneamente se perdieron más de 30,000 empleos formales y que la economía decreció en un 3.3%. Este comportamiento aparentemente paradójico, por sí solo, eviden-

3. El ODM 1 consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre, y la meta 1 del mismo es reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, la proporción de personas en extrema pobreza.

cia la urgente necesidad de revisar de manera exhaustiva la metodología que se continúa utilizando para medir la pobreza en El Salvador.

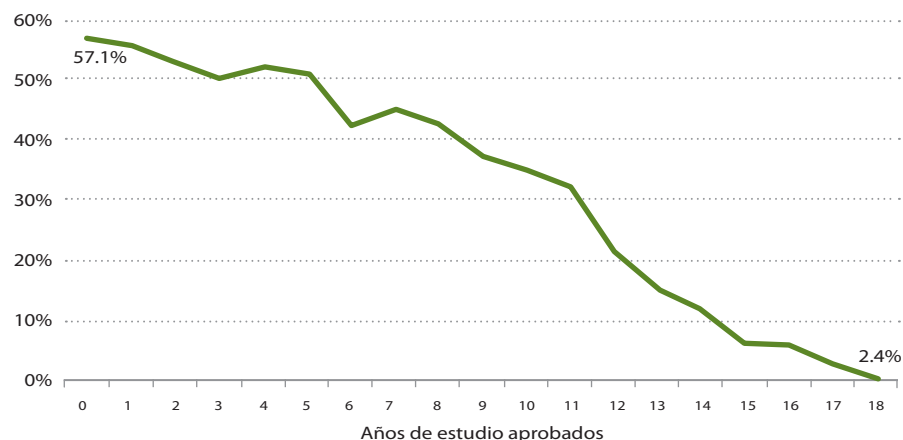
Más allá del comportamiento de estas cifras, lo cierto es que no existe una sola manera de sentir o de vivir la pobreza, como tampoco hay una sola forma de medirla y erradicarla. Las expresiones de la pobreza son multifacéticas y están ligadas a esas aspiraciones y dimensiones del bienestar —más allá de las estrictamente materiales o monetarias— que las personas, por diversas razones, no pueden disfrutar a lo largo de su vida.

La no consideración de las otras esferas del bienestar conduce a que los diagnósticos de pobreza generalmente no dan cuenta de cuáles son las principales carencias de los pobres, además de que estimulan el diseño de estrategias y políticas para erradicar la pobreza que privilegian el crecimiento económico.

Con el propósito de evidenciar las limitaciones de este enfoque, a continuación se muestra que la erradicación de la pobreza —aun medida de forma tradicional como pobreza de ingresos—, si bien es posible por medios económicos, sería más rápida y sostenible si las políticas públicas apostarían a otras dimensiones

**No existe una sola manera de sentir o de vivir la pobreza, como tampoco hay una sola forma de medirla y erradicarla. Las expresiones de la pobreza son multifacéticas y están ligadas a esas aspiraciones y dimensiones del bienestar que van más allá de las estrictamente materiales o monetarias.**

**GRÁFICO 7.2 // Tasas de pobreza según años de estudio aprobados (2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC, 2010.

**Está probado que una persona tendría menores probabilidades de ser pobre en la medida que sea más educada, tenga acceso a mejores servicios de salud y goce de una mejor inserción laboral**

clave del bienestar humano. Es decir, que una persona tendría menores probabilidades de ser pobre en la medida en que sea más educada, tenga acceso a mejores servicios de salud y goce de una mejor inserción laboral, entre otras.

### Educación

La incidencia de la pobreza de ingresos está relacionada inversamente con la educación de las personas. Como se muestra en el gráfico 7.2, del total de personas con cero años de estudios aprobados, aproximadamente el 57% se encuentra en situación de pobreza. Dicha proporción cae aproximadamente al 43% y al 21% para las personas que han completado la educación primaria y el bachillerato, respectivamente. De acuerdo con las estimaciones, las tasas de pobreza son nulas para la población que ha logrado educación universitaria (alrededor del 17-18 años de estudio aprobados).

### Trabajo

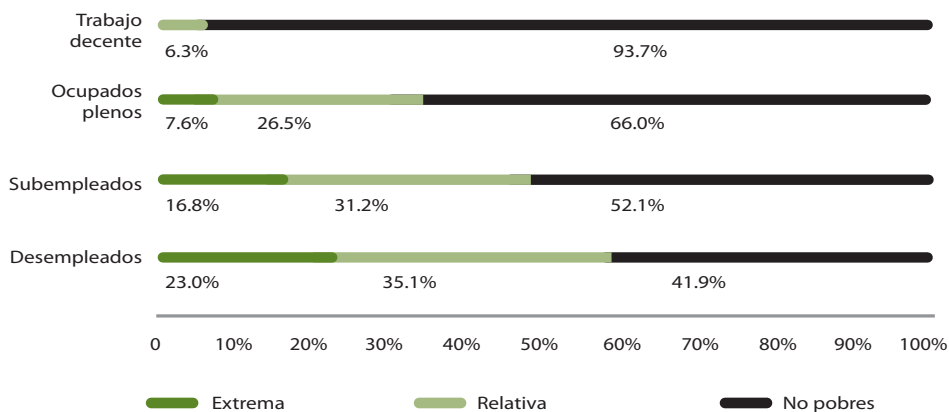
El tipo de inserción laboral también determina en gran medida los ingresos con los que cuenta una persona y su familia para satisfacer sus necesidades, por lo que incide de manera directa en los niveles de pobreza. Al analizar

el comportamiento de las tasas de pobreza según el tipo de inserción laboral, se encuentra que las mayores corresponden a la población desempleada con un 58.1% (23% en pobreza extrema y 35.1% en pobreza relativa). Luego están los trabajadores subempleados, con una tasa de pobreza de 48% (16.8% en pobreza extrema y 31.2% en pobreza relativa). A estos le siguen los trabajadores con ocupación plena sin remuneración justa<sup>4</sup> o protección social,<sup>5</sup> con una tasa de pobreza de 34.1% (7.6% en pobreza extrema y 26.5% en pobreza relativa). Finalmente, las tasas de pobreza más bajas (6.3%) corresponden a las personas con trabajo

4. Se calculó a partir del consumo reportado en la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006* (MINEC y DIGESTYC, 2008b). Se tomó como referencia el promedio simple de los deciles 4, 5 y 6 actualizado al 2009 (US\$559.6 y US\$316.7 para el área urbana y rural, respectivamente). Luego se dividió este consumo promedio por el promedio de trabajadores por hogar, según el área geográfica (1.53 y 1.38 para el área urbana y rural, respectivamente). Así, el indicador de remuneración justa para el área urbana resultó ser de US\$365.9, y de US\$229.4 para el área rural.

5. El indicador de protección social resulta de la combinación de contar con contrato de trabajo y cobertura de seguridad social.

**GRÁFICO 7.3 // Tasas de pobreza por tipo de inserción laboral (2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC, 2010.

decente<sup>6</sup> (gráfico 7.3). En otras palabras, estar desempleado o subempleado es, en buena medida, sinónimo de estar en una situación de pobreza, mientras que acceder a un trabajo bien remunerado que cuente con redes de protección social (trabajo decente) asegura mejores niveles de bienestar.

### Vivienda

Las posibilidades de acceder a una vivienda digna se ven sustancialmente disminuidas para los hogares con mayores niveles de pobreza. El gráfico 7.4 resume la relación entre la precariedad de una vivienda en sus componentes estructurales y servicios básicos,<sup>7</sup> y los niveles de pobreza prevalentes. Como es de esperar, la mayoría de viviendas con cero carencias corresponden a hogares no pobres. Según los cálculos realizados, en las viviendas sin carencias, el 77.3% de sus residentes son no pobres;

del restante 22.7%, el 4.6% viven en pobreza extrema y el 18.1% en pobreza relativa.

Por el contrario, en las viviendas con 6 carencias el 73.3% son personas pobres (35.5% pobres extremos y 37.8% pobres relativos) y únicamente el 26.7% son personas no pobres. Como en los casos anteriores, llama la atención que aun en las situaciones más extremas de precariedad existen grupos de personas que de acuerdo con su situación de ingresos se clasifican como no pobres, pero que presentan deficiencias en cuanto a alguna dimensión del bienestar. En este caso, no pobres que carecen de acceso a una vivienda segura en términos de los materiales de construcción o de los servicios básicos mínimos.

### Salud

En cuanto al acceso a la salud, se ha encontrado que la red del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS) atiende a la mayoría de la población pobre. De acuerdo con los datos del cuadro 7.1, el 86% de las personas en situación de pobreza acudió a algún establecimiento del MSPAS. La segunda opción más utilizada por las personas en condición de pobreza es el Instituto Salvadoreño del Seguro Social —ISSS— (6%), seguido de la atención médica privada

6. La aproximación al trabajo decente utilizada resulta del cálculo del total de ocupados plenos que cuentan con una remuneración justa o con alguna protección social.

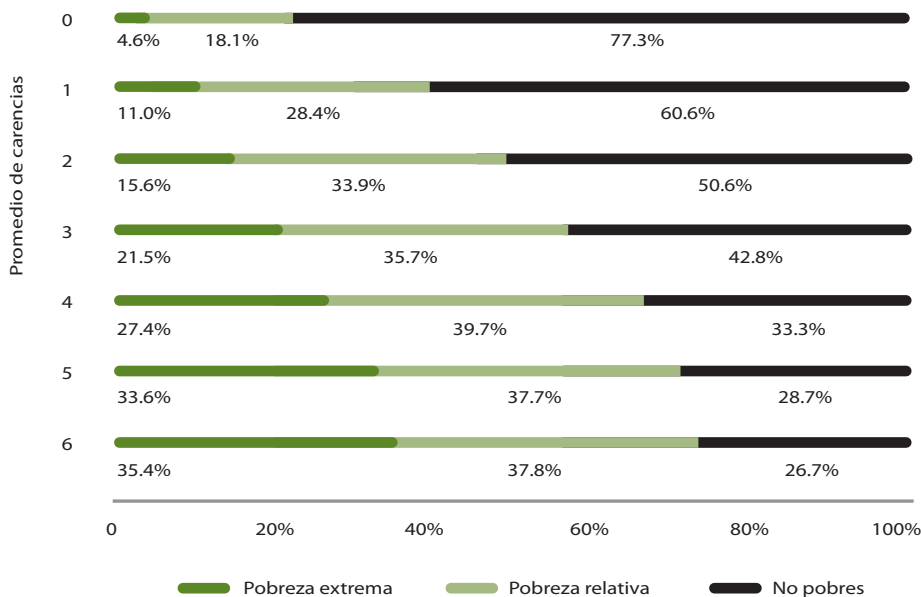
7. Se analizan los materiales del piso, paredes y techo, y el acceso a agua, electricidad y saneamiento.



Las posibilidades de acceder a una vivienda digna se ven sustancialmente disminuidas para los hogares con mayores niveles de pobreza



**GRÁFICO 7.4 // Tasas de pobreza según conteo de carencias en vivienda (2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC, 2010.

**Apenas 1 de cada 10 personas en situación de pobreza está afiliada a algún sistema de pensiones, mientras que el 88.2% de los pobres no cuentan con ninguna cobertura de pensiones**

(4.4%) y la atención mediante ONG y otros (1.7% y 1.8%, respectivamente). En cuanto a la población no pobre se ha encontrado que las fuentes de atención médica son más diversificadas. Así, el 55.9% acude a la red del MSPAS, el 20.8% a la red privada y el 18.2%, a la red del Seguro Social.

Lo anterior muestra lo importante que resulta para las personas, independientemente de su condición socioeconómica, contar con acceso a una red de protección que les asegure un estándar de salud para llevar una vida larga y saludable. En el caso de los pobres resulta más evidente la necesidad de contar con una dotación oportuna y gratuita de este servicio ya que, como se ha visto antes, carecen de un empleo formal o de los recursos suficientes para costear atención privada; es decir, la red pública es prácticamente la fuente de atención médica. Vale la pena destacar que en el caso de las personas clasificadas como no pobres, a pesar de encontrarse en una mejor posición económica, el servicio público continúa siendo el principal provisor de atención médica.

### Pensiones

En lo que respecta a la cobertura de pensiones, se tiene que las personas en situación de pobreza son quienes menos gozan de este beneficio. De acuerdo con los datos del cuadro 7.1, 1 de cada 10 personas está afiliada a algún sistema de pensiones, mientras que el 88.2% restante no cuentan con ninguna cobertura de pensiones. Llama poderosamente la atención que del contingente de personas no pobres, únicamente un 36.4% cuenta con afiliación a algún sistema de pensiones y un 4.2% es beneficiario. Es decir que, a pesar de encontrarse en una situación más favorable en términos de ingresos, también tendrían un déficit alto en una de las dimensiones altamente valoradas en la vejez.

Por lo tanto, no cabe duda que la educación, el empleo, la calidad de la vivienda y el acceso a redes de servicios de salud y pensiones juegan un rol fundamental en la erradicación de la pobreza: no es casualidad que todos estos sean considerados pilares del desarrollo



**CUADRO 7.1 // Población cubierta por sistema de pensiones y salud, según condición de pobreza, en porcentaje (2009)**

CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA	PENSIONES				SALUD					
	Afiliados	Beneficiarios	Sin cobertura	Total	MSPAS	ISSS	Privados	ONG	Otros	Total
Pobreza extrema	3.3	0.3	96.4	100.0	92.0	2.4	2.3	1.2	2.1	100.0
Pobreza relativa	13.8	1.5	84.7	100.0	83.2	7.8	5.4	1.9	1.7	100.0
Total pobres	10.6	1.2	88.2	100.0	86.1	6.0	4.4	1.7	1.8	100.0
No pobres	36.4	4.2	59.4	100.0	55.9	18.2	20.8	2.3	2.8	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC, 2010.

humano. Tampoco resulta extraño que sean algunos de los fundamentos de la política social de países que han realizado una apuesta por el bienestar de la gente (capítulo 12).

Otro hallazgo no menos importante es que, si se aplica la metodología de pobreza de ingresos, muchas personas que no son pobres presentan déficit en esferas no ligadas estrictamente al ámbito monetario. En otras palabras, que las privaciones y fuentes de malestar de una persona van más allá de las relacionadas con los ingresos. Esto da pie para concluir que es necesario realizar una medición más integral de la pobreza que oriente los instrumentos de política social hacia personas no pobres monetariamente, pero con déficit de bienestar en otras esferas fundamentales para una vida plena.

### La vulnerabilidad: la angustia de perder el bienestar

Así como existen personas con privaciones en esferas ajenas al ingreso, hay personas, familias y comunidades que están expuestas constantemente a riesgos que pueden poner en peligro su bienestar. Problemas de salud, desempleo, delitos violentos o un cambio repentino en las condiciones del mercado pueden, en principio, afectar a todos. Por su parte, el clima también genera una serie particular de riesgos: las sequías, terremotos, tormentas y otros fenóme-

nos tienen el potencial de perturbar la vida de las personas al ocasionar pérdidas en sus ingresos, bienes y oportunidades (PNUD, 2007).

Lo anterior lleva a pensar que a lo largo de la vida, una persona no pobre puede verse privada del bienestar en un momento dado, o que una persona pobre profundice los niveles de malestar preexistentes, como consecuencia de la ocurrencia de un evento adverso. En ese comportamiento dinámico hace su aparición el concepto de vulnerabilidad.

Desde el punto de vista académico, el término ‘vulnerabilidad’ ha sido utilizado en muchos sentidos.<sup>8</sup> Sin embargo, para la gente es sinónimo de vivir una vida angustiosa. Nace de la indefensión para dar respuesta a situaciones fuera de su control; genera preocupaciones y miedo ante la amenaza de un desastre natural, de la violencia o el crimen; ante la muerte o enfermedad de algún miembro del hogar, la pérdida del empleo, el hambre o la miseria en

8. Para Chambers (1989, citado en Dercon, 2005), la vulnerabilidad se refiere a la indefensión y falta de medios para hacer frente a contingencias sin que estas causen daño en la vida de las personas. El Banco Mundial (2001, citado en Dercon, 2005) entiende la vulnerabilidad como la probabilidad de que un *shock* resulte en una pérdida de bienestar. Por último, Alwang, Spiegel y Jorgenson (2001, citado en Dercon, 2005), relacionan la vulnerabilidad con el sentido de inseguridad, de daño potencial o de que algo malo está por pasar.

## RECUADRO 7.1 // LA EXPOSICIÓN A AMENAZAS EN EL SALVADOR

El Salvador es un país cuyos habitantes están expuestos a una serie de eventos capaces de afectar su bienestar. Estas amenazas son de diferente tipo, ya que puede tratarse de eventos relacionados con el mercado laboral, tales como pérdida de empleo y reducción de ingresos; el crimen y la violencia, tales como hurtos, lesiones y muertes; problemas de salud, provocados por accidentes o enfermedades de miembros del hogar; la actividad agrícola, tales como sequías, inundaciones, cambios de precios (en productos o insumos), plagas, etc.; fenómenos telúricos, como terremotos; y otros.

En relación con el mercado laboral, la EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010) revela que 7.3% de las personas declararon haber perdido su trabajo de forma no voluntaria en el último año. Por otra parte, El Salvador es uno de los países con mayores niveles de inseguridad ciudadana del mundo: el 21.3% de su población dijo haber sido víctima directa de algún hecho delincuencia (robo, agresión, extorsión, chantaje, amenazas, lesiones u otro delito) durante el 2009 (IUDOP, 2009). Además, en el mismo año se produjeron alrededor de 70 homicidios al mes por cada 100,000 habitantes, versus un promedio de 9 en el mundo y de 25 en América Latina (PNUD, 2009a).

En cuanto a accidentes de tráfico, el país presenta una alta tasa de mortalidad. Solo en el 2009 estos accidentes provocaron más de 1,100 muertes. Producto de ello, El Salvador tiene la tasa de víctimas mortales por accidentes de carretera más alta de Centroamérica, con 23.9 muertes por cada 100,000 habitantes, versus 12.7 de Costa Rica y 10.8 de Nicaragua (PNUD, 2009a).

Adicionalmente, la exposición a desastres naturales es alta y la vulnerabilidad es creciente. En promedio se estima que 160,000 personas en el país resultan afectadas anualmente por desastres naturales, cuyo costo anual asciende al 4.2% del PIB, y que 41 de cada 100 salvadoreños residen en municipios de alto riesgo (CEPAL, 2009).

la vejez. Estos dramas humanos son, en el caso particular de las personas más pobres, parte de la cotidianidad debido a que su exposición a riesgos es mucho más alta.

Además, un hogar en pobreza (permanente o transitoria) es propenso a tomar decisiones que comprometan el bienestar de sus miembros en el futuro, aun si sale del bache económico. Entre estas decisiones están la de sacar a los hijos del sistema educativo, incorporar a los menores de edad a la fuerza laboral, vender activos productivos, favorecer la migración de alguno de los miembros e, incluso, reducir el gasto en salud.

Según Santos (2007), algo de esto ocurrió en El Salvador en los hogares afectados por los terremotos del 2001. Los niños de estos hogares mostraron una menor probabilidad de asistir a la escuela (la probabilidad de asistir se redujo en un 6%); una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral (su participación pasó del 6.5% al 16.5%); y el número de horas trabajadas fuera del hogar aumentó considerablemente. A juicio de esta investigadora, la pérdida en las cosechas derivada de los terremotos parece haber sido la vía principal a través de la cual el desastre impactó a los niños.

Si se contara con más estudios de esta naturaleza y con sistemas de información para

identificar y cuantificar oportunamente los hogares con alto riesgo de caer en pobreza ante la ocurrencia de ciertas adversidades, sería más fácil diseñar estrategias y políticas para minimizar estos impactos de mediano plazo.

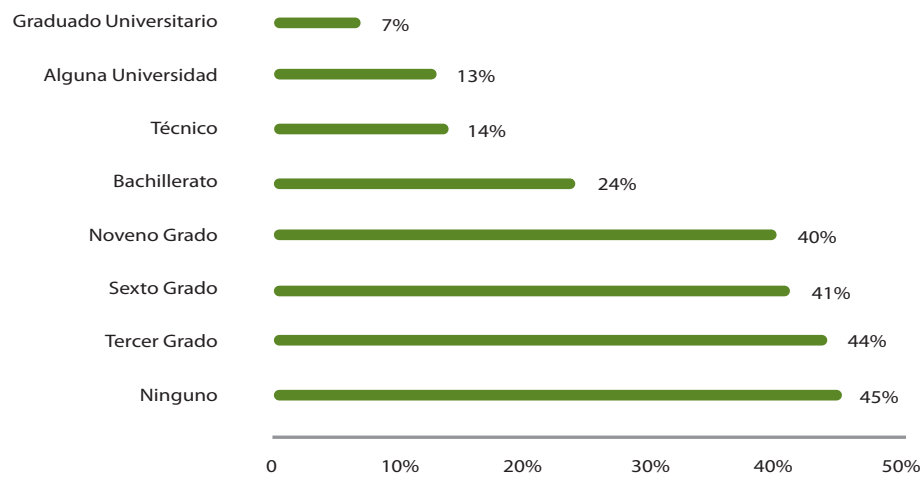
Lamentablemente, la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples* (EHPM) que realiza anualmente el Ministerio de Economía (MINEC) no recoge mayor información sobre el impacto socioeconómico ocasionado por las amenazas más comunes que enfrenta la población salvadoreña. La única excepción son unas preguntas específicas sobre la pérdida involuntaria de empleo y sobre enfermedades de miembros del hogar.<sup>9</sup>

Idealmente, para estudiar la condición de vulnerabilidad se debería trazar la evolución de un mismo grupo de hogares (panel) a través del tiempo, identificando los eventos adversos más comunes que experimentan e indagando la forma en que reaccionan: verificar si, por ejemplo, reducen su consumo, liquidan activos o recurren a fuentes de crédito, tanto formales

---

9. Las encuestas de hogares de Guatemala sí indagaron sobre el impacto de eventos adversos, tales como las sequías y las lluvias excesivas.

**GRÁFICO 7.5 //** Porcentaje de hogares altamente vulnerables (con probabilidad mayor al 40% de caer en pobreza), según educación del jefe del hogar (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINEC y DIGESTYC, 2010.

**La vulnerabilidad económica está estrechamente relacionada con la educación de quien ostenta la jefatura del hogar**

como informales. O, si como resultado de la pérdida del empleo de uno de los jefes del hogar, existe algún cambio en la inversión en salud o educación de los menores del hogar.

En El Salvador no existe información reciente sobre la evolución de paneles de hogares; por ello como alternativa para hacer un análisis de la vulnerabilidad de los hogares, se optó por usar datos de corte transversal, es decir, donde no se sigue a los mismos hogares a través del tiempo. Para ello se desarrolló una metodología (véanse los Anexos metodológicos) encaminada a contestar las siguientes interrogantes: ¿qué tan probable es que un hogar caiga en pobreza de ingresos en el siguiente año?, y ¿qué factores están asociados con una mayor probabilidad de pasar a ser pobre? Una familia puede no ser pobre actualmente, pero ser vulnerable al presentar características socioeconómicas y demográficas que la vuelven propensa a caer por debajo del umbral de la pobreza ante la aparición de ciertas amenazas. Metodológicamente se estimó una función de probabilidad de caer en pobreza según diferentes condiciones de los hogares. Se clasificó a un hogar como altamente vulnerable si presenta una probabilidad del 40% o más de caer en pobreza.

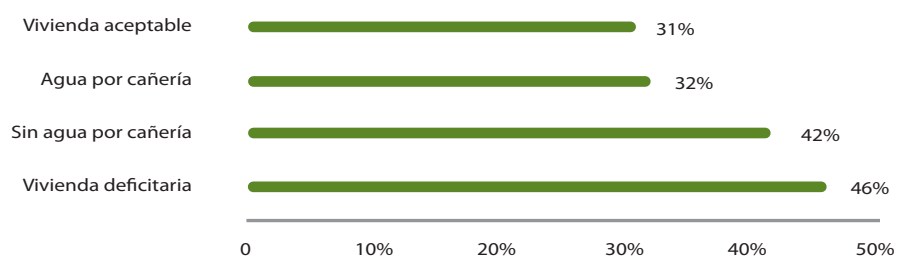
### Educación

La vulnerabilidad económica está estrechamente relacionada con la educación de quien ostenta la jefatura del hogar (gráfico 7.5). El porcentaje de hogares vulnerables es superior al 40% para aquellos cuyo jefe tiene estudios iguales o menores al noveno grado. Estos niveles educativos están asociados con condiciones desfavorables de inserción laboral, tales como subempleo, precariedad del empleo y bajos salarios. En contraste, solo el 7% de los hogares donde el jefe tiene grado universitario son altamente vulnerables. En suma, la vulnerabilidad se reduce de forma significativa cuando el jefe del hogar ha alcanzado el bachillerato.

### Vivienda

Aunque se consideran como no pobres, casi la mitad de los hogares con viviendas deficitarias tiene alta probabilidad de caer en pobreza (gráfico 7.6). En comparación, el porcentaje de hogares vulnerables que cuentan con una vivienda de características aceptables es considerablemente menor, al igual que la situación de las familias que habitan viviendas con agua

**GRÁFICO 7.6 //** Porcentaje de hogares altamente vulnerables (con probabilidad de 40% de caer en pobreza), según tipo de vivienda



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2005, 2006 y 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2006, 2007 y 2008a).

potable por cañería, donde 3 de cada 10 tienen alta vulnerabilidad.

### Empleo

Los trabajos formales no solo están asociados con mayores ingresos promedio y menores tasas de pobreza, sino también con menor vulnerabilidad económica. El cuadro 7.2 presenta la magnitud de vulnerabilidad en función del porcentaje de miembros del hogar que tienen empleos formales. El 36.8% de los hogares donde ningún miembro ocupado tiene trabajo formal son altamente vulnerables, frente al 17% de los hogares cuyos miembros poseen, todos, empleos formales.

Los hogares vulnerables no sólo tienen una mayor probabilidad de caer en pobreza sino que también presentan un consumo más volátil, lo que refleja su menor capacidad para atenuar el efecto de eventos adversos que afectan su bienestar. Por ejemplo, se encontró que la mayor fuente de inestabilidad en el consumo se atribuye a la tasa de desempleo, y que los hogares con más trabajadores en el sector formal sufren de menor volatilidad.

### Seguridad social

El acceso a un seguro médico por parte de los miembros de un hogar es una variable estrechamente vinculada con menores niveles de

**CUADRO 7.2 //** Porcentaje de hogares altamente vulnerables según grado de formalidad del empleo de sus miembros

GRADO DE FORMALIDAD *	TASA POBREZA	% DE HOGARES VULNERABLES	% HOGARES
0%	33.5%	36.8%	65.5%
33%	26.6%	33.9%	2.6%
50%	23.1%	27.3%	8.4%
66%	26.2%	24.1%	1.9%
100%	15.8%	17.0%	21.5%
Todos	28.6%	31.5%	100.0%

\* Número de trabajadores formales del hogar dividido por el número de trabajadores ocupados del hogar.

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2005, 2006 y 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2006, 2007 y 2008a).

**CUADRO 7.3 //** Porcentaje de hogares altamente vulnerables según miembros del hogar con seguro médico

PORCENTAJE DE MIEMBROS DEL HOGAR CON SEGURO MÉDICO					
	Ninguno	Entre 0 y 39%	Entre 40 y 99%	Todos	Total país
Tasa de pobreza	37%	26%	12%	8%	29%
Porcentaje vulnerable	40%	33%	15%	6%	32%
Porcentaje de hogares	62.4%	10.8%	15.8%	10.9%	

Fuente: : Elaboración propia con base en EHPM 2005, 2006 y 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2006, 2007 y 2008a).

**La medición de la pobreza ha estado influenciada por una visión unidimensional y de mínimos. Además, considera el ingreso como el único medio para superar la pobreza y acceder a un nivel mínimo de bienestar**

pobreza y de vulnerabilidad. El cuadro 7.3 muestra que solo el 6% de los hogares donde todos los miembros tienen seguro médico puede catalogarse como vulnerable, en comparación con el 40% de los hogares donde ninguno de sus miembros está asegurado.

El análisis realizado ha permitido determinar las características socioeconómicas y demográficas de los hogares que presentan mayores niveles de vulnerabilidad. Los resultados obtenidos también permiten concluir que los factores más estrechamente vinculados con la vulnerabilidad son los mismos que se relacionan con la pobreza.

Queda, sin embargo, como tarea pendiente para el país hacer los ajustes correspondientes a la EHPM para que pueda proporcionar información más abundante (incorporando preguntas específicas) y precisa (dando seguimiento a paneles) sobre el comportamiento de los hogares cada vez que enfrentan adversidades de diferente naturaleza. Esto es particularmente importante para El Salvador, que se caracteriza por ser uno de los países con mayor exposición a la ocurrencia de desastres en el mundo debido a la elevada incidencia de eventos geológicos, hidrometeorológicos y movimientos de masa. Como prueba téngase en cuenta que casi el 90% del territorio nacional, donde habita el 95% de la población, está clasificado como área de riesgo. Se estima además que de cada 100 salvadoreños, 41 residen en municipios de alto riesgo, que son aquellos que se han visto afectados por más de tres amenazas naturales (PNUD, 2009b).

También es uno de los países que en términos relativos registra mayores pérdidas económicas relacionadas con desastres de origen ambiental (véase capítulo 10).

### **Hacia una medición multidimensional de la pobreza**

Tal como se ha señalado anteriormente, la medición de la pobreza ha estado influenciada por una visión unidimensional y de mínimos. Concretamente se considera que en cada sociedad existe un conjunto de bienes y servicios indispensables para que las personas puedan lograr un nivel mínimo de bienestar, cuya adquisición requiere contar con cierto nivel de ingreso. En otras palabras, el ingreso se ve como el único medio para superar la pobreza y acceder a un nivel mínimo de bienestar.

Sin embargo, las personas relacionan su bienestar con diferentes dimensiones de la vida. El ingreso es importante, pero no lo es todo. Contar con buena salud, trabajo decente, seguridad, buena educación, vivienda digna e ingresos que aseguren la vejez, entre otros, son aspectos que una y otra vez aparecen como fundamentales para las personas en las encuestas de opinión pública (capítulo 2). De ahí que resulte indiscutible que si se mide la pobreza únicamente bajo la óptica de los ingresos, se pierden de vista los avances o retrocesos que las personas pueden experimentar en otras áreas que también son determinantes de su bienestar.

## RECUADRO 7.2 // VENTAJAS DE UTILIZAR UNA METODOLOGÍA MULTIDIMENSIONAL PARA MEDIR LA POBREZA

Adoptar el enfoque multidimensional de pobreza para diseñar políticas públicas trae una serie de ventajas, entre las que destacan las siguientes:

- Permite realizar una conexión entre los derechos sociales reconocidos constitucionalmente y las condiciones de bienestar a las que debe apuntar la política social del país.
- Contribuye a hacer más visible el tipo de políticas (económicas, sociales, focalizadas y universales) que debe llevar a cabo el Estado para disminuir los niveles de pobreza y vulnerabilidad.
- El análisis puede desagregarse en subgrupos poblacionales (por género, por región, por edad, entre otros) lo que favorece que la política pública se focalice en los grupos más vulnerables. Además facilita el análisis de las causas de estas vulnerabilidades.
- Permite clasificar a la población en relación con su condición de pobreza y de su vulnerabilidad a caer en ella. La política pública que sigue estos dos caminos paralelos, el de la lucha contra la pobreza y el de su prevención, es más completa y sistémica, y con mayores posibilidades de éxito en términos de aumentar el desarrollo humano de la población.
- Hace posible realizar evaluaciones sistemáticas del impacto de las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado, así como de los programas apoyados por la cooperación internacional.

La medición tradicional de la pobreza tampoco da cuenta de los riesgos y desastres con los que pobres y no pobres se enfrentan en la vida, examinados en la sección anterior. El riesgo de ser pobre y la incertidumbre sobre la capacidad de asegurar condiciones de vida dignas en el futuro son parte esencial de la experiencia del malestar (Dercon, 2005).

En cambio, un enfoque multidimensional para medir la pobreza permite el diseño de políticas sociales más compatibles con el enfoque de desarrollo humano. Además genera condiciones para que las personas asuman un mayor protagonismo en diversos aspectos que afectan sus vidas. Asimismo, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o «normas programáticas» para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas (Jahan, 2004).

### ¿Cómo transitar a una medición multidimensional de la pobreza?

Si bien la discusión académica y los derechos reconocidos a las personas estimulan la transición hacia una medición multidimensional de la pobreza, esta no es una tarea sencilla. Antes deben resolverse varios retos, tales como la definición de las dimensiones relevantes, las interacciones entre las mismas o las restricciones

de las fuentes de información. Estos desafíos han generado una amplia discusión, la cual, si bien reconoce la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional, también es consciente de una diversidad de dificultades para volver operativa una medición de esta naturaleza (CONEVAL, 2009).

A pesar de los inconvenientes, la idea de transitar hacia una medición multidimensional es que se reconozca y materialice el contrato social que los países generalmente han acordado en sus ordenamientos constitucionales. Pretende también que se atiendan dimensiones que la gente reconoce como clave en su bienestar y que, por ende, deben constituir los ejes de la política social. En otras palabras, la medición multidimensional debe responder a un diagnóstico desde las preocupaciones de la gente.

En términos simples, la transición hacia este nuevo enfoque implica: determinar las dimensiones que se utilizarán en la medición; definir los indicadores que se utilizarán para cada una de estas dimensiones; establecer los umbrales a partir de los cuales se considerará que una persona u hogar tiene carencia en un indicador específico; y, por último, diseñar un método de agregación para presentar un indicador sintético. Es importante tomar en cuenta que las dimensiones e indicadores que se pueden incluir están, la mayoría de las veces, limitados por el instrumento estadístico que sirve



**La población de El Salvador presenta enormes carencias asociadas con la educación del jefe del hogar y las condiciones sanitarias de los hogares**

**CUADRO 7.4 //** Propuesta para una medición multidimensional de la pobreza

DIMENSIÓN	INDICADOR	UMBRAL
Ingresos	• Nivel de ingresos	• Línea de pobreza de US\$2 per cápita al día
Educación	• Asistencia escolar • Escolaridad promedio jefe del hogar	• Niños entre 7 y 15 años • 5 años de educación
Salud	• Condiciones sanitarias • Acceso a agua	• Inodoro o letrina en vivienda • Agua potable en la vivienda
Vivienda	• Precariedad de materiales	

Fuente: Elaboración propia con base en Battistón et al., 2009.

de base para la recolección de información (encuestas de hogares, encuestas de ingresos y gastos, u otros). Por ello, un paso crítico aunque no siempre considerado es la homogenización entre aspiraciones sociales y métodos de recolección de información que permitan al hacedor de políticas públicas medir la convergencia o distanciamiento de estos.

Haciendo una lectura cruzada del contrato social salvadoreño y las aspiraciones sociales de la gente (capítulo 2), se encuentra que el núcleo básico de las dimensiones que deberían ser consideradas en este tipo de medición estaría integrado por educación, salud, empleo, ingresos, vivienda y pensiones. También podrían ser incorporadas algunas otras dimensiones que impactan en los niveles de bienestar de la población, como transporte y seguridad ciudadana, así como alguna medida que oriente sobre los niveles de cohesión social en el país. Por último, es necesario que la medición dé cuenta sobre el grado de vulnerabilidad económica y ambiental que enfrenta la ciudadanía salvadoreña.

Para ilustrar lo que significaría este cambio en la forma de investigar y medir la pobreza, se hace referencia a los resultados de un estudio en el que se aplicó una aproximación multidimensional de pobreza a seis países de América Latina, incluido El Salvador (Battistón et al., 2009). Las dimensiones, indicadores y umbrales que los autores utilizan para crear una aproximación multidimensional aparecen en el cuadro 7.4.

Los resultados más importantes de dicho estudio fueron que El Salvador presentaba las

mayores carencias de los seis países latinoamericanos analizados.<sup>10</sup> En cuatro de los seis indicadores el país exhibió tasas de privación del 40% o más. Las carencias más importantes estaban asociadas con la educación del jefe del hogar y las condiciones sanitarias de los hogares salvadoreños. En el 2006 la mitad de la población vivía en un hogar donde el jefe tenía menos de 5 años de educación y dos tercios vivían en hogares sin condiciones sanitarias adecuadas (en contraste, en Argentina, Chile y Uruguay no excedían el 17% de sus hogares urbanos).

Otro de los hallazgos más interesantes del estudio fue que en El Salvador, junto a México y Brasil, 1 de cada 10 individuos sufría de 4 o más carencias. En otras palabras, el estudio mostraba que la pobreza en estos países era de carácter multidimensional, mientras que en las zonas urbanas de Chile, Uruguay y Argentina tendía a estar asociada con una dimensión específica.

La aplicación de un concepto más amplio en la medición de la pobreza revela resultados que no son evidentes con la medición tradicional basada en ingresos; así, está claro que en el país existen otras carencias sociales más allá del ingreso (Battistón et al., 2009; FLACSO, MINEC, PNUD, 2010). También permite identificar que las brechas entre las

10. Los países que cubrió el estudio fueron Brasil, Uruguay, Argentina, México, Chile y El Salvador.

zonas urbanas y rurales son mayores cuando se considera un enfoque multidimensional: la pobreza según la educación del jefe del hogar es la categoría con mayores tasas de privación de las dimensiones ejemplificadas. En suma, lo que muestran estos resultados, junto al perfil de carencias sociales de la población pobre por ingresos, es la importancia de migrar hacia una medición que permita dar cuenta de todas las carencias y amenazas en términos del bienestar económico y social que sufre una porción importante de la población salvadoreña.

Para llegar a una medición con este nuevo enfoque es indispensable iniciar un proceso que establezca los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. A fin de desarrollar este trabajo, es crucial la participación de instituciones con prestigio académico, tecnologías de información e independencia de análisis que aseguren la transparencia de los datos y cálculos. Por otra parte, la metodología que se desarrolle

debe satisfacer varios criterios, entre los cuales destaca la creación de una correspondencia entre lo convenido en la *Constitución de la República de El Salvador* (1983) y otros compromisos adquiridos en convenios internacionales y marcos legales locales, así como la forma en que se concibe y mide la pobreza.

La metodología debe ser alimentada con una variedad de indicadores pertinentes a partir de la información que se pueda obtener o procesar de las diferentes fuentes disponibles. Asimismo debe precisar la contribución de cada dimensión a la pobreza y permitir la desagregación de la información por niveles territoriales y grupos poblacionales. Otro criterio fundamental que debe cumplir es la comparabilidad de los indicadores a lo largo del tiempo.

Por último, los resultados de la aplicación de esta metodología deben servir para evaluar la política económica y social, así como para verificar los avances en el cumplimiento del contrato social del país.





## ¿Tuyo, mío, nuestro? Un análisis de género de los activos

La pobreza ha sido una de las principales preocupaciones de la agenda pública en El Salvador en las últimas décadas. Su análisis, sin embargo, se ha centrado en los hogares como unidad homogénea, sin considerar por separado a quienes los integran ni cómo sus relaciones, necesidades e intereses están marcados por su condición y posición<sup>1</sup> de género. Mayor visibilidad han tenido las diferencias entre hogares según el sexo de quien ejerce la jefatura, aunque, algunas veces, sesgos socioculturales no permiten distinguir quién la ocupa en efecto.<sup>2</sup>

La metodología más usada para definir la pobreza, basada en la determinación de una línea monetaria de pobreza, no ha contribuido a caracterizar las asimetrías de género. Por una parte, las tasas de pobreza por sexo de la

última década arrojan datos equivalentes para hombres y mujeres; lo mismo ocurre con las proporciones de hogares pobres con jefatura femenina y masculina. Así, en el país no se puede demostrar con cifras que haya una feminización de la pobreza, como ocurre en otras sociedades. Por otro lado, la línea monetaria no contempla dimensiones de la pobreza que van más allá de los ingresos, donde podrían encontrarse claras brechas de género: el uso del tiempo, la carga global de trabajo (fuera y dentro del hogar), las estrategias para compensar el déficit de ingresos (la migración y el trabajo infantil, con la consecuente deserción escolar), y el control de activos, entre otras.

El tema de este capítulo, el análisis de activos, contribuirá a una mejor comprensión de las disparidades económicas entre hombres y mujeres que no se reflejan en los análisis tradicionales de pobreza. Antes de explicar por qué, conviene definir qué se entiende por activos: bienes económicos, tangibles o intangibles, que pueden ser convertidos en efectivo. Los activos pueden ser reales (vivienda, tierra, equipos, negocios) y financieros (pensiones y ahorros, entre otros). El análisis de activos, entonces, es importante para determinar asimetrías de género: primero, porque los activos pueden ser un factor generador de ingresos. Segundo, porque proveen servicios importantes para el bienestar de las personas

**Entre 1999 y el 2008, del total nacional de personas propietarias de vivienda, las mujeres no han sobrepasado el 42%. Las asimetrías entre hombres y mujeres son más profundas en la zona rural: ellas han constituido, en promedio, un poco más de un tercio de las personas propietarias**

---

1. La condición se refiere a las condiciones materiales de las personas, mientras que la posición, a su estatus socioeconómico. Ambos aspectos están influidos por las relaciones de género.

2. La identificación de quién ejerce la jefatura se da mediante el reconocimiento de la autoridad de un miembro del hogar por parte del resto de integrantes del mismo. Este criterio subjetivo puede subestimar el número de mujeres como cabezas de familia ya que, debido a los patrones socioculturales de discriminación femenina, hay una tendencia a desconocer la autoridad de estas.

(como en el caso de una vivienda). Tercero, porque constituyen un amortiguador ante eventos no previstos si se les convierte en dinero o se les utiliza como garantía para acceder a créditos. Cuarto, porque pueden ser pasados de generación en generación. Por último, la posesión de activos fortalece el poder de negociación de las personas al interior de las familias y fomenta su participación en la toma de decisiones relacionadas con los recursos (Agarwal, 1997).

El presente capítulo se ocupa del análisis de activos desde un enfoque de género, para conocer cómo se expresan las desigualdades entre hombres y mujeres en la adquisición, propiedad, control y derechos formales de propiedad (títulos)<sup>3</sup> de los principales activos que conforman la economía de la gente, a saber: vivienda, tierra, ahorros, pensiones y negocios. Asimismo, se estudian las normas sociales subyacentes en las brechas de género. Los hallazgos aquí presentados resultan medulares para generar recomendaciones de política pública que promuevan la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres en el acceso a los recursos económicos y el fomento del empoderamiento económico de las mujeres.

## ¿De quién es la vivienda y la tierra?

### Propiedad de la vivienda<sup>4</sup>

La vivienda ha sido uno de los activos más significativos y una de las necesidades más senti-

---

3. La adquisición se refiere a las formas en que se obtiene la propiedad de los activos: compra-venta, herencia o donación, entre otras. La propiedad es la noción de pertenencia, aunque no se cuente con un título formal que establezca derechos. El control alude a la posibilidad de decidir sobre el activo en cuestión, ya sea que la persona tenga o no la propiedad o cuente con un documento legal que le dé derechos sobre la misma. Finalmente, los derechos formales se refieren a la existencia de un documento legal registrado en el Centro Nacional de Registros (CNR), que establezca formalmente a quién pertenece la propiedad.

4. En el capítulo 4 se analiza el sector de la vivienda en la economía de la gente.

das de la población. Su adquisición es una de las principales inversiones de la gente, mientras que su alquiler representa uno de los gastos de mayor cuantía en el presupuesto familiar.<sup>5</sup> Dada su importancia, la interrogante es si la propiedad de una vivienda es una realidad para hombres y mujeres en El Salvador, y cuán equitativo es el acceso de ambos grupos poblacionales a la propiedad de este activo.

De 1,529,483 hogares identificados por la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008* —EHPM— (MINEC y DIGESTYC, 2009), aproximadamente 6 de cada 10 reportaban tener una vivienda en propiedad.<sup>6</sup> Ahora bien, en términos de población, de los mayores de 18 años, casi 3 de cada 10 reportaron tener este activo en propiedad. Al desagregar por sexo, la situación resulta desfavorable para las mujeres: en el 2008, el 33.9 % de los hombres mayores de 18 años decían tener vivienda en propiedad, frente al 19.2% de las mujeres. Hace una década (1999) estas cifras eran de 36.9% y 17.7%, respectivamente. Los datos anteriores evidencian no solo retos en cuanto al déficit habitacional, sino en cuanto a la equidad de género en el abordaje del mismo.

En un decenio (1999-2008), del total nacional de personas propietarias de vivienda, las mujeres no han sobrepasado el 42%, pese a la tendencia que existe en cuanto a la reducción de las brechas de género (cuadro 8.1). Asimismo, las asimetrías entre hombres y mujeres son más profundas en la zona rural: ellas han constituido, en promedio, un poco más de un tercio de las personas propietarias. En el área urbana las asimetrías son menores, pero la brecha no ha presentado cambios sustantivos en el período. Como se

---

5. De acuerdo con la *Encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares 2006* —ENIGH— (MINEC y DIGESTYC, 2008b), el alquiler de vivienda es el rubro en que más gastan las y los salvadoreños, con un peso del 13% en el gasto mensual.

6. El análisis de la propiedad de la vivienda incluirá únicamente la vivienda en propiedad y en propiedad pagando a plazos. Estos datos no implican que dicha propiedad esté legalizada, es decir, que exista un título de propiedad debidamente registrado en la institución correspondiente.

**CUADRO 8.1 // Propiedad de la vivienda, por sexo y lugar de residencia (1999-2008)**

AÑO	NACIONAL			URBANO			RURAL		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1999	63.3%	36.7%	100.0%	59.2%	40.8%	100.0%	69.2%	30.8%	100.0%
2000	62.3%	37.7%	100.0%	58.8%	41.2%	100.0%	67.6%	32.4%	100.0%
2001	61.3%	38.7%	100.0%	58.0%	42.0%	100.0%	66.1%	33.9%	100.0%
2002	60.2%	39.8%	100.0%	55.7%	44.3%	100.0%	66.7%	33.3%	100.0%
2003	61.8%	38.2%	100.0%	58.9%	41.1%	100.0%	65.9%	34.1%	100.0%
2004	61.4%	38.6%	100.0%	57.4%	42.6%	100.0%	67.3%	32.7%	100.0%
2005	60.2%	39.8%	100.0%	57.0%	43.0%	100.0%	65.1%	34.9%	100.0%
2006	59.8%	40.2%	100.0%	57.9%	42.1%	100.0%	62.9%	37.1%	100.0%
2007	58.3%	41.7%	100.0%	55.9%	44.1%	100.0%	62.5%	37.5%	100.0%
2008	59.4%	40.6%	100.0%	57.7%	42.3%	100.0%	62.7%	37.3%	100.0%

Nota: Se incluyen «propietario (a) pagando a plazos» y «propietario (a)». Los datos de propiedad en terreno público y propiedad en terreno privado no pueden desagregarse por sexo, pero para el 2008 representaban solo el 8.6% del total de hogares que tenían vivienda en propiedad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 1999-2008 (MINEC y DIGESTYC, 2000-2009).

verá más adelante, los programas gubernamentales de vivienda, en particular los impulsados en los procesos de reconstrucción posdesastre, han contribuido a la reducción de las desigualdades de género en materia de propiedad.

Esta brecha en América Latina varía de país en país y aunque los datos no son exactamente comparables, se puede apreciar que hay países en los que la brecha es más pronunciada, como en el caso de Guatemala, mientras en

**CUADRO 8.2 // Propiedad de la vivienda según sexo en varios países de América Latina, varios años**

PAÍS (AÑO DE LA ENCUESTA)	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Panamá, 2003*	50.2%	49.8%	100.0%
Nicaragua, 2005**	50.6%	49.4%	100.0%
Argentina, 2001*	55.1%	44.9%	100.0%
Ecuador, 2005*	56.6%	44.4%	100.0%
Chile, 2003**	58.0%	42.0%	100.0%
Honduras, 2004*	59.5%	40.5%	100.0%
EL Salvador, 2005*	60.2%	39.8%	100.0%
México, 2004**	64.0%	36.0%	100.0%
Paraguay, 2000-2001*	64.8%	35.2%	100.0%
Guatemala, 2000*	72.8%	27.2%	100.0%

\* Todos los hogares que tienen vivienda en propiedad

\*\* Hogares con documentos de propiedad

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Deere et al., 2010



**El Salvador se sitúa en el grupo de países donde la brecha entre hombres y mujeres que poseen propiedad sobre la tierra es mayor**

**CUADRO 8.3 //** Población que vive en pobreza según propiedad de vivienda, desagregada por sexo (2008)

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Población en pobreza, propietaria de vivienda	38.2%	37.0%	37.7%
Población en pobreza, no propietaria de vivienda	52.7%	51.0%	51.8%

Nota: Se incluye propietario (a) pagando a plazos y propietario (a).

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009).

otros prácticamente tiende a desaparecer, como ocurre en Panamá y Nicaragua (cuadro 8.2). El Salvador estaría en una posición intermedia.

Al considerar la relación entre pobreza y propiedad de la vivienda se tiene que hay menos pobres entre las personas propietarias que entre las que no tienen vivienda en propiedad (cuadro 8.3). Nótese que esta relación afecta de igual manera a hombres y mujeres. Si bien las personas con más recursos pueden adquirir una vivienda con mayor facilidad, tener en propiedad este activo también puede contribuir a la disminución de la pobreza.

### Propiedad de la tierra

Otro activo valioso para las familias es la tierra, aunque menos personas la tienen dentro de su patrimonio en comparación con la vivienda. Si se toma la tierra con vocación agrícola<sup>7</sup> como base para el análisis, en el 2008 aproximadamente 1 de cada 10 hogares reportó tener una parcela de este tipo en propiedad. En términos de población, solo el 2.7% de personas mayores de 18 años son dueñas de este activo. Desagregada por sexo, la cifra es de 0.9% para la población femenina, y 5% para la masculina (MINEC y DIGESTYC, 2009).

La desigualdad de género en la propiedad de la tierra parece ser mucho más profunda que en el caso de la vivienda. En el 2008, el 81.7%

de las personas que mencionaban ser dueñas de tierra con vocación agrícola eran hombres, mientras que el 18.3% eran mujeres, sin mayor variación por zona de residencia (cuadro 8.4). No obstante, al analizar el período 2004-2008 se puede apreciar que esta desigualdad tiende a acortarse.

La propiedad individual de la tierra se registra en muy pocas encuestas nacionales de hogares en América Latina (cuadro 8.5). Al comparar los seis países que consignan dicha información, se observa una apreciable asimetría de género: El Salvador se sitúa en el grupo donde la brecha es mayor, junto con Honduras, mientras que México está entre los de menor asimetría. La investigación realizada por Deere y León (2005) arroja luces sobre los factores que contribuyen a estas desigualdades en la región: la preferencia hacia los hombres al heredar este recurso, los privilegios masculinos en el matrimonio, la tendencia a beneficiar principalmente a la población masculina en los programas de distribución de tierra, tanto de las comunidades como del Estado, y los sesgos de género en los mercados de tierra.

Esta concentración de la propiedad de la tierra en manos de los hombres podría explicarse por la división genérica del trabajo, la falta de reconocimiento y el subregistro de la contribución que las mujeres realizan a la producción agrícola, lo cual ha fomentado percepciones y normas sociales sobre la tierra como recurso masculino. En la población económicamente activa (PEA) salvadoreña del 2008, las mujeres representaron únicamente el 10.7% de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura (MINEC y DIGESTYC, 2009). Lo anterior ha restringido la participación de las mujeres como

7. El análisis de este apartado se basará en la tierra trabajada en el ciclo agrícola en cada año, debido a que no se cuenta con datos confiables y representativos para tierra con otros usos.

**CUADRO 8.4 //** Propiedad de la tierra con vocación agrícola, por sexo y lugar de residencia (2004-2008)

AÑO	NACIONAL			URBANO			RURAL		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2004	88.1%	11.9%	100.0%	90.3%	9.7%	100.0%	87.5%	12.5%	100.0%
2005	85.9%	14.1%	100.0%	85.8%	14.2%	100.0%	86.0%	14.0%	100.0%
2006	86.7%	13.3%	100.0%	91.2%	8.8%	100.0%	85.7%	14.3%	100.0%
2007	83.4%	16.6%	100.0%	83.0%	17.0%	100.0%	83.5%	16.5%	100.0%
2008	81.7%	18.3%	100.0%	82.4%	17.6%	100.0%	81.5%	18.5%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 1999-2008 (MINEC y DIGESTYC, 2000-2009).

beneficiarias de los programas sociales de reparto de tierra,<sup>8</sup> situación que resultó evidente durante la Reforma Agraria y el Programa de Transferencia de Tierra (PTT) que se dieron en El Salvador en los años ochenta y noventa, como se verá más adelante.

A pesar de que la tierra ha sido percibida como un recurso principalmente masculino, la realidad muestra que las mujeres le otorgan importancia a su posesión. Distintos estudios han documentado el significado de la tierra para su sentido de seguridad e independencia al ofrecerles un medio productivo de vida, la posibilidad de construir su vivienda, una herencia para

sus hijos e hijas, una garantía para obtener créditos, y un factor que les permite mayor participación en las decisiones familiares, entre otros, tal como lo ejemplifican estos testimonios de mujeres rurales:

Usted sabe que aquí en el campo solamente se trabaja la agricultura. Y si no tuviéramos tierra, nos tocaría andar en la calle. Uno tiene dónde vivir siquiera, y dónde trabajar. Y si uno no tiene dónde vivir, solo pasa de alquilado, ¿y si uno no tiene las condiciones para pagar? De allí se ha implementado con este tiempo lo de las

**CUADRO 8.5 //** Propiedad de la tierra según sexo en varios países de América Latina, varios años

PAÍS (AÑO DE LA ENCUESTA)	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
México, 2002*	67.8%	32.2%	100.0%
Paraguay, 2000**	70.3%	29.7%	100.0%
Haití, 2001*	76.5%	23.5%	100.0%
Nicaragua, 2005**	80.1%	19.9%	100.0%
El Salvador, 2005*	85.9%	14.1%	100.0%
Honduras 2004**	87.2%	12.8%	100.0%

\* Todos los hogares que tienen tierra en propiedad

\*\* Hogares con documentos de propiedad

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Deere et al., 2010.

8. Esta discriminación de las mujeres también se da en los programas de tecnología y crédito para el sector agropecuario.

**Las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a la posesión de activos derivan, entre otras razones, de las estructuras tradicionales y culturales, las actitudes patriarcales y la falta de información sobre los derechos**

**CUADRO 8.6 //** Población en pobreza según propiedad de tierra con vocación agrícola, por sexo (2008)

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Población en pobreza propietaria de tierra	47.5%	40.0%	46.3%
Población en pobreza no propietaria de tierra	49.7%	49.3%	49.5%

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009).

maras: como alguna gente no tiene dónde vivir, se echan a andar a la calle.

La gran ventaja es que uno tiene voz y voto como poder decir «esto es mío», y si yo digo «esto es mío», yo veo qué hago, y no me pueden decir no (...). Si yo necesito, todo y cuando sea un beneficio como mujer, yo puedo decidir qué hago, o si un día nos vemos abandonadas por nuestros esposos, tenemos de dónde poder sostenernos, no salir a la calle sin nada, llevando solo a los hijos. Con tierra siento una mayor seguridad como mujer (Navas, 1999).

Como en el caso de la vivienda, se registra una relación entre pobreza y propiedad de la tierra, aunque mucho menos marcada. No obstante, los datos reflejan menos pobres entre las mujeres propietarias de tierra que entre los hombres propietarios (cuadro 8.6). Este hallazgo evidencia la importancia de la posesión de la tierra, particularmente para las mujeres: al contar con ella, pueden disminuir su pobreza en mayor medida que los hombres o, al tener las posibilidades económicas, deciden adquirir este activo en mayor medida que sus contrapartes masculinas.

#### **Explicando las brechas de género**

Vale la pena explorar los posibles factores subyacentes a las brechas de género, tanto en la propiedad de la vivienda como de la tierra. Las desigualdades derivan, por ejemplo, de «las estructuras tradicionales y culturales, las actitudes patriarcales, la falta de información sobre los derechos a la vivienda y a la tierra, y las dificultades económicas [que] han impedido de una manera efectiva que muchas mujeres

adquieran una vivienda y tierras en las zonas urbanas y rurales» (ECOSOC, 2003). Esto a pesar de que, a mediados de los noventa, los cambios en la legislación nacional propiciaron una mayor equidad de género en relación con los regímenes patrimoniales en el matrimonio. También, en la actualidad, se identifican cambios positivos en las prácticas de herencia, como se analizará más adelante.

Además, se pueden mencionar factores relacionados con las dificultades económicas que seguramente intervienen en esta situación:

a) Las mujeres son mayoría en la población económica inactiva (PEI) y, por tanto, es probable que dependan económicamente de otras personas para adquirir activos. Para el 2008, 2 de cada 10 hombres en edad de trabajar formaban parte de la PEI, mientras que en el caso de las mujeres la cifra aumentaba a 5 de cada 10. Esta mayor proporción se ha asociado con la carga de trabajo doméstico no remunerado, puesto que ellas realizan 6 veces más trabajo en casa que los hombres (PNUD-UNIFEM, 2009; PNUD, 2008).

b) La brecha de ingreso entre hombres y mujeres determinaría una menor capacidad de ahorro e inversión por parte de ellas. A manera de ejemplo, según la EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009), la remuneración media de las mujeres era un 84.7% de la que obtenían los hombres (80.6% en las ciudades y 89.2% en las zonas rurales). La brecha de ingreso no se explica por diferencias en el capital humano, sino por un sistema sociocultural discriminatorio, ya que mujeres con los mismos años de estudio aprobados que sus pares masculinos tienen, en promedio, salarios inferiores.

## RECUADRO 8.1 // LAS ENCUESTAS NACIONALES DE HOGARES Y LOS ACTIVOS: MEJORES PRÁCTICAS PARA UN ANÁLISIS DE GÉNERO

Para un análisis de género se requiere que las encuestas nacionales de hogares recaben datos desagregados por sexo. Algunos aspectos mínimos que, de acuerdo con Doss, Grown y Deere (2008) deben examinarse en cuanto a la vivienda y la tierra son: (a) el estatus de la tenencia, (b) quién la administra, y (c) por cuánto podría ser vendida actualmente. Si la tenencia es en propiedad (incluye propiedades hipotecadas), se debe preguntar a quién pertenece, y/o a nombre de quién está registrado el título de propiedad.

Con referencia al ganado, los negocios agrícolas y otros activos físicos (principales bienes durables de los hogares) se debe indagar a quién pertenecen y en cuánto podrían ser vendidos este día. En el caso de los activos financieros (se debe considerar los distintos productos tales como ahorros, pensiones, acciones y bonos tanto de instituciones financieras formales o no formales) es relevante saber a nombre de quién están, así como su valor. En el caso de los ahorros es más fácil determinar su valor con el saldo actual de las cuentas.

En todos los casos se debe permitir el registro de más de un propietario o propietaria, y en lo relativo a la tierra y la vivienda, permitir la anotación de más de una persona en los títulos de propiedad. En ambas situaciones, la identificación del sexo es fundamental.

c) El restringido acceso de las mujeres al crédito reduce sus posibilidades para adquirir estos activos, ya que no son consideradas sujetas de crédito al no contar con garantías reales (tierra o vivienda) o con un empleo formal. De acuerdo con la EHPM 2008, en ese año la tasa de subempleo era del 45.5% para las mujeres y del 37.3% para los hombres.

Como se verá más adelante, las mujeres enfrentan mayores restricciones en la adquisición de estos activos en el mercado por las razones anteriormente señaladas.

### Formas de adquisición y derechos formales

En El Salvador se carece de datos desagregados por sexo que den cuenta de cómo la población adquiere vivienda y tierra, y si tienen derechos formales sobre las mismas (recuadro 8.1). Dada esta limitación de las EHPM, la base de datos del Centro Nacional de Registros (CNR) proporciona información para identificar las brechas de género. Sin embargo, estos datos no permiten distinguir entre vivienda y tierra, ya que ambas se engloban en la categoría de inmueble y, además, las cifras no son representativas de la población. Por lo anterior no es posible medir la proporción de personas propietarias con derechos formales sobre sus inmuebles en el ámbito nacional, pero el análisis aquí presentado es una aproximación importante a las formas de adquisición

y seguridad jurídica de los activos, diferenciadas entre hombres y mujeres.

### Compra-venta, herencia y donación

De acuerdo con los datos del CNR, más del 80% de las transferencias de los inmuebles registrados se realizan por compra-venta (cuadro 8.7). Tanto hombres como mujeres adquieren con mayor frecuencia los inmuebles por este mecanismo, aunque ellos lo hacen ligeramente más por esta vía que ellas (87.5% y 82%, respectivamente). Esta situación podría relacionarse con las desventajas económicas que enfrentan las mujeres, explicadas con anterioridad.

Llama la atención que cuando la adquisición se da por herencia o donación, las mujeres predominan. Deere y León (2005) señalan, en relación con la tierra, que los patrones de herencia en América Latina tienden a volverse más equitativos en términos de género debido, entre otros factores, a: (a) el aumento del alfabetismo, lo que está permitiendo que cada vez más las personas conozcan leyes que favorecen la igualdad entre los sexos; (b) una tendencia a la herencia partible vinculada con la reducción del tamaño de la familia, lo cual permitiría heredar a más de una persona del grupo familiar;<sup>9</sup>

9. Cuando la tierra no podía partirse, una persona debía ser la heredera -generalmente un hijo varón. Sin embargo, cuando la tierra puede ser dividida, las mujeres tienen mayor probabilidad de heredar. Así ha pasado en el caso de los ejidos en México (Deere y León, 2005).

**CUADRO 8.7 //** Tipo de adquisición de los inmuebles, desagregado por sexo (enero 2010)

TIPO DE TRANSFERENCIA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Comprada	51.4%	48.6%	100.0%
Donada	41.3%	58.7%	100.0%
Heredada	39.8%	60.2%	100.0%
Otro	45.0%	55.0%	100.0%

TIPO DE TRANSFERENCIA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Comprada	87.5%	82.0%	84.7%
Donada	5.5%	7.8%	6.7%
Heredada	6.5%	9.8%	8.1%
Otro	0.4%	0.5%	0.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de la Propiedad Inmuebles, CNR, enero 2010.

(c) una mayor migración, que reduce las y los candidatos potenciales para recibir la herencia; y (d) la menor dependencia de los ingresos familiares de las actividades agrícolas, que rompe la lógica de heredar a los hijos varones para asegurar la sobrevivencia familiar. Tampoco hay que descartar que el incremento en la esperanza de vida de las mujeres<sup>10</sup> ha producido la participación de las viudas en las herencias, lo que se traduciría en un aumento de las mujeres como titulares (Deere y León, 2005).

Estos resultados coinciden con los datos de la EHPM 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2008a)<sup>11</sup> en relación con la vivienda y su fuente de procedencia y financiamiento, donde se pueden identificar patrones diferenciados por sexo: que las mujeres han obtenido donada su casa de habitación en mayor proporción que los hombres (33.8% y 19.8%, respectivamente), y que ellos adquieren la vivienda a través del esfuerzo

propio (60.7% para los hombres y 49.8% para las mujeres), probablemente entendido este esfuerzo como compra-venta (gráfico 8.1).

Aunque la formulación de la pregunta<sup>12</sup> en la EHPM no permite distinguir las fuentes de financiamiento de la vivienda, los resultados indican que el banco o el crédito son una fuente de adquisición más restringida para ellas (3.3% de las mujeres versus 6.3% de los hombres). Dado que la vivienda es un activo costoso, los mecanismos de crédito son claves para adquirirla.

El principal mecanismo gubernamental de crédito es el Fondo Social para la Vivienda (FSV), creado en 1973 para contribuir a resolver el déficit habitacional de las y los trabajadores (FSV, 1998). El FSV atiende aproximadamente al 60.5% de la cartera hipotecaria del país de acuerdo con el número de créditos, y al 30.2% según el saldo de la cartera; el resto lo administra el sector financiero privado.<sup>13</sup> Los datos del FSV revelan que las mujeres

10. Para el período 2005-2010, la esperanza de vida para los hombres se ha calculado en 69 años, mientras que para las mujeres, en 75 (CELADE, 2007).

11. La EHPM 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2008a) recoge el dato más actualizado, ya que la EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009) no indagó sobre estos asuntos.

12. La pregunta es: «¿A quién compró o está pagando a plazos las viviendas en propiedad?»

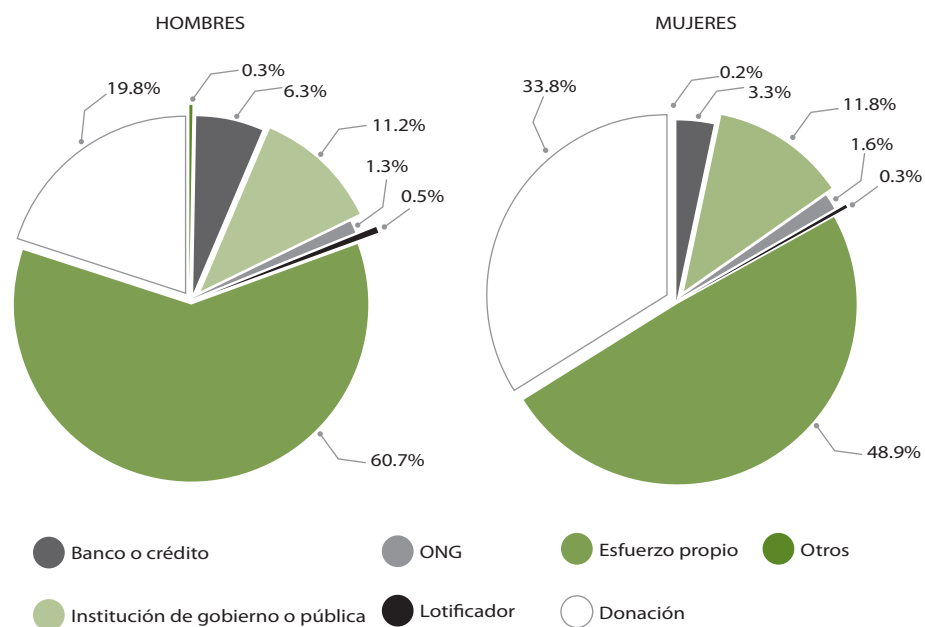
13. Datos de marzo del 2010, proporcionados por el Fondo Social para la Vivienda.

tienen un acceso más restringido al crédito de vivienda que los hombres: en abril del 2010, del total de créditos solamente el 39.6% estaba a nombre de mujeres, y de los saldos

totales, únicamente el 39.8% estaban en sus manos (cuadro 8.8).

En cuanto a los saldos promedio de los créditos, estos son bastante parejos por sexo, ya

**GRÁFICO 8.1 // ¿A quién compró o está pagando a plazo las viviendas en propiedad? (2007)**



Fuente: Elaboración propia con base en el EHPM 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2008a).

**CUADRO 8.8 // Cartera hipotecaria administrada por el FSV, desagregada por sexo (abril 2010)**

CARTERA	NÚMERO DE PRÉSTAMOS EN LA CARTERA HIPOTECARIA ADMINISTRADA			
	Mujeres	Hombres	Total	% de mujeres sobre el total
Vigente	37,712	55,780	93,492	40.3%
Vencidos	9,883	16,845	26,728	37.0%
Totales	47,595	72,625	120,220	39.6%

CARTERA	SALDO DE LA CARTERA HIPOTECARIA ADMINISTRADA ( MILLONES DE US\$)			
	Mujeres	Hombres	Total	% del saldo de la cartera asignada a mujeres
Saldo vigente total	\$ 292.48	\$ 422.76	\$ 715.24	40.9%
Saldo vencido total	\$ 80.91	\$ 140.89	\$ 221.81	36.5%
Saldo total	\$ 373.40	\$ 563.65	\$ 937.05	39.8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FSV, 2010.



**El Programa de Transferencia de Tierras, que operó después de 1992, solo benefició a un 23.5% de mujeres**

que el FSV ha implementado procedimientos y políticas que, de forma indirecta, favorecen a las usuarias en el establecimiento de las condiciones de la deuda. Por ejemplo, a partir del 2008 las y los trabajadores del sector informal pueden hacer uso del crédito de dicha institución, sector en que las mujeres son mayoría, por medio del Programa Aporte y Crédito para Vivienda (PAC).<sup>14</sup>

Asimismo, hace unos años el FSV empezó a monitorear la situación de las mujeres jefas de hogar quienes, al no tener pareja conviviente, recibían montos menores de crédito por no poder consolidar una suma en torno a su grupo familiar. Frente a esto el FSV estableció la posibilidad de que ellas se apoyasen en un fiador o codeudor para aumentar el monto del crédito. En los últimos años, esta medida, creada para atender únicamente a las jefas de familia, ha pasado a ser una práctica para la totalidad de las personas solicitantes de crédito. Asimismo, la organización tiene como política aplicar menores tasas de interés a las personas con menores ingresos, lo que beneficia indirectamente a las mujeres dada la brecha de género en el ingreso.

**Donaciones de programas gubernamentales**

Otra importante fuente de adquisición de tierra y vivienda ha sido la donación proveniente de programas gubernamentales. Tres casos sirven como ejemplos: la Reforma Agraria de los años ochenta; el Programa de Transferencia de Tierra (PTT), derivado de los Acuerdos de Paz, en los noventa; y los programas de reconstrucción luego de los desastres naturales ocurridos durante la primera década del nuevo milenio.

La Reforma Agraria se realizó en dos fases. La primera, iniciada en 1980, afectó a fincas que excedían las 500 hectáreas y permitió constituir cooperativas de producción conformadas por sus trabajadores y trabajadoras permanentes. La segunda (conocida como «Tierra para

el que la trabaja») arrancó en 1983 y afectó a propiedades menores a 100 hectáreas para dar la tierra en propiedad a personas arrendatarias y aparceras. Se estima que para 1991, las mujeres representaron el 11.7% de los beneficiarios de la primera fase y el 10.5% de la segunda fase (Fundación Arias, 1992, citada por Deere y León, 1998). Además, el 35.9% de las personas expropiadas en esta fase fueron mujeres, mayoritariamente viudas, adultas mayores y solteras que no trabajaban directamente la tierra.

El PTT, que operó inicialmente con el nombre de Banco de Tierras, fue un instrumento de redistribución de la tierra que funcionó como un mecanismo de financiamiento para las y los excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y de la Fuerza Armada, así como para tenedores y tenedoras en las zonas de conflicto. Se estima que el 23.5% de quienes se beneficiaron fueron mujeres<sup>15</sup> (ISTA, 2005, citado por FAO, 2009). Este programa presentó varios problemas: una buena proporción de tierra era de baja calidad y no contaba con infraestructura; además, el acceso a créditos y asistencia técnica para hacerla producir fueron insuficientes (Deere y León, 1998).

Finalmente, los programas de dotación de vivienda relacionados con la reconstrucción posdesastre, aunque no contemplaron el enfoque de género, tomaron en consideración algunos criterios a favor de las mujeres. Como ejemplo, el Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (PROARES)<sup>16</sup> asignó el 56.2%

15. El incremento en las mujeres beneficiadas se logró gracias a los esfuerzos de la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), que abogó para que criterios de género fueran considerados en el PTT (Deere y León, 1998).

16. El PROARES fue ejecutado por el FISDL, estuvo dirigido a la población afectada por los terremotos del 2001 y se implementó entre el 2002 y el 2007 con el financiamiento de la Unión Europea. Su objetivo era contribuir al proceso de reconstrucción/prevenición del desastre y a la mejora de la calidad de vida, mediante la reconstrucción o construcción de viviendas, así como el acercamiento de los servicios básicos a las zonas afectadas. Su área de intervención cubrió los departamentos de La Paz (en sus 22 municipios), Cuscatlán (en sus 16 municipios) y San Vicente (solo en 7 municipios).

14. Este programa establece la atención de trabajadores con ingresos variables del sector de la micro, pequeña y mediana empresa, así como de profesionales independientes.

de las 5,482 viviendas a mujeres, el 41.8% a hombres y un 2% a parejas (titulares mixtos), de acuerdo con datos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL, 2009).

La mayor proporción de beneficiarias del PROARES se explica por criterios de elegibilidad emanados de los Decretos Legislativos 446 y 447 (Asamblea Legislativa, 2001a y 2001b). Estos establecían que —sin importar si los fondos procediesen de organismos internacionales, instancias públicas o privadas— la propiedad se titularía y registraría como «bien de familia» (recuadro 8.2), procurando que se adjudicara a hogares encabezados por madres solteras, viudas, divorciadas, separadas o adultos mayores. Otro criterio era que las familias no deberían ser propietarias de otro inmueble. El bien de familia no podría venderse hasta que el o la menor de los infantes de la familia que habitaba el inmueble cumpliera la mayoría de edad. En caso de sepa-

ración o divorcio, el derecho de habitación lo tendría quien sustentara la autoridad parental de los menores que vivían en dicho inmueble.

De igual forma, los programas sociales de vivienda —tales como «Casa para todos», parte del Plan Global Anticrisis presentado por el Gobierno en el 2009— continuarán dando prioridad a las jefas de familia y usando la titulación de la vivienda como bien de familia. No obstante, hasta la fecha, la aplicación de esos criterios ha dependido de la voluntad de quienes diseñan los programas, o de disposiciones especiales o políticas adoptadas en coyunturas concretas, como en este caso, pero no son todavía parte de una política de Estado.

La *Política Nacional de la Vivienda* del 2005, si bien considera la equidad como uno de sus principios guía, la entiende como la igualdad de oportunidades para que toda familia pueda acceder a una vivienda adecuada (VMVDU, 2005).

## RECUADRO 8.2 // EL BIEN DE FAMILIA: PROTECCIÓN DE LA VIVIENDA EN BENEFICIO DEL INTERÉS FAMILIAR

La institución denominada «bien de familia» fue establecida en el Decreto Legislativo No.74 de 1933, el cual tuvo reformas en 1936. Según la *Ley sobre el Bien de Familia* (1933), consiste en una casa de habitación rural o urbana donde esté constituido el hogar, o solo en una parcela de tierra rústica donde deba fundarse dicho hogar, ambas con un valor máximo establecido por dicha ley. El bien de familia no puede ser hipotecado, gravado en forma alguna, donado, vendido, permutado o arrendado, y sus frutos no pueden ser usados para el pago de acreedores hasta que se disuelva dicha institución, salvo cuando los frutos (por ejemplo, la cosecha producida en un parcela) sirven como garantía de créditos agrícolas. En este último caso, se podrá embargar los frutos pero nunca el inmueble.

Personas naturales o jurídicas, incluido el Estado, pueden constituir un «bien de familia» a favor de todos los miembros de una familia, o parte de ella, que tengan el mismo hogar y que vivan en pobreza. Dicha figura puede darse por finalizada para constituir otro «bien de familia» en mejores condiciones en su sustitución, o por la extinción del último de sus beneficiarios. Para efectos de la ley, se consideran miembros de una familia al padre, madre, hijos e hijas, sea o no legítimo su parentesco, y los demás ascendientes y descendientes, legítimos o ilegítimos.

Las personas naturales pueden fundar un bien de familia a favor de sí y su familia, o solo para esta última, traspasándoles el dominio del inmueble o no (ya que podrían solo pasar el usufructo). En caso de transferir la propiedad a la familia, deberán hacerlo gratuitamente. Para ello el inmueble no debe estar hipotecado, embargado o vinculado al pago de una deuda, o a cualquier otro derecho real o personal que deba respetarse. Esto se puede llevar a cabo por medio de la petición a un juzgado de primera instancia en la jurisdicción donde se localice el bien. La resolución se hace tomando siempre en consideración el interés de la familia y del hogar. El bien de familia debe inscribirse en el Registro de la Propiedad, y solo se permite uno por familia. Los trámites de constitución y registro están exentos de impuestos.

Asimismo, dicha normativa establece que aquellas parcelas rústicas y casas de habitación que el Estado conceda a padres de familia, en cumplimiento de leyes vigentes, a título oneroso o gratuito, libres de gravamen, de cualquier valor que sean, se hará por medio de la constitución de un bien de familia.

Las personas naturales propietarias del inmueble pueden elegir con libertad a quiénes de los miembros de una familia beneficiar: a hijos o hijas, a la madre, al padre, a los ascendientes, etc. El concepto mismo de familia excluye a parientes colaterales. Asimismo, no da la posibilidad de que un persona pueda constituir para sí misma un bien de familia con el objetivo de salvaguardar su vivienda, lo que deja fuera a un número no despreciable de personas que viven solas en hogares unipersonales (solteras, viudas, separadas, divorciadas), del cual una buena parte está conformado por mujeres.

Nuevos retos se imponen en el uso y adecuación de la institución «bien de familia», creada durante la década de los treinta para proteger el hogar y la institución familiar bajo una concepción más tradicional. En la actualidad debería responder a los nuevos arreglos familiares y las preocupaciones relativas a la igualdad de género en torno a los derechos de propiedad de los inmuebles.

**Las mujeres urbanas suelen tener mejores condiciones para registrar sus propiedades en comparación con las mujeres rurales**

**CUADRO 8.9 // Titularidad en el total de inmuebles registrados a nombre de personas naturales, desagregada por sexo (2010)**

AÑO	NACIONAL		URBANO		RURAL	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ahuachapán	58.1%	41.9%	48.1%	51.9%	59.8%	40.2%
Santa Ana	54.7%	45.3%	49.7%	50.3%	56.9%	43.1%
Sonsonate	54.0%	46.0%	49.2%	50.8%	55.3%	44.7%
Chalatenango	59.4%	40.6%	52.4%	47.6%	60.8%	39.2%
La Libertad	52.8%	47.2%	49.6%	50.4%	54.4%	45.6%
San Salvador	49.9%	50.1%	49.1%	50.9%	51.5%	48.5%
Cuscatlán	52.6%	47.4%	48.4%	51.6%	53.9%	46.1%
La Paz	47.7%	52.3%	42.8%	57.2%	48.6%	51.4%
Cabañas	55.5%	44.5%	50.0%	50.0%	57.1%	42.9%
San Vicente	50.9%	49.1%	43.9%	56.1%	52.5%	47.5%
Usulután	50.0%	50.0%	45.2%	54.8%	51.1%	48.9%
San Miguel	52.8%	47.2%	49.6%	50.4%	54.4%	45.6%
Morazán	55.9%	44.1%	50.1%	49.9%	57.5%	42.5%
La Unión	53.4%	46.6%	48.7%	51.3%	54.7%	45.3%
Nacional	52.8%	47.2%	48.9%	51.1%	54.8%	45.2%

Notas: Un mismo inmueble puede tener más de un propietario o propietaria (propiedad conjunta), y una misma persona puede ser propietaria de más de un inmueble.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de la Propiedad Inmuebles, CNR, enero del 2010.

Un enfoque de equidad de género ampliaría este principio, puesto que asumiría como sujeto de derecho, ya no a la familia, sino a las personas al interior de las familias. Asimismo, exploraría otras dimensiones donde las relaciones de poder entre hombres y mujeres se manifiestan de forma más contundente, como la propiedad y los derechos relacionados. Disminuir las brechas de género en la propiedad pasa por la institucionalización del enfoque de género en las políticas de Estado.

La reducción efectiva de la brecha de género en la propiedad de vivienda y tierra (esta última en menor medida) posiblemente podría deberse a cambios en patrones socioculturales tradicionales relativos a la herencia y a la atención de las jefas de familia como elemento prioritario de programas gubernamentales. En algunos casos es notable una mayor sensi-

bilización en materia de igualdad de género, pero también es ostensible el peso que las familias con jefaturas femeninas han adquirido en el conjunto de arreglos familiares existentes, dado que las mujeres encabezan más de un tercio de los hogares en el país.

### Títulos de propiedad

En el país se desconoce el porcentaje de personas dueñas de vivienda y tierra que tienen títulos de propiedad sobre las mismas, pero el análisis de los títulos de propiedad registrados en el CNR permite un acercamiento a la brecha de género. En el ámbito nacional y en la mayoría de los departamentos existe una diferencia a favor de los hombres en la titularidad de los inmuebles (cuadro 8.9). No obstante, si bien en la zona rural la mayoría de los títulos

**CUADRO 8.10 //** Propietarias y propietarios registrados en el Catastro según sexo y rango de área de los inmuebles rurales, por departamentos (m<sup>2</sup>) (2010)

DEPARTAMENTO	NO. DE PARCELAS RURALES	SEXO DE TITULAR	250 O MENOS	MÁS DE 250 A 500	MÁS DE 500 A 1,000	MÁS DE 1,000 A 10,000	MÁS DE 10,000 A 25,000	MÁS DE 25,000	TOTAL
Ahuachapán	79,452	Hombres	55.2%	57.7%	56.1%	63.2%	66.9%	64.4%	60.9%
		Mujeres	44.8%	42.3%	43.9%	36.8%	33.1%	35.6%	39.1%
Santa Ana	99,922	Hombres	46.9%	59.8%	65.4%	68.5%	72.2%	66.4%	63.3%
		Mujeres	53.1%	40.2%	34.6%	31.5%	27.8%	33.6%	36.7%
Sonsonate	97,900	Hombres	45.5%	49.8%	54.4%	59.4%	65.7%	62.6%	53.8%
		Mujeres	54.5%	50.2%	45.6%	40.6%	34.3%	37.4%	46.2%
La Libertad	101,020	Hombres	55.4%	60.5%	60.0%	64.4%	67.7%	68.1%	63.0%
		Mujeres	44.6%	39.5%	40.0%	35.6%	32.3%	31.9%	37.0%
San Salvador	62,212	Hombres	57.7%	59.2%	61.3%	65.2%	70.5%	69.6%	63.7%
		Mujeres	42.3%	40.8%	38.7%	34.8%	29.5%	30.4%	36.3%
La Paz	79,774	Hombres	58.2%	59.8%	59.4%	58.9%	61.6%	63.2%	60.0%
		Mujeres	41.8%	40.2%	40.6%	41.1%	38.4%	36.8%	40.0%

**Notas:**

1. El total de propietarios difiere del total de parcelas por las siguientes razones: (a) no están incluidos los y las propietarias que son personas jurídicas; (b) una misma parcela puede tener más de un propietario o propietaria; y (c) una misma persona puede ser propietaria de más de una parcela.
2. Solo se reportan los departamentos para los que se tiene información en el sistema computarizado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Catastro Nacional, CNR, 2010.

está en manos de hombres (con excepción del departamento de La Paz), en la urbana ocurre lo contrario: hay una mayor proporción de títulos a nombre de mujeres (con excepción de Chalatenango, Cabañas y Morazán).

Estos hallazgos son coherentes con lo encontrado en los datos catastrales,<sup>17</sup> que revelan

17. La diferencia entre los datos del Catastro y los del Registro de la Propiedad de Inmuebles consiste en que este último lleva inscripciones de instrumentos (títulos) que reflejan los derechos que las personas naturales o jurídicas tienen sobre determinada propiedad inmobiliaria, mientras que el Catastro lleva la información de los datos físicos y jurídicos de dichas propiedades apoyándose en una cartografía. Ambos datos pueden diferir entre sí, e incluso con la superficie real del inmueble, sobre todo si se trata de sistemas antiguos, aunque los datos que prevalecen al definir los derechos son los del Registro.

una mayor proporción de hombres titulares en las zonas rurales de seis departamentos.<sup>18</sup> Sin embargo, proporcionan un nuevo elemento de análisis: a mayor tamaño del inmueble, menor presencia de las mujeres (cuadro 8.10).

No se puede dejar de mencionar que las mujeres urbanas suelen tener mejores condiciones para registrar sus propiedades en comparación con las mujeres rurales, porque estas últimas a menudo pueden carecer de documentos de identidad, tener una movilidad más restringida para acceder a las oficinas del CNR situadas en zonas urbanas, contar con un menor acceso a información sobre aspectos legales y estar en

18. Se presenta la información para seis departamentos, dado que son los únicos que se encuentran introducidos en el sistema de información computarizado en las fechas en que se realizó este estudio.

**CUADRO 8.11 //** Programas de titulación de tierra y vivienda del Instituto Libertad y Progreso, según sexo de la población beneficiaria (1992-2010)

PROGRAMA	OBJETIVO	DURACIÓN	TOTAL BENEFICIARIOS	% DE MUJERES/ TOTAL
El Salvador, País de Propietarios	Facilitar la inscripción legal de propiedades en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca de personas de escasos recursos	1992- actualmente	31,300	61.6%
Programa Tierra para Todos (PTT)	Facilitar entrega de escrituras en el proceso de transferencia de tierras a favor de personas desmovilizadas del FMLN y de la Fuerza Armada de El Salvador	1994-1997	36,300	No disponible por ser títulos en proindivisión
Programa de Seguridad Jurídica Rural (PROSEGUIR)	Garantizar la propiedad individual de las propiedades legalizadas por el PTT bajo títulos en proindivisión	1997-2001	27,377	27.04%
Reconstrucción Post-Terremotos 2001	Calificar jurídicamente a personas afectadas por los terremotos y quienes recibirían una vivienda construida con el apoyo de organizaciones internacionales no gubernamentales. Las familias a quienes se les construyó la vivienda debían disponer de ingresos menores a dos salarios mínimos, tenían que ser propietarios de los terrenos, ayudar en la construcción de la casa y, una vez la vivienda estuviera lista, comprometerse a no venderla antes de cinco años	2001-2005	34,966	47.6%
PROARES	Legalizar el derecho de propiedad a favor de personas afectadas por los terremotos de enero y febrero del 2001	2005-2007	6,015	61.4%
FONAVIPO/FANTEL	Escriturar y legalizar lotes a familias beneficiadas en Nuevos Asentamientos Humanos.	2002-2007	5,481	66.2%
Programa de Vivienda, Fase I	Legalizar propiedades del proyecto ejecutado con préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de US\$70 millones.	2004-actualmente	35,971	60.6%

Nota: El ILP legaliza principalmente viviendas o tierras para uso habitacional.

Fuente: Elaboración propia con base en ILP, 2010, y datos proporcionados por el ILP en el 2010.

una situación económica más precaria para pagar los costos de legalizar una propiedad.

En todo caso, en cuanto a la seguridad jurídica de los derechos de propiedad sobre los inmuebles, las mujeres de las ciudades parecen tener condiciones incluso más favorables que los hombres. Sin embargo, el acceso a la seguridad jurídica de la propiedad, sea tierra o vivienda, parece ser más equitativo en materia de género que la propiedad —no necesariamente vinculada a documentos legales— reportada por la EHPM (ver cuadros 8.1 y 8.4). En estos hallazgos, el papel de los programas gubernamentales de titulación de inmuebles no es despreciable.

Para el caso, en las últimas dos décadas, entre los principales programas de legalización ejecutados por el gubernamental Instituto Libertad y Progreso (ILP),<sup>19</sup> las mujeres han

19. El ILP es la instancia gubernamental encargada de brindar seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra y vivienda a familias de escasos recursos. Fue creado por el decreto presidencial No.16, el 26 febrero 1991, publicado en el *Diario Oficial* No. 40, tomo 310, del 27 febrero 1991. Está adscrito a la Presidencia de la República y tiene como funciones fomentar y facilitar la titulación de inmuebles y la inscripción en el Registro de la Propiedad de los proyectos de vivienda y tierra de interés social (ILP, 2010).

constituido alrededor del 60% de su población beneficiada, con excepción de tres (cuadro 8.11): el PTT, cuyos títulos de tierra se entregaron en proindivisión; el PROSEGUIR, que transformó en propiedad individual la propiedad en proindivisión entregada por el PTT y, finalmente, el Programa Reconstrucción Post-Terremotos 2001. En este último caso, el requisito de que las personas beneficiarias fueran dueñas de los terrenos en los que se construiría la vivienda habría sido uno de los factores que obstaculizó que las mujeres no alcanzaran ni la mitad.

Salvo algunas de las excepciones anteriores, los programas del ILP, al igual que los de dotación de vivienda, han priorizado la participación de mujeres jefas de familias de escasos recursos que no son dueñas de otros inmuebles. El uso de estos criterios, no obstante, no ha dependido de una política institucional explícita, sino de otros factores tales como el diseño de los programas y las condiciones establecidas por sus fuentes de financiamiento, entre otros.

Las directrices del ILP dictan que la titulación se lleve a cabo como bien de familia, lo cual impide que la vivienda sea vendida o usada como garantía para acceder a crédito, hasta que el menor de los integrantes de la familia alcance la mayoría de edad. Aunque el bien de familia promueve la equidad entre los géneros, imposibilita que se use como recurso para emergencias. Por ello, se podrían explorar otras formas de titulación, como la copropiedad o titulación conjunta obligatoria entre cónyuges o convivientes. De esta forma se promovería la idea de una doble jefatura, que confiere derechos y posibilidad de control sobre la propiedad tanto a hombres como a mujeres en el grupo familiar, así como un mayor poder de negociación intradoméstica de las mujeres, pues se refuerza la noción de que ambos representan a la familia (Deere y León, 2005). Asimismo, medidas concretas como el uso de cuotas para mujeres y la priorización de las mismas entre los participantes de los programas de tierra y vivienda juegan un papel fundamental en el fomento de la igualdad de género en estos campos.

A pesar de que los datos del CNR arrojan que la brecha de género en la seguridad jurídica de los activos no es sustantiva, especialmente en el área urbana, el problema central está en las desigualdades culturales y socioeconómicas que tienen como resultado una repartición no equitativa de la propiedad de la vivienda y, sobre todo, de la tierra. Esta situación, como se verá más adelante, se repite al analizar otros activos.

### Otros activos: servicios financieros y negocios

Al analizar otros activos de carácter financiero, tales como los ahorros y las pensiones, se encuentran de igual forma brechas de género (cuadro 8.12). Aunque las mujeres representan el 53.3% de los titulares de las cuentas de ahorro, el saldo promedio de ellas es menor que el de los hombres (US\$1,767.38 versus US\$2,175.05, respectivamente). Esta situación es coherente con la brecha de ingreso entre ambos, la cual influye en la capacidad de ahorro.

Si bien las cuentas de débito tradicionales se usan de forma bastante pareja por ambos sexos, hay patrones diferenciados en otros servicios de ahorro: en el plazo fijo la mayoría de usuarias son mujeres; en las cuentas corrientes, hombres.

Las percepciones sociales sobre la propiedad del ahorro difieren por sexo. Mientras que para los hombres los ahorros pertenecen a quien hace el esfuerzo de ahorrar, para las mujeres pertenecen a la familia. Estas nociones coinciden con los modelos tradicionales de género: los hombres son socializados como individuos, en función de sí mismos; la identidad de las mujeres se construye para estar en función de otros (Lagarde, 2006).

En cuanto a las pensiones, la brecha es desfavorable para las mujeres al considerar personas afiliadas (45.2% son mujeres), cotizantes (44.9%) y pensionadas (34%), según datos de la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones. Además, ellas tienen una pensión menor que la de los hombres (US\$469.74 versus US\$566.37), producto de

**Mientras que para los hombres los ahorros pertenecen a quien hace el esfuerzo de ahorrar, para las mujeres pertenecen a la familia**



Las mujeres representan un cuarto del total de los trabajadores registrados como patronos y algo más de la mitad de los ocupados por cuenta propia. Esto implicaría que los negocios de mayor tamaño estarían en manos de hombres

**CUADRO 8.12 //** Tipo de cuentas de ahorro y saldo promedio, por sexo de los titulares (2009)

TIPO DE CUENTAS DE AHORRO	TITULARES EN LAS CUENTAS DE AHORRO (%)		
	Mujeres	Hombres	Total
Ahorro	53.5	46.5	100.0
Cuenta corriente	35.6	64.4	100.0
Plazo fijo	61.4	38.6	100.0
Otros	55.6	44.4	100.0
<b>Total</b>	<b>53.3</b>	<b>46.7</b>	<b>100.0</b>

TIPO DE CUENTAS DE AHORRO	SALDO PROMEDIO DE LAS CUENTAS DE AHORRO (US\$)		
	Mujeres	Hombres	Total
Ahorro	823.08	870.41	845.07
Cuenta corriente	1,904.41	3,021.39	2,623.37
Plazo fijo	11,311.96	19,627.80	14,522.91
Otros	10,017.38	10,018.20	10,017.75
<b>Total</b>	<b>1,767.38</b>	<b>2,175.05</b>	<b>1,957.60</b>

Nota: Solo se consideran cuentas a nombre de personas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia del Sistema Financiero, 2009.

factores como la brecha salarial,<sup>20</sup> empleos de menor calidad, menor edad de jubilación y salidas del mercado laboral por responsabilidades familiares. La situación se agrava si se toma en cuenta que las mujeres deberán repartir su fondo de pensión durante más años, debido a su mayor esperanza de vida.

En relación con los negocios, a mayor tamaño de la empresa, menor la proporción de mujeres propietarias. Así lo revelan datos de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) para el 2009: en la microempresa, 65% de los propietarios son

mujeres y 35%, hombres; en la pequeña empresa, 50% son mujeres y 50% son hombres; y en la mediana, 30% son mujeres y 70% son hombres. Además, según datos de la EHPM 2008 (MINEC y DIGESTYC, 2009), las mujeres representan un cuarto del total de los trabajadores registrados como patronos y algo más de la mitad (54.1%) de los ocupados por cuenta propia. Esto implicaría que los negocios de mayor tamaño estarían en manos de hombres.

Al tratar de reconocer características ocupacionales de patronos y cuenta propia, se aprecian diferencias por sexo. En la categoría de patronos, las mujeres representan una mayor proporción en el grupo ocupacional de empleados de oficina (100.0%), mientras que los hombres sobresalen como profesores científicos (79.3%) y técnicos (95.8%), agricultores (89.3%), operarios/instaladores (98.1%) y trabajadores no calificados (83.4%). Con respecto al trabajo por cuenta propia, las mujeres tienen

20. La brecha salarial se constata en que el salario básico regular (SBR) es menor para las mujeres que para los hombres (US\$666.84 y US\$773.17, respectivamente). El SBR 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.

sobrerrepresentación en las áreas de comercio (82.1%), trabajo no calificado (69.8%), empleadas de oficina (65.0%) y artesanas (63.7%), mientras que los hombres sobresalen como agricultores (93.2%) y operarios (83.3%).

Otras importantes diferencias de género corresponden al segmento de las micro y pequeñas empresas (*mypes*). Las empresas de mujeres generan la mayoría de los puestos de trabajo de mujeres (80%); sin embargo, presentan condiciones más precarias que las empresas de sus contrapartes masculinas (CONAMYPE, 2005): (a) mayor índice de informalidad; (b) menores niveles de ventas, ganancias y rentabilidad; (c) mercado más estrecho; (d) mayor proporción de propietarios y trabajadores no remunerados; (e) menor frecuencia de capacitación y menor nivel educativo de las propietarias; y (f) menor nivel de ingresos de los hogares de las propietarias.

Aunque las mujeres son mayoría entre las personas dueñas de las *mypes*, estos datos muestran que las brechas de género van más allá de la propiedad de estos activos.

## Derechos de propiedad: marco regulatorio

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC— (1966) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer —CEDAW, por sus siglas en inglés— (1979) son, en el ámbito internacional, dos instrumentos relevantes para fomentar y defender la igualdad de derechos entre los géneros. En el ámbito nacional, por su parte, la *Constitución de la República* (1983), el *Código de Familia* (1993) y el *Código Civil* (1859)<sup>21</sup> dictan normas relativas a la equidad.

El PIDESC, adoptado desde 1966, en vigor desde marzo de 1976 y ratificado por El Salvador en noviembre de 1979, establece en

su artículo 3 que los «Estados se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto».

La CEDAW, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y en vigor desde 1981, fue ratificada por El Salvador en 1981 y se convirtió en ley de la República, inclusive con mayor jerarquía que las leyes nacionales en caso de conflicto entre ambos textos legales (art. 144, *Constitución de la República*, 1983). La CEDAW (1979) establece en el artículo 3 que «Los Estados Partes tomarán (...) todas las medidas apropiadas (...) para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (...); y en el artículo 5, que tomarán medidas apropiadas para «modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias (...) basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos».

Asimismo, la Observación General No.16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre «La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales» estipula que: «Según el artículo 3 [del PIDESC] (...) la mujer debe tener derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con el hombre y acceder a los recursos necesarios para tal efecto» (Observaciones Generales de los Órganos de los Tratados-Igualdad de género y derechos de la mujer, s/f).

En el ámbito nacional, este principio de igualdad y no discriminación se encuentra en el artículo 3 de la *Constitución de la República* (1983), que dice: «todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en... el sexo». La *Constitución* reconoce el derecho a la propiedad y a la posesión (art. 2), a la propiedad privada —sea esta individual, cooperativa, comunal u otra forma asociativa— sobre la tierra

**Las empresas de mujeres generan la mayoría de los puestos de trabajo de mujeres (80%); sin embargo, presentan condiciones más precarias que las empresas de sus contrapartes masculinas**

21. Los años de estos instrumentos jurídicos se refieren a la fecha de aprobación de los mismos. El Código de Familia se aprobó en 1993 y entró en vigencia en 1994.

**Aunque el régimen de “comunidad diferida” permite que los activos generados en el matrimonio puedan ser compartidos a partes iguales entre los cónyuges, este no se ejerce a partir del momento en que se contrae el matrimonio, sino hasta que el mismo se disuelve y liquida por resolución judicial**

rústica, la cual no podrá exceder la extensión máxima de las 245 hectáreas (art. 105). Igualmente, en el artículo 119 declara que la construcción de la vivienda es de interés social, y que el Estado procurará que la mayoría de las familias lleguen a ser propietarias de las mismas.

Además, un instrumento nacional importante que regula los derechos y deberes relativos al patrimonio en el ámbito familiar es el *Código de Familia* (1993). Este reconoce la unidad de la familia, la igualdad de derechos del hombre y de la mujer, la igualdad de derechos de hijos e hijas, la no discriminación, el matrimonio y la unión no matrimonial como fundamento para el establecimiento de relaciones jurídicas entre los cónyuges. Asimismo, por primera vez reconoce legalmente el aporte económico del trabajo doméstico y señala la necesidad de la corresponsabilidad familiar en el mismo y el respeto al derecho de los cónyuges a participar en actividades relativas a los estudios y perfeccionamiento de conocimientos, sin que uno de ellos lo limite (art. 9).

### **Regímenes de propiedad marital**

Asimismo, el *Código de Familia* (1993) permite que los futuros cónyuges, desde seis meses antes de contraer matrimonio, lleguen a acuerdos sobre la forma en que van a regular las relaciones económicas o el patrimonio conyugales a través de las Capitulaciones Matrimoniales, las cuales también pueden otorgar o modificar ya estando casados civilmente (arts. 40, 84 y 87). En el artículo 41, el mismo *Código* determina los tres regímenes de la propiedad marital que los cónyuges pueden adoptar: (a) la separación de bienes, que es el único régimen patrimonial que existía hasta 1994, año en que entró en vigencia el *Código de Familia*; (b) la participación en las ganancias, y (c) la comunidad diferida. No obstante, en el artículo 42 se establece también que los cónyuges pueden «formular otro distinto (régimen patrimonial) que no contraríe las disposiciones del presente Código». Esta disposición es una oportunidad para mejorar las relaciones equitativas de tipo económico y patrimonial entre los géneros al crear un convenio que mejore la relación, pues ese conve-

nio particular no puede ser contrario a los principios que regulan las relaciones de hombre y mujer dentro del matrimonio: equidad, cooperación, asistencia, respeto, etc. Sin embargo, la adopción de regímenes patrimoniales distintos a los tres ya indicados es muy poco utilizada.

En el régimen de separación de bienes, cada cónyuge conserva la propiedad, disfrute y libre disposición de bienes que tuviera al contraer matrimonio y los que adquiriera durante este, así como de los frutos que se deriven de ambos (art. 48). El régimen de participación en las ganancias consiste en que cada cónyuge conserva la propiedad, disfrute y libre disposición de los bienes que tuviera al contraer matrimonio, los que adquiriera durante este, pero participa en las ganancias obtenidas por el cónyuge durante el tiempo en que dicho régimen haya estado vigente (art. 51).

La comunidad diferida es el régimen patrimonial que se aplica cuando no se señala preferencia por algún otro régimen en particular. Consiste en que los bienes obtenidos durante el matrimonio pertenecen a ambos y se distribuirán a la mitad en el momento de la disolución y liquidación del régimen. Sin embargo hay bienes que son propiedad exclusiva de cada cónyuge, tales como los que tuvieron antes del matrimonio, las herencias y donaciones obtenidas durante el matrimonio u otros adquiridos a título gratuito, los objetos de uso estrictamente personal, instrumentos profesionales o del oficio, objetos personales sin valor comercial, etc. Se le denomina «diferida» porque es en el momento de la disolución del régimen que la «comunidad» se hace efectiva (art. 62). Antes de solicitar la disolución, y durante el matrimonio, «cada uno de los cónyuges tiene la libre administración y disposición de los bienes propios y comunes» (art.70). Esto significa que, aunque la comunidad diferida permite que los activos generados en el matrimonio puedan ser compartidos a partes iguales entre los cónyuges, no se ejerce desde que se contrae el matrimonio, sino hasta que el mismo se disuelve y liquida por resolución judicial, y esta disolución se puede solicitar seis meses consecutivos después de la separación o abandono, entre otros casos. Antes de

la disolución, los bienes pertenecen al cónyuge propietario o propietaria formal, quien dispone individualmente de ellos. Por eso no es raro que, ante la inminente separación o abandono, se traspasen a terceros los bienes adquiridos durante el matrimonio, con el fin de no otorgar al otro lo que le corresponde. Si bien es posible probar este traspaso, los aplicadores de la ley casi nunca lo hacen, por desconocimiento o negligencia, o porque la persona perjudicada no lo solicita, ya que la investigación de bienes traspasados u ocultados le suponen una mayor erogación durante el juicio.

Parte de la solución podría descansar en que la figura legal se transformara de «comunidad diferida» a «comunidad de gananciales». En este régimen, la pareja tiene la representación legal de la comunidad conyugal, administra y dispone de los bienes de forma conjunta desde el momento en que se contrae el matrimonio o se establece la unión, y debe, de forma periódica, informarse mutuamente sobre la situación económica de la comunidad.

También hay que mencionar que los derechos derivados de los regímenes patrimoniales matrimoniales no son equiparables a los de las parejas en uniones no matrimoniales, donde se aplica el régimen de participación en las ganancias (art. 119). Asimismo, es pertinente mencionar que la definición de uniones no matrimoniales excluye a mujeres que se constituyen en parejas extramaritales de hombres casados, sin importar lo extendido de esta convivencia, o que en la práctica exista una separación real (pero no formal) de la cónyuge, aunque la ley sí reconoce, en condiciones de igualdad, el derecho de los hijos e hijas de los diferentes tipos de relaciones. En este sentido no hay un régimen patrimonial que proteja los derechos de propiedad de mujeres en relaciones que no clasifican como uniones no matrimoniales o matrimoniales.

### Protección de la vivienda familiar

Los artículos 46 y 120 del *Código de Familia* (1993) establecen un mecanismo para la protección de la vivienda familiar, tanto para las uniones matrimoniales como no matrimo-

niales, sin importar el régimen patrimonial o a quién de los dos pertenece el inmueble. En ellos se dispone que, de mutuo acuerdo, bajo escritura pública o acta ante un procurador, se puede constituir la protección sobre el inmueble de habitación familiar, siempre y cuando no sea más de un inmueble, no esté en proindivisión con terceros, embargado, gravado o con derechos reales y personales que deban respetarse. Si uno de los miembros de la pareja no estuviera de acuerdo en solicitar este mecanismo, la otra persona podrá solicitarlo ante un juzgado para que este decida en el interés de la familia. La protección de la vivienda familiar se propone proteger a la familia, lo cual puede favorecer en mayor medida a las mujeres en tanto que son, tradicionalmente, las principales responsables del cuidado de la misma.

### Herencia

La *Constitución de la República* (1983) y el *Código Civil* (1859) regulan en materia de herencias. El artículo 22 de la *Constitución* garantiza el derecho a otorgar testamento de forma libre y sin restricción, lo cual en la realidad es una desventaja para las mujeres, porque en caso de que el cónyuge o conviviente decidiera disponer en testamento de sus bienes (sucesión testamentaria), la ley no le obliga a garantizar al menos una parte de esa masa hereditaria a favor de la cónyuge, conviviente, hijas o hijos. Existen leyes civiles en algunos países europeos que sí garantizan una parte de la masa hereditaria a la cónyuge y los hijos e hijas, inclusive si la persona que testa les ha excluido expresamente del testamento.

El *Código Civil*, en concordancia con la *Constitución*, establece que las personas pueden heredar a quienes ellas decidan. Si no existiese testamento, no hay restricciones por sexo o preferencias relativas a la primogenitura en la sucesión (art. 983, *Código Civil*, 1859). En este caso, según el artículo 988, son llamados a la sucesión, en primer lugar, los hijos e hijas, cónyuges,<sup>22</sup> y

**No hay un régimen patrimonial que proteja los derechos de propiedad de mujeres en relaciones que no clasifican como uniones no matrimoniales o matrimoniales**

22. La disposición se aplica si la unión es no matrimonial, según el artículo 121 del *Código de Familia*.

**A pesar de los avances de las últimas décadas hacia la igualdad de género en diferentes ámbitos, todavía se evidencian brechas entre hombres y mujeres, las cuales constituyen barreras para el desarrollo humano de El Salvador**

padres y madres, los cuales heredan por partes iguales. Si estos últimos no existiesen, en segundo lugar heredarían los abuelos, demás ascendientes y nietos. Y luego, en orden de sucesión, se tendría a los hermanos y hermanas; los sobrinos y sobrinas; los tíos y tías; los primos y primas hermanas; y la Universidad de El Salvador y los hospitales (*Código Civil*, 1859). Tómese nota de que se excluye de la sucesión al cónyuge o conviviente que haya abandonado a su pareja, a menos que se hayan reconciliado antes de la muerte (art. 992, *Código Civil*, 1859).

Cuando hay un testamento, este no solo refleja elecciones individuales, sino también normas y percepciones sociales que condicionan quiénes resultan beneficiados en las herencias. Los datos del CNR revelan que, actualmente, las mujeres son mayoría entre quienes heredan los inmuebles, aunque esto no puede inferirse para toda la población salvadoreña. No obstante, la posibilidad de que los patrones de herencia se están inclinando en beneficio de ellas constituye un hallazgo, lo cual propicia que las brechas de género en la propiedad se acorten.

En suma, si bien la legislación nacional relativa a regímenes patrimoniales en el matrimonio y uniones no matrimoniales, así como en el derecho a la herencia, han tenido avances significativos en términos de equidad de género, todavía quedan algunos desafíos. Por ejemplo, avanzar hacia regímenes patrimoniales que promuevan la doble jefatura y la administración y control conjuntos de la propiedad en la pareja; la equiparación de derechos entre uniones matrimoniales y no matrimoniales; la garantía de los derechos a la propiedad de mujeres y hombres que no se encuentran en algunas de estas uniones o que no cumplen con los requisitos para aplicar a la figura del «bien de familia»; y la protección de la vivienda familiar. No obstante, la principal barrera para promover la igualdad de género en la propiedad puede no estar en los derechos formales, sino en su desconocimiento por parte de quienes son sujetos de los mismos, de quienes velan por su respeto, protección y garantía, así como en la poca divulgación de estos derechos, y lo costoso que resulta acogerse a estos beneficios legales.

## **Hacia una mayor equidad en la propiedad de los activos**

A pesar de los avances de las últimas décadas hacia la igualdad de género en diferentes ámbitos, todavía se evidencian brechas entre hombres y mujeres, las cuales constituyen barreras para el desarrollo humano de El Salvador. De acuerdo con los datos presentados en este capítulo, se evidencia cómo todavía persisten disparidades de género, concretamente en la adquisición, propiedad y derechos de los activos, por lo que no se puede asegurar que la pobreza afecta de igual forma a hombres y mujeres. No obstante, las asimetrías se están reduciendo en algunos casos, en parte por cambios socioculturales vinculados con las prácticas de herencia, donación o disminución de las brechas de ingresos entre hombres y mujeres, entre otros. Sin embargo, como ocurre con la propiedad de la tierra con vocación agrícola, las brechas todavía son considerables.

Acortar las brechas de género supone realizar esfuerzos sostenidos. Los programas gubernamentales de dotación y titulación de vivienda y tierra pueden contribuir sustancialmente en esta línea si se institucionaliza en ellos un enfoque de género. Esto conduciría a medidas más efectivas para atender necesidades específicas de mujeres y hombres, evitando su exclusión de los beneficios y superando concepciones en las que los beneficiarios son las jefaturas de familia. Lo anterior permitiría arreglos más equitativos dentro de los programas, tales como la titulación conjunta obligatoria; la titulación como bien de familia; la participación de diversidad de mujeres, no únicamente la jefa de hogar; la eliminación de requisitos que excluyen, directamente o indirectamente, a las mujeres (como poseer tierra en propiedad para su participación en proyectos de vivienda); el uso de la noción de la «doble jefatura» o «múltiple jefatura» cuando sea pertinente; y el uso de acciones afirmativas para compensar brechas de género en la propiedad de activos (por ejemplo, cuotas mínimas de mujeres en los programas).

Un área que merece ser examinada es la relacionada con los mecanismos de financia-

miento de vivienda: se pueden diseñar productos diferenciados por sexo a fin de adecuarlos a las necesidades y perfiles de mujeres y hombres, dado que los productos genéricos muchas veces pueden excluir parcial o totalmente a uno de estos grupos.

El marco regulatorio en materia de derechos de propiedad de los activos cambió favorablemente en las últimas décadas, aunque hay vacíos y retos que superar, tales como la equiparación de los regímenes patrimoniales entre el matrimonio y las uniones no matrimoniales, así como la instauración de nuevos regímenes patrimoniales más equitativos en materia de género, tal como podría ser «la comunidad de gananciales».

No obstante, la principal barrera puede ser el desconocimiento de los derechos y la inadecuada aplicación de los mismos. Se debe mejorar la aplicación de este marco regulatorio por parte de los operadores de justicia, sobre todo en relación con los regímenes patrimoniales cuando los matrimonios o las uniones matrimoniales se disuelven. Además, aunque no hay

suficiente información sobre las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de seguridad jurídica de las propiedades, la evidencia presentada apunta a que es importante promover el acceso a la información y a los servicios de titulación a mujeres, especialmente en las zonas rurales donde, probablemente, exista una brecha de género más pronunciada. En este sentido, la alfabetización jurídica puede jugar un papel importante, así como la elaboración de leyes en un lenguaje más asequible para la ciudadanía.

Finalmente, para analizar las brechas de activos desde un enfoque de género se requiere mejorar las bases de datos oficiales, tales como la EHPM y el Censo Agropecuario, de manera que incluyan las variables mínimas desagregadas por sexo. Esta recomendación es extensiva a las instituciones públicas y privadas que tengan bases de datos que registran la propiedad o las personas beneficiarias de programas relacionados con los activos. Asimismo, es preciso encontrar nuevas metodologías que logren captar las dimensiones de género de la pobreza, entre ellas, la propiedad de los activos.



El pleno empleo, la cohesión social,  
el mejoramiento progresivo de la productividad  
y los salarios reales deben tener preeminencia  
sobre otros aspectos de la economía,  
tales como la ampliación y diversificación  
de las exportaciones, la atracción de inversión  
extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad  
macroeconómica e incluso sobre  
el crecimiento económico



# Modelos económicos y obstáculos para el bienestar



“ La historia se repite. Ese es uno de los errores de la historia ” Charles Darwin

## Introducción

**E**n el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008* se planteaba que una característica fundamental de los países con grandes avances en desarrollo humano es que sus políticas económicas se han guiado por objetivos y metas humanas. Así, el pleno empleo, la cohesión social, el mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales tienen preeminencia sobre otros como la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica e incluso sobre el crecimiento económico. Esta preferencia no significa que estos últimos objetivos no sean importantes sino que, de acuerdo con el enfoque de desarrollo humano, no son fines en sí mismos: son medios para generar mayor bienestar y aumentar las oportunidades y capacidades de las personas.

El enfoque del desarrollo humano ciertamente reconoce que al haber crecimiento económico y aumentar el nivel de riqueza de un país, es normal que también se amplíen las opciones de la población que habita en él. Prueba de ello es que, por lo general, los países con ingresos per cápita más altos son

también los que registran un Índice de Desarrollo Humano mayor (PNUD, 1994). En términos de desarrollo humano, a menudo más decisivo que la riqueza misma, es el uso que se hace de ella. Por eso, el impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población depende de manera crítica de la forma en que se distribuyan sus frutos y, más específicamente, de cuánto se dirige a favor de los más pobres.

Más allá de los debates conceptuales, en la realidad lo que cuenta es la capacidad de los países para mejorar sostenidamente los niveles de bienestar. Para ello, lo determinante es construir un círculo virtuoso en torno a cuatro variables: inversión en la gente, empleo, productividad y salarios.

Tradicionalmente, en El Salvador se le ha dado prioridad al crecimiento económico, y aun más a la estabilidad de precios por encima de otras variables socioeconómicas que interesan más a la población, como la calidad de los empleos y el poder adquisitivo de los mismos. En efecto, desde los años treinta del siglo pasado hasta ahora, con la única excepción del período del conflicto armado, El Salvador ha exhibido una estabilidad en el valor de su moneda que a

**El Salvador no ha podido construir hasta ahora una economía al servicio de la gente, y al contrario de lo que tradicionalmente se cree, el país ha tenido históricamente un deficiente desempeño macroeconómico**

menudo ha sido considerada como sinónimo de una sólida estabilidad macroeconómica, e incluso de una macroeconomía sana. Como resultado, durante los últimos años se popularizó la idea según la cual uno de los principales problemas del país era la enorme brecha que existía entre su buen desempeño macroeconómico y su pobre desempeño microeconómico. Con todo, las tasas de crecimiento económico han sido bajas, y los enormes déficits socioeconómicos mantienen alejada a más de la mitad de su población de niveles aceptables de desarrollo humano.

En esta sección del Informe se hace una lectura sobre el desempeño de la economía salvadoreña en el largo plazo pero, como lo sugiere el principal arquitecto y promotor del concepto de desarrollo humano, Mahbub ul Haq, *desde la posición ventajosa de la gente*. Con-

gruente con ello, en el capítulo 9 se examina el comportamiento histórico de variables más directamente conectadas con el nivel de bienestar de la población, tales como el empleo, los ingresos y los salarios, antes de evaluar las tendencias de la productividad y el crecimiento económico. Como resultado, se concluye que El Salvador no ha podido construir hasta ahora una economía al servicio de la gente. Complementariamente, en el capítulo 10 se demuestra que tal dificultad, al contrario de lo que tradicionalmente se cree, ha sido acompañada de un deficiente desempeño macroeconómico de largo plazo; desempeño que a su vez se está viendo afectado por una serie de problemas político-institucionales y culturales, así como por los altos costos que la violencia y los desastres naturales le están imponiendo a la sociedad salvadoreña.

## Del añil al Consenso de Washington: modelos económicos que han desatendido el bienestar de la gente

Cuando se pregunta a la población salvadoreña sobre los problemas económicos del país, muy pocos —sobre todo los pertenecientes a élites económicas o profesionales— responden que son el pobre crecimiento económico, el inapropiado clima de inversiones o los bajos niveles de productividad y competitividad. Las respuestas de la mayoría más bien se inclinan por señalar que «no hay trabajo» o que «el costo de la vida es muy alto». Esto no necesariamente significa que la gente esté desempleada o que la inflación esté fuera de control. De hecho, las tasas de desempleo e inflación de El Salvador son bajas, e incluso muy similares a las de países de alto desarrollo humano. Entonces, ¿de qué se queja la gente?

Entre quienes expresan que «no hay trabajo», los que efectivamente están desempleados —que son los menos— se quejan de las crecientes dificultades para encontrar un empleo. La insatisfacción de la mayoría, sin embargo, radica en que el trabajo que desempeñan no satisface sus aspiraciones por razones diversas: baja remuneración, ausencia de prestaciones de seguridad social, temporalidad, condiciones de trabajo inapropiadas, falta de reconocimiento social, vulnerabilidad frente al abuso, discriminación, etc.

Por su parte, entre quienes se quejan del alto costo de la vida, las razones son más diversas y reciben la influencia de fenómenos coyunturales. A veces, el descontento se explica porque se ha disparado el precio de algún bien o servicio esencial. En otras ocasiones, porque se tiene la percepción de que los precios suben más rápido que los ingresos. También, porque se han asumido patrones de consumo insostenibles con el nivel de ingreso individual o familiar. Al final, todas las situaciones coinciden en un sentimiento de pérdida de poder adquisitivo.

Siendo el empleo y el poder adquisitivo tan cruciales para la vida de las personas, es natural que los diagnósticos sobre su comportamiento, así como la creación de un marco apropiado de políticas públicas que amplíen las oportunidades de la gente en estos ámbitos, estén en el centro del enfoque de desarrollo humano.

De hecho, el pleno empleo es uno de los objetivos centrales para construir una economía al servicio de la gente, pero no lo es todo. El desarrollo humano también considera otros objetivos económicos sobre los cuales se debe trabajar antes y después de que el pleno empleo se haya alcanzado. Uno de esos es el mejoramiento progresivo de la productividad



PRIMERO FUE EL ANIL...



LUEGO EL CAFÉ...



DESPUÉS LA INDUSTRIA...



LUEGO LAS MAQUINAS...



¡MODELOS VAN Y VIENEN  
Y LOS POBRES SEGUIMOS  
SIENDO POBRES!

TAL VEZ ES  
HORA DE PENSAR  
MÁS EN EL  
BIENESTAR DE  
LA GENTE



y los salarios de los trabajadores mediante la adopción gradual de mejores tecnologías y la transición hacia sectores que requieren conocimientos mayores o más especializados (PNUD, 1996). La idea es que el desarrollo de capacidades, el aprovechamiento de esas capacidades y los ingresos obtenidos avancen de manera simultánea.

Lo que se busca en una economía al servicio de la gente es construir círculos virtuosos en torno a cuatro variables: inversión en la gente, empleo, productividad y salarios. Una economía al servicio de la gente requiere, en primer lugar, de un compromiso nacional para realizar inversiones sostenidas en las personas, desde la atención preescolar, la enseñanza básica y los servicios de salud, pasando por la enseñanza técnica y universitaria y por las actividades de investigación y desarrollo, hasta la capacitación en el empleo. En segundo lugar, requiere de políticas sectoriales que garanticen a la gente encontrar oportunidades de empleo acordes con su área de formación, y generar así los mayores niveles de productividad posibles. Finalmente, los aumentos en la productividad, indispensables para lograr mayores tasas de crecimiento económico, también deben permitir pagar salarios reales cada vez más altos, y así convertir en socios del proceso a los empresarios y los trabajadores.

Construir un círculo virtuoso de esta naturaleza ha sido imposible para El Salvador, debido a que los distintos modelos económicos hasta ahora aplicados no han reconocido que *la verdadera riqueza de una nación está en su gente*. Por el contrario, en el país se ha subvalorado a los trabajadores, quienes nunca han sido vistos como sujetos y destinatarios principales del proceso de desarrollo. Como consecuencia de ello, desde el siglo XIX hasta el día de hoy, el subempleo ha sido la forma de inserción laboral dominante, a la vez que ha sido imposible aumentar sostenidamente el poder adquisitivo de los ingresos percibidos por las familias pobres y la población asalariada.<sup>1</sup>

1. Un ampliación de este planteamiento se encuentra en el capítulo 3 del *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007-2008* (PNUD, 2008).

## **Modelo agroexportador: riqueza como aprovechamiento de los mercados internacionales**

Durante la época colonial (1524-1821), los colonizadores de Mesoamérica no se encontraron con riquezas minerales, aunque sí con una alta densidad demográfica. Debido a esto, el principal botín fue cultivar la tierra con productos de alto valor en los mercados internacionales, como el bálsamo, el cacao o el añil, entre otros (Browning, 1975). Para ello resultaba fundamental convencer u obligar a los indígenas a trabajar. Con este fin, se penalizaba a la población que no estaba dispuesta a abandonar, aunque fuera temporalmente, sus propios cultivos para ir a las haciendas.

En 1766, el obispo de Guatemala, en cuya jurisdicción estaba el actual territorio salvadoreño, describía el trato que se daba a los trabajadores indígenas en los obrajes de añil: «Estos repartimientos se hacen con toda violencia que no se deja de respetar solamente en los campos y tierras de los miserables indios, pero ni su salud y vida» (Cortés y Larraz, 2000). Apenas una década antes de la Independencia, un documento del Consulado de Comercio de Guatemala recoge expresiones de los hacendados tales como «que los indios son unos haraganes, flojos, indolentes, borrachos, y que si no se les apremia con rigor, nada hacen, porque son como las bestias» (Turcios, 1995).

Antes de la Independencia en 1821, el añil se había consolidado como el rubro económico principal del país y lo continuó siendo por seis décadas más. Al igual que en la época colonial, los productores de añil tenían sus ojos puestos en el comercio internacional. Las condiciones laborales o el progreso personal y familiar de los trabajadores no estaban entre sus preocupaciones. La educación de los trabajadores, por ejemplo, no era considerada una prioridad: «Cuando el gobierno tenía que optar entre educación y el ejército, o entre educación y caminos, la educación salía perdiendo» (Lindo-Fuentes, 2002). Debido a que para

**Desde el siglo XIX hasta el día de hoy, el subempleo ha sido la forma de inserción laboral dominante, a la vez que ha sido imposible aumentar sostenidamente el poder adquisitivo de los ingresos percibidos por las familias pobres y la población asalariada**



cultivar y cosechar el añil era necesario contar con una fuerza de trabajo grande y confiable, los sucesivos gobiernos salvadoreños promulgaron, desde 1825, leyes que obligaran a la gente a trabajar. En general, las leyes distaban mucho de proteger al trabajador ya que, como las leyes de la Colonia, partían del supuesto de que el indígena y, en general, las clases pobres, estaban constituidas por haraganes que no eran dignos de confianza.<sup>2</sup>

Tras la drástica declinación internacional de la demanda del añil, el café tuvo un vertiginoso ascenso como principal fuente de ingresos, especialmente a partir de 1864. Debido a que se continuaba creyendo que la fuente de riqueza estaba en los productos de alto valor en los mercados internacionales y que una buena parte de las mejores tierras requeridas para el cultivo del café correspondía a los ejidos y las tierras comunales, abolir esas formas de tenencia se volvió prioridad. Esta medida fue consumada entre 1881 y 1882, durante la administración del presidente Rafael Zaldívar (1876-1885). A este respecto, el editorial del *Diario Oficial* de marzo de 1880 (citado en Browning, 1975) expresa lo siguiente:

Por una parte vemos nuestras fértiles tierras vírgenes clamando la aportación de capital y mano de obra para cosechar la riqueza prometida, mientras que por otra vemos a la mayoría de los habitantes de nuestros pueblos conformarse con la siembra de maíz y de frijoles, que nunca llegará a levantar a este pueblo miserable por encima de su lamentable situación.

La privatización de las tierras dejó a los indígenas frente a dos opciones: convertirse en mano de obra barata, o errar por el país, sobreviviendo como pudieran, perseguidos por las leyes contra la vagancia. El café, durante todo el ciclo agrícola, necesitaba más mano de obra

que el añil, creando incluso una importante cantidad de empleos permanentes, pero también generalizó la contratación de la fuerza de trabajo de manera estacional, que es una forma de subempleo. Lo usual era que a los trabajadores se les pagara «por debajo de su costo de subsistencia» (Pérez Sáinz et al., 2004), obligándolos a laborar en condiciones sumamente precarias e indignas. En las temporadas de corta participaban niños y adultos de ambos sexos (Alvarenga, 1996).

Durante la vigencia del modelo agroexportador, las preocupaciones por objetivos tales como el pleno empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores estuvieron prácticamente ausentes. Entre las pocas excepciones se encuentra la filosofía política del *Mínimum Vital*, desarrollada por el humanista y escritor Alberto Masferrer (1868-1932), quien sostenía que «Toda criatura, por el simple hecho de nacer y de vivir, tiene derecho a que la colectividad le asegure, mediante una justa y sabia organización de la propiedad, del trabajo, de la producción y del consumo, un MÍNIMUM DE VIDA ÍNTEGRA, o sea la satisfacción de las necesidades primordiales» (Masferrer, 1996).<sup>3</sup> Esas necesidades primordiales, a su juicio, eran: (a) trabajo higiénico, perenne, honesto y remunerado en justicia; (b) alimentación suficiente, variada, nutritiva y saludable; (c) habitación amplia, seca, soleada y aireada; (d) agua buena y bastante; (e) vestido limpio, correcto, y buen abrigo; (f) asistencia médica y sanitaria; (g) justicia pronta, fácil e igualmente accesible a todos; (h) educación primaria y complementaria eficaz, que forme hombres cordiales, trabajadores expertos, y jefes de familia conscientes; (i) descanso, recreo suficiente y adecuados para restaurar las fuerzas del cuerpo y del ánimo.

De la misma forma como lo establece el paradigma del desarrollo humano, Masferrer vinculaba la formación de capacidades humanas

---

2. Véase recopilación de leyes de 1825 a 1855, realizada por Isidro Menéndez (Menéndez, 1956).

---

3. Las mayúsculas son del autor.

—a través de la satisfacción de las necesidades primordiales— y el uso que la gente hace de tales capacidades al señalar que los «hombres que no se alimentan bien, que no se abrigan bien, que no descansan bien, que no se guarecen bien, no sirven para trabajadores ni para ciudadanos; ni para defender a su patria, ni para sostener a su familia». Sus planteamientos, sin embargo, no obtuvieron eco más allá de ciertos grupos urbanos intelectuales.

Poco después, en la misma dirección, un editorialista de la revista *El Economista* (citado en Wilson, 2004), al observar las duras condiciones económicas y sociales de los trabajadores del campo, agravadas por el estallido de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, advertía: «La mayoría (de esa gente) es trabajadora y honrada, y digna de mejor suerte; tanto más si se considera que esa mayoría constituye la mejor fuente de riqueza nacional». El pensamiento de las élites políticas, sin embargo, estaba lejos de estas preocupaciones. Prueba de ello es que, para esa misma época, otro editorialista señalaba que: «Si los desocupados piden trabajo y buenos salarios, al instante los llaman comunistas» (Rochac, 1930, noviembre 5).

Una vez superada la Gran Depresión, la proliferación de plantaciones algodoneras contribuyó a reforzar el modelo latifundio-minifundio, generado por la expansión cafetalera, al tiempo que profundizó el proceso de concentración de la tierra, forzando a la agricultura campesina de subsistencia a desplazarse sobre las laderas montañosas y las tierras más erosionadas y menos fértiles (PNUD, 2005). Además, a pesar de que durante los años cincuenta la productividad agrícola del café y el algodón se encontraba entre las más altas del mundo (Bulmer-Thomas, 1987), los salarios pagados a los trabajadores no alcanzaban siquiera los estándares mínimos de los trabajadores agrícolas del Tercer Mundo.<sup>4</sup>

---

4. Alrededor de 1950, por ejemplo, los trabajadores de café en Costa de Marfil ganaban un 20% más en términos reales que sus contrapartes en El Salvador (White, 1973).

## **Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: riqueza como difusión del progreso técnico**

Alrededor de los años cincuenta, aprovechando la relativa bonanza económica producto de los buenos precios internacionales del café y la expansión de los cultivos de algodón y azúcar, El Salvador optó, junto al resto de países centroamericanos, por impulsar un nuevo modelo económico. El proceso inició con un golpe de Estado en 1948, cuyos protagonistas sostenían en la *Proclama de Principios y Objetivos* (Guidos Véjar, 1974) que era un deber del Estado promover las estrategias que permitieran «elevar el nivel de vida de los salvadoreños sobre bases que garanticen el auge de la producción, el progreso técnico de las empresas privadas y la justicia social».

Según el nuevo modelo, para lograr tasas de crecimiento económico altas y sostenidas, era indispensable emprender un proceso de industrialización que, en una primera etapa, estaría liderado por la sustitución de importaciones de bienes finales y de consumo intermedio, para luego pasar a la sustitución de importaciones de bienes de capital. La apuesta era que el sector industrial se convirtiera en el vector de difusión del progreso técnico en el conjunto del aparato productivo, propiciando su modernización. Se asumía además que la industrialización crearía nuevas oportunidades de empleo para la población, sin que ello significara que el pleno empleo y el trabajo decente se posicionaran como objetivos centrales de la política económica. Más bien, una de las preocupaciones centrales del modelo estaba orientada a asegurar la disponibilidad de mano de obra barata a las industrias nacientes. Para ello, se estimuló la producción de alimentos y se controlaron los precios de los principales bienes de la canasta básica de consumo (e. g. granos básicos, transporte, servicios ofrecidos por empresas públicas).

No obstante, hubo progresos importantes en materia de política laboral. Se aprobó un Código de Trabajo que estableció la

**Quienes no se alimentan bien, que no se abrigan bien, que no descansan bien, que no se guarecen bien, no sirven para trabajadores ni para ciudadanos; ni para defender a su patria, ni para sostener a su familia**

**El modelo de industrialización por sustitución de importaciones no fue capaz de construir un círculo virtuoso de crecimiento económico, empleo, productividad y salarios**

jornada de 44 horas, y puso fin a la prohibición de huelgas en los servicios públicos. Se promulgaron la *Ley del Seguro Social*, la *Ley de Sindicatos de Trabajadores*, y la *Ley de Contratación Colectiva, Asuetos, Aguinaldos y Vacaciones*. Uno de sus puntos débiles es que se excluyó de estos beneficios a los trabajadores del campo, a los del sector informal y a las trabajadoras domésticas (Tojeira, 2007, septiembre 18).

Por primera y única vez, en el plan quinquenal del gobierno de Julio Rivera (Consejo Nacional, 1964) se incluía dentro de las prioridades gubernamentales la disminución sustancial de las tasas de desempleo y subempleo, cuya magnitud, se advertía, había sido históricamente subestimada. Dicho plan incluso establecía como meta crear al menos 152 mil nuevos empleos entre 1965 y 1969, para absorber a los nuevos miembros de la fuerza laboral, la cual había aumentado debido al natural crecimiento de la población.

Durante la segunda mitad de los años sesenta también se comenzó a aplicar la política de salario mínimo, empezando con las actividades agrícolas (1965), luego con la industria manufacturera y los servicios (1967), y finalmente con el comercio (1970). Desde sus inicios, la filosofía ha sido que, para fijar estos salarios, se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración y a las distintas zonas de producción.

Pero, pese a estas innovaciones en la política pública, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones no fue capaz de construir un círculo virtuoso de crecimiento económico, empleo, productividad y salarios.

Aunque la producción manufacturera creció al 7.9% anual entre 1961 y 1971, el sector industrial solo generó empleos a un ritmo promedio de 1.7% anual, al tiempo que la tasa de desocupación abierta en el sector aumentó de 4.8% a 8.8% en el mismo período (PREALC, 1977). Paralelamente, la proporción de trabajadores industriales con respecto al total de la fuerza de trabajo declinó del 13.1% en 1960, al 11.1% en 1970 (CEPAL, 1983). A comienzos de los setenta, casi la mitad de la fuerza laboral clasificada como «trabajadores industriales»

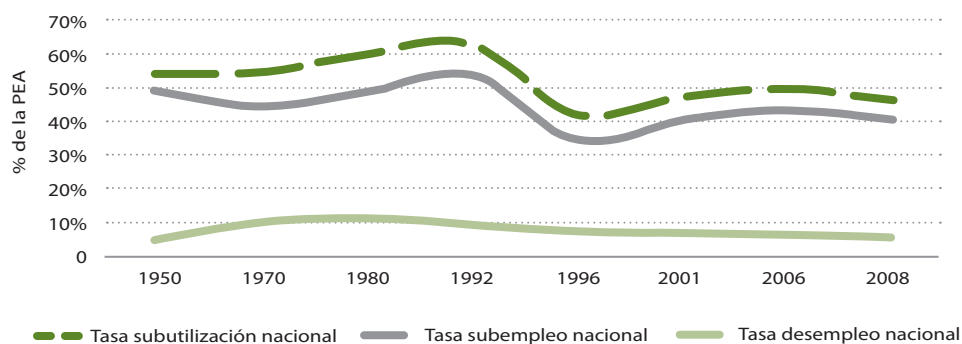
trabajaba en el procesamiento del café, algodón y caña de azúcar (White, 1973). Más que la producción manufacturera propiamente, los sectores que absorbieron a una mayor proporción de la población económicamente activa (PEA) fueron los servicios y el comercio asociados con la expansión industrial, al punto de que las dos terceras partes del empleo urbano se concentraba en ellos (World Bank, 1980).

Para esos mismos años, debido a la carestía creciente de tierras y al sistema de contratación estacional impuesto por la agricultura de agroexportación, El Salvador también presentaba una tasa de subutilización de la fuerza laboral agrícola del 47%, la más alta en América Latina (USAID, 1977). Por otra parte, a pesar de que entre 1961 y 1971 la ocupación en el campo aumentó a una tasa promedio de 2.2% anual, la tasa de desocupación abierta agropecuaria incrementó de 4.5% a 7.5% (PREALC, 1977). En ese contexto, cientos de miles de campesinos emigraron a Honduras durante los años cincuenta y sesenta, a tal punto que para 1969, se estima que los salvadoreños constituían entre el 14.9% y el 19.8% de la fuerza laboral de Honduras y alrededor de un 30% de los trabajadores empleados en las bananeras de ese país (North, 1981).

Durante los años setenta se intentó fortalecer el proceso de industrialización por medio de un *modelo de subcontratación* (López, 1984), que proporcionaba incentivos para el establecimiento de industrias de maquila, pero que tampoco fue capaz de absorber la creciente fuerza laboral. Prueba de ello es que entre 1968 y 1975, la fuerza laboral de la industria manufacturera creció a una tasa promedio anual de 3.2%, mientras que el empleo industrial solamente creció a una tasa de 2.2%. El desempleo y el subempleo sectorial, por consiguiente, aumentaron, llevando a lo que López llama «el subconsumo» (Levy, 1992).

Es decir que, contrariamente a lo esperado, durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1950-1978) tanto la tasa de desempleo como la de subempleo aumentaron (gráfico 9.1). Tan precaria era la situación laboral del país a fines de los años setenta, que de cada 100 personas

**GRÁFICO 9.1 // Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral (1950-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años) y PREALC, 1977.

integrantes de la PEA, alrededor de 50 estaban subempleadas y 10 más, desempleadas.

Los salarios mínimos reales, que equivalen a los salarios mínimos nominales descontados por la tasa de inflación, tampoco se comportaron como se esperaba. Especialmente a partir del *shock* petrolero de 1973, cuando la inflación comenzó a convertirse en un problema, los salarios comenzaron a perder poder adquisitivo debido a que siempre eran ajustados con cierto rezago. Para 1978, por ejemplo, 13 años después de establecido el salario mínimo agrícola, este había perdido el 14% de su poder adquisitivo. Algo similar —aunque de menor proporción— había ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios, los cuales, desde su instauración hasta 1978, habían perdido más del 5% de su poder adquisitivo (gráfico 9.3).

Aunque ineficaz para construir una economía al servicio de la gente, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue bastante exitoso en generar crecimiento económico, aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva.

De hecho, el período de vigencia de este modelo —comprendido entre 1950 y 1978—, en el que la tasa de crecimiento promedio anual fue de 5%, continúa siendo el más largo en el

que el país ha registrado un desempeño económico satisfactorio (véase gráfico 10.1 en siguiente capítulo).

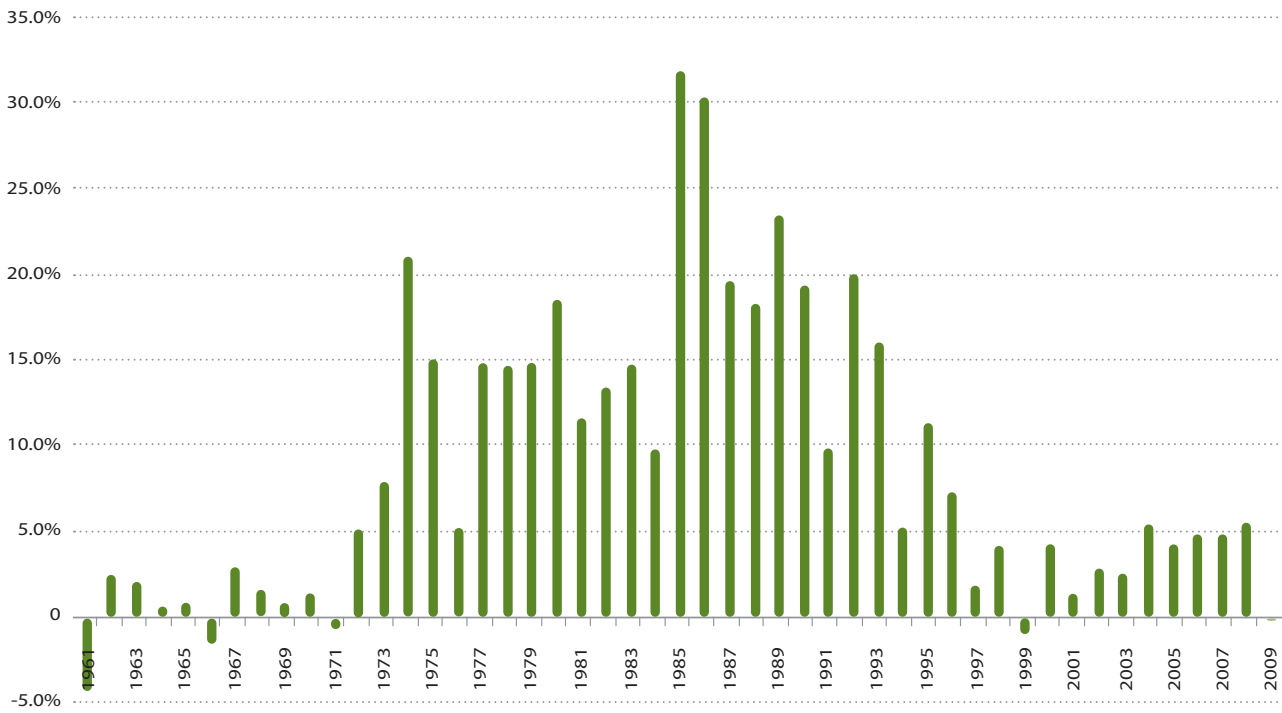
Entre 1950 y 1970, la dinámica del crecimiento estuvo fundamentada en partes aproximadamente iguales, derivadas de la contribución promedio de la productividad total de los factores de producción (PTF), la acumulación de capital físico y el aumento de la fuerza de trabajo (cuadro 9.1).<sup>5</sup> El aumento de la PTF evidencia que en esas dos décadas no solo hubo más inversión y personas empleadas, sino también una mayor competitividad derivada de un mejoramiento en la eficiencia global de la economía. No obstante, esta tendencia comenzó a revertirse en la década de los setenta, cuando la economía siguió creciendo a partir de una mayor acumulación de capital y trabajo, pero con una disminución de la PTF.

5. Existe una estrecha relación entre la innovación y la productividad, en tanto el progreso técnico permite generar un mayor flujo de producto a partir de una dotación dada de factores de producción. La forma usual de distinguir las principales fuentes de crecimiento de la economía de un país es identificando y midiendo la contribución relativa del trabajo, el capital y la tecnología, esta última denominada productividad total de los factores de producción (PTF).

**Aunque ineficaz para construir una economía al servicio de la gente, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue bastante exitoso en generar crecimiento económico, aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva**

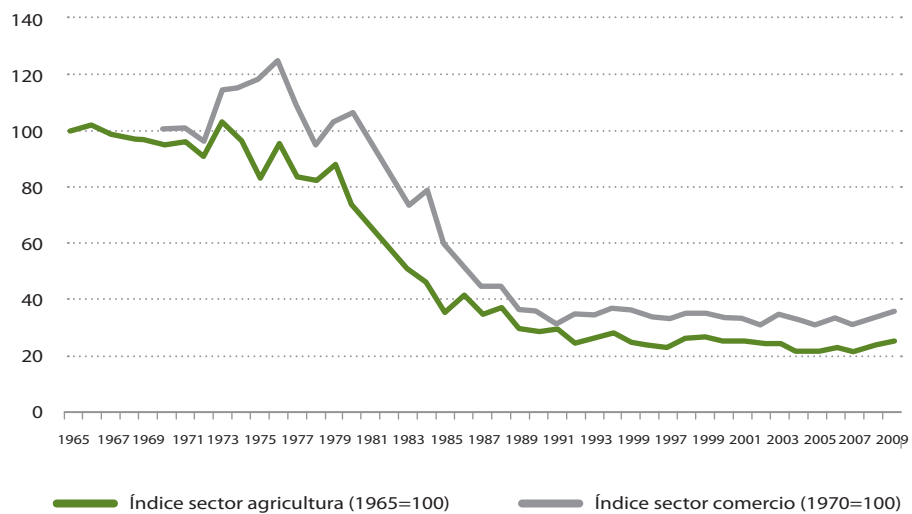


**GRÁFICO 9.2 // El Salvador: inflación (1960-2009)**



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC.

**GRÁFICO 9.3 // El Salvador: índices de salarios mínimos reales**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años).

**CUADRO 9.1 //** Desagregación de los determinantes del crecimiento en El Salvador en porcentajes (1950-1989)

PERÍODO	PIB	PTF	CAPITAL	TRABAJO
1950-59	4.7	1.5	2.0	1.2
1960-69	5.6	2.2	1.5	1.9
1970-79	3.8	-1.3	2.4	2.7
1980-89	-2.1	-3.2	0.3	0.8

Fuente: FUSADES, 2003.

Como es lógico, si el crecimiento económico no va acompañado de una mayor capacidad de generar empleos y de un mejoramiento en los salarios e ingresos reales, el resultado es una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Esto ocurrió en El Salvador durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En 1961, por ejemplo, el 20% más pobre de la población percibía el 5.5% del ingreso nacional, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico concentraba el 61.4% del ingreso nacional. Para 1969 la porción del ingreso nacional percibido por el 20% más pobre se había reducido al 3.7%, y la del 20% más rico, al 50.8%. Esto evidencia el fortalecimiento de los estratos medios que se produjo en los años sesenta como consecuencia del proceso de industrialización. La década de los setenta, sin embargo, se caracterizó por profundizar aun más las

desigualdades en la distribución del ingreso, a tal punto que mientras el 20% más pobre redujo su participación a únicamente el 2% del ingreso nacional, el 20% más rico incrementó su participación al 66% (cuadro 9.2).

### Consenso de Washington y modelo de promoción de exportaciones: riqueza derivada de la mano de obra abundante... que se va

El conflicto armado de 12 años de duración le pasó una enorme factura a la macroeconomía y la microeconomía de los salvadoreños. Entre 1979 y 1989, el producto interno bruto (PIB) per cápita disminuyó un 25%, la pobreza aumentó en más de 10 puntos porcentuales, los salarios mínimos perdieron más del 50% de su

**CUADRO 9.2 //** El Salvador: distribución del ingreso (1961-1979)

PIB POR HABITANTE	INGRESO ANUAL PER CÁPITA POR ESTRATOS				ESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO			
	20% más pobre	30% bajo mediana	30% sobre mediana	20% más alto	20% más pobre	30% bajo mediana	30% sobre mediana	20% más alto
1961	92	117	251	1,022	5.5	10.5	22.6	61.4
1969	75	201	412	1,026	3.7	14.9	30.6	50.8
1979	47	156	344	1,548	2.0	10.0	22.0	66.0

Fuente: CEPAL, 1983.

**A partir de 1989 comenzó a implementarse en El Salvador un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, el cual partía de considerar que la principal ventaja comparativa de la economía salvadoreña radicaba en la abundancia de mano de obra**

**CUADRO 9.3 // El Salvador, 1951-2010: saldo migratorio internacional (número de personas)**

DÉCADAS	SALDO MIGRATORIO NETO	MIGRACIÓN PROMEDIO ANUAL
1950-1960	120,360	12,036
1960-1970	54,650	5,465
1970-1980	289,580	28,958
1980-1990	541,560	54,156
1990-2000	633,045	63,305
2000-2010	619,415	61,942

Fuente: DIGESTYC et al., 2008.

poder adquisitivo, más del 10% de la población de la época fue obligada a emigrar del país, la inflación se disparó hasta alcanzar tasas promedio anuales de alrededor del 20%, las exportaciones disminuyeron a menos de la mitad y el sistema financiero entró en un virtual estado de quiebra. Las finanzas públicas cayeron en un estado de vulnerabilidad que hubiese sido insostenible de no ser por los enormes volúmenes de ayuda recibida, especialmente del gobierno de Estados Unidos (Córdova et al., 1998).

Dentro de ese contexto de guerra y crisis, a partir de 1989 comenzó a implementarse en El Salvador un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones inspirado en las políticas liberales del Consenso de Washington (Williamson, 1990). Se asumió que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se había agotado y que para lograr un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, los incentivos económicos deberían reorientarse hacia la atracción de inversiones y la diversificación y aumento de la producción exportable. Adicionalmente, se partía de que la principal ventaja comparativa de la economía salvadoreña radicaba en la abundancia de mano de obra, por lo que había que especializarse en la producción de bienes intensivos en el uso de dicho factor.

Aunque el modelo no veía a las personas como sujetos del proceso de desarrollo, las consideraba dentro de sus destinatarias principales. Así, el pleno empleo y el mejoramiento progresivo de la productividad, y de los salarios

reales, eran parte de sus objetivos de largo plazo (FUSADES, 1985 y 1989).

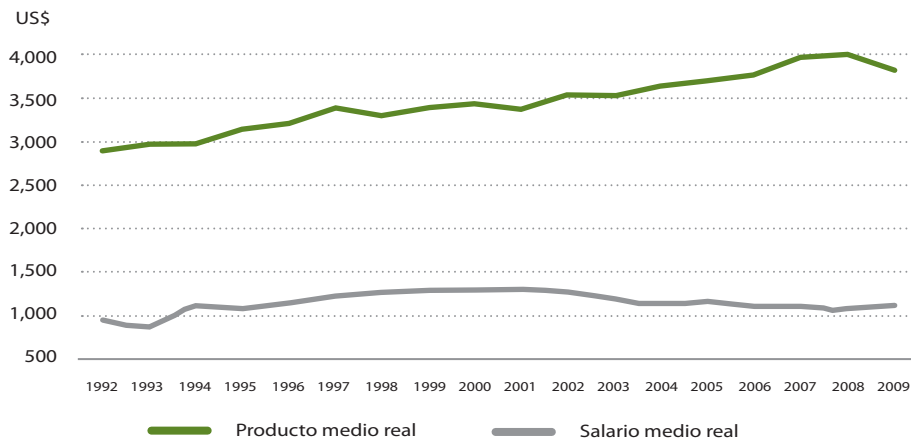
Comparando los resultados esperados y los resultados obtenidos, podría concluirse que este modelo económico no logró sus objetivos fundamentales (PNUD, 2005). La tasa de subutilización laboral (subempleo más desempleo), que se redujo en más de 20 puntos porcentuales durante el primer quinquenio de los noventa, ha vuelto a aumentar en más de 10 puntos en los últimos años (gráfico 9.1). Esto pese a que, durante las últimas dos décadas, más de 60,000 personas en términos netos han emigrado anualmente, sobre todo a Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades (cuadro 9.3). De igual manera, entre 1989 y el 2009, los salarios mínimos reales pagados en los diferentes sectores económicos, que ya habían perdido más del 60% de su poder adquisitivo desde su instauración, continuaron disminuyendo (gráfico 9.3).

Por otra parte, los salarios medios reales se han mantenido prácticamente estancados en las últimas dos décadas, tal como lo muestra el gráfico 9.4. Esto a pesar de que el producto medio real por trabajador aumentó casi un 40% en el mismo período, lo cual indica que lo ganado en productividad media no se tradujo en un incremento del salario promedio.

Los resultados del modelo tampoco fueron satisfactorios en términos de crecimiento económico y productividad.

Durante la primera mitad de los años noventa, que coincidió con la puesta en marcha de la fase inicial del modelo y la firma de los

**GRÁFICO 9.4 // El Salvador: evolución de salario medio real y producto medio real en US\$ de 1992 (1992-2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC y DIGESTYC (varios años), datos de población y BCR.

Acuerdos de Paz, El Salvador fue el cuarto país de más rápido crecimiento en América Latina, con una tasa promedio anual de 5.9%. De 1995 a 1999, sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual se redujo a 3.9% y luego a 2.1% entre el 2000 y el 2004. En el período del 2005 al 2007, la tasa de crecimiento promedio anual se incrementó a 3.9%, pero volvió a caer a 3.2% en el 2008, y registró un valor negativo de 3.3% en el 2009. Como consecuencia de este desempeño en la primera década del siglo XXI, la economía salvadoreña es una de las tres que menos crecen en la región (cuadro 9.4).

No obstante estos resultados, en algunos círculos políticos, académicos y empresariales del país continúa habiendo resistencia a aceptar que el modelo no logró los objetivos perseguidos y, más aun, a considerar la posibilidad de cambiarlo.

Y es que durante varios años, aunque el crecimiento era lento, al estar acompañado de crecientes migraciones y remesas, el modelo parecía funcionar porque la presión por generar empleos era baja, la capacidad de importación mejoraba, a la vez que los ingresos y el consumo nacional aumentaban. Por otra parte, el país presentaba signos de fortalecimiento

en su estabilidad macroeconómica: bajos niveles de inflación, ausencia de crisis financieras y cambiarias, aumentos en la carga tributaria y niveles de deuda pública manejables. Además, disminuyeron los déficits de acceso a servicios sociales básicos, mejoraron los indicadores de salud y educación, y se redujeron los niveles de pobreza, lo que colocó al país en una posición favorable para cumplir la mayoría de Objetivos de Desarrollo del Milenio (GOES/SNU, 2009).

Por otra parte, al desagregar el crecimiento económico por sus factores determinantes, la PTF, que creció a una tasa promedio anual de 1.3% en la década de los noventa, volvió a registrar un valor negativo durante la primera década de este siglo (cuadro 9.5).

Sin embargo, al comenzar a decrecer las remesas desde finales del 2008 y hacerse más difícil la migración, luego del estallido de la crisis económica internacional, las limitaciones del modelo se han hecho evidentes. Para el 2009, el PIB real decreció en 3.3%, mientras que para el 2010 se proyecta una tasa de crecimiento de solo el 1%, la cual indica que se espera que la recesión continúe, a pesar de que otros países de la región ya comienzan a mostrar signos sólidos de recuperación.

**Pese a sus resultados, en algunos círculos políticos, académicos y empresariales del país continúa habiendo resistencia a aceptar que el modelo no logró los objetivos perseguidos y, más aun, a considerar la posibilidad de cambiarlo**

**CUADRO 9.4 // América Latina: tasas de crecimiento económico (1990-2009)**

PAÍS	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07	2008	2009
Argentina	6.8	2.3	0.4	8.8	6.8	0.7
Bolivia	4.1	3.9	2.7	4.1	6.1	3.5
Brasil	1.5	2.2	2.6	4.0	5.1	0.3
Chile	7.3	5.4	4.0	5.0	3.2	-1.8
Colombia	4.3	1.4	3.0	6.2	2.4	0.3
Costa Rica	5.6	5.4	3.3	7.0	2.6	-1.2
Ecuador	2.8	0.8	4.8	4.2	6.5	-0.4
El Salvador	5.9	3.8	2.1	3.9	2.5	-3.3
Guatemala	3.9	4.2	2.6	4.6	4.0	-1.0
Honduras	2.8	2.7	3.9	5.4	4.0	-3.0
México	3.9	2.9	2.6	3.6	1.3	-6.7
Nicaragua	0.6	5.4	3.1	3.7	3.2	-1.5
Panamá	6.8	4.5	3.5	8.5	10.7	2.5
Paraguay	3.3	1.6	1.3	4.2	5.8	-3.5
Perú	2.8	3.6	3.5	7.5	9.8	0.8
República Dominicana	2.2	7.1	3.3	9.2	5.3	2.5
Uruguay	4.3	2.2	-0.4	7.0	8.9	1.2
Venezuela	4.0	0.9	1.7	9.7	4.8	-2.3

Fuente: CEPAL, 2010.

Junto a la caída del PIB en el 2009, también se han deteriorado severamente algunos de los principales indicadores económicos y sociales. El crédito otorgado al sector privado se contrajo en términos reales en 5.7%, la inversión decreció en 17% y se perdieron más de 30,000 empleos formales. Las exportaciones totales, por su parte, decrecieron en 16% y las exportaciones de maquila, en 30%, mientras que las

importaciones experimentaron una contracción del 27%. Los efectos de la crisis también se han hecho sentir en el ámbito fiscal, ya que los ingresos corrientes del gobierno disminuyeron en 11.5%, mientras que el déficit fiscal aumentó del 3.1% del PIB al 5.4%. La deuda pública, por su parte, aumentó del 39.7% del PIB al 48.2%, lo cual, además de provocar la pérdida de la calificación de grado de inversión

**CUADRO 9.5 // Desagregación de los determinantes del crecimiento en El Salvador (1990-2009)**

PERÍODO	PIB	PTF	CAPITAL	TRABAJO
1990-1999	4.9	1.3	1.2	2.4
2000-2009	2.1	-0.2	1.0	1.3

Fuente: Actualizado a partir de Cabrera Melgar, 2005.



Por efecto de la crisis, en el 2009 las exportaciones totales del país decrecieron en 16% y las importaciones de maquila, en 30%

que le otorgaba Moody's,<sup>6</sup> ha obligado al país a negociar un acuerdo de *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La necesidad de cambiar el modo de funcionamiento de la economía, por lo tanto, se ha vuelto impostergable. Para poder precisar las

características de los cambios que se necesitan, es necesario identificar cuáles son los obstáculos estructurales que impiden construir una economía al servicio de la gente. Eso se aborda en el siguiente capítulo.

---

6. Las empresas especializadas en análisis de riesgos otorgan diferentes calificaciones a la deuda emitida por los países en función de una diversidad de factores. Las mejores calificaciones suponen que el riesgo de incumplimiento de las obligaciones contraídas es muy bajo y corresponde a las categorías que

---

gozan de grado de inversión. En el otro extremo estarían las calificaciones otorgadas a la deuda de gobiernos con alto riesgo de no pago de la deuda emitida, las cuales corresponden a las categorías de grado especulativo. Hay además calificaciones que aglutinan categorías en una situación intermedia.



“ El consumismo no es la elección  
de la verdadera aristocracia de la humanidad.  
Es la elección de los noveleros y los frívolos”

José Mujica- Presidente del Uruguay

## Obstáculos para construir una economía al servicio de la gente

El Salvador no ha podido construir una economía al servicio de la gente. Esa es la principal conclusión que se deriva luego de examinar los diferentes modelos económicos que ha seguido desde su constitución como país independiente.

La pregunta que inmediatamente surge es: ¿cuáles son entonces los obstáculos que hasta ahora han impedido al país proporcionar los empleos, los servicios y la seguridad personal que sus ciudadanos tanto necesitan, desean y reclaman con urgencia?

Los obstáculos seguramente son muchos y de distinta índole, de manera que uno de los desafíos cuando se busca responder a una pregunta de esta naturaleza consiste en identificar aquellos que, por ser más relevantes, pueden contribuir posteriormente a construir una agenda de desarrollo.

De las investigaciones realizadas durante más de diez años para la preparación de varios informes sobre desarrollo humano de El Salvador, es posible distinguir al menos tres grupos de obstáculos de distinta índole: político-institucionales, socioeconómicos y culturales. Junto a estos están también los altos costos que la violencia y los desastres naturales le están imponiendo a la sociedad salvadoreña,

los cuales están muy relacionados con los tres tipos de obstáculos mencionados.

### Obstáculos político-institucionales

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2002*, la reducción sostenible de la pobreza requiere que haya crecimiento equitativo, pero también que los pobres tengan poder político. Añade que se sabe mucho acerca de las políticas económicas y sociales que ayudan a erradicar la pobreza y a fomentar un crecimiento más compartido, pero pocos países las aplican con firmeza debido a que los posibles beneficiarios carecen de poder político, y sus intereses no están plenamente representados en las decisiones políticas (PNUD, 2002).

Mientras en el país existían regímenes autoritarios y excluyentes, el compromiso con este tipo de políticas fue siempre de alcance muy limitado. Una de las principales expectativas era que esta situación cambiaría al iniciarse, con los Acuerdos de Paz, la construcción de un régimen democrático, inclusivo y competitivo. La palabra democracia proviene del griego, y significa ‘gobierno por el pueblo’.

**De las investigaciones realizadas durante más de diez años para varios informes sobre desarrollo humano de El Salvador, es posible distinguir al menos tres grupos de obstáculos: político-institucionales, socioeconómicos y culturales**

**Una de las mayores deficiencias del sistema electoral consiste en que los salvadoreños en el exterior, pese a su enorme contribución a la economía nacional, no tienen representación en el sistema político, ni participan en los procesos electorales**

Esto quiere decir que, dentro de un régimen democrático, la gente debe participar en las decisiones que afectan sus vidas, y que la gestión pública debe adaptarse a las necesidades de las personas y no al revés. De esta forma, cuando un gobierno no responde a las necesidades y deseos del pueblo, este lo puede apartar del poder.

No obstante, tal como se documenta en los diferentes informes sobre desarrollo humano en El Salvador, todavía hay una diversidad de obstáculos político-institucionales que impiden la construcción de una economía al servicio de la gente, entre los que se destacan los siguientes:

### **Brecha de visión de futuro**

Cuando un país se autoconsume permanentemente en batallas políticas internas, se vuelve irrelevante (Enríquez Cabot, 2004). Si los disensos se transforman fácilmente en confrontación, quiere decir que uno de los principales obstáculos para el desarrollo continúa siendo la escasa capacidad de los actores nacionales para apoyarse recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes. Esto parece estar ocurriendo en El Salvador, debido a que, a pesar de los Acuerdos de Paz, persisten diferencias sustantivas entre los principales actores sociales sobre el orden socioeconómico y político deseado. Este elemento constituye per se un factor que obstaculiza la consolidación de un sistema político basado en la democracia y de un sistema económico basado en la eficiencia y la justicia social. Al no haber acuerdos básicos sobre el tipo de sociedad que se quiere, hay poco espacio para la definición de políticas de Estado y la consecuente construcción de certidumbre institucional. En estos casos, para que el país sea viable, es necesario poner previamente en marcha procesos de diálogo político orientados hacia la construcción de una visión de futuro ampliamente compartida, que permita un nivel mínimo de unidad nacional. El recién creado Consejo Económico y Social podría ser un excelente mecanismo para remover este obstáculo.

### **Brechas de representación y participación ciudadana**

El sistema electoral presenta una diversidad de deficiencias que afectan la representación y participación ciudadana. La ciudadanía, por ejemplo, no se siente representada en la Asamblea Legislativa, debido a que la elección se basa en un sistema de cocientes y residuos que convierte a las cúpulas partidarias en el gran elector.<sup>1</sup> Más grave es el caso de los salvadoreños residentes en el exterior quienes, pese a su enorme contribución a la economía nacional, no tienen representación en el sistema político, ni participan en los procesos electorales. Por su parte, los partidos de oposición no participan en los gobiernos municipales porque no se cuenta con un sistema basado en la representación proporcional a los resultados de la elección. Además, la participación de los diferentes sectores de la sociedad —con excepción de la empresa privada— en la definición de políticas públicas es casi inexistente. Tampoco se ha contado con mecanismos eficaces que obliguen a los funcionarios públicos a rendir cuentas de la actividad gubernamental.<sup>2</sup> Finalmente, tanto en el sistema político electoral como en el aparato institucional del Estado, la exclusión de las mujeres de los espacios de poder es aun considerable.

### **Débil sistema de administración de justicia**

Uno de los principales componentes de los Acuerdos de Paz fue el fortalecimiento del sistema de justicia a través de la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; la redefinición de la estructura del

---

1. Esta brecha de representación se eliminaría con la reciente resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual, además de permitir las candidaturas independientes, establece que los ciudadanos determinarán con su voto el orden de preferencia de los candidatos sometidos a su elección.

2. La creación de estos mecanismos es una de las principales tareas de la recién creada Subsecretaría de Transparencia en la Secretaría de Asuntos Estratégicos.

Consejo Nacional de la Judicatura, al que también se le asignó la responsabilidad de organizar y garantizar el buen funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial; la asignación de un presupuesto para al Órgano Judicial no inferior al 6% del presupuesto general de la nación; y la elección, por dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa, de los Magistrados Corte Suprema de Justicia, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Lo que se buscaba con estas reformas era, precisamente, garantizar que el Órgano Judicial pudiera gozar de autonomía frente a los otros órganos del Estado y frente a los grupos de poder y, de esta manera, ofrecer una justicia pronta, cumplida e imparcial, propia de los Estados democráticos de derecho. No obstante, a casi 20 años de los Acuerdos de Paz, los resultados de las reformas distan mucho de los objetivos perseguidos. La confianza depositada en la nueva institucionalidad poco a poco se ha venido deteriorando, especialmente debido a la permanencia de elevados niveles de impunidad (Blanco y Díaz, 2007) y mora judicial, así como a las crecientes denuncias y casos de corrupción que involucran a magistrados, jueces y fiscales.

### **Estado pequeño, ineficiente e ineficaz**

En El Salvador son muy frecuentes y fuertes los debates ideologizados alrededor del tamaño del Estado. Por lo general, las derechas prefieren Estados más pequeños, y las izquierdas, Estados más grandes. Si se parte de las funciones generalmente atribuidas al Estado, y además se compara la carga fiscal y el gasto público del país con los de cualquier país desarrollado, seguramente se encontrarán fuertes razones para aumentar el tamaño del Estado; mientras que si se evalúan los servicios que son devueltos a la población por los impuestos y demás contribuciones fiscales que paga, es muy probable que las conclusiones se inviertan. Esto, más que darle la razón a uno u otro bando, es el resultado de que el Estado salvadoreño, además de pequeño, es ineficiente e ineficaz. Ante los elevados défi-

cits sociales acumulados en salud, educación y vivienda, o ante la crisis delincencial casi nadie duda sobre la necesidad de aumentar las asignaciones del Estado a esos rubros. Sin embargo, muy pocos estarían dispuestos a que las contribuciones fiscales aumenten para sostener al sistema de administración de justicia, el cual, pese a los privilegios presupuestarios que tiene, no parece estar cumpliendo eficazmente su misión. De igual manera, la responsabilidad fiscal de los ciudadanos se ve erosionada cuando se perciben gastos excesivos en publicidad gubernamental o ante aumentos desmedidos en el presupuesto de algunas entidades del Estado, como ha ocurrido con la Asamblea Legislativa en los últimos años.

Habría que agregar, además, que no es posible alcanzar el desarrollo humano si no se cuenta con una burocracia eficaz. En El Salvador, sin embargo, el burócrata, más que como un agente de desarrollo, es percibido como una fuente de despilfarro de los pocos recursos que se intermedian a través del Estado. Esta apreciación es el resultado de que para ingresar o progresar dentro del sector público, tienen más peso la identificación con el partido político en el gobierno o la proximidad con los funcionarios de turno, que aspectos como la capacidad profesional, la formación, la honestidad o los méritos profesionales. Producto de ello, muchos burócratas no se sienten ni se comportan como auténticos servidores públicos. Algunos, porque saben que el empleo que tienen es de carácter temporal,<sup>3</sup> y otros porque asumen que sus posibilidades de ascenso son mínimas. Además, al ser tan altos los niveles de rotación del personal, la mayoría de entidades del Estado no tienen visión de largo plazo, ni la posibilidad de garantizar continuidad a las políticas públicas (Córdova et al., 1998). Junto a estos problemas de clientelismo y compadrazgo, en entidades tales como las distintas superintendencias y la Corte de Cuentas

**La responsabilidad fiscal de los ciudadanos se ve erosionada cuando se perciben gastos excesivos en publicidad gubernamental o ante aumentos desmedidos en el presupuesto de algunas entidades como la Asamblea Legislativa**

---

3. Tan institucionalizada está esta práctica, que la gente denomina con la expresión «dar un hueso» a los empleos públicos otorgados por lealtades partidarias o por amistad con funcionarios de turno.

de la República, la situación se complica porque sus funcionarios normalmente no cuentan con la independencia y autonomía requeridas para desempeñar adecuadamente sus labores de supervisión y fiscalización.

## **Obstáculos socioeconómicos**

El crecimiento económico es esencial para poder ampliar las opciones de las personas y mejorar su bienestar, pero debe ser sostenido y administrado adecuadamente (Haq, 1995). Por esta razón, dentro del enfoque de desarrollo humano, la calidad del crecimiento económico es tan importante como su cantidad. Aunque el ingreso crezca, si no lo hace de manera sostenida y no es distribuido equitativamente, habrá grupos para los cuales las opciones económicas seguirán siendo iguales o aun más limitadas. Esto es muy frecuente en América Latina, que continúa siendo la región del mundo con mayores y más persistentes niveles de desigualdad (PNUD, 2010).

El patrón de crecimiento y su distribución determinan los niveles de ingreso de los diferentes agentes económicos (especialmente las familias, las empresas y el gobierno), así como el uso de los recursos en áreas prioritarias, o no, del desarrollo humano. El crecimiento será más compatible con el desarrollo humano en la medida en que se transforme en más ahorro e inversión, y en más gastos en nutrición, salud, educación, agua y saneamiento básico.

Con relación a los patrones de crecimiento, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008*, el Banco Mundial sostiene, por ejemplo, que el crecimiento agrícola es, en promedio, al menos dos veces más efectivo en reducir la pobreza que el crecimiento ocurrido fuera de la agricultura (World Bank, 2008a). Estudios empíricos internacionales también demuestran que las familias pobres y las mujeres destinan una proporción mucho mayor de sus ingresos a gastos relacionados con el desarrollo humano. Por tanto, en la medida en que los pobres aumenten sus ingresos y las mujeres posean mayor control sobre los

recursos del hogar, el desarrollo humano aumentará.

Para transformar el crecimiento económico en desarrollo humano, también hay aspectos relacionados con la política económica y social que son determinantes. Uno de ellos es la parte del ingreso nacional que llega al sector público por la vía de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social (carga fiscal). Otro es el coeficiente de gasto público, definido como la proporción del producto interno bruto (PIB) que se gasta en los diferentes niveles del gobierno. Es importante, además, la proporción del gasto público total que se destina a gasto social, especialmente a nutrición, salud, educación, agua y saneamiento básico. El último aspecto se refiere a la efectividad y eficiencia con que son utilizados los recursos intermediados a través del sector público, lo cual depende mucho de la calidad de la administración pública, del nivel de desarrollo de la ciudadanía y de los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Pero los avances en desarrollo humano también ayudan a mejorar el nivel y la tasa de crecimiento económico.

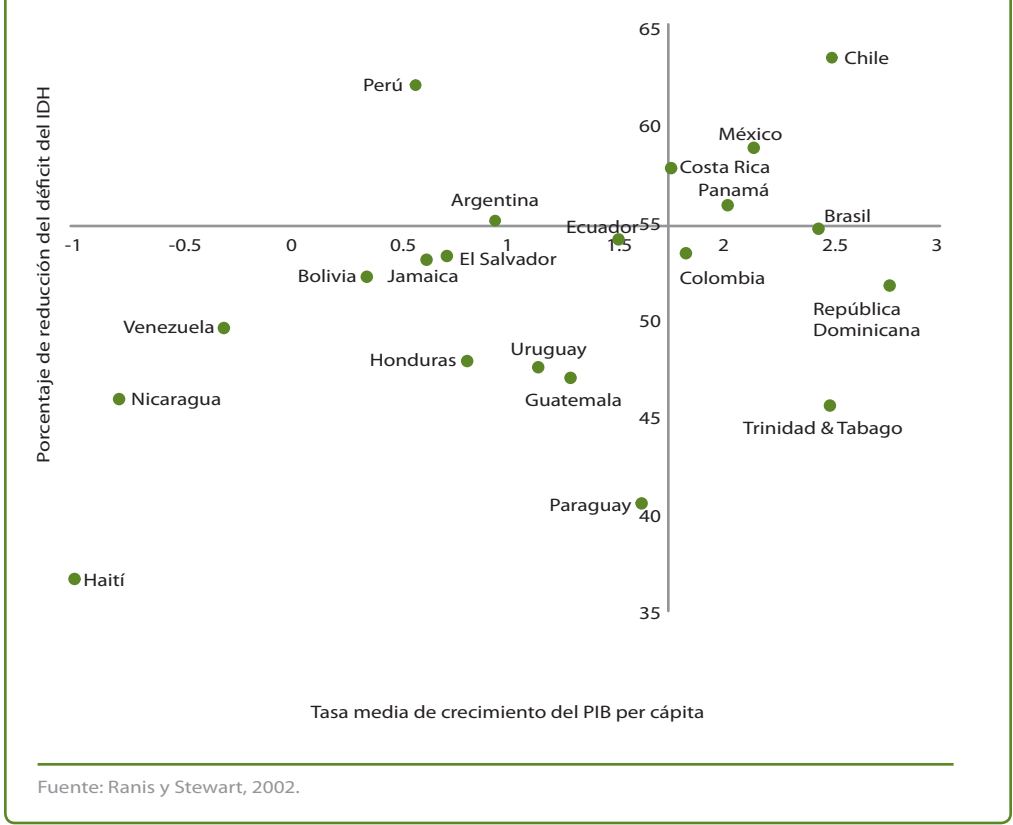
A medida que las personas se tornan más sanas, mejor alimentadas y más instruidas, contribuyen más al crecimiento económico debido, entre otras, a las siguientes razones: mejoran sus destrezas y capacidades administrativas; aumenta su capacidad para utilizar, adaptar y desarrollar tecnologías; aumenta el valor agregado de las exportaciones;<sup>4</sup> mejora la calidad del gobierno y de las instituciones en general; y aumenta la capacidad de exigir los derechos (Ranis y Stewart, 2002). La educación también puede contribuir a aumentar el ingreso per cápita, debido a que está demostrado que la escolaridad femenina está inversamente relacionada con la fecundidad (Ainsworth et al., 1995). Por su parte, varios estudios han

---

4. Para destacar cuán importante es la educación para la inserción internacional, Dani Rodrik ha modificado un conocidísimo refrán popular: «Dime qué exportas y te diré qué tipo de país eres» (Rodrik, 1999).

**A medida que las personas se tornan más sanas, mejor alimentadas y más instruidas, contribuyen más al crecimiento económico, mejoran sus destrezas y capacidades administrativas; aumenta su capacidad para utilizar, adaptar y desarrollar tecnologías y aumenta el valor agregado de las exportaciones**

**GRÁFICO 10.1 // América Latina: clasificación del comportamiento de los países (1960-2000)**



Fuente: Ranis y Stewart, 2002.

demostrado que el logro de mayores niveles educativos conduce a una distribución más equitativa del ingreso (Psacharopoulos et al., 1992), lo cual, a su vez, contribuye a lograr niveles más altos de crecimiento (Alesina y Perotti, 1994), (Alesina y Rodrik, 1994), (Persson y Tabellini, 1994), (Birdsall et al., 1995), (Galor y Tsiddon, 1997).

El gran desafío socioeconómico de cualquier país, por lo tanto, consiste en encontrar un marco de políticas capaz de activar los mecanismos que hagan efectiva la transformación del crecimiento económico en desarrollo humano, y la transformación de desarrollo humano en crecimiento económico. Ranis, Stewart y Ramírez (2000) hicieron un análisis de regresión de alcance mundial para explorar estos nexos recíprocos, que les permitió clasificar el desempeño de los países en cuatro categorías: la de círculo virtuoso, la de

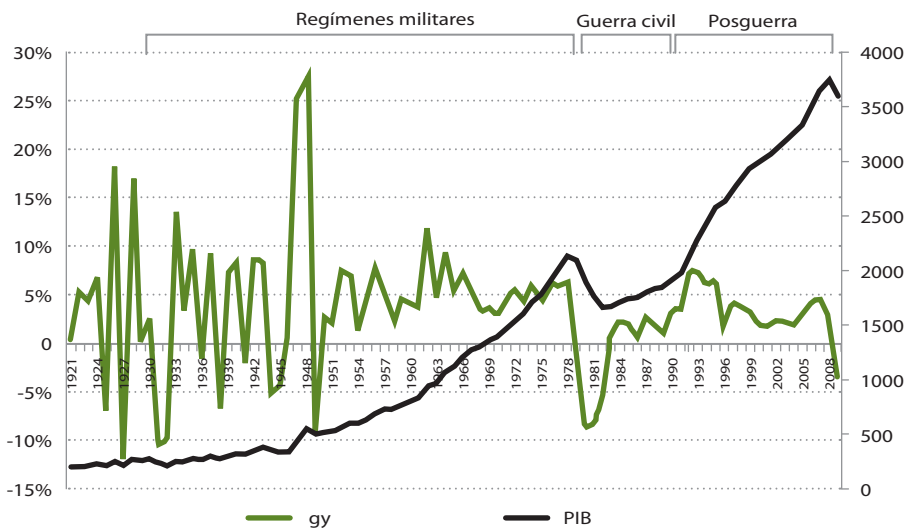
círculo vicioso y dos categorías de desarrollo asimétrico, una con sesgo pro desarrollo humano (esto es, fuertes avances en desarrollo humano y escaso crecimiento económico) y otra con sesgo pro crecimiento económico (es decir, con escasos avances en desarrollo humano y alto crecimiento económico).<sup>5</sup> La principal conclusión fue que ninguno de los países que comenzó con un sesgo pro crecimiento económico pudo pasar de allí a un círculo virtuoso, y que todos volvieron a caer en el círculo vicioso. En cambio, algunos países

5. El desarrollo humano fue medido a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), pero sin considerar el componente del ingreso. Para determinar si había sesgo pro crecimiento o pro desarrollo humano, los datos nacionales se compararon con el promedio de los países considerados en las regresiones.



**Aunque en los años noventa el país se movió al cuadrante de sesgo pro crecimiento económico, durante los últimos diez años ha vuelto a caer en el cuadrante del círculo vicioso debido a su pobre desempeño relativo, tanto en crecimiento como en desarrollo humano**

**GRÁFICO 10.2 // PIB y crecimiento del PIB (gy) de El Salvador (1920-2009), en millones de US\$ PPP 1970**



Fuente: Oxford Latin American Economic History Database, Empalme para 2001-2009.

que comenzaron con un sesgo pro desarrollo humano, lograron avanzar hasta situarse en el grupo del círculo virtuoso.

Posteriormente, Ranis y Stewart (2002) hicieron ese mismo ejercicio únicamente para los países de América Latina, que arrojó una conclusión similar. Dentro de la clasificación, obtenida a partir del desempeño de 1960 al 2000, El Salvador se situó en el cuadrante del círculo vicioso. Esto es producto de que, desde 1960 hasta 1990, el desempeño del país, tanto en crecimiento económico como en desarrollo humano, estuvo por debajo del promedio regional (gráfico 10.1 en la página anterior). Aunque en los años noventa el país se movió al cuadrante de sesgo pro crecimiento económico, durante los últimos diez años ha vuelto a caer en el cuadrante del círculo vicioso debido a su pobre desempeño relativo, tanto en crecimiento como en desarrollo humano. Si los análisis se extendieran hacia antes de los años sesenta, los resultados serían bastante similares, ya que históricamente El Salvador ha tenido un comportamiento deficiente en desarrollo humano de largo plazo (véase capítulo 11), que tiende a

traducirse en resultados mediocres en crecimiento económico (véase gráfico 10.2), lo que a su vez reduce sus logros de desarrollo humano, y así sucesivamente.

Al examinar las relaciones recíprocas entre desarrollo humano y crecimiento económico, es posible identificar algunos factores que explican por qué El Salvador no ha podido salir del cuadrante del círculo vicioso. Estos factores, como se verá a continuación, están relacionados básicamente con la incapacidad histórica del país tanto para sustentar tasas de crecimiento económico altas, como para asegurar que los frutos del crecimiento beneficien a toda la población.

### **Crecimiento económico bajo y volátil**

El primer obstáculo para construir una economía al servicio de la gente, tal como lo muestra el gráfico 10.2, es que El Salvador nunca ha podido hacer realidad el objetivo de alcanzar un crecimiento robusto y sostenido de su economía.

De 1920 a 1950, la economía salvadoreña creció moderadamente a una tasa promedio

**CUADRO 10.1 //** Desempeño económico de los países centroamericanos (1951-2009)

AÑOS	CRECIMIENTO ECONÓMICO PROMEDIO (%)				
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1951-59	4.0	4.4	3.2	5.8	7.1
1960-69	5.2	5.8	4.8	7.0	6.1
1970-79	5.9	3.9	5.4	0.7	6.3
1980-89	1.0	-1.9	2.5	-0.8	2.2
1990-99	4.1	4.9	2.8	3.0	5.4
2000-2009	3.4	2.1	4.4	2.8	4.1
1951-2009	3.9	3.2	3.9	3.0	5.2

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (1950-2000) e International Financial Statistics (IFS) del FMI (2001-2008).

anual del 3.8%, pero con altos niveles de volatilidad. Hubo años con tasas de crecimiento de más del 15%, pero también los hubo de decrecimiento de más del 10%. La volatilidad derivaba fundamentalmente del modelo económico vigente, caracterizado por la dependencia de la exportación de café (y en menor medida, de algodón y azúcar), aunque también era alimentada por el régimen político imperante. Es decir, en un contexto en el que los precios del café eran altos y se gozaba de una relativa estabilidad política, el país crecía notablemente. Sin embargo, al desplomarse los precios del café y generarse disputas internas, la economía se contraía.

Este comportamiento cambió durante el período del régimen militar que gobernó al país entre 1950 y 1979. El crecimiento promedio anual de la economía se elevó al 5% y se redujo notablemente la volatilidad, pese a que la dependencia de los *commodities* continuó siendo alta.<sup>6</sup> Esto fue posible gracias al giro en la orientación de la política económica, que otorgó un mayor rol al Estado en la promoción del desarrollo industrial en las áreas urbanas (véanse capítulos 9 y 11).

6. En 1970 el principal producto de exportación seguía siendo el café, que representaba el 72% de las exportaciones extrarregionales, mientras que el algodón y el azúcar aportaban el 14.6% y el 4.5%, respectivamente.

De 1980 a 1989, como consecuencia del conflicto armado, el PIB decreció a una tasa promedio anual del 2%. Durante la primera mitad de los años noventa, la economía volvió a crecer, generándose expectativas de que el país había encontrado una senda de crecimiento robusto y sostenido. Sin embargo, de 1996 en adelante, el desempeño económico se fue debilitando y haciendo más volátil, ahora influenciado por nuevos factores tales como la recurrencia de desastres naturales (e. g. terremotos, inundaciones, huracanes y sequías), el comportamiento de las remesas y de los precios del petróleo. Producto de ello, la tasa de crecimiento promedio anual registrada entre 1990 y el 2009 fue de únicamente el 3.6%.

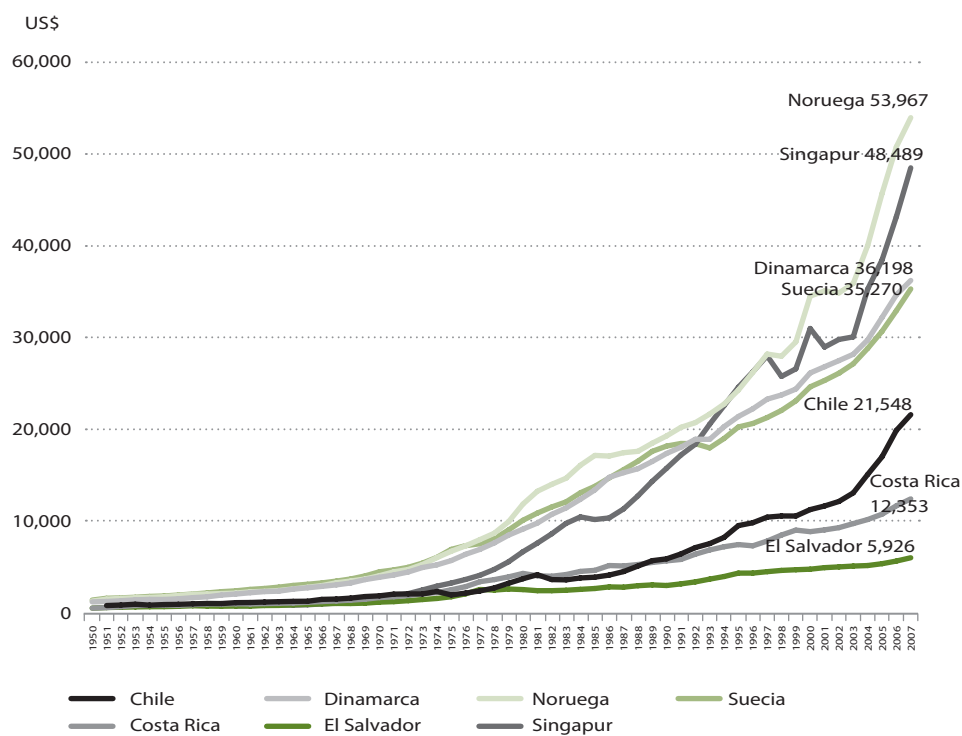
En términos comparativos, el crecimiento promedio de El Salvador en los últimos 60 años, estimado en 3.2%, es bajo si se compara con el resto de países de la región (cuadro 10.1), y más aun cuando se compara con otros países que presentaban condiciones similares a las de El Salvador a mediados del siglo pasado (gráfico 10.3).

Las débiles y volátiles tasas de crecimiento económico, por su parte, resultan comprensibles si se toma en cuenta que, dentro de una perspectiva de largo plazo, El Salvador no parece haber utilizado los ingredientes de política que caracterizan a las estrategias exitosas (véase recuadro 10.1).

**El crecimiento promedio de El Salvador en los últimos 60 años, estimado en 3.2%, es bajo si se compara con el resto de países de la región, y más aun cuando se compara con otros países que presentaban condiciones similares a mediados del siglo pasado**

La tasa de consumo como porcentaje del PIB expresa que en los últimos años, el país consume más de lo que produce. De acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, El Salvador registra la tercera tasa más alta de consumo privado como proporción del PIB en el mundo

**GRÁFICO 10.3 // PIB per cápita PPP (1960-2007) en diversos países**



Fuente: Penn World Table, 2010.

**Bajos niveles de ahorro e inversión**

Las experiencias de países que han gozado de robustas tasas de crecimiento por períodos prolongados son claras en señalar el rol clave de la inversión total, que no es nada más que la suma de la inversión pública y la privada. Destinar recursos a la inversión significa un sacrificio de consumo en el presente con la expectativa de incrementar el acervo de activos y así poder producir y consumir más en el futuro.

Por otro lado, la inversión puede financiarse a través de ahorro nacional o recurriendo a recursos externos. En un contexto de mercados financieros globalizados, se tendía a pensar que las decisiones de inversión y ahorro se tomaban de forma independiente. Sin embargo, en una influyente investigación, Feldstein y Horioka (1980) encontraron que inversión y ahorro están altamente correlacionados. En

otras palabras, países que invierten más también ahorran más.

Los datos que corresponden a El Salvador muestran que, como consecuencia de una alta propensión al consumo, las tasas de ahorro e inversión han sido sumamente bajas (gráfico 10.4). La tasa de consumo como porcentaje del PIB expresa que en los últimos años, el país consume más de lo que produce. Tan es así que de acuerdo a estadísticas del Banco Mundial, El Salvador registra actualmente la tercera tasa más alta de consumo privado como proporción del PIB en el mundo, superado únicamente por Liberia y Lesoto. En contraposición, las tasas de ahorro e inversión son estructuralmente bajas y se han reducido aun más en los últimos años. Según el Foro Económico Mundial, el país ocupó la posición 121 de 132 países en tasa nacional de ahorro. Algo similar ocurre con la tasa de inversión, en la que nuevamente

## RECUADRO 10.1 // LOS INGREDIENTES DE POLÍTICA DE LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO

En el 2006 se creó la «Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo», presidida por el ganador del premio Nobel Michael Spence, e integrada por 22 expertos de diferentes áreas y regiones del mundo. Luego de dos años de trabajo, presentó un informe en el que identifica un conjunto de políticas o condiciones necesarias para aumentar las posibilidades de que un país alcance tasas de crecimiento robustas. El conjunto de políticas descritas en el informe caen en las siguientes categorías:

- **Acumulación:** incluye una fuerte inversión pública que permita a la economía incrementar la infraestructura y conocimientos necesarios para crecer. En los países de alto crecimiento, las tasas de inversión alcanzan al menos el 25% del PIB e invierten entre 7% y 8% de su PIB en educación, capacitación y salud. Por otro lado, en las economías pujantes de Asia, la inversión pública en infraestructura alcanza entre el 5% y 7% del PIB o más. En China, Tailandia y Vietnam, las inversiones en infraestructura exceden el 7% del PIB.
- **Innovación e imitación:** políticas diseñadas para que una economía aprenda a hacer cosas nuevas.
- **Eficiencia en el uso de los recursos:** medidas que permitan que los precios guíen la adecuada asignación de recursos al evitar excesivas fluctuaciones en el índice general de precios, crisis de deuda, etc.
- **Estabilización:** políticas que salvaguarden al país de cambios súbitos en sus condiciones económicas, tales como insolvencia o inflación desenfrenada.
- **Inclusión:** una estrategia de crecimiento inclusiva tendrá menos oponentes y, por ende, mayor posibilidad de éxito.

### MALAS IDEAS

En el informe también se advierte sobre la necesidad de que los hacedores de política estén claros sobre las «malas ideas» que muchas veces pueden sonar prometedoras, pero que a toda costa deben evitarse. En la lista ilustrativa de ideas que comúnmente surgen en los debates y que muchas veces son difíciles de resistir, están:

- Los subsidios generalizados a la energía, a menos que estén focalizados en los sectores más vulnerables de la población.
- Tratar de lidiar con el desempleo recurriendo al servicio civil como «empleador de última instancia». Esto no debe confundirse tampoco con programas de obras públicas tales como esquemas de empleo temporal, que pueden proveer una red de protección valiosa.
- Reducir el déficit fiscal —por necesidad macroeconómica de corto plazo— a través de recortes en la inversión en infraestructura pública u otras inversiones con altos retornos sociales de largo plazo.
- Proveer protección abierta contra la competencia a sectores, industrias y empresas específicas. Cuando el apoyo sea necesario, debe hacerse por un período limitado con una estrategia clara de salida y de autosostenibilidad del sector.
- Imponer controles de precios para reducir la inflación, lo cual se logra de una mejor manera a través de otras políticas.
- Prohibir las exportaciones por períodos largos para mantener los precios domésticos bajos, a expensas de los productores.
- Resistir los procesos de urbanización y como consecuencia, subinvertir en infraestructura urbana.
- Medir el progreso educativo únicamente a través de la construcción de infraestructura o tasas de asistencia, en lugar de centrarse en el alcance del aprendizaje y la calidad de educación.
- Salarios excesivamente bajos para los empleados públicos, con relación a lo que obtendrían en el mercado con habilidades comparables, y no asociar la remuneración de estos empleados con medidas claras de su desempeño.
- Una pobre regulación del sistema bancario combinado con control directo excesivo e interferencia.
- Permitir que el tipo de cambio se aprecie excesivamente antes de que la economía esté lista para transitar hacia industrias de mayor productividad.

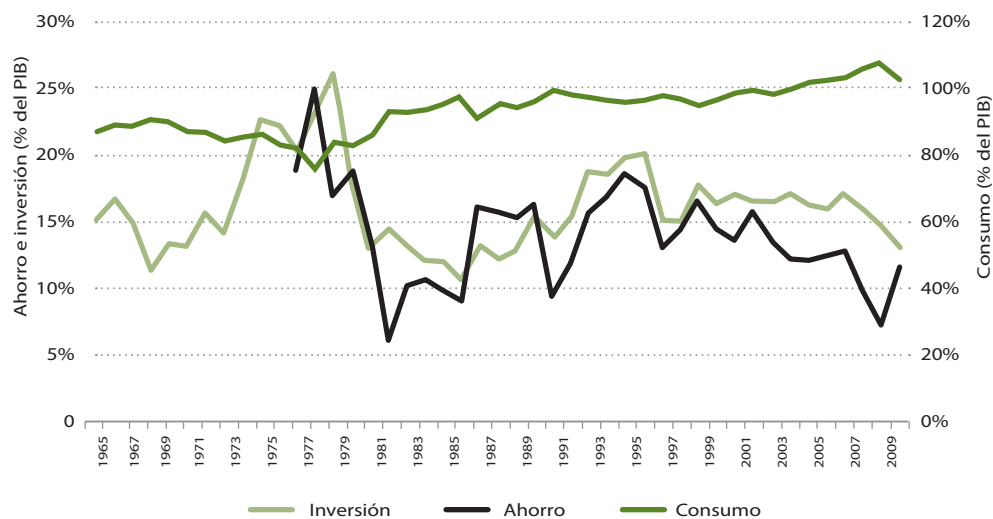
el país se ubica muy por debajo de las tasas de inversión que mantienen los líderes del crecimiento, e incluso por debajo del promedio de América Latina.

Como se mencionó antes, mientras que en las economías dinámicas de Asia la inversión pública en infraestructura alcanza entre el 5%, y a veces más del 7% del PIB, el porcentaje de El Salvador ha sido bastante modesto. En lo que va del siglo XXI, la inversión pública total ha promediado el 2.6% del PIB. Esto no sería

un problema mayor si los bajos niveles de inversión pública fueran compensados con altos niveles de inversión privada. No obstante, tal como lo muestra el cuadro 10.2, las tasas de inversión tanto públicas como privadas son sustancialmente menores en el país con relación a otras naciones que usualmente se utilizan como referentes de éxito económico.

Al igual que la inversión, el ahorro nacional es la suma del ahorro público y el privado, por lo que comprender su dinámica pasa

**GRÁFICO 10.4 // El Salvador: ahorro, inversión y consumo como porcentaje del PIB (1965-2009)**



Fuente: Banco Central de Reserva, Banco Mundial y CEPAL.

por entender el desempeño fiscal, así como las decisiones de ahorro que a nivel microeconómico toman las familias y las empresas. Y al igual que en el caso de la inversión, tanto el ahorro público como el privado han sido bajos en comparación con los países líderes en crecimiento.

En el caso del sector público, las series históricas muestran que, con muy pocas excepciones, El Salvador ha exhibido déficits fiscales, los cuales se han acentuado en los últimos años.

La persistencia de déficits fiscales por períodos prolongados constituye un problema porque reduce la tasa de ahorro nacional y desplaza recursos que de otra manera se destinarían a financiar las actividades de otros sectores de la economía (*crowding out*). Adicionalmente, un gobierno que opera permanentemente con déficits fiscales encuentra mayor dificultad en llevar a cabo políticas contracíclicas que le permitan atender adecuadamente las necesidades de su población en períodos

**CUADRO 10.2 // Tasas de inversión privada y pública como porcentaje del PIB (1970-2008)**

AÑOS	EL SALVADOR		COSTA RICA		CHILE		SINGAPUR	
	Inversión privada	Inversión pública	Inversión privada	Inversión pública	Inversión privada	Inversión pública	Inversión privada	Inversión pública
1970-1979	14.2%	5.1%	15.7%	7.0%	9.9%	7.9%	27.4%	8.5%
1980-1989	8.5%	4.4%	14.0%	6.4%	13.5%	4.9%	28.6%	11.8%
1990-1999	13.6%	3.4%	15.0%	3.9%	20.1%	5.1%	28.3%	7.1%
2000-2008	13.7%	2.6%	15.7%	3.9%	19.2%	2.3%	21.0%	6.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Costa Rica, Banco Central de Chile, CEPAL, IFS, Macro Time Series y World Development Indicators.

**CUADRO 10.3 // Balance fiscal como porcentaje del PIB (1970-2009)**

AÑOS	EL SALVADOR	COSTA RICA	CHILE	SINGAPUR
1970-1979	-0.4%	-3.2%	-2.4%	1.0%
1980-1989	-2.8%	-2.1%	0.3%	3.0%
1990-1999	-2.0%	-3.0%	1.5%	12.4%
2000-2009	-2.0%	-2.6%	2.4%	5.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, IFS y Macro Time Series.

**CUADRO 10.4 // Ahorro privado como porcentaje del PIB (1970-2008)**

AÑOS	EL SALVADOR	COSTA RICA	CHILE	SINGAPUR
1970-1979	17.1%	16.7%	13.0%	28.8%
1980-1989	12.3%	18.4%	11.2%	37.3%
1990-1999	16.8%	23.1%	20.7%	35.8%
2000-2008	14.1%	16.4%	18.3%	37.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, IFS y Macro Time Series.

de recesión económica. En el cuadro 10.3 se compara el balance fiscal de El Salvador con dos de los países que más han crecido en las últimas décadas: Singapur y Chile. Indudablemente la disciplina fiscal ha sido uno de los ingredientes del éxito de estos dos países.

El ahorro privado en El Salvador también ha sido históricamente bajo, especialmente cuando se le compara con países como Singapur, que en los últimos años han logrado articular un sólido ciclo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano (cuadro 10.4).

De acuerdo con las percepciones de la gente, las bajas tasas de ahorro en El Salvador son el resultado de los bajos niveles de ingreso de la población. En la encuesta Latinobarómetro (2009), por ejemplo, solamente el 8% de los encuestados afirmaron tener suficientes ingresos para poder ahorrar, y casi un 60% manifestó que el dinero no le alcanzaba para cubrir sus necesidades.

Si esta percepción fuese correcta, cuanto más rico fuera un país, mayor sería su tasa de ahorro y viceversa. La evidencia empírica muestra, sin embargo, que varios de los países que

más ahorran no son los más ricos, sino aquellos que han establecido políticas públicas específicas para financiar su desarrollo con recursos propios (gráfico 10.5). El Reino Unido, por ejemplo, tiene un PIB per cápita 20 veces superior al de China si se mide en términos nominales, y cinco veces mayor si se mide en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA), pero mientras la tasa de ahorro del Reino Unido es del 15%, la de China es del 54.3% (la más alta del mundo).

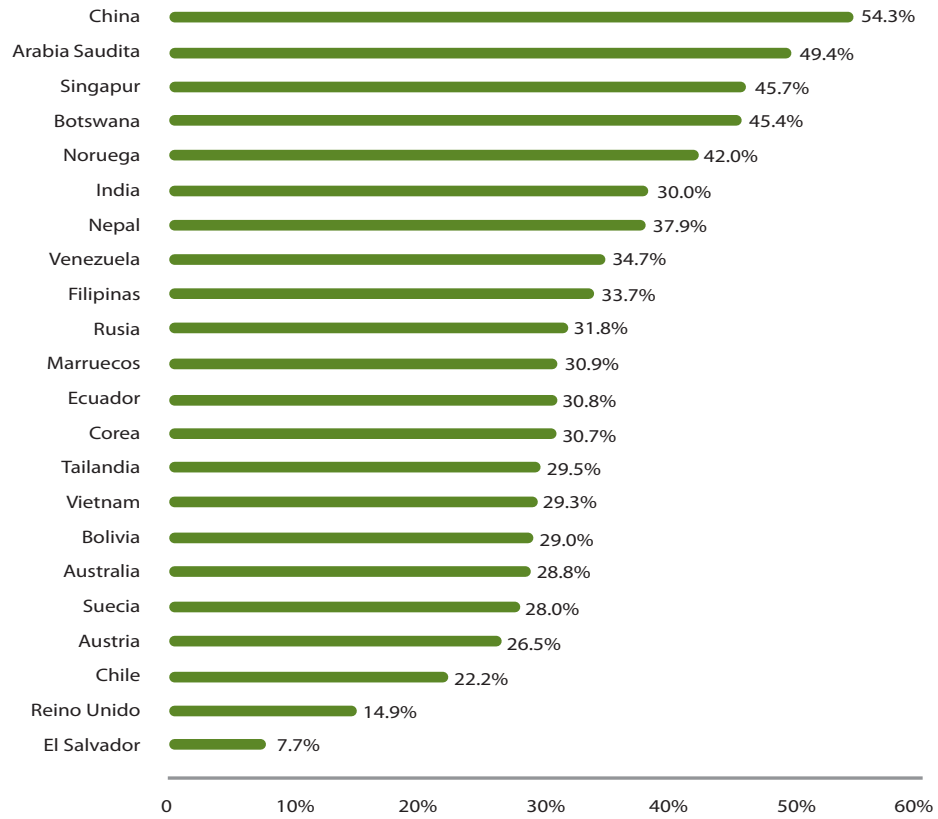
En el caso de El Salvador, una tendencia preocupante de los últimos años es que, aunque los ingresos reales de la población han crecido, los gastos han crecido todavía más, provocando una reducción en las ya bajas tasas de ahorro privado. En términos reales, el PIB per cápita creció un 70% entre 1990 y el 2008, mientras que el consumo per cápita de los hogares aumentó en 96% (gráfico 10.6). Esta tendencia se vio interrumpida únicamente en el 2009, cuando el PIB per cápita decreció en 4%, y el consumo per cápita, en 10.2%.

A la par del incremento en el gasto per cápita, también se han producido cambios importantes en los patrones de consumo. De

**Una tendencia preocupante de los últimos años es que, aunque los ingresos reales de la población salvadoreña han crecido, los gastos han crecido todavía más, provocando una reducción en las ya bajas tasas de ahorro privado**

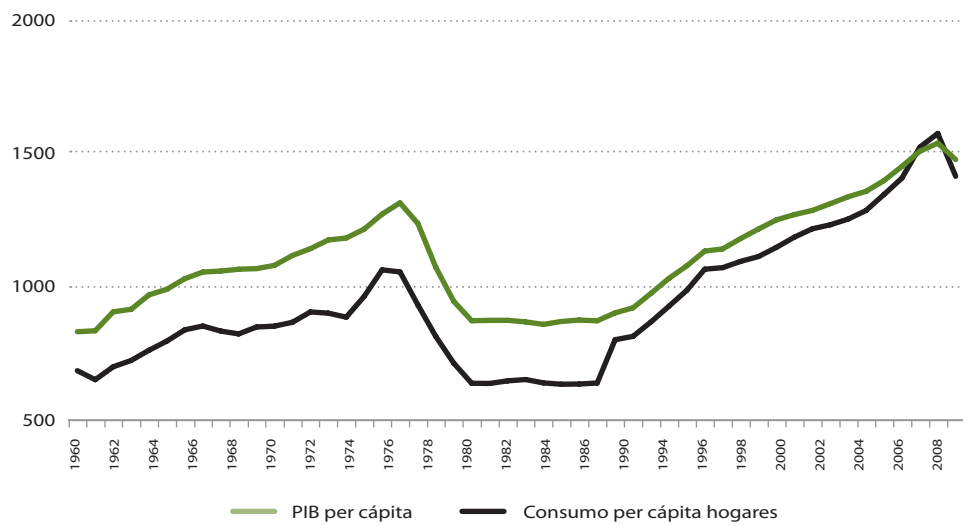


**GRÁFICO 10.5 // Tasas de ahorro como porcentaje del PIB**



Fuente: World Development Indicators, 2010.

**GRÁFICO 10.6 // Consumo privado y PIB per cápita en dólares constantes de 1990**



Fuente: Banco Central de Reserva.

**CUADRO 10.5 //** Cambio en la estructura del gasto de los hogares (1992-2006)

	ESTRUCTURA RELATIVA DEL GASTO		VAR. %
	1992	2006	ENIGH06/ENIGH92
Alimentos y bebidas no alcohólicas	32.3%	19.8%	-12.5%
Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	1.0%	0.4%	-0.6%
Prendas de vestir y calzado	7.2%	4.6%	-2.6%
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	19.7%	22.0%	2.4%
Muebles, equipamiento del hogar y reparación ordinaria del hogar	4.2%	6.3%	2.1%
Salud	4.6%	4.3%	-0.3%
Transporte	10.3%	12.1%	1.8%
Comunicaciones	0.1%	4.1%	4.0%
Recreación y cultura	6.0%	5.7%	-0.4%
Educación	2.7%	3.4%	0.8%
Restaurantes y hoteles	6.6%	7.0%	0.4%
Bienes y servicios diversos	5.3%	10.2%	4.9%

Nota: Para los datos de 1992 se utilizó el tipo de cambio ₡8.43 por US\$1.00. Para el 2006, el tipo de cambio fue de ₡8.75 por US\$1.00.

En los datos de la ENIGH 2006 (MINEC y DIGESTYC, 2008b), para efectos de comparación con la ENIGH 1992, solo se procesan los montos reportados por los hogares residentes de áreas urbanas.

CCIF: Clasificación de consumo individual por finalidades

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH2006y datos publicados de la ENIGH 1992.

acuerdo con la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH), por ejemplo, los gastos en alimentos y bebidas no alcohólicas pasaron de representar el 32.3% del gasto total de los hogares en 1992, a poco menos del 20% en el 2006. En el otro extremo, los gastos en comunicaciones, que en 1992 representaban menos del 0.1% del gasto total de los hogares, en el 2006 representaban más del 4% (cuadro 10.5). Solamente entre el pago de consumo de línea fija de teléfono, tarjetas prepagadas y líneas móviles, los hogares salvadoreños gastaron en el 2006 el equivalente al 20% de sus gastos en alimentación y bebidas y un 17% más de lo que gastaron en educación.

Los cambios en los patrones de consumo también están relacionados con el origen de los bienes a favor de los bienes importados. Así, por ejemplo, entre 1992 y el 2006, la dieta del hogar promedio había cambiado de tal suerte que el pan francés constituyó en el 2006 el

producto alimenticio de mayor gasto, por encima del gasto en tortillas. Según la ENIGH 1992, los hogares salvadoreños gastaban un 20% más en tortillas que en pan francés, pero para el 2006 la situación se había invertido, ya que gastaban un 9% más en pan francés que en tortillas. Dado que la materia prima para la elaboración del pan (trigo) no se produce en el país y debe importarse, resulta lógico deducir que este tipo de cambios de patrones de consumo contribuye a ampliar el déficit estructural que presenta la balanza comercial.

#### **Dependencia tecnológica y tendencia a un círculo vicioso de endeudamiento**

Una de las principales características de los países pequeños es que, independientemente de si son o no desarrollados, tienen mercados internos pequeños y externalidades limitadas. También suelen ser dependientes de importaciones

**Los cambios en los patrones de consumo se inclinan a favor de los bienes importados. En la dieta del hogar promedio, el pan francés constituyó en el 2006 el producto alimenticio de mayor gasto, por encima del gasto en tortillas**

**CUADRO 10.6 //** Balanza comercial (bienes y servicios) con relación al PIB

AÑOS	EL SALVADOR	COSTA RICA	CHILE	SINGAPUR
1960-1969	-2,4	-5,1	-0,5	ND
1970-1979	-2,7	-8,3	-1,1	-9,4*
1980-1989	-6,0	-2,5	0,5	-0,9
1990-1999	-13,8	-3,3	0,7	13,1
2000-2008	-18,1	-4,0	6,7	22,5

\* Corresponde al período 1972-1979

Fuente: World Development Indicators.

para el suministro de una proporción sustancial de sus recursos económicos, por lo que tienden a tener altos niveles de comercio internacional (Hirsh, 1967).

En tal sentido, para mejorar su balanza comercial y poder aumentar progresivamente el nivel de bienestar de sus habitantes, los países pequeños deben dejar de depender de la expansión indefinida de exportaciones tradicionales y desarrollar industrias orientadas a la exportación, relativamente avanzadas en tecnología. De no seguir este camino, lo más probable es que tiendan a acumular desequilibrios en el sector externo que impidan el logro de un crecimiento robusto y sostenido y el mejoramiento del empleo y los salarios de sus trabajadores. Esta ha sido, hasta ahora, la historia del El Salvador de los últimos 60 años.

En el capítulo 9 se señaló que hasta los años cincuenta del siglo pasado, El Salvador tenía una economía con altos niveles de subutilización de la fuerza de trabajo, que generaba ganancias considerables para unos pocos productores y exportadores de café fundamentadas en el pago de bajos salarios y una alta concentración de la tierra. Posteriormente, el país impulsó un proyecto industrializador que generó alguna modernización y diversificación del aparato productivo, pero que no pudo reducir el subempleo y el desempleo, y continuó dependiendo de salarios bajos.

La industrialización, por su parte, estuvo concentrada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, provocando que el apar-

to productivo nacional se volviera cada vez más dependiente de insumos importados. Para 1970, El Salvador importó el 74.3% de sus materias primas y el 95% de sus bienes de capital desde fuera de los países del Mercado Común Centroamericano (Bulmer-Thomas, 1987), situación que casi no cambió a lo largo de esa década.

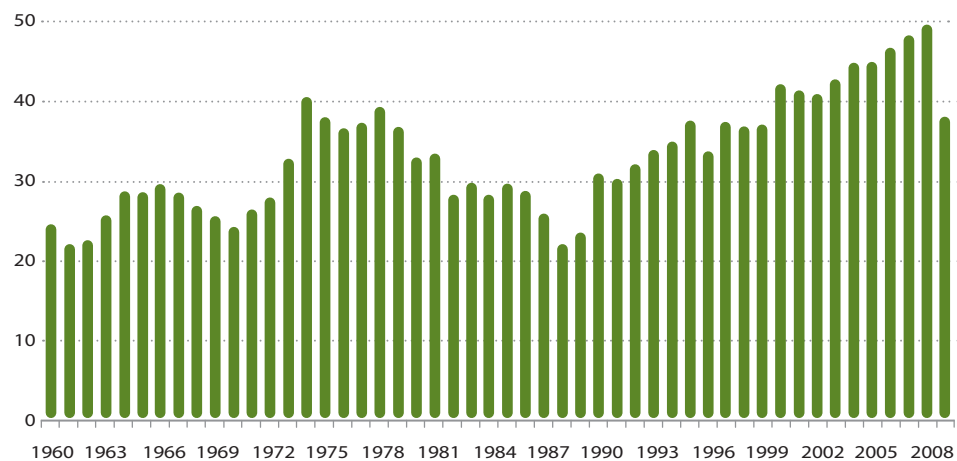
La crisis externa regional y el conflicto armado de los años ochenta, unidos al vacío en política industrial que generó el nuevo modelo económico iniciado en 1989, dañaron severamente al sector industrial, profundizando aún más la brecha comercial del país (cuadro 10.6).

Durante los años ochenta, dicha brecha fue financiada principalmente con transferencias oficiales (donaciones), las cuales entre 1985 y 1990 alcanzaron valores similares al de las exportaciones totales (Segovia, 1991).

Posteriormente, en los años noventa, El Salvador cambió la orientación de su política económica hacia un modelo que tenía como uno de sus principales pilares la apertura comercial y el establecimiento de un sistema de tipo de cambio libre, con el que se esperaba eliminar la sobrevaluación cambiaria.<sup>7</sup> Esto contribuiría

7. Luego de la liberalización a finales de 1989, el tipo de cambio real tendió a depreciarse de acuerdo a lo esperado. Pero la tendencia se revirtió a partir de 1992: esto obligó infructuosamente al Banco Central de Reserva (BCR) a intervenir en el mercado con el propósito de evitar la creciente apreciación cambiaria hasta que, finalmente, se optó por la adopción del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal.

**GRÁFICO 10.7 // El Salvador: evolución de la demanda de las importaciones como porcentaje del PIB (1960-2009)**



Fuente: World Bank.

a controlar los grandes y crecientes desequilibrios en el sector externo, los cuales, a juicio de la administración Cristiani, «...ya no podían ser contenidos con más restricciones cambiarias y trabas al comercio externo, ni ser financiados con los grandes volúmenes de ayuda externa provenientes de donaciones de países amigos y de los salvadoreños residentes en el exterior» (MIPLAN, 1990). En congruencia con ello, tres de los principales resultados que se esperaba obtener con el nuevo modelo eran la reducción de la brecha comercial, el aumento y diversificación de las exportaciones, y la reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones (FUSADES, 1985). La atracción de inversión extranjera directa (IED) mediante el establecimiento de incentivos especiales complementaría los beneficios de la apertura, facilitando la acumulación de capital y *«know how»*.

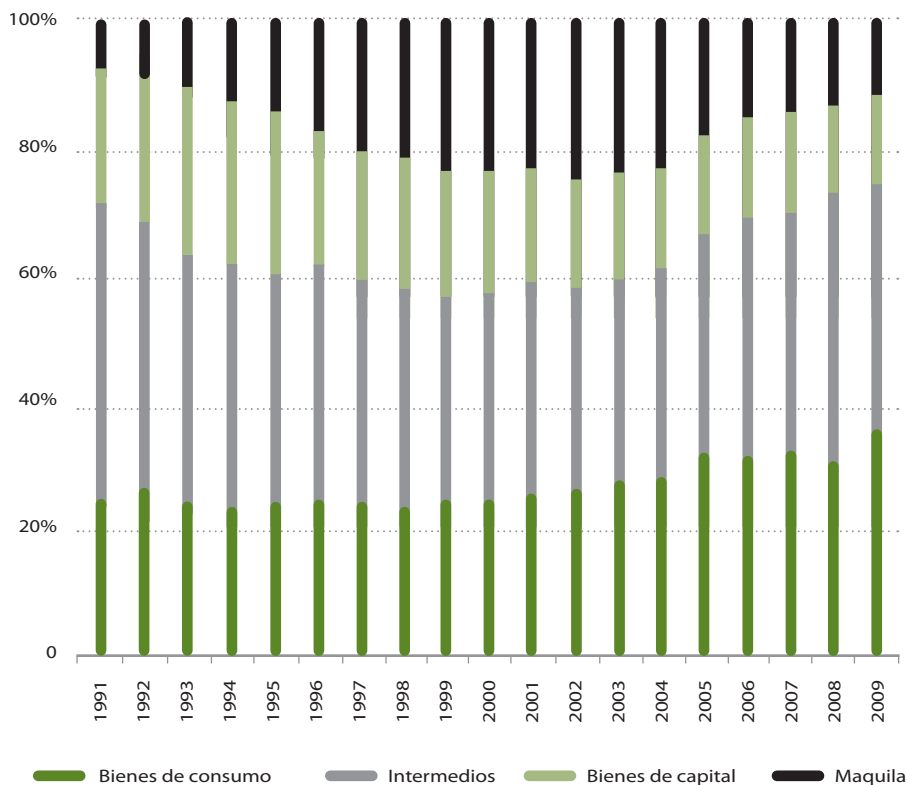
Pero a 20 años de la puesta en marcha del modelo de apertura, El Salvador no ha podido estructurar un sector exportador capaz de liderar un crecimiento robusto y sostenido de la economía. Prueba de ello es que el peso relativo de las exportaciones en el PIB, incluyendo el valor agregado derivado de la industria de maquila, se ha mantenido inalterado en un valor de entre el 12% y 14% del PIB durante los

últimos 20 años. La estructura de las exportaciones ciertamente ha experimentado tres modificaciones importantes entre 1990 y el 2009: (a) una drástica reducción del peso relativo de las exportaciones tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón), las cuales pasaron de representar el 6.2% del PIB el primer año, al 1.5% el último; (b) un importante aumento de las exportaciones no tradicionales, que pasaron de representar el 5.9% del PIB al 9.4% a lo largo del período; y (c) un destacado crecimiento de las exportaciones netas de maquila, las cuales pasaron del 0.3% del PIB en 1990 al 3.6% en el 2001, para luego descender al 3.1% en el 2009.<sup>8</sup> En su mayoría, sin embargo, tanto las nuevas exportaciones no tradicionales como las de maquila corresponden a productos de bajo contenido tecnológico, cuya competitividad está basada en los bajos costos relativos de la mano de obra, lo que constituye una especie de retorno al «modelo de subcontratación» de los setenta (Levy, 1992).

8. Las exportaciones netas de maquila equivalen a su valor agregado y se obtienen de restar a las exportaciones brutas de maquila las importaciones realizadas por ese mismo sector.

**A 20 años de la puesta en marcha del modelo de apertura, El Salvador no ha podido estructurar un sector exportador capaz de liderar un crecimiento robusto y sostenido de la economía**

**GRÁFICO 10.8 // El Salvador: estructura de las importaciones, en porcentaje del total**



Fuente: Banco Central de Reserva.

Por otra parte, contrariamente a lo esperado, la relación importaciones/PIB no han cesado de aumentar, pasando del 27.7% en 1990 a casi el 50% del PIB en el 2008 (gráfico 10.7). Los pocos años en que esta relación ha experimentado reducciones generalmente corresponden a fuertes desaceleraciones en el crecimiento de la economía, a una contracción (como ocurrió en el 2009), o a reducciones en los precios del petróleo. Ha aumentado, además, el peso de las importaciones de bienes de consumo, las cuales pasaron de representar el 25% del total en 1991, al 35% en el 2009 (gráfico 10.8).

En congruencia con el comportamiento de las exportaciones y las importaciones, la brecha comercial ha aumentado en vez de disminuir, pasando de representar el 13.8% del PIB en 1990 al 23.5% del PIB en el 2008. En el 2009

se reportó una disminución asociada a la fuerte reducción de los precios del petróleo y a la contracción del resto de importaciones, motivada por la recesión económica (gráfico 10.9).

La principal fuente de financiamiento para cubrir ese déficit comercial creciente han sido las remesas familiares, las cuales aumentaron de un valor equivalente al 4% del PIB en 1989, hasta el 18.5% del PIB en el 2006. Sin embargo, durante los últimos años su importancia relativa se ha reducido en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB (gráfico 10.10), debido al contexto de recesión mundial.

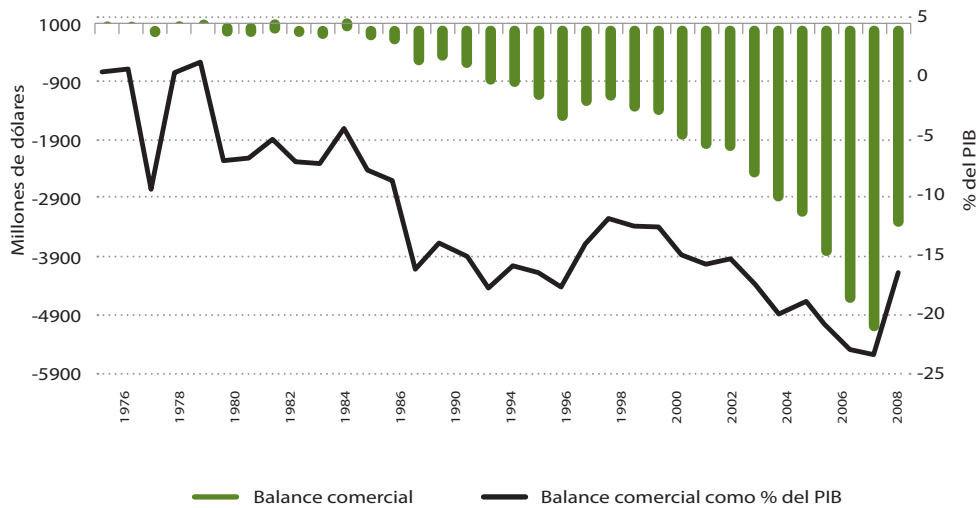
Un estudio reciente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2009) también encontró que los flujos de IED que ha recibido el país entre 1992 y el 2008 han sido relativamente

modestos en términos absolutos, ya que promedian US\$350 millones al año en el período analizado. Uno de los principales destinos de la IED ha sido la industria de la maquila, aunque los años con mayores flujos de IED se asocian

con las privatizaciones de las telecomunicaciones, la electricidad y, más recientemente, con la venta de los bancos comerciales.

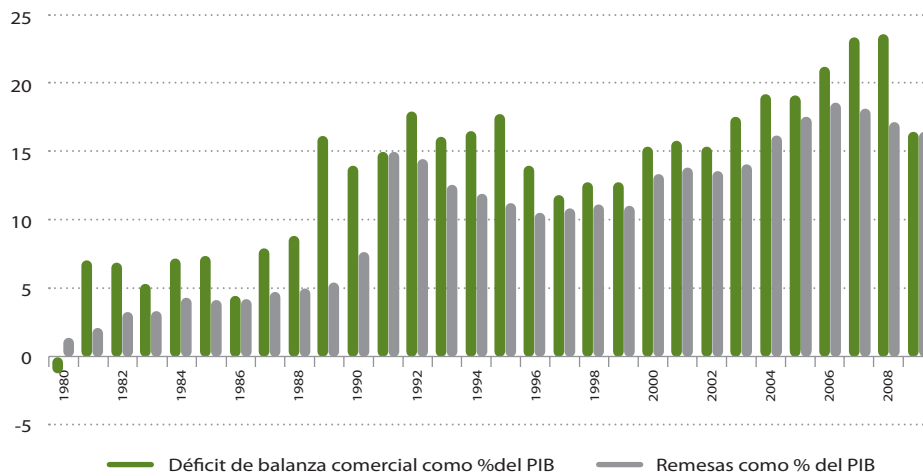
Aunque en menor cuantía, el país también ha continuado recibiendo flujos de donaciones,

**GRÁFICO 10.9 // El Salvador: evolución del déficit comercial en miles de millones de US\$ y como porcentaje del PIB (1976-2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCR y World Bank.

**GRÁFICO 10.10 // Sector externo: déficit de balanza comercial y remesas como porcentaje del PIB**



Fuente: BCR y World Bank.



**Construir una economía al servicio de la gente no requiere solamente de una macroeconomía que posibilite el crecimiento. Más importante es contar con una población sana, educada y provista de los conocimientos, destrezas y habilidades relacionadas con la capacidad de analizar y resolver problemas**

**CUADRO 10.7 //** Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como porcentaje del PIB (1970-2008)

AÑOS	EL SALVADOR	COSTA RICA	CHILE	SINGAPUR
1970-1979	-2.6%	-10.1%	-4.4%	-10.9%
1980-1989	-3.4%	-9.3%	-7.0%	-1.9%
1990-1999	-2.2%	-4.8%	-2.7%	14.2%
2000-2008	-4.0%	-5.3%	0.7%	18.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, IFS y Macro Time Series.

pero que, incluso sumados con las remesas y los flujos de IED, no han sido suficientes para cubrir la brecha comercial. Como consecuencia de ello, el país registra saldos negativos en su cuenta corriente de la balanza de pagos (cuadro 10.7) que, especialmente en los últimos años, le han obligado a incurrir a niveles crecientes de deuda externa.

#### Bajos niveles de inversión social

Construir una economía al servicio de la gente no requiere solamente de una macroeconomía que posibilite el crecimiento. Más importante es contar con una población sana, educada y provista de los conocimientos, destrezas y habilidades especialmente relacionadas con la capacidad de analizar y resolver problemas, y con una excelente comunicación interpersonal. Por esa razón, la apuesta estratégica más importante para construir un círculo virtuoso de desarrollo humano en cualquier nación consiste en invertir en la ampliación de las capacidades de sus habitantes, y en que haya una correspondencia entre dichas capacidades y las oportunidades laborales.

Skipper (2006) sostiene que El Salvador podría construir un círculo virtuoso de crecimiento económico, desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza si apostara decididamente a una expansión educacional acelerada. Estimaciones efectuadas para el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007-2008* (PNUD, 2008) indican, además, que en un escenario de crecimiento acelerado de la escolaridad, el país no solo crecería a

tasas más altas y se generarían más empleos, sino que también obtendría recursos fiscales adicionales superiores a los mayores niveles de inversión en educación. Es decir, que la educación se paga por sí sola.

Lamentablemente, en El Salvador, invertir en la gente no ha gozado nunca de altos niveles de prioridad.<sup>9</sup> A manera de ejemplo, el cuadro 10.8 muestra que el gasto público en educación históricamente ha estado por debajo del 3% del PIB, y el gasto público en salud (Ministerio de Salud Pública e ISSS), por debajo del 4%. En el 2009 el gasto público en educación subió al 3.5%, pero más bien influenciado por la caída de 3.3% del PIB que por un aumento importante en los recursos destinados al sector.

En el caso de la educación, los niveles de gasto público son más bajos que el promedio tanto de los países América Latina, como de los países de renta media y del promedio mundial (gráfico 10.11).

Con un esfuerzo tan limitado, no debe sorprender, por lo tanto, que El Salvador aparezca tan mal posicionado cuando se le compara con otros países utilizando los indicadores de innovación y educación (cuadro 10.9). Obsérvese que el mal posicionamiento no solamente corresponde a indicadores cuantitativos, sino también a aquellos de tipo cualitativo relacionados con la calidad de la educación y de las instituciones que realizan investigación.

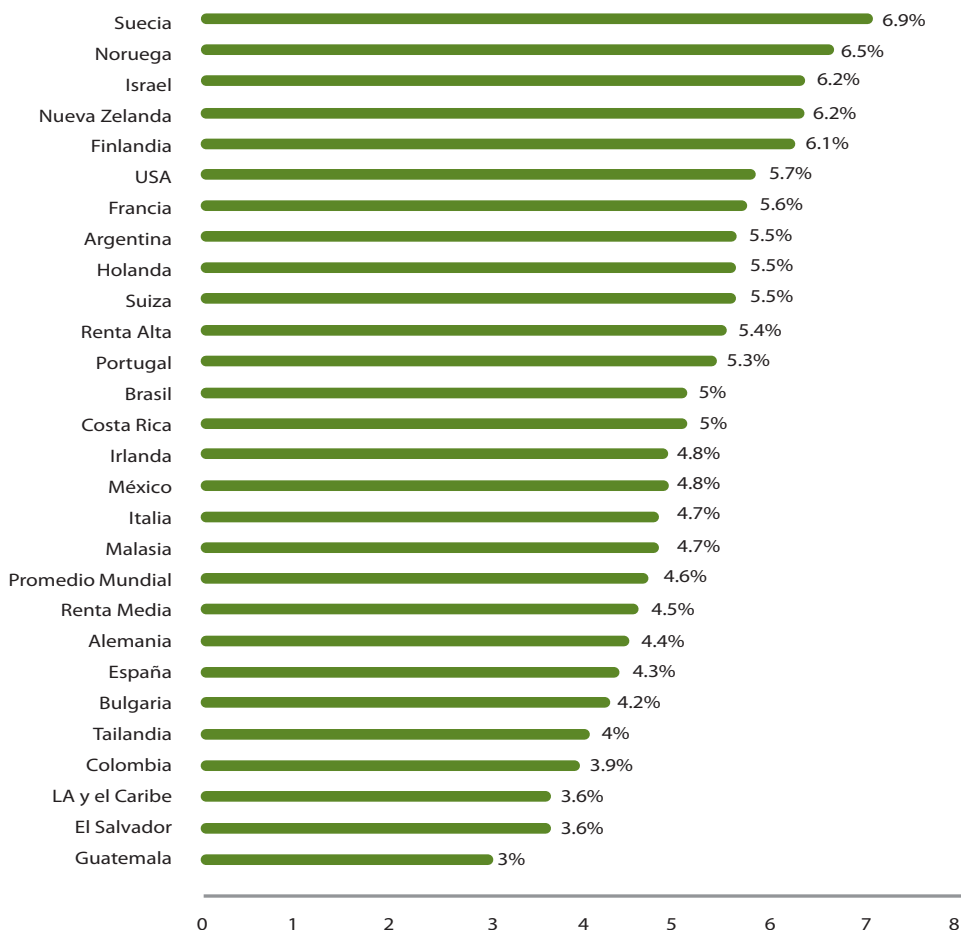
9. En el capítulo 11 se encuentra un análisis más detallado del limitado alcance que han tenido las políticas sociales en El Salvador.

**CUADRO 10.8 // Evolución del gasto público en educación y salud en El Salvador**

AÑOS	1960	1970	1979	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Educación	2.3	2.8	3.7	1.7	2.1	2.9	2.9	2.8	3.5
MSPAS	1.6	1.3	1.3	0.9	1.3	1.6	1.6	1.7	1.8
ISSS	0.2	0.4	0.7	0.7	0.8	1.1	1.5	1.2	1.3
Total	4.1	4.5	5.7	3.3	4.2	5.6	6.0	5.7	6.6

Fuente: Para el período 1960-1990: CEPAL, 1983; World Development Indicators e ISSS. Para el período 1995-2005: PNUD/CNDS, 2003; PNUD, 2005b y 2008; World Development Indicators e ISSS. Año 2009: estimaciones propias con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR, 2010. Los datos del ISSS corresponden a los egresos por prestaciones médicas y fueron provistos por el ISSS.

**GRÁFICO 10.11 // Gasto público en educación, como porcentaje del PIB (2008)**



Fuente: World Development Indicators.

**El gasto público en salud de El Salvador es inferior al promedio de América Latina y está muy por debajo del de aquellos países de alto desarrollo humano**

**CUADRO 10.9 //** Indicadores de innovación y educación: posición en una clasificación de 133 países

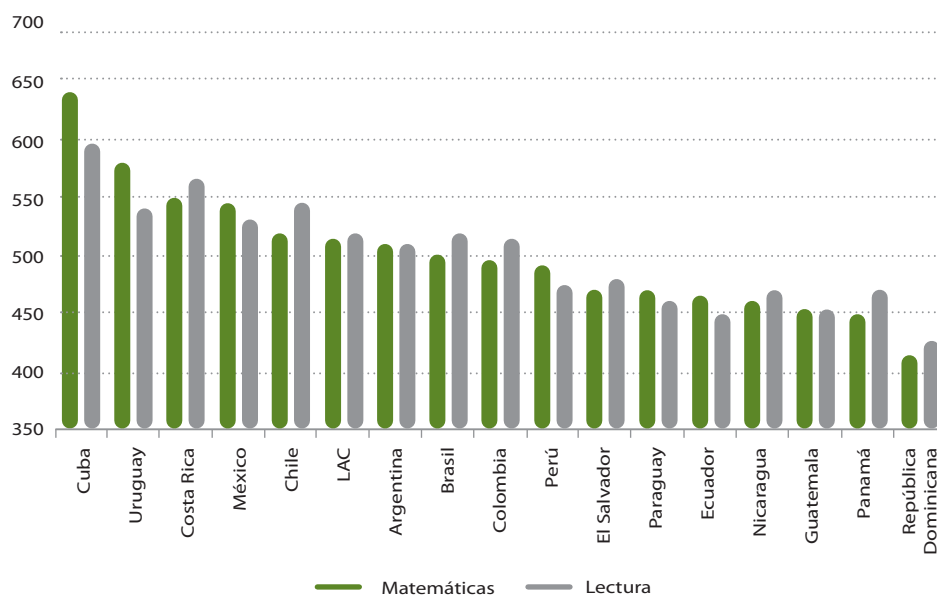
AÑOS	COSTA RICA	SINGAPUR	IRLANDA	CHILE	EL SALVADOR
Matrícula bruta en secundaria (2007)	70	17	6	57	101
Matrícula bruta en educación terciaria (2007)	78	29	26	38	82
Calidad percibida de la educación (2008-2009)	38	3	9	118	101
Calidad percibida de la educación en matemáticas y ciencias (2008-2009)	55	1	24	116	111
Índice de innovación de 2008-2009 (posición con respecto a 132 países)	41	7	19	42	91
Capacidad de innovación (2008-2009)	41	18	30	60	110
Calidad de instituciones de investigación (2008-2009)	30	12	16	57	125

Fuente: Elaboración propia a partir de los World Development Indicators y del World Economic Forum.

Ya en el capítulo 3 se señalaba el pobre desempeño que tuvieron los estudiantes salvadoreños que participaron en el *2007 Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). En el otro extremo, los países con las mejores puntuaciones en dicha prueba fueron Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong, todos con éxitos recientes en la construcción de un

círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano. En una prueba administrada en el 2006 por el Laboratorio Latinoamericano para Evaluar la Calidad de la Educación (LLECE) para estudiantes de sexto grado en lenguaje y matemáticas, las puntuaciones obtenidas por El Salvador también estuvieron por debajo del promedio regional (gráfico 10.12).

**GRÁFICO 10.12 //** Resultados promedio obtenidos por estudiantes de sexto grado en América Latina (2006)

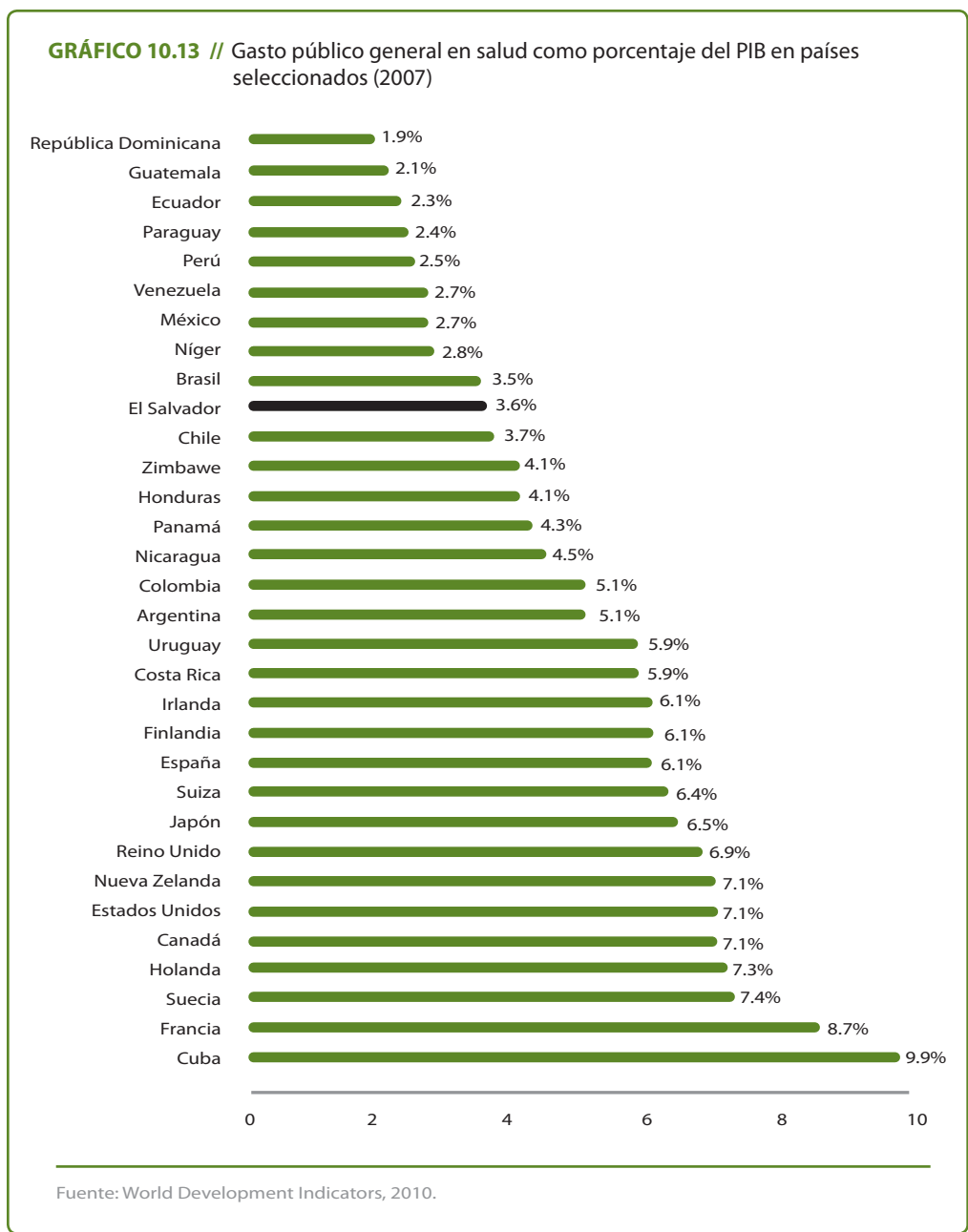


Fuente: PREAL, 2006.

El gasto público en salud de El Salvador también es inferior al promedio de América Latina y está muy por debajo del de aquellos países de alto desarrollo humano (gráfico 10.13).

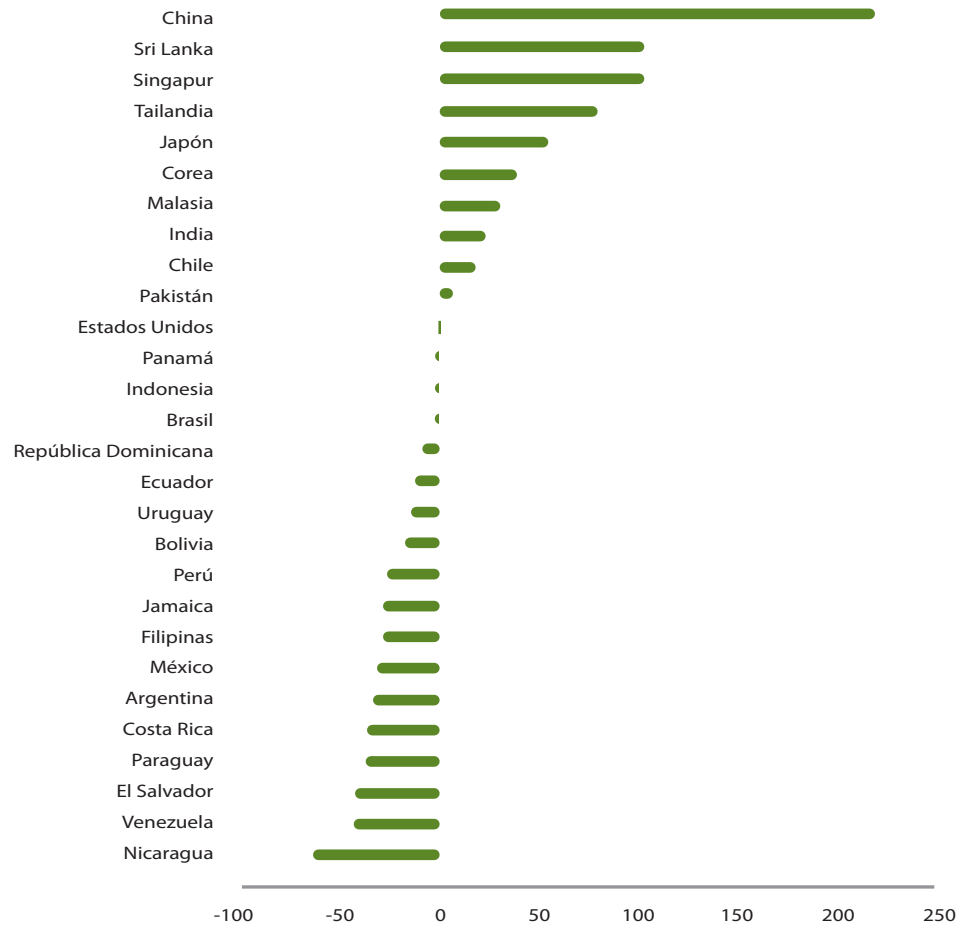
Con bajos niveles de ahorro e inversión, bajos niveles de inversión social y especialización en productos de bajo valor agregado que obligan al pago de salarios bajos, no es sorprendente que El Salvador haya tenido uno de los peores desempeños en materia de productivi-

dad. Un estudio que analizó recientemente qué tan eficientes son los países en la utilización de sus recursos productivos, evaluó los aumentos y las pérdidas en la productividad total de factores (PTF) de una muestra de 76 países, entre ellos, 17 de América Latina y el Caribe, en comparación con Estados Unidos (BID, 2010). Chile fue el único país de la región que ha aumentado su productividad respecto a Estados Unidos desde 1960 hasta el 2005, pero con un desempeño



**La prevalencia de altos niveles de desigualdad obstaculiza de diferentes maneras la construcción de una economía al servicio de la gente**

**GRÁFICO 10.14 // Ganancias o pérdidas de productividad de América Latina y Asia respecto a Estados Unidos (1960-2005)**



Fuente: Fuente: BID, 2010.

bastante por debajo del de China, India, Singapur, Tailandia o Corea. Nicaragua, Honduras, Venezuela y El Salvador, por su parte, son los países latinoamericanos de la muestra que más perdieron productividad con relación a Estados Unidos. En el caso de El Salvador, las pérdidas ascendieron a 41.9%, es decir, mayores incluso a las de muchos países de África como Argelia, Uganda, Kenia, Sierra Leona, Camerún y Mozambique (gráfico 10.14).

### Altos niveles de desigualdad

La prevalencia de altos niveles de desigualdad obstaculiza de diferentes maneras la construc-

ción de una economía al servicio de la gente. Primero porque, independientemente del nivel de ingreso per cápita de cada país, una mayor desigualdad implica que los más desfavorecidos reciben una menor proporción del ingreso nacional. En segundo lugar, la desigualdad desestimula el crecimiento y evita que los beneficios producto del mismo se distribuyan equitativamente entre toda la población.

Adicionalmente, la desigualdad tiene un impacto directo y negativo en el bienestar social, ya que las personas no evalúan su bienestar solo con respecto a sus propios niveles absolutos de consumo o de ingreso, sino que también se comparan entre ellas. No

**CUADRO 10.10 // El Salvador: distribución del ingreso medida a través de la relación de quintiles y el coeficiente de Gini (1979-2009)**

	20% MÁS POBRE	20% MÁS RICO	RELACIÓN ENTRE QUINTIL MÁS RICO Y MÁS POBRE (INGRESO FAMILIAR)	RELACIÓN ENTRE QUINTIL MÁS RICO Y MÁS POBRE (INGRESO FAMILIAR EXCLUYE REMESAS)	COEFICIENTE DE GINI (INGRESO FAMILIAR)	COEFICIENTE DE GINI (INGRESO FAMILIAR EXCLUYE REMESAS)
1979	2.0	66.0	33.0	ND	ND	ND
1992	3.2	54.5	17.0	ND	0.550	ND
2000	2.9	55.1	18.8	26.7	0.516	0.543
2004	3.6	52.0	14.5	23.8	0.478	0.515
2009	4.2	52.1	12.5	17.9	0.473	0.505

ND: no disponible.

Fuente: CEPAL, citado en PNUD/CNDS, 2003, y elaboración propia con base en datos de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años).

es casual, por lo tanto, que la desigualdad en la distribución de los bienes de la sociedad (incluyendo no solo los ingresos y la riqueza, sino también la educación, el poder político y el acceso a la justicia, entre otros) sea un factor clave en la violencia. Por esa razón, Wilkinson y Pickett (2010), luego de demostrar que «el factor ambiental más asociado a niveles de violencia es la escala de las diferencias de ingreso entre los ricos y los pobres», sostienen que las sociedades más desiguales son negativas para casi todas las personas que viven en ellas. La chispa más frecuente que enciende la violencia, añaden, es «la falta de respeto, la humillación, y la sensación de ser mirado con desprecio».

En el capítulo 9 ya se señalaban los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso que prevalecían en El Salvador en 1979, antes del estallido del conflicto armado. Para entonces El Salvador era un país predominantemente agrícola, por lo que era de esperarse que con la Reforma Agraria de los años ochenta, más el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) que se dio entre 1992 y 1997 como parte de los Acuerdos de Paz, la redistribución del ingreso mejorara de manera sustancial. Tanto la Reforma como el PTT permitieron la redistribución del 23.2% de la superficie agrícola del país (CEPAL, 2001).

Algo de eso ocurrió ya que, de 1979 a 1992, el 20% más pobre de la población au-

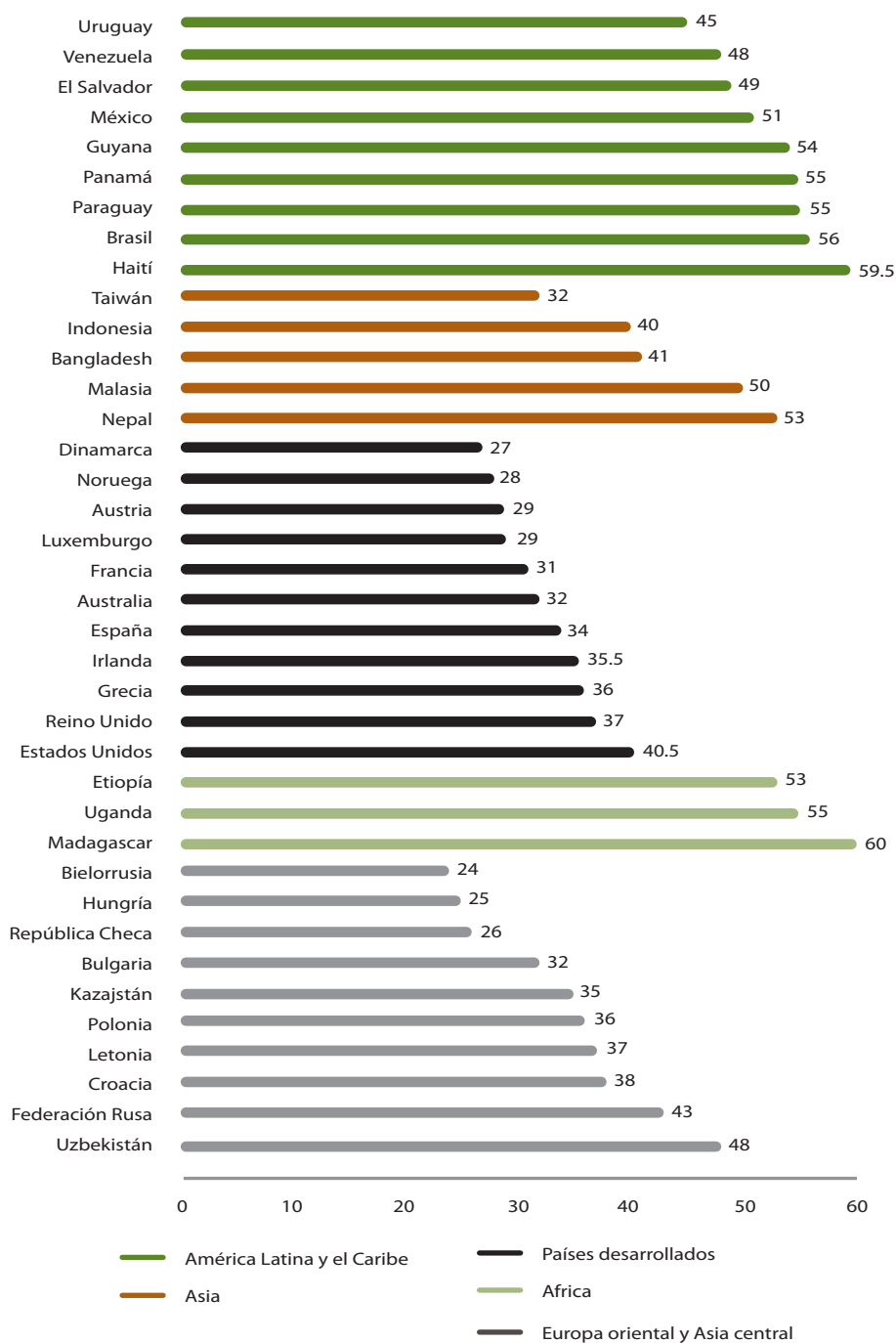
mentó su participación dentro del ingreso total del 2% al 3.2%, mientras que el 20% más rico la redujo del 66% al 54.5%. Para el 2009 los niveles de desigualdad todavía eran menores, ya que el 20% más pobre de la población percibía el 4.2% de los ingresos totales, y el 20% más rico, el 52.1%. Sin embargo, al hacer un análisis más detallado se constata que las migraciones y las remesas probablemente han tenido una incidencia todavía mayor en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en El Salvador. Obsérvese en el cuadro 10.10 que el valor del coeficiente de Gini para todos los años en los que existe información es más alto si se excluyen las remesas del ingreso familiar. La reducción registrada en la desigualdad del 2004 al 2009 también se explica, en parte, por el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (ahora denominado Comunidades Solidarias Rurales) y el de entrega de semilla mejorada y fertilizantes a pequeños productores. Ambos programas fueron implantados en la administración del presidente Saca, y se caracterizan por ser de los pocos que más benefician a las familias más pobres.

Producto de esa reducción en el coeficiente de Gini, entre 1995 y el 2005 El Salvador era ya uno de los tres países con menor desigualdad en la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe (gráfico 10.15), aunque

**Las migraciones y las remesas han tenido una incidencia importante en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en El Salvador**



**GRÁFICO 10.15 //** Coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar en las regiones del mundo (1995-2005)



**Nota:** El coeficiente de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el período 1995-2005.

Fuente: PNUD, 2010.

siempre con valores superiores al de otras regiones del mundo.

Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, la desigualdad no se refiere solamente a la distribución del ingreso. Otras de sus dimensiones estrechamente relacionadas con el bienestar de las personas, cuyo impacto sobre el desarrollo humano de los países de América Latina y el Caribe fue evaluado recientemente (PNUD, 2010) son las de tipo territorial, de sexo, raza/etnia y de acceso a bienes y servicios. En dicha evaluación se determinó que El Salvador, con una reducción del 25% en el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuando este es ajustado por la desigualdad, es el quinto país de mayores pérdidas en la región. Las dimensiones en las que existen mayores desigualdades son las territoriales (diferencias en el IDH por departamentos y municipios) y las relacionadas con las diferencias entre el quintil más rico y el quintil más pobre en acceso a agua potable, electricidad, infraestructura sanitaria adecuada, personas por cuarto y tasas de desnutrición infantil. El Salvador es, además, el país de la región en el que existe una mayor correlación entre la educación de padres e hijos, es decir, donde hijos de padres con poca o nula educación tienen también más posibilidad de obtener poca o nula educación, reproduciendo así una desigualdad intergeneracional (PNUD, 2010).

## Obstáculos culturales

Con mucha frecuencia, las investigaciones sobre el desarrollo humano se concentran en la expansión de las oportunidades sociales, económicas y políticas para que las personas amplíen sus opciones y esto les permita realizar la vida que desean; pero también existe otra dimensión difícil de medir, y que reviste importancia fundamental: la cultura (PNUD, 2009a). Las relaciones de la cultura y el desarrollo son parte de una nueva revalorización de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional (Klikberg, 1999) que ha venido considerando al desarrollo como un «problema técnico que requiere soluciones técnicas» (Sen,

citado por Klikberg, 1999), cuando en realidad los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales. Las metas técnicas son respetables y relevantes, pero son medios al servicio de alcanzar el bienestar. Cuando estos velos se despejan, descubrimos que la procura del bienestar está en la base del respeto a la dignidad de la persona, porque «en último término, lo que se niega a los pobres es su realización humana. Se les niega la libertad de realizarse, como seres humanos y ciudadanos; se les bloquea su acceso a opciones y su libertad de elección» (Sen, citado en UNESCO, 2009).

Como se insiste en diversos apartados de este Informe, las maneras convencionales de medir la satisfacción de las personas mediante los aumentos basados en el crecimiento económico y una mayor disposición de dinero no dan cuenta de todas las dimensiones que cuentan cuando se evalúa el estado de bienestar de la gente. La equidad material debe estar acompañada de la construcción de «un orden común», donde todos y cada uno de los miembros de la sociedad se sientan a gusto en el espacio donde conviven. Como suele decirse, la cultura es el cemento capaz de ir reduciendo las brechas y las colisiones propias de sociedades fragmentadas y altamente estratificadas, como la salvadoreña. En el orden cultural, los siguientes son algunos de los principales obstáculos que deben removerse:

### La falta de una imagen de país como comunidad deseada y posible

La construcción del país como una comunidad compartida es una tarea permanente. El Salvador, pensado como una comunidad, convoca sentimientos de pertenencia en diversos grupos. La celebración de justas deportivas, por ejemplo, provoca emociones que son compartidas a lo largo de toda la escala social. Sin embargo, fenómenos tan distintos como las migraciones y las pandillas juveniles ofrecen evidencia de que el país vive una fragmentación social y cultural. Por otra parte, las políticas excluyentes e inequitativas implementadas desde hace casi dos siglos han configurado tres

**Como suele decirse, la cultura es el cemento capaz de ir reduciendo las brechas y las colisiones propias de sociedades fragmentadas y altamente estratificadas, como la salvadoreña**

**La ausencia de un imaginario colectivo debilita los compromisos de los diferentes actores sociales, políticos y económicos: sin él, las personas carecen de referentes para entrelazarse unos con otros y la vida colectiva se vuelve una fuente de inseguridad y no de complementación**

enormes brechas: económico-social, política y cultural (PNUD, 2007).

Con todo, si bien «la identidad salvadoreña» no es una esencia homogénea y permanente, tampoco puede asegurarse que existe un vacío irrecuperable de sentido de pertenencia. Pero para ser actor de sus oportunidades, El Salvador necesita un horizonte de futuro que diseñe el bienestar que desea para todos sus ciudadanos. La ausencia de un imaginario colectivo debilita los compromisos de los diferentes actores sociales, políticos y económicos: sin él, las personas carecen de referentes para entrelazarse unos con otros y la vida colectiva se vuelve una fuente de inseguridad y no de complementación.

Una sociedad fuerte, integrada por individuos con sentido de pertenencia, es capaz de desarrollar significados y valores sociales. Una sociedad porosa a causa de la separación entre pequeños grupos que gozan de prosperidad y grandes cohortes que carecen de lo elemental, no podrá fundar un entramado social capaz de hacerle frente a los enormes desafíos como los que tiene El Salvador en materia socioeconómica, político-institucional, ambiental y de inseguridad ciudadana.

La tarea de construir ese «nuevo nosotros», incluyente y diverso, enfrenta ahora el desafío de la globalización, que está transformando la vida cotidiana de los salvadoreños dentro y fuera de las fronteras nacionales. La globalización erosiona la autoridad del Estado frente a sus mismos ciudadanos cuando estos se ven obligados a buscar la solución a sus necesidades fuera de las fronteras. Por la vía de los migrantes, la globalización también cuestiona los fundamentos de la identidad nacional tradicional (fundada en la lengua y el territorio común); asimismo, propone patrones simbólicos y de consumo. La posibilidad de construir un imaginario común pasa por la disposición de las personas de participar en una comunidad autorregulada, inclusiva y pacífica que tiene como fin alcanzar el bienestar. No es una tarea fácil para un país que tiene el 30% de su población viviendo fuera.

Para algunos, la cultura tiene poco que ver con los desafíos que sí importan: la eco-

nomía, las empresas o la tecnología. Pero los que dudan del significado que tiene la cultura para el bienestar de las personas también olvidan las lecciones de la historia reciente. Sirva como ejemplo el fracaso de modelos que intentaron construir grandes estados unitarios y que al final sucumbieron a la diversidad de sus realidades culturales, como ocurrió en la ex Yugoslavia. Piénsese también en los beneficios económicos que reciben pequeños poblados o regiones de Europa y América del Sur a través de la celebración de sus tradiciones o el mercadeo de sus productos característicos. Asimismo, los «milagros económicos» de países como Singapur y los países nórdicos (capítulo 12) no hubieran sido posibles sin una firme apuesta por la creación de identidades capaces de convocar a sus sociedades. Como dice Castells (2001), para navegar en las encrespadas aguas de la globalización es indispensable «contar con una brújula y un ancla. La brújula: educación, información, conocimiento (...). El ancla: nuestras identidades. Saber quiénes somos y de dónde venimos para no perdernos a donde vamos».

### **Enriquecimiento de la vida cotidiana en comunidad**

El bienestar de las personas está asociado con disponer de espacios públicos donde se pueda convivir, compartir, disfrutar el tiempo de ocio y desarrollar actividades que les permitan expresarse y comunicarse. Espacios públicos limpios y seguros son relevantes para el elevamiento de la calidad de la vida individual y social. La infraestructura cultural y los espacios públicos, por una parte, posibilitan un marco físico con alto potencial de desarrollo económico y, por otra, proveen a las personas de mejores condiciones para su participación activa en la vida pública.

Las políticas de desarrollo y reactivación económica de varias ciudades han estado aparejadas con proyectos culturales, no solo porque la provisión de entretenimiento representa una actividad rentable que genera empleos e ingresos, y porque atrae visitantes y vuelve a las ciudades en centros atractivos

para la inversión, sino también porque estos proyectos suelen desempeñar un papel importante en la formación de identidades únicas y distintivas (FUSADES, 2008).

En ciudades como Bilbao, Miami, Santa Rosa de Copán (Yúdice, 2002), Filadelfia (FUSADES, 2008), y Santa Tecla (Enríquez y Rodríguez, 2009), donde ha habido exitosos planes o esfuerzos en marcha de revitalización económica, se ha emprendido también la construcción y renovación de la infraestructura cultural (museos, salas de espectáculos, plazas públicas, etc.). En estos y en otros casos, la implementación de estrategias de desarrollo que integran el fomento de la vida cultural ha sido posible mediante el establecimiento de sinergias entre municipalidades, empresarios y entidades culturales.

La animación de la infraestructura cultural y la celebración de las tradiciones y las costumbres locales juegan un papel decisivo en el disfrute de la vida y contribuyen a crear tejido social, sentido de pertenencia y capital social. Pero el impacto del uso de los espacios públicos en la calidad de vida de las personas está en dependencia directa de cuán amplio sea su acceso en una comunidad. FUSADES (2008) advierte que la privatización de los espacios públicos «atrae consumidores que pueden pagar y excluye a quienes carecen de los recursos para hacer efectivo su uso».

### **Inequidad simbólica**

Mientras el acceso a la cultura de masas tiende a ampliarse y democratizarse, la equidad material se ha ido quedando rezagada (Hoppenhayn, 2005). Mientras las vallas publicitarias invitan a adquirir bienes para vivir cómodamente, la mayoría de los que reciben ese mensaje carecen de la capacidad adquisitiva para comprarlos: la inequidad simbólica de diversos grupos de población al interior de un mismo país sigue siendo ostensible. De igual manera, existen circuitos culturales que dejan fuera a la mayor parte de la población. Quien posee mayores activos simbólicos —educación, dominio de otras lenguas, acceso a información, conocimiento sobre nuevas

tecnologías— tiene acceso a mejores oportunidades laborales y materiales para participar en el ritmo del mundo de nuestros días, satisfacer sus expectativas y alcanzar un mayor nivel de bienestar.

La lucha por el desarrollo personal y social pasa por el ámbito de la producción y circulación de mensajes simbólicos, es decir, por la cultura. Pero esos recursos que median en el acceso al bienestar y la realización personal son muy dispares y dependen de manera directa del lugar en donde cada persona hace su vida. En El Salvador, las personas que viven en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) tienen más acceso a los más variados recursos y oportunidades. El AMSS es la principal fuente de riqueza: reúne la mitad de establecimientos económicos, ofrece las mejores oportunidades laborales con los salarios promedio más altos, cuenta con la mejor infraestructura de servicios y la mayor disponibilidad de recursos financieros (PNUD, 2008).

El gasto promedio mensual en recreación y servicios culturales (equipo audiovisual, libros, periódicos, paquetes turísticos) del total de los hogares urbanos es 60% superior al de los rurales. Al interior de los mismos hogares urbanos, las diferencias son importantes: los hogares más ricos (el 10% de los hogares de mayor ingreso) gastan mensualmente en recreación un promedio de US\$116, contra US\$8.25 de los hogares más pobres. A esto debe agregarse que casi la mitad del gasto de las familias rurales en recreación y servicios culturales se destina a los rubros que corresponden a jardines, plantas y flores, mientras que las familias urbanas gastan principalmente en equipo audiovisual, lo que denota una vez más las diferencias en las formas de vida de las familias salvadoreñas.

### **El deterioro del clima anímico nacional**

El estado de ánimo nacional necesita de un viraje drástico. La sucesión de fracasos económicos expresados en un lento crecimiento, la incapacidad de generar empleos decentes para la población en edad de trabajar, la imposibilidad de retener en el país a millares de jóvenes

**La animación de la infraestructura cultural y la celebración de las tradiciones y las costumbres locales juegan un papel decisivo en el disfrute de la vida, y contribuyen a crear tejido social, sentido de pertenencia y capital social**

**El Salvador necesita desbloquear su camino hacia el bienestar. Los cambios necesarios no tienen que ver solo con aspectos objetivos, sino también con los subjetivos. Evidentemente, hay algo en la manera en que se están haciendo las cosas que necesita un cambio profundo**

que han emigrado, principalmente a Estados Unidos, para realizar sus sueños personales y familiares, así como la inseguridad ciudadana que coloca al país entre los más peligrosos del mundo entero, están configurando la existencia de una crisis cultural.

El Salvador necesita desbloquear su camino hacia el bienestar. Los cambios en esa dirección no tienen que ver solo con aspectos objetivos, sino también subjetivos. Evidentemente, hay algo en la manera en que se están haciendo las cosas que necesita un cambio profundo.

Las señales del desánimo nacional están por todas partes. En El Salvador, «la situación anímica es particularmente preocupante. Los ánimos están bajos ya de manera crónica, y eso se siente en la atmósfera. ¿Por qué es así? En primer término porque los grandes problemas abruman; aunque de inmediato hay que decir que lo que más abrumba es la falta ya endémica de una planificación concertada de las soluciones que tengan verdadera madera de tales» (Escobar Galindo, 2010).

Para todo este cúmulo de complicaciones y contrariedades que afectan la vida del país y, de manera particular, el bienestar de las personas, ¿existen soluciones?; ¿o es que este país se irá desmoronando inexorablemente como una cárcava?

El momento que vive El Salvador podría caracterizarse por la coexistencia de dos tipos de desafíos: unos de larga data y otros propios del momento actual. Parafraseando a Gramsci, Villarreal (2000) sostiene que las «crisis se dan cuando lo viejo se resiste a morir y lo nuevo no acaba de nacer». Esto podría estar ocurriendo en El Salvador, que lleva ya más de diez años de lento crecimiento económico, y cuyas expectativas para el año 2010 son del 1.2%, y del 2.5% para el 2011 (World Bank, 2010), situándolo entre los países de la región con las proyecciones más pobres.

Estos resultados por sí solos comprueban que el modelo diseñado 20 años atrás, hace mucho tiempo se volvió obsoleto. Pese a las evidencias, aceptar esa realidad todavía enfrenta muchas resistencias. El país tampoco cuenta con un modelo alternativo que

le devuelva la esperanza de superar el bache socioeconómico en el que se encuentra. En ello reside una buena parte de las causas de los problemas que vive el país.

Para desbloquear su futuro, El Salvador necesita mirar a los problemas de cara. Si no se toma conciencia de esta realidad y si hay capacidad de romper el cerco que impide hablar de la necesidad de cambiar el modelo, esta crisis se profundizará aun más y El Salvador perderá de nuevo la oportunidad de cumplirle a su gente la vieja promesa de libertad e igualdad que le dio origen a este país.

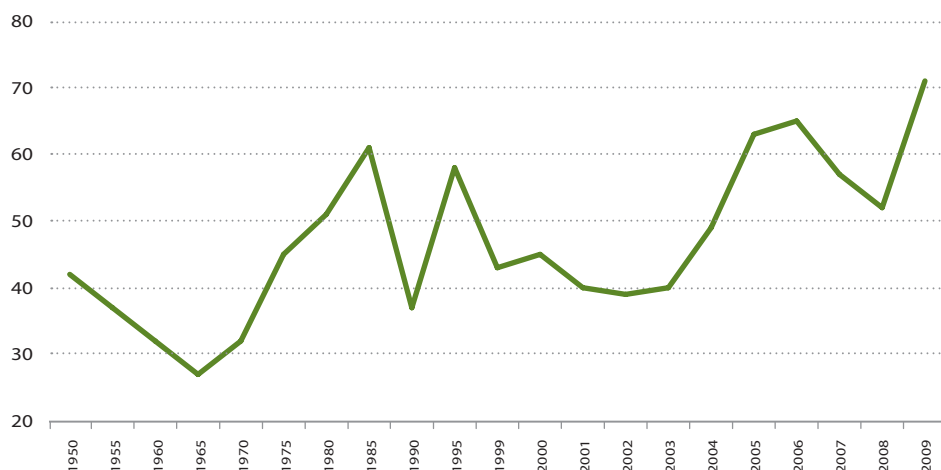
## **Los altos costos asociados la violencia y a los desastres naturales**

### **La violencia y la delincuencia**

Pocos aspectos de la seguridad humana son tan fundamentales para las personas como impedir ser víctima del temor, chantajes, amenazas o de la violencia física. La violencia y la delincuencia afectan las decisiones que toma a diario la población y actúan como una limitante al despliegue pleno de sus opciones y su desarrollo humano. Aparte de perturbar la vida cotidiana y causar estragos emocionales, la violencia también obliga a las personas a disponer de recursos económicos de su propio bolsillo para preservar su seguridad y la de sus familias. Asimismo, el gasto que los gobiernos tienen que destinar para paliar los efectos de la violencia constituye una hemorragia de recursos materiales, económicos y humanos que podrían emplearse en áreas como la educación, la salud y la recreación de las personas.

Por consiguiente, los altos niveles de violencia que ha registrado históricamente El Salvador son otro de los obstáculos que impiden la construcción de un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano. Obsérvese en el gráfico 10.16 que entre 1950 y 1980, antes del estallido del conflicto armado, el país ya reportaba tasas de entre 30 y 50 homicidios por cada 100 mil habitantes, las cuales, además

**GRÁFICO 10.16 // El Salvador: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (1950-2009)**



Fuente: Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990); Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2009); Medicina Legal (1998-2009). Cifras de población a partir de proyecciones de Censo de Población y Vivienda (MINEC y DIGESTYC, 2008a).

de ser muy superiores al promedio mundial,<sup>10</sup> multiplicaban en varias veces el nivel de epidemia —10 homicidios por cada 100 mil habitantes— establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Después de un repunte en la posguerra, la tasa de homicidios y la violencia en general comenzaron a bajar. No obstante, durante los últimos diez años tanto los homicidios como los niveles de victimización y las percepciones de inseguridad han aumentado sustancialmente, producto, en gran medida, de un accionar creciente de las pandillas y el crimen organizado. El 2009 cerró con una tasa de 71 homicidios por cada 100 mil habitantes, y con un 32% de salvadoreños que manifiesta haber sido víctima de algún delito durante los últimos 12 meses (PNUD, 2009b).

Por otra parte, el 90% de la población siente mayor desprotección en los lugares públicos, el 63% evita ciertos lugares de recrea-

ción, el 40% limitó lugares de compra, el 37% ha dejado de acudir a espacios de recreación y el 14% ha sentido necesidad de cambiar de colonia (IUDOP, 2009 y Prado, 2009).

La delincuencia también frena el crecimiento de las economías de diversas maneras (Stone, 2006): impone costos sobre los negocios, reduciendo las utilidades y desviando fondos que se podrían invertir en capacidad productiva; obliga al Estado a gastar recursos en seguridad pública, prevención y tratamiento del delito, y en administración de justicia, los cuales podría destinar a estimular el crecimiento económico; los hogares gastan en salud y en seguridad recursos que podrían destinar a educación u otras inversiones; erosiona el capital humano cuando estimula la emigración y resulta en lesiones y muertes de trabajadores calificados; disminuye la oferta laboral porque algunos trabajadores no aceptan laborar fuera de sus horas normales o en lugares que se encuentran lejos de sus casas; deteriora la capacidad para atraer y retener inversión extranjera; y disminuye la eficiencia de las inversiones públicas orientadas a apoyar el crecimiento económico.

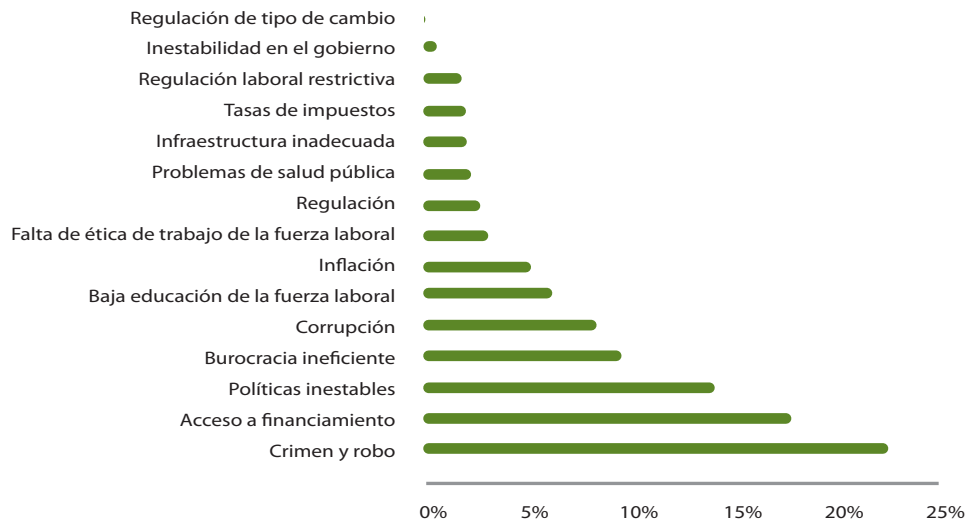
**La delincuencia también frena el crecimiento de las economías de diversas maneras: impone costos sobre los negocios, reduciendo las utilidades y desviando fondos que se podrían invertir en capacidad productiva; obliga al Estado a gastar recursos en seguridad pública, prevención y tratamiento del delito, y en administración de justicia, los cuales podría destinar a estimular el crecimiento económico**

10. La tasa promedio mundial se estima en 9 homicidios por cada 100 mil habitantes.



**La violencia está drenando importantes recursos del Estado. El presupuesto de las instituciones vinculadas con la prevención y combate al crimen en el 2010 supera al presupuesto de Salud**

**GRÁFICO 10.17 // El factor más problemático para hacer negocios en El Salvador**



Fuente: Global Competitiveness Report 2009-2010, World Economic Forum.

En El Salvador, de acuerdo con el IUDOP (2009), de las personas entrevistadas que declararon haber tenido negocio, el 22.5% expresó que lo había cerrado por temor a ser víctima de la delincuencia. La delincuencia también es percibida como el factor que más impide hacer negocios en el país (gráfico 10.17).

La violencia además está drenando importantes recursos del Estado. El presupuesto de las instituciones vinculadas con la prevención y combate al crimen en el 2010 supera al presupuesto de Salud.

Dado el considerable impacto de la violencia en El Salvador, en los últimos años se han hecho esfuerzos por cuantificar su costo económico. En el Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 4, *¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?* (PNUD, 2005a) se presentó una metodología y una estimación de estos costos, concluyéndose que en el 2003, estos alcanzaron el 11.5% del PIB, costos que se pueden descomponer en pérdidas en salud (4.7% del PIB), costos institucionales (1.8% del PIB), gastos en seguridad de los hogares y empresas (2.7% del PIB), deterioro de la inversión y pérdida de productividad (0.2% del PIB), y

pérdidas materiales (2.1% del PIB). Acevedo (2008) hizo una actualización de los costos de la violencia con datos del 2006, los cuales se estiman en un 11% del PIB. Con el repunte que ha tenido la violencia durante los últimos años, sus costos seguramente también se han incrementado. Tan es así que solamente los costos institucionales (gastos del gobierno relacionados con la gestión, la prevención y el combate de la inseguridad) han pasado del 1.8% del PIB en el 2003, al 2.1% en 2010.

### Riesgo de desastres de origen ambiental

El propósito de construir una economía al servicio de la gente también se ve obstaculizado por la creciente exposición de las personas a amenazas de distinta naturaleza y la falta de capacidad que a nivel individual, familiar, comunal o de país, se tenga para enfrentarlas. Cuando amenazas y vulnerabilidades se juntan, los riesgos de ocurrencia de desastres aumentan.

En las últimas décadas, el impacto de los desastres en el bienestar económico y en el sufrimiento de las personas a nivel mundial

ha aumentado de manera alarmante, en gran medida como consecuencia de los efectos del cambio climático y las débiles capacidades de adaptación que prevalecen en muchos países.

Esto, tal como se mencionó en el capítulo 7, también está pasando en El Salvador, que se ha convertido en uno de los países de mayores riesgos de origen ambiental en el mundo debido a la combinación de una elevada incidencia de eventos geológicos, hidrometeorológicos y de movimientos de masa, y a un aumento de la vulnerabilidad, resultado del estado de indefensión o falta de capacidades para hacer frente a los eventos catastróficos que caracteriza a buena parte de la población.

Como ilustración del alto nivel de riesgo de desastres de origen ambiental que tiene El

Salvador, basta con mencionar que de 1980 al 2008 se produjo una media de 1.5 desastres por año. Estos desastres, de acuerdo con la CEPAL (2010a), tuvieron un impacto valorado en más de US\$16 mil millones a valor presente (dólares del 2008), que corresponderían a un daño anual de casi US\$470 millones, equivalentes al 4.2% del PIB y a más del 20% de la formación bruta de capital. En el período señalado, estos fenómenos también ocasionaron la muerte a casi 7,000 personas y afectaron a 2.9 millones más. Más recientemente, la tormenta tropical Ida, ocurrida en noviembre del 2009, ocasionó daños por un valor de US\$239 millones (CEPAL, 2010b), equivalentes al 1.1% del PIB de ese año, y la tormenta Agatha de mayo del 2010, US\$112 millones adicionales.



## Sección V

# Política social, bienestar y desarrollo humano

El envejecimiento del país tiene consecuencias claras en la salud de sus habitantes y, por ende, en las necesidades de sus sistemas de salud. Las mujeres reciben en promedio menos ingresos que los hombres en su vida laboral, y llegan a la vejez con desventajas económicas y sociales que las vuelven más vulnerables



“ No podemos resolver problemas pensando de la misma manera que cuando los creamos”  
Albert Einstein

## Introducción

Hace 20 años el paradigma de desarrollo humano propuso una nueva forma de entender el desarrollo. Su argumentación se basó en la premisa que *la principal riqueza de una nación está en su gente*. Esta forma de entender el desarrollo se corresponde con la experiencia de muchos países que al no contar con recursos naturales, un flujo extraordinario de recursos u otros medios que les permitieran alcanzar el desarrollo económico, invirtieron intensivamente en ampliar las capacidades de la gente y crear oportunidades para su pleno aprovechamiento.

¿Qué hicieron estos países para avanzar en un entorno aparentemente desfavorable? Hicieron que la política social dejara de tener un rol subsidiario y pasara a jugar un papel protagónico en las estrategias de desarrollo. En lugar de darle prioridad a los objetivos económicos sobre los sociales, brindaron a ambos una similar jerarquía y los interrelacionaron. En otras palabras, estas sociedades comprendieron que el principio para alcanzar mayores niveles de bienestar reside en la política social.

En esta parte del Informe se analiza el camino recorrido por El Salvador en materia

social. En primera instancia se realiza una radiografía de las principales apuestas en materia social que ha hecho el país a lo largo de 60 años. Se analizan los beneficios que han obtenido los salvadoreños de la apuesta universalista del período comprendido entre 1960 y 1980, así como de la política social focalizada que se viene implementando desde 1989 hasta la fecha. Del análisis se concluye que en la práctica, ninguno de los enfoques utilizados ha sido capaz de llevar al país a constituirse en una nación de alto desarrollo humano. De ahí la necesidad de construir una nueva arquitectura de política social.

Para orientar el modelo al que debe aspirar la sociedad salvadoreña, se realiza un acercamiento a dos experiencias exitosas de política social: la de los países nórdicos y la de Singapur. Aquí se hace una radiografía de estos dos paradigmas de política social y sus intervenciones clave. La experiencia de estos países muestra que los logros económicos son posibles en la medida en que exista una apuesta clara por desarrollar las capacidades de la gente. De ahí el papel central que tiene la política social para llenar vacíos históricos y para dar oportunidades a las nuevas generaciones.

**La historia de los últimos 60 años demuestra que las distintas intervenciones y reformas sociales, si bien han mejorado la calidad de vida de muchos, están lejos de haber conducido al alto desarrollo humano de todos los salvadoreños**



Por último, la revisión de estas experiencias deja lecciones importantes para El Salvador. La primera de ellas es que en materia de política social no hay una receta única para todos los países: el secreto no consiste en importar «buenos» modelos, sino en construir uno propio tomando en cuenta el contexto, especificidades y cultura del país. La segunda es que alcanzar niveles de bienestar altos es posible incluso partiendo de situaciones de pobreza generalizada; sin embargo, es indispensable hacer un esfuerzo como sociedad

para vencer al subdesarrollo. La tercera, que la política social y la política económica son dos realidades inseparables, es decir, que el bienestar humano no solo depende de una política social activa, sino de un ambiente económico propicio para el desarrollo de las capacidades y oportunidades. Por último, la política social debe estar en el centro de todos los esfuerzos gubernamentales, lo cual implica hacer un ejercicio serio de conceptualización y definir claramente su alcance, cobertura y mecanismos de financiamiento.

## Sesenta años de políticas sociales en El Salvador

La política social de El Salvador requiere una nueva arquitectura. La historia de los últimos 60 años demuestra que las distintas intervenciones y reformas sociales, si bien han mejorado la calidad de vida de muchos, están lejos de haber conducido al alto desarrollo humano de todos los salvadoreños. No lo han conseguido las reformas sociales llevadas a cabo desde principios de los noventa hasta la fecha, cuyo énfasis ha sido la focalización de los recursos públicos en las poblaciones más necesitadas. Tampoco lo consiguieron las reformas de la década de los cincuenta, cuyo objetivo era universalizar el acceso a los servicios básicos en un intento por hacer realidad el contrato social plasmado en la *Constitución de la República* (1950).

Como se mostrará a continuación, el acceso a la protección social hacia mediados del siglo XX se caracterizó por ser excluyente y segmentado: beneficiaba, casi en su totalidad, a grupos de áreas urbanas. A inicios de los noventa se dio un giro en la manera de hacer política social, con lo cual se favoreció el principio de selección para atender a quienes técnicamente se definían como más pobres.

Este capítulo se desarrolla en tres partes: la primera presenta el paradigma de la política social desde 1950 hasta 1980, y revisa las inter-

venciones de política y sus resultados en cinco áreas básicas para el bienestar de las personas, a saber: salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social. El mismo esquema se utiliza en la segunda parte, que presenta el período comprendido desde 1990 hasta la fecha. Por último, se realiza un balance de los resultados de 60 años de políticas sociales en El Salvador.

### Política social “universal” con sesgo urbano: 1950 a 1980

El régimen militar que gobernó entre 1950 y 1979 tuvo sus orígenes en la llegada al poder del Consejo Revolucionario de Gobierno (CRG) en 1948. Este acontecimiento político, la «Revolución de 1948», representó un cambio de dirección en el papel del Estado. El CRG prometió un gobierno fundamentado «sobre bases completamente nuevas» (*Diario Oficial*, 1948, diciembre 16), iniciándose así una era de modernización e industrialización en la que se apostó por universalizar los servicios básicos como principio de la política social.

Dentro del proceso de industrialización, las mayores transformaciones ocurrieron en



el área agrícola. La demanda internacional de productos tradicionales de exportación, los buenos precios de los mismos y la introducción de nuevas tecnologías y pesticidas condujeron a significativas ampliaciones de las áreas de cultivo: los plántos de algodón se quintuplicaron entre 1950 y 1964; los cafetales casi se triplicaron entre 1945 y 1979; y el cultivo de azúcar se cuadruplicó entre 1961 y 1979 (Arias Peñate, 1988).<sup>1</sup>

Entre 1932 y 1971 la producción agrícola per cápita se mantuvo constante, lo cual implicaría que los aumentos de la producción comercial y de exportación per cápita fueron a costa de la producción de alimentos (Durham, 1979). Así, en la década de los cincuenta, El Salvador dependió de la importación de alimentos. Además, como la agricultura tecnificada demandaba menos mano de obra, la población activa en este sector empezó a declinar, y pasó de ser del 60% en 1961, al 43% en 1983 (Seligson, 1995).

En El Salvador de los años cincuenta, dos tercios de la población residían en áreas rurales, pero el país se encontraba en las fases primarias del proceso de urbanización. La población urbana creció 2 puntos porcentuales al año entre 1950 y 1961, y 1 punto adicional entre 1961 y 1971.

### **Modernización guiada por el Estado**

La política económica en El Salvador antes de 1948 había estado inspirada en la filosofía de Adam Smith sobre la «mano invisible»: los mercados asignan los recursos económicos de la manera más eficiente, por lo que la intervención del Estado se debe mantener al nivel más bajo posible.

Cuando el CRG llegó al poder en 1948, esas ideas liberales habían perdido fuerza en el mundo occidental debido, en cierta medida, a la caída de la Bolsa de Nueva York en 1929

---

1. Las cifras de Seligson confirman cómo la industrialización conllevó un incremento de la población de jornaleros sin tierra.

y a la Gran Depresión de los años treinta, caracterizada por el desempleo persistente. En cambio, en la década de los cuarenta se popularizaron las ideas del economista John Maynard Keynes, que justificaban la participación del Estado en la economía para contrarrestar los daños causados por las fluctuaciones de los ciclos económicos.<sup>2</sup>

Además, dos experiencias positivas de intervención estatal persuadieron a influyentes sectores de Estados Unidos y Europa de que las iniciativas planificadas podían conducir hacia una mayor prosperidad. Una fue el Plan Marshall, masivo programa de ayuda de Estados Unidos para reconstruir a Europa después de la Segunda Guerra Mundial, y la otra fue la Autoridad del Valle de Tennessee, enorme proyecto de gasto público para generación de energía eléctrica en Estados Unidos.

El contexto centroamericano también presentaba la modernización económica guiada por el Estado como algo atractivo. En Guatemala los gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz introdujeron reformas importantes en ese sentido. Asimismo, en Costa Rica, en la década de los cuarenta se introdujeron iniciativas inspiradas en el Estado de bienestar europeo (Cáceres Prendes, 1995).

Todas esas tendencias tuvieron su versión salvadoreña en las políticas de los gobiernos a partir de 1950. Los militares no desaparecieron del mapa político, sino que se convirtieron en modernizadores del Estado y de la economía.<sup>3</sup> El presidente Óscar Osorio, en su discurso de toma de posesión (14 de septiembre de 1950), señaló la necesidad de modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar la energía generada por la nueva planta hidroeléctrica del río Lempa para industrializar el país y, en general,

---

2. En América Latina, a las ideas de Keynes se suma la producción intelectual de Raúl Prebisch y sus colegas en la Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL), fundada en 1947.

3. En el artículo 135, la *Constitución* de 1950 hablaba de la necesidad de que el régimen económico respondiera «esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano».

**Hacia mediados del siglo XX, el acceso a servicios profesionales de salud era muy limitado. La mayoría de personas acudía a enfermeras, dentistas prácticos y boticarios; también a practicantes de medicina tradicional, sobadores y curanderos**

habló sobre la conveniencia de la planificación para enfrentar los problemas nacionales (*Boletín del Ejército*, 1950, septiembre 22).

La planificación era promovida por las nuevas agencias internacionales surgidas después de la Segunda Guerra Mundial. En 1949 un grupo de expertos de Estados Unidos recomendó a las autoridades salvadoreñas «dar especial consideración al establecimiento de una o varias entidades de investigación y planificación en el Ministerio de Economía o en otro organismo del Gobierno, que prepararan planes de desarrollo para las actividades económicas, tales como el desarrollo industrial, la planificación agrícola, la colonización, y la vivienda, en forma que permita aumentar la producción nacional» (Public Administration Service, 1949).

El gobierno del presidente Osorio coincidió con un ciclo económico expansivo como fruto del aumento en los precios del café y el algodón. Esto, en parte, posibilitó un Estado más activo, que implementó numerosas iniciativas inspiradas en el Estado de bienestar. Así, la política social comenzó a ocupar un lugar en el desarrollo del país, como se verá adelante.

### Salud

Hacia mediados del siglo xx, el acceso a servicios profesionales de salud era muy limitado. La mayoría de personas, ante problemas de salud, acudía a enfermeras, dentistas prácticos y boticarios; también a practicantes de medicina tradicional, sobadores y curanderos. Sondeos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1977) indicaron que en pueblos pequeños predominaban representantes de la medicina tradicional, mientras que los de la moderna eran muy escasos.

Antes de 1950, los servicios hospitalarios no se concebían como obligación del Estado o respuesta a un derecho ciudadano, sino como una forma de caridad con los indigentes. Con este criterio, la expansión del sistema público de salud dependía de la benevolencia de los gobernantes.

Además de la escasez de servicios médicos, la mala nutrición hacía a la población más vulnerable a las enfermedades. En 1965, el 73% de los menores de 5 años presentaban un peso 10% menor del que correspondía a su edad; adicionalmente, la mitad de la población con bajos ingresos consumía un promedio de 1,345 calorías diarias, cuando el consumo recomendado era de 2,189 (PREALC, 1977).

La moderna política de salud del Estado respondía al espíritu de la *Constitución* de 1950. El artículo 2 definía como obligación del Estado «asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social», y el artículo 206 agregaba que «la salud de los habitantes de la República constituye un bien público del Estado».

Entre 1950 y 1979, el sistema de hospitales que dependía del Ministerio de Salud se extendió más allá de las cabeceras departamentales. Dicho ministerio estableció una jerarquía de servicios: hospitales, centros de salud, unidades de salud y puestos de salud. Para 1979, estas dependencias llegaban a 230 municipios. A pesar de que las estadísticas oficiales de salud no distinguen entre zonas urbanas y rurales, es posible inferir, por la ubicación de los servicios, que los habitantes de las áreas rurales tenían mucho menos acceso a atención médico-hospitalaria. No es demasiado aventurado especular que esta falta de acceso se tradujo en diferencias en los logros en materia de salud entre los habitantes de una y otra zona.

Además del sistema público del Ministerio de Salud, en 1954 comenzó a funcionar el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que ofrecía servicios de salud a trabajadores cotizantes, también mayoritariamente de las áreas urbanas, como se verá en el apartado sobre Protección social.

En las políticas sociales de la década de los cincuenta primaba el enfoque de «atención primaria de la salud» (CEPAL, 1983). A pesar de tratarse de servicios básicos, las condiciones generales de salud de la población mejoraron sensiblemente (cuadro 11.1). Entre 1950 y 1980, la esperanza de vida al

**CUADRO 11.1 // Situación de la salud en El Salvador (1950-1980)**

INDICADORES	1950	1960	1970	1980
Esperanza de vida al nacer	45.3	52.3	59.1	62.2
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	15.4	11.2	9.9	6.9
Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes)	49.0	48.7	40.0	39.7
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	81.2	76.3	66.6	60.0
Número de médicos (por 10 mil habitantes)	Nd	1.9	2.4	2.6
Número de camas (por mil habitantes)	Nd	2.2	1.9	1.4
Gasto en salud (% del PIB)	Nd	Nd	1.3	1.3

Nd: No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1983.

nacer<sup>4</sup> aumentó 16 años, mientras que la tasa de mortalidad infantil cayó en 20 puntos y la tasa bruta de mortalidad se redujo en casi dos terceras partes.

Por otro lado, algunas políticas económicas tuvieron efectos negativos sobre la salud pública. Por ejemplo, el cultivo del algodón se promovió sin establecer regulaciones para el uso de insecticidas. El regadío masivo e indiscriminado de estas sustancias tuvo efectos nocivos en la salud de los habitantes de las zonas algodoneras.

Un simple ejercicio ayuda a determinar que, a pesar de la aspiración del Estado de universalizar los servicios de salud, estos eran insuficientes hacia 1979. Al comparar el número de consultas por persona en el sistema contributivo del ISSS y en el sistema público del Ministerio de Salud, se observa que los beneficiarios del ISSS (eminentemente urbanos) tuvieron casi 6 veces más consultas que el resto del país (cuadro 11.2). Aunque este es un

cálculo muy aproximado, las diferencias son lo suficientemente grandes como para dar una idea de las limitaciones del sistema del Ministerio de Salud.

### Educación

Si en el presente persisten diferencias en cobertura, acceso y calidad de la educación entre las áreas urbanas y rurales, hacia mediados del siglo xx los contrastes eran más acentuados. En aquella época, las familias que residían en zonas rurales tenían serias dificultades para enviar a los niños a la escuela: hacerlo implicaba someterlos a grandes caminatas o, en muchos casos, privarse de la ayuda que podían proporcionar en las faenas del campo o la casa. En cambio, para las familias urbanas, la escuela era sitio propicio para el cuidado de los niños, quienes al salir de estudiar podían ayudar en casa o en los negocios familiares.

Hacia 1950, 4 de 10 diez salvadoreños, en promedio, estaban alfabetizados. Las tasas de alfabetización eran aproximadamente tres veces más altas en las zonas urbanas que en las rurales (64.4% y 23.5%, respectivamente). Asimismo, existía una brecha en logros entre hombres y mujeres. En promedio, los hombres tenían una tasa de alfabetización 7 puntos porcentuales superior a la de las mujeres (42.4% y 35.9% respectivamente).

**Las políticas sociales de la década de los cincuenta contribuyeron a mejorar las condiciones generales de salud de la población. Entre 1950 y 1980, la esperanza de vida al nacer aumentó 16 años, mientras que la tasa de mortalidad infantil cayó en 20 puntos**

4. El aumento de la esperanza de vida al nacer, común a los países de Latinoamérica, no se puede atribuir en su totalidad al mejoramiento en servicios médico-hospitalarios. Acemoglu y Johnson (2007) muestran que se atribuye a un mejor acceso al agua potable, al uso extendido de antibióticos a partir de la década de los cincuenta, a los avances en la epidemiología tropical y a las campañas de vacunación promovidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).



**CUADRO 11.2 // Consultas médicas por persona en hospitales públicos e ISSS (1979)**

	CONSULTAS (1)	POBLACIÓN SERVIDA (2)	NÚMERO DE CONSULTAS PROMEDIO POR PERSONA (1/2)
Hospitales públicos	2,391,000	4,337,331*	0.55
ISSS	1,024,591	322,200	3.18

\* Población total del país menos los beneficiarios del ISSS.

Fuente: Elaboración propia con base en MIPLAN, 1980a y 1980b.

De igual modo, el promedio de años de escolaridad era mucho menor en el campo que en la ciudad. Esto se debía, en parte, a que los niños dejaban la escuela a temprana edad para trabajar en las labores agrícolas. Además, aunque hubiesen querido seguir estudiando, eran raras las escuelas rurales que proveían más allá del tercer grado.

En materia educativa fue donde los gobiernos de la época realizaron los mayores esfuerzos. El punto de partida era muy crítico: en 1952, una misión de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) encontró que solamente el 40% de los niños en edad escolar asistía a la escuela y que había un gran déficit de maestros de primaria.

La primera medida correctiva para mejorar las tasas de alfabetización y la educación primaria fue aumentar la cobertura del sistema educativo. El gobierno del presidente

Osorio creó 418 centros alfabetizadores, lo que condujo a una rápida caída de las tasas de analfabetismo del 61% al 49.2% en la década de los cincuenta (cuadro 11.3). Además, la matrícula en la escuela primaria aumentó casi un 50% entre 1956 y 1962.

En 1960 la política educativa se reorientó para apoyar el crecimiento industrial del país, concentrándose en la educación secundaria que se impartía, casi en su totalidad, en las zonas urbanas. La reforma educativa del presidente Fidel Sánchez Hernández le dio prioridad a la televisión educativa y a la expansión y renovación curricular de la enseñanza secundaria. Esta estrategia, la más importante para apoyar el sistema educativo durante todo el período, privilegió a la educación urbana (Lindo-Fuentes, 2009).

Los grados séptimo, octavo y noveno fueron los más favorecidos con la reforma educativa. La revisión curricular, los libros de

**CUADRO 11.3 // Principales indicadores educativos (1950-1980)**

INDICADORES	1950	1960	1970	1980
Tasa de analfabetismo (total)	61	49.2	40.3	33.1
Tasa de analfabetismo (urbana)	35.6	26.8	19.8	16.8
Tasa de analfabetismo (rural)	76.5	64.2	55.3	46.1
Matrícula primaria (miles de alumnos)	145	321	531	823
Matrícula secundaria (miles de alumnos)	6	34	88	65
Matrícula superior (miles de alumnos)	1	2	9	30
Gasto público en educación (% del PIB)	1.2	2.3	2.8	3.7

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1983 y DIGESTYC, 1954.

**CUADRO 11.4 //** Costos por estudiante en El Salvador, comparados con el promedio latinoamericano (1973)

NIVEL EDUCATIVO	LATINOAMÉRICA		EL SALVADOR	
	Costo por estudiante (US\$)	Razón con respecto al nivel primario	Costo por estudiante (US\$)	Razón con respecto al nivel primario
Primaria	82	1	40	1
Secundaria	135	1.6	166	4.1
Universitario	625	7.6	800	20.0

Fuente: Werthein, 1977.

texto y las clases de televisión educativa fueron diseñados y producidos para ellos. El entrenamiento de maestros en la recién creada Ciudad Normal Alberto Masferrer se orientó a trabajar en armonía con la televisión educativa. El otro aspecto innovador de la reforma fueron los bachilleratos diversificados, a un nivel educativo todavía más alto.

Tal fue el sesgo a favor de la educación secundaria y superior que la inversión en estas era desproporcionada respecto del nivel primario. Mientras que en el promedio latinoamericano la educación secundaria era 1.6 veces más cara que la primaria, en El Salvador la relación era de 4.1 a 1 (Werthein, 1977). La inversión en cada estudiante universitario, por su parte, equivalía a 20 veces el costo de un estudiante de primaria (cuadro 11.4).

Las apuestas anteriores llevaron a que las necesidades de financiamiento para el sector educativo aumentaran en el tiempo. Así, se pasó de tener un gasto en educación del 1.2% del producto interno bruto (PIB) en 1950, al 2.3% entre 1950 y 1960. Dicho porcentaje se incrementó a más del 3% a fines de los años setenta.

### Vivienda

El acceso a vivienda digna era muy deficitario en el período examinado. Antes de los años cincuenta, la construcción de viviendas populares era competencia de la Junta Nacional de Defensa Social, y luego de Mejoramiento

Social, S.A. Estas entidades edificaron un promedio de 26 casas al año entre 1935 y 1944 según el Instituto de Vivienda Urbana (IVU, 1960), cantidad que ni remotamente suplía las necesidades de crecimiento de la población. La calidad de las viviendas dejaba mucho que desear: las construcciones de Mejoramiento Social eran estructuras de madera con techo de teja o lámina, sin cielo raso.

Un estudio solicitado por el CRG al Public Administration Service (1949) de Estados Unidos indicó que era necesario construir 240,000 viviendas nuevas en las zonas rurales, donde la mayoría vivía en ranchos sin servicios básicos. Además se constató que en el departamento de San Salvador más de la mitad de la población urbana vivía en mesones donde predominaban las condiciones insalubres y el hacinamiento. El informe estimó que el déficit total en zonas urbanas llegaba a 83,000 unidades (Public Administration Service, 1949). Estos cálculos no incluían el aumento por crecimiento poblacional, para lo que se requerirían 75,000 unidades más en la siguiente década.

El estudio del Public Administration Service (1949) concluía que «El Estado debe asumir la responsabilidad directa en el mejoramiento de la situación de la vivienda para las familias urbanas de escasos recursos, pequeños agricultores y obreros rurales independientes». A la vez recomendaba establecer un Instituto de la Vivienda Popular y de Colonización, y construir anualmente 1,000

**A mediados del siglo pasado, en el departamento de San Salvador más de la mitad de la población urbana vivía en mesones donde predominaban las condiciones insalubres y el hacinamiento. El agua corriente, los baños privados y los servicios sanitarios privados eran lujos de muy pocos**

viviendas urbanas para cubrir el crecimiento natural de la población.

Para darle seguimiento a tales recomendaciones, Mejoramiento Social solicitó un segundo estudio a la Sección de Vivienda y Planificación de la Unión Panamericana (Masis, 1950). Este organismo introdujo la idea de construir varios tipos de vivienda económica, incluyendo casas unifamiliares y edificios multifamiliares. Luego de ambos estudios se decidió llevar a cabo un censo de vivienda urbana, así como sustituir a Mejoramiento Social por el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y por el Instituto Salvadoreño de Colonización Rural, ambos fundados en 1950.

Los resultados del censo de vivienda urbana (DIGESTYC, 1953) mostraron un panorama más grave que el del informe del Public Administration Service. Aproximadamente el 41% de los habitantes urbanos vivía en mesones en todo el país, pero en las ciudades más grandes los porcentajes eran significativamente mayores: 67.5% para San Salvador y 69.1% para Santa Ana. En la ciudad de San Salvador solo el 15.9% de los habitantes eran propietarios de las casas donde vivían.

La mayoría de las viviendas urbanas no contaba con servicios básicos. El agua corriente, los baños privados y los servicios sanitarios privados eran lujos de muy pocos (solo el 39.8% tenía agua corriente; el 23.1%, servicios sanitarios privados; y el 11.3%, baño privado). La electricidad llegaba al 39.1% de los hogares, el resto tenía que alumbrar el interior de sus casas con gas, velas y combustibles como gasolina o carburo (DIGESTYC, 1953). No se hizo un estudio similar de la vivienda rural cuando el 63.5 % de los habitantes del país vivía en las zonas rurales.

A pesar de que los esfuerzos del IVU fueron considerables, no suplieron las necesidades de la población. El promedio anual de unidades de vivienda construidas entre 1950 y 1960 fue de 496, muy lejos de las cantidades recomendadas por los estudios citados. Además, el tipo de vivienda y la forma de asignación privilegiaban a las familias nucleares de ingresos medios bajos. Eso significó que los hogares de menores ingresos siguieron habitando en mesones y tugurios,

ya que tampoco eran sujetos de crédito de la Financiera Nacional de la Vivienda o de las asociaciones de ahorro y préstamo que comenzaron a operar en 1963.

El gobierno del presidente Arturo Armando Molina dio un paso más en 1973 al crear el Fondo Social para la Vivienda (FSV), que se financiaba con cotizaciones de trabajadores y sus empleadores en un sistema contributivo similar al del ISSS. Los cotizantes, trabajadores afiliados al ISSS y al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), tenían acceso a crédito para vivienda en condiciones favorables.

Aunque nunca se hizo un censo completo de la vivienda rural, los datos de la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1977* (Wright-Romero et al., 1981) indican que el impacto de las acciones del Estado en la calidad promedio de la vivienda rural fue muy limitado. El estudio encargado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a Wright-Romero y otros, encontró que solo el 12 % de las viviendas rurales tenía agua corriente.

### **Empleo, salarios y protección del ingreso**

Uno de los rasgos más marcados del mercado laboral hacia mediados del siglo xx era la segregación por género. Así, las oportunidades de trabajo en las ciudades eran muy diferenciadas para hombres y mujeres (White, 1969). Algunas fuentes de empleo, como las industrias de la construcción y el transporte, eran casi universalmente masculinas. La legislación también establecía distinciones en ese sentido. La *Constitución* de 1950 consideraba a los hombres como los principales responsables de la manutención de la familia.<sup>5</sup> El *Código de Trabajo* de 1963 establecía categorías de trabajo

---

5. El artículo 182 decía que «El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una familia digna».

inapropiadas para las mujeres, entre ellas las labores de reparación, inspección o aceitado de maquinaria en movimiento, el trabajo en minas y el manejo de sustancias tóxicas.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1981), el mercado laboral del país en 1950 presentaba serios problemas de subempleo —alrededor del 49% de la población económicamente activa (PEA). La participación laboral en aquella época era mayoritariamente rural: la PEA agrícola contaba por el 67.5% y la PEA urbana por el 32.3%, aproximadamente.

Los gobiernos de los años cincuenta y sesenta no diseñaron políticas de empleo, pues se suponía que la industrialización y modernización abrirían oportunidades de trabajo para los salvadoreños. Un estudio encargado por el presidente Molina al PREALC en 1974 concluyó que «la política económica implementada a lo largo del período [anterior] otorgó prioridad al equilibrio del balance de pagos y a la aceleración del crecimiento, relegando a un plano secundario la generación de empleo y las políticas de redistribución del ingreso» (PREALC, 1977). Este estudio no tuvo mayor efecto en el diseño de políticas públicas.

En cuanto a la protección de los trabajadores, la *Constitución* de 1950 estableció, además del ISSS, el salario mínimo.<sup>6</sup> Este último, sin embargo, tuvo que esperar hasta 1961, cuando el Directorio Cívico Militar decretó la *Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos para Empleados de Comercio*. En 1965 se definió un salario mínimo permanente para el sector agropecuario. Con el tiempo se fijaron salarios mínimos diferenciados para los trabajadores agropecuarios mayores y menores de 16 años, para la recolección de cosechas de café, azúcar y algodón, para la industria agrícola de temporada y para los trabajadores de servicios, y de comercio y de industria.

No obstante, tal como se mostraba en el gráfico 9.3 (ver capítulo 9), la política de sala-

rio mínimo no fue capaz de evitar la pérdida de poder adquisitivo, especialmente de los trabajadores agropecuarios, que por tener vedada la posibilidad de organizarse estaban en peor posición para defender sus intereses.

### Seguridad social

La Asamblea Legislativa aprobó la legislación que dio nacimiento al ISSS (conocido como Seguro Social) en 1949. Este se concibió como un sistema obligatorio al que deberían afiliarse todos los trabajadores y que se financiaría con aportes económicos de estos, de los patronos y del Estado. El Seguro incluía inicialmente solo a asalariados urbanos, aunque la ley, en su artículo 77, expresaba la aspiración de implantar el Seguro Social en las zonas rurales (*Diario Oficial*, 1949, septiembre 30). La institución empezó a prestar servicios hospitalarios en la zona metropolitana de San Salvador en 1954, y poco a poco se extendió a los departamentos empezando por los municipios de Sonsonate y Acajutla. Los cotizantes del Seguro eran empleados en comercio, industria y servicios que se concentraban en las zonas urbanas.

El ISSS amplió su cobertura y servicios, de manera que el número inicial de cotizantes se había multiplicado por 10 en 1979 (cuadro 11.5), pero la mayoría (68.4%) se concentraba en la zona metropolitana. En 1967 los servicios del ISSS se limitaban a 24 municipios (Departamento de Relaciones Públicas, 1971). Además, los asegurados eran una fracción de la PEA. En 1979 la PEA que cotizaba en el Seguro Social no llegaba al 10%: el acceso, entonces, se concentraba en la zona metropolitana y no llegaba a los trabajadores agrícolas o a aquellos que quedaban fuera de lo que se dio en llamar el sector formal.

A pesar de sus limitaciones, la atención médica que prestaba el ISSS era un derecho que habían ganado los contribuyentes con su trabajo. Estos servicios de salud complementaron los que prestaban los hospitales del Ministerio de Salud.

Además de la salud, el ISSS incluía un sistema de pensiones por invalidez, vejez y muerte que comenzó a funcionar en 1969

**Los gobiernos de los años cincuenta y sesenta no diseñaron políticas de empleo, pues se suponía que la industrialización y modernización abrirían oportunidades de trabajo para los salvadoreños**

6. Antes de esa fecha el único salario mínimo que fijaba el Estado era el de los peluqueros, que existía desde 1933 (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1986).

**CUADRO 11.5 //** Cotizantes del ISSS por riesgos comunes, profesionales y maternidad (en miles)

AÑOS	COTIZANTES (EN MILES)	% EN ZONA METROPOLITANA	% DE PEA*
1955	22.5	100	1.7
1960	35.6	100	2.5
1965	62.1	92.4	3.8
1970	92.9	75.2	4.9
1975	169	66.9	7.8
1979	225.5	68.4	9.4

\*Calculado con base en los datos de población de Ministerio de Economía, 2009.

Fuente: MIPLAN, 1980b y Revista de Trabajo, 1957.

**Hacia 1979 el total de trabajadores que gozaban de la protección del Seguro Social para servicios de salud y pensión de jubilación era de 332,482 personas. Es decir, solo alrededor del 14% de los trabajadores salvadoreños, en su mayoría urbanos, estaban protegidos**

(PNUD, 2008). El Estado amplió estas protecciones con la creación en 1974 de la Caja de Ahorro Mutuo de la Fuerza Armada, y en 1975, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Este último, concebido como una institución complementaria al ISSS en lo que se refería a pensiones (*Diario Oficial*, 1975, octubre 24), se financiaba con contribuciones del Estado y de los trabajadores del sector gubernamental.

Hacia 1979 el total de trabajadores que gozaban de la protección del Seguro Social para servicios de salud y pensión de jubilación era de 332,482 personas, cuando la PEA (entre 15 y 65 años de edad) contaba con poco más de 2 millones de personas. Es decir, solo alrededor del 14% de los trabajadores salvadoreños, en su mayoría urbanos, estaban protegidos (cuadro 11.6).

**CUADRO 11.6 //** Cotizantes en el ISSS y el INPEP, como porcentaje de la PEA (1979)

ISSS (incluyendo invalidez, vejez y muerte)	9.4
INPEP	4.6
Total	14

Fuente: MIPLAN, 1980b y 1982.

Hacia finales de los años setenta se cerró una época en que las políticas sociales estuvieron inspiradas, en gran medida, en la idea de universalizar el acceso a servicios de salud y educación, protección social, vivienda y empleo a todos los salvadoreños para materializar el contrato social establecido en la *Constitución de la República* de 1950. Sin embargo, las intervenciones en las áreas mencionadas fueron limitadas y tendieron a beneficiar a ciertos segmentos poblacionales, dejando la aspiración universalista en el plano retórico. En el período contemplado, el sesgo urbano de la mayoría de intervenciones es notorio. Este sesgo dejaba desprotegida a la mayoría de la población, que habitaba en zonas rurales.

Durante la década de los ochenta, la inestabilidad política de años anteriores, aunada a la profundización de la pobreza, desencadenó el conflicto armado que concluiría en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. Así se llegó a los noventa: sin una perspectiva clara de cómo aumentar los niveles de desarrollo humano de la población.

### **Política social basada en la focalización: 1989 a la fecha**

El período presidencial de Alfredo Félix Cristiani, de 1989 a 1994, representó un punto de

inflexión en la historia salvadoreña, así como en la política social. Los Acuerdos de Paz, firmados en 1992, permitieron la estabilización de una economía muy deteriorada por efecto del conflicto armado. Además, el período coincidió con una reorientación del papel del Estado en la economía y gestión social.<sup>7</sup>

En su discurso de toma de posesión, el presidente Cristiani planteó para el Estado una función muy diferente de la que había desempeñado en los gobiernos anteriores. En lugar de un Estado modernizador orientado a la ejecución de grandes proyectos, la administración de empresas estatales y la planificación, lo propuso como «regulador de las normas indispensables para que la economía funcione, reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario» (Cristiani, 1990).

En relación con la política social, la clave era la focalización del gasto para evitar filtraciones hacia sectores que estuviesen en la capacidad de satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. De acuerdo con el gobierno de Cristiani, «las políticas sociales estuvieron basadas en la idea de que el gobierno tenía una obligación constitucional de proveer los servicios sociales a la población como un todo, sin establecer ningún tipo de diferenciación. Hoy, se plantea un esfuerzo por focalizar el gasto social hacia los más necesitados» (MIPLAN, 1990).<sup>8</sup>

Segovia (1998) resume así los cambios más importantes que sufrió en su concepción y contenido la política social. En primer lugar,

---

7. La nueva orientación, que recibió la etiqueta de «neoliberal», hacía énfasis en la necesidad de controlar los desequilibrios macroeconómicos y en la disminución de la participación del Estado en la economía. Entre sus principales intervenciones se contaban la reducción del tamaño de la burocracia, la privatización de empresas estatales, la disminución de regulaciones, impuestos y subvenciones, y la apertura de la economía al mercado exterior por medio de desgravaciones unilaterales y tratados de libre comercio.

8. Aunque no formaba parte del discurso oficial, en la nueva concepción de la política social, la descentralización y el aumento de mecanismos de terciarización formaban parte de las estrategias para mejorar la eficiencia del Estado. Esto era visible particularmente en los sectores de educación, salud y pensiones.

la concepción de atención universal fue sustituida por la visión centrada en la focalización de la atención y de los servicios en los sectores más vulnerables de la sociedad, por un período transitorio. En segundo lugar, la implementación de la política social compensatoria quedó en manos de instituciones ad hoc, con una temporalidad bien definida. Finalmente, y ante la gravedad de la crisis fiscal, los recursos para financiar la nueva política social provinieron del exterior, ya sea en forma de préstamos o donaciones.

Desde que se iniciaron las reformas económicas inspiradas en los programas de estabilización y ajuste estructural en 1989, se pusieron en marcha fondos y programas destinados a reducir los costos sociales esperados (MIPLAN, 1990). Entre estos, al menos cinco se han convertido en ejes clave de la política social: el Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI) (PNUD, 2003).

El decreto de creación del Fondo de Inversión Social (FIS) —ahora FISDL— que data de 1990, habla de «una acción urgente que compense a los más pobres y promueva su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social» (*Diario Oficial*, 1990, noviembre 16). «Su misión era la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza», explica su sitio web oficial (FISDL, 2010).

La estructura institucional del FIS respondía a la nueva filosofía. Estaba fuera de la organización de ministerios, tenía flexibilidad para los desembolsos presupuestarios, llegaba directamente a las comunidades y tenía un personal poco numeroso que trabajaba con un estilo de administración similar al de la empresa privada. El FIS no era una institución única: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promovió instituciones similares en toda América Latina. Al igual que en el resto de la región, el FISDL ha pasado de ser una

**Las políticas sociales impulsadas después de 1989 sustituyeron la atención universal por la visión centrada en la focalización en los sectores más vulnerables de la sociedad**



institución temporal a una de carácter permanente por considerarse útil en la lucha contra la pobreza (BID, 1998).

## Salud

Al terminar el conflicto armado, el Ministerio de Salud se propuso aumentar de manera sostenida el número de unidades de prestación de servicios de salud en todo el territorio nacional, pero sin reformar el esquema institucional del sector. Desde finales de los años ochenta el incremento en la oferta de servicios de salud estuvo liderada por las organizaciones no gubernamentales (ONG). En el 2000 se estimaba que estas atendían entre el 25% y el 40% de la población rural (Spence et al., 2001).

Desde 1995 el Ministerio de Salud participa en el programa Escuela Saludable, mediante el cual se presta atención preventiva y curativa a estudiantes de primero y segundo ciclo de educación básica en escuelas públicas en zonas rurales y urbano-marginales, con la finalidad de mejorar su estado de salud y nutrición y disminuir la deserción y la repetición de grados. Para 1997 el programa cubría a todas las escuelas rurales y dos años más tarde llegó a toda la población meta.

Las reformas para estimular mayor competencia y participación del sector privado, acordes con los principios económicos y políticos de este período, encontraron gran resistencia de parte de sectores del gremio médico y del sindicato del ISSS. No obstante, en el año 2000 se crearon los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), concebidos como la estructura básica operativa del Sistema Nacional de Salud (SNS), que funcionarían de forma descentralizada, conjugando a los sectores público y privado en la provisión de atención primaria en salud en un área geográfica determinada y para una población delimitada. Ese año se oficializaron 28 SIBASI.

Como señalaba el PNUD (2003), la contribución de los SIBASI ha sido la aplicación de mecanismos de focalización a grupos de alta vulnerabilidad social, principalmente en el área rural, así como la detección oportuna y búsqueda domiciliar activa de casos para prevenir

complicaciones, sobre todo en niños menores de un año.

Otra de las intervenciones en materia de salud incluye la creación del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), aprobado en el 2004 por la Asamblea Legislativa. El FOSALUD tiene como objetivos fundamentales propiciar la creación de programas especiales para ampliar la cobertura en los servicios de salud, formular y ejecutar programas integrales que atiendan las necesidades básicas de la población más vulnerable del país, y fomentar campañas de educación en salud (*Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud*, 2004).

En el 2007 quedó establecido por decreto legislativo el SNS, que coordina las actividades de las diferentes instancias que proporcionan servicios de salud. Estas incluyen al Ministerio de Salud y sus dependencias, el ISSS, el FOSALUD, los ministerios de Defensa y Educación en lo concerniente a Sanidad Militar y Bienestar Magisterial, respectivamente, y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI). El SNS apostó por el funcionamiento descentralizado del sector a nivel nacional, y se enfocó en incrementar la cobertura y garantizar la gratuidad de la atención a todas las personas de escasos recursos económicos (Saca, s/f).

## Educación

La mejor expresión de la nueva orientación de la política social en el campo educativo fue el programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Como señala Basso (1994), a partir de una investigación en las zonas más pobres se encontró un modelo educativo que básicamente operaba como «modelos de articulación escuela-comunidad [...] que de manera autogestionaria se organizaban y contrataban con sus fondos a un docente». A partir de esta experiencia se decidió masificar el modelo, perfeccionando los mecanismos, procedimientos y procesos para canalizar la participación de la comunidad.

Uno de los elementos cruciales del programa EDUCO son las Asociaciones Comunitarias para la Educación (ACE). Cada ACE

**Desde finales de los años ochenta, el incremento en la oferta de servicios de salud estuvo liderada por las organizaciones no gubernamentales. En el 2000 se estimaba que estas atendían entre el 25% y el 40% de la población rural**

está conformada por un grupo de padres y madres con personería jurídica para administrar las escuelas, que operan de acuerdo con un reglamento especial aprobado por el Poder Ejecutivo en 1991 (MINED, 1999).

En EDUCO el Estado proporciona capacitación, seguimiento, orientación y fondos, mientras que la ACE está a cargo de la gestión local, de contratar y pagar educadores, comprar material educativo y garantizar la matrícula y la infraestructura. EDUCO se convirtió en uno de los elementos más importantes de la reforma educativa de 1995, y llegó a ser la modalidad institucional más importante para la expansión del sistema educativo en las zonas rurales.

Por otra parte, la *Ley de Educación Superior*, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1995, buscó suplir el déficit de regulación del que adolecía la enseñanza superior. Introdujo un sistema de supervisión y mejoramiento de la calidad de la educación superior con énfasis en la autoevaluación y en la generación de información sobre las instituciones para que los usuarios pudieran optar por la institución que más le conviniera. El proceso de acreditación, que entró en vigencia en el año 2000, apuntó en la misma dirección.

La más reciente apuesta en materia educativa estuvo en la confección y puesta en marcha del Plan Nacional de Educación 2021, cuyos objetivos principales eran la formación integral de las personas, asegurar que la población alcance 11 grados de escolaridad, fortalecer la educación técnica y tecnológica para asegurar que el país cuente con capital humano especializado, y propiciar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en función del bienestar de la sociedad (Saca, s/f). Dentro del Plan se creó el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC), con el fin de articular la educación técnica media y superior, y la formación profesional para formar capital humano (MINED, s/f); asimismo, se promovió la medida de gratuidad en el bachillerato y se creó el Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA), entre otros.

Como parte del Plan Anticrisis, la actual administración ha lanzado un programa que

provee gratuitamente útiles y uniformes escolares con el objetivo de aliviar el gasto de bolsillo que esto pueda representar para las familias que envían sus hijos a la escuela.

## Vivienda

El déficit de vivienda creció a ritmo progresivo en los años de la guerra. Entre 1985 y 1990, la industria de la construcción añadió únicamente 60,400 unidades al inventario de viviendas. Esta cantidad no cubrió ni siquiera el crecimiento natural de la población (96,800 hogares) en momentos en que persistía el déficit habitacional acumulado en décadas anteriores (Sol, 1992).

El Ministerio de Planificación (MIPLAN) estimaba que para 1988 el déficit habitacional era de 450 mil unidades, y era particularmente grave en las áreas rurales. «A nivel agregado», decía una ponencia del Ministerio, «se observó que este déficit se encontraba principalmente en el área rural, registrando una cifra de 317 mil viviendas, equivalente al 70% del total» (FUNDASAL, 2005).

La estrategia de la administración Cristiani para enfrentar el problema partía de la idea de que «el Estado se limita a ser un normador, un facilitador del proceso de desarrollo, pero no interventor ni ejecutor» (MIPLAN, 1990). Con base en este principio, la estrategia de vivienda desarrollada a principios de los noventa identificó cuatro áreas de acción: (a) el sistema de financiamiento de la vivienda; (b) la creación de nuevos instrumentos financieros para captar fondos; (c) el apoyo a la vivienda para la población de escasos recursos; y (d) asegurar los derechos de propiedad (Liévano, s/f).

En este contexto se reformó la *Ley de Asociaciones de Ahorro y Préstamo*, se organizó el Instituto Libertad y Progreso (ILP) en 1991, se creó el FONAVIPO en 1992, y se pusieron en circulación los Certificados de Depósito para Vivienda (*Diario Oficial*, 1992, junio 8).

A pesar de estos programas, el déficit habitacional —utilizando los parámetros oficiales— afecta al 30% de los hogares del país, pero podría ser muchísimo más alto si los parámetros a utilizar fueran más congruentes con un enfoque de bienestar y de derechos (capítulo 4).

**La idea de crear políticas específicas de empleo no era compatible con la teoría económica que orientaba las políticas salvadoreñas desde 1989. La política impulsada ha consistido en esperar a que el empleo se produzca como consecuencia del crecimiento económico; este, a su vez, sería resultado de la mayor eficiencia económica y los mayores niveles de inversión esperados de la apertura y la liberalización de los mercados. Como ha señalado el PNUD (2008), el empleo ha estado supeditado al logro de los objetivos económicos. El Estado ha intervenido en la creación de empleos únicamente en situaciones de emergencia, tales como la reconstrucción de los terremotos del 2001.**

## Empleo

La idea de crear políticas específicas de empleo no era compatible con la teoría económica que orientaba las políticas salvadoreñas desde 1989. La política impulsada ha consistido en esperar a que el empleo se produzca como consecuencia del crecimiento económico; este, a su vez, sería resultado de la mayor eficiencia económica y los mayores niveles de inversión esperados de la apertura y la liberalización de los mercados. Como ha señalado el PNUD (2008), el empleo ha estado supeditado al logro de los objetivos económicos. El Estado ha intervenido en la creación de empleos únicamente en situaciones de emergencia, tales como la reconstrucción de los terremotos del 2001.

El salario mínimo ha sido el principal instrumento de política para proteger a los trabajadores más vulnerables del mercado de trabajo. A pesar de ello, su poder adquisitivo en la actualidad representa cerca del 30% del nivel de inicios de los años setenta.<sup>9</sup> En los últimos años el otro mecanismo privilegiado ha sido la organización de ferias o bolsas de trabajo, con el objetivo de facilitar el acceso a oportunidades de empleo a quienes lo necesiten.

## Pensiones

En 1992 el gobierno del presidente Cristiani estableció una comisión para estudiar el sistema de pensiones que, después del conflicto armado, enfrentaba una situación financiera muy deteriorada. La comisión se integró con representantes del Banco Central de Reserva (BCR), el ISSS, los ministerios de Trabajo y Planificación, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y la empresa privada. Con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno encargó a una empresa chilena un primer estudio para modificar el sistema.

La reforma estructural de pensiones fue aprobada en 1996 y comenzó a funcionar en 1998. Cerró los dos antiguos programas públi-

cos de pensiones —basados en reparto— del ISSS y del INPEP, y los integró en el Sistema de Pensiones Público (SPP). Este nuevo programa integró también a los policías, diputados, jueces y empleados del BCR. La ley creó, además, un sistema privado (Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP) de contribución definida, cuentas individuales y administración privada por Administradoras de Fondos de Pensiones —AFP— (PNUD, 2008).

En la reforma, la mayoría de los asegurados del ISSS y del INPEP —los más jóvenes— fue obligada a pasarse al SAP; la minoría de mayor edad se quedó en el SPP. Los de edad intermedia, ante la opción de quedarse o trasladarse, se cambiaron mayoritariamente al SAP. Asimismo, los nuevos trabajadores asegurables deben afiliarse al SAP. En el 2007 el SAP tenía al 98% de los asegurados de todo el sistema. Ambos sistemas han logrado cubrir apenas una quinta parte de la fuerza laboral.<sup>10</sup>

## Alivio a la pobreza: Comunidades Solidarias

Otra de las intervenciones privilegiadas en la administración presidencial 2004-2009 fue el programa de alivio a la pobreza rural Red Solidaria, conocido en la actual administración como Comunidades Solidarias (extendido a áreas urbanas).

De acuerdo con el Plan Quinquenal de Desarrollo, Comunidades Solidarias tiene cuatro ejes estratégicos: (a) capital humano (educación, nutrición, salud, prevención de la violencia, pensión básica); (b) infraestructura social básica; (c) generación de ingreso y desarrollo productivo; y (d) gestión territorial. Las acciones e intervenciones sociales varían y dependen de la dimensión que se está abordando, ya sea rural o urbana, porque responden a distintas realidades y entornos de las comunidades, las familias y las personas (GOES, 2010). El cuadro 11.7 presenta un resumen de las acciones y metas que se ha trazado dicho programa.

9. En el capítulo 9 de este Informe se amplía el tema del salario mínimo.

10. En el capítulo 3 de este Informe se exponen los avances y desafíos del sistema de pensiones.

### CUADRO 11.7 // Acciones y metas de Comunidades Solidarias

#### a) Comunidades Solidarias Urbanas: atención en 25 municipios

ACCIONES SELECTIVAS	METAS
Pensión básica universal y atención básica a las personas mayores de 70 años de edad	41,000 personas
Programa de Apoyo Temporal de Ingreso	55,000 jóvenes de ambos sexos y mujeres jefas de hogar
Bonos/becas educativas	100,000 menores (entre 0 y 18 años de edad) de ambos sexos que residen en los asentamientos urbanos precarios (AUP)
Mejoramiento integral de los AUP	20,000 familias
Desarrollo productivo	8,000 beneficiarios
Prevención de violencia; oferta de salud y nutrición	Total de habitantes de los AUP
Gestión territorial	Total de habitantes de los municipios

#### b) Comunidades Solidarias Rurales: atención a 100 municipios en pobreza extrema y alta

ACCIONES SELECTIVAS	METAS
Bonos salud y educación	117,900 familias
Pensión básica universal y atención básica a las personas mayores de 70 años de edad	37,000 personas
Infraestructura social básica	80% de hogares con acceso a agua potable y 95% con acceso a electricidad en los 100 municipios más pobres. Al menos 20,000 viviendas mejoradas a través del programa Piso y Techo en los 32 municipios de pobreza extrema
Desarrollo productivo	32,000 personas

Fuente: GOES, 2010.

## Resultados de 60 años de políticas sociales

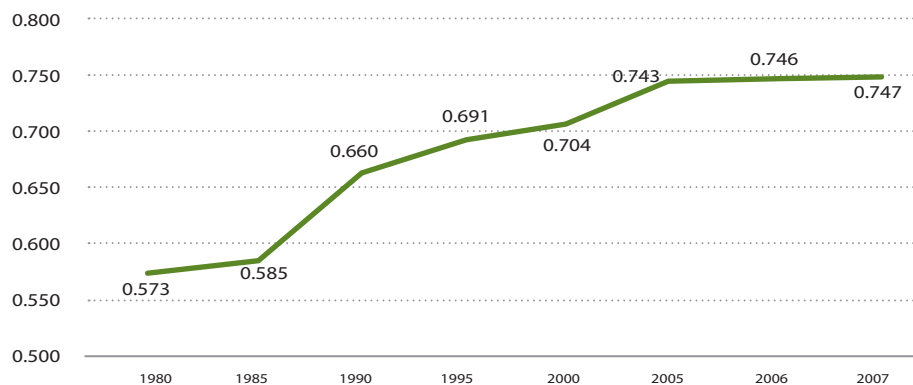
La revisión en materia social del país realizada en este capítulo indica que los primeros visos de política social se dieron hacia 1950. Desde entonces han primado dos paradigmas o maneras de pensar la política social: el enfoque universalista (1950-1980) y el enfoque selectivo o de focalización (de 1990 a la fecha). El hecho de enfocar de una u otra manera la política social no ha rendido los frutos esperados en términos de bienestar de la gente; al contrario, ambos enfoques han

tenido como común denominador que han sido incapaces de apropiarse de la premisa de desarrollo humano: la principal riqueza de una nación está en su gente.

Una manera de dar cuenta de ello es analizando la trayectoria que ha tenido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos 30 años. Tal como muestra el gráfico 11.1, el país, desde 1980, se ha colocado en la franja de países con desarrollo humano medio. Para este mismo año, el país se encontraba en la posición 59 de una muestra de 95 países. Treinta años después, El Salvador se mantiene entre los países con desarrollo humano

**La forma en que se ha concebido la política social en El Salvador desde los años cincuenta hasta la fecha no ha permitido hacer de esta un instrumento que haga realidad las aspiraciones sociales plasmadas en la Constitución de la República**

**GRÁFICO 11.1 // Trayectoria del Índice de Desarrollo Humano de El Salvador (1980-2010)\***



\* Los valores del IDH presentados en este gráfico están calculados de acuerdo con la metodología antigua de medición. Esto responde a que, bajo la nueva metodología, no existen datos históricos para el caso de Singapur, lo cual impediría realizar el ejercicio comparativo que se quiere construir (capítulo 12). Ver Anexos metodológicos al final de este Informe para mayor detalle sobre el cálculo de la familia de Índices de Desarrollo Humano.

Fuente: PNUD, 2010.

medio; su posición en la clasificación mundial del IDH para el 2010 es la 90 de 169 países (PNUD, 2010).

Al analizar aisladamente la trayectoria del IDH salvadoreño se podría intuir que el país ha hecho relativamente un buen trabajo, pero no es el caso. Las tasas promedio anuales que se han alcanzado han estado históricamente por debajo de las logradas por los países menos desarrollados y de desarrollo humano medio, e incluso del promedio mundial en la última década (cuadro 11.8). Esto estaría indicando que los esfuerzos hechos por el país en materia de desarrollo humano, comparados con la experiencia de otros países, han sido menores.

Sin embargo, los hallazgos de este capítulo van más allá del panorama global que brinda el IDH. De hecho, de acuerdo con esta investigación, en 60 años el principal obstáculo para aumentar los niveles de bienestar de la sociedad y el origen de los bajos niveles de competitividad que tiene el país es la poca importancia que se le ha dado a la política social.

La forma en que se ha concebido la política social en El Salvador desde los años cincuenta

hasta la fecha no ha permitido hacer de esta un instrumento que haga realidad las aspiraciones que como sociedad están plasmadas en la *Constitución de la República*. Estas aspiraciones consisten en convertir al país en una nación de alto desarrollo humano, aumentar sostenidamente su competitividad y lograr niveles de cohesión que permitan que los conciudadanos puedan verse a los ojos sin menosprecios o temor de ser agredidos. En pocas palabras, la política social no ha tenido el rol protagónico que debería para transformar la vida de las personas, para crear riqueza o para procurar el bienestar de un país (cuadro 11.9).

Visto en las clasificaciones mundiales, esto se traduce en ostentar la posición 94 de 128 países en el Índice de Desarrollo de Educación para Todos que realiza la UNESCO; la posición 121 y 124 de 136 países en la evaluación del sistema educativo y de la calidad de la enseñanza en ciencia y matemáticas, respectivamente, que realiza el Foro Económico Mundial; y en tener la posición 78 de 110 países en la clasificación del Índice de Prosperidad del Legatum Institute. El hecho de que no existe una manera clara

**CUADRO 11.8 //** Crecimiento promedio anual del IDH (1980-2010)

	1980-1990	1990-2000	2000-2010
El Salvador	1.23	1.27	0.85
Países menos desarrollados	1.44	1.40	1.72
Países de desarrollo humano medio	1.65	1.49	1.49
Mundo	1.05	0.85	0.89

Fuente: Construcción propia con base en PNUD, 2010.

**CUADRO 11.9 //** Conceptualización, operativización y resultados de la política social salvadoreña (1950-2010)

ÉPOCA	CONCEPTUALIZACIÓN	¿CÓMO SE HA OPERATIVIZADO LA POLÍTICA SOCIAL?			RESULTADOS
	Enfoque	Alcance (áreas)	Cobertura	Mecanismo de financiamiento	Indicadores sociales Indicadores económicos
El Salvador (1950-1989)	Falta de conceptualización; adopción de enfoque de derechos (universalismo como ideal); política social subordinada a política económica; cobertura dependiente de resultados en mercado laboral	Salud y pensiones	Cotizantes (% PEA): 9.4%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gasto público (impuestos)</li> <li>Contribuciones de empleado y empleador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 95 países): posición 59</li> <li>Esperanza de vida al nacer: 62.2 años</li> <li>Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos): 60</li> <li>Tasa de analfabetismo: 33.1%</li> <li>Tasa de subutilización laboral: 60.2%</li> </ul>
El Salvador (1990-2010)	Ante la persistencia de bajos niveles de cobertura y de la limitación del alcance en salud y retiro, se incorpora el criterio de atención focalizada a los más pobres en educación, salud, vivienda, alimentación e ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salud y pensiones</li> <li>Intervenciones fragmentadas en educación y vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población con empleo formal. Cotizantes (% PEA): 18.6%</li> <li>Atención a población en situación de pobreza (Comunidades Solidarias)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gasto público (impuestos)</li> <li>Contribuciones de empleado y empleador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 169 países): posición 90</li> <li>Índice de Prosperidad (Legatum Institute, 110 países): posición 78</li> <li>Calidad del sistema educativo (WEF, 139 países): posición 121</li> <li>Calidad de la educación en matemáticas y ciencias (WEF, 139 países): posición 124</li> <li>Facilidad para hacer negocios (183 países): posición 83</li> <li>Índice Competitividad Global (139 países): posición 82</li> <li>Índice de Libertad Económica (179 países): posición 32</li> <li>Índice Percepción de Corrupción (180 países): posición 84</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD, 2010; Legatum Institute, 2010; World Economic Forum, 2010a y 2010b; World Bank, 2010; Transparency International, 2010; The Heritage Foundation, 2010.



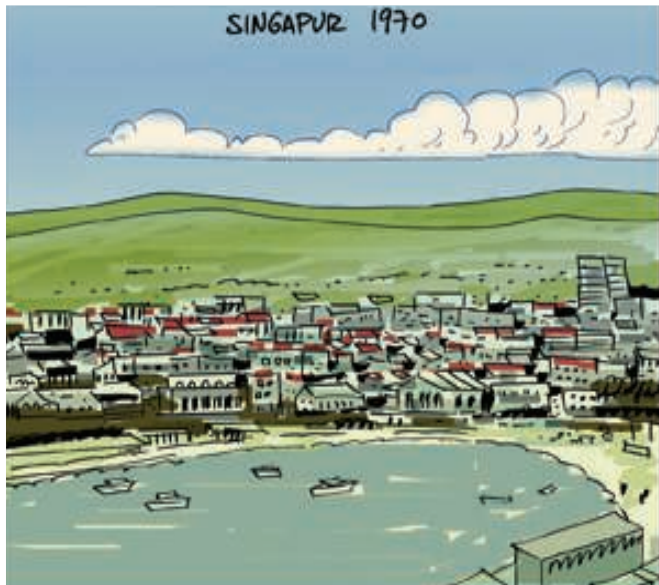
de «hacer desarrollo humano» también está teniendo efectos negativos sobre la esfera económica del país, lo cual no resulta sorprendente, ya que son los individuos de una sociedad los que al final de cuentas hacen posible el desarrollo de acuerdo con sus capacidades y destrezas. Como consecuencia de la baja prioridad que se ha dado a invertir en la formación y el despliegue de las capacidades de la gente, el país registra deficiencias en la creación de riqueza monetaria (medida por el crecimiento del PIB), así como en sus niveles de competitividad (véase capítulo 10). Tampoco se encuentra en un lugar privilegiado en el clima de hacer negocios (posición 83 de 183 países), ni se percibe como una economía pujante y competitiva a nivel mundial (posición 82 de 139 economías en el Índice de Competitividad Global), a pesar de contar con

una posición relativamente buena en el Índice de Libertades Económicas —posición 32 de 179 países— (cuadro 11.9).

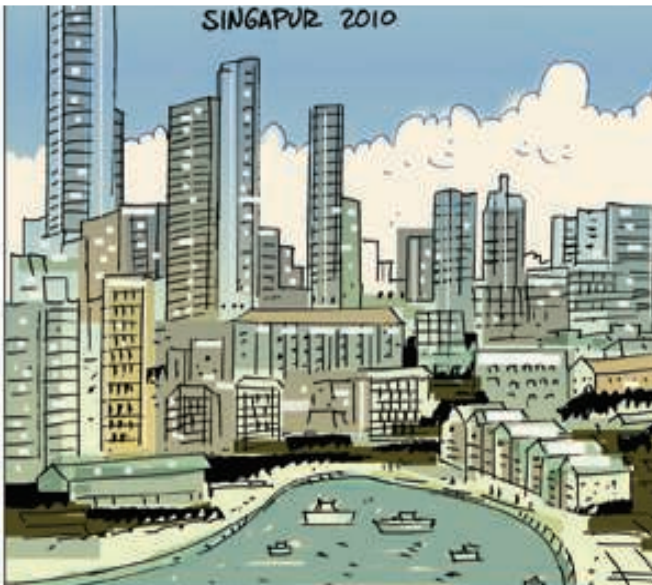
A la luz de estos hallazgos, este capítulo hace un llamado a ver la ampliación de las capacidades de las personas no solo como un deber ético, o como un tema de correspondencia con el contrato social que le da origen y sentido a El Salvador como nación, sino como la base de la competitividad del país en un mundo globalizado. La política social es el brazo operativo del desarrollo humano y la génesis de la competitividad de un país. Apostarle a la gente por medio de una política social amplia y articulada es, al final de cuentas, la única manera de crear un mejor nivel de bienestar en la sociedad, de tener mejores resultados económicos y de salir del subdesarrollo.

“El camino hacia la riqueza depende fundamentalmente de dos palabras: trabajo y ahorro” Benjamin Franklin

SINGAPUR 1970



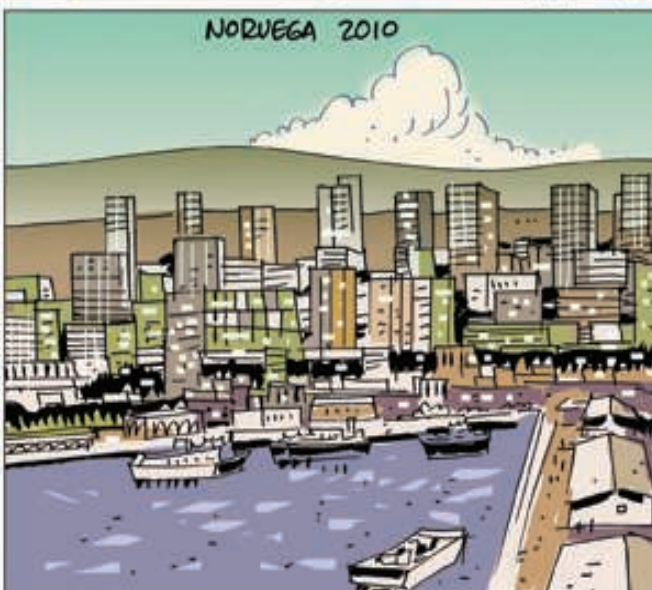
SINGAPUR 2010



NORUEGA 1970



NORUEGA 2010



EL SALVADOR 2010



## Análisis comparativo de modelos de política social

La política social es el brazo operativo del desarrollo humano. Sin una política social que parta del reconocimiento de que la principal riqueza de un país está en su gente, es virtualmente imposible alcanzar niveles de desarrollo humano alto en una sociedad. Es también la manera de hacer realidad las principales aspiraciones colectivas establecidas por una sociedad: en otras palabras, la política social es el medio que permite cumplir el contrato social de una nación.

En este capítulo del informe se hace una revisión de dos experiencias que se han vuelto un punto de referencia en la forma de concebir y echar a andar la política social en el mundo: el modelo nórdico y el de Singapur. Se trata de dos modelos diferentes, pensados en momentos distintos, pero con un común denominador: han sido determinantes para que su población pase de la pobreza generalizada a niveles de bienestar sin precedentes.

Para ello se hace un breve recorrido de las situaciones de partida de cada una de estas experiencias, mostrando la situación social y económica que prevalecía previo a la puesta en marcha de la política social. Asimismo se da cuenta de algunos condicionantes políticos, económicos y sociales que facilitaron el proce-

so. Luego se presenta con mucho detalle cuáles son los pilares de la política social moderna y las principales intervenciones en cada uno de estos. En seguida se elabora sobre la forma en que se financia la política social en cada uno de estos modelos. Finalmente se presentan algunas reflexiones a partir de las experiencias analizadas.

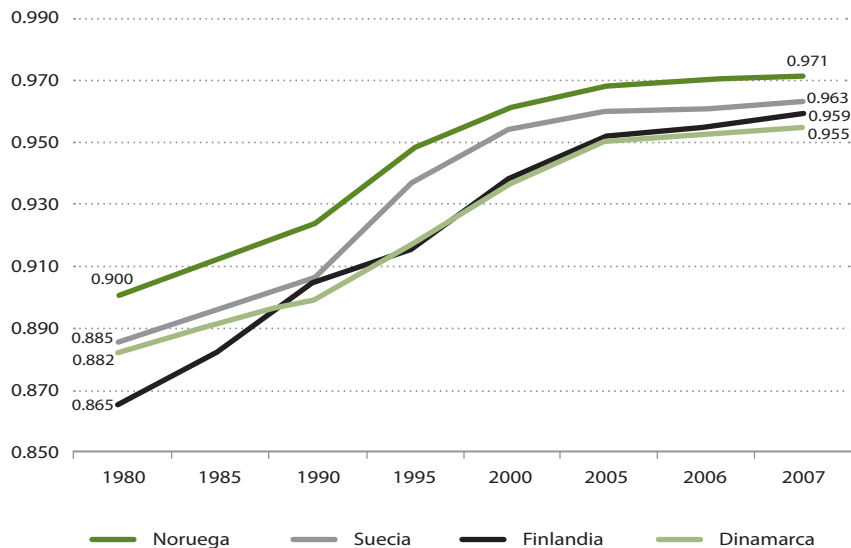
### **El paradigma nórdico: de la pobreza generalizada al arquetipo de las políticas sociales de corte universalista**

El modelo nórdico es considerado un punto de referencia en el diseño y concepción de políticas dirigidas al incremento del bienestar de la gente. La experiencia de estos países muestra que, a diferencia de lo que usualmente se cree, las apuestas sociales pueden ir de la mano con las apuestas económicas. Así, han logrado combinar altas tasas de crecimiento económico con mayor equidad, pleno empleo y cohesión social (Andersen et al., 2007).

El éxito económico y social que hoy en día disfrutan no es accidental. Está asociado a las decisiones políticas y a la concepción de una

**Sin una política social que parta del reconocimiento de que la principal riqueza de un país está en su gente, es virtualmente imposible alcanzar niveles de desarrollo humano altos en una sociedad**

**GRÁFICO 12.1 // Trayectoria del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en países nórdicos (1980-2007)**



Fuente: PNUD, 2009.

política social «a lo nórdico». Para estos países la política social es mucho más que brindar seguridad ante riesgos sociales: se concibe como el instrumento que crea y fortalece vínculos sociales. De ahí que sus programas sociales tengan un alcance universal, pues lo que pretenden es cohesionar a la gente y a los diversos grupos sociales.

Esto ha tenido resultados concretos en los niveles de desarrollo humano alcanzados por estos países. Como muestra el gráfico 12.1, ya en 1980 eran considerados de alto desarrollo humano.<sup>1</sup> Sin embargo, con el paso de los años han continuado mejorando hasta colocarse entre los primeros 16 puestos de un total de 182 países. Noruega, de acuerdo al último informe sobre desarrollo humano, es el país que lidera dicha clasificación (PNUD, 2010).

1. Se considera que un país es de desarrollo humano bajo si el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es menor a 0.5; de desarrollo humano medio si el IDH está entre 0.5 y 0.8, y de desarrollo humano alto si el IDH es mayor a 0.8. El IDH puede tomar un valor mínimo de cero y un máximo de 1.

Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, los resultados no solo se han circunscrito a la esfera social, sino que también han tenido repercusiones en otro tipo de mediciones que son relevantes para el mundo de los negocios, la economía y la competitividad a nivel mundial (véase cuadro 12.1).

De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial sobre la facilidad para hacer negocios en 183 países, la economía danesa ocupa el puesto número 6, seguida de Noruega (puesto 10), Finlandia y Suecia (puestos número 16 y 18 respectivamente). Lo mismo ocurre con el Índice de Competitividad Global<sup>2</sup> que publica el Foro Económico Mundial donde, según la publicación 2010-2011, Suecia, Finlandia,

2. Este índice mide la habilidad de los países de proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos. A su vez, esta habilidad depende de cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, el índice mide un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible hoy y a medio plazo.



**CUADRO 12.1 // Países nórdicos en diferentes clasificaciones económicas y sociales (2009-2010)**

PAÍS	CLASIFICACIÓN ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO *	VALOR IDH	CLASIFICACIÓN ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA	VALOR ILE	CLASIFICACIÓN DOING BUSINESS	CLASIFICACIÓN ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL	VALOR ICG	CLASIFICACIÓN ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	VALOR IPC
Noruega	1	0.938	37	69.4	10	14	5.17	11	8.6
Suecia	9	0.885	21	72.4	18	2	5.51	4	9.2
Finlandia	17	0.871	17	73.8	16	7	5.43	6	8.9
Dinamarca	19	0.866	9	77.9	6	9	5.46	2	9.3

\* Tanto la clasificación como el valor del IDH presentado en este cuadro respetan la nueva metodología de medición presentada en el informe Human Development Index Trends (PNUD, 2010).

Fuente: PNUD, 2010; The Heritage Foundation, 2010; The World Bank Group, 2010; World Economic Forum, 2010; Transparency International, 2009.

Dinamarca y Noruega ocupan el segundo, séptimo, noveno y decimocuarto puesto en la clasificación de 139 países.

Asimismo, el Índice de Libertad Económica producido por la Heritage Foundation clasifica a estos países entre las primeras 21 posiciones —a excepción de Noruega, que está en el puesto 37. No menos importante es la posición que ocupan los países nórdicos en cuanto a la percepción de corrupción<sup>3</sup> según clasificación que realiza Transparencia Internacional, en donde Dinamarca y Suecia se encuentran entre los cinco países con menores niveles de corrupción (posiciones 2 y 4), seguidos por Finlandia y Noruega (posiciones 6 y 11, respectivamente).

En suma, se trata de un bloque de países cuyo estado actual sugiere que no solo es posible unificar objetivos socialmente deseados —como la prevención de la pobreza— con economías competitivas orientadas al crecimiento económico, sino que también existen caminos mediante los cuales una política social, diseñada apropiadamente, puede contribuir al crecimiento económico.

3. Este índice trata de medir el nivel de corrupción percibido en el sector público de un determinado país. En la clasificación del 2009 se tomaron en cuenta a 180 países. El índice puede tomar valores entre cero (altamente corrupto) y 10 (bajos niveles de corrupción).

### Origen y condiciones del modelo nórdico

A principios del siglo XX los países nórdicos presentaban serias deficiencias en los niveles de bienestar de su población, lo cual les hacía figurar entre los países europeos con mayores tasas de pobreza. Se trataba de sociedades agrícolas semif feudales en las que los campesinos tenían una presencia política bastante similar a la de los terratenientes como resultado de la individualización de la agricultura que, a su vez, fue fruto de una pacífica revolución agraria<sup>4</sup> (Alestalo et al., 2009).

Este cambio en el uso y propiedad de la tierra, junto con la introducción de nuevas técnicas de producción, desembocó en una industrialización temprana y en la creación de industrias de exportación. Así, Dinamarca, con su industria agrícola, alcanzó el producto interno bruto (PIB) promedio europeo antes de la Primera Guerra Mundial; Noruega y Suecia alcanzaron el mismo nivel alrededor del año 1950; y Finlandia, que debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial, fue el país que más tardó en alcanzar el nivel de sus pares nórdicos

4. Según Alestalo, Hort y Kuhnle (2009), la revolución consistió en la utilización de nuevos métodos agrícolas y en la transformación del comercio tradicional agrícola en una economía de mercado.

**Aunque ahora se consideran ejemplo mundial en desarrollo humano, a principios del siglo XX los nórdicos figuraban entre los países europeos con mayores tasas de pobreza**



**Entre los factores históricos que hicieron posible que los países nórdicos transitaran hacia el modelo que hoy se conoce, se cuentan, primero, la existencia de poderosas organizaciones sindicales y patronales centralizadas y poderosas; y segundo, la existencia de un compromiso sobre la visión de futuro entre empresarios y sindicatos**

(alrededor de 1980). Desde entonces, las economías nórdicas pertenecen al grupo de países más ricos del mundo (Alestalo et al., 2009).

Según Goetschy (1995), además de la realidad socioeconómica también hay que considerar dos factores históricos más que hicieron posible transitar hacia el modelo nórdico que hoy se conoce. El primero se refiere a la existencia desde principios de siglo de organizaciones sindicales y patronales centralizadas y poderosas. La primera confederación sindical apareció en Suecia en 1898; en Noruega, en 1899; y en Finlandia, en 1907. La amenaza de movimientos sindicales fuertes llevó a la patronal a organizarse muy pronto de manera centralizada semejante a la de los sindicatos, tanto en Noruega (1900), como en Suecia (1902) y Finlandia (1907).

El segundo factor, vinculado con el expuesto anteriormente, se refiere a la existencia de un compromiso sobre la visión de futuro entre empresarios y sindicatos, que se concretó en la firma de acuerdos hacia 1930 en Suecia y Noruega, y en Finlandia después de la Segunda Guerra Mundial. Estos históricos compromisos de clases entre capital y trabajo fueron posibles y duraderos gracias a la existencia de condiciones políticas favorables trabajadas por la socialdemocracia, cuya principal fortaleza residió en su carácter y en su capacidad reformadora.

A cambio de aceptar el desarrollo tecnológico, la racionalización de las empresas, la movilidad en el mercado de trabajo y la moderación salarial, que debían contribuir a un crecimiento activo y a la estabilidad de los precios, el proyecto de reforma de la socialdemocracia, fruto del compromiso social arriba mencionado, ofrecía pleno empleo, la solidaridad salarial y las ventajas de políticas de bienestar puestas en marcha desde el Estado (Goetschy, 1995).

### **Los primeros pasos del modelo nórdico**

Los países nórdicos no establecieron un modelo integral de bienestar sino hasta 1930 y 1940 (en el caso de Dinamarca, Noruega y Suecia), y 20 años después en el caso de Finlandia, coincidiendo con la llegada de gobiernos de corte socialdemócrata (Esping-Andersen, 1997, citado en Alestalo et al., 2009). Los efectos del esquema

germano de Bismarck derivaron en la creación de leyes de seguridad social en el período de 1890 a 1895. Dinamarca introdujo una ley que ofrecía beneficios a adultos mayores «respetables» en 1891, una ley de subsidios a fondos voluntarios de enfermedades en 1892, y una ley de responsabilidad de los empleadores en el caso de accidentes en 1898. Suecia introdujo subsidios a fondos voluntarios de enfermedad en 1892; Noruega pasó una ley de seguros por accidentes industriales en 1894; y Finlandia introdujo su primera ley semiobligatoria de seguro por accidentes industriales en 1895 (Alestalo et al., 2009).

En términos generales, las primeras legislaciones sociales de los países nórdicos empezaban a reconocer algunas de las áreas que luego se convertirían en los pilares de la política social. Dinamarca y Suecia fueron los primeros en introducir una cobertura universal en los sistemas básicos del estado de bienestar, a saber, seguro por enfermedad y pensiones. Suecia introdujo un sistema de pensiones en 1913 y Dinamarca lo logró luego de una serie de reformas en 1891, 1922 y 1933. Finlandia y Noruega implementaron sus esquemas de pensiones hacia mediados de 1930. El cuadro 12.2 resume la fecha de introducción de las leyes que impulsaban esquemas de seguridad social obligatorios. Todos estos terminaron siendo de carácter universal, pero las primeras leyes estaban limitadas a cubrir a la población en edad de trabajo, a excepción de la ley sueca de pensiones y de asignación económica por hijo (Alestalo et al., 2009).

### **Construcción del modelo nórdico moderno: el avance hacia el universalismo**

Fue a partir del período post-Segunda Guerra Mundial que los países nórdicos lograron pasar a un esquema universal que abarca a todos sus ciudadanos (Suecia en 1955, Noruega en 1956, Dinamarca en 1960, Finlandia en 1963). Como señalan Esping-Andersen y Korpi (1987), fue durante el período de posguerra que las piedras angulares del moderno estado de bienestar nórdico fueron establecidas. Si los países nórdicos no diferían de las tendencias internacionales en años anteriores, este nuevo período dio vida a un modelo único: un modelo que, de acuerdo

**CUADRO 12.2 //** Año de introducción del primer esquema de seguridad social universal/obligatorio en los países nórdicos

ESQUEMA	AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL ESQUEMA UNIVERSAL / OBLIGATORIO			
	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
Seguro de accidentes industriales	1898 1916	1895 1917	1894 1901 1921	1901 1916
Seguro de enfermedad	1933 (semiobligatorio)	1963	1909 1953	1955
Pensiones	1891 1922 1933	1937	1936	1913
Seguro de desempleo	—	—	1938	—
Asignación económica por hijos	1952	1948	1946	1948

Fuente: Alestalo et al., 2009.

**Una de las grandes aspiraciones de los nórdicos era crear un estado-nación con una identidad nacional sólida, para lo cual era imprescindible hacer partícipe de los beneficios sociales a toda la población**

con Eriksson y otros (1987, citado en Kildal y Kuhnle, 2002), se basa en una amplia participación pública en muchos ámbitos de la vida económica y social, y cuyo propósito es el de promover la eficiencia económica y aumentar la habilidad de la sociedad para solucionar sus problemas y para enriquecer e igualar las condiciones de vida de las familias e individuos.

Las fundaciones del universalismo nórdico responden a un ideario social propio de estos países. Una de las grandes aspiraciones era crear un estado-nación con una identidad nacional sólida, para lo cual era imprescindible hacer partícipe de los beneficios sociales a toda la población. En línea con lo anterior, también hay que tomar en cuenta que, constitucionalmente, el Estado garantizaba —y lo sigue haciendo hasta la fecha— la igualdad de los individuos ante la ley, lo cual operativamente se traduce en que los ciudadanos tienen una serie de derechos y obligaciones que les brindan la membresía dentro de los sistemas de seguridad social universal (Kildal y Kuhnle, 2005).

Otros autores como Titmuss (1968, citado en Kildal y Kuhnle, 2002), también hacen eco de la idea de proteger a las personas de los riesgos sociales provenientes de crisis y guerras, y de que la prevención podría ser más rentable; esta idea contribuyó al reconocimiento del universalismo. Finalmente, otro aspecto

imprescindible de estas políticas sociales tuvo que ver con la evolución del reconocimiento de la dignidad humana: los primeros programas sociales tendían a excluir en muchos casos a personas «no dignas» de atención, tales como mendigos y vagos. Esta realidad cambió con la concepción de los derechos humanos de la Declaración Universal de Naciones Unidas de 1948 (Kildal y Kuhnle, 2005).

Hoy en día el modelo nórdico puede resumirse en términos de tres conjuntos de medidas: transferencias sociales (también conocido como seguridad social), servicios sociales y la política de mercado laboral (cuadro 12.3).

En el caso del sistema de transferencias sociales, lo que prima es la transferencia social universal, seguida de la seguridad social vinculada a los ingresos. En el caso de que estos beneficios todavía dejaran a una población en pobreza o vulnerable a caer en la pobreza, existe un beneficio focalizado. Sin embargo, la probabilidad de que una persona se encuentre en dicha situación es bastante baja; por ello, como señala el cuadro 12.3, esta intervención tiene una importancia secundaria.

También cabe destacar que los servicios sociales son universales. En la mayoría de casos, cuentan con una alta participación de los gobiernos locales, y se brindan aparte de los beneficios monetarios (que provienen del sistema

**CUADRO 12.3 //** Componentes institucionales de la política social nórdica, características y fuentes de financiamiento

COMPONENTES INSTITUCIONALES	MODO DE FINANCIAMIENTO
<p><b>Sistema de transferencias sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia social universal (primer nivel)</li> <li>• Seguridad social vinculada a los ingresos (segundo nivel)</li> <li>• Beneficios focalizados a los pobres (importancia secundaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos centrales (ingresos del Estado)</li> <li>• Contribuciones del empleador y empleado</li> <li>• Impuestos locales y subsidios del Estado</li> </ul>
<p><b>Servicios sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universales</li> <li>• Descentralizados</li> <li>• Separados de los beneficios monetarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos locales con subsidio del Estado</li> <li>• Algunos cargos a usuarios</li> </ul>
<p><b>Política de mercado laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de dos proveedores</li> <li>• Política de pleno empleo</li> <li>• Políticas activas en el mercado laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos centrales (ingresos del Estado)</li> </ul>

Fuente: Traducción propia de Carroll y Palme, 2006.

de transferencias sociales). Por último, el modelo tiene como pilar indiscutible una amplia y articulada política de mercado laboral. El objetivo es mantener un modelo en el que la o las personas al frente de una familia estén permanentemente en el mercado laboral. Si bien existen compensaciones para aquellos que caen en desempleo, la idea es colocar cuanto antes a estas personas en el mercado laboral. En otras palabras, las políticas laborales activas priman sobre las pasivas.

Estas medidas son aplicadas a cada uno de los pilares de la política social nórdica,<sup>5</sup> a saber: familia y sus hijos, salud, educación y capacitación, empleo, pensiones, vivienda y otros servicios, que se presentan de forma resumida a continuación.<sup>6</sup>

**Familia e hijos.** En todos los países nórdicos existe una compensación económica diseñada para subsanar las pérdidas de ingresos vinculadas al nacimiento de un hijo, que cubre

unas semanas previas y los primeros meses después del nacimiento. En todos los países nórdicos existe una compensación similar en el caso de las adopciones. En el caso de que la persona no esté vinculada al mercado laboral, también puede beneficiarse de la compensación, pero en una menor proporción. El otro beneficio económico que existe es el relacionado a las asignaciones monetarias por hijo: esta asignación es libre de impuestos e independiente del nivel de ingreso de los padres.

Otro de los beneficios en este pilar social lo constituyen los servicios a familias e hijos provistos a diario, entre los que destacan las instituciones de cuidado diurno y familias al cuidado de niños, así como las clases preescolares (véase cuadro 12.4). La responsabilidad de la operación de estos servicios es de las autoridades locales.

**Empleo.** Las políticas relacionadas con el mercado laboral han jugado un papel primordial en el diseño de las políticas económicas nórdicas, donde una tasa alta de empleo y una casi nula tasa de subutilización laboral son prerequisites para sostener los altos niveles de bienestar. Para lograr estas metas se elaboran medidas activas (entrenamiento y educación para el empleo y búsqueda de empleo) y pasivas (prestaciones de desempleo).

5. Según la clasificación realizada por el Nordic Social-Statistical Committee (Comité Socio-Estadístico Nórdico) en su reporte *Protección social en los países nórdicos*, del 2009.

6. Un resumen con mayor detalle se encuentra en el cuadro 12.4.

En todos los países nórdicos, las prestaciones de desempleo son establecidas por ley y pagaderas a todos aquellos que pierden su empleo. Los beneficios son para compensar la pérdida de ingresos y contribuir al mantenimiento de un nivel de vida estándar. Los niveles de compensación y el pago por un período determinado deben alentar a que los desempleados busquen y tomen nuevas oportunidades de empleo. Los beneficiarios tienen la obligación de estar disponibles para un nuevo trabajo, deben permanecer activos en la búsqueda de trabajo y deben aceptar las ofertas de activación y trabajo propuestas por la entidad de gobierno competente. El acento nórdico está en este tipo de políticas, es decir, en la activación del trabajo (Nordic Social-Statistical Committee, 2009).

**Enfermedad.** Los países nórdicos tienen una red bien establecida para la prevención y tratamiento de enfermedades.<sup>7</sup> El acceso a tratamiento especializado y asistencia médica a domicilio está disponible en todos estos países, tanto para las familias y niños como para los ancianos y discapacitados. En todo el bloque nórdico, las mujeres embarazadas e infantes tienen atención médica pública, y todas las escuelas cuentan con servicios médicos de primera línea. Los costos de transporte vinculados a la atención de enfermedades en la red de salud son subsidiados en todos los países.

Existe un pago por servicios de salud que difiere entre países. En el caso de Suecia, Finlandia y Noruega se establece un monto máximo del gasto total de la visita médica que el usuario debe pagar (8% y 35% en los dos últimos, respectivamente). En Dinamarca no existe cobro a los usuarios, a excepción de un pequeño grupo de personas que decide el médico

---

7. Existen diferencias importantes en cuanto al proveedor de salud. En el caso de Dinamarca, Finlandia y Suecia, las autoridades locales y/o de condados son las responsables de organizar todos los sectores de salud. En Noruega, en cambio, el gobierno central es el encargado del sector especializado (hospitales), mientras que las autoridades locales se encargan de la atención primaria de salud.

al que quiere asistir y que, por ende, debe pagar una pequeña parte del tratamiento médico.

El gasto en medicamentos prescritos varía según el país. En el caso de Finlandia los usuarios pagan un máximo del 58% del tratamiento médico, con algunas variantes en el caso de enfermedades severas y crónicas. En Noruega la población paga alrededor del 36% de la factura en medicamentos; sin embargo, no existen cargos para menores de 12 años ni para personas que solo reciben una pensión mínima. En Dinamarca y Suecia el costo ronda el 25% del total de la medicación.

**Pensiones, discapacidad y familiares sobrevivientes.** Una de las características comunes en los sistemas de pensiones de los países nórdicos es que todos los ciudadanos tienen el derecho legal a cierto monto mínimo de subsistencia (pensión básica). A este nivel mínimo debe sumársele la pensión obligatoria del mercado laboral de aquellos que han estado activos laboralmente. Además existen esquemas de pensiones suplementarios establecidos por ley o acuerdos colectivos. También hay varios esquemas privados de pensión-ahorro.

No existe una frontera clara entre los tres sistemas de pensiones, especialmente entre las pensiones del empleo y las suplementarias. En Finlandia y Suecia se han llevado a cabo reformas para tratar las pensiones de empleo y suplementarias como una sola. Así, a todas las personas se les garantiza una pensión mínima, independientemente de su afiliación con el mercado laboral, aunque a las personas que han adquirido un nivel suficiente de pensión suplementaria o pensión por empleo no se les entrega la pensión mínima garantizada. A pesar de que este principio básico es el mismo en Finlandia y Dinamarca, los esquemas de pensiones están estructurados de manera diferente.

En Dinamarca, Finlandia y Suecia la edad de jubilación es a partir de los 65 años, y en Noruega, a partir de los 67. En todos los países se realiza una indexación de la pensión, ya sea siguiendo la evolución del índice de precios al consumidor o de los salarios.

Dentro de este pilar de la política social nórdica se incluyen las compensaciones por accidentes de trabajo y un esquema de pensiones

Una de las características comunes en los sistemas de pensiones de los países nórdicos es que todos los ciudadanos tienen el derecho legal a cierto monto mínimo de subsistencia (pensión básica)

especial, así como servicios de rehabilitación para personas cuya capacidad de trabajo se ha visto reducida por discapacidad mental o física. También existen prestaciones para familiares sobrevivientes, tales como pensiones para viudos o la pensión para niños, la cual es concedida a menores de 18 años en el caso de que uno o ambos padres fallezcan.

**Vivienda.** En este grupo de países es común encontrar un subsidio a la vivienda para familias con o sin hijos. En Noruega estos beneficios son usualmente brindados a familias sin hijos si al menos una persona recibe otro beneficio monetario. En el caso de Dinamarca, el beneficio es exclusivamente para las familias que viven en un lugar arrendado.

**CUADRO 12.4 //** Pilares de la política social nórdica: intervenciones según componente institucional y fuentes de financiamiento, por países (2007)

PILARES DE LA POLÍTICA SOCIAL E INTERVENCIONES SEGÚN COMPONENTE INSTITUCIONAL		
Dinamarca		
<b>Familias e hijos</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidio diario en caso de nacimiento o adopción</li> <li>Ayuda por nacimiento</li> <li>Subsidio familiar por cuidado de niños</li> <li>Ayuda económica a familia o niños</li> <li>Suplementos</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones y familias de cuidado</li> <li>Instituciones residenciales para niños y jóvenes</li> <li>Ayuda a domicilio a familias</li> </ul>	<p>Gasto total: 3.7 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades públicas: 85.1%</li> <li>Empleadores: 0.3%</li> <li>Contribuciones e impuestos especiales: 14.7%</li> </ul>
<b>Empleo</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidio por desempleo</li> <li>Subsidio por desempleo parcial</li> <li>Pensión por razones del mercado laboral</li> <li>Prestación en efectivo pagable en entrenamiento vocacional</li> <li>Prestación por compensaciones</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Movilidad y reacomodación</li> <li>Conexión con entrenamiento vocacional</li> </ul>	<p>Gasto total: 1.6 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades públicas: 17.4%</li> <li>Empleadores: 0.0%</li> <li>Contribuciones e impuestos especiales: 82.6%</li> </ul>
<b>Salud</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación general en caso de enfermedad</li> <li>Prestación diaria pagada por empleador del período</li> <li>Subsidio por enfermedad</li> <li>Seguro especial en caso de accidente de trabajo</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a hospitales, tratamiento médico y dental</li> <li>Acceso a medicinas</li> </ul>	<p>Gasto total: 6.4% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades públicas: 89.4%</li> <li>Empleadores: 4.0%</li> <li>Contribuciones e impuestos especiales: 6.6%</li> </ul>
<b>Pensiones</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pensión básica / mínima</li> <li>Pensión suplementaria proveniente del empleo</li> <li>Pensión niveladora</li> <li>Pensión especial de retiro</li> <li>Pensiones parciales</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones de atención a la vejez</li> <li>Asistencia para llevar a cabo actividades diarias</li> </ul>	<p>Gasto total: 10.7% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades públicas: 49.8%</li> <li>Empleadores: 24.9%</li> <li>Contribuciones e impuestos especiales: 2.3%</li> </ul>

Para ser beneficiario del subsidio de vivienda se consideran el ingreso familiar, los costos de vivienda y el número de hijos.

**Otros beneficios sociales.** Además de las esferas sociales que reciben atención por parte del modelo nórdico, existen casos donde se dan incidentes sociales que no son cubiertos por ninguna legislación específica. En dichos

casos, los servicios y beneficios aportados se resumen bajo la línea «otros beneficios sociales». Dentro de estos se encuentra la «asistencia social», un beneficio monetario de último recurso brindado bajo una prueba de medios. Otros beneficios dentro de este rubro tienen que ver con la asistencia a refugiados, el tratamiento de abuso de alcohol y otras sustancias.

### GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE TRANSFERENCIAS Y SERVICIOS SOCIALES, POR PAÍSES (2007)

Finlandia	Noruega	Suecia
<p>Gasto total: 2.8 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 85.2%</li> <li>• Empleadores: 11.2%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 3.7%</li> </ul>	<p>Gasto total: 2.8 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 82.9%</li> <li>• Empleadores: 10.2%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 7.0%</li> </ul>	<p>Gasto total: 3 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 76.6%</li> <li>• Empleadores: 22.7%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.7%</li> </ul>
<p>Gasto total: 1.9 % del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 51.0%</li> <li>• Empleadores: 35.9%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 13.1%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.3% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 44.7%</li> <li>• Empleadores: 34.0%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 21.3%</li> </ul>	<p>Gasto total: 1.1% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 1.0%</li> <li>• Empleadores: 80.9%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 18.0%</li> </ul>
<p>Gasto total: 6.5% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 69.4%</li> <li>• Empleadores: 20.1%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 10.4%</li> </ul>	<p>Gasto total: 7.3% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 63.3%</li> <li>• Empleadores: 27.9%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 8.8%</li> </ul>	<p>Gasto total: 7.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 77.7%</li> <li>• Empleadores: 21.8%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.5%</li> </ul>
<p>Gasto total: 8.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 21.0%</li> <li>• Empleadores: 63.4%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 15.6%</li> </ul>	<p>Gasto total: 6.8% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 44.2%</li> <li>• Empleadores: 34.6%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 21.2%</li> </ul>	<p>Gasto total: 11.3% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 30.4%</li> <li>• Empleadores: 48.2%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 21.4%</li> </ul>



**PILARES DE LA POLÍTICA SOCIAL E INTERVENCIONES  
SEGÚN COMPONENTE INSTITUCIONAL**

Dinamarca		
<b>Familiares sobrevivientes</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión básica sobrevivientes</li> <li>• Pensión sobrevivientes suplementaria proveniente del empleo</li> <li>• Pensión sobrevivientes niveladora</li> <li>• Prestaciones económicas en caso de fallecimiento</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio de funerales</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.0% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100%</li> <li>• Empleadores: 0.0%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.0%</li> </ul>
<b>Discapacidad</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensión de invalidez básica</li> <li>• Pensión de invalidez suplementaria proveniente del empleo</li> <li>• Pensión de invalidez niveladora</li> <li>• Pensión de retiro debido a capacidad de trabajo reducida</li> <li>• Contribución monetaria servicio de enfermería</li> <li>• Prestación suplementaria para la integración económica</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones de atención a discapacitados</li> <li>• Asistencia para llevar a cabo actividades diarias</li> <li>• Rehabilitación</li> </ul>	<p>Gasto total: 4.2% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 63.0%</li> <li>• Empleadores: 9.2%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 27.8%</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio de vivienda para ocupantes de alquiler</li> <li>• Subsidio de vivienda para ocupantes propietarios</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.7% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100%</li> </ul>
<b>Otras prestaciones sociales</b>	<p><b>Transferencias sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos sustitutos / prestaciones suplementarias</li> </ul> <p><b>Servicios sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones de orientación familiar</li> <li>• Instituciones para mujeres maltratadas</li> <li>• Refugios para personas sin hogar</li> <li>• Rehabilitación y tratamiento de alcohol y otras sustancias</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.7% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 98.6%</li> <li>• Empleadores: 1.4%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.0%</li> </ul>
<b>Gasto total y contribuciones actuales para el financiamiento del gasto social</b>		<p>Gasto total: 28% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 62%</li> <li>• Empleadores: 12%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 21%</li> <li>• Otras fuentes: 6%</li> </ul>

Fuente: Alestalo et al., 2009.

## GASTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE TRANSFERENCIAS Y SERVICIOS SOCIALES, POR PAÍSES (2007)

Finlandia	Noruega	Suecia
<p>Gasto total: 0.9% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 6.5%</li> <li>• Empleadores: 73.0%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 20.6%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.3% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 19.6%</li> <li>• Empleadores: 57.8%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 22.6%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 0.0%</li> <li>• Empleadores: 97.2%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 2.8%</li> </ul>
<p>Gasto total: 3.1% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 40.4%</li> <li>• Empleadores: 45.0%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 14.6%</li> </ul>	<p>Gasto total: 4.2% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 32.9%</li> <li>• Empleadores: 40.4%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 26.6%</li> </ul>	<p>Gasto total: 4.4% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 98.3%</li> <li>• Empleadores: 1.7%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.1%</li> </ul>
<p>Gasto total: 0.2% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.1% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.5% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100%</li> </ul>
<p>Gasto total: 0.5% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 98.3%</li> <li>• Empleadores: 1.7%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.0%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 99.2%</li> <li>• Empleadores: 0.5%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.3%</li> </ul>	<p>Gasto total: 0.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 100.0%</li> <li>• Empleadores: 0.0%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 0.0%</li> </ul>
<p>Gasto total: 24.6% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 43%</li> <li>• Empleadores: 38%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 12%</li> <li>• Otras fuentes: 7%</li> </ul>	<p>Gasto total: 22.3% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 55%</li> <li>• Empleadores: 28%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 15%</li> <li>• Otras fuentes: 1%</li> </ul>	<p>Gasto total: 29% del PIB</p> <p>Fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades públicas: 47%</li> <li>• Empleadores: 40%</li> <li>• Contribuciones e impuestos especiales: 10%</li> <li>• Otras fuentes: 3%</li> </ul>

### ¿Cómo se financia la política social universalista nórdica?

La gran apuesta social llevada a cabo por los países nórdicos ha tenido impacto en la evolución del gasto social. En 1880 el gasto social de los países nórdicos oscilaba entre el 0.66% y el 1.07% del PIB. En 1950 esta relación había aumentado a un rango entre el 6% y el 9% del PIB. Finalmente, hacia el 2007, la proporción de gasto social como porcentaje del PIB ascendió a un rango entre el 23% y el 30% aproximadamente (gráfico 12.2).

Las fuentes para financiar este gasto han variado en el tiempo. Según datos del Comité Socio-Estadístico Nórdico, en 1995 más de la mitad era financiado vía contribuciones del gobierno central, seguido por las contribuciones realizadas por los empleadores y luego las contribuciones de los empleados. Para el 2007 las fuentes de financiamiento se habían diversificado (gráfico 12.3). No obstante, en los casos de Dinamarca y Noruega las contribuciones de las autoridades públicas al financiamiento del gasto social eran del 62% y 55%, respectivamente, seguidas por el aporte de los empleados e impuestos especiales (21% en el caso de

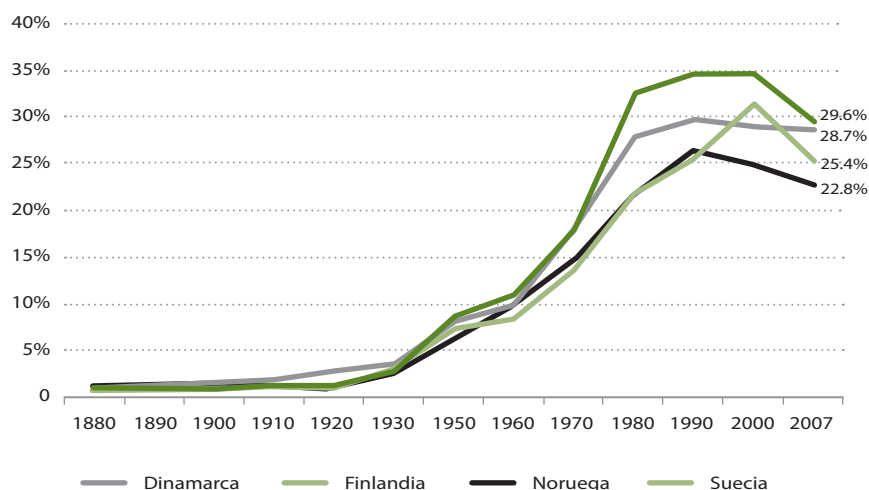
Dinamarca) y de los empleadores (28% en el caso de Noruega). En el caso de las economías finlandesa y sueca existía un mayor balance en las contribuciones entre autoridades públicas (43% y 47%, respectivamente) y empleadores (38% y 40%, respectivamente).

El hecho de que la contribución al gasto es mayoritariamente cubierta por el gobierno implica un nivel de imposición que tiende a ser de los más altos del mundo. Como se puede observar en el gráfico 12.4, hacia 1955 todos estos países tenían una carga tributaria similar, pero hacia el 2008 la situación es bastante diferente. Dinamarca es el país con la carga tributaria más alta, la cual pasó del 22.3% al 47.3% del PIB entre 1955 y el 2008. Los otros tres países han pasado de un promedio entre el 23% y 27% del PIB en 1955, a un rango entre el 30% y 35% en el 2008.

Como se señalaba anteriormente, no solo a través de los impuestos se financia la apuesta social nórdica: de hecho existen contribuciones que tienden a equipar la carga fiscal de este grupo de países (véase gráfico 12.5). Así, para el 2008 Noruega y Finlandia tendrían una carga fiscal del 42% del PIB aproximadamente, y Suecia y Dinamarca, del 47.1% y 48.3% del PIB, respectivamente.

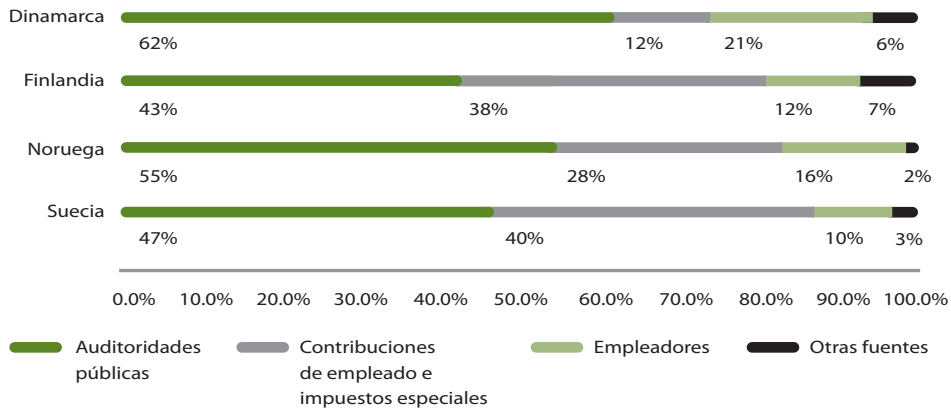
**En 1880, el gasto social de los países nórdicos oscilaba entre el 0.66% y el 1.07% del PIB. En 1950, entre el 6% y el 9% . Finalmente, hacia el 2007, la proporción de gasto social como porcentaje del PIB ascendió a un rango entre el 23% y el 30%**

**GRÁFICO 12.2 // Gasto público social como porcentaje del PIB (1880-2007)**



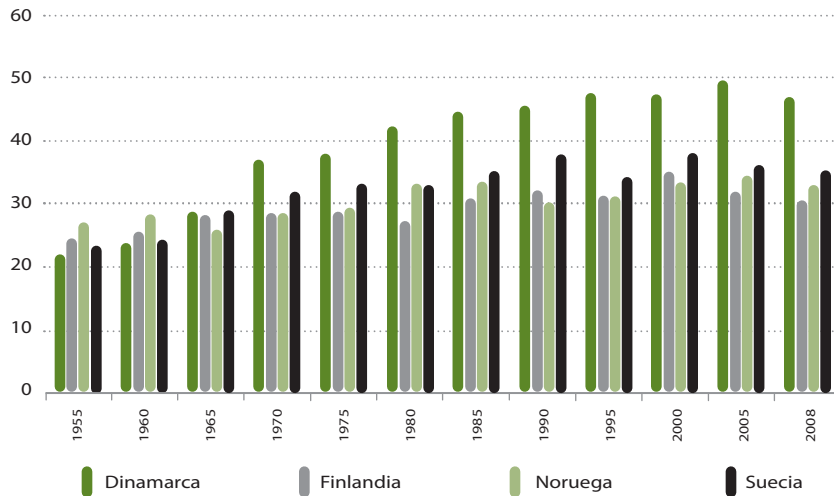
Fuente: Para los años 1880 a 1930, Fishback, 2010; para los años 1950 a 1980, Nordisk Sosialstatistik Komité, 1996; para los años 1990 a 2007, Nordic Socio-statistical Committee, 1997 y 2009.

**GRÁFICO 12.3 // Fuentes de financiamiento del gasto social (2007)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Nordic Social-statistical Committee, 2009.

**GRÁFICO 12.4 // Carga tributaria en países nórdicos como porcentaje del PIB (1955-2008)**

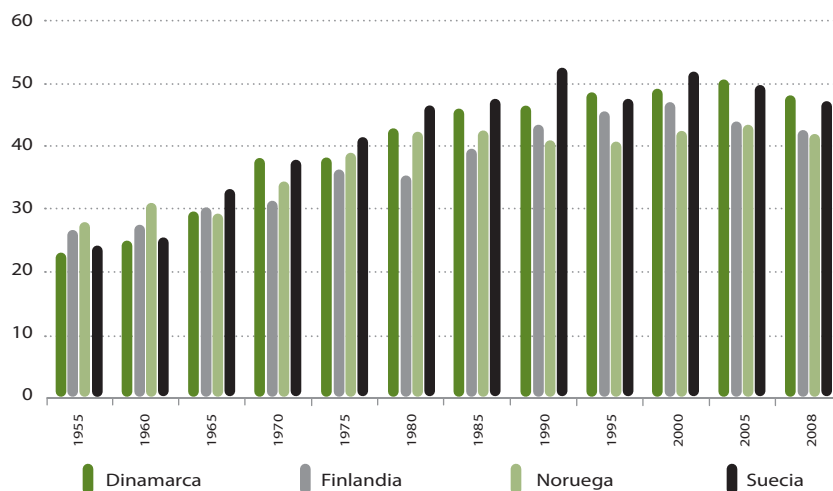


Fuente: OECD Stats, 2010.

Como se ha visto, el modelo nórdico es un esquema único en el que se mezcla un modelo económico con un modelo de bienestar social, y ambos tienen como punto de encuentro una apuesta permanente al pleno empleo. A pesar de existir diferencias en las políticas sociales de cada país, el ideario social que les mueve es común: igualdad de oportunidades para sus ciudadanos.

Se trata de un modelo sólido, que se encuentra constantemente bajo la lupa no solo de las autoridades que lo manejan, sino de la atención pública. Estos cuatro países han demostrado que temas como la globalización, la migración y el envejecimiento de la sociedad, lejos de debilitar el modelo, constituyen una manera efectiva de «retocar» las bases sólidas que le convierten en un referente social y económico.

**GRÁFICO 12.5 //** Carga fiscal en países nórdicos como porcentaje del PIB (1955-2008)



Fuente: OECD Stats, 2010.

**En alrededor de 30 años, Singapur ha pasado a ser reconocido como uno de los países con mayores avances en materia social y económica gracias a un modelo de gestión socioeconómica ligado a su contexto y cultura**

### El modelo de Singapur: de la pobreza a la prosperidad en tres décadas

En alrededor de 30 años, Singapur ha pasado a ser reconocido como uno de los países con mayores avances en materia social y económica gracias a un modelo de gestión socioeconómica ligado a su contexto y cultura.

A pesar de tratarse de un país catalogado en 1965 como uno de los más pobres del Asia oriental, Singapur buscó una fórmula alternativa de desarrollo. La característica más importante de la política social de este país es que nunca ha estado divorciada de la perspectiva económica, como sucede en otros casos. Las metas sociales han sido alcanzadas por medio de la integración del bienestar social con el desarrollo económico. Por décadas, el crecimiento económico sostenido y el pleno empleo han llevado a un aumento sostenido de los salarios reales y del bienestar de los singapurenses. Incluso aquellos ubicados en la parte inferior de la pirámide de ingresos han gozado de un aumento sostenido en sus niveles de bienestar (Keong, 2007).

Este aumento en las opciones y oportunidades ha quedado plasmado en la evolución

que ha tenido el IDH desde 1980 a la fecha (ver gráfico 12.6). La medición histórica del IDH nos muestra que Singapur, a diferencia del caso de los países nórdicos, era un país que se encontraba en la franja media del Índice, es decir, se trataba de un país con desarrollo humano medio que alcanzó un desarrollo humano alto en el primer quinquenio de la década de los ochenta. A pesar de la severa crisis financiera sufrida por los países asiáticos a finales de los noventa, Singapur no ha cesado de mostrar una evolución positiva en su desarrollo humano.

Como se señalaba anteriormente, Singapur, fiel a su modelo, ha acompañado estos avances sociales con un excelente desempeño económico. Como resultado, hoy en día Singapur se encuentra entre las economías líderes en el mundo para hacer negocios, en libertades económicas y en competitividad.

En cuanto a la facilidad para hacer negocios que publica anualmente el Banco Mundial, en el 2010 Singapur se encuentra en la posición número 1 entre 183 países clasificados. Ocupa además la posición número 2 entre los 179 países de la clasificación concerniente a libertades económicas formulada por la Heritage Foundation. Singapur también es un país con

una alta capacidad para proveer prosperidad a sus ciudadanos, de ahí que en la clasificación del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial sea el tercero de 139 países. Adicionalmente goza de una altísima reputación en cuanto a percepciones de corrupción, por lo que se ubica como el número 3 de los 180 países investigados en la clasificación de Transparencia Internacional.

En resumen, se trata de un país cuya experiencia muestra que es posible lograr simultáneamente grandes progresos en el bienestar social junto a un sobresaliente desempeño económico. Es más: podría afirmarse que sus éxitos sociales son fruto de la articulación de políticas macroeconómicas que se fundamentan en la apuesta al desarrollo de las capacidades de la gente, para que participe en actividades productivas que incidan en el crecimiento económico.

### Origen y características del modelo de Singapur

Singapur ha sido considerado un caso único a lo largo de su historia. Se trata de una pequeña isla de 648 kilómetros cuadrados de extensión

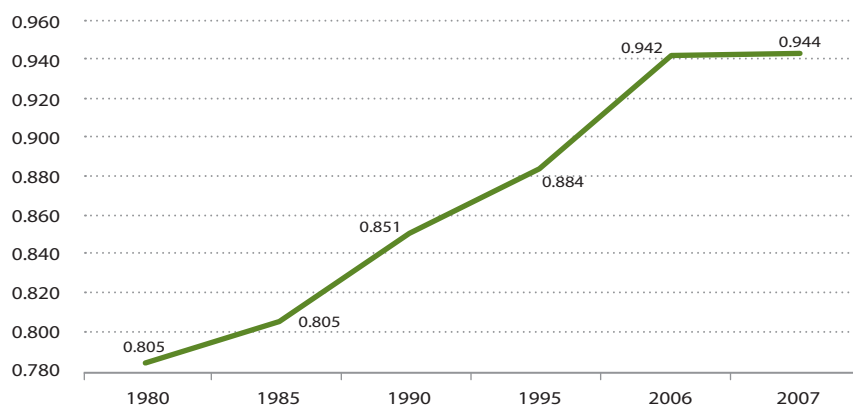
territorial, localizada en la punta de la península de Malasia, con una población aproximada de 5.08 millones de habitantes a julio del 2010. Se trata de una nación, Estado y ciudad en uno solo. Esta isla fue colonizada por el imperio británico en 1819, y sirvió de puerto comercial por 140 años. Era el centro comercial británico en el sudeste asiático, lo que la hizo prosperar económicamente.

Este comercio se vio drásticamente reducido durante la ocupación japonesa, que tuvo lugar entre 1942 y 1945 (durante la Segunda Guerra Mundial) y que no solo afectó el comercio, sino también los reducidos niveles de bienestar de los que gozaba la población. La comida y las medicinas se volvieron escasas, y la mitad de la población emigró hacia las islas Riau y otros lugares de la península malaya. Muchos de quienes se quedaron sufrieron la falta de comida, pero con la victoria de los aliados en agosto de 1945, los reducidos niveles de bienestar se restablecieron (Ng, 2004).

Singapur ganó su independencia de Inglaterra hacia 1959. En 1963, durante el primer gobierno de Lee Kuan Yew, considerado el padre del Estado moderno de Singapur, se tomó la decisión de unirse a la Federación de

**Podría afirmarse que los éxitos sociales de Singapur son fruto de la articulación de políticas macroeconómicas que se fundamentan en la apuesta al desarrollo de las capacidades de la gente, para que esta participe en actividades productivas que incidan en el crecimiento económico**

**GRÁFICO 12.6 // Trayectoria del IDH en Singapur (1980-2007)**



Nota: Los valores del IDH presentados en este gráfico están calculados de acuerdo con la metodología antigua de medición. Esto responde a que bajo la nueva metodología no existen datos históricos para el caso de Singapur.

Fuente: PNUD, 2009.



**La fórmula del éxito, para Singapur, consistía en estudiar constantemente cómo funcionaban las cosas o cómo hacer para que funcionaran mejor. Si algo no resultaba o sus resultados eran pobres, no se gastaban más recursos en ello**

Malasia, bajo la premisa de que el desarrollo era imposible aisladamente para un país tan diminuto. Pronto, sin embargo, comenzaron a aparecer diferencias y conflictos de tipo étnico y socioeconómico, que culminaron con su separación de ese bloque integracionista en 1965, y con el inicio de la búsqueda de su propia ruta hacia el desarrollo (Ng, 2004; Yew, 2000).

En 1968 el país enfrentó una nueva adversidad, ya que los británicos anunciaron el retiro de sus fuerzas armadas de la base naval que tenían en su territorio, con lo cual se perdieron alrededor de 20,000 empleos y un importante mercado para la producción nacional. En palabras de Lee Kuan Yew, «habíamos superado un problema, solo para enfrentar uno más desalentador. Eran tiempos donde no existía esperanza» (Yew, 2000). Fue en estas condiciones que se empezó a gestar el modelo de Singapur. Como señala Ng (2004), esta desesperada situación resultó ser una bendición disfrazada, porque fue entonces que la pequeña nación se vio forzada a impulsar una diversidad de estrategias creativas a las que se les atribuye el milagro económico y social del que hoy en día goza.

Según Yew (2000), él junto a sus ministros sabían muy poco sobre cómo gobernar cuando iniciaron su gestión en 1959. Lo único con lo que contaban era un tremendo deseo de cambiar las injusticias de la sociedad. Para lograr eso era necesario ganar el poder político, lo cual facilitaría tener a los empleados de su lado y simultáneamente atender las necesidades de los inversionistas cuyo capital, conocimientos, habilidades administrativas y mercados, harían posible ganarse la vida sin el apoyo de sus vecinos más cercanos. Si existía una fórmula para el éxito, para ellos se centraba en estudiar constantemente cómo funcionaban las cosas o cómo hacer para que funcionaran mejor. Si algo no resultaba o sus resultados eran pobres, no se gastaban más recursos en ello.

### **Los primeros pasos del modelo singapurense**

Al principio de la administración del Partido de Acción Popular (PAP), la atención estaba centrada en el desarrollo económico. Pocos recursos eran asignados a los temas sociales.

Además, el liderazgo del partido de gobierno tomó un enfoque de política social diferente al adoptado por Inglaterra y otras naciones europeas: en lugar de utilizar la política social como medio para atender las necesidades sociales y redistribuir el ingreso, las políticas sociales se implementaban con la intención que sirvieran a los intereses del desarrollo económico.

Las tres grandes iniciativas de política social con las que iniciaron fueron la provisión pública de vivienda, educación y seguridad social. Para la primera se creó la Junta de Desarrollo de Vivienda en 1960, lo que ayudó a la expansión de la vivienda pública. Llama la atención que tanto la provisión de vivienda como de educación fueron vistas con fines industrializadores. La apuesta por estos proyectos tuvo un gran significado, no solo porque una población más educada y con vivienda segura ayudaba al objetivo de alcanzar la estabilidad social, sino porque eran caminos para construir una fuerza de trabajo más productiva (Rodan, 1989, citado en Ng, 2004).

Así, en los años sesenta se dio un aceleramiento en la construcción de escuelas y viviendas públicas. Se estima, por ejemplo, que en 1964 se construía una escuela cada tres semanas, y que entre 1961 y 1964 se construyeron más de 51,000 viviendas de bajo costo (Ng, 2004).

El sistema de seguridad social implementado era muy diferente del que prevalecía en Europa y en otros países, ya que no existía un seguro social. A cambio de ello, el gobierno promovió la expansión de un sistema de ahorro obligatorio para la vejez, conocido como Fondo de Previsión Central (FPC), el cual había sido introducido en 1955 cuando el país todavía era colonia inglesa, como respuesta a la extensión de la pobreza y privaciones que quedaron en el país después de la ocupación japonesa.

### **Construcción del modelo singapurense moderno: el Fondo de Previsión Central como piedra angular de la política social**

Desde 1965, Singapur ha experimentado una profunda transformación económica y social. Pasó de ser un territorio bajo la colonia británica a una nación caracterizada por la riqueza

y oportunidades para su gente. Objetivos tales como contar con una vivienda digna, seguridad de ingresos en la vejez, buena atención de salud y educación universal han sido alcanzados sin impedir el aumento de la productividad y el desarrollo económico.

El modelo de política social de Singapur está basado en la premisa que la gente puede tomar las acciones necesarias para evitar caer en la necesidad de asistencia pública, ya sea por medio del ahorro programado a lo largo de la vida o apoyándose en lo que puede proveer la familia o la comunidad.

Lo anterior no significa que no exista gasto social en la esfera pública, como se verá más adelante. De hecho, la educación es uno de los pilares donde más han invertido los diferentes gobiernos de Singapur desde 1965 hasta la fecha. Sin embargo, en la medida de lo posible, esta carga financiera se ha ido pasando a lo largo de los años al FPC.

Por otra parte, la política social está diseñada de manera tal que facilite el crecimiento económico. Esto no implica que los programas sociales no tengan como objetivo cumplir metas sociales. De hecho, existe evidencia sustancial que muestra cómo la política social ha contribuido a mejorar los niveles de vida de la población singapurense.

La compatibilización de lo económico con lo social se hace por medio del FPC. De ahí que dicho Fondo esté en el corazón de todas estas apuestas sociales del país. También actúa como instrumento de política monetaria en los momentos que resulta necesario. De hecho, durante la recesión ocurrida en 1983, así como en 1998, las tasas de contribución fueron disminuidas para aliviar tanto las reducciones salariales a las que se vieron sometidos los trabajadores como los costos laborales de los empleadores, de manera que se ayudara a dinamizar la economía.

Como se señaló en el acápite anterior, el FPC nació como medio para generar ingresos suficientes para el retiro. Sin embargo, a mediados de los años sesenta se comenzó a expandir hacia otras áreas que hoy en día constituyen los pilares de la política social de Singapur, a saber: salud, educación, propiedad de la vivienda,

protección de la familia y mejora de los activos. Para ello se estructuraron tres cuentas en el FPC: la Cuenta Ordinaria, la Cuenta *Medisave* y la Cuenta Especial.

En esta sección se presenta una breve descripción de las funciones prerretiro que desempeña el FPC a lo largo del ciclo de vida de las personas.

**Propiedad de la vivienda.** La propiedad de la vivienda es una de las apuestas más importantes que ha hecho Singapur en la vida de sus ciudadanos, y parte del reconocimiento de que la propiedad de la vivienda crea arraigo e identidad nacional. Es una manera de sentirse identificado con la cultura de trabajo y de sentir que el trabajo duro permite tener activos importantes al cabo de algunos años. Como señala Lee Kuan Yew, «mi preocupación principal era ofrecer a cada ciudadano una apuesta en el país y en el futuro. Yo quería una sociedad de propietarios. He visto el contraste entre cuadras de apartamentos con alquileres de bajo costo, en muy mal estado, y otras cuadras con orgullosos propietarios de vivienda. A partir de entonces, mi convicción fue que si cada familia podía ser propietaria de su hogar, el país sería mucho más estable» (Yew, 2000)

Esta meta fue alcanzada por medio de la vinculación de la Junta de Desarrollo de la Vivienda y del FPC. En 1968 el gobierno pasó una legislación mediante la cual se aumentó la tasa de ahorro obligatorio, al mismo tiempo que permitía que los ahorros del FPC pudieran ser utilizados para la compra de viviendas. Producto de esta política, la tasa de propiedad de vivienda ha pasado de cerca del 29% en 1970, a aproximadamente el 89% en el 2009 (Vasoo y Lee, 2001; Statistics Singapore, 2010).

Los miembros del FPC tienen la oportunidad de ser dueños de sus residencias, ya sea por medio del Esquema Público de Viviendas o por medio del Esquema de Propiedades Residenciales. Estos esquemas permiten el ahorro en la Cuenta Ordinaria, de la cual se financia la compra de viviendas públicas o privadas (hipoteca y cuota mensual). Bajo ambos esquemas, el miembro del FPC tiene la potestad de hacer un préstamo por el 100% del valor de la propiedad. Si la propiedad es vendida en el futuro,

**Singapur ha logrado alcanzar una escolaridad promedio de 9.7 años de estudio aprobados en personas de 25 años y más**

el monto que fue prestado debe ser pagado al FPC con los intereses. No existe un límite de veces para efectuar compra de propiedades.

Al analizar la política de vivienda de Singapur, es necesario reconocer dos puntos importantes. El primero es que ha promovido la integración social de grupos de diferentes ingresos y etnias. Singapur es un país multirracial, por lo que ha habido un especial cuidado en evitar la creación de guetos étnicos que puedan afectar la cohesión social. En otras palabras, la política de vivienda ha permitido mantener al mínimo los niveles marginalidad y exclusión social, así como una configuración social que ha facilitado el empoderamiento y la inclusión (Sherraden et al., 1995, citados en Vasoo y Lee, 2001).

El segundo es que no se trata exclusivamente de proveer cualquier tipo de vivienda a las familias. De hecho, en los últimos años se ha dado especial prioridad a la satisfacción de las necesidades de la población. Es así como la idea de «escalar a una mejor vivienda», es decir, la mejora continua de la propiedad, ha sido incorporada en la política de vivienda.

**Inversiones.** Los miembros del FPC tienen la oportunidad de invertir parte de sus ahorros en varios esquemas de inversión aprobados por la Junta del Fondo. Bajo este esquema, los balances por encima de 20,000 dólares singapurenses pueden ser invertidos ya sea en depósitos fijos, anualidades, pólizas de seguros ligados a inversiones, fondos de intercambio comercial y bonos garantizados del gobierno, entre otros instrumentos.

Dado que el objetivo del esquema de inversión es mejorar los rendimientos de largo plazo de las cuentas de retiro de los miembros del FPC, las ganancias son acreditadas a la cuenta de donde se originó la transacción en cada ejercicio, y las pérdidas incurridas no deben ser canceladas (Loke y Cramer, 2009).

**Educación.** A inicio de los años 60, el único recurso con el que contaba Singapur era su gente, por lo que educar a su población era una de las tareas primordiales. De ahí que desde la época de la independencia hasta la fecha, las élites singapurenses hayan visto la educación como un eje del crecimiento económico, la armonía social y la riqueza nacional.

A diferencia de otros pilares sociales, la educación ha sido objeto de fuertes inversiones públicas. Según Khan (2001), la justificación de la financiación gubernamental incluye factores económicos y sociales. Por una parte, la creación de una visión de nación en una sociedad multicultural requiere el desarrollo de una identidad común y un sentido de pertenencia. De acuerdo con las autoridades singapurenses, estos valores solo pueden ser inculcados por medio de la adopción de un sistema escolar uniforme. Es por ello que la educación primaria gratuita fue introducida desde 1966, seguida de la educación secundaria, la cual garantizaba la igualdad en acceso a todas las razas y grupos religiosos.

Por el lado económico, los altos niveles de desempleo y subempleo que prevalecían en los años sesenta, y la necesidad de un plan que pudiera proveer un fundamento sólido para el despegue económico, sugerían que el país requería una masa de trabajadores educados. Se creyó que la inversión en educación permitiría aumentar el crecimiento económico y los niveles de productividad de la fuerza laboral por medio de la transferencia de tecnología.

El FPC, sin embargo, también juega un rol importante dentro del sistema educativo. Sus miembros pueden hacer uso de hasta un 40% de los fondos de sus cuentas ordinarias para ayudar a financiar la educación de sus hijos o de su propia educación postsecundaria en las instituciones educativas aprobadas. Dado que los ahorros del FPC tienen como fin último satisfacer las necesidades financieras en el retiro y vejez de sus miembros, es necesario realizar el pago de estos préstamos educativos a las cuentas del FPC, con intereses, un año después de efectuada la graduación o de haber finalizado el curso de estudio<sup>8</sup> (Loke y Cramer, 2009).

Bajo este esquema, Singapur ha logrado alcanzar una escolaridad promedio de 9.7 años de estudio aprobados de personas de 25 años y más. Su enfoque ha ido cambiando hacia el

---

8. Los pagos se realizan en un solo monto o de manera mensual por un período máximo de 12 años. Quienes no realizan el pago de este préstamo enfrentan acciones legales.

aumento de los niveles de calidad y la consolidación del bilingüismo, de manera tal que al 2009, del total de personas entre 25 y 59 años, aproximadamente el 90% contaba con al menos estudios de secundaria (Singapore Statistics, 2010).

**Salud.** El sistema de salud singapurense se basa en una combinación de elementos, a saber: la responsabilidad individual, el apoyo de la comunidad y subsidios del gobierno para hacer que el servicio de salud básico esté al alcance de todos los ciudadanos. Para pagar los servicios de salud, el gobierno ha creado un esquema de dos redes de seguridad al interior del FPC: *Medisave* y *Medishield*.

El *Medisave* es el esquema nacional de ahorro dentro del FPC introducido en 1984, para el cual existe una cuenta especial de ahorro para gastos de hospitalización del individuo y sus familiares (cuenta *Medisave*, dentro del FPC). Esta red de salud también puede ser utilizada en el caso de necesidad de tratamientos de alto costo, como quimioterapia y radioterapia, así como gastos de hospitalización (The Sunday Times, 2010).

Por su parte, el *Medishield* es un seguro médico «catastrófico», diseñado para ayudar a los ciudadanos a pagar parte de los altos costos por hospitalización en el caso de tratamiento de enfermedades serias que requieren períodos largos de estadía en el hospital, por ejemplo, las diálisis de riñón (The Sunday Times, 2010).

Asimismo, en el año 2002 el Ministerio de Salud lanzó un programa denominado *Elder Shield*, que opera como un esquema de seguro de bajo costo que cubre discapacidades severas. Este esquema provee protección financiera para aquellos que necesiten cuidados especiales durante su retiro y vejez. Todos los miembros del FPC están cubiertos automáticamente por este esquema a partir de los 40 años, a menos que decidan no estarlo (Loke y Cramer, 2009).

**Empleo.** En Singapur no existe un sistema de seguro para los desempleados. La visión del gobierno es que la mejor manera de asistir a los individuos que se encuentran en una situación laboral inestable o en desempleo es por medio de la reactivación laboral en lugar de un apoyo financiero puntual. De ahí que los pro-

gramas de ayuda financiera sean bastante reducidos y/o enfocados en personas con alguna discapacidad que les impida el pleno desenvolvimiento en actividades laborales.<sup>9</sup> La asistencia gubernamental para las personas desempleadas se centra en el desarrollo de nuevas capacidades mediante programas de reconversión laboral y la provisión de servicios de consejería y de bolsas de trabajo (Wai-Lam, 2000).

El FPC también contempla otras medidas vinculadas al mercado laboral, cuya concepción nace de una visión que las autoridades singapurenses denominan *workfare*, es decir, bienestar desde el trabajo, cuyo objetivo es proveer apoyo a las personas trabajadoras de bajos ingresos para mejorar sus condiciones de progreso futuro.

Este esquema de «bienestar desde el trabajo» tiene dos grandes componentes que han sido introducidos recientemente: el Esquema de Ingreso Suplementario (*Workfare Income Supplement Scheme*) y el Esquema de Apoyo en Formación/Capacitación (*Workfare Training Support Scheme*). El primero fue introducido en el 2007 y opera como un suplemento de los salarios de trabajadores mayores con remuneraciones bajas y que trabajan regularmente. De este ahorro, una parte es utilizada para aumentar los activos de la cuenta del FPC y otra es pagada en efectivo para que los trabajadores puedan satisfacer sus necesidades más inmediatas. A pesar de que el énfasis es recompensar a las personas por su trabajo, este esquema provee un ingreso importante para los trabajadores con salario bajo, al mismo tiempo que preserva la ética de trabajo (Ministry of Manpower, 2010).

El Esquema de Apoyo en Formación/Capacitación es un complemento del apoyo en el ingreso. El objetivo de este esquema es capacitar y actualizar las capacidades de los trabajadores de bajos ingresos, de manera que puedan ganar más y tener mayores posibilidades de acceder a un empleo mejor remunerado.

**El sistema de salud singapurense se basa en una combinación de elementos: la responsabilidad individual, el apoyo de la comunidad y subsidios del gobierno para hacer que el servicio de salud básico esté al alcance de todos los ciudadanos**

---

9. Estos programas son los siguientes: *Public Assistance Scheme*, *Interim (Short Term) Financial Assistance*, *Rent and Utilities Assistance Scheme* y *Medifund*.

**Otros esquemas de seguridad.** La Junta del FPC ha extendido otros dos esquemas de seguridad para sus miembros: el Esquema de Protección de Dependientes y el Esquema de Protección de la Vivienda. El primero es un seguro temporal que ofrece a los miembros y sus familiares un colchón financiero en caso de muerte o invalidez permanente. El segundo es un seguro que ofrece el pago de la hipoteca de la vivienda en caso de incapacidad o muerte del miembro del FPC.

### ¿Cómo se financia la política social de Singapur?

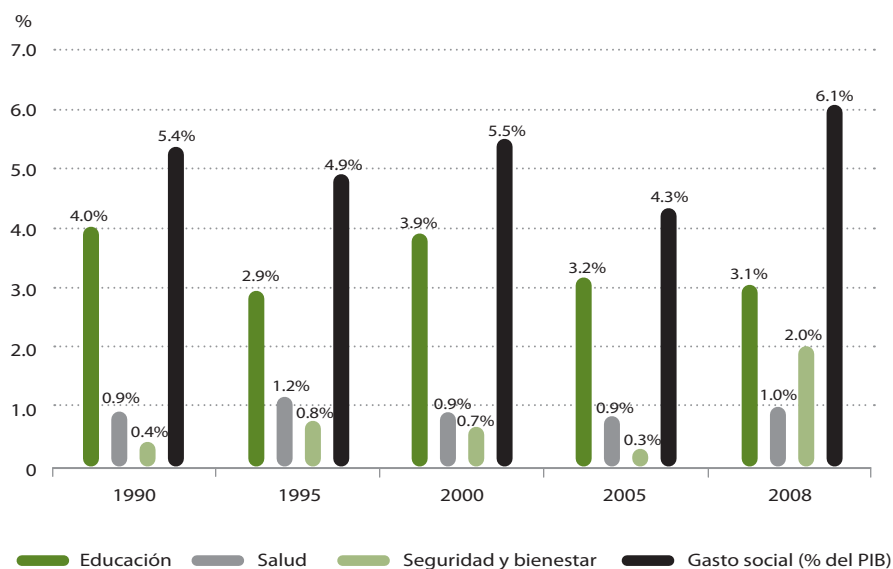
La apuesta social de Singapur es financiada por medio de las contribuciones al FPC más el gasto social que realiza el Estado. En los últimos 20 años el gobierno singapurense ha dedicado entre el 5% y 6% de sus recursos para garantizar educación, salud y seguridad social para sus habitantes (véase gráfico 12.7).

Sin embargo, estos recursos no serían suficientes para aumentar los niveles de desarrollo humano como lo ha hecho este país en las úl-

timas tres décadas. Para esto, el rol del Fondo de Previsión Central ha sido fundamental desde 1955 hasta la fecha. Como se señalaba anteriormente, este fondo opera por medio de tres cuentas en las cuales empleados y empleadores hacen contribuciones obligatorias. Estas tasas de contribución han variado en el tiempo, pasando de ser del 10% del salario total en 1955 (5% pagado por empleadores y 5% por empleados), hasta un máximo del 50% en 1985 (25% de aportaciones de los empleadores y 25% de los empleados). Actualmente, tal como lo muestra el gráfico 12.8, la tasa de contribución es del 35% (15% para empleadores y 20% para empleados).

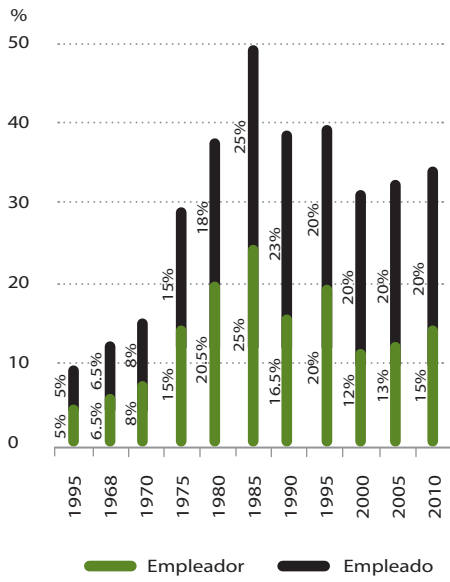
Esta manera de operar la política de ahorro obligatorio para las necesidades que surgen a lo largo del ciclo de vida ha tenido un impacto positivo en los niveles de ahorro doméstico de Singapur. Así, las tasas de ahorro han pasado de representar un 10% del PIB en 1955, a más del 50% del PIB en el 2009 (gráfico 12.9). Este indicador indirectamente da una orientación de cuán importante es el FPC en la provisión de recursos para las apuestas en el bienestar de la gente.

**GRÁFICO 12.7 // Gasto social de Singapur, en porcentaje del PIB (1990-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Asian Development Bank, 2010.

**GRÁFICO 12.8 // Contribuciones de empleadores y empleados al FPC, en porcentaje del salario total (1955-2010)**



Fuente: Central Provident Fund, 2010.

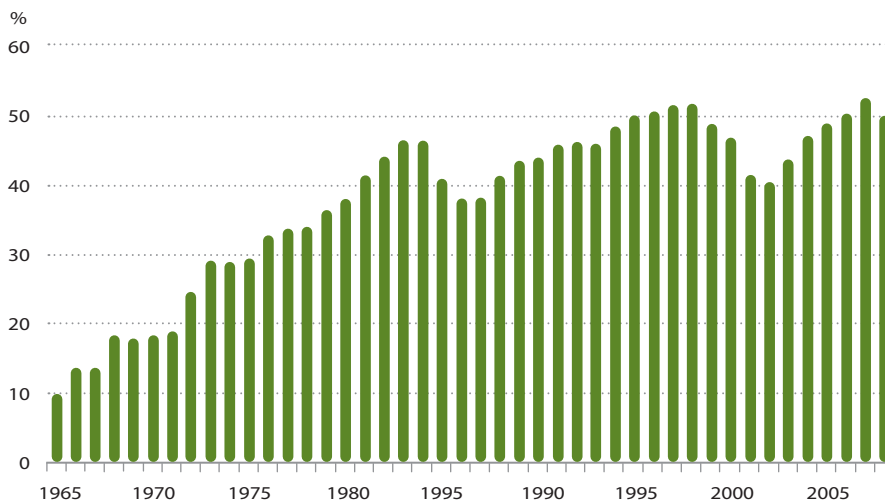
Consecuentemente, no existe una alta dependencia de los niveles impositivos preva-

lecientes en el país. De hecho, en los últimos 20 años la carga tributaria de Singapur ha sido inferior al 18% del PIB, que es el promedio latinoamericano actual. La carga tributaria máxima registrada ha sido del 17.3% del PIB en 1994, y del 13.3% en el 2009 (gráfico 12.10).

En resumen, Singapur ejemplifica una manera diferente de hacer las cosas. Un modelo del siglo XXI, donde las ideas occidentales y orientales se han mezclado de forma que sean adecuadas a su contexto cultural. Se trata de un país con una corta historia de industrialización, que ha sabido evitar los errores que han asolado a muchos de los estados de bienestar existentes y, a la vez, ha aprendido de las mejores prácticas mundiales.

El modelo tiene sus vulnerabilidades, sin duda: su principal amenaza es la insuficiencia de la red de seguridad social para abatir la disparidad de ingresos, lo que se ha convertido actualmente en la máxima prioridad de las autoridades públicas. Sin embargo, comparado con otros modelos en donde el riesgo de insolvencia es alto por el envejecimiento de la población y por el aumento en las tasas de desempleo, el de Singapur parece más exitoso.

**GRÁFICO 12.9 // Ahorro doméstico de Singapur, en porcentaje del PIB (1955-2009)**



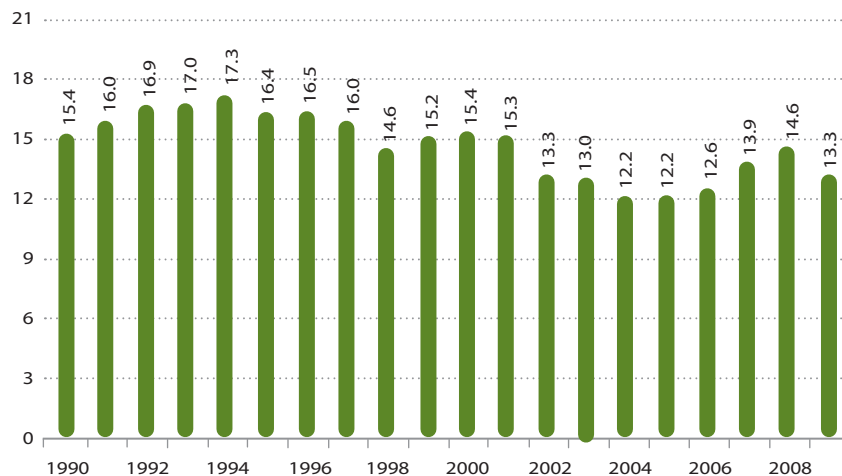
Fuente: World Development Indicators, 2010.



La experiencia de los países nórdicos  
y Singapur nos muestra que es posible  
construir una sociedad con alto  
desarrollo humano en tan solo una  
generación



**GRÁFICO 12.10 //** Carga tributaria de Singapur, en porcentaje del PIB (1990-2009)



Fuente: World Development Indicators, 2010.

## Lecciones para El Salvador

De la revisión de los dos modelos de política social examinados se derivan varias lecciones que pueden servir de referencia en la construcción de la nueva política social en El Salvador.

En primer lugar, es evidente que no existe un modelo único de política social que lleve a la creación y aumento sostenido del bienestar de la gente. Lo que sí existe es una serie de condiciones de partida que hacen relativamente más fácil construir una sociedad con alto desarrollo humano.

Una de esas condiciones de partida es reconocer que la construcción del modelo de política social debe estar vinculada a la aspiración colectiva de la sociedad que se quiere construir. Esto significa que no se trata de importar modelos, sino de construirlos tomando en cuenta el contexto, las especificidades y la cultura del país. Un buen punto de partida para El Salvador, por ejemplo, podría ser el contrato social establecido en la *Constitución de la República*.

También es importante señalar que la experiencia de estos países nos muestra que, a di-

ferencia de lo que convencionalmente se cree, no es prerequisite que un país sea rico para invertir en lo social. Tanto para el caso de los países nórdicos como para Singapur, los modelos de política social comenzaron a construirse en condiciones de pobreza muy generalizadas. En otras palabras, la experiencia de estos países muestra que aun desde las situaciones más acuciantes es posible construir, con recursos propios, naciones con alto desarrollo humano.

Ligado al punto anterior se encuentra que el modelo nunca se termina de construir. Las sociedades están expuestas a una cantidad de situaciones, externas e internas, a las cuales hay que dar respuesta desde un marco coherente de políticas públicas. Por ello, tal como lo señala la experiencia de estos países, el modelo de política social es un trabajo en progreso.

Otra cuestión de especial importancia es la necesidad de mantener un diálogo permanente entre los actores encargados de dar rumbo al país (empleadores, empleados y gobierno, según las experiencias analizadas). Este ejercicio es el que permite que posiciones encontradas sean superadas en favor de la construcción de una mejor sociedad. Tanto

**Es evidente que no existe un modelo único de política social que lleve a la creación y aumento sostenido del bienestar de la gente. Lo que sí existe es una serie de condiciones de partida que hacen relativamente más fácil construir una sociedad con alto desarrollo humano**

la creación de riqueza económica como del bienestar de la gente requieren un esfuerzo de la sociedad y un horizonte compartido. En esta misma dirección podría afirmarse que es

imposible contar con una buena política social donde el Estado es débil y no puede garantizar niveles mínimos de institucionalidad y seguridad jurídica y ciudadana.

**CUADRO 12.5 //** Conceptualización, operativización y resultados sociales y económicos de la política social de los países nórdicos y Singapur

PAÍS	CONCEPTUALIZACIÓN	¿CÓMO SE HA OPERATIVIZADO LA POLÍTICA SOCIAL?			RESULTADOS	
	Enfoque	Alcance (áreas)	Cobertura	Mecanismo de financiamiento	Indicadores sociales	Indicadores económicos
Nórdicos	Política social independiente de los resultados económicos; enfoque de derechos (universalismo como principio); desarrollo de capacidades (ciclo de vida); progresividad en ámbitos cubiertos; independencia económica de la mujer (dos proveedores); solidaridad y aversión hacia la desigualdad; empleo como eje central; delimitación clara de competencias entre familia, Estado y mercado; financiamiento de la política con recursos propios	Familia, educación, salud, capacitación y empleo, pensiones, discapacidad y atención a familiares de sobrevivientes, propiedad de la vivienda	Toda la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impuestos</li> <li>Contribuciones empleado y empleador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 169 países): 1 (N), 9 (S), 16 (F), 19 (D).</li> <li>Índice de Prosperidad (Legatum Institute, 110 países): 1 (N), 2 (D), 3 (F), 6 (S)</li> <li>Calidad del sistema educativo (WEF, 139 países): 6 (F), 8 (S), 10 (D), 19 (N)</li> <li>Calidad de la educación en matemáticas y ciencias (WEF, 139 países): 3 (F), 19 (D), 20 (S), 64 (N),</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidad para hacer negocios (183 países): 6 (D), 10 (N), 16 (F) y 18 (S).</li> <li>Índice Competitividad Global (139 países): 2 (S), 7 (F), 9 (D) y 14 (N).</li> <li>Índice de Libertad Económica (179 países): 9 (D), 17 (F), 21 (S), 37 (N).</li> <li>Índice Percepción de Corrupción (180 países): 2 (D), 4 (S), 6 (F), 11 (N).</li> </ul>
Singapur	Política social subordinada a política económica; productivista (educación para la competitividad); instrumento de cohesión social; progresividad en ámbitos cubiertos; empleo como eje central; incorporación progresiva de la mujer en el mercado laboral; financiamiento de la política con recursos propios	Familia, educación, salud, capacitación y empleo, pensiones, propiedad de la vivienda, inversiones bursátiles	Miembros del Fondo de Previsión Central (incluye a personas del sector informal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo de Previsión Central</li> <li>Gasto público (impuestos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Desarrollo Humano (169 países): posición 27</li> <li>Índice de Prosperidad (Legatum Institute, 110 países): posición 17</li> <li>Calidad del sistema educativo (WEF, 139 países): posición 1</li> <li>Calidad de la educación en matemáticas y ciencias (WEF, 139 países): posición 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidad para hacer negocios (183 países): posición 1</li> <li>Índice Competitividad Global (139 países): posición 3</li> <li>Índice de Libertad Económica (179 países): posición 2</li> <li>Índice Percepción de Corrupción (180 países): posición 3</li> </ul>

Nota: Noruega (N); Dinamarca (D); Suecia (S); Finlandia (F).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD, 2010; Legatum Institute, 2010; World Economic Forum, 2010; World Bank, 2010; Transparency International, 2010; The Heritage Foundation, 2010.

Asimismo, no existe razón por la cual lo económico deba estar divorciado de lo social, ni viceversa. La política social y la política económica son dos realidades inseparables: el bienestar no solo depende de una política social activa, sino de un ambiente económico propicio para el desarrollo de capacidades y oportunidades.

Como se decía anteriormente, el reconocimiento y aprovechamiento de estas condiciones de partida han hecho relativamente más fácil el camino hacia el bienestar a estas sociedades. Sin embargo, el hallazgo central de este capítulo, y por ende, la principal lección para El Salvador es que los logros de los países nórdicos y de Singapur responden a un

ejercicio serio de conceptualización de la política social. Para estos países la política social es el medio de provisión de bienestar a sus ciudadanos y la manera de construir economías pujantes y modernas. Consecuentemente, hay una claridad sobre el alcance, cobertura y mecanismos de financiamiento de la política social (cuadro 12.5).

Finalmente, la experiencia de estos países nos muestra que es posible construir una sociedad con alto desarrollo humano en tan solo una generación. Para ello debe estar claro que la prosperidad del mañana comienza a construirse ahora y que, en el mediano y largo plazo, es la ampliación de las capacidades de la gente la que hace posible el desarrollo de un país.





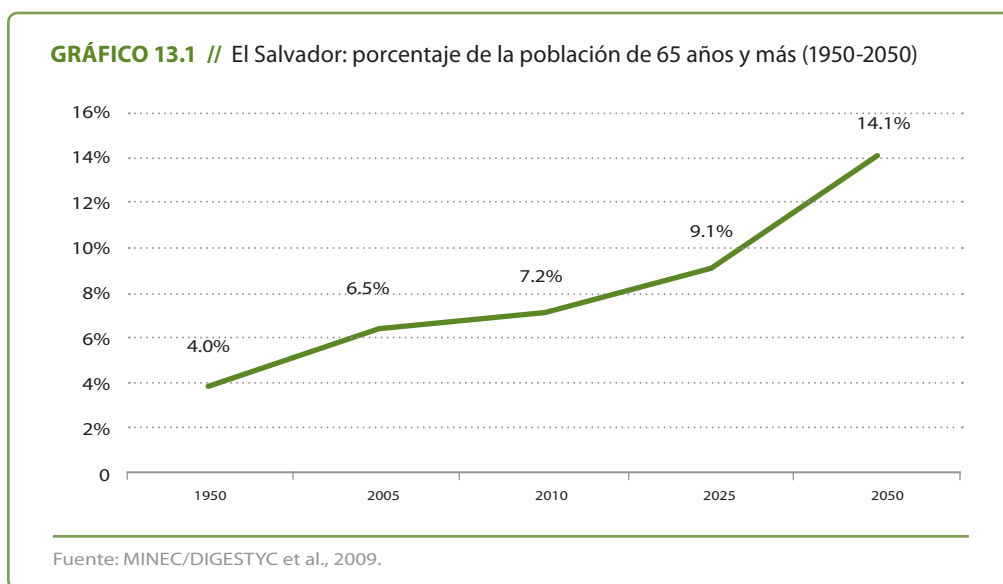
## Un vistazo al futuro: los desafíos y oportunidades de la transición demográfica

En los últimos 60 años El Salvador ha venido experimentando profundos cambios en las estructuras familiares como producto de las tendencias demográficas; estos cambios continuarán acentuándose en las próximas décadas y representan desafíos y oportunidades para toda la sociedad. La conclusión del análisis que acá se presenta es clara: estas tendencias son de tal magnitud que deben ser tomadas en cuenta desde ya en la planificación del país.

### Tendencias demográficas nacionales y mundiales

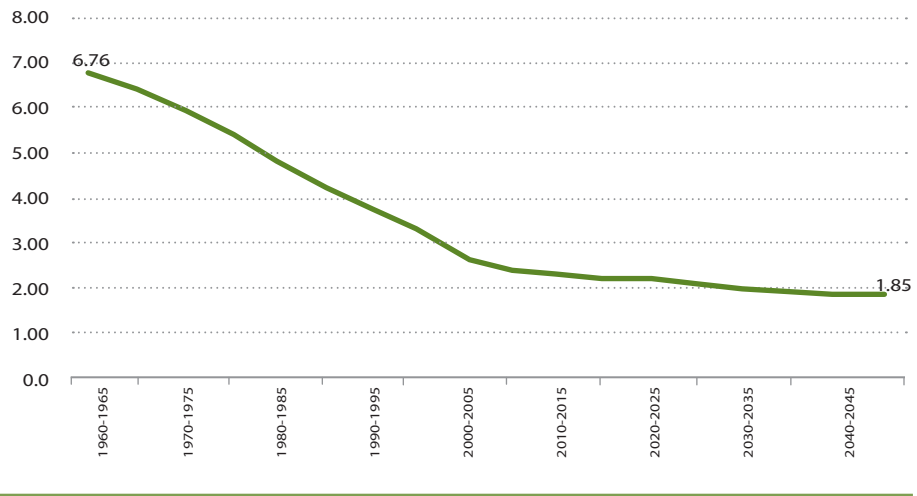
Como se puede apreciar en el gráfico 13.1, la proporción de la población de adultos mayores (65 años y más) en El Salvador se duplicará en 40 años. En 1950 este grupo etario representaba alrededor del 4% del total de la población del país, mientras que en el 2050 llegaría al 14.1%.

El envejecimiento de la población es un fenómeno que está ocurriendo a nivel mundial. En el 2006, casi 500 millones de personas alrededor del mundo tenían más de 65 años, y se prevé que esta cifra se duplique para el 2030. Para el 2010 se estima que, por primera vez en la historia, las personas mayores de 65 años superarán a los menores de 5 años



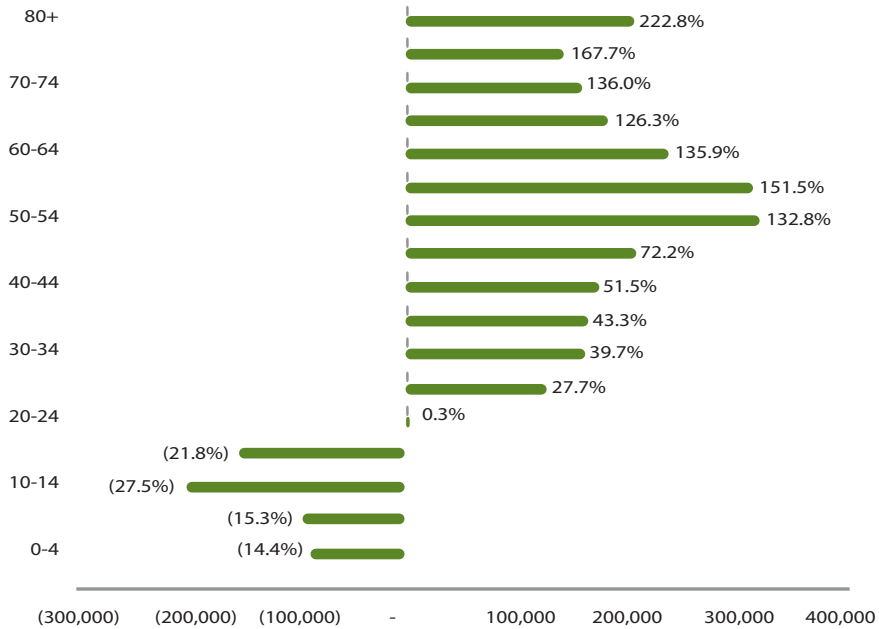


**GRÁFICO 13.2 // El Salvador: tasas globales de fecundidad por quinquenios**



Fuente: MINEC/DIGESTYC et al., 2009.

**GRÁFICO 13.3 // Cambio proyectado de la población total y en porcentajes, según rangos de edades (2010-2050)**



Fuente: MINEC/DIGESTYC et al., 2009.

### RECUADRO 13.1 // TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA: UN PROCESO GLOBAL

El envejecimiento de la población es un fenómeno que está ocurriendo a nivel mundial. En el 2006, casi 500 millones de personas alrededor del mundo tenían más de 65 años, y se prevé que esta cifra se duplique para el 2030. Por otro lado, para el 2010 se estima que por primera vez en la historia las personas mayores de 65 años superarán a los menores de 5 años, y es en los países en vías de desarrollo donde este envejecimiento se produce más rápidamente. Mientras que a Francia le tomó más de un siglo doblar la proporción de adultos mayores de 65 años, a Brasil le tomará alrededor de 21 años, es decir, se dará un envejecimiento de su población dentro de una misma generación (National Institute on Aging, 2007).

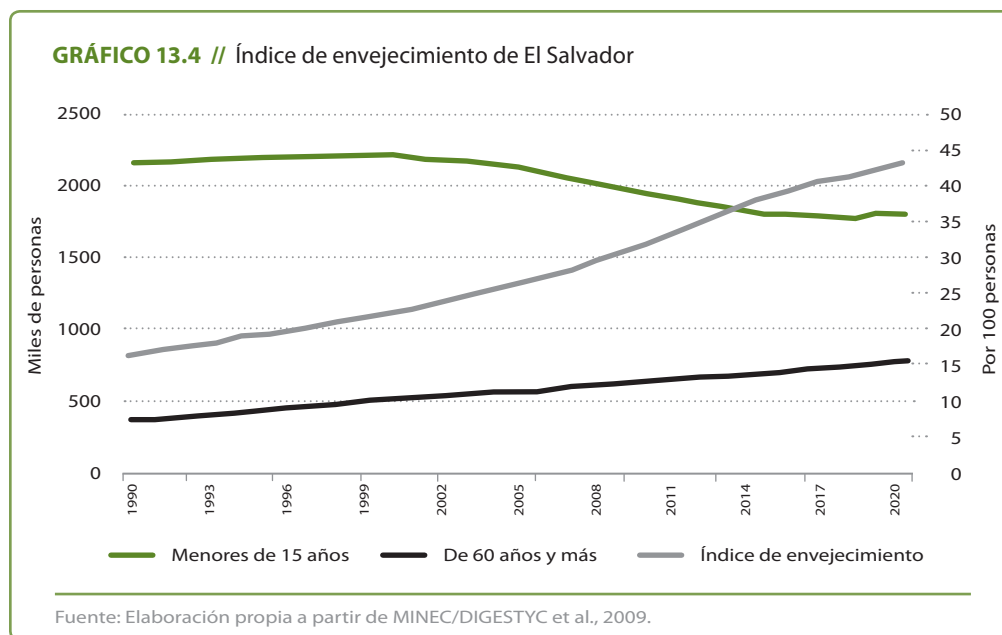
De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre los años 2000 y 2050 la población de adultos mayores en América Latina y el Caribe pasará de 41 millones a 184 millones. El Salvador no se escapa de este fenómeno: junto con Costa Rica y Panamá se encuentran entre los países con mayor población en proceso de envejecimiento en Centroamérica y en el continente (OPS, 2007).

Un factor que ha contribuido al cambio en la estructura de edad de la población es el incremento en la esperanza de vida. Hace 60 años, la esperanza de vida al nacer era de 45 años, mientras que para el quinquenio 2005-2010 aumentó a 71 años, y se estima que para el quinquenio 2045-2050, llegará a 77.8 años (MINEC/DIGESTYC et al., 2009).

Por otro lado, el país ha experimentado una notable y constante reducción en el número de hijos de las mujeres en edad fértil (tasa de fecundidad) desde los años sesenta (gráfico 13.2). En los países desarrollados, la caída en las tasas de fecundidad explica las proyecciones de reducción de la población total. En el caso de El Salvador, se proyecta

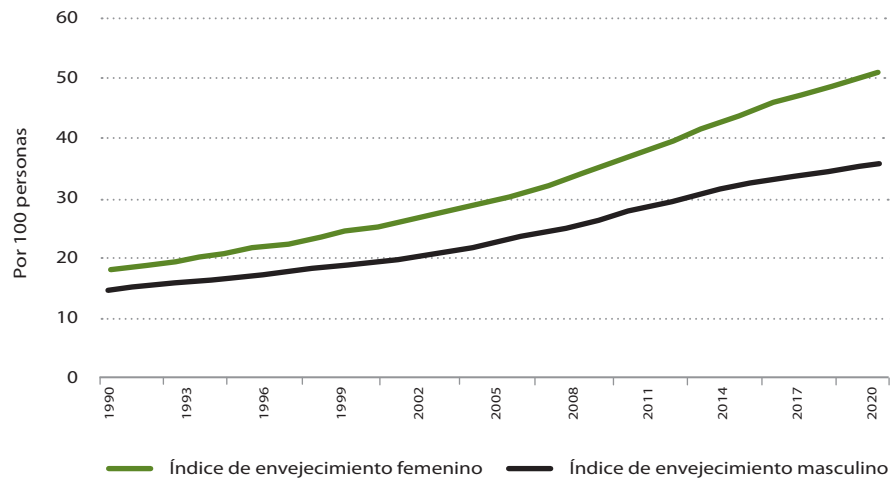
que para el 2025 la tasa de fecundidad estará por debajo del mínimo necesario para reponeer la población.

Como consecuencia del incremento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de fecundidad, la estructura de edades de la población salvadoreña continuará cambiando. En el gráfico 13.3 puede apreciarse que la población más joven del país se reducirá en las próximas décadas, mientras que la de adultos mayores experimentará un fuerte crecimiento. Obsérvese además, que por estratos de edades, los grupos poblacionales de mayor expansión durante los próximos 40 años serán los de 75 a 79 años, que crecerán un 167.7%, y los de más de 80 años, que crecerán un 222.8%.



**Las mujeres cuentan con una menor participación en el sistema de pensiones y, en la medida en que esta tendencia continúe, una mayor proporción de mujeres no contará con respaldo durante su vejez**

**GRÁFICO 13.5 // El Salvador: índice de envejecimiento por género**



Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC/DIGESTYC et al., 2009.

### Trayectoria del índice de envejecimiento

El índice de envejecimiento se define como el cociente entre la población de 60 años y más y la población menor de 15 años. El gráfico 13.4 (ver página anterior) muestra que la población menor de 15 años está disminuyendo y continuará con esa tendencia en los años venideros, mientras que para la población de 60 años y más se pronostica un aumento sostenido a lo largo del tiempo. Con los datos y proyecciones para estos grupos etarios se calcula que para 1990, el índice de envejecimiento fue de 17 personas mayores por cada 100 menores de 15 años; para el 2010 es de 32, y para el 2020 será de 43 personas.

El índice de envejecimiento es marcadamente diferente entre hombres y mujeres: en el 2010 se estima que hay en El Salvador 36 mujeres mayores por cada 100 menores de 15 años. En el caso de los hombres, el índice de envejecimiento para este mismo año es de 27 personas. En el gráfico 13.5 puede observarse que a lo largo del tiempo la brecha entre los índices de envejecimiento va en aumento.

El análisis del envejecimiento por género es importante porque muestra las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, en don-

de las primeras, al vivir más tiempo, demandan más recursos. Además, si las mujeres reciben en promedio menos ingresos que los hombres en su vida laboral, llegan a la vejez con desventajas económicas y sociales que las vuelven más vulnerables. De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, las mujeres cuentan con una menor participación en el sistema de pensiones y, en la medida en que esta tendencia continúe —aunada al hecho de que un mayor porcentaje de mujeres no tendrá hijos—, una mayor proporción de mujeres estará menos respaldada durante su vejez.

Por otro lado, habrá una creciente proporción de adultos de 50 y 60 años que tendrá que afrontar la responsabilidad de cuidar a sus padres, fenómeno que era menos común en las décadas precedentes.

El proceso de migración de la población en edad fértil y de mayor productividad acelera el proceso de envejecimiento. Las proyecciones demográficas actuales son conservadoras, pues asumen que las tasas netas de migración se irán reduciendo en las próximas décadas tal como se muestra en el gráfico 13.6. De no ser así y de continuar los masivos flujos migratorios, el proceso de envejecimiento se acelerará.

## RECUADRO 13.2 // ARREGLOS FAMILIARES EN EL SALVADOR DE HOY

La unidad de análisis que tradicionalmente se utiliza a nivel microeconómico es el hogar. La Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) define en sus encuestas al hogar como el grupo de personas que comparten la misma residencia y los gastos de alimentos. De esta forma, el concepto de hogar difiere del concepto de familia, pues este último se refiere a un grupo de personas que viven juntas y que están unidas por vínculos de parentesco, ya sea consanguíneo, por matrimonio o por adopción.

Para entender las estructuras o arreglos familiares de El Salvador de hoy, se procedió a recuperar la información de las familias a partir de la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples* (EHPM). La conclusión de ese análisis es que, hoy por hoy, es difícil hablar de una «familia típica» en El Salvador, pues coexisten una amplia variedad de arreglos familiares.

De esta manera, el 38% de los arreglos familiares pueden catalogarse como la familia nuclear tradicional, en la que ambos padres viven junto a sus hijos. Por otro lado, casi el 24% de las familias son de tipo monoparental, es decir, los hijos viven solamente con la madre o con el padre. El 27% de las familias pueden clasificarse como familias extendidas, es decir, aquellas en que la familia nuclear (padres e hijos) viven con otros parientes (abuelos, tíos, primos, etc.). Casi un 9% de los salvadoreños viven solos. Es evidente que en El Salvador no existe una forma predominante de arreglo familiar.

**CUADRO 13A //** Tipo de arreglo como porcentaje del total de arreglos familiares (2008)

TIPO DE FAMILIA	ARREGLO FAMILIAR	GÉNERO DEL JEFE DE FAMILIA		
		Mujer	Hombre	Total
Nuclear	Ambos padres con hijos	2.79%	35.20%	37.99%
	Padre o madre con hijos	11.24%	1.56%	12.8%
	Ambos padres sin hijos	0.68%	7.10%	7.78%
Extendida	Ambos padres con hijos y con parientes	1.51%	11.25%	12.76%
	Un padre con hijos y con parientes	9.63%	1.41%	11.04%
	Ambos padres sin hijos y con parientes	0.38%	2.60%	2.98%
	Parientes en familia	3.85%	1.88%	5.73%
	Viven con conocidos	0.12%	0.10%	0.22%
	Viven solos	3.79%	4.91%	8.71%
<b>Total</b>		<b>33.98%</b>	<b>66.02%</b>	<b>100.00%</b>

### Arreglos familiares de los niños

Del total de niños (entre 0 y 17 años), un 69.5% vive con ambos padres y un 24.2% vive solo con la madre. En cuanto al estado civil de los padres, en el caso de aquellos niños que viven con ambos padres, el 56.6% de los padres están casados y el 43.3% están acompañados. Del total de niños que solamente viven con la madre, el 65.3% de las madres están separadas, el 23.4% son viudas, el 7.4% son solteras y el 3.4%, divorciadas.

### Cambios en los últimos años

Al comparar las estructuras familiares del 2008 con las de 1992 es posible identificar algunas diferencias: ha aumentado la participación de las parejas sin hijos y de las personas que viven solas, y parece haberse producido una leve reducción en la participación de la familia extendida. Esto a su vez se ha traducido en una disminución del tamaño de los hogares y las familias: en promedio, un hogar en 1992 tenía 6 miembros, versus 4 miembros en el 2008.

### Incremento de mujeres jefas de hogar

En 1992, el 26.4% de las familias tenían jefatura femenina, porcentaje que aumentó hasta el 34% en el 2008. Es importante destacar que este aumento en la presencia de mujeres como jefas de hogar no se atribuye exclusivamente a que más mujeres están viviendo solas o sin sus parejas, sino también a que, incluso en aquellos hogares en los que cohabitan parejas, se ha producido un incremento en las mujeres que se identifican como jefas. Aunque todavía persisten brechas importantes entre el porcentaje de hombres y mujeres como jefas de hogar, las tendencias parecen indicar una mayor aceptación del rol de la mujer como jefa de hogar en El Salvador.

**GRÁFICO 13.6 // Tasas netas de migración estimadas para el período 1950-2005 (tasas proyectadas: 2005-2050)**



Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC/DIGESTYC et al., 2009.

**Es de suma importancia aprovechar la oportunidad que brinda el bono demográfico para que el país logre prepararse ante los retos que genera el envejecimiento de su población**

**Oportunidad de esta transición: aprovechar el bono demográfico**

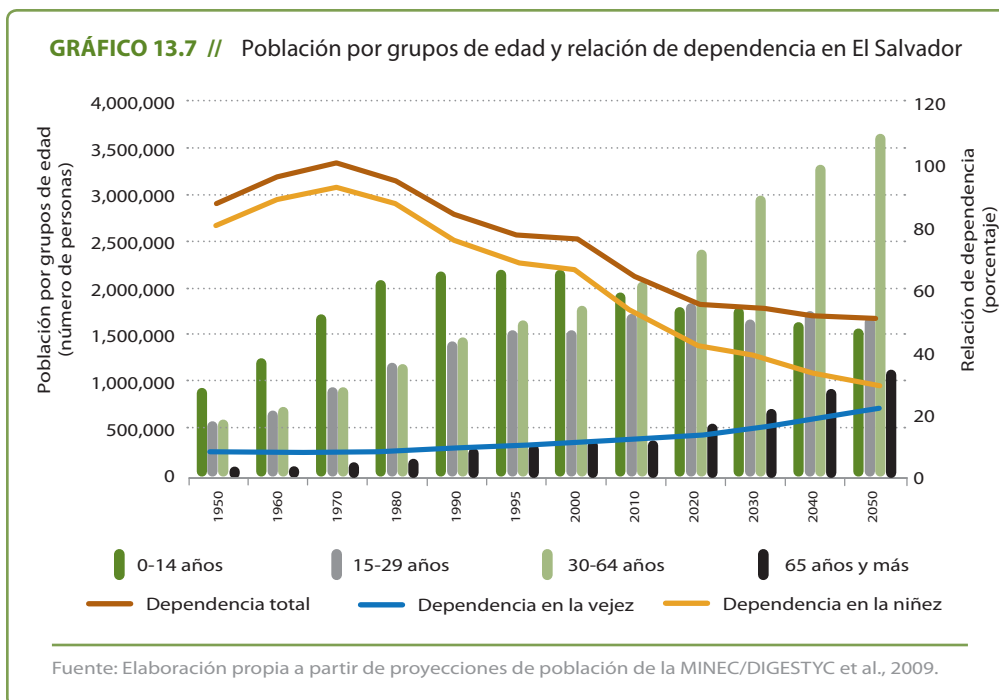
El gráfico 13.7 muestra que el grupo de mayor crecimiento en términos absolutos para el año 2050 es el de personas de 30 a 64 años que se encuentran en edad de trabajar. En cuanto a los grupos de edad inactivos, se observa la disminución del grupo poblacional menor de 14 años a partir del año 2000, mientras que el de 65 años y más se incrementa notablemente. Puede concluirse por lo tanto que en el país se está experimentando un cambio poblacional cuyo resultado será el incremento de las personas en edad de trabajar, y la disminución del número de personas en edades teóricamente inactivas.

La relación de dependencia demográfica mide la población en edades teóricamente inactivas en relación con la población en edades teóricamente activas, es decir, en capacidad de trabajar. Al analizar la relación de dependencia en la niñez se observa una disminución consistente mientras que, para el caso de la relación de dependencia en la vejez, se muestra un aumento acelerado. El comportamiento de estos indicadores está fuertemente influenciado por la disminución en la tasa global de fecundidad

—la cual reduce la relación de dependencia en la niñez— así como por la disminución en la tasa de mortalidad y el incremento en la esperanza de vida, que aumenta la relación de dependencia en la vejez al aumentar la población de 65 años y más.

La disminución de la relación de dependencia de la niñez a partir de 1970 muestra el inicio de la oportunidad de gozar de un bono demográfico (también llamado ventana demográfica de oportunidades), en el que el país cuenta con la posibilidad de aumentar el crecimiento económico per cápita y el bienestar de la población. Se proyecta que el bono demográfico terminará cerca del 2045, cuando la relación de dependencia total vuelva a aumentar debido al incremento de la relación de dependencia en la vejez.

Es de suma importancia aprovechar la holgura que brinda el bono demográfico para que el país logre prepararse ante los retos que genera el envejecimiento de su población. El grado en que el país se beneficie de esta ventana de oportunidad dependerá principalmente de la capacidad de generación de trabajos decentes. Ya el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008* (PNUD, 2008) alertaba



sobre estas tendencias, que enfatizan la necesidad de poner al empleo en el centro de los esfuerzos de las políticas públicas.

### Los desafíos de la transición demográfica en diferentes grupos poblacionales

Las tendencias demográficas presentan desafíos (entendidos como problemas pendientes de resolver u oportunidades a aprovechar) que varían en función del grupo poblacional que se esté analizando. En general, cuando se estudian estos cambios demográficos se suele concentrar la atención en el impacto del envejecimiento de la población sobre los sistemas de salud y pensiones, y se presta menos atención a las oportunidades que se abren en los ámbitos de la educación y el empleo.

#### El sistema de pensiones en una población que envejece

En muchos países los sistemas de pensiones tienen dos componentes: (a) el contributivo, que se refiere a las prestaciones económicas

que están supeditadas a haber cotizado durante un período mínimo; y (b) el no contributivo, que como su nombre sugiere, brinda ayudas monetarias a los segmentos de la población que carecen de una pensión. El componente no contributivo de los sistemas de pensiones surge primordialmente para aliviar las condiciones de pobreza de la población adulta mayor.

En el caso de El Salvador, el componente contributivo ha sido sujeto de análisis, sobre todo porque desde 1998 el sistema opera a partir de aportes individuales que son administrados por las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones). Sin embargo, poco se ha discutido el esquema no contributivo, el cual se creó recientemente en el país y mediante el que se entrega una pensión básica de US\$50 a los adultos mayores de 70 años en situación de pobreza, que viven en los 32 municipios más pobres del país.

El análisis del componente no contributivo del sistema de pensiones es pertinente no solo por su impacto esperado en la reducción de la pobreza de la población adulta mayor, sino porque puede afectar las decisiones de trabajo y ahorro de los individuos. Es por ello que resulta indispensable concebir a ambos



**El envejecimiento de la población, combinado con la limitada cobertura del sistema contributivo de pensiones, implica que con el tiempo habrá un número cada vez más grande de adultos mayores que carecerán de ingresos para hacer frente a su vejez**

**CUADRO 13.1 // Población mayor de 70 años por condición económica y tipo de pensión, y proyecciones de costo para el Estado de entrega de pensión básica**

	2010	2025	2050
Porcentaje población mayor de 70 años con respecto al total de población	4.8%	6.3%	10.1%
Población mayor de 70 años	297,763	430,233	811,763
Población mayor de 70 años sin pensión*	260,007	375,679	708,831
Población mayor de 70 años en pobreza y sin pensión**	118,123	170,673	322,026
Costo anual para el Estado en millones US\$***	70.9	137.8	426.6

\* Se asume que se mantiene la tasa de cobertura actual de pensiones, de tal forma que el 87.3% de la población no tiene pensión.  
 \*\* Se asume que se mantiene la tasa actual de pobreza de personas mayores a 70 años sin pensión. Esta tasa es del 39.7%.  
 \*\*\* Se asume que la actual pensión básica de US\$50 se ajusta por inflación anual del 2%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINEC/DIGESTYC et al., 2009.

componentes —contributivo y no contributivo— como parte de un mismo sistema. Ya en el capítulo 3 se señalaba que del total de la población económicamente activa del país, únicamente un 19% cotiza en una AFP, de tal manera que la mayoría de los ocupados llegan a la vejez sin una pensión. De hecho, el 94% de los hogares pobres en los que viven personas mayores de 60 años no cuentan con pensión, lo que evidencia el importante papel que pueden jugar los esquemas no contributivos en la reducción de la pobreza en la vejez.

Según Rofman y Lucchetti (2006), el desempeño de un sistema de pensiones se puede evaluar tomando en cuenta tres aspectos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. La cobertura hace referencia al porcentaje de la población de adultos mayores que está protegido por los sistemas; la suficiencia, al grado en que los beneficios de los sistemas facilitan que la población objetivo alcance niveles mínimos de consumo. En el capítulo 3 de este informe, se encuentra un análisis de cobertura y rentabilidad del sistema contributivo. A continuación se presentan elementos para evaluar la sostenibilidad futura del sistema no contributivo, es decir, la capacidad del Estado para hacer frente a los gastos de este componente del sistema ante una población salvadoreña que envejece y

en la que persisten bajos niveles de cobertura del sistema previsional.

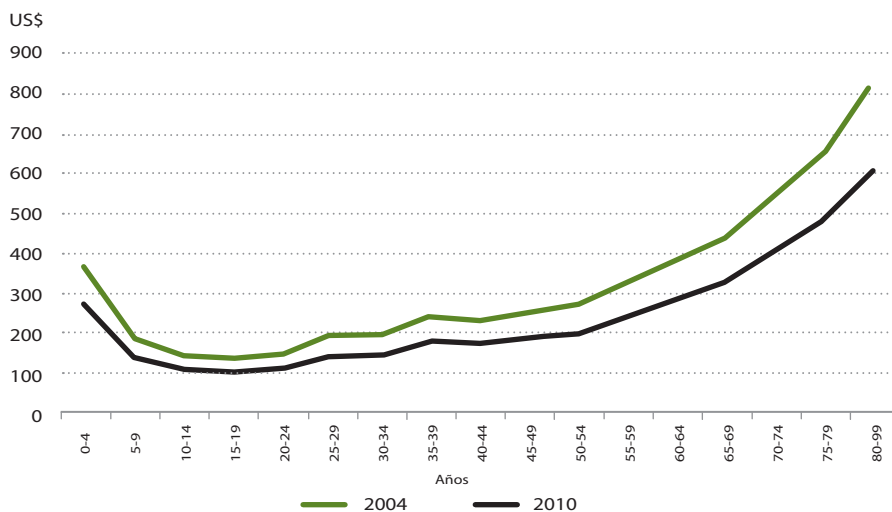
### **Tendencias demográficas y el costo para el Estado de la pensión básica**

El envejecimiento de la población, combinado con la limitada cobertura del sistema contributivo de pensiones, implica que con el tiempo habrá un número cada vez más grande de adultos mayores que carecerá de ingresos para hacer frente a su vejez.

El actual gobierno ha iniciado la entrega de una pensión mensual de US\$50 a las personas pobres mayores de 70 años que viven en los municipios con los más altos niveles de pobreza. Asumiendo que las tasas de pobreza actuales se mantienen a lo largo del tiempo, en el cuadro 13.1 se presenta una proyección del costo para el Estado de otorgar la misma pensión mínima a la población adulta mayor pobre.

Si se mantienen las tasas actuales de pobreza en la vejez y de cobertura del sistema contributivo, la base de adultos mayores pobres carentes de pensión aumentará a lo largo del tiempo. Si se asume que se continuará con la entrega de US\$50 a los adultos mayores en condiciones de pobreza, el costo para el Estado será seis veces mayor en los próximos

**GRÁFICO 13.8 //** Costo de atención médica anual por persona en el ISSS, por grupo de edad (en US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras solicitadas al ISSS.

40 años, producto del cambio demográfico y del aumento de la pensión básica para ajustarla por inflación (cuadro 13.1). Si se aísla el efecto demográfico, se puede ver que el gasto del Estado casi se triplicaría sólo por el aumento de la población elegible de recibir la pensión básica.

### Sistema de salud y cambio en el perfil epidemiológico

La tendencia demográfica hacia una población de mayor edad significa que habrá una mayor demanda de servicios de salud que atiendan a los adultos mayores. El Salvador deberá prepararse para contar con un plan concreto de atención a las enfermedades crónicas no transmisibles, que son las que más afectan a los grupos de mayor edad. Este plan representaría un pilar para el aseguramiento de una vejez más saludable y menos costosa para el país.

El envejecimiento del país tiene consecuencias claras en la salud de sus habitantes y, por ende, en las necesidades de sus sistemas de salud, principalmente porque se ha demostrado que existe relación entre transición demográfica y epidemiológica (Galyin y Kates 1997, tomado de CEPAL, 2009).

Una transición epidemiológica en una sociedad que envejece consiste en el cambio en la prevalencia de enfermedades infecciosas, maternas y perinatales hacia un aumento en las enfermedades no transmisibles. Los niños y jóvenes se ven beneficiados por este cambio en el perfil epidemiológico del país, ya que son el grupo más sensible a las enfermedades infecciosas, por lo que se reduce la mortalidad y morbilidad en estos grupos. Por otro lado, el aumento en la población adulta mayor conlleva un incremento de la importancia de las enfermedades no transmisibles.

Este cambio en la importancia de las enfermedades afecta la demanda de protección de salud porque las enfermedades no transmisibles, en promedio, son más caras de tratar. Según el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), las estimaciones de gasto en salud promedio por cohorte de edad para el 2010 indican que el costo de atención de un paciente de 65 años y más es aproximadamente tres veces superior al de un paciente con menos de 65 años. El gráfico 13.8 presenta los costos medios de atención médica del Seguro Social según grupo etario, donde se observa que los costos medios de atención aumentan con la

**El Salvador deberá prepararse para contar con un plan concreto de atención a las enfermedades crónicas no transmisibles, que son las que más afectan a los grupos de mayor edad**

**CUADRO 13.2 //** Carga de enfermedad por grupos etarios (2007)

	0-14	15-59	60+	NACIONAL
Causas transmisibles	91%	83%	66%	85%
Causas no transmisibles	7%	15%	27%	13%
Causas accidentales y violentas	2%	2%	7%	2%

Nota: La pregunta de la EHPM es: «En el mes anterior, ¿Cuál fue el síntoma, la enfermedad o lesión por accidente o hecho delictivo más reciente que tuvo?».

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEC y DIGESTYC, 2008.

**Las enfermedades no transmisibles representan el 13% de los problemas por enfermedades en el país, cifra que se duplica cuando se analiza a la población de 60 años o más**

edad. Se observa además que estos costos han ido subiendo en el tiempo, tendencia que posiblemente continuará en los próximos años.

### El Salvador ya comenzó con su transición epidemiológica

Las enfermedades no transmisibles cobran cada vez más importancia entre la población salvadoreña. En el cuadro 13.2 puede observarse que las enfermedades no transmisibles representan el 13% de los problemas por enfermedades en el país, cifra que se duplica cuando se analiza a la población de 60 años o más.<sup>1</sup>

### Impacto de la transición demográfica en el gasto público en salud

Una población mayor implica un gasto en salud más alto, ya que este grupo etario sufre enfermedades no transmisibles que se caracterizan por ser más costosas de tratar, tal como quedó evidenciado en el gráfico 13.8. Con el fin de proyectar el impacto de los cambios demográficos en el gasto en salud, se realizó un ejercicio en el que se estimaron los costos para las próximas décadas.<sup>2</sup> Para ello se utilizaron tanto las proyecciones de población elaboradas por la DIGESTYC como las de gasto en salud por

grupo etario proporcionadas por el ISSS.<sup>3</sup> Para proyectar el gasto en salud del sistema público se estimó la población atendida por el ISSS y por el Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS). A partir de la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007 —EHPM—* (MINEC y DIGESTYC, 2008) se calculó el porcentaje de la población por grupo etario que está afiliada al ISSS y el porcentaje de la población que no lo está, y que por lo tanto debe cubrir sus necesidades de salud en las dependencias del MSPAS. Se asumió que esos porcentajes se mantienen a lo largo del tiempo.<sup>4</sup>

El gasto en salud en un determinado año depende del número de personas de cada grupo etario y del costo promedio de la atención a cada una.<sup>5</sup> Tal como se muestra en el gráfico 13.9, el gasto en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentará en más de 2 puntos porcentuales en las próximas décadas

1. En el capítulo 3 se presenta una breve caracterización del sector de salud.

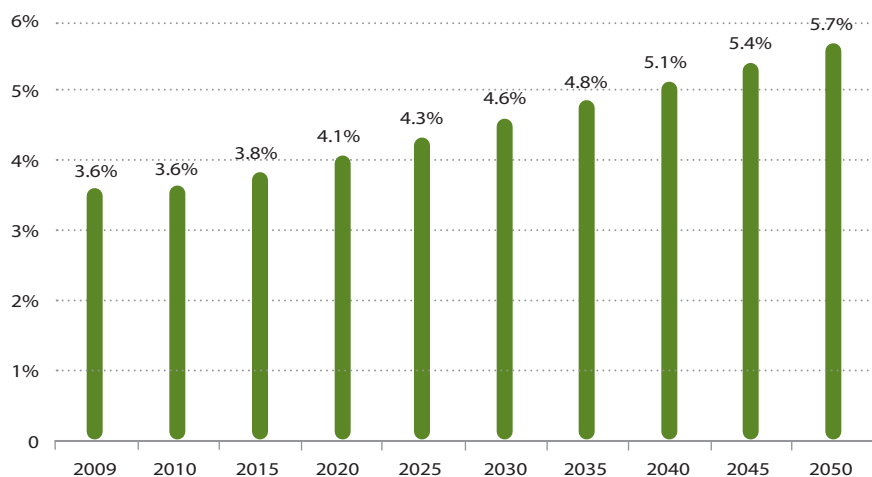
2. Para esta estimación se hizo una adaptación de la metodología de Cutler (2003).

3. Las cifras del gasto en salud promedio provistas por el ISSS están desagregadas en dos sectores de la población: personas cubiertas por el ISSS y las personas no aseguradas, en donde el gasto en salud de las primeras es prácticamente el doble que el de las segundas.

4. Las proyecciones del ISSS, por otro lado, indican que el gasto público en salud aumentará un 3% por año, supuesto que fue utilizado para las proyecciones. Este mismo crecimiento del 3% se supone para el gasto en salud del MSPAS.

5. Esto implica que el gasto en salud pública en un año dado es la suma de los costos de atención de cada grupo etario, lo que a su vez depende del número de personas en cada grupo de edad y el costo promedio de atención de dicho grupo.

**GRÁFICO 13.9 //** Gasto público en salud proyectado (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de proyecciones de población y de costo medio de atención médica por grupo etario en ISSS y MSPAS.

como resultado de las tendencias demográficas que implican una población de mayor edad con un gasto medio de atención mayor.

### **Educación: aprovechamiento de la ventana de oportunidad y readecuación del gasto**

Las tendencias demográficas implican que la población escolar como porcentaje de la población total se reducirá, lo que representa una oportunidad para ofrecer mejor educación a la población estudiantil. Ya en el capítulo 3 se señalaban los importantes desafíos que enfrenta el país en términos de aumentar la calidad de la educación. En efecto, los cambios poblacionales harán que la proporción de menores de 19 años pase de representar el 43% de la población total en el 2009, al 36% en el 2020, y el 26% en el 2050.

Los cambios demográficos tienen un claro impacto en el sistema educativo. La UNESCO ha desarrollado un modelo (el EPSSim, *Education Policy and Strategy Simulation*), el cual se adaptó al Ministerio de Educación (MINED) con el fin de proyectar los recursos humanos y materiales requeridos para lograr tanto el cumplimiento de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la educación como las metas del Plan Nacional de Educación 2021. En el cuadro 13.3 se muestran algunos resultados de las simulaciones realizadas por el MINED, que ya toman en cuenta las nuevas proyecciones de población. Se observa el importante descenso que se proyecta en la matrícula escolar en el nivel de enseñanza primaria, y el marcado incremento en la matrícula escolar en enseñanza media y superior para la próxima década, hechos asociados a los cambios demográficos. Por otro lado también se observa que pese a que se reducen las necesidades de los recursos destinados a la enseñanza primaria, en el agregado, el gasto en educación como porcentaje del PIB debe incrementar del 3.2% al 4.9% para el logro del ODM 2 (lograr la enseñanza primaria universal) y las metas del Plan 2021.

### **Empleo: oportunidades para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral**

En el caso de los jóvenes, los principales desafíos y oportunidades se dan en términos de creación de trabajo decente para lograr aprovechar el bono demográfico. Como puede

**Las tendencias demográficas implican que la población escolar como porcentaje de la población total se reducirá, lo que representa una oportunidad para ofrecer mejor educación a la población estudiantil**

**CUADRO 13.3 // Metas para el cumplimiento del ODM 2 y Plan Nacional de Educación 2021**

		2007	2012	2015	2018	2021
Enseñanza primaria	Matrícula escolar	1,003,319	787,756	748,948	740,511	743,857
	Número de puestos docentes	36,248	28,954	27,890	27,906	28,469
Enseñanza tercer ciclo	Matrícula escolar	341,882	411,064	380,375	375,056	375,139
	Número de puestos docentes	12,415	15,062	13,976	13,958	14,316
Enseñanza media	Matrícula escolar	205,276	316,824	360,855	359,472	370,296
	Número de puestos docentes	6,244	9,386	10,462	10,047	10,220
Enseñanza superior	Matrícula escolar	132,246	212,509	279,993	345,551	421,113
	Número de puestos docentes	8,370	8,124	9,572	12,531	12,774
Gasto como % del PIB		3.2	5.1	5.1	4.9	4.9

Fuente: MINED, 2009.

**RECUADRO 13.3 // ¿A QUÉ SE DEDICAN LOS JÓVENES?**

El crecimiento demográfico de la población de 14 a 24 años conlleva dos retos importantes: una mayor cobertura de educación terciaria y superior y una mayor generación de trabajo decente para estos grupos que recién se incorporan al mercado laboral. Si un país no logra crear estas oportunidades de educación y empleo, el crecimiento de la población joven conduce al fenómeno de jóvenes *ninis*, término que ha ganado notoriedad, especialmente en México, para referirse a aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan.

ACTIVIDAD	14-17 AÑOS	18-24 AÑOS	TOTAL
Estudiantes	373,895	153,599	527,494
Ocupados	129,328	393,814	523,142
Busca trabajo	4,810	39,586	44,396
Ni trabaja ni estudia	83,036	209,019	292,055
<b>Total</b>	<b>591,069</b>	<b>796,018</b>	<b>1,387,087</b>

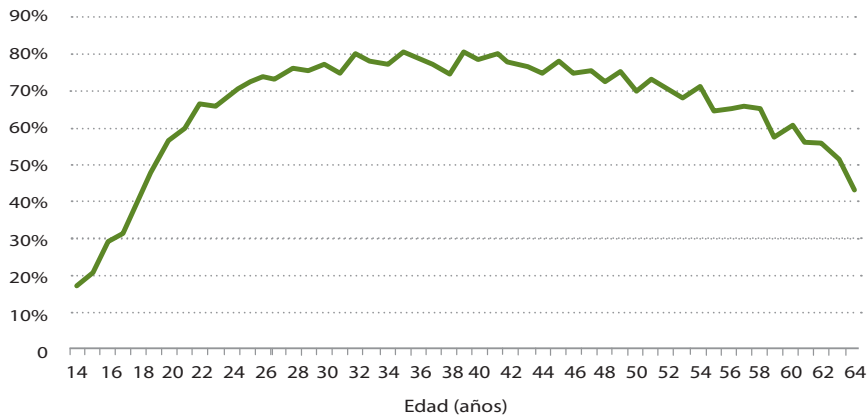
  

¿POR QUÉ NO BUSCA TRABAJO?	14-17 AÑOS	18-24 AÑOS	TOTAL
Quehaceres domésticos	51,317	153,709	205,026
No puede trabajar	11,503	9,165	20,668
Espera ciclo agrícola	4,253	5,577	9,830
Obligaciones familiares o personales	3,749	9,095	12,844
Creía que no había trabajo disponible	3,678	6,636	10,314
Se cansó de buscar trabajo	820	4,574	5,394
Ya encontró trabajo o espera respuesta	867	7,508	8,375
Otros	6,849	12,755	19,604

Fuente: EHPM 2009 (MINEC y DIGESTYC, 2010).

La tabla siguiente muestra las actividades a que se dedican los jóvenes. El 85% de los jóvenes de 14 a 17 años y el 69% del grupo de 18 a 24 años se encuentran estudiando o trabajando. Las dificultades para encontrar empleo cobran una mayor relevancia para el grupo de 18 a 24 años, de los cuales el 5% se encuentra buscando trabajo. ¿Cuál es la incidencia de *ninis* en El Salvador? Entre los dos grupos de edad hay 292,000 *ninis*, es decir uno de cada cinco jóvenes, aproximadamente. Los datos muestran que la mayoría de *ninis* se encuentran ocupados en labores domésticas en sus hogares. Por lo tanto, las políticas educativas y de trabajo deben tomar en cuenta la creación de oportunidades para que estos jóvenes puedan seguir educándose o conseguir un trabajo remunerado.

**GRÁFICO 13.10 //** Población económicamente activa como porcentaje de la población total, por edad



Fuente: elaboración propia a partir de MINEC y DIGESTYC, 2010.

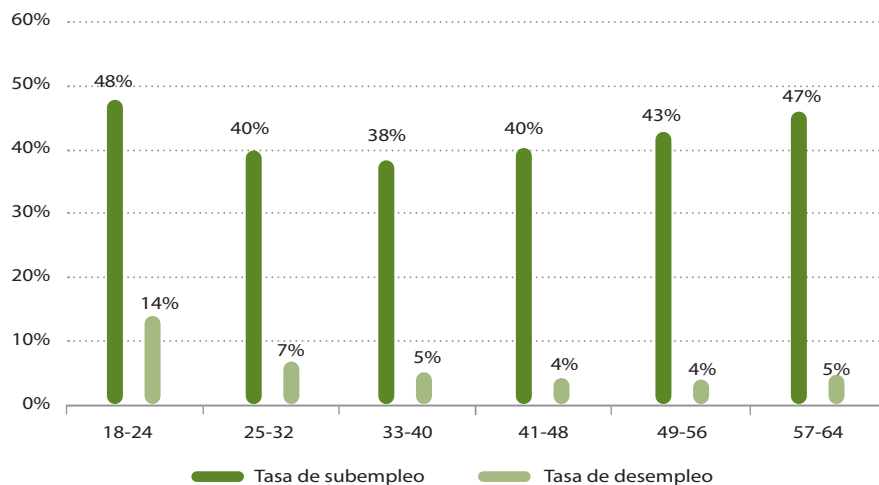
verse en el gráfico 13.10, el momento de mayores cambios en la inserción laboral ocurre entre los 18 y los 24 años. El 28% de los jóvenes de 16 años forma parte de la población económicamente activa (PEA), cifra que se duplica para los jóvenes de 20 años de edad y alcanza el 70% para los jóvenes de 24 años de edad. Las dificultades que los jóvenes enfrentan para su inserción exitosa en el mercado

laboral se evidencian por sus altas tasas de subempleo y desempleo, que como muestra el gráfico 13.11, son significativamente mayores a las de cualquier otro grupo de edad.

Pero, ¿cuántos empleos, como mínimo, deben crearse anualmente en el país? La planificación de las políticas de empleo deben partir precisamente de una noción del número de personas que año con año se incorporan a la

**El Salvador ha de crear alrededor de 417,000 empleos durante los próximos diez años. El 47% de estos empleos deberá crearse para la población de 21 a 30 años de edad**

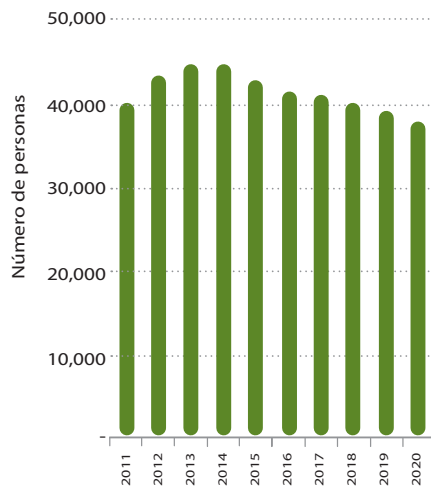
**GRÁFICO 13.11 //** Tasa de subempleo y desempleo por grupos de edad (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC y DIGESTYC, 2008a y 2010.



**GRÁFICO 13.12 // Incremento anual proyectado de la PEA (2010-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de proyecciones de población de la MINEC/DIGESTYC et al., 2009, y MINEC Y DIGESTYC, 2010.

fuerza laboral. A partir de las proyecciones de población es posible aproximar una respuesta a esta interrogante. Esto se hace calculando: (a) la evolución de la población en edad de trabajar (PET) según las proyecciones de la DIGESTYC;<sup>6</sup> (b) la población económicamente activa (PEA), asumiendo que se mantiene la relación actual entre PEA y PET para cada grupo de edad;<sup>7</sup> (c) el número de personas que anualmente entran al mercado laboral, es decir, el incremento anual estimado de la PEA.

De acuerdo con estas estimaciones, la economía debería crear cada año más de 40,000 empleos a partir del 2011, con el fin de proporcionar empleo a las personas que, como con-

6. La DIGESTYC define a la PET como la población de personas de 10 años de edad y más que, de acuerdo con la realidad socioeconómica del país, se encuentran aptas para trabajar. Sin embargo, en este informe se considera a la PET a partir de los 16 años de edad.

7. Esta relación entre PEA y PET para cada grupo de edad se ha calculado con base a datos de la EHPM 2009, aunque es obvio que aumentaría si el país logra crear un ciclo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico.

secuencia de los cambios demográficos, pasen a formar parte de la PEA. Esto representa un total de 417,000 empleos durante los próximos diez años. El 47% de estos empleos deberá crearse para la población de 21 a 30 años de edad. Este es el número de empleos mínimos que deberían generarse para mantener el perfil ocupacional actual, caracterizado por la alta prevalencia del subempleo y el desempleo.

Un segundo escenario de creación de empleo es el incremento necesario para darle respuesta al aumento de la población activa, aunado a una reducción paulatina de las personas que actualmente están subempleadas o desempleadas en el país. Este último grupo fue de 1.3 millones de personas en el 2009: esto significaría que se deben generar 65,000 empleos adicionales por año, asumiendo que el objetivo es que este déficit desaparezca en 20 años.

Un tercer escenario es el incremento del empleo necesario para dar respuesta al aumento de la PEA, pero también para aumentar las tasas de participación laboral, especialmente para las mujeres. De acuerdo con la EHPM 2009 la tasa de participación global es del 62.8%, que se distribuye en un 81% para los hombres y un 47.6% para las mujeres (MINEC y DIGESTYC, 2010). Si se asume que el objetivo es incrementar la tasa de participación de las mujeres al 63.7% —el promedio en países de alto desarrollo humano—, sería necesario crear 357,000 empleos para ellas. Como resultado, la tasa de participación total se incrementaría al 72%.

Es importante considerar que estas proyecciones deducen de la población total las proyecciones de flujos migratorios de los próximos años. Estas proyecciones asumen que 391,000 personas emigrarán del país durante los próximos diez años. Si se asume que el 85% de estas personas están en edad de trabajar, esto significa que las proyecciones para los próximos años indicarían que de cada dos salvadoreños que entrarán al mercado laboral, uno se quedará en el país y otro migrará. Se estima que 575,000 personas dejaron el país entre el 2000 y el 2010; esto significa que más o menos por cada tres personas que buscaron trabajo, dos lo encontraron fuera del territorio.

## **La oportunidad: generación de trabajo decente**

Los sistemas de protección social representan una parte integral del bienestar de las familias. Estos sistemas se encargan de proteger los ingresos y la salud de los trabajadores y los de sus familias ante el advenimiento de diferentes situaciones y etapas dentro del ciclo de vida, tales como enfermedades, accidentes, vejez, desempleo, invalidez y muerte. Un adecuado sistema de protección social contribuye al crecimiento económico, a la productividad y propicia la estabilidad y la cohesión social.

Difícilmente los sistemas no contributivos podrán responder adecuadamente a las necesidades que se derivan del cambio demográfico; por eso es tan apremiante que el pleno empleo sea asumido como el objetivo prioritario de las políticas del Estado. Del análisis previo, queda claro que la creación de empleos y la planificación de la política social van de la mano.

En términos de una mayor inclusión en los sistemas de protección social, El Salvador afronta grandes retos y oportunidades que se verán acentuados por el impacto de los cambios demográficos que vive el país. Los dos principales sistemas de seguridad social con los que cuenta actualmente El Salvador son el de pensiones y el de salud, y los costos de ambos

sistemas son sensibles a las transformaciones demográficas. El aumento en la esperanza de vida, la reducción en las tasas de fecundidad, la continua migración al exterior de la población económicamente activa, el incremento de la participación de los grupos de más edad en la pirámide poblacional y la reducción en el tamaño de las familias son tendencias que deben tomarse en cuenta en la planificación del desarrollo de la política económica y social del país.

El objetivo de este capítulo es motivar el debate nacional en torno a los desafíos y oportunidades derivados de la transición demográfica. El país ha carecido de una agenda de investigación y discusión en estos temas, la cual es importante propiciar a efecto de anticipar los impactos de estos importantes cambios.

El análisis que aquí se presenta señala claramente la necesidad que tiene El Salvador de apostarle a la generación masiva de empleos formales dentro de sus planes y políticas de desarrollo. Únicamente incorporando a más trabajadores en los sistemas contributivos (tales como la seguridad social o el sistema de pensiones) será posible contar con una red de protección social sostenible en el mediano plazo. Esto, porque los cambios demográficos implicarán un aumento de costos en los sistemas no contributivos, limitando la capacidad del Estado para financiar estos programas.

**El análisis señala claramente la necesidad que tiene El Salvador de apostarle a la generación masiva de empleos formales dentro de sus planes y políticas de desarrollo**

# Referencias bibliográficas

## Introducción

Bauman, Z. (2009). *El arte de la vida*. Buenos Aires: Paidós.

Beck, U. (2008). *Generación global*. Barcelona: Paidós.

CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

*Constitución de la República de El Salvador* (1983). Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>.

Haq, M. ul (1995). The Human Development Paradigm. En S. Fukuda-Parr y A. K. S. Kumar (Eds.). *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm* (17-34). Nueva York: Oxford UP.

Masferrer, A. (1996). *Ensayos*. San Salvador: CONCULTURA

PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Madrid: MundiPrensa.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México D.F.: Taurus.

## Sinopsis

BID (2009). *Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Gabriela Inchauste, Héctor Morena, Ernesto Stein (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/enfrentandolacrisis-bid2009.pdf>.

BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Carcach, Carlos (2010). *Informe de una investigación cualitativa sobre la familia en El Salvador*. Consultoría para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador.

- Corporación Latinobarómetro (2009). *Latinobarómetro, Opinión pública latinoamericana*. Recuperado el 5 mayo del 2010 de <http://www.latinobarometro.org/>.
- Defensoría del Consumidor y PNUD (2008). *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI*. San Salvador: Defensoría del Consumidor y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Enríquez Cabot, Juan (2004). *Mientras el futuro te alcanza. Cómo la genómica y otras fuerzas están cambiando tu vida, trabajo, salud y riqueza*. México D.F.: Círculo Cultural Azteca.
- Feldstein, Martín; Horioka, Charles (1980), "Domestic Saving and International Capital Flows", *The Economic Journal*, Vol. 90, No. 358, pp. 314-329, doi:10.2307/2231790. Recuperado de <http://jstor.org/stable/2231790>.
- Gidwitz, Z.; Heger, M.; Pineda, J.; y Rodríguez, F. (2010). Understanding Performance in Human Development: A Cross-National Study. *Human Development Research Paper 2010/42*. New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.
- IUDOP (2010). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el primer año de gobierno de Mauricio Funes. *Boletín de prensa* 1(25). San Salvador. Recuperado el 30 de noviembre del 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin1\\_2010.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin1_2010.pdf)
- Lindo-Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- MINEC Y DIGESTYC (2008a). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC Y DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC Y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Concepto y medición del desarrollo. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PNUD (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México D.F.: Taurus.
- Torres, G. (2010). Bienestar subjetivo en América Latina. *Prodavinci*. Recuperado el 19 de octubre de 2010 de <http://prodavinci.com/2010/01/29/bienestar-subjetivo-en-america-latina/>
- World Bank (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Commission on Growth and Development. Recuperado de [http://www.growthcommission.org/index.php?Itemid=169&id=96&option=com\\_content&task=view](http://www.growthcommission.org/index.php?Itemid=169&id=96&option=com_content&task=view)
- World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Recuperado de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

### **Bases para un modelo de desarrollo centrado en la gente**

- FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: Lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- INSAFORP (2006). *Análisis, comparación y síntesis de las principales propuestas 2001-2005 para el desarrollo económico y social del país y recomendaciones para el sistema de formación profesional*. San Salvador: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
- IUDOP (2009). *La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador*

- en 2009. *Boletín de prensa*, 5(24). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado el 20 mayo 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf).
- Lampedusa, G. T. di (2004). *El Gatopardo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lindo-Fuentes, Héctor (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- PNUD/CNDS (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. "Desafíos y Opciones en Tiempos de Globalización"*. San Salvador.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central ID-HAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prado, I. (2009). *Informe de Análisis de Grupos Focales*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodrik, D. (1999). *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. Boston: Harvard University. Recuperado de <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/institutions.PDF>.
- Skipper, S. (2006). Desarrollo de capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador. *Comercio Exterior*, No. 56.
- UNCTAD (2010). *Análisis de la Política de Inversión*. Documento mimeografiado. San Salvador: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNESCO (2009). *Informe mundial de la UNESCO. Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf>.
- Wilkinson, D. y Pickett, K. (2010). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Ediciones Turner.
- World Bank (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Commission on Growth and Development.
- World Bank (2010). *Global Economic Prospects. Fiscal Headwinds and Recovery*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

## Introducción a la sección I

- PNUD (2007). *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007*. México.
- PNUD (2010). *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I. Las brechas en el territorio*. Lima.

## Capítulo 1

- Bauman, Z. (2009). *El arte de la vida*. Buenos Aires: Paidós.
- BID (2008). *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Eduardo Lora (Coord.). S/I: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 5 mayo del 2010 de <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?language=Spanish&id=1775347>.
- BID (2009). *Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Gabriela Inchauste, Héctor Morena, Ernesto Stein (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/enfrentandolacrisis-bid2009.pdf>.
- Córdova Macías, R.; Cruz, J. M. y Seligson, M. A. (2009). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008. El impacto de la gober-*

- nabilidad. San Salvador: Barómetro de las Américas, LAPOP.
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Latinobarómetro, Opinión pública latinoamericana*. Recuperado el 5 de mayo del 2010 de <http://www.latinobarometro.org/>.
- Deaton, A. (2007). *Income, Health, and Well-Being Around the World: Evidence from the Gallup World Poll*. Gallup. Recuperado el 6 de mayo del 2010 de <http://www.gallup.com/poll/File/116113/Angus%20Deaton%20Gallup%20Poll%20Article.pdf>.
- Diener, E. y Seligman, M. (2004). Beyond Money: Towards an Economy of Well-Being. *American Psychological Society*, 5.1. Recuperado el 5 de mayo del 2010 de [http://www.psychologicalscience.org/pdf/pspi/pspi5\\_1.pdf](http://www.psychologicalscience.org/pdf/pspi/pspi5_1.pdf).
- FUSADES (2008). *Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador*. Estudio elaborado por Fernando Navajas y Daniel Artana. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Gallup (2010). *Gallup World View*. Recuperado el 5 de mayo del 2010 de <https://worldview.gallup.com/default.aspx>.
- Jacobs, L. y Shapiro, R. (2000). *Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: The University of Chicago Press. Recuperado el 5 de mayo del 2010 de <http://books.google.com>.
- LAPOP (2010). *Latin American Public Opinion Project. 2004-2010*. Nashville: Vanderbilt University. <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>.
- Layard, R. (2006). Happiness and public policy: a challenge to the profession. *The Economic Journal*, 116, C24-C33.
- Navarro, A. M. (2007). *Neuroeconomía y Metodología. Algunas reflexiones iniciales*. Conferencia. Recuperado el 23 de octubre de 2010, en: <http://www.ciencias.org.ar/user/files/36%20Navarro.pdf>.
- PNUD (2009a). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2009b). *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. San Salvador.
- World Bank (2006). El Salvador: Recent Economic Developments in Infrastructure: Strategy Report (REDI-SR). *Infrastructure Service Provision in El Salvador: Fighting Poverty, Resuming Growth*. S/l.
- World Values Survey* (2009). Recuperado el 5 de mayo del 2010 de <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

## Capítulo 2

- BID (2008). *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Eduardo Lora (Coord.). S/l: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 5 de mayo del 2010 de <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?language=Spanish&id=1775347>.
- Carcach, C. (2010). *Informe de una investigación cualitativa sobre la familia en El Salvador*. Consultoría para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador.
- CIOPS (2010). *Evaluación del primer año de gestión del presidente Mauricio Funes*. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador. Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña. Recuperado el 26 de julio del 2010 de <http://www.utec.edu.sv/encuesta51.swf>.
- Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 (2008a). *Informe final de jornadas. Jóvenes opinando sobre Educación: Plan Nacional de Educación 2021*. S/l: Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 y USAID.
- Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 (2008b). *Padres, madres, y encargados y encargadas hablando sobre temas de educación. Informe de resultados*. S/l: Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 y USAID.
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Latinobarómetro, Opinión pública latinoamericana*.



- Recuperado 5 mayo 2010 de <http://www.latinobarometro.org/>
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología*. San Salvador.
- IUDOP (2009). La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009. *Boletín de prensa*, 5(24). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado el 20 mayo 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf).
- IUDOP (2010). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el primer año de gobierno de Mauricio Funes. *Boletín de prensa*, 1(25). San Salvador: San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado el 30 de noviembre del 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin1\\_2010.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin1_2010.pdf).
- MINEC y DIGESTYC (2008). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PNUD (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central ID-HAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Stiglitz, J. E.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (s/f). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Recuperado el 21 de junio del 2010 de <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>.
- Introducción a la sección II**
- MINEC y DIGESTYC (2008). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- PNUD (1993). *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina.
- Capítulo 3**
- ADS (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar. FESAL 2008. Informe final*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperado el 6 de septiembre del 2010 de <http://www.fesal.org.sv/>.
- AIOS (2009). *Boletín Estadístico*, 21. Recuperado el 9 de septiembre del 2010 de [http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines\\_estadisticos/boletin21.pdf](http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin21.pdf).
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 (2008). *Padres, madres, y encargados y encargadas hablando sobre temas de educación. Informe de resultados*. S/l: Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021 y USAID.
- Comisión Europea (2010). *La Política Agrícola Común en Detalle*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm).
- CONCADECO (2009). *Sondeo centroamericano de precios de medicamentos 2008*. Presentación en PowerPoint. Recuperada el 10 de septiembre del 2010 de [http://www.meic.go.cr/esp2/noticias/estudios/2009/medicamentos/medicamentos\\_ca\\_2008.pdf](http://www.meic.go.cr/esp2/noticias/estudios/2009/medicamentos/medicamentos_ca_2008.pdf).
- Constitución de la República de El Salvador* (1983). Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>.

- DC y PNUD (2008). *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI*. San Salvador: Defensoría del Consumidor y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- DIGESTYC (2008). *Análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2005-2006) sobre privación alimentaria a nivel nacional y subnacional de la población salvadoreña*. Elaborado por Josué Samuel Hernández. Informe preliminar no oficial. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- DIGESTYC (2010). *Índice de precios al consumidor*. Consulta electrónica. Página web: <http://www.digestyc.gob.sv>. Dirección General de Estadísticas y Censos.
- FAOSTAT (2010). Consulta electrónica. Página web: <http://faostat.fao.org>. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FUSADES (2003). El sector agropecuario en el TLC CA-EEUU: granos básicos. *Boletín Económico y Social*, No. 216. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Grandfils, N. (2008). *Drug Price Setting and Regulation in France*. Paris: Institute for Research and Documentation in Health Economics.
- González Artola, S. (2007). *Diagnóstico y política de protección al consumidor. Sector alimentos*. San Salvador: Defensoría del Consumidor.
- Laure, J. (1993). *El Salvador: 1954-1991. Poder de compra de los salarios mínimos, antes y durante la guerra civil*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá. Recuperado de [http://wqce.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=odoc\\_26571\\_1\\_30072008.pdf](http://wqce.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_26571_1_30072008.pdf).
- Ley de Farmacias* (1992). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/7f5f4566f9a705d386256d48006f5ade/c41c4fb8249136c40625644f006a4da3?OpenDocument>
- Ley del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de la Salud* (1992). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/adbf6ecec757a4a90625644f00688cbb?OpenDocument>
- Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales* (2007). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/f7ceab54a586ac4062573b60062603d?OpenDocument>
- Ley del Presupuesto General del Estado* (2009). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH\\_Finanzas/MH\\_PRESUPUESTO/PRESUPUESTOS\\_ESTADO](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_Finanzas/MH_PRESUPUESTO/PRESUPUESTOS_ESTADO).
- Ley del Sistema de Aborro para Pensiones* (2004). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/e7490ce30647004206256d02005a3c72?OpenDocument>
- Ley General de Educación* (2009). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 8 de septiembre del 2010 de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/ff27b1af19c41ff06256d02005a3f64?OpenDocument>.
- Maskus, K. (2001). Parallel Imports in Pharmaceuticals: Implications for Competition and Prices in Developing Countries. *Final Report to World Intellectual Property Organization*. Boulder: University of Colorado. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de [http://www.wipo.int/about-ip/en/studies/pdf/ssa\\_maskus\\_pi.pdf](http://www.wipo.int/about-ip/en/studies/pdf/ssa_maskus_pi.pdf).
- MINEC y DIGESTYC (2008a). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.

- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINED (2005). *Plan Nacional de Educación 2021: Metas y políticas para construir el país que queremos*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2007). *Censo Nacional de Educación*. San Salvador: Ministerio de Educación. Recuperado el 8 de septiembre del 2010 de <http://www.mined.gob.sv/index.php/informacion-y-analisis-estadisticos.html>.
- MINED (2009a). *Cuentas Nacionales de Educación: Visión general 2009*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2009b). *Invertir más en educación: ¿Cuánto cuesta cumplir los compromisos pendientes?* San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2010). *Memoria de labores 2009-2010*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2010). *Tarifas de salarios mínimos por actividad económica, según decreto ejecutivo (1965-2009)*. San Salvador: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Oficina de Estadística e Informática Laboral.
- Naciones Unidas (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Recuperada de [http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec\\_plan\\_aliment1996.htm#dec](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#dec).
- Naciones Unidas (1996). *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Recuperado de [http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec\\_plan\\_aliment1996.htm#plandeaccion](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#plandeaccion).
- NCES (2009). *Highlights from TIMSS 2007: Mathematics and Science Achievement of U.S. Fourth and Eighth-Grade Students in an International Context*. National Center for Education Statistics. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009001.pdf>.
- Nunes dos Santos, C. (2007). Somos lo que comemos. Identidad cultural y hábitos alimenticios. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 16, No. 2, pp. 234-242.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- Portilla Rosales, S. (2007). *Alimentación esencial humana: La fuente primordial de nuestra vitalidad*. Quito: Libri Mundi.
- Reglamento de Especialidades Farmacéuticas (1970). San Salvador, El Salvador. Recuperado de [http://www.cssp.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=16:leyes&download=48:reglamento-de-especialidades-farmacenticas&Itemid=115](http://www.cssp.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=16:leyes&download=48:reglamento-de-especialidades-farmacenticas&Itemid=115).
- Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006). *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura*. Banco Mundial. Recuperado 10 septiembre 2010 de <http://siteresources.worldbank.org/SOCIAL-PROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>.
- RUTA, 2010. *Gasto público agropecuario para el desarrollo de El Salvador: evaluación y marco estratégico para mejorar su eficiencia y eficacia* (volumen I). Recuperado de [www.mag.gob.sv/phocadownload/gasto\\_publico\\_agropecuario.pdf](http://www.mag.gob.sv/phocadownload/gasto_publico_agropecuario.pdf)
- SC (2008). *Análisis desde el punto de vista de la defensa de la competencia de los mercados de medicamentos para el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, respiratorias y gastrointestinales en El Salvador*. San Salvador: Superintendencia de Competencia.
- SICA/SIRSAN (2010). Consultas electrónicas. Página web: <http://www.sica.int/sirsan>. Sistema de la Integración Centroamericana, Sistema Regional de Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Superintendencia de Pensiones (2010). *Revista de Estadísticas Previsionales*, varios años. Recuperado de <http://www.spensiones.gob.sv>.
- Timmer, P. (1997). Tendencias de la agricultura en la era de la globalización: una visión prospectiva. *COMUNIICA*, año 2, No. 7,

- pp. 40-50. Recuperado de <http://webii-ca.iica.ac.cr/bibliotecas/replica/B1741E/B1741E.PDF>.
- UES (2007). *Disponibilidad y precios de medicamentos esenciales en El Salvador durante el segundo semestre de 2006*. Elaborado por Eduardo Antonio Espinoza F. y Giovanni Francisco Guevara. San Salvador: Universidad de El Salvador. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de <http://www.scribd.com/doc/6000855/Disponibilidad-y-Precio-de-Medicamentos-Esenciales-en-El-Salvador>.
- U.S. Department of Commerce (2004). *Pharmaceuticals Price Controls in OECD Countries. Implications for U.S. Consumers, Pricing, Research and Development, and Innovation*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de <http://www.trade.gov/td/health/drugpricingstudy.pdf>.
- Velchoff, R. (2002). *Medicamentos genéricos. La controversia desatada entre los distintos actores de la salud. Salud y Sociedad*. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de <http://www.salud.bioetica.org/medgen.htm>.
- Capítulo 4**
- ANDA (2008a). *Boletín estadístico* No. 30 2008. S/I: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
- ANDA (2008b). *Memoria de labores 2008*. S/I: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
- BID (2009). *Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Gabriela Inchauste, Héctor Morena, Ernesto Stein (Eds.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.opinandoensalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/enfrentandolacrisis-bid2009.pdf>.
- BID (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Eduardo Lora (Ed.). Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- CEPAL (2003). *Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano*. S/I: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 31 de agosto del 2010 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/13927/L588-1.pdf>.
- CEPAL (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIEDESS (1995). *Políticas de Financiamiento Habitacional en Chile*. Santiago de Chile: Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social.
- Constitución de la República de El Salvador* (1983). Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>.
- DC (2010). *Proveedores más denunciados en 2o trimestre 2010*. Defensoría del Consumidor. Página web. Recuperado 1 septiembre 2010 de [http://www.defensoria.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=162&Itemid=191](http://www.defensoria.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=162&Itemid=191).
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología*. San Salvador.
- FONAVIPO (2009). *Memoria de labores 2008*. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.fonavipo.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/informes/memorias/item/download/113>.
- FSV (2010). *Fondo Social para la Vivienda*. Página web. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.fsv.gob.sv/>.
- FUSADES (2008). *Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador*. Estudio elaborado por Fernando Navajas y Daniel Artana. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Ley de Urbanismo y Construcción* (1991). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/9efdc32537d32f870625644f00688d01?OpenDocument>.

- Ley del Fondo Social para la Vivienda* (1994). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/615ab5e359d780670625644f00688d0e?OpenDocument>.
- MINEC y DIGESTYC (1998). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1996*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2001). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2000*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2005*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008a). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía; Dirección General de Estadística y Censos.
- MOP (2010). *MOP rinde cuentas a ciudadanía de primer año de gestión*. Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. Página web. Recuperado 7 julio 2010 de [http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=403&Itemid=77](http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=403&Itemid=77).
- ONU (2009). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/100/17/PDF/G0910017.pdf?OpenElement>.
- PNUD (2003). *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular en El Salvador*. San Salvador.
- PNUD (2006). El agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador. *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 5*. San Salvador.
- PNUD (2009). *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*. San Salvador.
- PNUD (2010a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2010b). *Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José.
- SC (2007). *Estudio de Competencia. Sector Eléctrico*. San Salvador: Superintendencia de Competencia. Recuperado el 31 de agosto del 2010 de <http://www.sc.gob.sv/pages.php?Id=172>.
- SIGET (2009). *Boletín de estadísticas eléctrica*, No. 10, 2008. San Salvador: Superintendencia de General de Electricidad y Telecomunicaciones. Recuperado el 31 de agosto del 2010 de <http://www.siget.gob.sv/images/documentos/electricidad/estadisticas/boletin20080.pdf>.
- Szalachman, R. (2000). *Perfil de déficit y políticas de viviendas de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 103, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- The World Bank Group (2010). *Doing Business*. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.doingbusiness.org/>.



- UT (2010). *Unidad de Transacciones S.A. de C.V.* Página web. Recuperado el 31 de agosto del 2010 de <http://216.184.107.60:8080/web/guest/home>.
- VMVDU (2005). *Política Nacional de Vivienda*. Recuperado 31 agosto 2010 de <http://www.ilp.gob.sv/userfiles/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20vivienda.pdf>
- VMVDU (2009). *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano*. Página web. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.evivienda.gob.sv>.
- World Bank (2006). El Salvador: Recent Economic Developments in Infrastructure: Strategy Report (REDI-SR). *Infrastructure Service Provision in El Salvador: Fighting Poverty, Resuming Growth*. S/I.
- Capítulo 5**
- BID (2009). *Hacia la generación de más oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2006) *Istmo centroamericano: diagnóstico de la industria petrolera*. LC/MEX/L.685/Rev.1. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24582/L685.pdf>.
- Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación (2010) *Jóvenes opinando sobre educación: plan nacional de educación 2021*. San Salvador.
- Currie, J. y Walker, R. (2009). Traffic Congestion and Infant Health: Evidence from E-ZPass, *NBER Working Paper* No. 15413. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w15413>.
- DC (2006). *Comparación de planes de telefonía celular*. San Salvador: Defensoría del Consumidor.
- DC y PNUD (2008). *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI*. San Salvador: Defensoría del Consumidor y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FUNDEMOSPAZ (2010). *El estado de la seguridad vial en El Salvador*. Presentación en Power Point. San Salvador: Fundación para la Democracia, Seguridad y Paz.
- FUSADES (2008). *Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador*. Estudio elaborado por Fernando Navajas y Daniel Artana. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- IUDOP (2009). La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009. *Boletín de prensa*, 5(24). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf).
- Lang, B. y Majano, R. (1999). *El impacto ambiental de los medios de transporte en Centroamérica*. San Salvador: Swisscontact.
- Ley de Telecomunicaciones* (1997). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a6889%2006256a84005aec75/e1a8785714b31a1906256d050061801f?OpenDocument>.
- Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* (1995). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/6aca077c074564c986256d480070978a/331fea98cc5bdc6e06256d050061800d?OpenDocument>.
- MINEC y DIGESTYC (2008). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- OPAMSS, (s/f). *El Transporte Público en el Área Metropolitana de San Salvador*. Presentación en Power Point. San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- PNUD (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central ID-HAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El



- Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SIGET (2009). *Manual de indicadores de telecomunicaciones*. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. Recuperado de [http://www.siget.gob.sv/attachments/1375\\_web\\_manual\\_indicadores\\_MODIFICADO\\_180310.pdf](http://www.siget.gob.sv/attachments/1375_web_manual_indicadores_MODIFICADO_180310.pdf)
- SC (2006). *Estudio sectorial de competencia en el sector de combustibles líquidos*. San Salvador: Superintendencia de Competencia.
- SC (2008). *Resolución de Concentración Económica en Telecomunicaciones SC-016-S/C/R-2008*. San Salvador: Superintendencia de Competencia.
- Telecom/Telematique, Inc. (2004). *El marco regulador de telecomunicaciones y de interconexión de El Salvador*. Washington, D.C.: U.S. Trade and Development Agency (USTDA).
- World Economic Forum (2010a). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Recuperado de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.
- World Economic Forum (2010b). *The Global Information Technology Report 2009-2010. ICT for Sustainability*. Recuperado de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>.
- Ley de Competencia* (2004). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/0c5c3a4553738b22062570f20072fde5?OpenDocument>.
- Ley de Protección al Consumidor* (2005). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/558939c352bcfd140625709800729fa2?OpenDocument>.
- OECD (2008). *Derecho y política de la competencia en El Salvador. Examen inter-pares*. S/I: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado el 25 de agosto del 2010 de <http://www.oecd.org/dataoecd/8/52/41597186.pdf>.
- SC (s/f). *Superintendencia de Competencia*. Recuperado el 25 de agosto del 2010 de <http://www.sc.gob.sv>.
- Sistema Nacional de Protección al Consumidor (2010). *Política Nacional de Protección al Consumidor 2010-2020*. Recuperado el 25 de agosto de 2010 de [http://www.defensoria.gob.sv/images/stories/descargas/PNPC-SNPC\\_2010-2020.pdf](http://www.defensoria.gob.sv/images/stories/descargas/PNPC-SNPC_2010-2020.pdf)
- Smith, A. (2001). *La riqueza de las naciones*. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- U.S. Department of Justice (2008). *Competition and Monopoly: Single-Firm Conduct Under Section 2 of the Sherman Act*. Recuperado el 25 de agosto del 2010 de <http://www.usdoj.gov/atr/public/reports/236681.htm>

## Capítulo 6

- DC y PNUD (2008). *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI*. San Salvador: Defensoría del Consumidor y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ENADE (2008). *El Salvador. Institucionalidad, economía libre y desarrollo*. Presentación en PowerPoint. Recuperado el 25 de agosto del 2010 de <http://www.anep.org.sv>.
- ENADE (2010). *Resultados Encuesta ENADE 2010. Empleo, productividad y desarrollo*. Presentación en PowerPoint. Recuperado el 25 de agosto del 2010 de <http://www.anep.org.sv>.
- Battistón, D.; Cruces, G.; López-Calva, L. F.; Lugo, M. A. y Santos, M. E. (2009). Incomes and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries. *Working Paper No. 17*. Oxford University: Oxford Poverty & Human Development Initiative. Recuperado el 24 de agosto del 2010 de <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-17>.
- CEPAL (2009). *Informe de evaluación sobre los daños del huracán Ida en El Salvador*. Realizado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manuscrito no publicado.

## Capítulo 7

- CONEVAL (2009). *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México*. S/l: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 23 de agosto del 2010 en [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf?download=true](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf?download=true).
- Constitución de la República de El Salvador (1983). Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>.
- Dercon, S. (2005). *Vulnerability: a micro perspective*. Recuperado de [http://www.fasid.or.jp/kaisai/080807/material\\_1.pdf](http://www.fasid.or.jp/kaisai/080807/material_1.pdf).
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología*. San Salvador.
- IUDOP (2009). La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009. *Boletín de prensa*, 5(24). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado el 20 mayo 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf).
- Jahan, S. (2004). *Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction—Analytical Linkages, Practical Work and UNPD*. S/l: United Nations Development Programme. Recuperado el 23 de agosto del 2010 en [http://www.es-cuelapnud.org/cgi-bin/files/public\\_file.pl?tbl=documents&pk=1196&name=human\\_rights\\_poverty\\_reduction.pdf](http://www.es-cuelapnud.org/cgi-bin/files/public_file.pl?tbl=documents&pk=1196&name=human_rights_poverty_reduction.pdf).
- MINEC y DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2005*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía; Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía; Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008a). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía; Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. San Salvador: Ministerio de Economía; Dirección General de Estadística y Censos.
- PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2009a). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central ID-HAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2009b). *Primer Informe Nacional sobre el Estado de los Riesgos y la Vulnerabilidad en El Salvador (INER)*. Manuscrito sin publicar.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan. Recuperado el 23 de agosto del 2010 de <http://books.google.com>.
- Santos, I. (2007). *Essays on Natural Disasters and Household Income*. Ph.D. Dissertation. Boston: Harvard University.
- Townsend, P. (2007). Capítulo 1. Introducción. *Compendio de mejores prácticas en la medición de pobreza*, (pp. 13-30). Santiago de Chile: CEPAL (Ed.)

## Capítulo 8

- Agarwal, B. (1997). Bargaining and gender relations: within and beyond the household. *Feminist Economics*, Vol. 3 (1), pp. 1-51. S/l: International Association for Feminist Economics.
- Asamblea Legislativa (2001a). *Decreto Legislativo No. 446*. San Salvador: Diario Oficial tomo 352, No. 126.

- Asamblea Legislativa (2001b). *Decreto Legislativo No. 447*. San Salvador: Diario Oficial, tomo 352, No. 126.
- CEDAW (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- CELADE (2007). *Observatorio Demográfico No. 4. Mortalidad*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.eclac.org/publicaciones\\_xml/5/33265/OD-4-indice-presentacion.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones_xml/5/33265/OD-4-indice-presentacion.pdf).
- Centro Nacional de Registros (2010). Consultas electrónicas. Página web: <http://www.cnr.gob.sv>.
- Código Civil* (1859). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/d021a93531456bea06256d02005a3af5?OpenDocument>
- Código de Familia* (1993). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/2282df0f300344f606256d02005a39f9?OpenDocument>
- CONAMYPE (2005) *Dinámica de las MYPES en El Salvador: Bases para la toma de decisiones. Encuesta de Seguimiento Sectorial 2004*. San Salvador: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
- Constitución de la República de El Salvador* (1983). Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Recuperado el 30 de agosto del 2010 de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>.
- Deere, C. D.; Alvarado, G. y Twyman, J. (2010). Poverty, headship and Gender Inequality in asset Ownership in Latin America. *Working paper No. 296*. Michigan: Michigan State University; Gender, Development and Globalization Program; Center for Gender in Global Context.
- Deere, C. D. y León, M. (1998). Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina. *Debate Agrario (Lima)*, No. 27: 129-15.
- Deere, C. D. y León, M. (2005). La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXIII, No. 2, mayo-agosto. México D.F.: Colegio de México.
- Deere, C. D.; Doss, C. y Grown, C. (2008). Gender and Asset Ownership: A Guide to Collecting Individual-Level Data. *Policy Research Working Paper 4704*. S/I: The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Gender and Development Group.
- ECOSOC (2003). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Mujer y la vivienda adecuada*. S/I: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- FAO (2009). *Género y derecho a la tierra*. Base de Datos. El Salvador. Recuperado el 26 de febrero de 2009 de <http://www.fao.org/gender/landrights/es/report/>.
- FSV (1998). *Ley y reglamento básico*. Recuperado el 27 de mayo del 2010 de <http://www.fsv.gob.sv/images/stories/LeyReglamentoInternodelFSV.pdf>.
- Instituto Libertad y Progreso (2010). Consultas electrónicas. Página web: <http://www.ilp.gob.sv>.
- Lagarde, M. (2006). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley sobre el Bien de Familia* (1933). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/b719736cbcc15a3806256d0500618010?OpenDocument>.
- MINEC y DIGESTYC (2000). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1999*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2001). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2000*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2002). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2001*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.

- MINEC y DIGESTYC (2003). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2002*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2004). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2003*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2005). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2004*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2005*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008a). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- Navas, M. C. (1999). *Mujer rural, acceso a la tierra y empoderamiento en El Salvador*. San Salvador: FUNDE.
- Observaciones Generales de los órganos de los Tratados - Igualdad de género y derechos de la mujer* (2010). Material mimeografiado del taller «Mecanismos de Derechos Humanos con énfasis en la igualdad de género», impartido al Sistema de Naciones Unidas en El Salvador.
- PIDESC (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PNUD-UNIFEM (2009) Trabajo que no se mira ni se cuenta. Aportes para una nueva relación entre el género y la economía. *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 7*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- VMVDU (2005). *Política Nacional de Vivienda*. San Salvador: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Recuperada en mayo del 2010 de <http://www.ilp.gob.sv/userfiles/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20vivienda.pdf>.

## Capítulo 9

- Alvarenga, P. (1996). *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932*. San José: EDUCA.
- Browning, D. (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabrera Melgar, O. (2005). *Competitividad de precios e inflación dual en El Salvador. Documentos ocasionales*. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- CEPAL (1983). Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980. En Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Centroamérica. Indicadores socioeconómicos para el desarrollo* (pp. 93-126). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- CEPAL (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1964). *Plan de la nación para el desarrollo económico y social, 1965-1969*. San Salvador.
- Córdova, R.; Pleítez, W. y Ramos, C. (1998). *Reforma política y reforma económica: los restos de la gobernabilidad democrática*. Documentos de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 98-1. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Cortés y Larraz, P. (2000). *Descripción geográfico-moral de la diócesis de Goathemala*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: Lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES (1989). *Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social*. S/I: Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES (2003). *Informe de desarrollo económico y social. Competitividad para el desarrollo*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- GOES/SNU (2009). *El Salvador. Segundo informe de país. Sin excusas... Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el plan de cumplimiento*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Guidos Véjar, R. (1974). *El papel del Estado en el proceso de industrialización en El Salvador*. Documento mimeografiado.
- Levy, S. (1992). Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador. *Política Económica*, No. 13, pp. 28.
- Lindo-Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- López, C. R. (1984). *Industrialización y Urbanización en El Salvador 1969-1979*. San Salvador: UCA Editores
- Masferrer, A. (1996). *Ensayos*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Menéndez, I. (1956). *Recopilación de las Leyes del Salvador en Centro-América* (edición facsímil). San Salvador: Imprenta Nacional.
- MINEC y DIGESTYC (varios años). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- North, L. (1981). *Bitter Grounds: Roots of Revolt in El Salvador*. Toronto: Between the Lines.
- Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoff, K.; Bastos, S. y Herradora, M. (2004). *La estructura social ante la globalización: Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PNUD (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PREALC (1977). *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Rochac, A. (1930, noviembre 5). Comunistas de levita. *Patria*. San Salvador.
- Tojeira, J. M. (2007, septiembre 18). Pactos sociales y convivencia social. *Diario CoLatino*. Recuperado de <http://www.diariocolatino.com/es/20070918/opiniones/47232/>.
- Turcios, R. (1995). *Los primeros patriotas. San Salvador 1811*. San Salvador: Ediciones Tendencias.
- USAID (1977). *Agricultural Sector Assessment: El Salvador*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- White, A. (1973). *El Salvador*. Nueva York: Praeger Publisher.
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much has Happened?* En J. Williamson (Ed.). Washington, D.C.: The Institute for International Economics.



Wilson, E. A. (2004). *La crisis de la integración nacional en El Salvador (1919-1935)*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.

World Bank (1980). *El Salvador: An inquiry into urban poverty*. Washington, D.C.

## Capítulo 10

Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Ainsworth, M.; Beegle, K. y Nyamete, A. (1995). The Impact of Female Schooling on Fertility and Contraceptive Use: A Study of Fourteen Sub-Saharan Countries, *LSMS Working Paper No.110*. Washington, D.C.: The World Bank.

Alesina, A. y Perotti, R. (1994). The political economy of growth: A critical survey of the recent literature. *The World Bank Economic Review*, Vol. 8, No. 3.

Alesina, A. y Rodrik D. (1994). Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2. Cambridge: MIT Press.

Blanco, S. y Díaz, F. (2007). *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. Inédito. San Salvador.

BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Birdsall, N.; Ross, D. y Sabot, R. (1995). Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia. *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, No. 3.

Bulmer-Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.

Castells, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Areté.

CEPAL (1983). Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980. En Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Centroamérica. Indicadores socioeconómicos para el desarrollo*, pp. 93-126. San José,

Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

CEPAL (2001). *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras*. LC/MEX/L.492. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/9587/1492.pdf>.

CEPAL (2010a). *El Salvador: impacto socioeconómico, ambiental y de riesgo por la baja presión asociada a la tormenta tropical Ida en noviembre de 2009*. LC/MEX/L.957. Recuperado de <http://magic.un.org.mx/SanSalvador/Docuemnto%20final%202010-03-LC-MEX-L957.pdf>.

CEPAL (2010b). *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha. Junio 2010*. Resumen preliminar. Recuperado de [http://www.eclac.cl/noticias/paginas/4/35494/resumen\\_evaluacionrev\\_1.pdf](http://www.eclac.cl/noticias/paginas/4/35494/resumen_evaluacionrev_1.pdf).

Enríquez, A. y Rodríguez, M. (2009). *Santa Tecla. Gestión participativa y transformación del territorio*. San Salvador: Afán Centroamérica.

Escobar Galindo, D. (2010, septiembre 27). Lo primero sería recomponer los ánimos. *La Prensa Gráfica*. San Salvador.

Feldstein, M. y Horioka, C. (1980). Domestic Saving and International Capital Flows. *The Economic Journal*, Vol. 90, No. 358.

FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: Lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

FUSADES (2008). *Recursos e infraestructura para la competitividad. Informe de desarrollo económico y social 2007*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

Galor O. y Tsiddon, D. (1997). The Distribution of Human Capital and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, Vol. 2, pp. 93-124.

Haq, M. ul (1995). The Human Development Paradigm. En S. Fukuda-Parr y A. K. S. Kumar (Eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, (17-34). Nueva York: Oxford UP.



- Hirsh, S. (1967). *Location of Industry and International Competiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopenhayn, M. (2005). *¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura. Cultura, política y sociedad: Perspectivas latinoamericanas*. Daniel Mato (coord.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- IUDOP (2009). La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009. *Boletín de prensa*, 5(24). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado el 20 mayo 2010 de [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf).
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista CEPAL* No.69.
- Levy, S. (1992). Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador. *Política Económica*, No. 13, pp. 28.
- MINEC y DIGESTYC (varios años). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008a). *VI Censo de población y V de vivienda 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2008b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2006*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). Datos proporcionados por el MINEC sobre la Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares 1992.
- MIPLAN (1990). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999*. San Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.
- Oxford Latin American Economic History Database* (2010). Consultas electrónicas. Página web: <http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>. Oxford University.
- Penn World Table* (2010). Consultas electrónicas. Página web: <http://pwt.econ.upenn.edu/>.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1994). Is inequality harmful for growth. *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 2. Nashville: American Economic Association.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD/CNDS (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible.
- PNUD (2005a). ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 4*. San Salvador.
- PNUD (2005b). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2007). Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador. *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 7*. San Salvador.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los países más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PNUD (2009a). Desarrollo Humano y dinámicas económicas locales: Contribución de la economía de la cultura. *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 9*. San Salvador.
- PNUD (2009b). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010*. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José.
- Prado, I. (2009). *Informe de análisis de grupos focales. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PREAL (2006). *Cantidad sin calidad: Un informe del progreso educativo en América Latina*. S/I: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Psacharopoulos, G. y otros (1992). *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ranis, G.; Stewart, F. y Ramírez, A. (2000). Economic growth and human development. *World Development*, Vol. 28, No. 2.
- Ranis, G. y Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista CEPAL*, No. 78.
- Rodrik, D. (1999). *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*. Boston: Harvard University. Recuperado de <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/institutions.PDF>.
- Segovia, A. (1991). *The Nature of Disequilibrium in El Salvador and Limits of Orthodox Stabilisation Policies*. Msc Thesis, University of Oxford.
- Skipper, S. (2006). Desarrollo de capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador. *Comercio Exterior*, No. 56.
- UNCTAD (2010). *Análisis de la Política de Inversión*. Documento mimeografiado. San Salvador: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNESCO (2009). *Informe mundial de la UNESCO. Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf>.
- Villarreal, R. (2000). Hacia una economía institucional de mercado. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 6. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Wilkinson, D. y Pickett, K. (2010). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Ediciones Turner.
- World Bank (2008a). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, D.C.
- World Bank (2008b). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Commission on Growth and Development.
- World Bank (2010). *Global Economic Prospects. Fiscal Headwinds and Recovery*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Yúdice, G. (2002). *Renovación urbana y turismo cultural*. Presentación. I Encuentro de Ciudades y Sitios Históricos. Santa Rosa de Copán.

## Capítulo 11

- Acemoglu, D. y Johnson, S. (2007). Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth. *Journal of Political Economy*, 115:6, pp.925-985.
- Arias Peñate, S. (1988). *Los subsistemas de agroexportación de El Salvador. El café, el algodón y el azúcar*. San Salvador: UCA Editores.
- Basso, M. (1994). *EDUCO, una experiencia en marcha*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- BID (1998). *La utilización de fondos de inversión social como instrumentos de lucha contra la pobreza*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boletín del Ejército* (1950, septiembre 22). Tomo II, No. 32, pp. 1. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.
- Cáceres Prendes, J. (1995). *Discourses of Reformism: El Salvador, 1944-1960*. Tesis doctoral. Austin, Texas: University of Texas.
- CEPAL (1983). Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980. En Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Centroamérica. Indicadores socioeconómicos para el desarrollo* (pp. 93-126). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Código de Trabajo* (1963). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/Busulutan.nsf/2becfb93113b0ce9862564c30052d71d/f2167bc91886ccd9062576e10056aaf2?OpenDocument>
- Constitución Política de El Salvador* (1950). Cervantes Virtual, página web. Recuperada de <http://www.cervantes-virtual.com/servlet/SirveObras/bamerica/68017288328793495200080/p0000001.htm>.

- Cristiani, A. (1990). Discurso de toma de posesión (1 de junio de 1989). *Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- Departamento de Relaciones Públicas de Casa Presidencial (1971). *El Salvador 1971*. San Salvador: Casa Presidencial.
- Diario Oficial* (1948, diciembre 16). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1948/>.
- Diario Oficial* (1949, septiembre 30). Decreto 329. Pp. 3404-3411. Recuperado 19 julio 2010 de [http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1949/1949-2T/1949-2T\\_Parte27.pdf](http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1949/1949-2T/1949-2T_Parte27.pdf)
- Diario Oficial* (1975, octubre 24). Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Diario Oficial* (1990, noviembre 16). Decreto legislativo 610. Ley de Creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Diario Oficial* (1992, junio 8). Ley de Creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular. San Salvador: Imprenta Nacional.
- DIGESTYC (1953). *Primer censo de la vivienda urbana 1950*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- DIGESTYC (1954). *Segundo censo de población, junio 1950*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Durham, W. H. (1979). *Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War*. Stanford: Stanford University Press.
- FUNDASAL (2005). ¿Qué se ha hecho en El Salvador con respecto a las políticas de vivienda? *Carta Urbana*, 125. San Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
- FISDL (2010). *Historia. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local*. Página web. Recuperado 21 julio 2010 de <http://www.fisdll.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia.html>
- GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- IVU (1960). *Memoria 1959-1960*. San Salvador: Instituto de Vivienda Urbana.
- Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud* (2004). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/6f82dba47fdc2afb06256fa5005b8cd8?OpenDocument>.
- Liévano, S. de (s/f). *Situación del sector vivienda en El Salvador*. Ponencia presentada a nombre de la Ministra de Planificación en un simposio organizado por FUNDASAL.
- Lindo-Fuentes, H. (2009). Educational Television in El Salvador and Modernisation Theory. *Journal of Latin American Studies*. No. 41, pp. 757-792.
- Masis, R. (1950). *Proyectos de viviendas económicas para San Salvador*. Washington, D.C.: Unión Panamericana.
- MINEC/DIGESTYC, UNFPA, CELADE (2009). *Estimaciones y proyecciones de la población, 1950-2050*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- MINED (1999). *Participación de la comunidad*. Colección Fundamentos de la Educación que queremos, tomo 11. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (s/f). *¿Qué es MEGATEC?* Recuperado 20 julio 2010 de [http://recursos.miportal.edu.sv/MEGATEC/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=30](http://recursos.miportal.edu.sv/MEGATEC/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=30).
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1986). *Salarios mínimos decretados en El Salvador 1965-1986*. San Salvador: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- MIPLAN (1980a). *Indicadores económicos y sociales, enero-junio 1980*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- MIPLAN (1980b). *Indicadores económicos y sociales, julio-diciembre 1980*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- MIPLAN (1982). *Indicadores económicos y sociales, enero-junio 1982*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- MIPLAN (1990). *Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- OIT (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Preparado por el Programa del Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa
- PREALC (1977). *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador, tomo 2*. Santiago de Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- Public Administration Service (1949). *Vivienda en El Salvador: Análisis del problema y recomendaciones para un Programa Nacional de la Vivienda*. San Salvador: Publicaciones del Ministerio de Economía.
- Revista de Trabajo* (1957). No. VIII:30, pp.32.
- Saca, E. A. (s/f). *Lo social no es complemento de nada, es la base de todo. Presidente Elías Antonio Saca. Historia de una gestión 2004-2009*. S/l.
- Segovia, A. (1998). Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador. En PNUD/CEPAL/BID (eds.), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: Mundi Prensa.
- Seligson, M. A. (1995). Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991. *Latin American Research Review*, 30:3.
- Sol, L. (1992). La planificación de la vivienda popular y la coordinación con las instituciones rectoras del desarrollo urbano. En FUNDASAL (ed.), *Hábitat y cambio social*. San Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
- Spence, J. ; Lanchin, M. y Thale, G. (2001). *From Elections to Earthquakes. Reform and Participation in Post-War El Salvador*. Cambridge: Hemispheric Initiatives.
- Werthein, J. R. (1977). *A Comparative Analysis of Educational Television in El Salvador and Cuba*. Tesis de doctorado. Stanford University.
- White, A. T. (1969). *The Social Structure of the Lower Classes in San Salvador, Central America*. Tesis doctoral. Cambridge University.
- World Economic Forum (2010a). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Recuperado de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.
- World Economic Forum (2010b). *The Global Information Technology Report 2009-2010. ICT for Sustainability*. Recuperado de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>.
- Wright-Romero, L. K.; Vaughan, S. y Flinn, W. L. (1981). *General Narrative Report of Survey Information. El Salvador Rural Poor Survey June 1977-May 1978*. S/l: United States Agency for International Development.

## Capítulo 12

- Alestalo, M.; Hort, S. y Kuhnle, S. (2009). *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*. Recuperado el 20 de septiembre de 2010 de [http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1244\\_1244\\_wp41.pdf](http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1244_1244_wp41.pdf).
- Andersen, T.; Holmström, B.; Honkapohja, S.; Korkman, S.; Söderström, H. y Vartiainen, J. (2007). *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. S/l: The Research Institute of the Finnish Economy. Recuperado de [http://www.etla.fi/files/1892\\_the\\_nordic\\_model\\_complete.pdf](http://www.etla.fi/files/1892_the_nordic_model_complete.pdf).
- Asian Development Bank (2010). *Key Indicators for Asia and the Pacific 2010*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2010/Part-III.asp#economy](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/Part-III.asp#economy).
- Central Provident Fund (2010). *The CPF Story*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/55th-Anniversary/>.
- Esping-Andersen, G. y Korpi, W. (1987). From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. *International Journal of Sociology*, Vol. 16, No. 3/4, pp. 39-74. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20629942>.



- Fishback, P. (2010). *Social Welfare Expenditures in the United States and the Nordic Countries: 1900-2003*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de [http://www.nber.org/papers/w15982.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w15982.pdf?new_window=1).
- Goetschy, J. (1995). *El difícil cambio de los "modelos" sociales nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia)*. Recuperado el 20 de septiembre de 2010 de [http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/134/4\\_es\\_goetschy.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/134/4_es_goetschy.pdf).
- Keong, Y. L. (2007). *Rethinking a New Social Compact for Singapore*. Singapur: ETHOS, Civil Service College. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de [http://www.cscollge.gov.sg/cgl/pdf/ETHOS\\_IS03.pdf](http://www.cscollge.gov.sg/cgl/pdf/ETHOS_IS03.pdf).
- Khan, H. (2001). *Social Policy in Singapore: A Confucian Model?* Recuperado el 21 de septiembre de <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37165.pdf>.
- Kildal, N. y Kuhnle, S. (2002). *The Principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model*. Recuperado el 20 de septiembre de 2010 de <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/2002KildalKuhnle-2.pdf>.
- Loke, V. y Cramer, R. (2009). *Singapore's Central Provident Fund*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de [http://www.newamerica.net/publications/policy/singapores\\_central\\_provident\\_fund](http://www.newamerica.net/publications/policy/singapores_central_provident_fund).
- Ministry of Manpower (2010). *Workfare*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/employment-rights-conditions/workfare/Pages/workfare-income-supplement.aspx>.
- Ng, I. (2004). *How Unique and Sustainable is the Singapore Welfare Model? Evaluating Welfare Statism in Singapore in Historical and Comparative Context*. Recuperado el 21 de septiembre de [http://sitemaker.umich.edu/ireneng/files/singapore\\_welfare\\_1005.pdf](http://sitemaker.umich.edu/ireneng/files/singapore_welfare_1005.pdf).
- Nordic Social Statistical Committee (1997). *Social Protection in the Nordic Countries. Scope, expenditure and financing, 2007/2008*. Copenhagen: NOSOSCO. Recuperado el 21 de septiembre de <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/Trygtext%201997%20GB.pdf>.
- Nordic Social Statistical Committee (2009). *Social Protection in the Nordic Countries. Scope, expenditure and financing, 2007/2008*. Copenhagen: NOSOSCO. Recuperado el 21 de septiembre de <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/Social%20Protection%202009.pdf>.
- Nordisk Socialstatistik 1946-1996. Recuperado el 21 de septiembre de <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/nordisksocialstat.pdf>.
- OECD Stats (2010). *Public Sector, Taxation and Market Regulation*. Extraído el 21 de septiembre de <http://stats.oecd.org/Index.aspx>.
- PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. México D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD (2010). *Human Development Index Trends*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/74.html>.
- Statistics Singapore (2010). *Key annual indicators*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://www.singstat.gov.sg/stats/ke-yind.html>.
- The Heritage Foundation (2010). *Index of Economic Freedom World Rankings*. Recuperado el 21 de septiembre de <http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx>.
- The Sunday Times (2010). *Special CFP 55th Anniversary*. Recuperado el 21 de septiembre de <http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/2B7E74A2-CC6E-4552-B21F-894104F3940D/0/040710SuTv2.pdf>.
- The World Bank Group (2010). *Doing Business. Midiendo regulaciones para hacer negocios*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://espanol.doingbusiness.org/economyrankings/>.
- Transparency International (2009). *Annual Report 2009. Engaging government and business*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://www.transparency.org/publications/gcr>.

- Vasoo, S. y Lee, J. (2001). Singapore: social development, housing and the Central Provident Fund. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10, No. 4. Recuperado el 21 de septiembre de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2397.00186/pdf>.
- Wai-Lam, C. (2000). *Unemployment-Related Benefits Systems in Singapore*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e17.pdf>.
- World Development Indicators* (2010). Consultas electrónicas realizadas el 21 de septiembre de 2010. Página web: <http://data.worldbank.org/>.
- World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Recuperado el 21 de septiembre de 2010 de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf).
- Yew, L. K. (2000). *From third world to first. The Singapore story: 1965-2000*. New York: Harper and Collins.
- MINED (2009b). *Invertir más en educación: ¿Cuánto cuesta cumplir los compromisos pendientes?* San Salvador: Ministerio de Educación.
- National Institute on Aging (2007). *Why Population Aging Matters. A Global Perspective*. S/I: National Institutes Of Health, U.S. Department of State, publication No. 07-6134, Recuperado de <http://www.nia.nih.gov/NR/rdonlyres/9E91407E-CFE8-4903-9875-D5AA75BD1D50/0/WPAM.pdf>
- OPS (2007). *OPS recomienda atender el envejecimiento de la población en América Latina*. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de [http://www.paho.org/Spanish/D/CumbrePrimerasDamas\\_spa-Nov07.htm](http://www.paho.org/Spanish/D/CumbrePrimerasDamas_spa-Nov07.htm).
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006). *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura*. Banco Mundial. Recuperado el 10 de septiembre del 2010 de <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>.
- Superintendencia de Pensiones (2008). *El Sistema de pensiones público a 10 años de la reforma previsional*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/index.htm>.

### Capítulo 13

- CEPAL (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. En Sandra Huenchuan (Ed.). Santiago de Chile: CEPAL, CELADE. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P.pdf>
- Cutler, D. M. (2003). *An international look at the medical care financing problem*. Boston: Harvard University.
- MINEC y DIGESTYC (2008). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC/DIGESTYC, UNFPA, CELADE (2009). *Estimaciones y proyecciones de la población, 1950-2050*. San Salvador: Ministerio de Economía.

### Anexos metodológicos

- ADS (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar. FESAL 2008. Informe final*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperado el 6 de septiembre del 2010 de <http://www.fesal.org.sv/>.
- MINEC y DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. Base de



datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.

PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid: Mundi-Prensa.

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.

# **Compendio estadístico**

## **Indicadores de desarrollo humano**



**CUADRO 1 // Índice de Desarrollo Humano y sus componentes**

Clasificación según el IDH	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa alfabetización (% de personas de 15 años y mayores)	Tasa bruta de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria (%)	PIB per cápita (PPA en US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB
1 San Salvador	0.810	72.9	92.3	77.0	9,367	0.799	0.872	0.758
2 La Libertad	0.788	73.4	86.5	70.0	8,826	0.807	0.810	0.748
3 La Paz	0.757	73.3	85.5	68.1	5,446	0.806	0.797	0.667
4 Santa Ana	0.754	72.1	83.1	66.9	6,636	0.785	0.777	0.700
5 Cuscatlán	0.749	72.9	84.6	69.2	4,979	0.799	0.795	0.652
6 Sonsonate	0.745	72.8	83.3	64.3	5,499	0.797	0.770	0.669
7 San Miguel	0.745	72.4	79.1	66.7	6,416	0.789	0.750	0.695
8 San Vicente	0.744	73.8	80.8	65.8	5,226	0.813	0.758	0.660
9 Chalatenango	0.737	73.6	78.6	65.4	5,149	0.810	0.742	0.658
10 Ahuachapán	0.723	73.0	79.4	63.1	4,337	0.799	0.740	0.629
11 Usulután	0.723	72.5	75.7	63.6	5,199	0.792	0.717	0.659
12 Cabañas	0.704	70.9	74.4	64.6	4,522	0.764	0.711	0.636
13 La Unión	0.698	70.9	69.9	57.7	5,591	0.764	0.658	0.672
14 Morazán	0.695	71.1	68.8	67.2	4,435	0.768	0.683	0.633
<b>El Salvador</b>	<b>0.761</b>	<b>72.1</b>	<b>84.1</b>	<b>68.8</b>	<b>6,972</b>	<b>0.784</b>	<b>0.790</b>	<b>0.708</b>

**CUADRO 2 // Índice de Desarrollo Humano relativo al Género y sus componentes**

Clasificación según el IDH	Índice de Desarrollo Humano 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>0.757</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>

**CUADRO 3 // Perfil de salud**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Casos de VIH+</b>										
Nacional	586	902	1,002	987	1,338	1,219	1,291	1,651	1,796	1,708
Femenino	263	398	459	—	—	600	518	—	—	—
Masculino	323	504	543	—	—	619	773	—	—	—
Mujeres de 15 a 24 años	100	123	690	—	—	183	139	—	—	—
Tasa de casos de VIH+ (por 100 mil habitantes)	9.3	14.1	15.4	—	—	17.7	18.5			
<b>Casos de SIDA</b>										
Nacional	789	1,109	595	711	692	431	414	426	316	183
Femenino	260	405	176	—	—	132	116	—	—	—
Masculino	529	704	419	—	—	299	298	—	—	—
Mujeres de 15 a 24 años	41	41	274	—	—	20	14	—	—	—
Tasa de casos de SIDA (por 100 mil habitantes)	12.4	17.3	9.1	11	10.2	6.3	5.9	—	—	—
<b>Casos confirmados de dengue</b>										
Total	3,248	1,176	5,076	3,920	6,408	8,378	8,927	6,181	1,388	7,461
Dengue clásico	2,837	1,120	4,671	3,782	6,262	8,165	8,679	6,082	1,346	7,349
Dengue hemorrágico	411	56	405	138	146	213	248	99	42	112
Tasa de casos de dengue clásico (por 100 mil habitantes)	45.2	17.4	76.5	57	92.7	118.8	126.9	67.8	—	—
Tasa de casos de dengue hemorrágico (por 100 mil habitantes)	1.7	0.9	6.1	2.1	2.2	3.1	3.5	1.2	—	—
<b>Casos de paludismo</b>										
Nacional	753	362	117	85	112	67	49	28	—	—
Tasa de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	12	5.7	1.8	1.2	—	1	0.7	0.4	—	—
<b>Gasto en salud (ramo de Salud Pública y Asistencia Social) como porcentaje del gasto público total</b>										
	9.9	8.8	6.5	8.9	8.3	8.8	8.6	9.8	10.1	8.8
<b>Gasto en salud (ramo de Salud Pública y Asistencia Social) como porcentaje del PIB</b>										
	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5	1.7	1.8
<b>Inmunización completa en menores de 5 años</b>										
<b>(por cada 100 menores de 0 a 4 años)</b>										
<b>Nacional</b>										
Tuberculosis (BCG)		96.9			98.7					
Difteria-tétanos-tosferina (DPT)		90.7			95.7					
Poliomielitis (Polio)		87.6			95.2					
Sarampión		87.7			92.6					
Las cuatro vacunas		81.2			90.4					
<b>Urbana</b>										
Tuberculosis (BCG)		97.7			98.8					
Difteria-tétanos-tosferina (DPT)		91.8			95.7					
Poliomielitis (Polio)		88			94.9					
Sarampión		87.7			92.5					
Las cuatro vacunas		81.4			90.3					
<b>Rural</b>										
Tuberculosis (BCG)		96.2			98.5					
Difteria-tétanos-tosferina (DPT)		89.8			95.7					
Poliomielitis (Polio)		87.3			95.5					
Sarampión		87.7			92.7					
Las cuatro vacunas		81			90.5					

Nota: Las cifras publicadas en los informes respectivos de la FESAL 1993 y FESAL 1998, pueden variar levemente por la reclasificación de 12 segmentos censales como rurales en la FESAL 1998 que se clasificaron como urbanos en la FESAL 1993, así como por la introducción en la FESAL 2002-2003 de la vacuna SPR (sarampión, paperas y rubéola), cuya primera dosis se aplica a los 12 meses. Hasta la FESAL 1998 solo se incluía la vacuna antisarampionosa a los 9 meses.

**CUADRO 4a // Seguridad alimentaria**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Valor agregado de la producción según la rama de la agricultura, caza, silvicultura y pesca (precios corrientes en millones de US\$)</b>	1,249	1,401	1,658	1829.6	—	—	—
Café oro	99.9	113.4	161.7	178.5	—	—	—
Algodón	0.4	0.2	1.3	0.7	—	—	—
Granos básicos	207	299	307.5	313.3	—	—	—
Caña de azúcar	40.8	40.3	39.2	37.1	—	—	—
Otras producciones agrícolas	418	442.9	579	689.4	—	—	—
Ganadería	195.1	193	202.7	215.1	—	—	—
Avicultura	117.1	130.7	178.7	193.5	—	—	—
Silvicultura	112.3	114.5	117.6	122.8	—	—	—
Productos de la caza y la pesca	58.3	66.8	69.9	79.3	—	—	—
<b>Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de US\$)</b>	380,880	422,141	533,361	528,011	626,524	725,451	682,300
Animales vivos de la especie bovina	10,471	10,292	5,795	3,667	7,131	4,148	3,472
Carnes y despojos comestibles	46,322	50,486	61,442	82,322	88,032	86,904	84,056
Atunes frescos, refrigerados o congelados	857	5,672	31,289	20,560	36,430	14,525	57,352
Leches en polvo u otras formas sólidas	29,777	31,937	43,903	36,851	35,364	45,159	35,615
Quesos y requesón	31,179	32,286	32,706	45,832	55,140	64,790	72,701
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	48,082	50,212	61,611	65,913	61,349	79,722	85,130
Frijoles	9,313	7,918	16,157	20,955	15,615	37,107	25,407
Otras legumbres	38,769	42,294	45,454	44,958	45,734	42,615	59,723
Frutos comestibles	50,030	51,698	46,508	48,096	51,673	50,676	57,945
Café (incluye tostado o descafeinado)	549	625	1,437	2,425	1,878	2,448	1,973
Pimienta, canela y demás especies	1,874	2,429	2,710	3,405	3,037	3,008	3,233
Trigo	48,763	55,124	46,352	49,494	60,123	95,510	68,357
Maíz	54,299	68,314	65,274	88,366	136,573	170,071	115,784
Arroz	14,964	16,492	20,676	23,726	27,092	39,988	38,241
Sorgo	67	97	134	154	70	656	156
Productos de molinería**	15,985	11,662	11,680	11,488	14,327	23,031	14,085
Otros	27,660	34,816	40,231	45,686	48,307	44,814	44,200
<b>Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de kilogramos)</b>	1,381,125	1,431,552	1,493,467	1,647,259	1,674,913	1,542,173	1,460,423
Animales vivos de la especie bovina	9,860	9,503	5,490	3,269	4,947	3,052	2,846
Carnes y despojos comestibles	19,594	20,490	23,195	29,134	30,928	29,871	30,947
Atunes frescos, refrigerados o congelados	960	4,217	23,312	11,610	19,809	6,819	30,571
Leches en polvo u otras formas sólidas	13,797	12,945	16,183	12,399	9,844	9,459	10,218
Quesos y requesón	19,289	20,785	17,868	21,974	25,290	25,726	24,770
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	276,329	296,110	304,740	320,009	347,092	327,251	329,359
Frijoles	21,941	16,483	25,135	30,977	21,636	27,514	26,109
Otras legumbres	254,388	279,627	279,604	309,032	325,457	299,737	303,250
Frutos comestibles	216,412	217,531	238,713	249,603	272,893	247,520	221,851
Café (incluye tostado y descafeinado)	704	861	832	1,196	829	876	559
Pimienta, canela y demás especies	1,203	1,276	1,240	1,420	1,019	955	997
Trigo	254,607	271,367	241,143	237,832	220,590	209,399	228,104
Maíz	399,955	441,660	468,383	580,575	596,002	533,762	440,944
Arroz	93,456	73,444	89,464	94,336	84,433	82,847	84,573
Sorgo	236	124	303	1,005	79	3,031	239
Productos de molinería**	46,793	29,249	26,057	24,583	26,407	30,690	20,620
Otros	27,929	31,989	36,545	38,313	34,752	30,916	33,825

\*\*Harinas y grañones; malta, almidones y féculas, gluten de trigo



**CUADRO 4b // Seguridad alimentaria**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
<b>Estimación de producción de diferentes cultivos (en miles de quintales)</b>								
Café (en miles de quintales oro)	2,200	2,200	1,775	1,770	1,730	1,805	1,614	1,981
Algodón (en miles de quintales rama)	15.4	3.2	1.4	1.7	38.9	31.5	7.1	0.4
Caña de azúcar (en miles de toneladas cortas)	5,505	5,512	5,335	5,570	5,692	5,148	5,356	5,452
Granos básicos	18,446	18,154	19,507	19,249	19,943	21,122	22,612	25,283
Maíz	12,673	12,430	14,015	13,816	14,257	16,007	16,326	18,407
Frijol	1,507	1,630	1,798	1,837	1,855	1,432	1,996	2,185
Arroz (en miles de quintales granza)	1,027	820	633	495	583	572	682	694
Maicillo (Sorgo)	3,240	3,274	3,062	3,101	3,248	3,110	3,608	3,997
<b>Estimación de superficie de diferentes cultivos (en miles de manzanas)</b>								
Café	231.8	229.9	229.9	229.9	229.9	229.9	222.0	219.8
Algodón	1.4	0.3	0.2	0.2	3	5.8	1.8	0.6
Caña de azúcar	110	110	108	108	104	106.0	106.0	109.5
Maíz	370.4	420.2	353.5	327.1	335.5	353.7	344.3	371.1
Frijol	112.9	121.7	118.9	120	124.5	122.4	124.8	135.2
Arroz	11.7	8.9	7	4.8	5.7	5.2	6.0	6.0
Sorgo	134.2	139.2	109.1	126	132	127.6	127.4	135.4
<b>Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos (en quintales por manzanas)</b>								
Café (quintales oro/manzana)	9.5	9.6	7.7	7.7	7.5	7.9	7.3	9.0
Algodón (quintales rama/manzana)	11	10.7	7	8.5	12.9	5.4	4.0	0.7
Caña de azúcar (toneladas cortas/manzana)	50	50.1	49.4	51.6	54.7	48.6	50.5	49.8
Maíz (quintales/manzana)	34.2	29.6	39.6	42.2	42.5	45.3	47.4	49.6
Frijol (quintales/manzana)	13.3	13.4	15.1	15.3	14.9	11.7	16.0	16.2
Arroz (quintales granza/manzana)	87.8	92.2	90.4	103.2	102.3	109.9	113.9	115.0
Sorgo (quintales/manzana)	24.1	23.5	28.1	24.6	24.6	24.4	28.3	29.5
<b>Desnutrición (por cada 100 menores de 5 años de edad)</b>								
	<b>2003</b>				<b>2008</b>			
Global (Bajo peso para la edad)	10.3				8.6			
Aguda (Bajo peso para la talla)	1.4				1			
Crónica (Baja talla para edad)	18.9				14.5			

**CUADRO 5 // Vivienda**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Número de viviendas</b>	1,550,286	1,593,528	1,634,816	1,696,770	1,406,348	1,504,286	1,521,710
<b>Total de viviendas construidas por año</b>	43,471	27,947	19,547	61,954	—	—	—
<b>Déficit habitacional</b>							
Nacional	548,830	544,820	568,872	554,169	414,026	433,879	461,192
Urbano	176,612	168,948	804	174,915	147,917	277,083	162,532
Rural	372,218	375,872	381,068	379,690	266,109	156,796	298,660
<b>Déficit habitacional cualitativo</b>							
Nacional	508,590	512,230	532,073	528,407	388,524	408,453	433,836
Urbano	150,481	147,124	162,968	160,195	130,902	260,523	145,334
Rural	358,109	365,106	369,105	368,648	257,622	147,930	288,502
<b>Déficit habitacional cuantitativo</b>							
Nacional	40,240	32,590	36,799	25,762	25,502	25,426	27,356
Urbano	26,131	21,824	24,836	14,720	17,015	16,560	17,198
Rural	14,109	10,766	11,963	11,042	8,487	8,866	10,158
<b>Características de los hogares</b>							
<b>Número de hogares</b>							
Nacional	1,589,941	1,626,036	1,670,942	1,721,030	1,430,525	1,529,483	1,548,108
Urbano	990,017	1,022,731	1,056,422	1,082,371	944,152	1,038,629	1,025,316
Rural	599,924	603,305	614,520	638,659	486,373	490,854	522,792
<b>Número de jefes de hogar</b>							
Nacional	1,589,941	1,626,036	1,670,942	1,721,030	1,430,525	1,529,483	1,548,108
Femenino	502,831	523,408	554,851	589,322	503,514	519,745	533,253
Masculino	1,087,110	1,102,628	1,116,091	1,131,708	927,011	1,009,738	1,014,855
<b>Hogares según tipo de vivienda (por cada 100 hogares)</b>							
Nacional							
Casa privada o independiente	90.3	92.1	93	92.5	91.8	90.4	91.2
Apartamento	1.8	1.9	1.5	0.5	0.5	0.7	0.6
Apartamento en edificio	0	0	0	1.7	1.1	0.8	0.9
Apartamento en casa	0	0	0	0	0	0	0.0
Pieza en casa	2.5	2	2.1	1.4	1.4	1.4	1.4
Pieza en mesón	2.6	2.5	2.2	3	2.5	1.8	1.5
Improvisada	0.2	0.1	0.1	0.4	2.5	4.7	4.3
Rancho	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	2.5	1.2	0.9	0.6	0.1	0	0.0
Local no destinado para habitación	0	0	0	0	0	0	0.0
<b>Hogares según material de la pared de la vivienda (por cada 100 hogares)</b>							
Nacional							
Concreto mixto	69.5	70.8	70.8	71.9	72.4	72.5	71.2
Bahareque	3.6	3.1	3.4	3.4	3	3.1	3.5
Adobe	16.1	15.5	15.6	14.5	15.4	15	16.0
Madera	2	2.1	1.8	1.9	1.4	1	1.2
Lámina	7.3	7.5	7.5	7.5	5.7	5.8	5.9
Paja o palma	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.4
Desecho	0.5	0.4	0.2	0.4	1.6	1.7	1.5
Otro material	0.6	0.4	0.5	0.2	0.3	0.6	0.3

*Continúa...*

**CUADRO 5 // Vivienda (continuación)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Acceso de los hogares a los servicios básicos</b>							
<b>Acceso a servicios de agua por cañería</b>							
Nacional	75.6	74.9	75	75.5	78.2	78.3	71.4
Urbano	90.2	91	90.4	90.5	90	89.9	83.1
Rural	51.4	47.5	48.5	50	55.3	54.9	48.4
<b>Acceso a servicios de electricidad</b>							
Nacional	79	79.6	79.4	81	91.1	91	91.1
Urbano	90.6	90.7	90.3	91.5	97.1	96.5	96.6
Rural	59.7	60.8	60.7	63.1	79.5	79.4	80.3
<b>Acceso a servicios de recolección de desechos</b>							
Nacional	52.3	54.3	54.4	55.3	56	51.7	—
Urbano	79.8	81.4	80.5	81.9	80.5	73.7	—
Rural	7	8.5	9.5	10.2	8.5	5.4	—

**CUADRO 6 // Perfil de educación**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Matrícula inicial de educación preescolar (número de estudiantes)</b>						
Nacional	236,336	245,918	242,482	239,581	229,539	224,025
Público	194,817	204,278	200,020	196,717	185,868	184,265
Privado	41,519	41,640	42,462	42,921	43,671	39,760
Urbano	119,446	123,881	128,516	127,445	122,059	—
Rural	116,890	122,037	113,966	112,193	107,402	—
Femenino	118,736	122,885	120,999	119,408	114,055	111,473
Masculino	117,428	122,959	121,292	120,230	115,484	112,940
<b>Matrícula inicial de educación básica (número de estudiantes)</b>						
Nacional	1,336,911	1,377,485	1,382,993	1,374,465	1,347,950	1,343,817
Público	1,198,133	1,237,289	1,228,895	1,217,232	1,192,869	1,191,970
Privado	138,778	140,196	142,664	146,379	155,081	151,847
Femenino	646,767	667,327	665,252	662,328	654,944	649,012
Masculino	689,443	709,878	705,695	701,283	693,006	689,292
<b>Matrícula inicial de educación media (número de estudiantes)</b>						
Nacional	167,702	177,842	186,693	189,531	203,256	224,146
Público	116,966	126,003	134,365	136,543	148,485	169,229
Privado	50,736	51,839	52,328	52,988	54,771	54,917
Urbano	152,360	158,726	173,260	175,184	170,393	—
Rural	15,342	19,116	13,433	14,347	20,910	—
Femenino	85,512	91,163	95,962	98,459	106,231	96,137
Masculino	82,097	86,641	90,445	91,072	97,025	89,713
<b>Escolaridad promedio (en años)</b>						
Nacional	5.6	5.6	5.7	5.8	5.9	5.9
Femenino	—	—	—	—	—	—
Masculino	—	—	—	—	—	—
Urbano	6.9	6.9	6.9	7.0	7.0	6.9

Continúa...

**CUADRO 6 // Perfil de educación (continuación)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rural	3.6	3.7	3.8	3.9	4.0	4.0
Ahuachapán	4.1	4.5	4.7	4.7	5.4	4.6
Cabañas	3.7	3.8	3.9	4.2	4.3	4.2
Cuscatlán	4.9	4.8	4.6	4.9	5.3	5.2
Chalatenango	5.0	4.6	5.0	4.8	5.1	4.8
La Libertad	6.1	5.6	5.7	5.9	6.3	6.4
La Paz	4.6	4.8	4.8	4.9	5.2	5.2
La Unión	3.8	3.9	4.2	3.8	4.1	4.3
Morazán	3.7	3.2	3.9	3.5	3.5	4.2
San Miguel	4.7	5.1	5.1	5.2	5.4	5.7
San Salvador	7.3	7.3	7.3	7.4	7.4	7.6
San Vicente	4.9	4.9	5.1	5.0	5.2	5.2
Santa Ana	4.8	4.8	4.6	4.5	5.7	5.3
Sonsonate	4.7	5.0	5.1	5.2	5.6	5.2
Usulután	4.7	5.0	4.7	5.0	5.0	4.8
<b>Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 años y más)</b>						
Nacional	82.3	83.0	83.4	83.6	84.2	84.0
Femenino	79.7	80.3	80.4	81.0	81.7	81.4
Masculino	85.4	86.0	87.1	86.7	87.2	87.1
Urbano	89.4	89.6	89.2	89.5	89.7	88.9
Rural	70.7	71.9	73.5	73.7	73.6	73.8
<b>Tasa de alfabetismo (por cada 100 personas de 15-24 años)</b>						
Nacional	92.8	93.8	94.9	95.0	95.5	96.0
Femenino	92.8	94.0	94.9	95.5	95.8	96.5
Masculino	92.8	93.7	94.9	94.4	95.2	95.4
Urbano	97.0	96.7	97.4	97.2	97.6	98.0
Rural	86.9	89.9	91.4	91.8	92.2	92.6
<b>Tasas brutas de escolaridad</b>						
Nivel de educación preescolar	49.7	51.4	46.0	52.3	53.2	54.1
Nivel de educación básico	101.5	103.1	97.5	97.0	96.3	96.8
Nivel de educación media	42.3	44.5	48.0	49.6	52.9	53.2
<b>Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del gasto público total</b>						
	18.3	16.5	16.0	14.5	17.7	17.4
<b>Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del PIB</b>						
	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9

## CUADRO 7 // Tecnología

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Telefonía fija</b>							
Líneas instaladas	759,742	801,835	848,926	922,605	1,221,377	1,134,079	2,321,079
Líneas en operación	752,645	887,816	971,455	1,035,777	1,080,083	1,077,179	1,099,128
Líneas por cada 100 habitantes	11.3	13.1	14.1	14.8	18.8	18.8	17.9
<b>Telefonía móvil</b>							
Líneas móviles	1,149,790	1,832,579	2,411,753	3,851,611	6,227,381	6,950,703	7,566,245
<b>Telefonía pública</b>							
Teléfonos públicos	21.714	22.923	27.830	12.047	23.968	17.476	—
<b>Tarifa de instalación del servicio telefónico (en US\$)</b>	61,6	53	53	46,7	53	53	53
<b>Tarifa plena (1 min. EE. UU., en US\$)</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,09	0,05	0,04
<b>Tráfico telefónico internacional entrante de llamadas (en miles)</b>	1,398,123	1,953,753	2,323,827	2,507,146	2,768,289	2,237,846	1,375,916
<b>Digitalización conmutación (en porcentaje)</b>	100	100	100	84	nd	nd	nd
<b>Suscriptores cuentas internet</b>	112.575	117.495	127.410	69.669	95.200	125.992	150.505

## CUADRO 8 // Economía

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 / P
<b>Desempeño económico</b>								
Producto interno bruto (en millones de US\$ precios corrientes)	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,214.4	18,749.4	20,376.7	22,106.8	21,100.5
Producto interno bruto (en millones US\$ precios constantes 1990)	7,839.0	8,019.3	8,167.7	8,439.5	8,795.4	9,176.1	9,399.4	9,066.6
Producto interno bruto per cápita (US\$ corrientes)	2,388.8	2,504.3	2,621.1	2,845.6	3,086.9	3,341.2	3,609.4	3,429.5
Producto interno bruto per cápita (US\$ constantes)	1,308.9	1,334.7	1,355.1	1,395.1	1,448.1	1,504.6	1,534.7	1,473.6
Tasa de crecimiento del PIB real	2.3	2.3	1.9	3.3	4.2	4.3	2.4	-3.5
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	2.0	2.0	1.5	3.0	3.8	3.9	2.0	-4.0
Tasa de inflación	2.8	2.5	5.4	4.3	4.9	4.9	5.5	-0.2
Índice de precios al consumidor (base diciembre 1992=100)	166.8	171.0	180.2	187.9	197.1	206.7	218.0	217.6
Tipo de cambio (1990= 8.75)	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Tasa de interés activa (nominal en US\$)	7.1	6.6	6.3	6.9	7.5	7.8	7.9	9.3
Tasa de interés pasiva (nominal en US\$)	3.4	3.4	3.3	3.4	4.4	4.7	4.2	4.5
Remesas familiares (en millones de US\$)	1,935.2	2,105.3	2,547.6	2,830.2	3,470.9	3,695.3	3,787.7	3,464.9
Remesas familiares como porcentaje del PIB	13.5	14.0	16.1	17.5	18.5	18.1	17.1	16.4
<b>Variables macroeconómicas</b>								
<b>Demanda y oferta global en millones de US\$ (precios constantes de 1990)</b>								
Demanda global	12,512.0	12,918.9	13,194.1	13,635.6	14,478.9	15,339.3	15,849.4	14,014.1
Gasto de consumo nacional	8,006.3	8,155.7	8,380.4	8,782.7	9,200.8	9,927.3	10,317.5	9,407.9
Hogares	7,367.7	7,519.1	7,737.0	8,125.8	8,529.6	9,269.3	9,622.4	8,682.1
Administraciones públicas	638.6	636.6	643.4	656.9	671.3	658.0	695.1	725.8
Formación bruta de capital	1,486.4	1,602.9	1,539.6	1,607.0	1,856.6	1,754.0	1,671.0	1,379.8
Formación bruta de capital fijo	1,525.4	1,563.5	1,484.9	1,513.2	1,702.5	1,754.0	1,671.0	1,379.8
Privado	1,251.8	1,303.3	1,337.0	1,316.8	1,504.6	1,569.7	1,465.5	1,167.0
Público	273.6	260.2	147.9	196.5	198.0	184.3	205.5	212.8
Variación de existencias	-39.0	39.4	54.7	93.8	154.1	0.0	0.0	0.0

Continúa...

**CUADRO 8 // Economía (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 / P
Exportaciones de bienes y servicios	3,019.3	3,160.4	3,274.0	3,245.9	3,421.5	3,658.1	3,860.9	3,226.4
Oferta global	12,512.0	12,918.9	13,194.1	13,635.6	14,478.9	15,339.3	15,849.4	14,014.1
Importaciones de bienes y servicios	4,673.0	4,899.6	5,026.4	5,196.1	5,683.5	6,163.3	6,450.0	4,947.5
<b>Producto interno bruto</b>	<b>7,839.0</b>	<b>8,019.3</b>	<b>8,167.7</b>	<b>8,439.5</b>	<b>8,795.4</b>	<b>9,176.1</b>	<b>9,399.4</b>	<b>9,066.6</b>
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	904.4	912.5	938.1	985.7	1,041.6	1,129.7	1,211.8	1,185.1
Explotación de minas y canteras	35.0	36.2	30.4	32.0	33.4	32.7	30.5	26.1
Industria manufacturera	1,856.9	1,898.5	1,916.7	1,945.5	2,004.4	2,073.7	2,129.8	2,056.9
Electricidad, gas y agua	51.0	53.3	55.1	57.2	59.9	61.6	63.1	62.2
Construcción	314.8	324.8	293.1	304.9	324.6	314.2	297.3	295.2
Comercio, restaurantes y hoteles	1,550.9	1,592.0	1,630.0	1,701.4	1,785.5	1,862.4	1,888.9	1,791.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	700.7	724.8	763.8	814.8	870.9	912.5	931.7	895.4
Establecimientos financieros y seguros	296.7	302.4	317.8	324.0	337.1	345.9	340.4	322.3
Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	251.7	255.6	262.3	270.7	282.3	296.7	303.2	291.4
Alquileres de vivienda	635.1	655.8	664.4	683.8	692.8	709.5	721.1	722.3
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	386.0	390.3	398.6	397.4	410.2	429.6	438.2	431.1
Servicios del gobierno	401.9	401.6	403.2	410.6	420.1	431.9	441.8	447.6
Menos: servicios bancarios imputados	254.1	252.4	243.6	250.4	261.4	252.5	246.4	240.0
Más: derechos arancelarios e impuesto al valor	708.0	723.9	737.9	762.0	794.0	828.1	848.0	780.2
<b>Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)</b>								
I. Gasto de consumo final	14,066.8	14,885.0	15,977.6	17,553.5	19,287.8	21,525.9	23,789.0	21,602.9
1. Hogares	12,590.4	13,391.1	14,453.1	15,913.3	17,468.5	19,675.6	21,790.1	19,395.8
2. Administraciones públicas	1,476.4	1,493.9	1,524.5	1,640.2	1,819.3	1,850.3	1,998.9	2,207.1
II. Formación bruta de capital fijo	2,344.5	2,555.1	2,559.7	2,727.1	3,185.9	3,246.0	3,295.4	2,767.9
1. Privada	1,834.3	2,059.1	2,261.1	2,325.2	2,753.6	2,819.5	2,769.6	2,245.7
2. Pública	510.2	496.0	298.6	402.0	432.3	426.5	525.8	522.2
III. Más: exportación de bienes y servicios	3,772.2	4,072.8	4,259.0	4,364.1	4,739.7	5,168.8	5,651.7	4,696.1
IV. Menos: importación de bienes y servicios	5,876.8	6,466.2	6,998.1	7,430.3	8,464.0	9,563.9	10,629.4	7,966.4
V. Producto interno bruto	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,214.4	18,749.4	20,376.7	22,106.8	21,100.5
VI. Menos: renta de la propiedad con el resto del mundo	-323.4	-423.1	-457.9	-578.8	-531.0	-576.1	-536.0	-663.8
VII. Ingreso nacional bruto	13,983.3	14,623.6	15,340.4	16,635.6	18,218.5	19,800.7	21,570.8	20,436.7
VIII. Más: transferencias corrientes externas netas	2,022.9	2,114.3	2,555.0	3,034.8	3,472.1	3,749.9	3,831.7	3,560.6
IX. Ingreso nacional bruto disponible	16,006.2	16,737.9	17,895.4	19,670.4	21,690.6	23,550.6	25,402.5	23,997.3
X. Ahorro nacional bruto	1,939.4	1,852.9	1,917.8	2,116.9	2,402.8	2,024.7	1,613.5	2,394.4
1. Privado	1,822.7	1,684.3	1,699.8	1,872.3	2,062.6	1,569.7	1,220.4	2,662.1
2. Público	116.7	168.6	218.0	244.6	340.2	455.0	393.1	-267.7
XI. Ahorro externo	405.1	702.2	641.9	610.2	783.2	1,221.3	1,681.9	373.5
<b>Balanza comercial (en millones de US\$ corrientes)</b>								
Exportaciones FOB	2,994.9	3,128.1	3,304.7	3,418.2	3,705.6	3,984.1	4,549.1	3,797.3
Tradicional	160.9	162.9	165.7	233.2	262.6	259.7	334.7	319.0
Café	106.9	105.5	123.4	163.6	188.7	187.2	258.7	230.3
Azúcar	44.4	46.6	37.5	66.4	71.5	72.0	75.5	88.4
Camarón	9.4	10.9	5.0	2.8	2.3	0.7	0.5	0.4
No tradicional	1,076.8	1,092.2	1,215.8	1,364.1	1,667.6	1,920.4	2,286.0	1,990.9
Centroamérica	739.7	745.8	821.1	911.4	1,031.0	1,203.8	1,426.7	1,277.0

*Continúa...*



**CUADRO 8 // Economía (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 / P
Resto del mundo	337.3	346.5	394.8	452.5	636.5	716.5	859.3	714.0
Maquila	1,757.6	1,873.0	1,923.2	1,821.3	1,775.4	1,803.8	1,928.3	1,487.4
Importaciones CIF	5,184.4	5,754.3	6,328.9	6,689.6	7,662.7	8,711.7	9,754.4	7,254.7
Maquila	1,282.5	1,379.3	1,458.2	1,204.8	1,143.0	1,236.5	1,281.7	839.0
Saldo de la balanza comercial	-2,189.5	-2,626.2	-3,024.5	-3,271.5	-3,957.1	-4,727.7	-5,205.3	-3,457.4
<b>Sector público no financiero (en millones de US\$)</b>								
I. Ingresos y donaciones	2,218.4	2,436.8	2,571.8	2,786.2	3,239.8	3,659.4	4,016.3	3,584.0
A. Ingresos corrientes	2,103.6	2,366.7	2,523.5	2,734.0	3,198.5	3,597.1	3,963.3	3,475.2
1. Tributarios	1,595.2	1,736.3	1,820.0	2,131.7	2,487.5	2,724.4	2,885.8	2,609.4
2. Contribuciones a la seguridad social	258.7	266.1	275.4	282.9	306.2	330.7	351.9	354.6
3. No tributarios	249.7	268.9	328.7	229.0	246.2	259.7	267.5	218.3
4. Superávit de operaciones de empresa privada neto de subsidios	0.0	95.3	99.4	90.4	118.0	110.8	173.9	108.2
5. Transferencias de instituciones financieras públicas (FOP)	0.0	0.0	0.0	0.0	40.5	171.4	284.3	184.6
B. Ingresos de capital	64.8	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
C. Donaciones del exterior	50.0	69.7	48.3	52.1	41.3	62.3	52.9	108.7
II. Gastos y concesión neta de préstamos	2,693.1	2,747.0	2,674.2	2,969.2	3,437.1	3,709.7	4,241.5	4,385.5
A. Gastos corrientes	1,986.9	2,198.0	2,305.5	2,489.4	2,858.3	3,142.1	3,580.3	3,743.3
1. Consumo	1,526.7	1,667.9	1,751.3	1,886.8	2,034.3	2,136.9	2,350.8	2,533.1
2. Intereses	245.3	307.0	334.5	378.0	454.9	507.3	519.6	530.9
3. Transferencias corrientes	214.9	223.1	219.7	224.5	369.1	497.9	709.9	679.2
B. Gastos de capital	706.4	549.6	369.3	481.2	579.5	568.4	661.7	643.1
1. Inversión bruta	609.5	541.7	334.5	429.6	500.0	477.6	582.1	581.3
2. Transferencias de capital	96.9	7.9	34.8	51.6	79.5	90.8	79.7	61.9
C. Concesión neta de préstamos	-0.2	-0.6	-0.6	-1.4	-0.8	-0.8	-0.6	-0.9
III. Ahorro corriente (I.A - II.A)	116.7	168.6	218.0	244.6	340.2	455.0	383.0	-268.1
IV. Ahorro primario (no incluye intereses)	362.0	475.6	552.4	622.6	795.1	962.3	902.6	262.9
V. Superávit (déficit) global								
1. Incluyendo donaciones	-474.7	-310.2	-102.3	-182.9	-197.2	-50.2	-225.2	-801.5
2. Excluyendo donaciones	-524.7	-380.0	-150.6	-235.1	-238.5	-112.6	-278.0	-910.2
VI. Financiamiento externo neto	1,253.5	432.0	241.5	342.6	497.0	-115.0	126.9	785.0
1. Desembolsos de deuda	1,758.6	610.1	626.1	727.4	901.2	205.3	426.8	1,076.1
2. Amortización de deuda	-505.1	-178.1	-384.6	-384.8	-404.1	-320.3	-299.9	-291.1
3. Refinanciamiento de servicio corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	—	—	
4. Pagos por servicio atrasado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	—	—	
VII. Financiamiento interno neto	-778.8	-121.8	-139.2	-159.7	-299.8	165.2	98.3	16.4
1. Banco Central de Reserva	-89.5	218.8	-65.0	77.5	-47.5	146.2	25.8	-293.5
2. Bancos comerciales	-362.1	-53.8	14.3	-12.7	75.3	43.4	92.8	239.3
3. Instituciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Bonos fuera del sistema bancario	-28.0	-1.9	-7.6	121.8	-18.5	-23.6	49.2	31.4
5. Privatización y venta de acciones	7.3	2.3	206.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Pago deuda previsional	-157.5	-249.6	-276.5	-327.1	-258.6	0.0	0.0	0.0
7. Otros	-148.9	-37.5	-11.0	-19.2	-50.5	-0.8	-69.5	39.3
<b>Panorama monetario (en millones de US\$)</b>								
I. Activos externos netos (1+2+3)	1,278.1	1,038.5	1,002.8	1,100.8	1,412.0	2,204.4	2,146.7	3,179.4

Continúa...

**CUADRO 8 // Economía (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 /P
1. Activos externos brutos (a+b)	2,456.4	2,884.9	2,993.9	3,092.9	3,050.3	3,447.4	3,896.5	4,146.0
a) Banco Central de Reserva	1,590.5	1,910.0	1,892.8	1,833.0	1,908.3	2,198.5	2,545.4	2,986.6
b) Bancos comerciales	866.0	974.8	1,101.1	1,259.9	1,142.1	1,249.0	1,351.1	1,159.4
2. Pasivos externos de corto plazo	-618.2	-915.8	-936.1	-919.5	-491.7	-354.8	-547.6	-114.3
3. Obligaciones externas de mediano y largo plazo	-560.2	-930.6	-1,055.0	-1,072.5	-1,146.6	-888.2	-1,202.2	-852.4
II. Activos internos netos (1+2+3+4+5)	5,512.3	5,889.7	6,175.2	6,451.0	7,113.5	7,810.2	8,045.4	7,186.4
1. Sector privado (a+b)	5,871.4	6,280.0	6,628.6	7,138.5	7,917.4	8,481.0	8,851.4	8,395.8
a) Empresas y particulares	5,454.5	5,877.8	6,258.0	6,831.1	7,637.8	8,379.1	8,797.6	8,305.3
i) Crédito	5,428.2	5,857.3	6,237.0	6,796.1	7,579.1	8,299.2	8,712.4	8,193.8
ii) Inversiones	26.3	20.5	21.1	35.0	58.7	79.9	85.2	111.5
b) Instituciones financieras no monetarias	416.9	402.2	370.6	307.4	279.6	101.9	53.8	90.5
i) Crédito	32.1	60.6	63.3	15.7	31.3	-86.2	-112.1	-68.9
ii) Inversiones	384.8	341.6	307.3	291.7	248.2	188.1	165.9	159.3
2. Sector público no financiero (a+b+c)	-83.9	137.7	154.1	222.8	105.6	292.4	365.5	181.9
a) Gobierno central neto	247.4	492.5	536.2	489.0	335.5	548.2	560.7	404.2
i) Crédito	1,049.4	1,095.2	1,197.6	1,089.7	958.3	1,037.4	988.3	1,190.4
ii) Depósitos	-802.1	-602.6	-661.3	-600.7	-622.8	-489.2	-427.6	-786.3
b) Resto del gobierno central	-295.8	-311.7	-324.3	-202.9	-156.1	-171.6	-142.8	-147.5
i) Créditos	64.7	68.5	88.2	143.6	119.4	116.0	117.5	110.1
ii) Depósitos	-360.5	-380.2	-412.5	-346.5	-275.4	-287.5	-260.2	-257.5
c) Empresas públicas no financieras	-35.5	-43.1	-57.9	-63.3	-73.9	-84.2	-52.4	-74.8
i) Créditos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ii) Depósitos	-35.5	-43.1	-57.9	-63.3	-73.9	-84.2	-52.4	-74.8
3. Obligaciones con instituciones financieras no monetarias	-686.6	-565.8	-591.9	-460.5	-438.0	-580.8	-379.5	-419.1
4. Pasivos con el sector privado (títulos valores)	0.0	-108.0	-143.5	-143.5	-227.3	-258.4	-258.4	-258.4
5. Otros activos netos	411.4	145.8	127.8	-306.5	-244.1	-124.0	-533.6	-713.7
III. Pasivos con el sector privado (1+5)	6,790.4	6,928.2	7,177.8	7,551.8	8,525.5	10,014.6	10,192.2	10,365.8
1. Dinero y cuasidinero M3 (M2 + 4)	6,319.9	6,416.0	6,643.1	6,968.6	7,871.4	9,268.4	9,382.8	9,489.8
2. Medio circulante M1 (a+b)	1,056.4	1,069.0	1,202.5	1,291.3	1,487.4	1,732.7	1,759.9	1,979.0
a) Numerario en público	61.2	37.5	35.4	34.2	33.6	33.2	33.0	32.8
b) Depósitos a la vista	995.1	1,031.5	1,167.0	1,257.2	1,453.8	1,699.5	1,726.9	1,946.2
3. Agregado monetario M2 (M1+a)	5,979.2	5,999.2	6,177.8	6,338.6	7,093.0	8,341.8	8,353.2	8,455.8
a) Cuasidinero (i + ii)	4,922.8	4,930.2	4,975.3	5,047.3	5,605.6	6,609.2	6,593.3	6,476.9
i) Depósitos de ahorro	1,908.1	1,999.8	2,044.5	2,135.5	2,204.6	2,456.7	2,400.9	2,363.0
ii) Depósitos a plazo	3,014.7	2,930.4	2,930.8	2,911.8	3,400.9	4,152.4	4,192.5	4,113.9
4. Otras obligaciones	340.7	416.7	465.3	630.0	778.4	926.6	1,029.6	1,033.9
a) Moneda extranjera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b) Cédulas hipotecarias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c) Títulos valores	340.7	416.7	465.3	630.0	778.4	926.6	1,029.6	1,033.9
d) Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Capital privado	470.5	512.3	534.7	583.2	654.1	746.2	809.3	876.1
<b>Destino del crédito de los bancos comerciales (millones de US\$)</b>								
I. Agropecuario	164.8	164.2	153.7	186.9	231.8	219.8	269.1	291.6
II. Minería y canteras	3.5	1.2	2.3	2.5	2.4	11.5	3.2	1.0

Continúa...

**CUADRO 8 // Economía (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 / P
III. Industria manufacturera	986.2	876.6	799.3	909.6	943.5	998.5	995.4	965.7
IV. Construcción y vivienda	598.4	651.6	711.6	697.5	719.7	763.3	588.2	297.5
V. Electricidad, gas, agua y servicios	144.3	14.9	15.5	63.1	4.6	37.5	259.1	130.5
VI. Comercio	1,427.2	1,349.3	1,586.9	1,636.1	1,810.7	1,923.6	1,738.9	1,429.3
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	129.0	75.0	62.7	90.4	177.0	66.2	86.1	110.9
VIII. Servicios	514.9	515.4	446.5	470.3	523.4	636.1	419.4	254.9
IX. Otras actividades	696.4	403.7	463.1	620.0	749.8	769.0	624.0	456.1
X. Préstamos personales	361.8	516.1	648.7	1,024.9	1,222.3	1,411.7	1,414.5	942.3
<b>Total</b>	<b>5,026.4</b>	<b>4,567.9</b>	<b>4,890.3</b>	<b>5,701.4</b>	<b>6,385.2</b>	<b>6,837.2</b>	<b>6,397.9</b>	<b>4,879.9</b>
<b>Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes)</b>								
I. Agropecuario	3.3	3.6	3.1	3.3	3.6	3.2	4.2	6.0
II. Minería y canteras	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0
III. Industria manufacturera	19.6	19.2	16.3	16.0	14.8	14.6	15.6	19.8
IV. Construcción y vivienda	11.9	14.3	14.6	12.2	11.3	11.2	9.2	6.1
V. Electricidad, gas, agua y servicios	2.9	0.3	0.3	1.1	0.1	0.5	4.0	2.7
VI. Comercio	28.4	29.5	32.5	28.7	28.4	28.1	27.2	29.3
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	2.6	1.6	1.3	1.6	2.8	1.0	1.3	2.3
VIII. Servicios	10.2	11.3	9.1	8.2	8.2	9.3	6.6	5.2
IX. Otras actividades	13.9	8.8	9.5	10.9	11.7	11.2	9.8	9.3
X. Préstamos personales	7.2	11.3	13.3	18.0	19.1	20.6	22.1	19.3
<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>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Gasto público total (en millones de US\$)</b>	<b>3,342.6</b>	<b>2,550.0</b>	<b>2,806.1</b>	<b>3,132.1</b>	<b>3,634.5</b>	<b>3,136.2</b>	<b>3,624.1</b>	<b>4,827.1</b>
<b>Estructura de gasto público (%)</b>								
1. Conducción administrativa	9.3	10.5	9.6	9.6	9.5	11.3	10.9	8.6
Órgano Legislativo	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	0.8	0.8
Corte de Cuentas de la República	0.4	0.7	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8	0.7
Tribunal Supremo Electoral	0.8	0.9	0.5	0.3	0.4	0.5	0.6	0.3
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia de la República	1.1	1.6	1.6	2.0	2.1	2.6	2.3	1.7
Tribunal de Ética Gubernamental	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Hacienda	1.6	1.7	1.5	1.6	1.5	1.6	1.8	1.6
Ramo de Relaciones Exteriores	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1	1.2	0.8
Ramo de la Defensa Nacional	4.2	4.2	3.8	3.4	3.1	3.8	3.4	1.8
Ramo del Interior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias generales del Estado	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
2. Administración de justicia y seguridad ciudadana	10.1	13.1	12.5	12.4	11.7	14.1	15.9	11.4
Consejo Nacional de la Judicatura	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Órgano Judicial	3.3	4.3	4.3	4.3	4.3	5.0	4.9	3.7
Fiscalía General de la República	0.6	0.8	0.7	0.6	0.6	0.9	1.0	0.9
Procuraduría General de la República	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Ramo del Interior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Seguridad Pública	0.0	0.0	0.0	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0

*Continúa...*

**CUADRO 8 // Economía (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 /P
Ramo de Justicia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	0.0	0.0	0.0	0.0	—	6.0	8.7	5.8
Ramo de Gobernación	5.7	7.3	6.8	0.0	6.1	1.3	0.4	0.3
Obligaciones y transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
<b>3. Desarrollo social</b>	<b>32.4</b>	<b>42.8</b>	<b>41.9</b>	<b>43.6</b>	<b>30.2</b>	<b>37.3</b>	<b>38.8</b>	<b>34.1</b>
Presidencia de la República	0.7	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5
Ramo de Relaciones Exteriores	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.0
Ramo del Interior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Educación	14.0	18.3	16.5	16.0	14.5	18.3	17.4	15.7
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	6.5	8.9	8.3	8.7	8.6	9.8	10.1	8.8
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	0.1	0.1	0.1	0.7	0.4	0.4	0.8	0.3
Transferencias generales del Estado	10.8	14.3	15.7	16.7	5.6	7.7	9.6	8.6
<b>4. Apoyo al desarrollo económico</b>	<b>10.0</b>	<b>10.3</b>	<b>10.0</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>	<b>12.1</b>	<b>12.5</b>	<b>9.6</b>
Ramo del Interior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Economía	1.4	2.3	2.9	2.9	3.2	4.3	4.2	2.1
Ramo de Agricultura y Ganadería	1.1	1.2	1.1	1.2	1.3	1.3	1.6	1.2
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7	0.3	0.2	0.2
Ramo de Turismo	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.4	0.4	0.3
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	7.1	6.5	5.5	6.0	5.5	3.9	4.4	3.9
Transferencias generales del Estado	0.3	0.0	0.3	1.5	1.4	1.9	1.7	2.1
<b>5. Deuda pública</b>	<b>32.6</b>	<b>16.5</b>	<b>19.9</b>	<b>18.5</b>	<b>24.0</b>	<b>22.6</b>	<b>19.1</b>	<b>30.7</b>
<b>6. Obligaciones generales del estado</b>	<b>5.5</b>	<b>5.2</b>	<b>6.1</b>	<b>3.6</b>	<b>11.8</b>	<b>2.1</b>	<b>1.7</b>	<b>5.6</b>
<b>7. Producción empresarial pública</b>	<b>0.0</b>	<b>1.5</b>	<b>0.0</b>	<b>—</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>	<b>0.0</b>
<b>TOTAL (1+2+3+4+5+6+7)</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>100.0</b>	<b>100.0</b>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002-2004
<b>Inversión pública no financiera (en millones de US\$)</b>	199.4	261.7	239.3	217	276.2	1,715.50
<b>Estructura de la inversión pública no financiera por departamento (en porcentaje)</b>						
Ahuachapán	8.5	8.7	5.8	7.7	6.7	3.3
Cabañas	0.6	1.2	3.6	5.9	3.9	1.6
Chalatenango	3.8	3.2	3.4	7.3	6.9	3
Cuscatlán	0.1	0.4	0.5	3.5	10.7	4.7
La Libertad	6.3	3.6	5.9	10.1	17.2	9.5
La Paz	6.2	6.6	2.9	3.9	5.5	5.4
La Unión	0.7	2.3	4.6	5.7	2.2	5
Morazán	0.1	1.7	2.5	4.2	2.8	3
San Miguel	3.7	4	4.2	5.3	1.8	3.4
San Salvador	38.3	32.9	27.6	16.6	24.8	23.8
San Vicente	0.2	3.6	4.7	0.8	3.6	4.2
Santa Ana	2.3	2.3	5.7	6.6	3.3	2.7
Sonsonate	11.2	4.4	4.3	4.9	3.2	4.8
Usulután	18.2	25.2	24.1	17.5	7.4	4.6
Interdepartamental	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	21.2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**CUADRO 9 // Empleo y mercados de trabajo**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Tasa bruta de participación (por cada 100 habitantes)</b>	39.5	40.8	40.1	40.7	41.2	40.4	40.8	43.3
<b>Tasa global de participación (por cada 100 habitantes)</b>								
Nacional	51.2	53.4	51.7	52.4	52.6	62.1	62.7	53.7
Femenino	38.6	40.4	38.6	67.4	40.4	46.8	47.3	40.8
Masculino	65.8	68.3	66.5	39.5	67	81	81.4	68.7
<b>Tasa de subempleo</b>								
Nacional	41.4	—	45.2	44.2	43.3	39.8	40.6	44.3
Urbano	29.7	—	34.6	32.1	36.9	28.5	31.9	34.0
Rural*	61.5	—	63.8	65.4	54.2	61.7	58.9	64.6
<b>Tasa de desempleo</b>								
Nacional	6.2	6.9	6.8	7.2	6.6	6.3	5.9	7.3
Urbano	6.2	6.2	6.5	7.3	5.7	5.8	5.5	7.1
Rural	6.3	8.2	7.2	7.1	8	7.4	6.7	7.6
Femenino	8.1	9.2	8.7	8.9	8.5	3.7	3.6	4.9
Masculino	3.5	3.5	3.8	4.8	3.9	8.2	7.5	8.9
<b>Tasa de subutilización laboral</b>								
Nacional	47.6	—	52	51.4	49.9	46.1	46.5	51.6
Urbano	35.9	—	41.2	39.4	42.6	34.3	37.4	41.1
Rural	67.8	—	71.1	72.5	62.2	69.1	65.6	72.2
<b>Estructura de la población ocupada (en porcentaje)</b>								
Según categoría ocupacional								
Patrono	5	5.4	4.9	4.4	4.3	4.5	4.8	4.1
Cuenta propia	27.7	25.8	27.4	29	26.3	28.4	27.2	29.9
Familiar no remunerado	6	6.1	5.8	9.8	9.3	6.7	5.1	10.1
Cooperativista	0	0	0.1	0	0	0	0	0.0
Asalariado permanente	44.6	46.3	44.8	35.9	36.7	38.6	46.9	35.7
Asalariado temporal	12.5	12	12.6	16.2	18	16.7	11.2	15.3
Aprendiz	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
Servicio doméstico	3.7	4.1	3.9	4.3	5	4.6	4.3	4.6
Otros	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.3	0.0
<b>Salario mínimo mensual (en US\$)</b>								
Industria	144	158.4	158.4	158.4	174.3	174.3	192	207.6
Agrícola	74.1	74.1	74.1	74.1	81.6	81.6	93.6	97.2
<b>Salario promedio (en US\$)</b>								
Nacional	243.7	232	234	246.7	247.4	260.6	266.1	274.9
Femenino	204.6	199.9	206.8	217.3	230.3	231.9	241.0	245.9
Masculino	277.6	258.3	255.1	270.6	260.2	281.7	284.4	299.2
Urbano	288.5	274.1	273	284.6	297.3	305.6	309.7	311.0
Rural	141.7	143.9	153.8	162.2	157.7	158.9	182.9	176.5
<b>Según rama de actividad económica</b>								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	93.5	92.8	102	104	122.3	119.6	114.3	132.2
Pesca	188.9	166	188	194.1	191.8	214.5	164.2	195.2
Explotación de minas y canteras	160.8	366	216.9	225	223.3	258.4	247.4	342.8
Industria manufacturera	208.7	209.5	211.3	229	235.1	232.7	239.7	245.8

\* Se refiere al subempleo por insuficiencia de ingresos

**CUADRO 9 // Empleo y mercados de trabajo (continuación)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Suministro eléctrico, agua y gas	394.5	366.3	430.2	392	534.5	514.3	605.9	409.1
Construcción	235.2	230.2	221.1	227.5	227.3	275.2	291.3	278.1
Comercio, hoteles y restaurantes	247.3	232.2	239.7	241.7	251.7	267.6	269.6	268.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	313.9	349.3	351.9	336.8	322.3	345.3	345.6	352.0
Intermediación financiera inmobiliaria	365.4	334.7	301.5	359.3	378.3	397.3	434.9	399.5
Administración pública y defensa	399.8	403.2	433.1	429.9	445.6	423.8	502.1	514.0
Enseñanza	484.6	378	376.1	394.8	442.9	421.3	469.5	466.3
Servicios comunales, sociales y salud	241.3	244.8	250.8	260.9	299.7	283.8	284.8	297.0
Hogares con servicio doméstico	82.7	89.2	95.2	109	125.9	115.1	118.1	122.0
Otros	484.6	1,335.80	332.5	—	—	372.3	543.5	815.7
<b>Relación salario mínimo industria/costo canasta básica de alimentos urbana</b>	1.1	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.1	1.2
<b>Relación salario promedio/costo canasta básica de alimentos urbana</b>	2.3	2.2	2.1	1.8	1.8	1.8	1.5	1.6
<b>Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones (datos acumulados)</b>	992,824	1,074,493	1,166,602	1,279,714	1,437,474	1,579,410	1,817,197	1,939,436
Femenino	417,296	453,707	497,149	548,177	622,147	694,153	815,531	877,326
Masculino	575,528	620,786	669,453	731,537	815,327	885,257	1,001,666	1,062,110
<b>Cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones</b>	469,759	490,708	477,113	504,971	532,454	568,996	566,189	551,520
<b>Afiliados del Sistema de Pensiones Público**</b>	94,095	100,777	106,780	105,556	105,786	124,112	129,589	137,753

\*\* Afiliados con su Número Único Previsional asignado por la Superintendencia de Pensiones



**CUADRO 10 // Participación económica de la mujer**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Participación de la mujer en la actividad económica</b>									
Nacional	40.5	41.8	41.8	40.9	40.6	41.4	41.6	41.3	42.5
Urbano	47.1	48.3	47.3	47	46	47	46.1	45.8	47.5
Rural	29.7	30.6	32	30	31.3	31.9	32.2	31.2	31.9
<b>Por rama de actividad económica</b>									
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	7.5	5.6	8.7	7	10.1	10.8	9.2	10.7	9.7
Pesca	10.1	7.7	11	11.6	6.7	10.5	14.2	13.9	9.3
Explotación de minas y canteras	0	2.3	6.6	5.7	1.7	0	0	3.9	4.4
Industria manufacturera	50	53.1	50.5	51.3	51	49.7	50.4	49.7	50.0
Suministro eléctrico, agua y gas	3.2	13.8	12.5	13	14.5	13.1	9.8	9	5.2
Construcción	2.5	3.7	2.1	3	1.8	3.2	2.6	2.8	2.6
Comercio, hoteles y restaurantes	60.4	61.2	60.5	59	58.9	60.9	60.5	59.9	61.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.2	8.8	10.2	10.5	10.1	7.8	8.4	6.4	8.1
Intermediación financiera e inmobiliaria	37.4	36.2	33	27	31.9	36	33.3	32.9	31.6
Administración pública y defensa	27.4	28.5	27.5	25.5	29.4	27.3	25.9	26.2	26.2
Enseñanza	63.7	61.3	62	65.3	68.2	64.6	62.3	62.9	68.5
Servicios comunales, sociales y salud	58.1	62.7	58.8	61.8	63.2	63.5	63.4	64.7	65.0
Hogares con servicio doméstico	91.7	90.7	88.6	91.1	90.1	90.4	87.4	90.4	91.1
Otros	18.1	8.4	38.1	18.7	0	0	4.1	0	86.3
<b>Por categoría ocupacional</b>									
Patrono	25.6	23.2	24.4	26.3	27.7	27.3	30.6	28.7	27.7
Cuenta propia	52.4	53.5	53.7	54.9	53.1	55.3	54.3	61	52.8
Familiar no remunerado	39.8	39.3	43.4	41.1	43.6	45.6	52.5	63.5	38.2
Cooperativista	3.4	9.7	7.6	7.6	0	6.4	0	0	0.0
Asalariado permanente	39.1	40.9	40.4	38.2	39.7	40.5	39.7	41.1	39.6
Asalariado temporal	15.6	16.7	16.4	15.5	16.4	18	18.2	21	17.5
Aprendiz	1.3	0	1.2	0	6.9	0.6	0	3.4	2.7
Servicio doméstico	91.8	90.8	88.5	91.2	90.2	90.4	87.4	90.4	91.3
Otros	22.4	4.7	6.9	11.3	20	2.3	1	8.9	47.9
<b>Por grupo ocupacional</b>									
Fuerzas armadas	0	0	0	0	5	0	0	1.7	0.0
Directivos funcionarios	25.4	25.7	32.1	33	26.1	28.1	24.7	38.1	37.9
Profesionales científicos e intelectuales	42.2	46.1	38.5	40.2	46.3	47.3	42.8	44.5	49.9
Técnicos y profesionales de nivel medio	44.7	45.9	45.5	46.6	50.1	48.1	47.7	46.3	49.5
Empleados de oficina	60	65.3	60.3	58.2	60.2	62	61.4	55.8	55.6
Comerciantes y trabajadores de servicios	66.8	68.8	68.7	67.2	66.6	68.7	67.2	68.7	72.3
Trabajadores agropecuarios y pesqueros	5.3	3.3	5.9	6	5.7	5.6	6.3	7.3	6.9
Artisanos y operarios	39.1	40.2	35.6	39	39.2	37.4	39.8	39.3	33.3
Operadores de maquinaria	33.9	36.3	37.4	31.5	32.5	30.7	30.7	29.7	27.4
Trabajadores no calificados	35.4	35.3	36.3	33.8	34.9	36.1	37.8	38.3	37.6

**CUADRO 11 // Salud en la mujer**

	1993	1998	2003	2008
<b>Tasas específicas de fecundidad (por mil mujeres)</b>				
Por grupo de edad				
De 15 a 19 años	124	116	104	89
De 20 a 24 años	221	211	165	134
De 25 a 29 años	168	167	144	117
De 30 a 34 años	126	118	86	81
De 35 a 39 años	86	68	66	51
De 40 a 44 años	39	29	29	18
De 45 a 49 años	3	8	1	2
<b>Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (en mujeres de 15 a 44 años)</b>				
Nacional	53.3	59.7	67.3	72.5
Urbano	56.7	67.8	73.4	77.5
Rural	42.8	51.2	60.1	66.7
<b>Uso de la citología cérvico-vaginal (en mujeres de 15 a 49 años)</b>				
Nacional	67.2	79.2	84.7	87.2
Urbano *	72.2	(76.90)	83	86.3
Rural	57.2	74.8	82.7	84.9
<b>Control prenatal (en mujeres de 15 a 49 años)</b>				
Nacional	68.7	76	86	94
Urbano *	70.7	(82.40)	82.5	90.6
Rural	61.2	71	82.1	92.2
<b>Atención del parto intrahospitalaria (en mujeres de 15 a 49 años)</b>				
Nacional	51	58	69.4	84.6
Urbano *	56.6	(81.70)	77.8	87.3
Rural	33.6	42.7	54	75.9
<b>Atención del parto extrahospitalaria en casa con partera (en mujeres de 15 a 49 años)</b>				
Nacional	36.4	32.4	23	15.4
Urbano *	34	(12.90)	17	9.2
Rural	48.7	44.3	34.8	24.1
<b>Control postnatal</b>				
Nacional	30.3	43.3	54.2	58.5
Urbano *	34.7	(44.80)	50.3	66.3
Rural	21.2	37.8	49	51.4

\* Para 1993, las cifras corresponden al área urbana sin incluir el área metropolitana de San Salvador (AMSS), y la cifra en paréntesis, al AMSS

**CUADRO 12 // Salarios mínimos**

Número	Fecha	Moneda	Trabajadores agropecuarios		Recolección de cosechas					
			Varones mayores de 16 años	Mujeres menores de 16 años parcialmente incapacitadas	Café		Caña de azúcar		Algodón	
					Por arroba	Por día	Por tonelada	Por día	Por libra	Por día
23	06/04/90	Colones	11.5	10.5	3.25	16.25	6.75	13.5	0.12	12
24	06/04/90	Colones	11.5	10.5	3.25	16.25	6.75	13.5	0.12	12
69	22/11/90	Colones	11.5	10.5	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
70	22/11/90	Colones	11.5	10.5	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
28	29/04/91	Colones	13	12	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
29	29/04/91	Colones	13	12	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
46	29/05/92	Colones	13	12	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
25	26/02/93	Colones	13	12	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
26	26/02/93	Colones	16	15	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
27	26/02/93	Colones	16	15	3.9	19.5	8.2	16.2	0.14	14.4
12	30/06/94	Colones	18.0**	18.0**	4.3	21.5	9.1	18.2	0.16	16.4
13	30/06/94	Colones	18.0**	18.0**	4.3	21.5	9.1	18.2	0.16	16.4
14	30/06/94	Colones	18.0**	18.0**	4.3	21.5	9.1	18.2	0.16	16.4
66	21/07/95	Colones	18.0**	18.0**	4.3	21.5	9.1	18.2	0.16	16.4
67	21/07/95	Colones	18.0**	18.0**	4.3	21.5	9.1	18.2	0.16	16.4
68	21/07/95	Colones	18.0**	18.0**	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
46	22/04/98	Colones	18.0**	18.0**	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
47	22/04/98	Colones	21.6	21.6	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
48	22/04/98	Colones	21.6	21.6	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
37***	23/05/03	Dólares	21.6	21.6	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
81	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
82	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
83	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
84	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
106	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
107	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
108	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
109	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
133	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
134	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.7	3.54	1.5	3	0.02	2.7
135	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.7	3.54	1.5	3	0.02	2.7
136	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.7	3.54	1.5	3	0.02	2.7

Nota: los números en cursivas de la primera fila no corresponden al Decreto 23, sino que son indicativos de los salarios mínimos en esas fechas

\* A partir del 5 de marzo de 1993 se unificó el salario mínimo en toda la República en comercio, industria y servicios

\*\* A partir del 16 de julio de 1994 se unificó el salario mínimo en toda la República para los trabajadores agropecuarios, sin distinción de sexo, edad o condición de parcialmente incapacitado

\*\*\* Este Decreto separa la industria manufacturera y la maquila textil; los salarios a la fecha del 23 de mayo del 2003 están dados en dólares americanos

Industria agrícola de temporada			Industria de servicios		Comercio		Maquila textil	Industria
Beneficio de café	Ingenio caña de azúcar	Beneficio de algodón	San Salvador	Otros municipios	San Salvador	Otros municipios	Total país	Total país
17	11	11	18	17	18	17	18	17
17	11	11	21	20	21	20	21	20
17	11	11	21	20	21	20	21	20
20.4	13.2	13.2	21	20	21	20	21	20
20.4	13.2	13.2	21	20	21	20	21	20
20.4	13.2	13.2	23.5	22.5	23.5	22.5	23.5	22.5
20.4	13.2	13.2	27	26	27	26	27	26
20.4	13.2	13.2	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*
20.4	13.2	13.2	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*
24	17	17	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*
24	17	17	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*
24	17	17	35	35	35	35	35	35
26	19	19	35	35	35	35	35	35
28.6	20.9	20.9	35	35	35	35	35	35
28.6	20.9	20.9	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5
28.6	20.9	20.9	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5
31.2	22.8	22.8	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5
31.2	22.8	22.8	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5	38.5
31.2	22.8	22.8	42	42	42	42	42	42
31.2	22.8	22.8	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
31.2	22.8	22.8	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
31.2	22.8	22.8	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
31.2	22.8	22.8	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
3.93	2.87	2.87	6.1	6.1	6.1	6.1	5.97	5.4
4.13	3.01	3.01	6.1	6.1	6.1	6.1	5.97	5.4
4.13	3.01	3.01	6.1	6.1	6.1	6.1	5.97	5.4
4.13	3.01	3.01	6.1	6.1	6.1	6.1	5.97	5.4
4.13	3.01	3.01	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77
4.69	3.41	3.41	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77

**CUADRO 13 // Perfil de pobreza**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Estructura de hogares en pobreza de ingreso</b>									
<b>Pobreza total (en porcentaje de hogares)</b>									
Nacional	38.8	36.8	36.1	34.5	35.2	30.7	34.6	40	37.8
Urbano	31.2	29.5	30	29.2	30.9	27.8	29.9	35.7	33.3
Rural	51.6	49.2	46.2	43.6	42.4	35	43.8	49	46.5
Ahuachapán	60.4	53.8	48.2	45	43.3	38.8	41.6	56.5	52.4
Cabañas	60.5	57.2	58.2	53	52.2	43.7	53.3	59.7	52.0
Chalatenango	51.8	48.6	44.1	41.9	40.5	31.9	37.6	50.5	45.5
Cuscatlán	33.7	36.9	41.5	46.9	47.4	43.8	37.9	47.8	45.6
La Libertad	28.1	26.8	29.7	28.8	28.2	25.9	31.1	34.5	33.8
La Paz	44.6	44.7	43	40.9	40.9	35.9	41	49.6	40.0
La Unión	45.9	42.3	38.3	35	35.1	30.8	40.6	42.1	40.3
Morazán	54.9	51.6	52.4	55.3	47.8	52	56.3	57.4	53.4
San Miguel	47.1	42.8	41.9	38.7	38.9	34.9	35.7	35	37.7
San Salvador	28.2	25.6	25.8	24	27	23.6	25.1	27.6	28.0
San Vicente	49.8	54.6	43.6	55	45.6	42.1	48.2	51.6	46.8
Santa Ana	43.7	42.2	40.9	38.7	42.4	33.9	34.4	41	37.6
Sonsonate	42.9	44.5	40.4	39.1	35.3	31	35.2	47.2	45.6
Usulután	47.3	47.3	41.8	44.3	46.7	37.2	42.7	51.3	43.1
<b>Pobreza extrema (en porcentaje de hogares)</b>									
Nacional	16.1	15.8	14.4	12.6	12.3	9.6	10.8	12.4	12.0
Urbano	10.2	10.3	9.7	8.6	9.6	8	7.9	10	9.2
Rural	26.1	25	22.1	19.3	17	12.2	16.3	17.5	17.5
Ahuachapán	34.2	29.3	21.9	21.1	16.2	15.7	16.5	27	22.4
Cabañas	34.6	30.7	32.6	26	27.2	18.7	22.6	26.2	21.8
Chalatenango	29.2	28.7	19.8	16.9	15.1	14	14.2	18.2	17.0
Cuscatlán	10.5	14.9	21.3	21.4	18.7	17.5	11.9	15.4	13.4
La Libertad	11.2	10.6	9.9	10	8.3	7	9.1	9.4	10.3
La Paz	19.3	19.9	18.2	17	17.2	10.9	12.3	17.4	11.4
La Unión	21.5	17.4	14.7	14.7	12.9	9.5	12.6	13.7	14.5
Morazán	29.4	27.2	28	26.4	23.4	19.4	19.6	25.6	21.9
San Miguel	20.1	20.1	20.7	14.3	12.9	10.7	13.1	11.4	14.2
San Salvador	8.7	8.3	6.8	5.5	7.3	6	5.2	5.1	6.3
San Vicente	22.2	27.8	28.3	24.2	16.5	14.5	18.8	19.3	16.7
Santa Ana	17.4	18.1	16.9	15.5	16.4	11.4	9	11.9	11.8
Sonsonate	16.4	18.3	17.4	12.4	13.1	7.5	13.8	15.2	13.3
Usulután	21.1	21.7	17.9	19.4	19.5	12.8	14.2	15.8	15.3
<b>Pobreza relativa (en porcentaje de hogares)</b>									
Nacional	22.7	21	21.7	22	22.8	21.1	23.8	27.6	25.8
Urbano	21.1	19.1	20.3	20.6	21.3	19.8	22	25.7	24.1
Rural	25.5	24.2	24.1	24.4	21.3	22.8	27.5	31.5	29.0
Ahuachapán	26.2	24.5	26.3	23.9	27.1	23.1	25.1	29.5	30.0
Cabañas	25.9	26.5	25.6	27	25	25	30.7	33.5	30.2
Chalatenango	22.6	19.9	24.2	25	25.4	17.9	23.4	32.3	28.5
Cuscatlán	23.1	22	20.2	25.5	28.7	26.3	26	32.4	32.2
La Libertad	16.9	16.2	19.8	18.8	19.9	18.9	22	25.1	23.5

Continúa...

**CUADRO 13 // Perfil de pobreza (continuación)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
La Paz	25.3	24.7	24.8	23.9	23.7	25	28.7	32.2	28.6
La Unión	24.4	24.8	23.6	20.3	22.2	21.3	28	28.4	25.8
Morazán	25.5	24.4	24.4	28.9	24.4	32.6	36.7	31.8	31.5
San Miguel	27	22.7	21.2	24.4	26.1	24.2	22.6	23.6	23.5
San Salvador	19.5	17.2	19	18.5	19.7	17.6	19.9	22.5	21.7
San Vicente	27.6	26.9	28.1	30.8	29.1	27.6	29.4	32.3	30.1
Santa Ana	26.3	24.2	23.9	23.2	26.1	22.5	25.4	29.1	25.8
Sonsonate	26.5	26.2	23	26.7	22.2	23.5	21.4	32	32.2
Usulután	26.2	25.6	24	24.9	27.1	24.4	28.5	35.5	27.8
<b>Estructura de la población en pobreza de ingreso</b>									
<b>Pobreza total (en porcentaje de personas)</b>									
Nacional	44.4	42.9	41.8	40.9	42.1	36.8	40	46.4	43.5
Urbano	35.3	34	34.6	35.1	36.6	32.9	34.1	41.5	38.1
Rural	57.2	55.8	52.3	49.6	50.2	42.9	50.2	55.4	52.6
Ahuachapán	66.8	61.9	53.7	51.6	50.1	46.7	46.3	62.2	57.8
Cabañas	67.9	65	66.2	62	60.5	51.1	60.0	64.5	59.5
Chalatenango	59.7	53.9	50.4	48.3	46.1	38.7	42.6	57.0	51.2
Cuscatlán	35.8	42.5	47.5	51.3	52.3	50.9	44.8	54.6	49.8
La Libertad	32.2	31.4	35.2	33.9	32.7	31.8	35.7	39.9	38.4
La Paz	49.9	51	48.7	47	46.9	41.6	46.4	56.1	46.0
La Unión	54.2	49.2	44.5	40.4	42	37.1	45.9	47.1	46.2
Morazán	61.1	58.5	59.5	65.2	56.2	58.5	62.3	64.8	59.2
San Miguel	51.6	48.8	49.5	45.6	47	40.6	41.7	42.5	43.8
San Salvador	31.9	29.9	29.3	29.6	32.4	28.1	29.7	33.3	32.5
San Vicente	56.6	61.1	60.5	59.1	53.7	51.2	54.7	55.8	53.4
Santa Ana	50.2	49.4	47.1	45.4	52.6	40.4	38.6	46.2	43.9
Sonsonate	49.3	50.7	46.5	43.6	42.5	37.8	40.2	52.0	51.7
Usulután	53.6	53.2	48.8	51.3	54.9	42.5	47.3	60.3	48.9
<b>Pobreza extrema (en porcentaje de personas)</b>									
Nacional	19.3	19.2	17.1	15.2	15.9	12.1	12.8	15.4	14.8
Urbano	11.9	12.2	11.1	10.4	11.9	9.5	8.7	12.1	11.1
Rural	30	29.1	25.7	22.3	21.9	16	19.6	21.4	21.3
Ahuachapán	40.1	35.8	25.1	24	19	19.5	19.5	31.0	26.7
Cabañas	41.2	36.6	38.5	31.2	33.9	22.8	28.2	29.9	26.4
Chalatenango	34	32.5	23	21.3	17.8	17.9	16.5	23.6	21.4
Cuscatlán	11.1	17	23.3	24.1	22.2	21.5	14.1	18.7	15.2
La Libertad	12.9	12.8	12	12.2	10.4	9	10.2	11.2	12.5
La Paz	21.8	21.5	20.7	19.3	21.3	12.5	14.3	20.9	14.5
La Unión	26.2	22	18.2	16.6	16.4	12.8	14.0	16.9	17.7
Morazán	33	33.2	33.1	33.6	28.4	22.6	25.1	31.2	26.0
San Miguel	23.6	23.1	26.5	16.9	17.7	13	17.1	15.4	17.4
San Salvador	10.2	10.1	7.3	6.8	9	7.1	5.9	6.6	7.7
San Vicente	27.1	31.3	30.3	27	20.4	19.5	21.8	22.5	20.8
Santa Ana	21.7	21.6	20.3	18.9	23.4	15.2	10.0	14.2	15.0
Sonsonate	19.1	22	20.1	13.7	16.5	9.3	16.8	17.2	17.0
Usulután	25.5	25.5	21.5	22.7	25.2	17.1	16.9	18.4	17.4

Continúa...



**CUADRO 13 // Perfil de pobreza (continuación)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Pobreza relativa (en porcentaje de personas)</b>									
Nacional	25	23.8	24.7	25.7	26.1	24.8	27.3	31.0	28.6
Urbano	23.5	21.8	23.5	24.7	24.7	23.4	25.4	29.3	27.0
Rural	27.3	26.6	26.6	27.3	28.3	26.9	30.6	34.0	31.4
Ahuachapán	26.7	26.1	28.6	27.6	31	27.1	26.8	31.2	31.1
Cabañas	26.7	28.4	27.7	30.9	26.5	28.3	31.8	34.6	33.1
Chalatenango	25.7	21.3	27.5	27	28.2	20.9	26.1	33.4	29.8
Cuscatlán	24.7	25.5	24.2	27.2	30.1	29.4	30.7	36.0	34.6
La Libertad	19.3	18.5	23.2	21.8	22.3	22.8	25.4	28.6	25.9
La Paz	28	29.4	28	27.6	25.6	29.1	32.1	35.2	31.6
La Unión	28	27.2	26.4	23.8	25.6	24.3	31.9	30.2	28.5
Morazán	28	25.3	26.4	31.6	27.8	35.9	37.2	33.6	33.1
San Miguel	28	25.6	23	28.7	29.3	27.6	24.6	27.1	26.4
San Salvador	21.8	19.7	22	22.9	23.4	21	23.8	26.7	24.8
San Vicente	29.4	29.8	30.3	32.2	33.4	31.7	32.9	33.3	32.6
Santa Ana	28.4	27.8	26.8	26.5	29.2	25.2	28.6	31.9	29.0
Sonsonate	30.2	28.6	26.4	29.9	26	28.5	23.4	34.8	34.7
Usulután	28	27.8	27.3	28.6	29.7	25.4	30.4	41.9	31.4
<b>Población rural bajo línea de pobreza, con respecto a la porción pobre del país (%)</b>	53.2	53.3	51	48.9	47.4	46	46.8	42.1	44.6
<b>Tamaño promedio de los hogares pobres</b>	5	5	4.8	4.9	4.9	5	4.8	4.6	4.6
<b>Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual (en US\$)</b>									
Urbano	129.1	127	126.5	130	136.5	137.8	146.3	171.2	168.0
Rural	97.7	93.2	89.9	96.3	87.5	97.1	110.7	127.9	120.9
<b>Razón entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población (ingreso familiar)</b>									
Nacional	18.4	19.6	17.1	14.5	13.4	11.2	12	12	12.5
<b>Coefficiente de Gini (ingreso per cápita)</b>									
Nacional	0.53	0.54	0.51	0.5	0.49	0.48	0.50	0.49	0.48

**CUADRO 14 // Pobreza y mujer**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Tasa de hogares pobres según sexo del jefe de hogar (en porcentaje de hogares)</b>										
<b>Femenino</b>										
Nacional	39.7	38.7	36.5	35.6	33.3	33.8	29.5	34.7	40.4	38.4
Urbano	34.4	34.7	33.4	33.1	30.7	32.3	28.8	31.5	38.8	36.9
Rural	51.2	47.6	43.6	40.5	39	37	30.9	42.1	44.7	42.1
<b>Masculino</b>										
Nacional	39.5	38.8	36.9	36.3	35.1	35.8	31.3	34.4	39.7	37.4
Urbano	28.9	29.4	27.1	28.4	28.3	30.2	27.3	28.5	33.9	31.3
Rural	55.5	53.1	51.3	48.4	45.3	44.7	37.3	44.8	50.8	48.3

**CUADRO 15 // Seguridad personal**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Casos de delitos relevantes</b>												
<b>Homicidios</b>												
Nacional	—	2,544	2,692	2,374	2,346	2,388	2,933	3,812	3,921*	3,497	3179*	4,349
Ahuachapán	—	—	—	—	82	98	104	101	113	111	88	156
Cabañas	—	—	—	—	66	57	44	77	75	72	55	64
Chalatenango	—	—	—	—	35	21	28	22	34	33	59	72
Cuscatlán	—	—	—	—	67	59	68	80	131	110	116	105
La Libertad	—	—	—	—	240	309	413	565	663	485	505	644
La Paz	—	—	—	—	132	128	113	190	177	122	117	156
La Unión	—	—	—	—	101	62	55	66	85	82	71	123
Morazán	—	—	—	—	29	19	20	20	27	45	35	37
San Miguel	—	—	—	—	164	140	151	250	261	255	225	331
San Salvador	—	—	—	—	726	849	1,143	1,567	1,454	1,331	1,041	1,473
San Vicente	—	—	—	—	55	42	57	61	50	64	60	107
Santa Ana	—	—	—	—	310	269	306	360	395	388	364	465
Sonsonate	—	—	—	—	241	257	348	377	324	282	343	457
Usulután	—	—	—	—	98	78	83	76	132	117	100	159
2007: 9 indeterminados, 5 para San Salvador, 2 para La Libertad, 1 para Santa Ana y 1 para Cuscatlán												
2008: 9 indeterminados, 5 para San Salvador, 2 para La Libertad, 1 para Santa Ana y 1 para Cuscatlán												

**CUADRO 16 // Energía**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Uso de energía</b>									
<b>Demanda neta nacional (mwh)</b>	4,071,212	4,365,281	4,402,621	4,538,161	4,765,025	5,196,916	5,352,605	5,566,238	55,748,223
<b>Importación neta (mwh)</b>	309,000.00	383,900.00	325,269.50	382,352.40	284,286.20	2,435.60	31,653.20	-6,000.10	129823.1
<b>Capacidad instalada (mw)</b>	1,117.60	1,044.20	1,105.50	1,095.50	1,119.40	1,230.50	1,371.90	1,422.20	1471.2
<b>Capacidad disponible (mw)</b>	979.9	867.9	1,024.50	866.7	971.1	1,158.50	1272.8	1309	1361.7
<b>Precio promedio de venta a los usuarios finales (US\$/ kwh)</b>	0.12	0.11	0.12	0.11	0.12	0.13	0.14	0.13	0.1792
<b>Estructura de la generación neta de electricidad (en porcentaje)</b>									
Hidroeléctrica	30.8	28.5	34.7	32	36.3	36.3	32.4	36.5	25.8
Geotérmica	24.1	23.5	22.9	22	21.5	19.9	24.2	25.5	25.1
Térmica	45	48	42.4	46	42.2	43.8	41.1	36.1	42.3

**CUADRO 17 // Principales productos consumidos por los hogares en áreas urbanas**

Posición	Descripción CCIF de los bienes y servicios	Gasto mensual urbano
1	04.2.1 - Alquileres imputados de vivienda, amueblada o no, que ocupan como residencia principal	\$80,855,854
2	11.1.2 - Comedores	\$30,464,745
3	01.1.1 - Pan y cereales	\$28,873,193
4	07.1.1 - Vehículos (compra)	\$25,851,519
5	08.3.1 - Servicios telefónicos y de facsímile	\$22,650,136
6	12.1.3 - Otros aparatos, artículos y productos para la atención personal	\$21,812,396
7	01.1.2 - Carne	\$21,715,996
8	01.1.4 - Leche, queso y huevos	\$21,630,003
9	07.2.2 - Combustible y lubricantes para vehículo de uso personal	\$18,532,943
10	12.6.2 - Otros servicios financieros	\$16,963,166
11	07.3.2 - Transporte de pasajeros por carretera	\$16,945,725
12	03.1.2 - Prendas de vestir	\$16,217,024
13	06.1.1 - Productos farmacéuticos	\$15,691,867
14	04.5.1 - Electricidad	\$15,275,842
15	01.1.7 - Legumbres y hortalizas	\$14,029,181
16	04.1.1 - Alquileres efectivos de vivienda, amueblada o no, que ocupan como residencia principal	\$12,347,490
17	05.6.1 - Bienes para el hogar no duraderos	\$12,064,892
18	12.7.1 - Pagos por servicios que no han sido anteriormente nombrados	\$11,444,963
19	11.1.1 - Restaurantes, cafés y similares	\$11,167,447
20	03.2.1 - Zapatos y otros calzados	\$9,866,807
21	01.2.2 - Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres (nd)	\$9,036,063
22	05.1.1 - Muebles y accesorios	\$8,617,037
23	04.3.2 - Servicios para la conservación y reparación de la vivienda	\$7,999,730
24	09.1.1 - Equipo para la recepción, grabación y reproducción de sonidos e imágenes	\$7,267,442
25	10.4.1 - Enseñanza terciaria	\$6,803,440
26	01.1.6 - Frutas	\$6,792,197
27	10.1.1 - Enseñanza preescolar y enseñanza primaria	\$6,393,124
28	05.3.1 - Artefactos para el hogar grandes, eléctricos o no	\$6,139,424
29	04.4.1 - Suministro de agua	\$5,902,176
30	10.2.1 - Enseñanza secundaria	\$5,614,060
31	05.6.2 - Servicios domésticos y para el hogar	\$5,073,558
32	09.4.2 - Servicios culturales	\$4,894,465
33	12.1.1 - Salones de belleza y otros establecimientos de cuidado personal	\$4,386,532
34	01.1.9 - Productos alimenticios	\$4,168,278
35	12.5.3 - Seguros relacionados a la salud	\$3,913,611

**CUADRO 18 //** Principales productos consumidos por los hogares en áreas rurales

Posición	Descripción CCIF de los bienes y servicios	Gasto mensual rural
1	04.2.1 - Alquileres imputados de vivienda, amueblada o no, que ocupan como residencia principal	\$22,749,686
2	01.1.1 - Pan y cereales	\$12,815,197
3	01.1.4 - Leche, queso y huevos	\$8,391,409
4	01.1.7 - Legumbres y hortalizas	\$7,265,899
5	12.1.3 - Otros aparatos, artículos y productos para la atención personal	\$6,977,781
6	07.3.2 - Transporte de pasajeros por carretera	\$6,956,056
7	01.1.2 - Carne	\$6,217,430
8	06.1.1 - Productos farmacéuticos	\$5,896,764
9	11.1.2 - Comedores	\$5,759,591
10	05.6.1 - Bienes para el hogar no duraderos	\$5,240,016
11	03.1.2 - Prendas de vestir	\$5,076,934
12	09.3.3 - Jardines, plantas y flores	\$4,681,543
13	04.5.4 - Combustibles sólidos	\$4,462,324
14	04.3.2 - Servicios para la conservación y reparación de la vivienda	\$4,191,673
15	04.5.1 - Electricidad	\$3,850,471
16	08.3.1 - Servicios telefónicos y de facsímile	\$3,699,210
17	11.1.1 - Restaurantes, cafés y similares	\$3,622,110
18	12.7.1 - Pagos por servicios que no han sido anteriormente nombrados	\$3,549,538
19	01.2.2 - Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres (nd)	\$3,246,501
20	03.2.1 - Zapatos y otros calzados	\$3,182,976
21	09.1.1 - Equipo para la recepción, grabación y reproducción de sonidos e imágenes	\$2,866,566
22	01.1.8 - Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	\$2,861,551
23	05.1.1 - Muebles y accesorios	\$2,362,178
24	07.1.1 - Vehículos (compra)	\$2,114,304
25	01.1.9 - Productos alimenticios	\$2,108,585
26	07.2.2 - Combustible y lubricantes para vehículo de uso personal	\$2,018,775
27	01.1.5 - Aceites y grasas	\$1,831,350
28	01.1.6 - Frutas	\$1,824,636
29	01.1.3 - Pescado	\$1,756,205
30	01.2.1 - Café, té y cocoa	\$1,731,887
31	05.2.1 - Productos textiles para el hogar	\$1,712,482
32	12.6.2 - Otros servicios financieros	\$1,674,832
33	05.3.1 - Artefactos para el hogar grandes, eléctricos o no	\$1,621,988
34	04.4.1 - Suministro de agua	\$1,613,094
35	04.5.2 - Gas	\$1,330,306

**CUADRO 19 // Características económicas y sociales por decil de consumo de los hogares**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
<b>Variable</b>	<b>Decil de consumo, por año (1= menor, 10 = mayor)</b>										
Porcentaje de trabajadores en la agricultura	29.80%	22.20%	17.00%	12.50%	9.60%	6.70%	5.30%	4.20%	3.80%	2.60%	11.40%
Porcentaje de hogares rurales	75.10%	62.00%	52.40%	42.50%	35.50%	28.80%	24.10%	18.70%	14.40%	7.10%	36.10%
Tamaño promedio del hogar (personas)	5.41	5.08	4.71	4.46	4.17	3.82	3.66	3.36	3.16	2.8	4.06
Porcentaje de trabajadores sin bachillerato	92.90%	89.70%	85.70%	80.10%	77.90%	73.20%	67.10%	60.40%	49.70%	31.70%	70.90%
Participación laboral de las mujeres	22.60%	32.30%	35.80%	38.40%	41.20%	40.50%	44.10%	44.50%	46.00%	46.50%	39.20%
Porcentaje de trabajadores del sector formal	5.20%	10.70%	14.50%	19.00%	23.60%	27.00%	32.30%	36.80%	44.40%	59.20%	27.20%
Tasa de desempleo (% activos)	9.70%	8.30%	7.10%	5.90%	5.80%	5.30%	4.40%	3.70%	2.80%	1.80%	5.50%
Porcentaje de trabajadores sin 9º grado	87.00%	79.50%	72.80%	65.20%	62.40%	57.60%	51.80%	44.90%	35.70%	21.80%	57.90%
Nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar*	1.13	1.57	1.83	2.21	2.4	2.7	2.96	3.37	3.99	5.35	2.75
Analfabetismo (mayores de 6 años)	38.30%	27.90%	23.30%	18.00%	16.30%	14.90%	12.10%	9.90%	7.60%	3.70%	17.20%
Edad del jefe del hogar (años)	48.31	48.29	48.19	47.17	47.45	47.92	47.84	48.03	47.65	46.79	47.77
Porcentaje de hogares con jefe mujer	27.10%	32.40%	33.30%	36.20%	36.80%	36.10%	38.30%	36.00%	35.20%	30.10%	34.20%
Porcentaje del ingreso proveniente de remesas	6.10%	9.00%	10.80%	12.60%	12.70%	13.10%	11.90%	12.60%	11.30%	9.10%	10.90%
Porcentaje de hogares con automóvil	0.70%	2.10%	3.50%	5.70%	7.50%	9.60%	15.70%	20.90%	33.30%	56.70%	15.50%
Hogares que cuentan con electricidad	46.90%	64.00%	73.80%	79.30%	85.10%	87.20%	89.60%	92.50%	94.20%	97.80%	81.10%
Porcentaje de personas con seguro médico	1.90%	5.90%	10.20%	15.80%	18.60%	22.80%	27.70%	32.50%	40.70%	54.10%	23.00%
Porcentaje de hogares con refrigerador	13.00%	28.10%	40.20%	49.80%	58.30%	64.20%	68.10%	74.60%	79.20%	87.70%	56.30%
Gasto por persona (US\$) mensual	21.12	33.84	44.19	54.68	65.84	79.02	95.88	118.94	159.58	323.59	99.54

\* 1 = ninguno; 2 = menor a tercer grado; 3 = tercer grado; 4 = sexto grado; 5 = noveno grado; 6 = bachillerato; 7 = técnico; 8 = universitario; 9 = graduado universitario

## ANEXO METODOLÓGICO 1

# Guía para el lector y notas sobre los cuadros y estimaciones

### Nota metodológica

La medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 se centra en tres dimensiones básicas: acceso a una vida larga y saludable, acceso al mundo del conocimiento y acceso a recursos. El IDH de los Estados Miembros de Naciones Unidas se publica desde 1990. El Salvador ha sido parte de los informes globales sobre desarrollo humano desde 1990, y en 1999 se publicó el primer Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador (IDHES), que contenía información nacional de los indicadores de desarrollo humano y sus componentes.

Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano en el presente Informe hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que en este caso es el 2009. Generalmente, en su versión mundial, el Informe sobre Desarrollo Humano tiene un desfase de dos años en la información estadística presentada respecto al año de publicación. En el caso de la versión nacional, esta vez las estadísticas tendrán un comportamiento similar, debido a la disponibilidad de variables extraídas de fuentes nacionales de información.

### Fuentes de información

El área de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio, encargada de la elaboración del Informe sobre desarrollo humano El Salvador (IDHES), es principalmente usuario y no productor de información estadística. El IDH y los otros índices que se presentan en este Informe se calculan con base en la información que publican las instituciones nacionales formalmente comisionadas para ello.

### Diferencias entre las estimaciones nacionales y las internacionales

Aunque la metodología utilizada para el cálculo de los indicadores de desarrollo humano en el Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010 (mundial) y en el IDHES 2010 es la misma y corresponde al mismo período, el valor de los

indicadores nacionales de desarrollo humano no se corresponde exactamente entre ambas publicaciones, debido al uso de diferentes fuentes de información estadística. Para asegurar en lo posible la comparabilidad entre países y en el tiempo, el Informe mundial 2010 utiliza datos recopilados por organismos internacionales e instituciones especializadas que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para organizar y procesar datos de varios países y ofrecer indicadores estadísticos comparables. En este sentido, la oficina encargada del Informe mundial indica:

En el proceso de recopilación de la serie de datos internacionales, los organismos internacionales suelen aplicar normas y procedimientos de armonización para mejorar la comparabilidad de los datos entre un país y otro. Cuando los datos internacionales se basan en estadísticas nacionales, como es habitual, puede ser necesario ajustarlos, y cuando faltan datos sobre un país, un organismo internacional puede realizar un cálculo aproximado si se dispone de otros datos pertinentes. Además debido a las dificultades de coordinación entre los organismos nacionales e internacionales que proveen datos, las series de datos internacionales no siempre tienen incorporados los datos nacionales más recientes. Todos estos factores pueden dar lugar a discrepancias considerables entre los cálculos nacionales e internacionales (PNUD, 2007).

### Símbolos

En los cuadros del Compendio estadístico se utilizan los siguientes símbolos:

- No se dispone de datos
- nd No disponible
- na No aplica

### Nota técnica 1:

#### Cálculo de los Índices de Desarrollo Humano

Los cálculos que se presentan en este apartado han sido elaborados con base a las estadísticas oficiales del año 2009, que se presentan en los cuadros 1 y 2 del compendio estadístico de este Informe. En el año 2010, la oficina de Desarrollo Humano, encargada del Informe mundial propuso una nueva metodología para el cálculo del IDH y del Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG). Por la disponibilidad de datos, en este Informe se mantiene la metodología tradicional de cálculo para los niveles nacionales y departamentales. Asimismo, se presentan los resultados a nivel nacional utilizando la nueva metodología propuesta.



## El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos terceras partes) y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de una tercera parte).
- Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del producto interno bruto (PIB) per cápita en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (US\$).

Antes de calcular el IDH es necesario crear un índice para cada una de estas dimensiones (los índices de esperanza de vida, educación y PIB), para lo cual se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de los tres indicadores.

El valor de cada componente se expresa como valor entre 0 y 1, para cuyo efecto se aplica la siguiente fórmula general: Después de indexar cada componente de acuerdo a sus va-

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

lores límite (véase cuadro 1) se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

**CUADRO A1 // Valores límite para el cálculo del IDH**

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)*	100	0
Tasa de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40,000	100

\*El valor límite para calcular la alfabetización de adultos implica que la tasa máxima es 100%. En la práctica, para el cálculo del IDH el límite de las tasas de alfabetización superiores a 99% se fija en 99%.

## Cálculo del IDH según metodología tradicional

Para ejemplificar el cálculo del IDH, se utilizan a continuación datos de El Salvador para el año 2009.

### 1. Cálculo del índice de esperanza de vida

El índice de esperanza de vida mide los logros relativos de un país en cuanto a la esperanza de vida al nacer. Para El Salvador, cuya esperanza de vida era de 72.1 años en el 2009, el índice de esperanza de vida es de 0.784.

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{72.1 - 25}{85 - 25} = 0.784$$

### 2. Cálculo del índice de educación

El cálculo del índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. En primer lugar, se calcula el índice de alfabetización de adultos y el índice de la tasa de matriculación combinada. Luego, se combinan ambos índices para crear el índice de educación, en el que se otorga una ponderación de dos terceras partes a la alfabetización de adultos y de una tercera parte a la tasa de matriculación combinada. Para El Salvador, cuya tasa de alfabetización de adultos en el 2009 era del 84.1%, y la tasa de matriculación combinada era del 68.8% en el mismo año, el índice de educación es de 0.790.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{84.1 - 0}{100 - 0} = 0.841$$

$$\text{Índice de matriculación combinada} = \frac{68.8 - 0}{100 - 0} = 0.688$$

$$\text{Índice de educación} = 2/3 (\text{índice de alfabetización de adultos}) + 1/3 (\text{índice de matriculación combinada})$$

$$= 2/3 (0.841) + 1/3 (0.688) = 0.790$$

### 3. Cálculo del índice del PIB

El índice del PIB se calcula utilizando el PIB per cápita ajustado a la paridad de poder adquisitivo (PPA). En el IDH, los ingresos actúan como sustitutos de todos los demás componentes del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable, ni en la educación adquirida. Los ingresos se ajustan, puesto que lograr un nivel respetable de desarrollo humano no requiere ingresos ilimitados. En consecuencia, se utiliza el logaritmo de los ingresos. Para El Salvador,

cuyo PIB per cápita fue de \$6,972 (PPA en US\$) en el 2009, el índice del PIB es de 0.708.

$$\text{Índice del PIB} = \frac{\log(6,972) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.708$$

#### 4. Cálculo del IDH

Una vez que se han calculado los índices de cada componente, la determinación del IDH es sencilla. Se trata del promedio simple de los índices de los tres componentes.

$$\text{IDH El Salvador 2009} = 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice del PIB})$$

$$= 1/3 (0.784) + 1/3 (0.790) + 1/3 (0.708) = 0.761$$

### La nueva metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Humano

Las mejoras metodológicas al IDH se han dado en tres aspectos: (a) la sustitución de indicadores en algunas dimensiones del índice; (b) el uso de una nueva forma funcional; y (c) la actualización de los valores mínimos y máximos utilizados en la creación de subíndices. Los indicadores y valores límites utilizados en la nueva metodología son los siguientes:

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO	VALOR EL SALVADOR 2009
Esperanza de vida	83.2	20	72.1
Años de educación promedio	13.2	0	6.03
Años esperados de instrucción	20.6	0	12.1
PIB per cápita (PPA en US\$)	108,211	163	6,360

Fuente: PNUD, 2010 y MINEC y DIGESTYC, 2010.

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

$$(I_{\text{vida}}^{1/3} \cdot I_{\text{educación}}^{1/3} \cdot I_{\text{ingresos}}^{1/3})$$

### Cálculo del IDH utilizando nueva metodología

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{72.1 - 20}{83.2 - 20} = 0.824$$

$$\text{Índice de años de educación promedio} = \frac{6.03 - 0}{13.2 - 0} = 0.457$$

$$\text{Índice de años esperados de instrucción} = \frac{12.1 - 0}{20.6 - 0} = 0.587$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{(0.457 \cdot 0.587)^{1/2} - 0}{0.951 - 0} = 0.545$$

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(6,360) - \log(163)}{\log(108,211) - \log(163)} = 0.564$$

$$\text{IDH de El Salvador según nueva metodología} = 0.824^{1/3} \cdot 0.545^{1/3} \cdot 0.564^{1/3} = 0.633$$

### El índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG)

Así como el IDH mide el progreso medio, el IDG ajusta este progreso medio para que se reflejen las desigualdades entre hombres y mujeres en las siguientes dimensiones:

- Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer.
- Educación, medida según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria.
- Nivel de vida digno, medido según el cálculo de los ingresos percibidos (PPA en US\$).

El cálculo del IDG se efectúa en tres etapas. En primer lugar, para cada componente se calculan los índices de mujeres y hombres según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

En segundo lugar, se combinan los índices de mujeres y hombres de cada componente a manera tal de penalizar las diferencias en el nivel de progreso entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general:

Índice igualmente distribuido =  $\{[proporción\ de\ población\ femenina\ (índice\ femenino^{1-\epsilon})] + [proporción\ de\ población\ masculina\ (índice\ masculino^{1-\epsilon})]\}^{1/\epsilon}$

$\epsilon$  mide la aversión a la desigualdad. En el IDG,  $\epsilon = 2$ . En consecuencia, la ecuación general es la siguiente:

Índice igualmente distribuido =  $\{[proporción\ de\ población\ femenina\ (índice\ femenino^{-1})] + [proporción\ de\ población\ masculina\ (índice\ masculino^{-1})]\}^{-1}$

Resultado que redonda en la media armonizada de los índices de mujeres y hombres.

En tercer lugar, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

#### CUADRO A2 // Valores límite para el cálculo del IDG

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
Esperanza de vida al nacer mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer hombres (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40,000	100

Nota: Los valores máximo y mínimo (valores límite) de la esperanza de vida son superiores en cinco años para las mujeres con el fin de reflejar su mayor esperanza de vida.

### Cálculo del IDG según metodología tradicional

En el siguiente ejemplo del cálculo del IDG se utilizan datos correspondientes a El Salvador en el 2009.

#### 1. Cálculo del índice de esperanza de vida igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan índices separados para el progreso de mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, utilizando la fórmula general para los índices de los componentes:

##### MUJERES

Esperanza de vida: 76.9 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{76.9 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.823$$

##### HOMBRES

Esperanza de vida: 67.5 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{67.5 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.749$$

Luego, se combinan los índices de mujeres y hombres para crear el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

##### MUJERES

Proporción de la población: 0.527

Índice de esperanza de vida = 0.823

##### HOMBRES

Proporción de la población: 0.473

Índice de esperanza de vida = 0.749

Índice de esperanza de vida igualmente distribuido =  $\{[0.527 (0.823^{-1})] + [0.473 (0.749^{-1})]\}^{-1} = 0.786$

#### 2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan los índices para la alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria por separado para hombres y mujeres. El cálculo de estos índices es sencillo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre cero y 100.

##### MUJERES

Tasa de alfabetización de adultos: 81.8%

Índice de alfabetización de adultos: 0.818

Tasa de matriculación combinada: 68.6%

Índice de matriculación combinada: 0.686

##### HOMBRES

Tasa de alfabetización de adultos: 86.9%

Índice de alfabetización de adultos: 0.869

Tasa de matriculación combinada: 69%

Índice de matriculación combinada: 0.690

En segundo lugar, se calcula el índice de educación por separado para mujeres y hombres. En este índice se otorga una ponderación de dos terceras partes al índice de alfabetización de adultos y una tercera parte al índice de matriculación combinada.

Índice de educación =  $2/3$  (índice de alfabetización de adultos) +  $1/3$  (índice de matriculación combinada)

$$\text{Índice de educación de mujeres} = 2/3 (0.818) + 1/3 (0.686) = 0.774$$

$$\text{Índice de educación de hombres} = 2/3 (0.869) + 1/3 (0.690) = 0.809$$

Finalmente, se combinan los índices de educación de mujeres y hombres para obtener el índice de educación igualmente distribuido.

#### MUJERES

Proporción de la población: 0.527

Índice de educación = 0.774

#### HOMBRES

Proporción de la población: 0.473

Índice de educación = 0.809

Índice de educación igualmente distribuido =  $\{[0.527 (0.774-1)] + [0.473 (0.809-1)]\}^{-1} = 0.790$

### 3. Cálculo del índice de ingresos igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan los ingresos percibidos (PPA en US\$) por mujeres y hombres. Luego, se calcula el índice de ingresos para cada género. Tal y como sucede con el IDH, los ingresos se ajustan utilizando el logaritmo de los ingresos percibidos estimados (PPA en US\$):

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

#### MUJERES

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 4,778

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(4,778) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.645$$

#### HOMBRES

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 9,415

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(9,415) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.759$$

En segundo lugar, se combinan los índices de ingresos femenino y masculino para crear el índice de ingresos igualmente distribuido:

#### MUJERES

Proporción de la población: 0.527

Índice de ingresos = 0.645

#### HOMBRES

Proporción de la población: 0.473

Índice de ingresos = 0.759

$$\text{Índice de ingresos igualmente distribuido} = \{[0.527 (0.645^{-1})] + [0.473 (0.759^{-1})]\}^{-1} = 0.694$$

### 4. Cálculo del IDG

El cálculo del IDG es sencillo; se trata simplemente del promedio no ponderado de los tres índices de los componentes: el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingresos igualmente distribuido.

$$\begin{aligned} \text{IDG} &= 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice de ingresos}) \\ &= 1/3 (0.786) + 1/3 (0.790) + 1/3 (0.694) = 0.757 \end{aligned}$$

### Cálculo del IDG según nueva metodología

La nueva metodología del ahora llamado Índice de Desigualdad de Género refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad de logros entre mujeres y hombres en dichas dimensiones. Varía entre cero —cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres— y 1 —cuando a las mujeres les va tan mal como sea posible en todas las dimensiones medidas.

Para el cálculo del IDG, esta metodología hace uso de los siguientes indicadores:

	SALUD REPRODUCTIVA		EMPODERAMIENTO		MERCADO LABORAL
	Tasa de mortalidad materna (MMR)	Tasa de fecundidad entre adolescentes (AFR)	Representación parlamentaria (PR)	Logros en educación secundaria y superior (SE)	Tasa de participación del mercado laboral (LFPR)
Mujeres	56	89	0.214	0.419	0.473
Hombres	No aplica	No aplica	0.786	0.482	0.814
(M + H) / 2	$\left(\left(\frac{1}{56}\right) * \left(\frac{1}{89}\right)^{1/2} + 1\right) / 2 = 0.50$		$\left(\left(0.214 * 0.419\right)^{1/2} + \left(0.786 * 0.482\right)^{1/2}\right) / 2 = 0.117$		$(0.473 + 0.814) / 2 = 0.643$

Fuente: PNUD, 2010; ADS, 2009; MINEC y DIGESTYC, 2009.

Para llegar al cálculo del IDG es necesario agregar las dimensiones dentro de cada grupo de género utilizando medias geométricas. En el caso de las mujeres y las niñas, la fórmula de agregación es la siguiente:

$$G_M = \sqrt[3]{(1 / MMR \times 1 / AFR)^{1/2} \times (PR_M \times SE_M)^{1/2} \times LFPR_M}$$

y en el caso de hombres y niños, es:

$$G_H = \sqrt[3]{(1 \times (PR_H \times SE_H)^{1/2} \times LFPR_H)}$$

Después del paso anterior, es necesario agregar los índices de hombres y mujeres usando una media armónica para crear el índice de género igualmente distribuido.

$$DAÑO (G_M, G_H) = \left[ \frac{(G_M)^{-1} + (G_H)^{-1}}{2} \right]^{-1}$$

La media armónica de las medias geométricas dentro de los grupos permite capturar la desigualdad entre mujeres y hombres, a la vez que ajusta las asociaciones entre dimensiones.

La referencia estándar para calcular la desigualdad se obtiene agregando los índices para mujeres y hombres usando las mismas ponderaciones, y luego agregando los índices para cada dimensión:

$$G_{M,H} = \sqrt[3]{Salud \times Empoderamiento \times LFPR}$$

$$\overline{Salud} = (\sqrt{1 / MMR \times 1 / AFR + 1}) / 2$$

$$\overline{Empoderamiento} = (\sqrt{PR_M \times SE_M} + \sqrt{PR_H \times SE_H}) / 2$$

$$\overline{LFPR} = \frac{LFPR_M + LFPR_H}{2}$$

Por último, el IDG se obtiene al comparar el índice de género igualmente distribuido con el estándar referencial:

$$IDG = 1 - \frac{Daño (G_M, G_H)}{G_{M,H}}$$

Al aplicar esta metodología resulta que el IDG en El Salvador, utilizando datos del 2009, es de un valor de 0.351.

## ANEXO METODOLÓGICO 2

### Metodología y supuestos para definir un indicador de vulnerabilidad

Como se mencionó en el capítulo 7, una de los problemas que enfrenta el estudio de la vulnerabilidad en El Salvador es la ausencia de datos de tipo panel, es decir, datos en que se siga al mismo hogar a lo largo del tiempo. Es por ello que para cumplir con los objetivos del análisis se desarrolló un indicador de vulnerabilidad a partir de la construcción de un panel artificial, definido a partir de segmentos censales en los que fueron censados los hogares. Con esto se buscó capturar, al menos en parte, los beneficios de una muestra de panel.

#### Datos empleados

- Los resultados presentados en este estudio son obtenidos de las *Encuestas de hogares de propósitos múltiples* (EHPM) de los años 2005, 2006 y 2007. Se han escogido estos años porque los datos provienen de la misma estructura muestral y porque se puede identificar por área geográfica una unidad consistente (el segmento muestral). Esta unidad representa segmentos censales (según el censo de 1992) o divisiones o agregaciones de estos, de modo que ningún segmento muestral tenga menos de 50 hogares o más de 200. Den-

tro de cada segmento se realizan 12 encuestas en cada corte transversal.

- Se tienen 1,139 segmentos presentes en los tres años. De estos segmentos, 631 son urbanos, 485 son rurales y 23 segmentos fueron reclasificados de urbanos en el 2005 a rurales en los dos años siguientes (estos pertenecen a los departamentos de La Libertad y San Salvador). Hay 88 segmentos adicionales que poseen datos para al menos dos años. Por último, 92 segmentos están presentes únicamente durante un año de la muestra.
- Si se restringe la muestra a los municipios «autorrepresentados», es decir, aquellos donde se realiza muestreo cada año y que corresponden a los municipios con mayor población del país (mayor a 30,000 habitantes), se tiene una muestra de 1,016 segmentos.

La tabla 1 resume las características del panel de segmentos utilizados

Una vez creado el panel se procedió a emplear dos estrategias para construir un indicador de vulnerabilidad. En primer lugar, se recurrió a la construcción de un panel artificial definido a partir del segmento muestral en el que fueron censados los hogares. La intención de esto es capturar algunos de los beneficios de una muestra de panel, que intenta seguir a hogares similares a través del tiempo y capturar elementos importantes de la dinámica de su generación de ingresos y de su nivel de bienestar. Sin embargo, el uso de estos datos también posee limitaciones importantes: una de las mayores es que al promediar los hogares por región geográfica, se

**TABLA 1 //** Estructura de la muestra de panel

	TODOS LOS MUNICIPIOS		MUNICIPIOS AUTORREPRESENTADOS	
Área	Segmentos	Porcentaje	Segmentos	Porcentaje
Urbana	631	55%	580	57%
Rural	485	43%	413	41%
Urbana, luego rural	23	2%	23	2%
Región				
Occidental	278	24%	258	25%
Central 1	222	20%	190	19%
Central 2	162	14%	134	13%
Oriental	207	18%	162	16%
AMSS*	270	24%	270	27%
Total	1,139		1,016	

\*AMSS: área metropolitana de San Salvador



pierde buena parte de la variación idiosincrática, que al final es una de las fuentes principales de vulnerabilidad.

La estimación de vulnerabilidad se interpreta como una medición de la volatilidad del consumo en un momento determinado. Es así que, en este caso, para cada segmento muestral se estimaron los valores promedio de las variables de interés, y estos fueron utilizados para obtener una estimación del consumo.

Aunque es imposible subsanar la falta de información a nivel individual en el panel construido usando segmentos muestrales, es posible usar los mismos datos correspondientes a las EHPM de los años 2005, 2006 y 2007 y construir un estimador alternativo de vulnerabilidad que haga uso de toda la variación observada en el consumo de los hogares. Así, un segundo enfoque utilizado fue el de obtener un indicador de vulnerabilidad para el hogar promedio de cada segmento muestral al predecir el valor esperado del consumo y su varianza.

La estimación del indicador de vulnerabilidad utilizó un procedimiento de mínimos cuadrados generalizados factibles (FGLS) pues interesaba no solamente obtener un estimado del consumo correspondiente a cada hogar, sino también de su volatilidad. En primer lugar, se estimó el consumo de los hogares, y los cuadrados de los residuos estimados de esta regresión fueron a su vez empleados para convertir las variables explicativas en nuevas series, que permiten estimar en una segunda ronda el proceso generador de la varianza del consumo. Finalmente, se procede a usar esta varianza estimada para corregir por heteroscedasticidad y obtener estimadores eficientes del consumo de los hogares.

A partir de esta metodología se obtuvieron las estimaciones de vulnerabilidad que se presentan en el capítulo 7 de este Informe.





## Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

---

Como resultado de analizar la vida de los salvadoreños desde la perspectiva de su bienestar, este *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* destaca la necesidad de que la política social pase a constituirse en uno de los ejes principales de las estrategias de desarrollo del país.

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

Este Informe postula la necesidad de un nuevo enfoque de las relaciones entre la política social y la política económica como un aspecto fundamental para que la sociedad salvadoreña se encamine a una economía cuyo objetivo sea la obtención de metas sostenibles asociadas al bienestar de la gente.

Una de las principales conclusiones de este Informe es que, desde sus inicios como república, El Salvador ha venido practicando una suerte de «modelo único» de desarrollo. Ese «modelo» ha mostrado ser obsoleto. En consecuencia, se propone la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social para El Salvador. La principal característica del modelo consiste en la construcción de un círculo virtuoso que eleve los niveles de ahorro, inversión, competitividad, crecimiento y empleo.

---

ISBN 978-99923-55-40-4



9 789992 355404 >