

## PRESENTACIÓN

En las sociedades modernas el acceso a información veraz es clave para el éxito de cualquier actividad. La formulación de políticas públicas y estrategias de desarrollo por parte del sector público, el diseño y apoyo de proyectos por entidades de la sociedad civil y organismos de cooperación, la formulación de propuestas y recomendaciones por parte de la comunidad académica y científica y las proyecciones y estrategias de mercado de la empresa privada son acciones que demandan información pertinente y confiable.

En el Gobierno de la República estamos conscientes de ello, así como de la magnitud del reto que implica la construcción del desarrollo sostenible en el país, convicción que fue fuertemente reforzada después de los sismos vividos en los meses de enero y febrero recién pasados los cuales modificaron la realidad del país, afectando no sólo nuestro potencial de crecimiento y desarrollo de corto y mediano plazo, sino también y más grave aún, deteriorando las condiciones de todos los salvadoreños y poniendo en peligro diversos ecosistemas de nuestro territorio.

Por lo anterior, en el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, en forma bianual, desde 1999 venimos apoyando con mucho entusiasmo la creación de instrumentos que permitan conocer de forma oportuna, veraz y analítica la realidad del desarrollo humano en el país, procurando un sistema de medición y evaluación del avance en desarrollo humano favoreciendo con ello no sólo el acceso a la información sino también a las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación seria entre todas las fuerzas vivas de la Nación.

La búsqueda de rigurosidad técnica y objetividad del informe llevó a estructurar su elaboración con la participación de diferentes personas e instituciones habiéndose contado con un Consejo Directivo y un Comité Académico-Científico conformados por personas de reconocido prestigio personal y profesional quienes contribuyeron a orientar el proceso de elaboración del informe mediante la asesoría al equipo coordinador del mismo. Al mismo tiempo, se conformó una red de investigadores conformado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) encargada del capítulo de democracia; la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), encargada del capítulo de crecimiento, oportunidades y estabilidad económica; la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) encargada del área de equidad y desarrollo social; la Fundación para el Desarrollo Social (FUNDE) encargada del área de desarrollo local y el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) quien desarrolló el capítulo de gestión del agua, así como un equipo de reconocidos profesionales quienes trabajaron los diferentes índices que presenta el Informe.

A lo largo de la elaboración del informe se desarrollaron diferentes talleres de validación técnica para cada uno de los capítulos en los que participaron

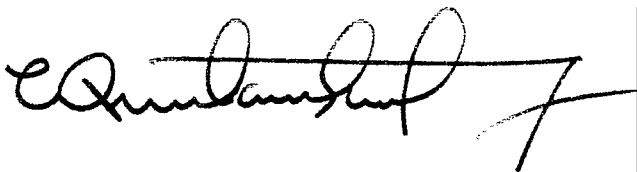
especialistas de las diferentes áreas que representaban a instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, profesionales independientes y comunidad académica y científica del país.

Producto de todo este esfuerzo es el presente Informe que desde la óptica de la institucionalidad y el capital social evalúa el estado del desarrollo sostenible en el país, ofreciendo también un acercamiento al impacto de los recientes terremotos, destacando las diferencias a nivel departamental.

Sin duda el presente Informe es un excelente instrumento para que, todos los interesados en nuestro país, conozcan las variables que dibujan nuestra realidad en términos de desarrollo humano y a partir de ella construyamos un mejor país para nosotros y las futuras generaciones.

Quiero expresar mis más sinceros agradecimientos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por el apoyo brindado al proyecto; a los miembros de los diferentes Consejos y Comités conformados a lo largo de la elaboración del Informe así como a los técnicos que participaron en los talleres de consulta por su colaboración desinteresada. De igual manera, manifestar mi agradecimiento a las diferentes instituciones estatales que otorgaron la información necesaria para la redacción de los distintos capítulos y presentación de los diferentes índices e indicadores incluidos en el documento; al equipo técnico que coordinó el informe y a las instituciones e investigadores que trabajaron en la elaboración de cada uno de los apartados del informe.

A todos ellos Muchas Gracias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Quintanilla Schmidt', followed by a vertical line.

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

### **Consejo Directivo**

Carlos Quintanilla Schmidt, Bruno Moro, José Jorge Simán, Beatrice de Carrillo y Edgardo Suárez Contreras.

### **Comité Académico Científico**

Francisco Serrano, Jaime Acosta, Carlos Briones, Ernesto Selva Sutter, Candelaria Navas y Roberto Huezco.

### **Coordinador General**

William Pleitez

### **Coordinadora Técnica**

Carolina Ávalos de Trigueros

### **Asistente Administrativa**

Morena Valdez

### **Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible**

Alvaro Magaña, Yanira Quiteño, Yolanda Angulo y Verónica Herrera Mónico

### **Instituciones coordinadoras de temas**

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

### **Editor**

Roberto Turcios

### **Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible**

Sector gubernamental: Vicepresidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro del Interior, Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Ministro de Educación, Ministro de Agricultura y Ganadería, Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Delegado Presidencial ante la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, Titular de la Secretaría Nacional de la Familia, Presidente del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Presidente de Fondo Ambiental de El Salvador, Presidente de Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal; representantes de las siguientes comisiones de la Asamblea Legislativa: Salud y Medio Ambiente, Economía y Agricultura, Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana. Por parte de la sociedad civil: Presidente de Asociación Nacional de la Empresa Privada, Presidente del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, Presidente de Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Presidente de Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, Rector de la Universidad de El Salvador, Representante de la Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares, Transporte y de otras actividades, Representante de la Confederación Salvadoreña de Cooperativas de Responsabilidad Limitada, Director Ejecutivo de Salvantura-Fundación Ecológica de El Salvador, Presidenta de la Fundación Zoológica de El Salvador, Presidenta de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango, Representante de el Movimiento Salvadoreño de Mujeres y tres delegados presidenciales.

## RECONOCIMIENTOS

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

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

William Pleitez y Carolina Ávalos de Trigueros elaboraron la sinopsis y el capítulo "*El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador: Marco de Referencia*".

Carlos Gerardo Acevedo y Alvaro Trigueros Argüello, elaboraron el capítulo "*Estado de los Indicadores de Desarrollo Humano en El Salvador 2000*". Para ello, contaron con la colaboración de Dominique Zephyr y con el apoyo de Dirección General de Estadísticas y Censos a través de Salvador Melgar, Saúl García Carballo y David Ernesto Marroquín que proporcionaron la base de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999, así como algunos lineamientos para su adecuada utilización.

Ricardo Córdova de FUNDAUNGO, junto a Carlos Guillermo Ramos, coordinaron la elaboración del capítulo "*Ampliación y Profundización de la Democracia*". Para la elaboración de este capítulo los coordinadores encargaron investigaciones específicas a un equipo de consultores conformado por José Miguel Cruz (Cultura política y consolidación democrática en El Salvador: capital social y confianza institucional a finales de los 90); Julia Evelin Martínez (Avances en materia de equidad de género: ampliación y profundización de la democracia en El Salvador); Alvaro Artiga (El Sistema de partidos salvadoreños); Xenia Díaz (Evaluación del sistema de justicia salvadoreño). Además participó Xenia Ortiz en calidad de asistente de investigación.

Anabella Lardé de Palomo de FUSADES coordinó el equipo de investigación del capítulo "*Equidad y Desarrollo Social*". Las investigaciones para la elaboración de este capítulo fueron realizadas por Aída Argüello de Morera (Estudio de sector educación), Katherine Andrade-Eekhoff (Estudio de migraciones), Jorge Flamenco (Estudio del sector salud), y Anabella Lardé de Palomo (Pobreza y distribución del ingreso; Gasto social e inversión pública; Mercado laboral y salarios; y Análisis del sector vivienda).

Alvaro Trigueros Argüello y Lilian Vega del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" coordinaron el equipo de investigación del capítulo "*Crecimiento, Oportunidades y Estabilidad Económica*". Para la elaboración de este capítulo se encargaron investigaciones específicas a Francisco Molina (Transparencia en los Mercados), Rafael Lemus (Sector Financiero), Carlos Orellana Merlos (Sector Externo), y Mario Silva (Sector Fiscal).

Alberto Enríquez de FUNDE, coordinó el equipo de investigación del capítulo "*Desarrollo Local y Descentralización*". El equipo de investigación estuvo conformado por Marcos Rodríguez, Flora Blandón de Grajeda, Andrew Cummings, Rafael Paz, y María Elena Moreno.

Herman Rosa Chávez de PRISMA, coordinó el equipo de investigación del capítulo "*La Gestión del Agua en El Salvador*". El equipo de trabajo estuvo conformado por Nelson Cuéllar, Silvia de Larios, Roberto Duarte y Oscar Díaz (Sistema de Información Geográfico).

Susana García Corral, asesoró con el enfoque de equidad de género a los distintos equipos de investigación.

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

son: Francisco Díaz, Francisco González, María Silvia Guillén de Parada,. Miguel Cruz, Rubén Zamora, Luis Felipe Alam, Antonio Martínez Uribe, Mauricio Herrera Coello, Knut Walter, Jorge Villacorta, Horacio Trujillo, Verónica Simán de Betancourt, Guillermo García, Roxana Abrego, Beatriz Borja, Mario Roger Hernández, Luis Sidney Castro Escobar, Hugo Francisco Zelaya, Francisco Delgado, Carlos Aguilar Molina, Adolfo Antonio Villacorta, Ana Deisy López, Gustavo E. Flores, Carlos Glower, Carlos Paniagua, Francisco Javier Ibisate, Jaime Acosta, Jaime Antonio Baires, Jorge Peña, José Victor Aguilar, Waldo Jiménez, Xiomara Hurtado de García, Diego Salcedo Moore, Guillermo Galván, Iván Morales, Elisabeth Hayek, Maura de Montalvo, Patricia de Carrillo, Samuel Mendoza, Leonidas Rivera, Jorge A. Mercado, Antonio Orellana, Nelson A. Arriaza Valleja, Roberto Alegría, Carlos Pinto, Rafael E. Rubio Fabián, Rosalía Soley, Santiago Ruiz.

Varias instituciones aportaron información estadística para la elaboración de las distintas investigaciones y para el compendio estadístico: Organización Panamericana para la Salud, Oficina de Planificación Estratégica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, Banco Central de Reserva, Fiscalía General de la República; Consejo Nacional de la Judicatura, Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación del Ministerio de Educación, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Centro Nacional de Registros, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Fondo Ambiental de El Salvador, Fondo de Iniciativa de las Américas, Programa Ambiental de El Salvador, Programa de Descontaminación Areas Críticas, Proyecto Agricultura Sostenible en Laderas, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, Comité de Emergencia Nacional, Viceministerio de Transporte, Ministerio de Obras Públicas, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, Ministerio del Interior, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Pensiones.

### **Especial reconocimiento**

Especial reconocimiento por su decidido apoyo a la preparación de este informe merecen Consuelo Vidal, Arianna Calza Bini, Elisabeth Hayek y Rebeca Arias del Programa de las Naciones Unidas. También Hernando Gómez Buendía, quien a partir de sus conocimientos y experiencias sobre el proceso seguido en otros países para la preparación de informes nacionales sobre desarrollo nos formuló importantes recomendaciones que contribuyeron a enriquecer el contenido del Informe.

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

## Prólogo

---

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido promoviendo el paradigma del desarrollo humano, cuya característica fundamental es que sitúa a la persona humana y la ampliación de las oportunidades de la gente al centro de los procesos de desarrollo y de la razón de ser de cada política de Estado.

Una de las principales herramientas utilizadas para ello son los informes mundiales sobre desarrollo humano. Tales informes son preparados anualmente por un equipo independiente de expertos que discuten los principales problemas y desafíos de la humanidad relacionados con el desarrollo. Adicionalmente, en dichos informes se presentan ciertos índices e indicadores que permiten monitorear los avances y retrocesos experimentados por los países en materia de desarrollo humano.

La otra herramienta, son los informes nacionales sobre desarrollo humano. Estos informes se caracterizan por ser elaborados con autonomía e independencia, por su enfoque multidisciplinario, y por contribuir a estimular el debate nacional sobre pobreza y desarrollo. Adicionalmente, debido a que son elaborados a partir de un amplio proceso de consulta y participación, constituyen un importante instrumento para construir consensos en áreas claves del desarrollo humano. También contienen estimaciones nacionales de varios índices e indicadores de desarrollo humano que en los informes mundiales son presentados de manera agregada.

Este tercer Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador (IDHES) presenta todas esas características. En la dirección y supervisión del informe, así como en las investigaciones que se realizaron para su elaboración, han participado personas y organizaciones de pensamiento diverso. El informe además actualiza una serie de índices e indicadores que permiten evaluar el desempeño del país en las áreas estratégicas del desarrollo humano. Las investigaciones también han permitido hacer una lectura conjunta de lo que se ha hecho y lo que ha ocurrido en El Salvador durante los últimos diez años, cuyos hallazgos seguramente provocarán debates y permitirán articular consensos con capacidad de incidir en el marco de políticas públicas.

Existen, sin embargo, cinco aspectos adicionales abordados en este informe que le confieren una importancia particular:

- El primero de ellos, es que en la lectura realizada se le otorgó una atención especial al tema de las instituciones y del capital social. Esto permitió determinar que para el adecuado funcionamiento tanto de la democracia, como de la economía abierta y de mercado instauradas en El Salvador en la década de los noventa, es imprescindible y urgente ampliar y fortalecer la institucionalidad del sector público. Aunque la percepción que se tiene del Estado continúa siendo bastante negativa, sigue siendo la institución con mayor capacidad de liderar el restablecimiento de la confianza para alcanzar objetivos colectivos. Redescubrir y fortalecer el Estado en pleno proceso de globalización y liberalización económica es, por lo tanto, una de las principales tareas que tendrá que iniciar pronto El Salvador, para continuar avanzando hacia mayores niveles de desarrollo humano. Sin instituciones que recompensen la creatividad, la productividad, la eficiencia, la honestidad, la responsabilidad, la justicia, la transparencia, la participación y la solidaridad es imposible obtener la competitividad requerida para una inserción exitosa de la economía en un mundo globalizado.
- El segundo aspecto se refiere a que el informe ordena y sistematiza una gran cantidad de información estadística alrededor del concepto de desarrollo humano y la pone a disposición del gran público. Con ello se pretende contribuir a mejorar la participación de la población y la capacidad de las autoridades en la formulación y aplicación de políticas públicas.
- El tercer aspecto es que en el esfuerzo por construir una fotografía objetiva y realista del país en el año 2001 se identificaron una serie de brechas relacionadas con la sostenibilidad del crecimiento, la distribución del ingreso, la participación y la confianza. El informe también

deja claro que la reducción de esas brechas es fundamental para que el país pueda continuar avanzando hacia mayores niveles de desarrollo humano.

- El cuarto aspecto es que el informe también incluye una evaluación del impacto ocasionado por los terremotos ocurridos el 13 de enero y el 13 de febrero del año 2001. Este esfuerzo, además de cuantificar los tremendos daños en términos de costos económicos, pobreza y desarrollo humano ocasionados por los sismos, permitió evidenciar una cara del país que había permanecido bastante oculta, cual es su extrema vulnerabilidad y la necesidad de institucionalizar una estrategia de gestión de riesgos. Este hallazgo hace cobrar vigencia en El Salvador lo expresado hace algunos años por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, que sostenía que “La guerra y los desastres naturales siguen siendo las más grandes amenazas a la seguridad de los individuos y de las comunidades de todo el mundo. Nuestro deber solemne con las generaciones futuras es el de reducir esas amenazas. Sabemos lo que se debe hacer. Lo que se necesita ahora es la visión y la voluntad política para hacerlo”.
- Finalmente, el quinto aspecto se refiere a que este tercer informe plantea una serie de retos en las diferentes áreas del desarrollo humano, cuya consideración es de suma importancia para alimentar el debate sobre propuestas de estrategias y políticas de desarrollo.



Bruno Moro

Coordinador Residente del Sistema de Naciones  
Unidas y Representante Residente del Programa de  
las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador

# ÍNDICE

---

## SINOPSIS

<b>Brechas y desafíos institucionales para el desarrollo humano</b>	<b>1</b>
---	----------

---

### CAPITULO 1

<b>El informe sobre desarrollo humano de El Salvador: marco de referencia</b>	<b>21</b>
---	-----------

Concepto de desarrollo humano: una contribución del PNUD a la formulación de estrategias y políticas de desarrollo	21
--	----

Elementos básicos para la elaboración de estrategias e informes nacionales de desarrollo humano	22
---	----

Eficiencia y mercados favorables al público	22
---	----

Estabilidad macroeconómica: condición indispensable para el crecimiento económico	23
---	----

Crecimiento y acumulación de riqueza: un medio, no un fin	23
---	----

La necesidad de asegurar la sostenibilidad del crecimiento	23
--	----

Crecimiento sostenible y equidad	23
----------------------------------	----

Participación	24
---------------	----

Cuatro clases de capital	24
--------------------------	----

El informe sobre desarrollo humano de El Salvador (IDHES)	25
---	----

Objetivos IDHES 2001	25
----------------------	----

Instituciones y capital social: una preocupación especial de este informe	26
---	----

---

### CAPITULO 2

<b>Estado de los indicadores de desarrollo humano en El Salvador</b>	<b>29</b>
--	-----------

Indicadores de desarrollo humano	29
----------------------------------	----

Análisis de los resultados de la actualización de los indicadores de desarrollo humano para El Salvador	33
---	----

El índice de desarrollo humano (IDH)	33
--------------------------------------	----

El índice de desarrollo relativo al género (IDG)	39
--	----

El índice de potenciación de género (IPG)	42
---	----

El índice de pobreza humana (IPH-1)	44
-------------------------------------	----

El impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 sobre los indicadores de desarrollo humano	46
---	----

Ajuste post-terremotos de los indicadores de desarrollo humano	49
--	----

Ajuste en la pobreza de ingresos	52
----------------------------------	----

Consideraciones finales	54
-------------------------	----

---

### CAPITULO 3

<b>Ampliación y profundización de la democracia</b>	<b>57</b>
---	-----------

Desarrollo humano, libertad y democracia	57
--	----

La construcción democrática: cultura política e institucionalidad.	58
--	----

Desempeño y fortalecimiento democrático: procesos e instituciones	61
---	----

La transformación institucional de la transición	61
--	----

El sistema político electoral: desempeño y competitividad.	62
--	----

Cultura política, capital social y democracia a fines de los noventa	72
--	----

Transición y cultura política	72
-------------------------------	----

Visión del país, confianza institucional y tolerancia ciudadana	73
---	----

Capital social: confianza y participación	78
---	----

El estado de la gobernabilidad democrática y la agenda política pendiente	82
---	----

---

### CAPÍTULO 4

<b>Crecimiento, oportunidades y estabilidad económica</b>	<b>85</b>
---	-----------

Los vínculos entre desarrollo humano y crecimiento y la importancia de las instituciones	85
--	----

Reformas económicas de los noventa y sus resultados: desarrollo humano insuficiente y baja competitividad	87
---	----

Las reformas económicas	87
-------------------------	----

Resultados macroeconómicos de las reformas	89
--	----

La contribución del crecimiento al desarrollo humano es insuficiente	92
--	----

La productividad de largo plazo continua siendo muy baja	94
--	----

El país es líder en ciertas libertades económicas, pero no es competitivo	95
---	----

La necesidad de una nueva generación de reformas	98
--	----

Algunos obstáculos institucionales para el desarrollo humano en El Salvador	98
---	----

Competencia, protección al consumidor y regulación en los sectores recién privatizados	99
--	----



Política comercial: hacia adónde va el país y quiénes participan?	101
El sistema financiero: de avances normativos a irregularidades institucionales	103
El problema fiscal: baja carga tributaria y crecientes necesidades del gasto	108
Principales desafíos institucionales para el crecimiento y el desarrollo humano	112

---

## **CAPITULO 5**

<b>Equidad y desarrollo social</b>	<b>115</b>
Desarrollo humano e instituciones	115
Balance y desafíos institucionales para el desarrollo social en El Salvador	115
Pobreza	115
Distribución del ingreso	118
Gasto social, inversión pública y distribución del ingreso	121
Mercado laboral, desempleo, y subempleo	121
Mercado laboral y salarios	125
Educación	128
Salud	133
Vivienda	139
Migraciones	145
Algunos desafíos para la institucionalidad social en El Salvador	150

---

## **CAPITULO 6**

<b>Desarrollo local y descentralización</b>	<b>153</b>
Desarrollo humano, desarrollo local y descentralización	153
Desarrollo humano y desarrollo local	153
Descentralización del Estado y desarrollo local	153
Los desequilibrios territoriales	154
Avances hacia el desarrollo local	166
Descentralización del Estado y fortalecimiento municipal	166
Organizaciones y políticas públicas nacionales de desarrollo local	167
Participación ciudadana y concertación para el desarrollo local	171
Asociación de municipios y regionalización	175
Los grandes desafíos del desarrollo local y la descentralización del Estado	176
Contar con un plan de descentralización y desarrollo territorial	177
Reorganización territorial y político administrativa	177
Descentralización de atribuciones y servicios del Estado	178
Una nueva política fiscal y financiera para los municipios	178
Desconcentración del gasto y la inversión	178
Participación ciudadana y concertación	178
Transformación institucional y formación de capital humano	179
Generar sinergia entre la ENDL y el plan de acciones territoriales	179

---

## **CAPÍTULO 7**

<b>Tema especial: la gestión del agua en El Salvador</b>	<b>181</b>
Acceso al agua potable	181
Desarrollo humano y acceso al agua potable	181
Cobertura nacional de acceso al agua potable	182
Acceso al agua potable en zonas urbanas	183
Acceso al agua potable en zonas rurales	186
Impacto del déficit de cobertura de agua potable en las mujeres y la niñez	188
Contaminación del agua y respuestas institucionales	189
Los esfuerzos del pasado por monitorear la contaminación del agua	189
Los escasos esfuerzos recientes por estudiar la contaminación del agua	190
Impactos de la contaminación del agua	192
Intentos y propuestas para enfrentar la contaminación del agua	193
Ciclo hidrológico y gestión territorial	197
Conocimiento básico sobre las aguas superficiales y subterráneas	197
Alteración del ciclo hidrológico y sobreexplotación de acuíferos	200
Manejo de cuencas, acciones locales y gestión territorial	202
El marco institucional para la gestión del agua	205
Intentos de coordinación institucional para la gestión de recursos hídricos	207
El intento de reforma desde la década de los noventa	207
La propuesta de ley de aguas: rasgos principales	210
La reforma del subsector agua potable y saneamiento	210

El proyecto piloto de descentralización de sistemas de agua y saneamiento	213	
Terremotos: impactos e implicaciones para la gestión del agua	214	
Desafíos para avanzar hacia una gestión integrada del agua	216	
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>219</b>	
<b>RECUADROS</b>		
1.1	Conceptos de capital social	26
2.1	¿Para qué sirven los indicadores de desarrollo humano?	29
2.2	Indicadores de desarrollo humano	32
4.1	Los coeficientes de gasto en desarrollo humano	110
5.1	Beneficios de la descentralización a través de las escuelas EDUCO	132
5.2	Sistemas Básicos de Salud Integral	138
5.3	Propuesta de Reforma Integral de Salud	138
5.4	Sector vivienda: problemas y propuestas de política	143
6.1	Propuestas para la descentralización del Estado	168
6.2	Participación de la mujer en el ámbito local	175
6.3	Iniciativas de regionalización	175
7.1	Marco institucional para regular la contaminación del agua	194
7.2	Condiciones para la aplicación de instrumentos económicos en el control de la contaminación del agua	196
7.3	Estudio Hidrogeológico del Acuífero de Guluchapa	202
7.4	Legislación relevante para la gestión del agua	206
7.5	Funciones de las Superintendencias de Recursos Hídricos y de Agua Potable y Saneamiento	209
<b>CUADROS</b>		
2.1	Cuadro comparativo de los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996 y 1999	34
2.2	Cuadro comparativo del índice de ingreso de 1996 y 1999	35
2.3	Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996 y 1999	35
2.4	Clasificación Mundial del Índice de Desarrollo Humano 2000	37
2.5	Matriz de correlaciones entre el IDH y sus componentes	37
2.6	Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1999 según área rural y Urbana	38
2.7	Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1999 según género	39
2.8	Indicadores de desarrollo humano 1999: posición relativa de los departamentos	40
2.9	Matriz de correlaciones entre los indicadores de desarrollo humano	40
2.10	Componentes del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 1999	41
2.11	Matriz de correlaciones entre el IDG y sus componentes	41
2.12	Componentes del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) de 1999 según área rural y urbana	42
2.13	Componentes del Índice de Potenciación de Género (IPG) de 1999	43
2.14	Componentes del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) de 1999	44
2.15	Componentes del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) de 1999 según área rural y urbana	45
2.16	Porcentajes de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema 1991-1999	46
2.17	Población damnificada por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001	47
2.18	Viviendas dañadas por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001	48
2.19	Resumen de daños causados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001	48
2.20	Impacto de los terremotos sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH)	50
2.21	Impacto de los terremotos sobre el Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	52
2.22	Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero en los niveles de pobreza de ingreso (En porcentaje de personas)	53
2.23	Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero en los niveles de pobreza de ingreso (En porcentaje de personas de 0-17 años)	53
3.1	Elecciones nacionales en El Salvador, 1982-2000	62
3.2	Número efectivo de partidos e Índice de Fraccionalización elecciones presidenciales: 1984-1999	63
3.3	Oferta partidista en elecciones presidenciales 1994 y 1999	63
3.4	Total de diputaciones en el periodo 2000-2003	64
3.5	Diputaciones obtenidas por partido en elecciones 1994, 1997 y 2000	64
3.6	Margen de victoria en elecciones legislativas 1994-2000	64

3.7	Evolución del número efectivo de partidos e índice de fraccionalización, en elecciones legislativas, 1982-2000	65
3.8	Evolución de la oferta partidista en elecciones legislativas, 1994-2000	65
3.9	Total de municipalidades ganadas por partido en las elecciones del 2000	65
3.10	Municipalidades ganadas por principales partidos, 1994,1997 y 2000	66
3.11	Porcentaje de mujeres y hombres que ocupan cargos de dirección en los partidos políticos legalmente inscritos, 1999	67
3.12	Participación de mujeres y hombres en los gobiernos locales, Elecciones 2000	68
3.13	Participación de mujeres y hombres en los gobiernos locales por departamento	68
3.14	Participación de mujeres y hombres en la Asamblea Legislativa, 1991-1994, 1994-1997, 1997-2000 y 2000-2002	68
3.15	Participación de hombres y mujeres en los cargos de dirección de la Asamblea Legislativa	68
3.16	Porcentaje de mujeres en el gabinete de Gobierno, periodos 1994-1999 y 1999-2004	69
3.17	Integración por género de salas de la Corte Suprema de Justicia	69
3.18	Integración por género de Corte Suprema de Justicia 1984-1989 hasta 2000-2003	70
3.19	Sistema de Justicia: integración genérica	70
3.20	Percepciones acerca de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	71
3.21	Percepciones acerca de la participación política de las mujeres salvadoreñas.	71
3.22	Percepciones acerca del establecimiento de una cuota del 30% de las candidaturas a puestos de elección de los partidos políticos en El Salvador	71
3.23	Confianza en las instituciones en 1999 y en el 2000	73
3.24	Pertenencia de la población salvadoreña a organizaciones sociales	79
4.1	Resumen de la privatización en El Salvador	88
4.2	Programa nacional de desgravación arancelaria	89
4.3	Resumen de indicadores económicos más relevantes, 1996-2000	90
4.4	Remesas familiares y su participación en el PIB, 1990-2000	91
4.5	Crecimiento y Desarrollo Humano en El Salvador, 1975-1998	92
4.6	Esperanza de vida al nacer y PIB per cápita en Centroamérica y otros países	93
4.7	Comparación de diferentes indicadores de salud infantil para varios países	94
4.8	Producto por trabajador	94
4.9	Índice de Libertades Económicas en América Latina y el Caribe, 1995-2000	95
4.10	Posición en índices de competitividad 1999 y 2000	96
4.11	Áreas débiles en términos de competitividad internacional en El Salvador	97
4.12	Instituciones fundamentales: posición de El Salvador y otros países seleccionados	98
4.13	Costo por servicios en telecomunicaciones en Centroamérica y otros países seleccionados	100
4.14	Gasto del gobierno como proporción del Producto Interno Bruto, 1995-1999	110
4.15	Gasto social como porcentaje del presupuesto, 1994-2000	111
4.16	Gasto en desarrollo social y gasto social prioritario, 1996-2000	111
5.1	Hogares en condición de pobreza por área geográfica 1991/92, 1997-1999	116
5.2	Población en condición de pobreza por área geográfica 1999	116
5.3	Canasta básica de alimentos diaria por persona según área urbana y rural, 1994 y 1999	116
5.4	Existencia de asociaciones productivas y no productivas y afiliación	118
5.5	Hogares que recibieron ayuda	118
5.6	Decil de ingreso y escolaridad promedio del jefe del hogar 1999	120
5.7	Número de miembros del hogar por decil de ingreso, e ingreso simulado si todos los hogares tuvieran 3.4 miembros, 1999	120
5.8	Clasificación del gasto del gobierno central por áreas de gestión	121
5.9	Distribución de ingresos laboral y distribución del ingreso total por decil de ingreso 1999	121
5.10	Población ocupada por rama de actividad económica según género, 1997 y 1999	123
5.11	Población ocupada según categoría ocupacional y según sexo 1997 y 1999	123
5.12	Población ocupada por estudios alcanzados, según categoría ocupacional 1999	124
5.13	Salario promedio mensual en las principales ramas de actividad	125
5.14	Salario promedio mensual según sexo y área geográfica y brechas de salario, 1997 y 1999	127
5.15	Tasa de analfabetismo en población 10 años y más	129
5.16	Tasas de asistencia escolar por área geográfica y sexo, 1999	130
5.17	Promedios nacionales de objetivos alcanzados según zona 1998	130
5.18	Promedios nacionales de objetivos alcanzados según sector, 1998	131
5.19	Resultados PAES 1998	131
5.20	Diez primeras causas de mortalidad Infantil 1997, 1998 y 1999	134

5.21	Diez principales causas de mortalidad en la niñez (1 a 4 años)- 1997	134
5.22	Tasa Global de Fecundidad, según lugar de residencia y nivel educativo	135
5.23	Tasas Específicas de Fecundidad por Edad (por 1000 mujeres) y Tasa Global de Fecundidad (TGF) en los países de Centroamérica	135
5.24	Personas que no consultaron a un centro de salud, según razones por las que no consultaron 1999	139
5.25	Demanda de servicios de salud: centro que consultaron 1999	139
5.26	Déficit habitacional. Período 1992 -1999	140
5.27	Hogares según materiales de vivienda y área geográfica 1999	142
5.28	Tipos de transnacionalización en el caso salvadoreño	146
6.1	Indicadores educativos por departamento, 1999	159
6.2	Población sin acceso al agua y al saneamiento, 1999	162
6.3	Distribución territorial de la inversión pública, 1980-1994	164
6.4	Distribución de la población y la inversión del gobierno central por departamentos, 1993-2000	165
6.5	Departamentos con mayor participación política de la mujer: elecciones de 2000	174
7.1	Fuentes de abastecimiento de agua de las viviendas urbanas y rurales para 1992	182
7.2	Fuentes de abastecimiento de agua, según zonas urbana y rural, 1995 y 1999	183
7.3	Hogares con servicio domiciliar y no domiciliar de agua potable, según estado de pobreza, 1999	183
7.4	Cobertura de población con servicio de agua potable a nivel nacional, 1999	184
7.5	Producción y Consumo de Agua en 1999	185
7.6	Consumo de agua del sector residencial en el AMSS, 1999	185
7.7	Inversión realizada y necesaria en la cobertura de agua potable	186
7.8	Instituciones vinculadas con la gestión de sistemas de agua y saneamiento rural	187
7.9	Tiempo invertido para abastecimiento de agua en 18 municipios de El Salvador	188
7.10	Participación de la mujer en la administración de proyectos de agua potable, 1999	189
7.11	Proyectos vinculados con la mediana-pequeña empresa y el medio ambiente	195
7.12	Metas del Plan Maestro sobre Manejo de Residuos Sólidos del AMSS	197
7.13	Actividades vinculadas con el manejo de desechos sólidos desarrolladas por las ONG	198
7.14	Disponibilidad anual de agua, por región hidrográfica y estacionalidad, 1982	199
7.15	Proyectos propuestos para el manejo de cuencas nacionales y compartidas	204
7.16	Proyectos que incorporan el reconocimiento de servicios ambientales en laderas	213
7.17	Asignación presupuestaria para recursos naturales e investigaciones geotécnicas, 1980 y 2001	215

---

## GRÁFICOS

3.1	Tendencias de confianza pública en las instituciones del Estado: GOES, Asamblea y Partidos Políticos	74
3.2	Tendencias de confianza pública en las instituciones del Estado: CSJ, PNC y PDH	74
3.3	Tendencias de confianza pública en las instituciones del Estado: TSE y Alcaldías	74
3.4	Tendencias de confianza pública en algunas organizaciones sociales	75
3.5	Tendencias en la participación electoral y en la confianza hacia los comicios	75
3.6	¿Cómo calificará al sistema político?	76
3.7	Niveles de tolerancia política 1991 -1999	77
3.8	¿Diría que se puede confiar en las personas o que nunca se es cuidadoso con los demás?	78
3.9	Niveles de confianza interpersonal de los salvadoreños y salvadoreñas	79
3.10	Niveles de participación ciudadana en distintas organizaciones en 1995 y 1999	80
4.1	Vínculos del Desarrollo Humano y el Crecimiento	86
4.2	Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y PIB por habitante, 1991-2000	89
4.3	Producto Interno Bruto por actividad económica y tasas de crecimiento, 1991-1999	90
4.4	Evolución del Producto Interno Bruto per cápita real, 1952-2000	93
4.5	Gasto en Desarrollo Humano, participación política y corrupción	108
4.6	Estructura de la recaudación tributaria en El Salvador	109
5.1	Costo diario de la canasta básica de alimentos por persona 1992-1999	116
5.2	Población en condición de pobreza extrema y relativa 1999	117
5.3	Coefficiente de Gini observado y esperado e ingreso per cápita PPA	119
5.4	Población urbana y rural por decil de ingreso, 1999	119
5.5	Tasas de participación por género según años de estudios aprobados 1999	122
5.6	Trabajadores según categoría ocupacional, por tramos de edad 1999	124

5.7	Salarios mensuales promedio y años de estudio aprobados por sexo 1999	124
5.8	Salarios mensuales promedio y años de estudio aprobados por sexo 1999	125
5.9	Salario promedio mensual del empleo principal por categoría ocupacional 1999 e incremento porcentual 1997-1999	126
5.10	Evolución del índice de salarios mínimos reales, 1990 –1999	126
5.11	Salario mensual promedio por categoría ocupacional I, para hombres y mujeres, y brecha de salarios 1999	127
5.12	Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 1994-2000	128
5.13	Gasto público en educación como porcentaje del PNB y PIB per cápita en US\$ PPA	129
5.14	Población de 10 años y más, por niveles de escolaridad alcanzados, 1999	130
5.15	Tasa de analfabetismo por sexo y grupos de edad, 1999	131
5.16	Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como porcentaje del PIB, 1994-2000	133
5.17	Hogares según tenencia de la vivienda. 1996 y 1999	141
5.18	Hogares según disponibilidad de servicios básicos y área geográfica. 1999	142
6.1	Progreso del Índice del Desarrollo Humano (IDH) entre 1996 y 1999	155
6.2	Menos educación, más pobreza	158
6.3	La extrema pobreza es la principal causa de reducción de la vida	160
7.1	ANDA: Análisis de la calidad del agua en la fase de producción, 1999	192
7.2	ANDA: Análisis de la calidad del agua en la red de distribución, 1999	192
7.3	Casos de enfermedades diarreicas 1989-1999	193
7.4	Casos de parasitismo intestinal 1989-1999	193
7.5	Expansión de proyectos de agua para la RMSS	201
<hr/>		
<b>MAPAS</b>		
6.1	Nivel de ingresos per cápita, 1999	156
6.2	Población en extrema pobreza, 1999	156
6.3	Indicadores de actividad económica	157
6.4	Esperanza de vida, 1999	160
6.5	Índice de pobreza humana	161
6.6	Porcentaje del suelo que no es usado en forma acorde con su idoneidad productiva	162
6.7	Comportamiento demográfico a nivel municipal, 1971-2000	163
6.8	Capacidad de acceso municipal a fondos FISDL, 1999	166
7.1	Indicadores de necesidades básicas de agua y saneamiento insatisfechas, por departamento, según censo de 1992	182
7.2	Municipios atendidos con servicios de acueducto a nivel nacional, 1999	184
7.3	Proyectos y sistemas rurales de agua potable en El Salvador	186
7.4	Densidad de población y calidad de ríos seleccionados, 1976-1978	190
7.5	Distribución de los servicios de alcantarillados por municipios, 1999	191
7.6	Principales zonas de acuíferos	199
7.7	Estudios hidrogeológicos realizados por ANDA a nivel nacional, 2000	200
7.8	Tendencias territoriales en la Región Metropolitana de San Salvador	201
7.9	Mapa de vegetación de ecosistemas terrestres y acuáticos, 2000	203
<hr/>		
<b>INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO</b>		<b>231</b>
<b>Índice de indicadores del desarrollo humano</b>		<b>232</b>
<b>Apéndice técnico: cálculo de los índices de desarrollo humano</b>		<b>237</b>
<b>Compendio estadístico:</b>		<b>261</b>
<b>I. MONITOREAR EL DESARROLLO HUMANO: AUMENTAR LAS OPCIONES DE LA GENTE...</b>		
	Índice de desarrollo humano (IDH)	261
	Tendencias del desarrollo humano	263
	Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	263
	Índice de potenciación de género (IPG)	264
	Índice de pobreza humana (IPH-1)	265
	Índice de desarrollo humano e índice de pobreza humana post -terremotos	266
<hr/>		
<b>II. ...PARA VIVIR UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE...</b>		
	Supervivencia	267
	Perfil de salud	268
	Vivienda	268
	Características de los hogares	268
<hr/>		

<b>III ...PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS...</b>	
Perfil de educación	271
Acceso a medios de comunicación	274
<b>IV ...TENER ACCESO A LOS RECURSOS NECESARIOS PARA UN NIVEL DE VIDA DECENTE...</b>	
Rendimiento económico	276
Variables macroeconómicas	275
Perfil de pobreza	279
<b>V ...Y PRESERVARLOS A LA VEZ PARA LAS GENERACIONES FUTURAS...</b>	
Dinámica demográfica	283
Uso de energía	284
<b>VI ...Y LIBRE DE INSEGURIDAD...</b>	
Seguridad alimentaria y nutrición	285
Seguridad en el empleo	287
Seguridad personal	290
Sinopsis de la vida política	290
<b>VI ...Y EQUITATIVAMENTE PARA TODAS LAS MUJERES Y TODOS LOS HOMBRES.</b>	
Género en las actividades económicas y políticas	291
Género y educación	292
Género y salud	292
Género y pobreza	293
<b>Notas técnicas</b>	<b>295</b>
<b>Fuentes estadísticas</b>	<b>297</b>
<b>Definiciones de términos estadísticos</b>	<b>301</b>

## SIGLAS

---

ACE	Asociación Comunal para la Educación
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico Local
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANDAR	Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSAL	Análisis del Sector Salud en El Salvador
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ARESA	Agencia de Regulación de Agua Potable y Alcantarillado
ARS	Ayudantes Rurales de Salud
ASMUR	Asociación de Mujeres Rurales
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CD	Convergencia Democrática
CDA	Consejo Departamental de Alcaldes
CDC	Centro para la Defensa del Consumidor
CDE	Consejos Directivos Escolares
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRHI	Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos
CNCRH	Comité Nacional Coordinador de los Recursos Hidráulicos
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNV	Consejo Nacional de la Vivienda
COECE	Coordinadora de Organismos empresariales de Comercio Exterior
COEN	Comité de Emergencia Nacional
COENA	Consejo Ejecutivo Nacional
COMURES	Corporación de Municipalidades de El Salvador.
CONACYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAMUS	Coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña
CONRA	Comisión Nacional del Recurso Agua
COSERHI	Comisión Coordinadora de la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CREA	Creative Research Associates Inc.
CREDISA	Crédito de Inmobiliario S.A. de C.V.
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DIGNAS	Asociación de Mujeres por la dignidad y la vida
EDUCO	Educación con participación ciudadana
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
ENDL	Estrategia Nacional para el Desarrollo Local
ETESAL	Empresa Transmisora de El Salvador S.A. de C.V.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo

FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FAIES	Fondo Iniciativa de las Américas para El Salvador
FINCOMER	Financiera Industrial y Comercial
FINSEPRO	Financiera de Inversiones Seguras y Productivas
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo de Desarrollo Económico Social
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUCAD	Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible
FUNDAMUNI	Fundación de apoyo a Municipios de El Salvador
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
FUSATE	Fundación Salvadoreña de la Tercera Edad
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IGD	Instituto de Garantía de Depósitos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMU	Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer
INCAE	Instituto Centroamericano de Estudios Empresariales
INCAFE	Instituto Nacional del Café
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ITCA	Instituto Tecnológico de Centroamérica
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVU	Instituto de Vivienda Urbana
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAM	Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MU	Movimiento de Unidad
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organización de Estados Americanos
OEDA	Oficina Especializada del Agua
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG's	Organizaciones No-Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PADEMA	Plan Departamental de Manejo Ambiental del Departamento de Chalatenango
PAES	Programa Ambiental de El Salvador
PASOLAC	Programa de Agricultura Sostenible en Laderas de Centro América
PBC	Programa Bienvenido a Casa
PCI	Project Concern International Inc.
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PLAMDARH	Plan Maestro para el Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos



PLANSABAR	Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROCHALATE	Programa de Desarrollo Rural en el Departamento de Chalatenango
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SIBASI	Sistemas Básicos de Salud Integral
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCM	Unidad Coordinadora de la Modernización
UE	Unión Europea
UNESCO	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USC	Unidad Social Cristiana
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

## **INTRODUCCIÓN: COMENZANDO EL NUEVO SIGLO**

Los terremotos de enero y febrero de 2001 sacudieron el territorio y la vida de El Salvador. Esos movimientos sísmicos dejaron estragos impresionantes: más de 225,000 nuevos pobres, casi 164,000 viviendas destruidas, la desaparición de 41,400 micro y pequeños negocios, más de mil establecimientos de educación y salud destruidos o severamente dañados y pérdidas económicas por más de US\$ 1,600 millones.

El efecto de los terremotos genera interpretaciones diversas. Algunos consideran que esos fenómenos interrumpieron el círculo virtuoso de democracia - crecimiento - desarrollo humano que, finalmente, se había logrado instaurar luego de las reformas políticas, económicas y sociales impulsadas a lo largo de la década de los noventa. Otros, por el contrario, estiman que esos eventos desnudaron los graves problemas sociales que desde siempre han estado presentes en El Salvador. Según estos últimos, las reformas económicas impulsadas en el país, a las que califican de neoliberales, han sido demasiado rígidas, especialmente en cuanto al limitado papel asignado al Estado y a la inversión pública, de tal forma que lejos de contribuir a disminuir los problemas sociales los han agudizado.

La historia de los años noventa, sin embargo, presenta tales elementos de diversidad y contrastes, que ninguna interpretación, por sí sola, parece explicar plenamente lo sucedido. Se produjeron avances importantes en aspectos cruciales para el desarrollo humano. Pero, también, se mantuvieron exclusiones y fallas institucionales que se hicieron más evidentes a partir del desastre ocasionado por los terremotos.

En el campo político, por ejemplo, hubo logros importantes a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales pusieron fin a una guerra de 12 años de duración y dieron inicio a un proceso tendiente a la transformación del régimen autoritario y excluyente en un régimen democrático, inclusivo y competitivo. A pesar de los avances alcanzados, el país continúa presentando una alta polarización política, caracterizada por procesos de exclusión recíproca, poca confianza interpersonal y un creciente desencanto con las diferentes entidades estatales de parte de la población.

En el ámbito socioeconómico se impulsó un programa de reformas orientado a fortalecer la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento y de esta forma conseguir disminuir la pobreza. El programa se basó en la liberalización y apertura externa de la economía y en la aplicación de políticas sociales compensatorias enfocadas hacia los grupos de menos ingresos. Como resultado, en la primera mitad de la década, hasta 1995, se redujo la pobreza, aumentó la cobertura de servicios sociales básicos, se lograron altas tasas de crecimiento, se fortaleció la estabilidad macroeconómica y disminuyeron los flujos migratorios de población. Los soportes principales de estas mejoras fueron la fuerte expansión de las exportaciones de maquila, los crecientes volúmenes de remesas familiares y el aprovechamiento del denominado “dividendo de la paz”. Sin embargo, sectores que albergan altos porcentajes de la población, como la pequeña y mediana empresa, el informal y el agropecuario, no se vieron favorecidos con ese crecimiento. Los salarios mínimos reales tampoco mejoraron con el crecimiento, pese al fuerte retroceso que habían experimentado en la década de los ochenta.

Entre 1996 y 2000, la pobreza continuó disminuyendo y la cobertura de servicios sociales básicos siguió aumentando. Pero, al mismo tiempo, el crecimiento entró en una fase de desaceleración, la estabilidad macroeconómica se volvió más frágil, el subempleo se mantuvo alto, los salarios mínimos reales se redujeron, los flujos migratorios se acentuaron y el país se volvió menos competitivo.

## SINOPSIS

# BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

Como consecuencia del efecto combinado de todos estos factores, en la década de los noventa, El Salvador pudo mejorar más de diez posiciones en la clasificación de 174 países que publica anualmente el PNUD, de acuerdo con el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en cada Estado. Aun así, al entrar en el nuevo siglo persisten varias brechas y desafíos, como los que se mencionan más adelante, que mientras se mantengan continuarán obstaculizando el logro de mayores niveles de desarrollo humano.

- *Visión de futuro.* A pesar de los Acuerdos de Paz persisten diferencias sustantivas entre las principales fuerzas políticas 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. La situación, sin embargo, se agrava, porque en el país no se han establecido o institucionalizado todavía mecanismos constructivos de resolución de conflictos, los cuales son fundamentales para reforzar la confianza de los ciudadanos hacia el futuro, el Estado, las instituciones y los partidos políticos. Uno de los efectos más perniciosos de esta situación es la generación de incertidumbre institucional. Esto provoca que los agentes económicos y sociales no tengan confianza en el respeto cotidiano a las reglas del juego establecidas, o en su continuidad, en el caso de hacerse efectiva la alternancia en el poder.
- *Información, conocimiento e investigación.* En las materias abordadas en este informe hay referencias reiteradas a la falta de conocimientos. Sobre el agua, el territorio, la migración o los asentamientos humanos hace falta información. También se necesita de investigaciones científicas que exploren las potenciales ventajas y desafíos del país para enfrentar la globalización.
- *Representación y participación ciudadana.* El tema de la participación ciudadana se vuelve fundamental en un país de escasa cultura institucional y en proceso de consolidación democrática. En el caso de El Salvador, este tema adquiere aún mayor relevancia porque una parte muy considerable de su población, que contribuye en forma determinante a la vida nacional, vive en el exterior. De hecho, esta población es la más afectada en cuanto al tema de falta de representación y participación. Con sus remesas, superiores al total de las exportaciones, esta gente ha contribuido a reducir la pobreza y a mantener estable el tipo de cambio. En cambio, no cuenta con ninguna representación en el sistema político, porque no participa en los procesos electorales. La brecha de representación también afecta, aunque en menor medida, a la población residente en el país. En la Asamblea Legislativa, con frecuencia, la ciudadanía no se siente representada, debido a que la elección se basa en un sistema de cocientes y residuos que convierte a las cúpulas partidarias en el gran elector. En el ámbito socioeconómico, esta brecha se manifiesta en la poca incidencia que, con excepción de la empresa privada, tiene la sociedad civil en la definición de las políticas públicas y en la todavía débil rendición de cuentas de la actividad gubernamental. La excesiva centralización de la actividad gubernamental y la reducida organización de la población acentúan esta brecha.
- *Exclusión social.* Esta brecha se refiere a los déficits sociales acumulados. Alrededor de la mitad de la población continúa percibiendo ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo. También siguen siendo elevados los porcentajes de población que presentan carencias en salud y nutrición, educación, acceso a servicios de agua potable, saneamiento, y vivienda digna.
- *Niveles de crecimiento.* Con una tasa anual de crecimiento promedio de menos de 3% en los últimos cinco años (2% en el último año) y una tasa de crecimiento demográfico de 2.1% son muy limitadas las posibilidades de continuar disminuyendo la pobreza y avanzando hacia mayores niveles de desarrollo humano. La disminución de la productividad aparente del trabajo y, en general, el deterioro de la competitividad son algunos de los aspectos que estarían incidiendo con fuerza en esta brecha. Esta brecha tiene también una dimensión sectorial que se expresa en un tremendo contraste entre las altas tasas de crecimiento

## SINOPSIS

### BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

registradas, aún en los últimos años, en la maquila y el sistema financiero, por un lado, y el pobre desempeño del sector agropecuario, por el otro. Otros sectores, como el comercio, la construcción y el transporte, han tenido también en los últimos años un comportamiento recesivo.

- *Distribución del ingreso.* El Salvador presenta una de las desigualdades más altas del mundo en la distribución del ingreso. El 20% más rico de la población percibe, en promedio, ingresos 18 veces más altos que el 20% más pobre. En los países de alto desarrollo humano, dicha relación es solamente de 5 veces.
- *La situación de la mujer.* Las mujeres continúan teniendo menores oportunidades que los hombres. Tienen una participación marginal en los espacios de poder, perciben ingresos sustancialmente más bajos que los hombres, enfrentan mayores dificultades para encontrar un empleo y desarrollan la mayoría de las actividades domésticas no remuneradas.
- *Los desequilibrios territoriales.* Estos desequilibrios se presentan tanto entre la población urbana y la rural, como entre los departamentos del país. En general, en las zonas rurales el acceso y la calidad de los servicios sociales básicos, el ingreso y las oportunidades de empleo son sustancialmente menores que en las zonas urbanas. La fuerte concentración geográfica de la población urbana hace que la brecha en desarrollo humano también se refleje entre los diferentes departamentos del país, desfavoreciendo a aquellos con mayores porcentajes de población rural.
- *La cuestión fiscal.* El componente más reconocido de esta brecha es la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno. Esa diferencia amenaza con tener un crecimiento rápido en los próximos años. A ella debe agregarse otro componente; este es el constituido por los recursos que habría que obtener para atender los déficits sociales acumulados y agravados con los terremotos y para impulsar una nueva estrategia de crecimiento.
- *Medio ambiente.* Esta brecha se refiere al déficit cada vez mayor de la base de recursos naturales para sustentar necesidades humanas básicas y de desarrollo de nuestra población. Con solo 6 millones de habitantes, el agotamiento de nuestras reservas forestales, de las áreas naturales, del suelo, del agua, de la pesca y demás vida silvestre es una señal de mal manejo, más que de una pobreza de recursos naturales. Asimismo, las múltiples consecuencias de degradación ambiental, sobre todo los cuantiosos gastos innecesarios en salud, tratamiento de agua, pérdida de animales domésticos, mayores catástrofes por la creciente vulnerabilidad, etc. reducen drásticamente la capacidad de nuestro territorio de sustentar la vida humana en calidad además de cantidad. Los vacíos de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, de legislación, de medidas y de cultura efectiva de conservación de nuestro patrimonio natural constituyen una barrera que afecta considerablemente nuestra capacidad de desarrollo, bienestar económico y social y, cada vez más, nuestra tranquilidad.

Además de estas brechas, al comienzo del nuevo siglo El Salvador se ha visto afectado por la aparición de nuevos e inesperados problemas que también están obstaculizando la instauración del círculo virtuoso perseguido con los Acuerdos de Paz y la reforma económica de los noventa.

En particular se ha desatado un fenómeno intenso de violencia y criminalidad que ha convertido al país en uno de los más violentos e inseguros en el mundo, al mismo tiempo que es considerado como uno de los de mayores libertades económicas. Este tipo de contradicciones resultan de difícil interpretación y comprensión para el ciudadano común, con el agravante de que las principales fuerzas políticas no brindan las respuestas que espera la población.

Producto de ello, el país corre el peligro de que se establezca un ambiente cargado de incertidumbre e inseguridad hacia el futuro y de creciente distanciamiento entre la ciudadanía y el Estado, que contrastaría con el clima de optimismo y confianza que predominó a inicios de los

## **SINOPSIS**

### **BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

---

años noventa. Este fenómeno merece ser considerado en toda su amplitud y seriedad, especialmente ahora, en los tiempos de la globalización, en que las percepciones relacionadas con la confianza y credibilidad en las instituciones inciden de manera determinante en el éxito de las políticas públicas y en el desempeño de la economía. Percepción, confianza y credibilidad se han convertido así en conceptos que trascienden su aspecto psico-social para volverse variables fundamentales de la economía política. Es correcto entonces afirmar que para enfrentar desafíos como aumentar las tasas de crecimiento y continuar disminuyendo los niveles de pobreza, El Salvador no necesita únicamente instrumentos y medidas de carácter económico. Para enfrentar estos y otros desafíos la sociedad salvadoreña en los albores del nuevo siglo debe identificar nuevos instrumentos, no tradicionales, que incorporen el mejoramiento del accionar colectivo como parte del marco de políticas públicas.

El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001 (IDHES 2001) tiene la ambición de contribuir a este desafío. No pretende ser o dar respuestas definitivas, pero sí ayudar a identificar caminos de solución. Dentro de este contexto, al explorar las posibles causas del cambio de expectativas en las percepciones de la gente y del insuficiente desempeño de la economía (a pesar de que el país es considerado un ejemplo en la puesta en marcha de reformas económicas con orientación de mercado), resalta el tema hasta ahora descuidado relativo al papel de las instituciones. El país ha tenido éxito en impulsar un proceso de paz y democratización y en instaurar un sistema económico de libre mercado, donde el Estado sólo tiene un papel subsidiario y regulatorio. Pero, al mismo tiempo, se ha rezagado en la difícil tarea de crear o de hacer funcionar con eficacia las instituciones y organizaciones indispensables para la buena marcha de la nueva estrategia económica y de la naciente democracia.

Para analizar la realidad salvadoreña a partir de las instituciones, el equipo del IDHES 2001, así como su Consejo Directivo, han considerado necesario llegar a una visión compartida del enfoque institucional. Para esto se ha considerado necesario establecer una importante diferenciación conceptual entre instituciones, organizaciones y capital social, que tiene profundas consecuencias para la definición de estrategias de política pública. Las instituciones son las reglas del juego de carácter formal (i.e. leyes, reglamentos, ordenanzas) o convencional (i.e. convenios, códigos de conducta) que rigen las relaciones entre las personas o grupos. Las organizaciones son los participantes en el juego y están formadas por grupos de individuos unidos entre sí por un objetivo común (i.e. empresas, sindicatos, partidos políticos, universidades). Finalmente, el capital social es el producto de la confianza en las instituciones y en las organizaciones resultante de la vigencia de un estado de derecho moderno donde se hacen cumplir y se observan las leyes. De ahí que desde el enfoque institucional, un aspecto clave para lograr mayores niveles de desarrollo humano estaría en establecer reglas del juego claras que promuevan y generen confianza y credibilidad en los diversos actores nacionales y extranjeros.

En el caso de El Salvador, sin embargo, la persistencia de brechas en la realización de los derechos humanos fundamentales, junto a los problemas de ineficiencia, desorganización, y falta de transparencia y ética que presentan algunas entidades públicas y privadas, deteriora la credibilidad en las instituciones que son necesarias para un Estado democrático de derecho. Por su parte, el deterioro de la credibilidad en las instituciones dificulta la acumulación de capital social, debido a que crece la desconfianza entre los diversos actores de la sociedad, minimizándose así las posibilidades de que se apoyen recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes. Por esa razón, el gran desafío identificado en este informe consiste en construir instituciones sólidas que recompensen la creatividad, la productividad, la eficiencia, la responsabilidad, la justicia, la transparencia, la participación y la solidaridad. El resultado de ello sería un auténtico Estado democrático de derecho, con empresarios y burócratas más eficientes y honestos, con ciudadanos más comprometidos y mejor informados. Juntos, todos ellos, serían capaces de articular un círculo virtuoso de democracia, crecimiento y desarrollo humano.

### **El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001**

El *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador* (IDHES) es una lectura panorámica, amplia y objetiva de la realidad nacional. Busca identificar cambios y tendencias, distinguiendo entre los que son favorables para el desarrollo humano y los que no lo son.

El paradigma del desarrollo humano se preocupa no sólo por identificar los problemas, sino también por los recursos y las políticas que se requieren para superarlos. Por eso, este informe, además de realizar una auditoría sobre el estado de la nación en materia de desarrollo humano, que incluye el impacto de los terremotos, identifica algunos de los principales retos y desafíos de carácter institucional que se deberían abordar con urgencia para poder ampliar, de manera sustancial, las oportunidades de la población salvadoreña.

El informe consta de siete capítulos. El primero contiene el marco de referencia utilizado para la preparación del informe. El segundo presenta el valor de los principales indicadores de desarrollo humano, antes y después de los terremotos. El capítulo 3 caracteriza el sistema político electoral y evalúa los cambios de comportamiento en la confianza institucional e interpersonal, la tolerancia y la participación ocurridos en los años noventa, determinando su incidencia sobre la gobernabilidad del país. En el capítulo 4 se evalúan los resultados de las reformas económicas impulsadas en los años noventa y se identifican algunos obstáculos institucionales que deberían removerse para poder instaurar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano. El capítulo 5 hace un balance de los avances en el área de desarrollo social alcanzados en los últimos años y los desafíos pendientes, incluyendo aquellos de tipo institucional. El capítulo 6 presenta los principales desequilibrios territoriales, los avances ocurridos durante los últimos años y los desafíos pendientes en materia de descentralización y desarrollo local. Finalmente, en el capítulo 7 se aborda un asunto fundamental en materia de medio ambiente: la gestión del agua. Así se complementa el trabajo inicial presentado en el *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano de 1999*.

Además, el informe contiene un compendio estadístico destinado a la actualización y al perfeccionamiento de los índices e indicadores relacionados con el desarrollo humano. El compendio constituye un importante instrumento de auditoría y planificación del desarrollo, ya que permite identificar la velocidad y la dirección de los cambios en cerca de 200 variables provenientes de 19 fuentes oficiales de información.

### **El impacto de los terremotos**

#### **Impacto socioeconómico**

El mapa socioeconómico y territorial de El Salvador ha experimentado cambios importantes como consecuencia de los terremotos ocurridos el 13 de enero y el 13 de febrero de 2001.

Las cifras oficiales reportan la muerte de 1,159 personas y lesiones en otras 8,122. También, más de un millón y medio de personas, que representan el 25% de la población, resultaron damnificadas, perdiendo la mayoría de sus pertenencias.

Asimismo, 271,653 viviendas resultaron dañadas, de las cuales 163,866 quedaron inhabitables. Estos estragos, junto al severo déficit habitacional cualitativo que ya existía, forman un cuadro dramático: casi la mitad de la población se encuentra viviendo en precarias condiciones habitacionales. El daño en las viviendas también afectó a 41,400 micro y pequeños negocios que constituían la fuente principal de ingresos de una similar cantidad de familias.

Además, hubo daños severos en 23 hospitales y en más de un centenar de otros establecimientos de salud (40% del total de establecimientos). Más del 30% de los centros educativos del sector público sufrió daños severos (1,566 de un total de 4,858), dejando en una situación de riesgo al



## SINOPSIS

# BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

34% de la población estudiantil matriculada. Por otra parte, 25 de los 85 beneficios de café resultaron con daños graves y severos. Además, un 15% de la cosecha cafetalera se perdió, debido a los derrumbes y a que todavía no había sido recolectada. Finalmente, los terremotos ocasionaron grandes pérdidas al patrimonio cultural (iglesias, centros históricos, bibliotecas).

La CEPAL estimó que los daños ocasionados por ambos terremotos fueron de US\$ 1,660 millones, que equivalen al 13% del PIB en el año 2000. Esto quiere decir que los dos terremotos provocaron pérdidas equivalentes al crecimiento que El Salvador había acumulado durante los últimos 4 años. Sin embargo, la situación social es mucho más crítica, debido a que las pérdidas se concentraron en la cuarta parte de la población y, especialmente, en aquel grupo que al perder su vivienda, el producto de sus cosechas y sus enseres domésticos, perdieron la inversión de su vida y retrocedieron veinte o más años.

### **Impacto en desarrollo humano**

Con toda propiedad podría afirmarse que el impacto de los terremotos sobre el desarrollo humano de El Salvador supera ampliamente los costos económicos. Así ocurre porque los daños se concentraron en las áreas que tienen una importancia crítica en esta materia, como vivienda, salud y educación.

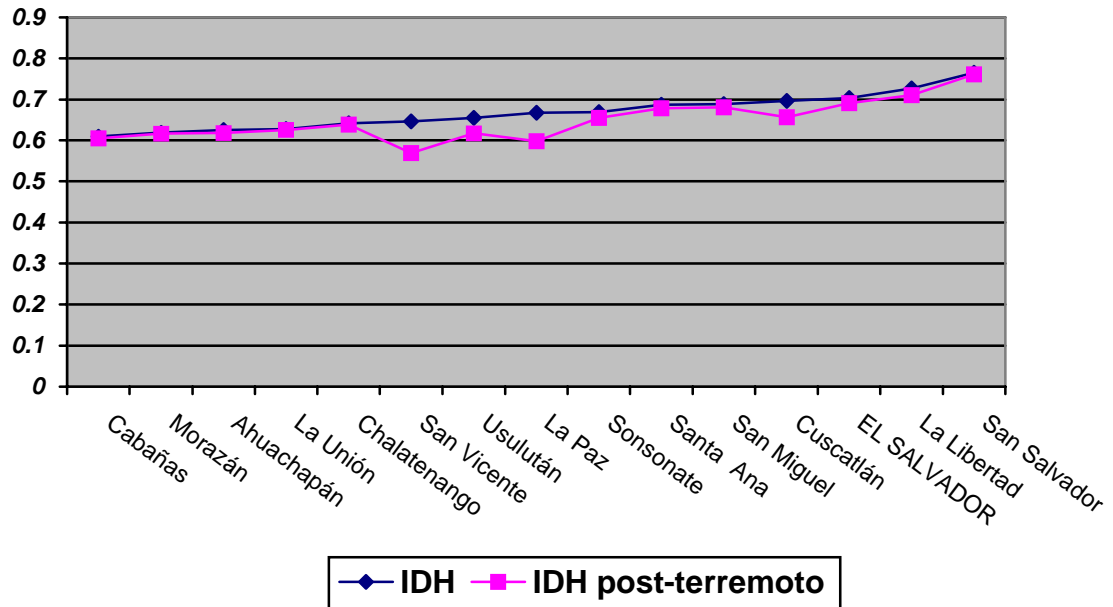
Es muy difícil cuantificar el impacto de los terremotos sobre los indicadores de desarrollo humano. En especial por la ausencia de datos primarios sobre la magnitud en que las variables de los indicadores resultaron afectadas. Ante tal limitación se adoptó un procedimiento: realizar simulaciones de los valores “pos-terremotos” a partir de los valores “pre-terremotos”, por medio de una estructura de ponderaciones construida con base en los datos sobre el impacto de los sismos en las variables relacionadas con los componentes de cada indicador.

Debido a las mismas limitaciones de información, los indicadores de desarrollo humano a los que se simuló su valor “post-terremotos” fueron el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Pobreza Humana (IPH-1) y el nivel de pobreza de ingresos. Los resultados de las simulaciones evidencian un impacto profundo sobre el desarrollo humano, especialmente en 4 de los 14 departamentos del país.

Luego de los terremotos, el valor promedio nacional del IDH sólo descendió de 0.704, calculado para 1999, a 0.691. Eso equivale a una caída de cinco posiciones en la clasificación mundial del *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Sin embargo, el valor promedio no da cuenta del impacto diferenciado de los sismos sobre los departamentos. En San Vicente el impacto fue tal que el IDH se redujo de 0.647 a 0.569; retrocedió de la posición número 9 a la última entre los 14 departamentos. De acuerdo a la clasificación del *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, San Vicente pasó de un sitio equivalente a la posición 115, debajo de Bolivia, a la 127, ocupada por Lesotho. En el departamento de La Paz, el IDH se redujo de 0.668 a 0.598, descendiendo desde la posición nacional 7 hasta la 13. Usulután descendió desde la octava hasta la décima posición y Cuscatlán, de la tercera a la quinta. Como consecuencia de los terremotos, los departamentos de San Vicente, La Paz y Usulután se sumaron a Cabañas, Morazán, Ahuachapán, La Unión y Chalatenango, dentro del grupo de departamentos de más bajo desarrollo humano.

El Índice de Pobreza Humana (IPH-1) tuvo un comportamiento similar al IDH, pues su valor promedio sólo aumentó en 3.8 puntos (de 19.2 a 23.0), pero con un impacto diferenciado entre los distintos departamentos. Para El Salvador, el cambio del valor promedio significaría retroceder de la posición 31 a la 39 entre los 85 países en desarrollo considerados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, justo arriba de Honduras.

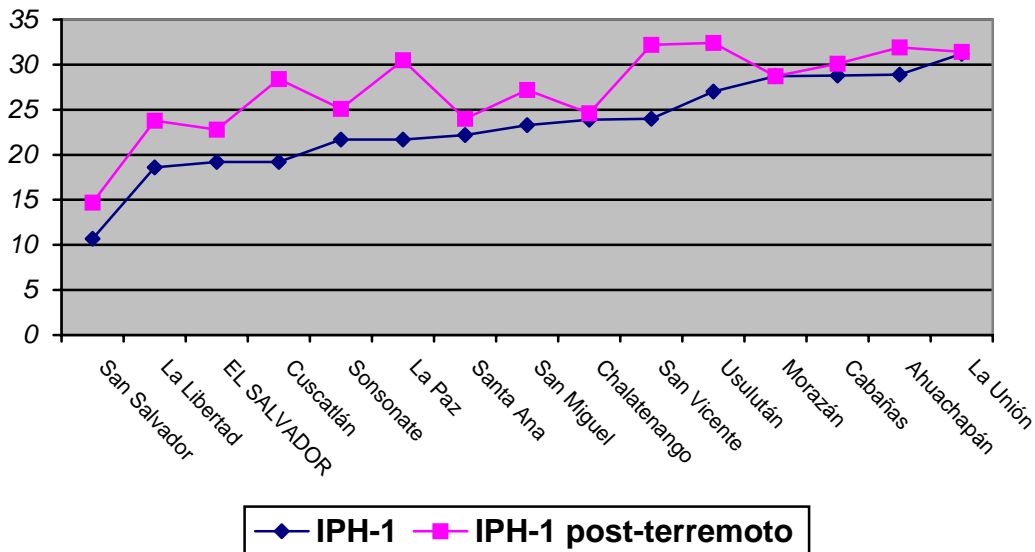
**El Salvador: Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)**



Fuente: Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999 y cifras oficiales de daños causados por los terremotos. PNUD.

En términos relativos, el departamento más afectado fue Cuscatlán, cuyo IPH-1 aumentó en 10.8 puntos, seguido de San Vicente (10 puntos) y La Paz (9.6 puntos). Como consecuencia del impacto diferenciado, San Vicente también retrocedió en este Índice de la posición número 9 a la 14; La Paz, de la 5 a la 10; y Cuscatlán, de la 3 a la 8.

**El Salvador: Impacto de los terremotos del 13 de Enero y del 13 de febrero de 2001 en el Índice de 2001 en el Índice de Pobreza Humana (IPH-1)**





**BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

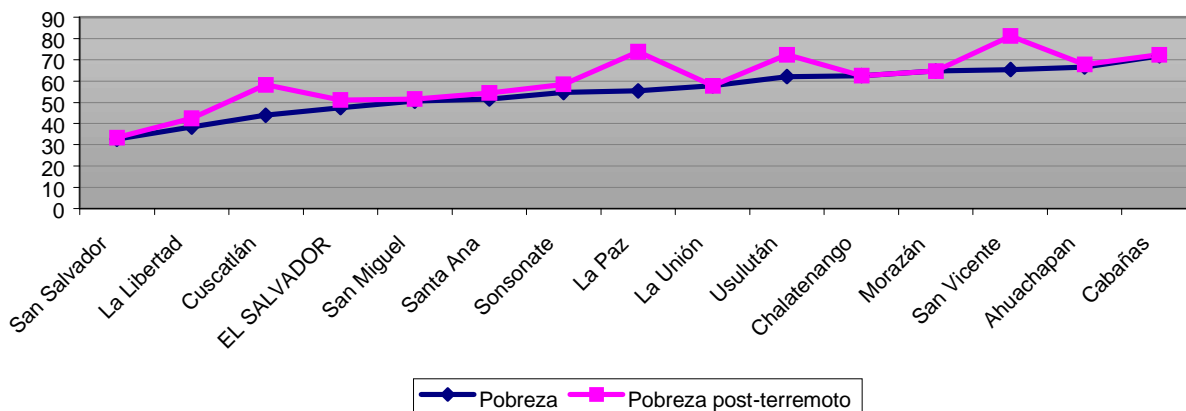
Fuente: Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999 y cifras oficiales de daños causados por los terremotos. PNUD.

Las estimaciones realizadas permitieron determinar que los desastres ocasionados por los terremotos también aumentaron la pobreza de ingresos en 3.7 puntos porcentuales, al pasar de 47.5% a 51.2%, aunque siempre teniendo un impacto altamente diferenciado entre los departamentos.

En este caso, La Paz aparece como el departamento relativamente más afectado, al aumentar la población pobre en 18.4 puntos porcentuales; seguido de San Vicente, donde el aumento fue de 14.6 puntos porcentuales; luego por Cuscatlán donde hubo un aumento de 14.4 puntos porcentuales; y por Usulután, donde la pobreza aumentó 10.4 puntos.

De acuerdo a los nuevos valores estimados, San Vicente, La Paz y Usulután pasarían a ser los departamentos con mayor pobreza de ingresos, desplazando de esas posiciones, al menos temporalmente, a los de la zona norte y a Ahuachapán, tradicionalmente caracterizados por ser los más pobres.

**El Salvador: Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 en la pobreza de ingreso (en porcentaje de personas)**



Fuente: Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999 y cifras oficiales de daños causados por los terremotos. PNUD.

De la evaluación de los impactos se desprenden varias conclusiones: los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero contrarrestaron parte de los logros que en los años noventa se obtuvieron en desarrollo humano y pobreza; también profundizaron severamente los desequilibrios territoriales, tanto entre los distintos departamentos, como entre la población urbana y rural; y causaron el retroceso de tres de los departamentos más afectados al grupo nacional con menor desarrollo humano.

**Tema emergente: la necesidad de institucionalizar la gestión de riesgos**

El tremendo impacto ocasionado por los terremotos en términos de desarrollo humano los convierten en uno de los mayores desastres experimentados por el país en su historia reciente.

Los desastres, sin embargo, no son algo nuevo o circunstancial en El Salvador. El Presidente de la República, Francisco Flores, lo expresó de manera gráfica el 4 de febrero de 2001: “todas las

## **SINOPSIS**

### **BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

---

generaciones –dijo–, desde el principio de nuestra historia, hemos tenido que enfrentar un desastre de enormes magnitudes. Por lo tanto, eso no es nuevo para nosotros. Lo que sí es cierto es que no hay ninguna generación que en apenas 20 años haya sufrido una guerra, el terremoto del 86, el huracán Mitch y este terremoto del 13 de enero”. A los nueve días, el cuadro peculiar de esta generación, descrito por el presidente Flores, se complicaría aún más con el terremoto del 13 de febrero.

En su discurso, el presidente Flores hizo referencia sólo a los desastres mayores, aunque, durante los veinte años examinados, El Salvador también sufrió otros desastres de menor magnitud, pero que tuvieron considerables costos sociales, económicos y ambientales.

Es más, durante el actual período presidencial, el país ha padecido una epidemia de dengue hemorrágico que causó la muerte a más de treinta niños; luego, una intoxicación con alcohol etílico quitó la vida a más de un centenar de consumidores del producto adulterado; posteriormente, una nueva epidemia provocada por el rotavirus; y, finalmente, los dos terremotos. El Salvador es, ciertamente, un país con muchos riesgos, donde existe una gran probabilidad de que ocurran desastres como consecuencia de la acumulación de diversas amenazas y de su alta vulnerabilidad. Este panorama crea enormes complicaciones a las posibilidades de avanzar sostenidamente hacia mayores niveles de desarrollo humano: gran parte de los escasos recursos y de las energías disponibles deben dedicarse a atender emergencias, en detrimento de los objetivos y necesidades clave para el mediano y el largo plazo. Además, cuando el riesgo se convierte en desastre, muchas personas se ven sometidas de nuevo a las privaciones que se consideraban superadas.

La acumulación de amenazas y vulnerabilidad tiene un nexo común con un aspecto abordado a lo largo de este informe: la debilidad de las instituciones. Al producirse un desastre, independientemente de su tamaño y naturaleza, casi siempre se observa que sus efectos se multiplican por las fallas institucionales. Éstas pueden expresarse como ausencia, obsolescencia o incumplimiento de las normas, como carencia de información básica, ineficacia de las organizaciones, interferencias políticas o de grupos de interés, dificultades de coordinación, ausencia de mecanismos de supervisión y control o debilidad de los mismos. Como producto de ello, aunque para la gestión de cada riesgo, aparentemente, siempre existe un responsable o varios, sus capacidades se ven superadas al ocurrir el desastre.

Las fragilidades institucionales se pueden observar en casi todos los desastres, pero son más notorias en aquellos de mayor intensidad. La epidemia del dengue puso en evidencia algunas fragilidades del sistema de salud pública, pero los terremotos hicieron aflorar más en muchos organismos. Con los sismos se ha visto la necesidad impostergable de tener un plan de ordenamiento territorial y un código de construcción y de ponerlos en marcha. También se ha notado la ausencia de mecanismos ágiles de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales, la reducida capacidad del Comité de Emergencia Nacional (COEN) ante los desastres de gran dimensión y extensión territorial, la débil gestión de muchos gobiernos locales, las limitaciones del sistema educativo para promover el conocimiento del entorno inmediato, la escasa investigación geotécnica y la falta de información en ese campo; en general, se ha notado la ausencia de una política integral de gestión de riesgos y reducción de desastres.

Seguramente, ningún país de desarrollo humano medio está completamente listo para responder a una catástrofe como la ocasionada en El Salvador por los terremotos. Sin embargo, es posible y, sobre todo, es necesario construir la institucionalidad que garantice a la población una menor vulnerabilidad ante eventos de tal naturaleza.

### **Conceptos relacionados con la gestión de riesgos**

*Amenaza* es un factor de riesgo derivado de la probabilidad de que un fenómeno, de origen natural o humano, se produzca en un determinado tiempo y región no adaptada para enfrentarlo sin traumatismos. Las amenazas pueden ser naturales, socionaturales y antrópicas.

- Las *amenazas naturales* tienen su origen en la dinámica propia del planeta, el cual está en permanente transformación (i.e. terremotos, huracanes, tsunamis, lluvias torrenciales, erupciones volcánicas).
- Las *amenazas socionaturales* se expresan a través de los fenómenos de la naturaleza, pero en su ocurrencia o intensidad interviene la acción humana (i.e. inundaciones por degradación de riberas, urbanización sin drenaje, construcción en canales de río, desecación de acuíferos).
- Las *amenazas antrópicas* son atribuibles a la acción humana sobre elementos de la naturaleza (aire, agua, tierra) o población (i.e. contaminación por vertimiento de sustancias peligrosas, químico tóxicas y radioactivas, plaguicidas, residuos orgánicos y aguas servidas, derrames de petróleo).

*Vulnerabilidad* es la condición en virtud de la cual una población está o queda expuesta o en peligro de resultar afectada por un fenómeno de origen humano o material llamado amenaza. También hace referencia a la capacidad de una comunidad para recuperarse de los efectos de un desastre. La vulnerabilidad también puede ser vista como un déficit de desarrollo. Los factores de vulnerabilidad pueden ser de varios tipos:

- *Vulnerabilidad ambiental o ecológica*, son aquellos que se relacionan con la manera cómo una comunidad “explota” los elementos de su entorno, debilitándose a sí misma y debilitando a los ecosistemas en su capacidad para absorber sin traumatismos los fenómenos de la naturaleza.
- *Vulnerabilidad física*, son aquellos que tienen que ver, entre otros aspectos, con la ubicación física de los asentamientos o con las calidades o condiciones técnicas – materiales de ocupación o aprovechamiento del ambiente y sus recursos.
- *Vulnerabilidad económica*, se refieren tanto a la ausencia de recursos económicos de los miembros de una comunidad (que los obliga, por ejemplo, a invadir zonas de amenaza o a construir sin la técnica y los materiales adecuados), como a la mala utilización de los recursos disponibles para una correcta “gestión del riesgo”.
- *Vulnerabilidad social*, se refieren a un conjunto de relaciones, comportamientos, creencias, formas de organización (institucional y comunitaria) y manera de actuar de las personas y las comunidades que las coloca en condiciones de mayor o menos exposición.

*Riesgo* es la probabilidad de que ocurra un desastre. Se presenta como el resultado de la coexistencia, en una localidad, de la amenaza y la vulnerabilidad (en un momento dado y en un espacio determinado). Se expresa en las posibles consecuencias negativas (daños y pérdidas) de tipo económico, social, o ambiental que pueden presentarse en caso de ocurrencia de un desastre, frente a la capacidad de una comunidad para resistir y recuperarse de ellas.

*Gestión del riesgo* es el conjunto de acciones tendientes a generar capacidad en los actores sociales y sus instituciones para identificar y gestionar propuestas de intervención conscientes, concretadas y planificadas para prevenir, manejar, reducir el riesgo y para atender la emergencia y la reconstrucción ante eventos que generan desastres.

Fuente: LA RED: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina “Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo: Módulos de Capacitación”, 1998.

**Resultado de las investigaciones: desarrollo humano e instituciones después de diez años de reformas**

Además de estudiar el impacto de los terremotos, este informe contiene una evaluación en la que se destacan los principales avances y desafíos para el desarrollo humano en El Salvador, luego de haber transcurrido una década de grandes cambios. Las reformas jurídico-políticas, económicas y sociales que se emprendieron en la década pasada tuvieron resultados satisfactorios, de cara a los objetivos trazados. Estos objetivos consistieron en iniciar un proceso de transición democrática, fortalecer la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento de la economía y disminuir la pobreza.

No obstante, las investigaciones realizadas para este informe también identifican señales de que los efectos de tales reformas parecen estar agotando o, en todo caso, de ser insuficientes para avanzar en algunos asuntos cruciales del desarrollo humano. Entre éstos asuntos están: la consolidación de la democracia, la sostenibilidad del crecimiento, la equidad en la distribución del ingreso, la lucha contra la pobreza, el control de la delincuencia, el acceso universal a servicios sociales básicos, la sostenibilidad ambiental y la seguridad jurídica.

No atender oportunamente estas preocupaciones, podría hacer que se pierdan los logros económicos y sociales. También podría poner en peligro el proceso de democratización, que es, sin duda, la gran conquista de los años noventa.

**Sistema político electoral, confianza institucional e interpersonal, tolerancia ciudadana y participación.**

Las reformas resultantes de la negociación que puso fin al conflicto armado se orientaron a transformar el régimen político. Del autoritarismo excluyente se tendió a la democracia. La reforma se concentró en la creación de ciertas entidades estatales (Procuraduría de Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Tribunal Supremo Electoral, Consejo Nacional de la Judicatura) y en el cambio de otras (Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la República). Los dos esfuerzos se hicieron con el objeto de instaurar un sistema político basado en los principios de legalidad y legitimidad.

Los avances en cuanto a libertad y competitividad del sistema político electoral han sido considerables a partir de las reformas. Los resultados muestran un asentamiento del estado de derecho y el respeto al principio de alternabilidad. Además, la población parece tener ahora un poco más de confianza en sus compatriotas y ciertos grados de tolerancia política. También, la población avanza en la construcción de una conciencia ciudadana que la vuelve más proclive a organizarse para participar en los procesos que afectan su vida, aunque en ámbitos diferentes al de los partidos políticos y sindicatos. Estas nuevas formas de participación comunitaria podrían ser los espacios de constitución de una conciencia democrática, que es indispensable para fortalecer las transformaciones jurídico-institucionales operadas en toda la década.

Sin embargo, las reformas jurídico-políticas no han producido todos los resultados esperados. Todavía persisten las exclusiones, la desconfianza y la falta de credibilidad institucional.

Tanto en el sistema político electoral como en el aparato institucional del Estado es posible constatar que la exclusión de las mujeres de los espacios de poder es aún considerable. Este fenómeno se produce a pesar de un clima subjetivo que parece más favorable y sensible a la equidad de género.

## **SINOPSIS**

### **BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

---

Por otra parte, en el sistema político se ha fortalecido un multipartidismo, pero está caracterizado por una competencia polarizada que amenaza la consistencia y estabilidad de las políticas públicas. Bajo estas circunstancias, y sin la construcción de acuerdos mínimos, la alternancia en el poder, tan inherente a la democracia, parece un elemento de riesgo para la definición de políticas de Estado de mediano o largo alcance. El multipartidismo polarizado constituye, incluso, un obstáculo para pasar de la estabilidad al crecimiento sostenido, porque es percibido por los inversionistas como el generador de incertidumbre institucional, en el sentido de que no garantiza el respeto de las reglas del juego.

En otro orden, la confianza pública (en los demás) y la afiliación en las organizaciones están creciendo, pero todavía son muy bajas. La confianza pública no supera la de una tercera parte de la población y los niveles de participación en cualquier organización no van más allá del 15 por ciento. Las agrupaciones religiosas son una notable excepción, pues han registrado un aumento significativo en los últimos años.

Más preocupante aún, es la pérdida progresiva de confianza ciudadana en las instituciones públicas. Ahora, la población confía menos en los procesos electorales que hace seis años, tal como lo demuestra el creciente ausentismo electoral. Instituciones como la Asamblea Legislativa, el gobierno central y el sistema judicial son algunas de las instancias en las que menos confía la ciudadanía. A éstas sólo las supera la desconfianza en los partidos.

Incluso las entidades que fueron creadas por los Acuerdos de Paz y que marcaban, en buena medida, el derrotero de la transición democrática no escapan al clima mencionado. La Policía Nacional Civil y especialmente la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos presentan hoy altos niveles de desconfianza pública, mientras a principios de su gestión recibían los mayores índices de confianza que la población otorgaba a las entidades estatales.

Esta situación debe de ser vista con preocupación, en tanto estaría explicando el porque las encuestas reportan que buena parte de la población ve con mejores ojos el sistema del pasado que el del presente. La mayoría sigue valorando a la democracia como el mejor sistema, pero la falta de respuestas a sus necesidades y demandas le estaría conduciendo a subestimar el régimen o los valores democráticos como los más adecuados para la sociedad salvadoreña. La superación de las deficiencias y debilidades institucionales del Estado se está convirtiendo, por consiguiente, en una condición indispensable para que el Gobierno pueda seguir ejerciendo el poder político democrático en forma continuada y con legitimidad.

Esta falta de credibilidad institucional también constituye una restricción operativa al crecimiento tan importante como la escasez de capital físico, de mano de obra especializada o de habilidades empresariales.

#### **Los desafíos institucionales para lograr un crecimiento económico alto, socialmente justo y sostenible en el tiempo**

Las reformas económicas impulsadas en los años noventa se inspiraron en el llamado “consenso de Washington” y se concentraron en controlar la inflación, liberalizar el comercio y el sistema financiero, y redefinir el papel del Estado en la economía.

Para controlar la inflación se fijó el tipo de cambio (proceso que culminó con la Ley de Integración Monetaria que abre paso a la dolarización), se mantuvo una política monetaria estricta (sólo interrumpida durante el primer intento de dolarización, en 1995) y se guardó una relativa disciplina fiscal.

En materia comercial y financiera se redujeron y simplificaron los aranceles de importación, se eliminaron los impuestos a la exportación y las barreras no arancelarias al comercio, se acordó la adhesión primero al GATT y luego a la OMC, se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera y se ampliaron los incentivos, se negociaron tratados de libre comercio con República

## **SINOPSIS**

### **BRECHAS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

---

Dominicana y México, y se liberalizaron casi todos los precios que se mantenían controlados (incluido el de la tasa de interés).

Finalmente, se emprendió un proceso de privatizaciones que incluyó a la banca, el sistema de ahorro para pensiones, las distribuidoras de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones y otras empresas.

Los resultados obtenidos como consecuencia de estas reformas fueron positivos. En la década de los noventa, la economía creció a una tasa promedio anual de 4.5% (2.4% más que el crecimiento poblacional). Como consecuencia de esta recuperación, en 2000, el PIB per cápita sólo era inferior en 1.6% respecto al valor alcanzado en 1978, antes del estallido del conflicto armado.

La inflación, por su parte, se redujo de un valor promedio anual de 24.7% en los años ochenta a un promedio de 2.5% en los últimos tres años, situándose en niveles similares a los países de alto desarrollo humano.

En el sector externo, las exportaciones totales se triplicaron en los años noventa, principalmente como consecuencia del fuerte incremento de las exportaciones de maquila y de las que se hicieron al Mercado Común Centroamericano. Las importaciones estuvieron creciendo a un ritmo menor que las exportaciones, pero en valores absolutos mayores, provocando una ampliación de la brecha comercial. Esta situación, sin embargo, no ha generado mayores dificultades, debido al fuerte incremento de las remesas familiares, las cuales pasaron de US\$ 322 millones en 1990 (5.9% del PIB) a US\$ 1,750 en 2000 (13.2% del PIB). Como resultado, las Reservas Internacionales Netas aumentaron hasta niveles superiores al 100% de la base monetaria, lo que era uno de los requisitos para la dolarización.

En el caso del sistema financiero ha sido tan fuerte su crecimiento a lo largo de los noventa que se ha convertido en el más grande de Centroamérica, siendo responsable de más del 30% del total de créditos otorgados en la región.

En el área de las finanzas públicas, los avances consistieron en el control del déficit fiscal y en el mantenimiento de bajos niveles de endeudamiento público externo. Desde 1995, el déficit fiscal ha reportado valores inferiores al 3% del PIB (con excepción de 2000 que fue de 3.1%). La deuda pública externa, por su parte, se ha mantenido por debajo del 25% del PIB, colocando al país como uno de los menos endeudados de América Latina.

Sin embargo, la investigación correspondiente realizada para este informe también permitió identificar que había unos aspectos económicos cruciales con avances insuficientes, y otros donde, incluso, no se estaba evolucionando en la dirección deseada.

Desde 1996, la economía ha caído en un largo período de lento crecimiento que todavía continúa. La tasa promedio anual de crecimiento descendió de 6.1%, en el período 1991-1995, a menos de 3%, en el período 1996-2000 (2% en 2000). Este cambio de tendencia ha hecho que El Salvador descienda del segundo al treceavo lugar en la clasificación de los países de América Latina de acuerdo a su ritmo de crecimiento económico.

El crecimiento tampoco ha sido parejo. En la década de los noventa, algunos sectores, como los servicios financieros y la maquila, crecieron a tasas promedio anuales de más de 10%, mientras el sector agropecuario sólo lo hizo a una tasa promedio de 1.2%. Esto es grave, porque fuera del Área Metropolitana de San Salvador, el sector agropecuario continúa siendo el más importante generador de empleos (absorbe el 65% de la Población Económicamente Activa rural). No es casual, por lo tanto, que de 1991 a 1999 la incidencia de la pobreza entre las personas que se dedicaban a actividades agropecuarias aumentara de 72.5% a 75.6%, permaneciendo como la tasa más alta en términos sectoriales. Tampoco es casual que, en 1999, el ingreso promedio rural sólo representara el 40% del ingreso promedio urbano, ni que, en el mismo año, la población rural fuese ampliamente mayoritaria en los deciles de menores ingresos y tuviese una mínima



participación en los deciles de ingresos altos.

La estabilidad macroeconómica también se ha visto deteriorada, especialmente, en el área fiscal y en el sistema financiero, lo que podría imponer fuertes limitaciones para continuar avanzando en desarrollo humano con el ritmo anterior.

El déficit fiscal fue de 3.1% en 2000, pero podría elevarse a más de 5% en los próximos tres años, si no se aumentan los ingresos o no se racionalizan los gastos. Algunos de los principales eventos que pueden contribuir a la ampliación del déficit fiscal son: las transferencias crecientes que deberá hacer el Ministerio de Hacienda a raíz de la privatización del sistema de pensiones; la erosión de impuestos a la importación que provocará, especialmente, el Tratado de Libre Comercio con México; la transferencia de la deuda del Banco Central de Reserva al Gobierno, a partir de la Ley de Integración Monetaria (y, ahora, el esfuerzo extraordinario para financiar la reconstrucción por los daños de los terremotos).

El sistema financiero, por su parte, enfrenta problemas de mora (más del 5% de la cartera de préstamos), que podrían agravarse de continuar el lento crecimiento y no reducirse aún más las tasas de interés, especialmente para los créditos antiguos.

En el mercado laboral, los salarios mínimos reales, que ya se habían reducido en más de un 50% en la década de los ochenta, continuaron disminuyendo en los años noventa, como consecuencia, probablemente, de que la productividad de largo plazo por trabajador está disminuyendo.

Adicionalmente hay algunos obstáculos institucionales para el crecimiento y el desarrollo humano, entre los que destacan: la ausencia de leyes y políticas de promoción y defensa de la libre competencia; la escasa atención del Estado a la defensa de los derechos del consumidor; la insuficiente autonomía de las instituciones responsables de la regulación, supervisión y control de los sectores privatizados (superintendencias); la poca participación y transparencia en el diseño e implementación de la política comercial; y la ausencia de acuerdos mínimos relacionados con el tipo de política fiscal requerida para consolidar la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento y continuar avanzando en el desarrollo humano.

### **Las brecha sociales: una herencia difícil para el nuevo milenio**

La puesta en marcha de una estrategia de desarrollo social, orientada a elevar la inversión en capital humano y combatir la pobreza, fue el complemento de las reformas económicas impulsadas en los años noventa.

Dentro de ese marco, cantidades crecientes del presupuesto se comenzaron a destinar al gasto social, el cual aumentó de 24.5%, en 1994, a 36.2%, en 1999. También se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) y el programa EDUCO. El primero se constituyó como la entidad responsable de ejecutar un conjunto de programas destinados a realizar pequeñas obras y proveer bienes y servicios en favor de los grupos en extrema pobreza. EDUCO ha permitido la ampliación sustancial de la cobertura educativa en las áreas rurales con un esquema de gestión descentralizada.

El FIS se transformó, posteriormente, en Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), convirtiéndose en el ente rector de las políticas gubernamentales para el desarrollo local y en el administrador de una parte del Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES). El FODES se fortaleció mediante un decreto legislativo que le asigna el 6% de los ingresos corrientes del Estado.

En el área de salud complementó estos esfuerzos el Programa de Escuela Saludable. El Programa se dirige a los preescolares y escolares del 1° al 2° ciclo de educación básica de las escuelas rurales y urbano marginales con la finalidad de mejorar su estado de salud y de disminuir sus índices de desnutrición. Recientemente, el Ministerio de Salud Pública también inició los Sistemas

## SINOPSIS

# BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

Básicos de Salud Integral (SIBASI), que constituyen un modelo de descentralización para brindar servicios integrales de salud del primero y segundo nivel de atención.

Adicionalmente se ha mantenido una política social de vivienda. Ésta se basa en programas de subsidio directo que administra FONAVIPO y se orientan a beneficiar la construcción y adquisición de vivienda en el sector informal. Mientras tanto, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) administra programas de subsidio cruzado para trabajadores del sector formal.

La combinación de los resultados en el área económica y el efecto de las políticas anteriores permitió importantes avances en el área social.

Debido a los avances en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano recogidas en el IDH (disfrute de una vida larga y saludable, adquisición de conocimientos y destrezas que permiten a las personas una participación creativa y, el logro de un nivel decente de vida), el valor de este índice aumentó de 0.642, en 1990, a 0.696, en 1998. Esto le permitió a El Salvador alcanzar la posición 104, entre 174 países considerados, consolidándose dentro del estrato de países de desarrollo humano medio. Un dato importante es que los avances nacionales en desarrollo humano también se manifestaron en los 14 departamentos y, de manera más sensible, en varios de los más rezagados.

La población que vive en situación de pobreza (ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo) se redujo más de una cuarta parte en los años noventa, al pasar de 65.7%, en 1991, a 47.5%, en 1999, aunque con mayor velocidad en el área urbana que en la rural. Entre ambos años, en el área urbana la pobreza se redujo de 59.7% a 37.4%, y en el área rural, de 71.2% a 61.5%.

La tasa de analfabetismo disminuyó de cerca de 28%, a principio de los años noventa, a 17%, en 2000. También se redujeron las brechas existentes en materia de género y área geográfica. Además, en ese período, aumentó la escolaridad promedio en más de un año y se redujeron a la mitad las tasas de deserción y de repitencia escolar básica.

En salud, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 41 niños por mil nacidos vivos, en el quinquenio 1988-93, a 35, en el quinquenio 1993-98. Además, no se reportan casos de poliomielitis desde 1990, de sarampión desde 1996, y de tétano neonatal desde 1997.

Por su parte, el acceso a agua potable por cañería aumentó del 54.1%, en 1991, a 66%, en 1999. Mientras tanto, el déficit habitacional, que incluye las viviendas nuevas que se necesitan (déficit cuantitativo) más aquellas consideradas inapropiadas por la no disponibilidad de servicios básicos o la mala calidad de los materiales utilizados en su construcción (déficit cualitativo), se redujo en cerca de 45,000 viviendas entre 1992 y 1999, luego de haber estado aumentando de manera incesante en los años ochenta.

Pese a los incuestionables avances registrados en la última década, el siglo XXI inició en El Salvador con una herencia difícil en materia social que se expresa en una diversidad de brechas.

Los principales indicadores de desarrollo humano (Índice de Desarrollo Humano, Índice de Pobreza Humana e Índice de Desarrollo relativo al Género) evidencian la persistencia de grandes disparidades: entre los distintos departamentos del país, así como entre la población urbana y la rural; y también en materia de género.

El IDH de El Salvador estimado para 1999 fue de 0.704. Eso colocaría al país en la posición mundial 100, de acuerdo a la clasificación contenida en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*. En la clasificación por departamentos, sin embargo, San Salvador (0.765) ocupaba el primer lugar en el IDH, seguido por La Libertad (0.727). Los dos eran los únicos departamentos que superaban el IDH promedio nacional. En el otro extremo del IDH de 1999, las últimas cinco posiciones fueron ocupadas por Chalatenango, La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas.



## SINOPSIS

### BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

En términos comparativos con la clasificación mundial reportada en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*, los dos departamentos con los valores más altos del IDH, San Salvador y La Libertad, quedarían ubicados en las posiciones 68 y 89, por encima de Colombia y las Islas Maldivas, respectivamente. En cambio, Cabañas ocuparía la posición 122, inmediatamente por encima de Botswana y Gabón.

Las disparidades departamentales también se aprecian en el Índice de Pobreza Humana (IPH-1) y en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). El IPH-1 mide la privación en cuatro dimensiones básicas de la existencia humana: vida larga y saludable, conocimientos, aprovisionamiento económico e inclusión social. El IDG mide el logro de una sociedad en las mismas dimensiones que el IDH, pero tomando en cuenta la desigualdad entre mujeres y hombres. En ambos casos, los departamentos que reportaban en 1999 más oportunidades o menos privaciones para sus habitantes eran San Salvador y La Libertad; mientras que los más desfavorecidos, alternándose las posiciones en algunos casos, eran Cabañas, Morazán, Ahuachapán, La Unión y Chalatenango.

En el IDH, el IPH-1 y en el IDG, las diferencias entre las zonas urbanas de los distintos departamentos no eran tan marcadas como las disparidades globales entre departamentos. Ello sugiere que las disparidades interdepartamentales se debían, fundamentalmente, al bajo desarrollo humano de las áreas rurales.

En cuanto al IDH, los casos extremos se daban entre la población urbana de La Libertad y la población rural de Cabañas. Por un lado, en 1999, la población urbana de La Libertad presentaba un índice de 0.795, y le correspondería la posición 46 en la clasificación del *Informe sobre desarrollo humano 2000* (sólo tres posiciones por debajo de Croacia, que es el último país calificado como de alto desarrollo humano). En el otro lado, la población rural de Cabañas tenía un IDH de 0.538, y le correspondería la posición 134, debajo de Papúa Nueva Guinea, sólo seis posiciones arriba de la línea de países con desarrollo humano bajo.

Por su parte, en 1999, el IPH-1 en las áreas rurales (31.9) era casi el triple del valor que tenía en las áreas urbanas (11.2). Tal brecha era el resultado de las grandes diferencias que existían para la mayoría de los componentes del IPH-1 entre las zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo adulto en el área rural era casi el triple de la tasa correspondiente al área urbana. Y la misma situación aparece en otros componentes: en el territorio rural, el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente era casi el doble; el porcentaje de población rural sin acceso a servicios de salud, 24.4 puntos porcentuales arriba; y el porcentaje de población rural sin acceso a agua potable, más de cuatro veces mayor.

Además, la tasa de asistencia escolar de la población entre 4 y 18 años, la escolaridad promedio y el déficit habitacional eran de 88%, 6.6 años y 173,506 viviendas en el área urbana, contra 60%, 3.2 años y 378,098 viviendas en el área rural, respectivamente.

La desagregación por sexo del IDH de 1999 muestra diferencias entre hombres y mujeres, aunque no tan marcadas como en el caso de la asimetría urbano rural. Por su lado, para el mismo año, el IDG reporta un valor de 0.761 en el área urbana y de 0.589 en el área rural, reflejando una disparidad mayor que el IDH. Esto sugiere que las asimetrías existentes entre las mujeres de las áreas urbana y rural refuerzan y amplifican las asimetrías derivadas de las diferencias de género. Es decir que las mujeres residentes en el área rural sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: por una parte, la discriminación asociada a su condición femenina; y, por otra parte, las menores oportunidades que tiene la población rural en relación con la urbana.

Mientras tanto, la tasa de participación de la mujer aumentó sin cesar a lo largo de la década, ayudando a disminuir la pobreza, pero las brechas de remuneración con relación a los hombres continuaban siendo importantes, especialmente entre quienes trabajaban por cuenta propia y

## SINOPSIS

### BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

tenían mayores niveles de escolaridad. En 1999, la remuneración promedio de los hombres fue superior en un 28% a la de las mujeres.

La permanencia de las disparidades señaladas explica, en buena medida, el hecho de que El Salvador continúe presentando uno de los niveles de desigualdad más altos del mundo. En 1999, el 20% más rico de la población percibió el 56.2% de los ingresos del país, mientras que el 50% más pobre sólo recibió el 16.4%. Para ese mismo año, la razón de ingresos entre el último quintil (20 % más rico de la población) y el primero (20% más pobre) fue de 19.4, siendo muy superior al valor registrado en los países de la OCDE (alrededor de 5) y en los países menos desarrollados fuera de América Latina (menos de 7). El coeficiente de Gini, que es también un indicador de la desigualdad en la distribución del ingreso, en la década mantuvo su valor en alrededor de 0.52 (cuando dicho coeficiente es igual a cero existe completa igualdad, mientras que si tiene un valor de uno indica que el 1% más rico percibe todo el ingreso).

En otro orden, aunque el gasto social ha aumentado sustancialmente en los últimos años, su participación dentro del presupuesto y con relación al PIB continúa siendo baja respecto a otros países de similar nivel de ingreso per cápita. Análisis comparativos internacionales demuestran que para el nivel de ingreso per cápita que ostenta actualmente El Salvador, el gasto en educación debería andar cercano a 4.2% del PIB, y no en 3% como realmente ocurre. De igual manera, aunque el gasto destinado a servicios sociales básicos –tales como educación básica, atención primaria en salud, salud genésica y población, nutrición, agua potable y saneamiento (gasto prioritario en desarrollo humano)– aumentó de 13.9%, en 1996, a 14.4 %, en 1999, aún se encuentra distante del 20% al que el país se comprometió cuando suscribió la Iniciativa 20/20.

Los bajos niveles históricos de gasto social y de gasto prioritario en desarrollo humano explican, en gran medida, la clasificación de El Salvador en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*: aparece en la posición 104 en términos de IDH, y en la 91 cuando los países son ordenados de acuerdo a su PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo.

Finalmente, se considera que el patrón de acceso desigual y de exclusión a los servicios básicos que prevalece en El Salvador también está relacionado con ciertas deficiencias institucionales. Estas últimas dificultan que una mayor asignación de recursos se traduzca en mayores beneficios para las personas más pobres.

En casi todas las instituciones responsables de la ejecución de la política social (y en la administración pública en general), los procedimientos de reclutamiento, promoción y remoción del personal no constituyen una garantía para la calidad de los servicios. La Ley del Servicio Civil vigente no garantiza que las personas que ingresan a la administración pública son las que poseen los mayores méritos y calificaciones, ni permite un sistema eficaz de incentivos al buen desempeño. En la práctica, es una ley que termina desestimulando la disciplina, la entrega y el profesionalismo, y premia la mediocridad.

Por otra parte, la asignación de recursos a las entidades ejecutoras de la política social se realiza, generalmente, a través de presupuestos históricos, haciéndose poco uso de los indicadores de eficiencia y eficacia.

También se ha podido constatar que en los sectores, como salud, donde el compromiso con la descentralización se ha asumido hasta hace poco tiempo, el avance en la cobertura y la calidad de los servicios prestados ha sido menor que en los sectores, como educación, donde dicha estrategia comenzó a utilizarse desde principios de los noventa.

El mercado laboral privado también presenta una rigidez considerable, con el agravante de que, hasta ahora, no existe una propuesta de flexibilización que compatibilice los intereses del sector laboral y el empresariado. Esto constituye un serio obstáculo para la creación de empleos formales de alta productividad.

### **Participación y desarrollo local: la ruta incluyente del desarrollo humano**

Uno de los principales argumentos a favor del desarrollo local y la descentralización del Estado es la persistencia de grandes desequilibrios territoriales en cuanto a las oportunidades que se ofrecen a las personas o a las privaciones que ellas padecen. Las tremendas disparidades departamentales observadas en los valores del IDH, el IPH-1, el IDG y la pobreza de ingresos constituyen la mejor evidencia al respecto.

Otra manera de ver esas disparidades es a través de las oportunidades y riesgos que tienen los habitantes de los diferentes departamentos. Una persona nacida en San Salvador, por ejemplo, cuenta con:

- Tres veces más oportunidades de terminar la educación secundaria que una persona nacida en Morazán o La Unión.
- La oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas, ubicado a sólo 60 kilómetros de distancia, y 10.8 años más que una persona nacida en el área rural del departamento de Usulután.
- 4.5 veces más oportunidades de contar con agua potable que una nacida en la zona oriental, y 2.5 veces más oportunidades de contar con servicio sanitario que otra nacida en Morazán, La Unión o Ahuachapán.
- 8 veces menos probabilidades de ser pobre extremo con relación a una nacida en Cabañas y 7 con relación a una nacida en Ahuachapán.

El reconocimiento de estos problemas, sin embargo, ha contribuido a que, en los últimos años, se produjeran importantes avances y propuestas relacionados con la descentralización del Estado, el fortalecimiento municipal, el papel de las instituciones vinculadas directamente con el desarrollo local, la participación ciudadana y las diferentes formas de concertación local y microrregional.

La descentralización se ha colocado en el centro de la agenda nacional de desarrollo. Producto de ello, se han elaborado varias propuestas e, incluso, se ha llegado a la concertación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). En la ENDL destacan importantes coincidencias: la vinculación entre descentralización y desarrollo local; la necesidad de una política nacional y de un marco legal regulador para la descentralización; el necesario traslado de mayores funciones, competencias y recursos de las instancias centrales a las regionales y locales; y la necesidad de construir simultáneamente capacidades municipales y regionales. Sin embargo, la discusión todavía se encuentra inacabada en otros aspectos, tales como: la determinación, en cada caso, de las instancias receptoras de las funciones, competencias y recursos descentralizados, los requerimientos en materia de capacidades institucionales de las instancias receptoras y la precisión de los servicios públicos a descentralizar.

Con relación al fortalecimiento de las municipalidades, el avance más importante se logró en 1997, con la aprobación del Decreto Legislativo que asigna el 6% de los ingresos corrientes del Estado al Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES). Lo anterior ha permitido que la asignación presupuestaria a los 262 municipios pasara de ¢125 millones en 1997, a ¢800 millones en 1999, y a casi ¢900 millones en 2000. Asimismo, la asistencia técnica del ISDEM y el apoyo brindado por las agencias de cooperación internacional y las ONG nacionales han contribuido a mejorar en muchas localidades la administración municipal, la calidad de los servicios prestados y la recaudación de impuestos y tasas.

El marco institucional relacionado al desarrollo local está integrado, básicamente, por el ISDEM, el FISDL y COMURES. A pesar de su relativa simplicidad, presenta ambigüedades, fragmentaciones y superposiciones, derivadas de la ausencia de una clara definición de roles y competencias. Con el objeto de superar tales deficiencias, en 1999 se designó al FISDL como ente rector de las

## **SINOPSIS**

### **BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO**

---

políticas gubernamentales para el desarrollo local. Sin embargo, el FISDL no ha asumido plenamente sus nuevas funciones, debido a que continúa operando como un fondo de inversión. También ISDEM necesita especializarse en una de las dos funciones que actualmente desempeña: por un lado, capacitación y asistencia técnica; por otro, institución financiera de apoyo a las municipalidades. Una vez redefinidos los roles del FISDL y el ISDEM habría que ver quién asume las funciones abandonadas o si se crea una nueva entidad.

Otro aspecto problemático se deriva de un marco legal, relacionado al desarrollo local, amplio y disperso, en el que existen muchas ambigüedades, vacíos y contradicciones. Ese marco legal tiene una composición compleja: la Constitución de la República; cuatro leyes especiales (Ley de creación del FODES, Ley General Tributaria Municipal, Ley Orgánica del ISDEM y Ley de la Corte de Cuentas de la República); dos leyes especiales (Ley de creación del FISDL y Ley de Desarrollo de la Comunidad); el Decreto Ejecutivo que crea COMURES; cuatro reglamentos (de la Ley Orgánica del ISDEM, de la Ley de creación del FODES, de la Ley del FISDL y de la Ley General Tributaria para la Municipalidad de San Salvador); el plan de arbitrios de cada una de las municipalidades; y otras leyes relacionadas.

Más allá de los problemas señalados existe una diversidad de iniciativas de participación ciudadana que está dando una enorme contribución al desarrollo local. Tales iniciativas incluyen muchas formas y mecanismos vinculados al desarrollo local y comunal: la proliferación de asociaciones y comités, la elaboración de planes participativos, la participación ciudadana en la administración de proyectos, las agencias de desarrollo económico local, las iniciativas de la sociedad civil para prevención de desastres y gestión de riesgos, las asociaciones de apoyo entre la población migrante y las asociaciones de municipios e iniciativas de regionalización.

#### **Los grandes retos pendientes: desarrollo humano, instituciones y reconstrucción**

Como se señaló, el principal reto identificado en este informe para que El Salvador pueda articular un círculo virtuoso de democracia, crecimiento económico y desarrollo humano sostenible consiste en construir instituciones sólidas que recompensen la creatividad, la productividad, la eficiencia, la responsabilidad, la justicia, la transparencia, la participación y la solidaridad.

Adicionalmente, el impacto de los terremotos ha sido tan grande que si El Salvador no reacciona como nación, ni lo hace oportunamente, corre el riesgo de enfrentarse a una modificación dramática de su mapa sociodemográfico. Y esa modificación podría estar lejos de un orden socioeconómico y territorial deseado. De ahí la pertinencia de agregar dentro de los retos la urgente necesidad diseñar y poner en marcha un plan de reconstrucción con óptica de desarrollo humano.

En cuanto al reto institucional, su atención se debe centrar en establecer un orden claro y confiable para los cuatro actores sociales básicos, es decir, para las personas, las empresas, las asociaciones y el Estado. El orden a establecer, por su parte, debe ser compatible con la generación de condiciones de gobernabilidad democrática y la aspiración de lograr un crecimiento alto, socialmente justo y sostenible en el tiempo. Los desafíos que dentro de este marco fueron identificados en las diferentes investigaciones realizadas para la preparación de este informe fueron los siguientes:

- ◆ *La definición de la sociedad factible y deseable.* El Salvador requiere con urgencia del establecimiento de espacios institucionales que permitan concertar políticas de Estado. Sólo así será posible que las diferencias que son consustanciales a las distintas fuerzas políticas y sociales se conviertan en un elemento capaz de promover el logro de mayores niveles de desarrollo humano. La primera tarea que habría que realizar una vez activados esos espacios institucionales consiste en la construcción de una visión de futuro ampliamente compartida que asegure la predictibilidad y constancia mínima que requieren ciertas políticas públicas. Luego, la visión de futuro debería ser complementada con una definición clara de los objetivos

## SINOPSIS

### BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

sociales, políticos, ambientales, genéricos y económicos que se perseguirán en el largo plazo; así como de ciertas políticas de ordenamiento; y, de ser posible, de la determinación del mínimo de recursos requeridos. Documentos resultantes de amplios proceso de consulta ciudadana, como los de la Comisión Nacional de Desarrollo y La Nueva Alianza, serían insumos importantes para enfrentar este desafío. De igual manera, los diversos indicadores sobre logros y privaciones en desarrollo humano ampliamente discutidos y analizados en este informe podrían ser un instrumento muy útil en esta tarea.

- ◆ *Voto de las personas residentes en el exterior y otras reformas en el sistema político electoral.* El voto de la población salvadoreña residente en el exterior constituye una aspiración legítima por su aporte a la economía y a la sociedad. Adicionalmente, es un mecanismo que contribuiría a potenciar su organización y podría activar una cantidad inimaginable de intercambios en los ámbitos político, económico, cultural y social que ayudarían al país a enfrentar mejor los desafíos de la globalización. Otros retos en el sistema político electoral incluyen: a) La construcción del vínculo representante/representado, y la apertura de una discusión en torno a las circunscripciones electorales y, en particular, sobre la proporcionalidad de los distritos electorales. b) La separación de las funciones administrativa y jurisdiccional en el Tribunal Supremo Electoral. c) La actualización y depuración permanente del registro electoral, y la introducción del voto domiciliario. d) La promulgación de una ley de partidos políticos que contribuya a su modernización y democratización. e) Y la incorporación dentro del sistema político electoral de acciones afirmativas que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en las estructuras del poder político.
- ◆ *Una estrategia nacional de combate a la pobreza.* Las profundas brechas sociales, territoriales y de ingresos que todavía persisten, unidas al impacto social de los terremotos, vuelven imperativa la necesidad de diseñar una estrategia nacional de combate a la pobreza y de ponerla en marcha. Dicha estrategia debe partir de un diagnóstico sobre las causas de la pobreza y su comportamiento en los últimos años. Además, debe definir claramente sus objetivos y metas, las áreas de acción, los programas y políticas a impulsar, los mecanismos de seguimiento y los que evalúen su impacto. Aspectos tales como la política salarial y las regulaciones en el mercado laboral, la reducción de la informalidad del mercado de trabajo, la disminución de las disparidades urbano-rurales, la ampliación de la cobertura de la seguridad social, la elevación de la tasa media de escolaridad, la reforma del sector social del Estado y la revisión de la estrategia de crecimiento son algunos de los elementos que serían abordados en una estrategia de esa naturaleza.
- ◆ *Revisión de la estrategia de crecimiento.* Para continuar reduciendo la pobreza y aumentando el nivel de desarrollo humano, El Salvador necesita con urgencia lograr altas tasas de crecimiento y mayor competitividad. Esto ya no es posible obtenerlo sólo con remesas y maquila, sobre todo ahora que la economía de los Estados Unidos se ha desacelerado. De ahí la necesidad de hacer una revisión de la estrategia de crecimiento que incluya, entre otros, los siguientes asuntos: elevación de los niveles de ahorro nacional, mejoramiento del clima de negocios, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera, apoyo al aumento de la productividad y la competitividad en rubros estratégicos, innovación tecnológica y desarrollo de habilidades empresariales.
- ◆ *Pacto de responsabilidad fiscal.* Con la actual carga tributaria y el uso deficiente que se hace de los recursos fiscales es virtualmente imposible que el Estado pueda cumplir eficazmente las funciones administrativas y reguladoras que le corresponden, ni con sus metas de gasto en desarrollo humano, ni con compromisos como la Iniciativa 20/20. Por esa razón, es urgente la conformación de un grupo consultivo de amplia participación social y política, que elabore las bases de un pacto de responsabilidad fiscal. El grupo podría buscar acuerdos en aspectos como los siguientes: a) La carga tributaria y la progresividad requerida para contar con una política fiscal anticíclica, que permita amortiguar las crisis y distribuirlas entre todos los sectores de la sociedad, especialmente ahora que ya no existe política monetaria. b) La máxima relación entre el endeudamiento y el presupuesto o el PIB, con el fin de



## SINOPSIS

### BRECHAS Y DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

---

institucionalizar el principio que sostiene que el presupuesto público debe ser equilibrado y el déficit aceptable, o incluso necesario, sólo transitoriamente. c) El porcentaje máximo del gasto público que se podrá destinar a gastos de funcionamiento. d) Los porcentajes del presupuesto que se destinarán a gasto en desarrollo humano y a gasto prioritario en desarrollo humano. e) Las competencias fiscales del gobierno central y las municipalidades. f) El establecimiento de una administración pública que reconozca los méritos y cuente con estímulos profesionales a largo plazo que induzcan al compromiso y dedicación por parte de los funcionarios. g) Y el control de la corrupción mediante un código de ética y la dotación de autonomía e independencia a la Corte de Cuentas de la República. Sólo si se da respuesta a estos puntos parece posible la creación de una cultura de responsabilidad fiscal superior a la de evasión que actualmente existe.

- ◆ *Ley de libre competencia y fortalecimiento de la regulación y supervisión de mercados claves.* La poca competencia que prevalece en el mercado de ciertos sectores considerados estratégicos dentro de la economía salvadoreña (i.e. sistema financiero, energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones, hidrocarburos) vuelve imperativa la necesidad de contar con un marco legal que proteja y promueva la libre competencia. También son necesarios los entes que, con suficiente autonomía, regulen y supervisen esos mercados. Sin esta característica esas instancias difícilmente podrán ejercer eficazmente su función de supervisión y regulación, no habrá transparencia, se generarán conflictos de interés y actividades de captación de rentas, y no se formarán cuadros técnicos independientes que cumplan adecuadamente con las funciones encomendadas. Avanzar en estas áreas es también fundamental para legitimar las privatizaciones realizadas con la necesidad del país de ofrecer servicios de calidad y a tarifas internacionalmente competitivas.
- ◆ *Una participación más activa de la ciudadanía y los medios de comunicación en las acciones de contraloría social.* De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* (p.8), la formulación y la aplicación de políticas públicas a puertas cerradas viola el derecho a la participación política y es susceptible de la influencia corruptora del poder político y las grandes fortunas. Este tipo de problemas sólo puede resolverse con participación ciudadana e información. La participación es también fundamental para garantizar la legitimación y continuidad de la mayoría de reformas económicas y políticas. En cuanto a la información, un papel crucial corresponde a los medios de comunicación. Al asumir con responsabilidad y profesionalismo la investigación y la difusión de información veraz y oportuna a la población, los medios ayudan a generar más transparencia y a fortalecer la contraloría social de los ciudadanos sobre los gobernantes. La participación y transparencia también exige un mayor compromiso de parte de la sociedad civil. Sus diferentes espacios (centros de investigación, universidades, asociaciones de defensa de los derechos del consumidor, ambientalistas, de mujeres, de defensa de los intereses de los contribuyentes, etc.) deben comprometerse con el seguimiento, y con la transmisión de sus puntos de vista y sus evaluaciones de las políticas públicas tanto a los funcionarios responsables como a los medios de comunicación.
- ◆ *La urgencia de una reforma integral en el sector hídrico.* Por su importancia crucial, en el informe se abordó la gestión del agua como tema especial. Producto de ello se pudo evidenciar que: a) Los déficits de cobertura del servicio domiciliario de agua potable continúan siendo elevados, especialmente en el área rural. b) El agua es cada vez más escasa en El Salvador, debido a los procesos de deforestación y urbanización, y a la fuerte contaminación tanto de las aguas subterráneas como de las superficiales. c) Y que es urgente una reforma en el sector hídrico, que incluya, al menos, un marco institucional para el manejo integrado del agua y las formas de asignación de los derechos de uso. El estudio también plantea las limitaciones que se presentan cuando las disposiciones que se pretende impulsar vienen de arriba hacia abajo y con escasa participación de los agentes involucrados. La necesidad de lograr acuerdos mínimos en esta materia es un reto que debe abordarse con rapidez; de lo contrario, el proceso de reforma y sus resultados pueden contribuir a activar una fuente de conflictos de consecuencias impredecibles.

Por otra parte, el reto de diseñar y poner en marcha un plan de reconstrucción con óptica de desarrollo humano, parte de que los terremotos pueden ser también vistos como una oportunidad. Así lo han planteado diversos sectores, incluido el gobierno. Para que una oportunidad de ese tipo se aproveche es necesario diseñar y poner en marcha un plan que no se limite a reconstruir lo destruido; se necesita un plan de reconstrucción y desarrollo que incorpore la participación, el esfuerzo interno, el carácter complementario de la cooperación internacional, la descentralización, el ordenamiento territorial, la vivienda, los servicios básicos y el empleo (ver Recuadro).

**Elementos de un plan de reconstrucción con óptica de desarrollo humano**

- ◆ **Gestión de riesgos.** El principal desafío del proceso de reconstrucción debiera ser no reproducir las condiciones de vulnerabilidad preexistentes. Para ello, es fundamental incorporar la gestión de riesgos como un componente transversal de acción e intervención, y ser a la vez, una condicionante para la concepción de los sistemas, la adecuación y la selección de las técnicas de construcción o la localización de las edificaciones. Sólo así puede asegurarse que las inversiones que se hagan tengan sostenibilidad en el tiempo y contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada en términos de seguridad y habitabilidad.
- ◆ **Participación ciudadana.** Las tareas que demanda la reconstrucción y el desarrollo son tan grandes y numerosas que la participación de la gente se vuelve indispensable. El trabajo voluntario de todos (i.e. estudiantes, trabajadores públicos y privados, profesionales y empresarios) es una posibilidad que se debería estimular, sobre todo en las actividades de reconstrucción. Adicionalmente, se debería aprovechar la reconstrucción para activar las organizaciones y los mecanismos locales fundamentados en valores, tales como la cooperación, la solidaridad, la ayuda mutua y la participación cívica. De esta manera, la reconstrucción puede servir para reconstruir el capital físico destruido y para crear capital social, que, de acuerdo a los hallazgos de este informe, es la forma de capital que más escasea en El Salvador.
- ◆ **Esfuerzo interno.** La reconstrucción y el desarrollo son responsabilidades que requieren un esfuerzo extraordinario para la movilización de recursos financieros. En el sector público, el esfuerzo se debería expresar en un pacto de responsabilidad fiscal, con las características apuntadas más adelante, y en una reorientación del Programa Nacional de Inversión Pública congruente con las necesidades derivadas de la situación actual. También es necesario un sistema de incentivos que contribuya a incrementar las inversiones privadas en las regiones y áreas con capacidad de convertirse en nuevos polos de desarrollo, dentro de una lógica de ordenamiento territorial y optimización de inversiones de largo plazo.
- ◆ **El carácter complementario de la cooperación internacional.** La solidaridad de los actores internacionales se comenzó a expresar inmediatamente después del desastre. Ellos brindaron apoyo para satisfacer las necesidades de la emergencia. Adicionalmente, organizaron el Grupo Consultivo que, mediante la combinación de donaciones, reorientación de préstamos y créditos nuevos, ha asegurado US\$ 1,300 millones como soporte al plan de reconstrucción. Dado que la mayor parte de esos recursos son préstamos otorgados en condiciones preferenciales, es necesario que se realicen los ajustes en las finanzas públicas para asegurar su amortización oportuna. De lo contrario, la factura de la reconstrucción se trasladará íntegra a las generaciones futuras.
- ◆ **Descentralización.** La actual organización político-administrativa impone muchos obstáculos a la reconstrucción y al desarrollo. Esta última pareja demanda una organización nueva que rompa con el centralismo y conceda importancia al ámbito local. Por eso, ahora es el tiempo de la descentralización. La apertura de una ruta al desarrollo requiere el traslado de competencias y recursos del gobierno central a los municipios, y que éstos se fortalezcan con la organización y participación local.

- ◆ **Ordenamiento y desarrollo territorial.** La reconstrucción con una óptica de desarrollo necesita, también, de un plan nacional de ordenamiento territorial que le de importancia a la asociatividad municipal y al uso adecuado de los suelos.
  
- ◆ **Vivienda, servicios básicos y empleo: ejes prioritarios en el corto plazo.** La vivienda debe considerarse como un eje básico de la reconstrucción, porque ahí se concentraron los mayores daños del desastre y porque constituye el principal medio de acceso a los servicios básicos. Un lugar destacado debe concederse a la vivienda rural, ya que la reconstrucción podría aprovecharse para darle solución a su excesiva dispersión y a su falta de acceso a servicios básicos. También merece una atención especial la necesidad de vincular la reconstrucción con la generación de empleo inmediato en las zonas más afectadas; de lo contrario, sus habitantes podrían entrar en un estado de desesperación que los estimule a emigrar desordenadamente hacia las áreas urbanas.



## EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO: UNA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

El término “desarrollo humano” comenzó a ser utilizado en la década de los 80 por el Banco Mundial y otros organismos internacionales sin contar todavía con una definición precisa de su significado.

La calificación del desarrollo con la palabra “humano” probablemente reflejaba la frustración de esos organismos al constatar que más de tres décadas de alto crecimiento no habían permitido disminuir de manera sensible la pobreza en varias regiones del planeta.

Fue hasta en 1990, con ocasión de la publicación por parte del PNUD del primer número de su serie anual de “Informes sobre Desarrollo Humano” que se proporcionó una definición de dicho término y una forma de medirlo.

El desarrollo humano fue entonces definido como "el proceso de mejorar las opciones de la población". Asimismo, se determinaron tres opciones críticas: a) llevar una vida larga y sana, b) tener conocimiento, c) y tener acceso a los bienes, al empleo y al ingreso necesarios para un nivel de vida decente.

La medida propuesta fue el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combinaba el ingreso nacional con dos indicadores sociales, el alfabetismo adulto y la esperanza de vida.

A lo largo de los años, el concepto de desarrollo humano y su medición se han ampliado y perfeccionado.

En el informe de 1991 se destacó que el desarrollo humano es el desarrollo *de* las personas, *por* las personas y *para* las personas. Por desarrollo *de* las personas se entendía invertir en su educación, salud, nutrición y bienestar social para que puedan desempeñarse a cabalidad en la vida económica, política y social del país. Desarrollo *para* las personas significaba que el desarrollo debía satisfacer las necesidades de cada cual y ofrecer oportunidades a todas. Finalmente, desarrollo *por* las personas significaba dar a todas la oportunidad de participar.

En el informe de 1992, se amplió el concepto contenido en el informe de 1990, definiéndose al desarrollo humano como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas". Lo novedoso de esta definición radica en que al señalar que el desarrollo humano abarca el espectro total de opciones humanas, automáticamente convierte al desarrollo en un campo de acción multidisciplinario que incluye los ámbitos económico, sociológico, ecológico, cultural y político.

El informe de 1994 se refiere al concepto de desarrollo humano como "un nuevo paradigma que coloca al ser humano al centro del desarrollo, considera al crecimiento como un medio y no como un fin, protege las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respeta los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos". Adicionalmente, dicho informe señala que el desarrollo humano sostenible "... asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza y promover el empleo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente. Acelera el crecimiento económico y lo traduce en mejoras en las vidas humanas, sin destruir el capital necesario para proteger las oportunidades de las futuras generaciones".

En el informe de 1995 se agregó que el paradigma del desarrollo humano tenía cuatro componentes esenciales: *productividad*, para lo cual es preciso aumentar la creatividad y desarrollar las potencialidades de las personas de modo que participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; *equidad*, es decir asegurarse que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades, eliminando todas las barreras que obstaculizan el disfrute de las mismas; *sostenibilidad*, es decir que las oportunidades estén disponibles no sólo para las generaciones actuales, sino también para las generaciones futuras mediante la reposición de todas las formas de capital (físico, ambiental, humano y social); y *potenciación*, de manera que todas las personas, mujeres y hombres, tengan facultades para participar en el diseño y aplicación de las decisiones y procesos que afectan sus vidas.

Estas y otras ampliaciones más recientes del concepto han permitido precisar que aumentar los ingresos es sólo una de las cosas que la gente desea. La nutrición adecuada, el acceso a agua limpia, mejores servicios médicos, más y mejor escolaridad para sus hijos, transporte económico, vivienda adecuada, empleo continuo y medios de vida seguros y productivos, libertad de circulación y expresión, vida familiar satisfactoria, afirmación de los valores culturales y religiosos, tiempo y formas adecuadas de recreación, oportunidades de participar en las actividades de la sociedad civil son otras de las múltiples aspiraciones que demanda la gente, las cuales se encuentran debidamente reconocidas dentro del enfoque del desarrollo humano.

Se trata, por lo tanto, de un tipo de desarrollo que no sólo genera crecimiento económico, sino que también distribuye sus beneficios equitativamente, ejerce un efecto neto positivo sobre el medio ambiente, y promueve procesos de empoderamiento de la población. Da prioridad a la población pobre, le amplía las capacidades y oportunidades y promueve su participación en los diversos aspectos que afectan sus vidas.

La medición del desarrollo humano a través del IDH, constituye también un aporte importante de los informes mundiales sobre desarrollo humano, aunque no está exento de cuestionamientos. Uno de los más importantes se refiere a que se trata de una medida que no recoge en su total dimensión el concepto de desarrollo humano. De esto, sin embargo, siempre ha estado consciente el profesor Mahbub Ul Haq, iniciador del Informe sobre Desarrollo Humano, quien sostiene que el IDH solamente expresa la necesidad de contar con un indicador del mismo nivel de simplicidad que el PIB per capita- es decir sólo un número- pero no tan ciego a los aspectos sociales de las vidas humanas. Al IDH también se le cuestiona por las ponderaciones que otorga a cada una de las tres opciones críticas seleccionadas, por los ajustes que se le han incorporado al método utilizado para su estimación (ver Capítulo 2), o simplemente porque su elaboración requiere de la utilización de fuentes estadísticas de diferente nivel de credibilidad. Pero, pese a todos esos cuestionamientos, el IDH se ha venido consolidando poco a poco hasta convertirse en un indicador más apreciado que el PIB per capita para medir el desarrollo. El profesor, Amartya Sen, Premio Nóbel de economía de 1998, manifiesta al respecto, que el IDH ha servido para ampliar substancialmente la atención empírica que recibe la evaluación de los procesos de desarrollo; añadiendo, a su vez, que el IDH es una medida introductoria para hacer que la gente se interese en la rica colección de información que se presenta en los Informes sobre Desarrollo Humano.

## **ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS E INFORMES NACIONALES DE DESARROLLO HUMANO**

De las continuas ampliaciones del concepto de desarrollo humano es posible derivar algunos elementos básicos que sirven de orientación para la elaboración de estrategias e informes nacionales de desarrollo humano. Estos elementos son los siguientes:

### **EFICIENCIA Y MERCADOS FAVORABLES AL PÚBLICO**

El paradigma del desarrollo humano reconoce que los mercados libres constituyen el mejor mecanismo ideado hasta ahora para que una economía funcione con eficiencia. Teóricamente,

estos mercados permiten que las empresas maximicen el ingreso corriente a partir de una determinada dotación de factores y que los precios de los bienes y servicios encuentren su equilibrio en niveles mutuamente satisfactorios para compradores y vendedores.

Por lo general, sin embargo, los mercados adolecen de tres tipos de deformaciones (PNUD, 1993):

En primer lugar, está el hecho de que la mayoría de mercados por lo general no son verdaderamente libres, debido a que se encuentran afectados por barreras gubernamentales (controles de precio, aranceles diferenciados, impuestos selectivos al consumo, etc.) o impuestas por poderosos grupos de intereses. Como producto de ello, es posible que los niveles de eficiencia alcanzados en un país estén por debajo de sus niveles potenciales.

En segundo lugar, están las deformaciones derivadas de las disparidades entre las personas que entran a los mercados. Esto se refiere particularmente a las diferencias en cuanto a perfil educativo; acceso a los activos y al crédito; o a marginaciones por motivos de sexo, raza o religión; etc. En estas circunstancias, es natural que los mercados aunque actúen con eficiencia para equilibrar a compradores y vendedores también conduzcan a profundizar los niveles de marginación, desigualdad y pobreza.

En tercer lugar, está el hecho que los mercados, aún en el caso de que sean competitivos, por lo general no reflejan ni los costos ni los beneficios externos. Por ejemplo, cuando un agricultor utiliza un pesticida para controlar alguna plaga de manera rentable, los mercados normalmente no consideran las consecuencias negativas que el uso de dicho insumo podría ocasionar sobre la salud pública o el medio ambiente. De la misma manera, los mercados tampoco reflejan los beneficios en términos de disminución de la criminalidad que podría obtener un país al poner en marcha un programa de control contra el uso de drogas.

Debido a estas deformaciones con frecuencia son necesarias algunas regulaciones o medidas concretas que permitan a las personas actuar como protagonistas en el funcionamiento de los mercados y compartir equitativamente sus beneficios. Dichas medidas estarían destinadas a proteger al consumidor, crear competencia en los mercados y dejar abierta la posibilidad de que todas las personas que deseen entrar en ellos puedan hacerlo.

#### **ESTABILIDAD MACROECONÓMICA: CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Una de las principales lecciones derivadas de la crisis experimentada por los países de América Latina en los años ochenta es que para crecer en forma sólida y sostenida, es indispensable mantener los equilibrios macroeconómicos. En un ambiente de inestabilidad se dificultan los procesos racionales de cálculo o evaluación económica necesarios para realizar transacciones y planes de inversión. Particularmente importante es en este sentido, el control de los desbalances que se puedan presentar en las finanzas públicas y en el sector externo, así como el control de la inflación, ya que de lo contrario muy pronto aparecerá un clima de incertidumbre que hará perder la confianza de los agentes económicos y desestimulará el proceso de ahorro/inversión.

#### **CRECIMIENTO Y ACUMULACIÓN DE RIQUEZA: UN MEDIO, NO UN FIN**

Dado que en la mayor parte de países en desarrollo, la pobreza está asociada principalmente a la baja productividad de su mano de obra, es natural que sus estrategias de desarrollo concentren su atención en el logro de un proceso de crecimiento económico robusto y sostenido en el tiempo.

Al haber crecimiento económico y aumentar la riqueza de un país, es normal que también se amplíen las opciones de la población que habita en él. Prueba de ello es que los países con ingresos per cápita más altos, por lo general, son también los que reportan mejores indicadores

económicos y sociales (esperanza de vida superior, menores tasas de mortalidad infantil, mayores tasas de escolaridad y alfabetización y, en suma, un índice de desarrollo humano mayor (PNUD, 1994).

No obstante, no todas las opciones humanas requieren de ingreso o riqueza para ser satisfechas. Por ejemplo, no es indispensable que un país sea rico para que pueda consolidar un proceso democrático o para que asegure un trato igualitario a las personas independientemente de su sexo, raza o religión. Asimismo, hay muchas cosas en la vida cotidiana que contribuyen a la felicidad de las personas que no requieren mayores costos económicos (respirar aire puro, leer un buen libro, escuchar una pieza musical, etc.).

Por otra parte, en términos mismos del IDH, a veces es más decisivo el uso que haga un país de la riqueza que la riqueza misma. A eso se debe que hay algunos países que pese a gozar de un ingreso per cápita relativamente elevado (i.e. Omán, Arabia Saudita, Botswana, Gabón) reportan un IDH bajo y otros que pese a tener un ingreso per cápita más modesto (i.e. Costa Rica, Cuba y Sri Lanka) reportan un IDH bastante mayor. Es decir que el impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población de un país depende básicamente de la forma en que se distribuyan sus frutos y más específicamente de cuánto se dirige en favor de los más pobres a través, por ejemplo, de atención primaria de salud, educación básica, abastecimiento de agua potable, saneamiento ambiental, etc.

#### LA NECESIDAD DE ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO

El enfoque del desarrollo humano se preocupa no solamente por la calidad de vida de las generaciones presentes, sino también por la calidad de vida de las generaciones futuras. En concordancia con ello, establece que "... tenemos la obligación moral de hacer por las generaciones que nos sucederán por lo menos lo mismo que nuestros predecesores hicieron por nosotros" (PNUD, 1994).

Este señalamiento es particularmente importante en tres aspectos: las deudas económicas, las deudas sociales y las deudas ecológicas.

En los tres casos, el trasfondo es el mismo y sugiere que es inmoral fundamentar nuestro bienestar actual a costa de las condiciones de reproducción de las futuras generaciones. En el caso de las deudas económicas, la premisa es que no se debe financiar abusivamente el consumo actual con deudas económicas que tendrán que pagar otras personas más adelante. El caso de las deudas sociales, por su parte, está referido al imperativo moral que tienen los países en términos de hacer inversiones suficientes en las áreas de prioridad humana (educación básica, atención primaria de la salud, eliminación de la desnutrición, acceso a agua potable, etc.), lo cual contribuiría a disminuir los problemas heredados por las nuevas generaciones, al mismo tiempo que elevaría su potencial productivo. Finalmente, el caso de las deudas ecológicas se refiere a que los recursos naturales deben ser explotados de manera que no deterioren la capacidad de sustento y producción del planeta.

#### CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EQUIDAD

El criterio de la sostenibilidad obliga a mantener para las próximas generaciones la oportunidad de gozar del mismo tipo de bienestar que gozamos nosotros. Sin embargo, hay una serie de factores que incidirán sobre el bienestar de las generaciones venideras que son muy difíciles de prever (progreso técnico, modificaciones en los patrones de consumo, crecimiento poblacional, etc.). Por esa razón lo más razonable es que si en una estrategia de desarrollo se quiere incorporar el criterio de la sostenibilidad, la preocupación no debe centrarse tanto en cómo dejar el mundo tal cual está (lo cual es prácticamente imposible), sino más bien en cómo conservar las oportunidades para que las nuevas generaciones puedan vivir en forma digna, aunque tal vez con una forma de capital absolutamente diferente (PNUD, 1994).

El criterio de equidad, por su parte, tiene dos dimensiones:

La primera, está relacionada con la necesidad de asegurarse que los frutos del crecimiento económico obtenido por un país se propaguen entre todos los sectores sociales que lo componen. Particularmente importante es en ese sentido examinar el comportamiento del porcentaje de ingresos que corresponde a los primeros deciles. Otras manifestaciones de la falta de equidad que merecen una atención especial son las de género, las de carácter racial y las de tipo geográfico.

La segunda, por su parte, tiene que ver tanto con el usufructo del patrimonio común de la humanidad de parte de las generaciones actuales, como de su usufructo entre generación y generación. Hasta la fecha, por ejemplo, dado que el medio ambiente ha sido considerado como un recurso gratuito, los países ricos han sido capaces de ofrecerle un mayor bienestar a su población, en parte, aprovechando esa situación para emitir la mayor parte de la contaminación mundial. Sin embargo, debido a que esa situación es imposible de prorrogar indefinidamente, una reestructuración importante de las pautas mundiales de ingreso y consumo puede ser una precondition necesaria de toda estrategia viable de desarrollo sostenible (PNUD, 1998).

### PARTICIPACIÓN

El desarrollo humano no se limita a tratar de colocar al servicio del ser humano los frutos de la actividad económica. Adicionalmente, exige que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas (PNUD, 1993). Para ello, normalmente es necesario que el Estado diseñe y aplique políticas tendientes a asegurar una mayor descentralización de los poderes y una mayor libertad de acción de las diferentes organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil en general.

Un concepto clave dentro del Estado moderno que puede contribuir sustancialmente a promover la descentralización y la participación de la sociedad civil en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos es el de *subsidiariedad*. De acuerdo a este concepto, el Estado debe de ceder su rol directo a las organizaciones o instancias de la sociedad más cercanas a los beneficiarios, hasta donde sea institucionalmente y financieramente factible. Así por ejemplo, todo aquello que las direcciones regionales o los gobiernos locales puedan realizar de manera eficiente y eficaz debe de ser trasladado a ellos de parte del gobierno central. La máxima, por consiguiente es que únicamente queda en los niveles superiores aquello que no puede ser resuelto en los niveles inferiores.

### CUATRO CLASES DE CAPITAL

Vivir una vida prolongada y saludable, adquirir valores y conocimientos, desarrollar destrezas y tener acceso a los recursos necesarios para una alta calidad de vida son opciones claves para el desarrollo humano que se amplían a medida que se logra una mayor acumulación de capital en sus diferentes clases:

- Capital físico-financiero, que incluye tanto la infraestructura básica (i.e. caminos y carreteras, escuelas, hospitales, fábricas, viviendas, edificios, red eléctrica y de telecomunicaciones, obras de riego); así como el ahorro disponible para financiar la inversión.
- Capital natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país (i.e. suelos, flora, fauna, agua, minerales).
- Capital humano, que abarca las habilidades, destrezas y conocimientos desarrollados por los individuos.

- Capital social, en su acepción amplia, incluye el conjunto de normas, redes, valores y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación dentro de una sociedad.

De acuerdo al paradigma del desarrollo humano, los modelos de desarrollo convencionales normalmente subestiman el costo del capital natural al no valorar debidamente los daños y costos ambientales; sobrestiman el beneficio del capital físico-financiero, otorgándole privilegios y convirtiéndolo a veces en un fin en sí mismo; subestiman el beneficio del capital humano, no asignando los recursos suficientes en el desarrollo de sus potencialidades; e ignoran el capital social, asignando poca o ninguna importancia a la participación de la gente y al desarrollo de las instituciones.

### **EL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DE SALVADOR 2001 (IDHES 2001)**

Ha sido tan grande la acogida que ha tenido el enfoque de desarrollo humano, que muchos países han optado por elaborar de manera periódica informes nacionales de desarrollo humano.

En todos los países estos informes han servido para sistematizar información, ejercer influencia sobre la orientación de las políticas nacionales de desarrollo y para activar procesos y acciones a favor del desarrollo humano. Estos informes también han servido para introducir el concepto de desarrollo humano en el diálogo normativo nacional y para promover procesos de concertación entre los diferentes sectores de la vida nacional.

Actualmente son ya más de 130 países los que han preparado informes nacionales sobre desarrollo humano y su número continúa creciendo. Asimismo, la mayoría de países están realizando grandes esfuerzos por asegurar que la preparación de informes nacionales sobre desarrollo humano adquiera un carácter periódico y sirva para evaluar de manera dinámica como han evolucionado los principales índices e indicadores en las diferentes áreas consideradas prioritarias dentro del enfoque del desarrollo humano.

En El Salvador, el primer informe nacional sobre desarrollo humano se publicó en 1997 bajo el título *Índices de Desarrollo Humano en El Salvador*. A partir de la estimación de índices de desarrollo humano (IDH), dicho documento puso en evidencia las profundas desigualdades que en términos de opciones existían al interior de la población salvadoreña dependiendo del departamento a que se pertenece y a la zona de residencia (urbana o rural).

En 1999 se publicó un nuevo documento denominado *El Salvador: Estado de la Nación en Desarrollo Humano 1999*, que incluyó un análisis completo sobre la situación del desarrollo humano en el país, abarcando las áreas económica, social, ambiental y política. El análisis fue complementado con una vista panorámica del estado del desarrollo humano sostenible realizada a partir de dos de las preocupaciones fundamentales de dicho paradigma, a saber: la participación de la gente y la seguridad humana. Por la rigurosidad de los estudios incluidos, la multidisciplinariedad del enfoque utilizado y la activa participación que en su preparación tuvieron diversas instituciones y personas de gobierno, sociedad civil, universidades, institutos de investigación y fundaciones, el documento ha tenido una buena acogida en los distintos sectores de la sociedad salvadoreña. Tal es la aceptación del documento, que varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales lo han utilizado como marco de referencia para la elaboración de sus planes y estrategias o para promover políticas dirigidas al desarrollo humano.

### **OBJETIVOS DEL IDHES 2001**

Partiendo del camino ya recorrido con la publicación de los dos anteriores informes nacionales sobre desarrollo humano, los objetivos asignados a este tercer informe fueron los siguientes:



- Actualizar los índices e indicadores relacionados al desarrollo humano contenidos en los informes anteriores y construir otros nuevos que contribuyan a perfeccionar la evaluación y seguimiento del desarrollo humano en sus diferentes componentes.
- Consolidar el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador (IDHES) como fuente confiable de información para los diferentes medios de comunicación social y fuente de referencia para investigadores y analistas de la sociedad salvadoreña.
- Fortalecer las capacidades nacionales para hacer propuestas y evaluar los esfuerzos del Estado y de la sociedad civil en favor del desarrollo humano sostenible.
- Promover los procesos de diálogo y concertación entre los distintos sectores de la vida nacional, poniendo a su disposición análisis y estudios objetivos sobre diversos aspectos de la realidad salvadoreña y organizando foros de discusión para su mejor comprensión y entendimiento.
- Impulsar acuerdos básicos entre los distintos sectores de la sociedad que contribuyan a asegurar un nivel mínimo de constancia en las políticas públicas y eviten cambios bruscos incompatibles con la gobernabilidad democrática.
- Promover el uso del paradigma del desarrollo humano en actividades diversas tales como: identificar problemas críticos; articular percepciones, prioridades y aspiraciones populares; y mejorar la planeación del desarrollo y la calidad de las decisiones públicas y privadas.

#### INSTITUCIONES Y CAPITAL SOCIAL: UNA PREOCUPACIÓN ESPECIAL DE ESTE INFORME

En este informe, además de hacerse una evaluación actualizada de la situación del país en diferentes áreas de la vida nacional, se identifican algunos de los principales retos y desafíos relacionados con dos aspectos medulares dentro del paradigma del desarrollo humano: las instituciones y el capital social.

Las instituciones son, ante todo, las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada (North, 1990). El mercado y la democracia son ejemplos típicos de instituciones regidas por un conjunto de reglas y normas formales e informales (costumbres, culturas, etc.) que contribuyen a generar eficiencia, crecimiento y desarrollo humano sostenible dependiendo de la claridad de las reglas en que se fundamenten y de la transparencia de las organizaciones participantes.

La idea es que para que el mercado y la democracia funcionen de manera eficiente y eficaz, deben ser apoyados por un marco jurídico formal o de reglas del juego informales que brinden confianza a los actores sociales. Además de normas y reglamentos que ordenen la economía, se necesita de normas de conducta que rijan el comportamiento de las organizaciones o actores. Las normas de conducta ideales para promover la democracia, el crecimiento y el desarrollo humano sostenible son aquellas que establecen a la honestidad, la integridad, el cumplimiento de los acuerdos y otras virtudes similares como normas primordiales de funcionamiento. Es decir, aquellas que generan credibilidad y confianza entre los actores sociales.

Por su parte, el capital social fue definido como el conjunto de normas, redes, valores y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación dentro de una sociedad. De acuerdo a esta definición, las instituciones serían parte del capital social. Sin embargo, existen otras definiciones de capital social (ver Recuadro 1.1). Al examinarlas, sin embargo, es posible identificar como factor común que todas ellas sugieren que existe este capital cuando hay una interacción social persistente que no ha sido diseñada con fines económicos, pero que produce "externalidades" económicas (Collier, 1998). Las distintas definiciones también parecen coincidir en que el aspecto fundamental que permite la persistencia de la interacción y el desarrollo

de las "externalidades" es la confianza entre las personas que interactúan. La confianza se encuentra en todas las definiciones básicas de capital social, ya sea identificándola al capital social, o considerándola como su fuente o su forma básica (Putnam, 1993; Coleman, 1988; Granovetter, 1985; Portes y Sensenbrenner, 1993; y Fukuyama, 1995).

Partiendo entonces de estos conceptos, en este informe se ha tenido una preocupación especial por identificar algunos desafíos que inciden sobre la confianza y la credibilidad institucional, cuya superación es fundamental para profundizar la democracia, reactivar el crecimiento y avanzar hacia mayores niveles de desarrollo humano.

**Recuadro 1.1**  
**Conceptos de Capital Social**

La noción de capital social ha tomado auge en los últimos años, todavía no existe una definición universalmente aceptada. Una de las definiciones más conocidas es la de Putnam (1993). Putnam define al capital social como el conjunto de asociaciones horizontales entre las personas que tienen un efecto sobre la productividad de las comunidades. En otras palabras es el conjunto de normas, redes, valores y organizaciones a través de las cuales los actores y sus grupos influyen y/o acceden al poder y sus recursos, y facilitan, formulan y toman decisiones o acciones coordinadas.

Un concepto más amplio de capital social es el introducido por James Coleman (1988), que además de incluir las relaciones informales, horizontales, incluye las relaciones locales y jerárquicas. Introduce a las empresas como fundamentales en su concepto de capital social y lo define, como la variedad de diferentes entidades con dos elementos comunes: todas forman parte de la estructura social y facilitan ciertas acciones por parte de los actores dentro de la estructura. De hecho, este enfoque permite capturar no solo las estructuras sociales pero también el conjunto de normas que conforman las conductas interpersonales.

Un tercer enfoque, es el de North (1990) y Olson (1992), que parten de una definición más extensa que incluye el entorno social y político que permite el desarrollo de las normas y la configuración de la estructura social. Dentro de esta visión neoinstitucional, el capital social incluye no sólo las relaciones informales, horizontales y verticales, locales y jerárquicas, sino también las relaciones formales e institucionalizadas, y las estructuras como el gobierno, el régimen político, el estado de derecho, el sistema judicial, y las libertades civiles y políticas.

Estos tres enfoques de capital social tienen varios elementos en común entre los que se destacan los siguientes:

- Una visión integral, ya que vinculan los distintos ámbitos político, social y económico. Las relaciones sociales afectan y son afectadas por los resultados económicos.
- Consideran que las relaciones entre los distintos actores y sus organizaciones, sean éstas formales e informales, mejoran la eficiencia de las actividades económicas.
- Suponen que esas relaciones sociales e instituciones generan externalidades positivas dentro del proceso de desarrollo, pero también reconocen que estas relaciones pueden generar externalidades negativas.

Fuente: Stiglitz, J. E. and Grootaert, C. 2000. "Defining social capital: an integrating view" in *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. World Bank.



Los indicadores de desarrollo humano tienen como propósito reflejar un amplio volumen de información sobre el bienestar y las carencias de las personas. Por eso pueden contribuir a describir las condiciones de vida de la población antes de los terremotos y frente a la nueva situación que se presenta, y a buscar las políticas que puedan propiciar un mayor bienestar de las personas (ver Recuadro 2.1).

**Recuadro 2.1:**  
**¿Para qué sirven los indicadores de desarrollo humano?**

Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, "Los indicadores se pueden usar como instrumento para:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes y políticas prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas." (p. 89)

Los indicadores de desarrollo humano tienen varias características. Una primera es que tienen como fin centrar las políticas en objetivos concretos para ampliar las libertades, como el derecho a vivir liberado de la miseria. Una segunda es que dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno. Por ejemplo, no basta tener la tasa de matriculación en escuela primaria, sino que también es importante conocer la razón alumnos-profesor. Una tercera característica es que los indicadores aplican mediciones de promedios y desgloses de valores nacionales y locales, para revelar información en muchos niveles diferentes.

La base conceptual de los indicadores de desarrollo humano es la ampliación de las capacidades de la personas, y el centro de atención son los resultados e insumos humanos, haciendo hincapié en disparidades y sufrimientos inaceptables.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000).

Este capítulo presenta los resultados de la actualización del Informe sobre los índices de desarrollo humano en El Salvador, publicado por la oficina local del PNUD en 1997. Ese Informe fue elaborado a partir de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1996. Adicionalmente, frente a la crisis develada por los terremotos efectúa algunas simulaciones para cuantificar la magnitud de los posibles efectos de los sismos sobre el desarrollo humano a partir del 2001.

Dos características principales distinguen el presente trabajo del estudio realizado en 1997. En primer lugar, el hecho de contar con una base de datos más reciente, provista por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1999. Lo anterior permite, en principio, efectuar un análisis comparativo de los avances y/o retrocesos en materia de desarrollo humano entre 1996 y 1999, desagregados por departamento, por área geográfica (rural y urbana) y por género (femenino y masculino). En segundo lugar, el presente trabajo no sólo actualiza los datos del índice de desarrollo humano (IDH) de 1996, sino que también amplía el espectro de indicadores para El Salvador, añadiendo al cálculo del IDH los índices de desarrollo relativo al género (IDG), de potenciación de género (IPG) y de pobreza humana (IPH), los cuales no fueron incluidos en el Informe de 1997.

La primera sección del capítulo presenta las definiciones básicas de los distintos indicadores que se van a desarrollar. La segunda ofrece los resultados de la actualización de los indicadores en El Salvador con los datos de la EHPM de 1999. La tercera sección contiene las simulaciones para cuantificar el impacto de los terremotos sobre los indicadores de desarrollo humano. Finalmente, en la cuarta sección, se presentan algunas consideraciones finales relacionadas con los principales hallazgos encontrados. Al final del informe se incluye, además, un apéndice con los detalles técnicos y metodológicos para la estimación de los indicadores, y otro apéndice con las estadísticas utilizadas en la elaboración de los mismos.

## **INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO**

Si bien el concepto de desarrollo humano es mucho más profundo y rico de lo que se puede captar en cualquier índice compuesto o, incluso, en un conjunto detallado de indicadores estadísticos, para medir los progresos en cuanto a desarrollo humano es conveniente contar con un instrumento simple. A tal efecto, desde que se publicó por primera vez, en 1990, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD ha preparado varios índices compuestos para medir aspectos del desarrollo humano: el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG) y el índice de pobreza humana (IPH).

El IDH, preparado todos los años desde 1990, mide los logros medios de un país o región en cuanto al desarrollo humano básico en un índice compuesto, el cual trata de capturar tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano:

1. Disfrutar de una vida larga y saludable.
2. Adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida.
3. El logro de un nivel decente de vida.

Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH intenta medir esas tres dimensiones básicas a partir de igual número de variables:

1. La esperanza de vida al nacer.
2. El logro educacional medido a través de la alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada.
3. El poder adquisitivo, sobre la base del PIB real per cápita (PPA, en dólares). El ingreso se considera en el IDH, en representación de un nivel decente de vida y en reemplazo de todas las opciones humanas que no se reflejan en las otras dos dimensiones. Debido a la presencia de bienes transables y no transables, los precios de los bienes y servicios varían de país y, por tanto, el poder de compra de un dólar es diferente en San Salvador y Los Angeles, California, por ejemplo. Por tanto, para tomar en cuenta las diferencias de precios entre diferentes lugares, el PIB per cápita se mide en dólares de Estados Unidos, ajustados por la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). (PNUD, 2000, p.17)

Pese a sus evidentes deficiencias y limitaciones, las cuales derivan de la difícil pretensión de capturar en una sola cifra una realidad compleja a partir de datos imperfectos, el IDH se ha ido consolidando paulatinamente como la contraparte del otro indicador sinóptico, el PNB o PIB. Previamente, el PIB había sido considerado de modo casi universal como el índice por antonomasia del adelanto económico de un país. En buena medida, el éxito alcanzado por el IDH en ese propósito se ha debido a su capacidad para capturar aspectos del desarrollo humano que otros indicadores, como el PIB o el PNB, no incorporan adecuadamente. En este sentido, el desarrollo humano se diferencia de otros conceptos de desarrollo en los siguientes aspectos:

- No es sólo el bienestar material lo que importa, como en las concepciones de crecimiento, aunque se considera que esto es necesario.

- No se reduce al concepto de formación de capital humano ni del desarrollo de recursos humanos como medio para incrementar la riqueza, sino como factor del proceso de desarrollo.
- El ser humano no es un simple beneficiario, como en aquellas corrientes que destacan la distribución de bienes, sino que es el actor principal del desarrollo.
- No se reduce al enfoque de necesidades básicas de los grupos más vulnerables y al suministro de bienes, sino que hace énfasis en la creación de oportunidades. Por tanto, es válido para países en desarrollo así como para los desarrollados.

Con la normalización de los valores de las variables que componen el IDH, su valor va de cero a uno, para obtener el índice de desarrollo humano se calcula la media simple de los tres índices. El valor del IDH indica la distancia que se debe recorrer para lograr el valor máximo posible de uno -o su insuficiencia- y permite, además, hacer comparaciones con otros países, o regiones dentro de un mismo país.

Dado que el IDH es una medida del logro medio de una sociedad en cuanto a las variables descritas, el mismo no explicita las posibles diferencias del desarrollo humano entre hombres y mujeres. De esta manera, se necesitan otras mediciones para captar las desigualdades de género. A efecto de paliar esta deficiencia, el PNUD ha elaborado los índices de desarrollo relativo al género (IDG) y de potenciación de género (IPG). Ambos índices responden al objetivo de crear un marco de indicadores sensibles a la equidad en la condición de los sexos dimanada de la organización económica y social del mundo contemporáneo. Si bien las mujeres y los hombres comparten muchos aspectos de la vida en común, con frecuencia, son objeto de muy diferentes recompensas y privaciones.

El IDG y el IPG, introducidos en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*, son mediciones compuestas que reflejan las desigualdades de género en el desarrollo humano. El IDG mide el logro de una sociedad en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH – esperanza de vida, logro educacional e ingreso–, pero toma en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres. Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH. El IDG es simplemente el IDH descontado, o ajustado en forma descendente, para tomar en cuenta la desigualdad de género.

Para el cálculo del IDG (al igual que para el IPG) se requiere que la variable ingreso, de conformidad con dicha variable en el IDH, sea el PIB per cápita (PPA en dólares) para hombres y el PIB per cápita (PPA en dólares) para mujeres. En los Informes sobre Desarrollo Humano anteriores a 1999, el IDG y el IPG no reflejaban el PIB per cápita (PPA en dólares) para hombres y mujeres. En este caso, el PNUD interpreta el PIB per cápita de hombres y mujeres no como una variable que refleje la utilización del ingreso por parte de hombres y mujeres, sino, más bien, como una variable que indica la capacidad de los hombres y las mujeres para generar ingresos, y por tanto es una aproximación al grado de su independencia económica.

Por su parte, el índice de potenciación de género (IPG) mide la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas. El IPG capta la desigualdad de género en tres esferas clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones. De esta manera se centra en las oportunidades de las mujeres, más que en sus capacidades, como el IDG. Algunos países en desarrollo tienen mejor rendimiento que muchos países industrializados más ricos en cuanto a la igualdad de género en las actividades políticas, económicas y profesionales. Por ejemplo, Bahamas y Barbados se hallan por encima de España y Portugal. Venezuela supera a Irlanda. Costa Rica y Trinidad y Tobago se hallan por encima de Italia. Y El Salvador, México y la República Dominicana superan a Grecia y el Japón. El ingreso elevado no es un requisito previo de la creación de oportunidades para las mujeres. Asimismo, diferentes regiones de un mismo país pueden permitir a las mujeres una participación diferente en la vida pública.

Las tres esferas clave en las que se concentra el IPG son: la participación y el poder en la toma

de decisiones económicas, la participación y el poder en la toma de decisiones políticas, y el control sobre los recursos económicos.

Para la esfera económica se toman en cuenta dos variables, para reflejar la participación económica y la facultad de adopción de decisiones: la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos, y su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos. Esas categorías ocupacionales son de definición amplia. Dado que la población pertinente a cada una de ellas es diferente, el PNUD calcula por separado los índices de cada una y luego los suma.

Para la esfera política se utiliza la participación porcentual de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios, a fin de que refleje la participación política y el poder de adoptar decisiones. En el presente trabajo, en la desagregación del IPG por departamento, hemos sustituido dicha variable por la participación porcentual de las mujeres en los concejos municipales.

Finalmente, para captar el control de hombres y mujeres sobre los recursos económicos se utiliza una variable de ingreso. Ésta se calcula de la misma manera que en el IDG, excepto que se utiliza el PIB per cápita no ajustado, en lugar del PIB per cápita ajustado mediante la fórmula logarítmica empleada en el cálculo del IDH y del IDG.

Para obtener el valor del IPG se suman los tres índices: de participación y adopción de decisiones en cuestiones económicas, de participación y adopción de decisiones en cuestiones políticas, y de grado de control sobre los recursos económicos.

Finalmente, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* se introdujo el concepto de pobreza humana y se formuló una medición compuesta de ella, el índice de pobreza humana (IPH). Mientras el IDH mide el logro medio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano, el IPH mide la privación en esas dimensiones. De esta manera, mientras el IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide la privación que sigue existiendo. (PNUD, 1997)

El IPH constituye una medición multidimensional de la pobreza que reúne en un índice compuesto la privación en cuatro dimensiones básicas de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, aprovisionamiento económico e inclusión social. Esas dimensiones de la privación son las mismas para los países tanto en desarrollo como industrializados. Sólo difieren los indicadores para medirlos, a fin de reflejar la realidad diferente de esos países y debido a la limitación de los datos. (PNUD, 2000, p.150)

El PNUD prepara el IPH respecto de los países en desarrollo (IPH-1) y los países industrializados (IPH-2). Se ha preparado un índice separado de los países industrializados, por cuanto la privación humana varía con las condiciones sociales y económicas de una comunidad y para aprovechar la mayor disponibilidad de datos respecto de esos países.

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

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

desempleados de largo plazo (12 meses o más). (PNUD, 2000, p.18)

De acuerdo a PNUD, la evidencia empírica disponible muestra que el aprovisionamiento público es más importante que el ingreso privado respecto del aprovisionamiento económico en los países en desarrollo, donde más de cuatro quintos del ingreso privado se destina a la alimentación. De esta manera, la falta de acceso a servicios de salud y agua potable y el nivel de desnutrición captan, en los países en desarrollo, la privación en cuanto al aprovisionamiento económico en forma más práctica que otros indicadores. Por otro lado, la falta de un indicador apropiado y la escasa disponibilidad de datos impiden que el IPH-1 refleje la privación en cuanto a la inclusión social en los países en desarrollo.

Una comparación de los valores del IDH y el IPH-1 revela la distribución de los logros en cuanto al progreso humano. El desarrollo humano puede ser distribuido más equitativamente –como en el caso de países con un IPH-1 relativamente bajo para un valor dado del IDH– o menos equitativamente –como en el caso de los países cuyo IDH tiene un valor relativamente bajo para un IPH-1 dado–. La orientación de la política económica de un país desempeña un papel importante en la determinación de cómo se distribuyen los logros del progreso humano.

En la preparación del IPH-1, la privación en materia de longevidad se representa por el porcentaje de personas que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años ( $P_1$ ), y la privación de conocimientos, por el porcentaje de adultos analfabetos ( $P_2$ ). La privación en lo que se refiere a un nivel de vida decoroso está representada por una variable compuesta ( $P_3$ ) de otras tres: el porcentaje de personas sin acceso a agua potable ( $P_{31}$ ), el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud ( $P_{32}$ ) y el porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso de moderado a severamente insuficiente ( $P_{33}$ ). En el presente informe, hemos definido  $P_{32}$  como el porcentaje de la población que no puede encontrar tratamiento para sus lesiones o enfermedades comunes, incluidos los medicamentos esenciales de la lista nacional, a menos de una hora de viaje; y  $P_{33}$  como el porcentaje de la población de menos de cinco años de edad con bajo peso moderado o severo. Este último se define como el peso que está dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para esa edad. La variable compuesta  $P_3$  se calcula tomando un promedio simple de  $P_{31}$ ,  $P_{32}$  y  $P_{33}$ .

Con la excepción del IPG, para efectos comparativos, el Recuadro 2.2 presenta las dimensiones básicas del desarrollo humano reflejadas en los índices, así como los indicadores utilizados para medirlos.

<b>Recuadro 2.2</b> <b>Indicadores de desarrollo humano</b>			
<b>Indice</b>	<b>Longevidad</b>	<b>Conocimientos</b>	<b>Nivel decente de vida</b>
IDH	Tasa de esperanza de vida	1. Tasa de alfabetización adulta 2. Tasa de matriculación combinada	Ingreso per cápita ajustado en PPA en dólares
IDG	Esperanza de vida al nacer femenina y masculina	1. Tasas de alfabetización femenina y masculina 2. Tasas de matriculación combinada femenina y masculina	Ingresos per cápita femenino y masculino (PPA en dólares) basados en participación en el ingreso proveniente del trabajo
IPH-1, países en desarrollo	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad	Tasa de analfabetismo adulto	Privación en aprovisionamiento económico, medido por: 1. Porcentaje de la población sin acceso a agua potable 2. Porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud 3. Porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

IPH-2, países industrializ.	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 60 años de edad	Tasa de analfabetismo funcional adulto	Porcentaje de la población bajo el límite de la pobreza (50% del ingreso mediano disponible del hogar)
-----------------------------	--	--	--

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO PARA EL SALVADOR**

**EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)**

Los resultados de la actualización del IDH con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1999 muestran algunas diferencias significativas con respecto al nivel de desarrollo humano que El Salvador presentaba en 1996. Sin embargo, no es posible determinar con precisión hasta qué punto el país ha avanzado (o retrocedido) en este terreno, entre 1996 y 1999, a partir de la comparación directa de los valores del IDH calculados para ambos años, debido a ciertas diferencias de definición en lo relativo al índice de nivel educacional (INE) y el índice de ingreso (IPIB). El IDH de 1996 incluyó en la tasa de analfabetismo adulto a todas las personas analfabetas mayores de 10 años. Mientras, en el IDH de 1999 reportado en este informe se han considerado únicamente los analfabetos mayores de 15 años, tal como lo asume la definición de analfabetismo adulto adoptada por PNUD. Por otra parte, el índice de matriculación bruta combinada (IMC) calculado en el presente informe no incluye la población matriculada en educación parvularia.

En lo que atañe al índice de ingreso, el IDH reportado en este informe y el calculado para 1996 presentan diferencias, tanto en lo que respecta al “año base” como en lo concerniente a la definición operativa del ingreso per cápita y al procedimiento aplicado para descontarlo. Mientras que el informe de 1996 que contiene el IDH define dicha variable a partir del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita, el presente informe utiliza el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita como una aproximación del ingreso per cápita, tal como lo hace el *Informe sobre desarrollo humano 2000* de PNUD. Por otra parte, el informe de 1996 utiliza la llamada “corrección de Atkinson” para descontar los niveles superiores de ingreso, mientras que el presente trabajo emplea la fórmula “logarítmica” adoptada en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Cualquier comparación útil entre el IDH de 1996 y el de 1999, por tanto, tendría que corregir esas diferencias, a fin de que los valores de ambos índices pudieran ser comparables sobre la misma base metodológica.

Como una primera aproximación a dicha tarea, en este informe se ha recalculado el índice de ingreso para 1996, utilizando como base el PIB per cápita estimado para 1999, ajustado “retroactivamente” mediante los diferenciales de inflación entre Estados Unidos y El Salvador para 1996, 1997 y 1998. Asimismo, se ha aplicado la fórmula “logarítmica” para el ajuste del ingreso, en lugar de la “corrección de Atkinson”. Este procedimiento permite que los valores obtenidos para el índice de ingreso en 1996 y 1999 sean directamente comparables.

El Cuadro 2.2 presenta los valores del índice de ingreso para ambos años, desagregados por departamento. La mera aplicación de la fórmula logarítmica de descuento del ingreso, en sustitución de la fórmula empleada por PNUD en sus informes anteriores a 1999, produce ya un sensible incremento de los valores del índice, aun empleando los datos sobre PNB per cápita del informe de 1996. Este incremento es más acusado para los departamentos con menor ingreso, lo cual implica una relativa reducción de las diferencias entre los departamentos con mayores y menores niveles de ingreso (esto es, la varianza de la distribución del ingreso por departamentos disminuye).



**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Cuadro 2.1  
Cuadro comparativo de los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996 y 1999

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización de adultos		Tasa de matriculación combinada		Ingreso per cápita (\$PPA)	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996 1/	1999 2/
San Salvador	70.4	71.4	90.1	90.7	72.7	70.9	4028	5954
La Libertad	69.1	70.2	79.5	83.1	62.9	65.2	3193	5121
<b>EL SALVADOR</b>	<b>68.6</b>	<b>69.7</b>	<b>78.5</b>	<b>80.4</b>	<b>63.4</b>	<b>62.6</b>	<b>2653</b>	<b>4142</b>
Santa Ana	69.9	71.0	76.5	77.8	53.5	57.1	2285	3356
San Miguel	68.8	70.0	73.5	76.1	65.0	64.3	2265	3526
Cuscatlán	68.0	69.2	79.5	84.0	61.9	63.0	1986	3335
Sonsonate	68.8	69.9	76.5	74.8	55.7	54.1	2171	3252
La Paz	67.1	68.2	76.8	77.1	62.0	60.6	1895	3020
Ahuachapán	67.1	68.3	73.9	70.8	59.4	50.0	1951	2242
Usulután	68.5	69.6	68.5	66.8	63.8	61.2	1819	2789
San Vicente	65.6	66.8	70.3	74.2	64.8	60.7	1583	2671
Chalatenango	64.8	66.0	71.0	74.1	62.2	61.6	1361	2578
La Unión	67.2	68.4	59.1	64.6	54.5	52.3	1096	2803
Cabañas	64.1	65.4	63.2	66.7	52.3	58.5	1262	2191
Morazán	64.8	66.0	55.4	66.7	56.0	57.7	1176	2475
Departamento	Índice de longevidad		Índice de nivel educacional		Índice de ingreso		IDH	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999	1996	1999
San Salvador	0.757	0.773	0.843	0.841	0.564	0.682	0.721	0.765
La Libertad	0.735	0.753	0.739	0.772	0.444	0.657	0.640	0.727
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.727</b>	<b>0.745</b>	<b>0.735</b>	<b>0.744</b>	<b>0.367</b>	<b>0.622</b>	<b>0.609</b>	<b>0.704</b>
Santa Ana	0.748	0.767	0.688	0.709	0.314	0.586	0.583	0.687
San Miguel	0.730	0.750	0.707	0.722	0.311	0.595	0.582	0.689
Cuscatlán	0.717	0.737	0.736	0.770	0.271	0.585	0.575	0.697
Sonsonate	0.730	0.748	0.696	0.679	0.297	0.581	0.574	0.669
La Paz	0.702	0.720	0.719	0.716	0.258	0.569	0.559	0.668
Ahuachapán	0.702	0.722	0.691	0.638	0.266	0.519	0.553	0.626
Usulután	0.725	0.743	0.669	0.649	0.247	0.555	0.547	0.655
San Vicente	0.677	0.697	0.684	0.697	0.213	0.548	0.525	0.647
Chalatenango	0.663	0.683	0.681	0.699	0.181	0.542	0.508	0.642
La Unión	0.703	0.723	0.576	0.605	0.143	0.556	0.474	0.628
Cabañas	0.652	0.673	0.596	0.640	0.167	0.515	0.471	0.609
Morazán	0.663	0.683	0.556	0.637	0.155	0.536	0.458	0.619

Nota: 1/ PNB per cápita PPA\$ base 1994; 2/ PIB per cápita PPA\$ base 1999.

Fuente: Informe sobre Índices de Desarrollo Humano en El Salvador de 1996 (PNUD, 1997a) y elaboración propia con base en la EHPM de 1999.



**CAPITULO 2**  
**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Cuadro 2.2  
Cuadro comparativo del índice de ingreso de 1996 y 1999

Departamento	1996					1999	
	PNB per cápita PPA\$ 1/	PIB per cápita PPA\$ 2/	Índice de ingreso 3/	Índice de ingreso 4/	IPIB 5/	PIB per cápita PPA\$	IPIB 6/
San Salvador	4028	5610	0.564	0.617	0.672	5954	0.682
La Libertad	3193	4447	0.444	0.578	0.633	5121	0.657
<b>EL SALVADOR</b>	<b>2653</b>	<b>3695</b>	<b>0.366</b>	<b>0.547</b>	<b>0.602</b>	<b>4142</b>	<b>0.622</b>
Santa Ana	2285	3182	0.314	0.522	0.578	3356	0.586
San Miguel	2265	3154	0.311	0.521	0.576	3526	0.595
Cuscatlán	1986	2766	0.271	0.499	0.554	3335	0.585
Sonsonate	2171	3023	0.297	0.514	0.569	3252	0.581
La Paz	1895	2639	0.258	0.491	0.546	3020	0.569
Ahuachapán	1951	2717	0.266	0.496	0.551	2242	0.519
Usulután	1819	2533	0.247	0.484	0.539	2789	0.555
San Vicente	1583	2205	0.213	0.461	0.516	2671	0.548
Chalatenango	1361	1895	0.181	0.436	0.491	2578	0.542
La Unión	1096	1526	0.143	0.400	0.455	2803	0.556
Cabañas	1262	1758	0.167	0.423	0.478	2191	0.515
Morazán	1176	1638	0.154	0.411	0.467	2475	0.536

Notas: 1/ Serie utilizada en el Informe sobre Índices de Desarrollo Humano en El Salvador de 1997. 2/ Serie calculada "retroactivamente" a partir del PIB per cápita PPA\$ de 1999. 3/ Calculado aplicando a la serie del PNB per cápita PPA\$ la fórmula de ajuste del ingreso usada en el Informe de 1997. 4/ Calculado aplicando al PNB per cápita PPA\$ la fórmula "logarítmica" de ajuste del ingreso usada en el Informe sobre desarrollo humano 2000. 5/ Calculado aplicando al PIB per cápita PPA\$ la fórmula "logarítmica" del Informe sobre desarrollo humano 2000. 6/ Calculado mediante la fórmula del ajuste del ingreso del Informe sobre desarrollo humano 2000.

Fuente: PNUD (1997a) y elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

Cuadro 2.3  
Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996 y 1999

Departamento	1996				1999	
	Índice de ingreso 1/	Índice de ingreso 2/	IDH 3/	IDH 4/	IPIB	IDH
San Salvador	0.564	0.672	0.721	0.757	0.682	0.765
La Libertad	0.444	0.633	0.640	0.703	0.657	0.727
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.366</b>	<b>0.602</b>	<b>0.609</b>	<b>0.688</b>	<b>0.622</b>	<b>0.704</b>
Santa Ana	0.314	0.578	0.583	0.671	0.586	0.687
San Miguel	0.311	0.576	0.582	0.671	0.595	0.689
Cuscatlán	0.271	0.554	0.575	0.669	0.585	0.697
Sonsonate	0.297	0.569	0.574	0.665	0.581	0.669
La Paz	0.258	0.546	0.559	0.656	0.569	0.668
Ahuachapán	0.266	0.551	0.553	0.648	0.519	0.626
Usulután	0.247	0.539	0.547	0.645	0.555	0.655
San Vicente	0.213	0.516	0.525	0.626	0.548	0.647
Chalatenango	0.181	0.491	0.508	0.612	0.542	0.642
La Unión	0.143	0.455	0.474	0.578	0.556	0.628
Cabañas	0.167	0.478	0.471	0.575	0.515	0.609
Morazán	0.154	0.467	0.458	0.562	0.536	0.619

Notas: 1/ Valores reportados en el Informe sobre Índices de Desarrollo Humano en El Salvador de 1997. 2/ Calculado aplicando al PIB per cápita PPA\$ de 1996 la fórmula "logarítmica" de ajuste del ingreso usada en el Informe sobre

desarrollo humano 2000. 3/ Valores reportados en el Informe de 1997. 4/ Calculado incluyendo el índice de ingreso de la segunda columna.

Fuente: PNUD (1997a) y elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

La aplicación de la fórmula logarítmica de ajuste del ingreso tiene efectos sensibles no sólo sobre el propio índice de ingreso, sino también sobre los valores del IDH. Por ejemplo, el informe de 1996 clasificó a La Unión (0.474), Cabañas (0.471) y Morazán (0.458) en la categoría de "desarrollo humano bajo", debido a que los valores de sus respectivos IDH no alcanzaron el umbral de 0.500, considerado por PNUD como el límite inferior del rango de valores del IDH correspondientes a un "desarrollo humano medio" (entre 0.500 y 0.799). Sin embargo, al recalculer el índice de ingreso de esos departamentos usando los mismos datos brutos de 1996, pero aplicando la fórmula logarítmica de descuento del ingreso utilizada por PNUD en la actualidad, los valores de sus IDH subirían a 0.578, 0.575 y 0.562, respectivamente, con lo cual esos tres departamentos ingresarían al rango de "desarrollo humano medio" (véase Cuadro 2.3).

El uso del PIB per cápita en lugar del PNB per cápita,<sup>1</sup> y el cambio del año base, son dos factores adicionales que incrementan los valores "recalculados" del índice de ingreso de 1996 con respecto a los valores originales de dicha serie. Sin embargo, aun después de los ajustes necesarios para hacer comparables la serie de 1996 con la de 1999, los valores del índice de ingreso "recalculado" de 1996 son inferiores a los del índice de ingreso de 1999, lo cual indica que, al menos en términos de esa variable, El Salvador presentó en 1999 un mayor nivel de desarrollo humano que el mostrado en 1996. Con la excepción de Ahuachapán, todos los departamentos del país experimentaron una mejoría relativa en su ingreso per cápita (PPA\$) entre 1996 y 1999. A la vez, la asimetría en la distribución del ingreso entre los departamentos de mayores y menores ingresos también se atenuó durante el período considerado.

El IDH de El Salvador para 1999, que resulta de la aplicación de la metodología descrita más arriba, es 0.704. Esto lo colocaría en la posición 100 a nivel mundial, de acuerdo a la clasificación del *Informe sobre desarrollo humano 2000* (p.159), e indicaría que el país se mantiene en el rango de "desarrollo humano medio"<sup>2</sup>. En la clasificación por departamentos, San Salvador (0.765) ocupa el primer lugar en el IDH de 1999, seguido por La Libertad (0.727). En 1996, San Salvador registró el IDH más alto en el orden departamental (0.721), seguido de la Libertad (0.639). Al igual que en 1996, San Salvador y La Libertad fueron también en 1999 los únicos departamentos que superaron el IDH promedio nacional (véase Cuadro 2.1).

Aun cuando ningún departamento del país ha alcanzado todavía un nivel de desarrollo humano que pueda considerarse como "alto", de acuerdo con el criterio de PNUD (IDH igual o superior a 0.800), ninguno presentó tampoco un IDH que cayera en el rango considerado como de "desarrollo humano bajo" (IDH menor que 0.500).

Los resultados de este informe sugieren, asimismo, que las asimetrías en términos de desarrollo humano existentes en 1996 entre los diferentes departamentos han tendido a reducirse. El IDH de 1999 muestra menor disparidad, entre los departamentos de mayor y menor desarrollo humano, que el IDH de 1996. Aun tras corregir el IDH de 1996, mediante la fórmula logarítmica de ajuste del ingreso, la diferencia entre San Salvador y Morazán en 1996 (0.195) resulta superior a la diferencia existente entre San Salvador y Cabañas (0.156) en 1999.

En conjunto, el posicionamiento relativo de los departamentos en el IDH de 1999 es bastante consistente con la clasificación de 1996, con la notable excepción de Ahuachapán, que de la octava posición en 1996 bajó a la décima segunda en 1999. Este retroceso en el IDH de Ahuachapán estaría directamente relacionado con el deterioro de sus índices de ingreso y nivel educacional. Ya se ha mencionado que San Salvador y La Libertad mantuvieron en 1999 sus respectivas posiciones del IDH de 1996. Cuscatlán, que en 1996 ocupó la posición quinta, subió

---

<sup>1</sup> El valor del PIB de El Salvador, como ocurre en la mayoría de países subdesarrollados, es superior al valor del PNB, debido a que el componente del ingreso neto por factores del exterior suele ser negativo para dichos países.

<sup>2</sup> El Informe sobre desarrollo humano 2000 reporta un IDH de 0.696 para El Salvador, el cual aparece ubicado en la posición 104 a nivel mundial. Los datos para el cálculo de ese índice, sin embargo, corresponden a 1998.

a la tercera, mientras que Santa Ana bajó de la tercera a la quinta. San Miguel, Sonsonate y La Paz mantuvieron en 1999 las posiciones cuarta, sexta y séptima alcanzadas en 1996, respectivamente.

En la porción inferior del IDH de 1999, las últimas cinco posiciones fueron ocupadas por Chalatenango, La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas. Con la excepción ya mencionada de Ahuachapán, los otros cuatro estuvieron colocados entre los cinco departamentos con menor desarrollo humano también en 1996. Chalatenango y La Unión subieron un escaño, mientras que Morazán y Cabañas intercambiaron posiciones.

En términos comparativos con la clasificación mundial del IDH reportado en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*, los dos departamentos con los valores más altos del IDH, San Salvador y La Libertad, quedarían ubicados en las posiciones 68 y 89, por encima de Colombia y las Maldivas, respectivamente, mientras que Cabañas ocuparía la posición 122, inmediatamente por encima de Botswana y Gabón (véase Cuadro 2.4)<sup>3</sup>.

Examinando cada componente del IDH, el índice de esperanza de vida (IEV) es el que presenta la distribución inter-departamental más homogénea. Son cinco los departamentos que superan el IEV promedio del país: San Salvador (0.773), Santa Ana (0.767), La Libertad (0.753), San Miguel (0.750) y Sonsonate (0.748). Solamente tres presentan un IEV inferior a 0.700: Morazán (0.683), Chalatenango (0.683) y Cabañas (0.673). La diferencia entre el departamento con el mayor IEV (San Salvador) y el departamento con el menor IEV (Cabañas) es 0.100, una magnitud claramente inferior a las diferencias comparables en los demás componentes del IDH.

En lo que respecta al índice del nivel educacional (INE), San Salvador (0.841) aventaja claramente al resto de departamentos; con este logro hubiera ocupado la posición 32 en la clasificación mundial del *Informe sobre desarrollo humano 2000*, inmediatamente por encima de Portugal y Eslovenia. Además de San Salvador, La Libertad (0.772) y Cuscatlán (0.770) superan el promedio nacional (0.744).

Cuadro 2.4  
Clasificación Mundial del Índice de Desarrollo Humano 2000

NIVEL DE DESARROLLO	POSICION	IDH
<b>DESARROLLO ALTO</b>		
Canadá	1	0.935
Noruega	2	0.934
Estados Unidos	3	0.929
Australia	4	0.929
Islandia	5	0.927
<b>DESARROLLO MEDIO</b>		
Rumania	64	0.770
Venezuela	65	0.770
<b>SAN SALVADOR</b>		<b>0.765</b>
Colombia	68	0.764
Perú	80	0.737
Paraguay	81	0.736

<sup>3</sup> En rigor, el posicionamiento de El Salvador, tanto nacional como por departamentos, en la clasificación mundial del Informe sobre desarrollo humano 2000 de PNUD, sería ligeramente inferior al señalado, ya que el IDH de El Salvador ha sido calculado con datos de 1999 (EHPM de 1999), mientras que los valores del IDH de los demás países reportados por PNUD han sido computados con cifras de 1998.

<b>NIVEL DE DESARROLLO</b>	<b>POSICION</b>	<b>IDH</b>
Líbano	82	0.735
Jamaica	83	0.735
Turquía	85	0.732
República Dominicana	87	0.729
<b>LA LIBERTAD</b>		<b>0.727</b>
Ecuador	91	0.722
Irán	97	0.709
China	99	0.706
<b>EL SALVADOR</b>		<b>0.704</b>
Túnez	101	0.703
Sudáfrica	103	0.697
<b>CUSCATLAN</b>		<b>0.697</b>
<b>SAN MIGUEL</b>		<b>0.689</b>
Cabo Verde	105	0.688
<b>SANTA ANA</b>		<b>0.687</b>
Argelia	107	0.683
Vietnam	108	0.671
Indonesia	109	0.670
<b>SONSONATE</b>		<b>0.669</b>
<b>LA PAZ</b>		<b>0.668</b>
Siria	111	0.660
Swazilandia	112	0.655
<b>USULUTAN</b>		<b>0.655</b>
Honduras	113	0.653
<b>SAN VICENTE</b>		<b>0.647</b>
Bolivia	114	0.643
<b>CHALATENANGO</b>		<b>0.642</b>
Namibia	115	0.632
Nicaragua	116	0.631
Mongolia	117	0.628
<b>LA UNION</b>		<b>0.628</b>
<b>AHUACHAPAN</b>		<b>0.626</b>
Egipto	119	0.623
Guatemala	120	0.619
<b>MORAZAN</b>		<b>0.619</b>
<b>CABAÑAS</b>		<b>0.609</b>
Botswana	122	0.593

Nota: Los valores del IDH para El Salvador han sido calculados con base en la información de la EHPM de 1999. Los valores del IDH de los otros países son los reportados en el Informe sobre desarrollo humano 2000 de PNUD, con base en datos de 1998.

En el extremo opuesto, Cabañas (0.640), Ahuachapán (0.638), Morazán (0.637) y La Unión (0.605) ocuparon las últimas cuatro posiciones en la clasificación nacional. La diferencia entre los departamentos con el INE mayor (San Salvador) y el menor (La Unión) es de 0.236.

En el índice de ingreso (IPIB), los departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.682), La Libertad (0.657), San Miguel (0.593), Santa Ana (0.586) y Cuscatlán (0.585), aunque solamente los dos primeros superan el promedio nacional (0.622). Los departamentos con menor ingreso son San Vicente (0.548), Chalatenango (0.542), Morazán (0.536), Ahuachapán (0.519) y

Cabañas (0.515). La distribución del IPIB presenta una dispersión departamental mayor que la mostrada por el IEV, pero inferior a la del INE. La diferencia entre los departamentos con el mayor IPIB (San Salvador) y con el menor IPIB (Cabañas) es de 0.167.

La matriz de correlaciones entre el IDH y sus componentes (Cuadro 2.5) muestra una correlación muy fuerte entre el IDH y el índice del ingreso per cápita (0.967), seguida de la que hay entre el IDH y el índice del nivel educacional (0.938). La correlación entre el IDH y el índice de esperanza de vida es más débil (0.808). Análogamente, la correlación entre el ingreso per cápita y el nivel educacional (0.862) es más fuerte que la existente entre el IPIB y la esperanza de vida al nacer (0.777). La correlación entre el nivel educacional y la esperanza de vida es la más débil de todas (0.586).

Cuadro 2.5  
Matriz de correlaciones entre el IDH y sus componentes

	<b>IDH</b>	<b>IEV</b>	<b>INE</b>	<b>IPIB</b>
<b>IDH</b>	1.000	0.808	0.938	0.967
<b>IEV</b>	0.808	1.000	0.586	0.777
<b>INE</b>	0.938	0.586	1.000	0.862
<b>IPIB</b>	0.967	0.777	0.862	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

Al analizar el IDH con vistas a detectar algún patrón de diferenciación geográfica, los resultados muestran que los tres departamentos con los mayores valores del índice (San Salvador, 0.765; La Libertad, 0.727; y Cuscatlán, 0.697) están en el centro del país, seguidos por San Miguel (0.689), en el oriente, y Santa Ana (0.687), en el occidente. Por otra parte, los departamentos que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano se ubican en la zona norte (Chalatenango, 0.642; Cabañas, 0.609), pero también en el occidente (Ahuachapán, 0.626) y en el oriente (La Unión, 0.628; Morazán, 0.619). Otros departamentos con valores intermedios del IDH se localizan en el occidente (Sonsonate, 0.669), centro-sur (La Paz, 0.668; San Vicente, 0.647) y oriente (Usulután, 0.655).

Por tanto, con excepción de los departamentos ubicados en la franja norte del país, los datos no son suficientemente concluyentes como para considerar la posición geográfica *per se* como un factor de alto o bajo desarrollo humano. En cambio, los resultados del IDH muestran diferencias palpables de desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales (véase Cuadro 2.6). Como se verá más adelante, tales resultados son corroborados por otros indicadores reportados en este informe.

El valor promedio del IDH de las áreas urbanas es 0.764, frente al de las áreas rurales que es de 0.604, lo cual arroja una diferencia urbano-rural de 0.160. Esta diferencia es superior a la que existe entre el departamento con el valor del IDH mayor (San Salvador) y el menor IDH (Cabañas). La marcada diferencia entre el IDH urbano y el IDH rural se reproduce en cada uno de los componentes de dicho indicador: entre el IEV urbano y el IEV rural es 0.103; entre el INE urbano y el INE rural, 0.199; y entre el IPIB urbano y el IPIB rural, 0.177. La asimetría urbano-rural resulta particularmente palpable en la disparidad de ingresos per cápita. Para 1999, el ingreso promedio per cápita PPA de las áreas urbanas fue de \$5,702 (PPA) comparado con el de \$1,976 PPA en las áreas rurales, esto es, una proporción de casi 3 a 1.

Cuadro 2.6  
Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1999 según área rural y urbana

<b>Departamento</b>	<b>Índice de ingreso</b>		<b>Índice de Nivel Educativo</b>		<b>Índice de Esperanza de Vida</b>		<b>IDH</b>	
	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Ahuachapán	0.593	0.481	0.723	0.604	0.768	0.665	0.694	0.583
Cabañas	0.611	0.425	0.751	0.573	0.720	0.617	0.694	0.538
Chalatenango	0.617	0.471	0.783	0.645	0.730	0.627	0.710	0.581
Cuscatlán	0.642	0.530	0.817	0.737	0.783	0.680	0.747	0.649
La Libertad	0.728	0.534	0.857	0.684	0.800	0.697	0.795	0.638
La Paz	0.635	0.505	0.776	0.673	0.767	0.663	0.726	0.614
La Unión	0.634	0.514	0.756	0.545	0.770	0.667	0.720	0.575
Morazán	0.628	0.471	0.772	0.577	0.730	0.627	0.710	0.558
San Miguel	0.657	0.498	0.806	0.638	0.797	0.693	0.753	0.610
San Salvador	0.689	0.519	0.852	0.669	0.820	0.717	0.787	0.635
San Vicente	0.622	0.448	0.793	0.611	0.743	0.640	0.719	0.566
Santa Ana	0.648	0.497	0.805	0.613	0.813	0.710	0.755	0.607
Sonsonate	0.655	0.493	0.790	0.593	0.795	0.692	0.747	0.592
Usulután	0.625	0.474	0.755	0.597	0.790	0.687	0.723	0.586
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.675</b>	<b>0.498</b>	<b>0.825</b>	<b>0.626</b>	<b>0.792</b>	<b>0.688</b>	<b>0.764</b>	<b>0.604</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 1999.

Tomando en cuenta que las diferencias del IDH entre las zonas urbanas de los distintos departamentos no son tan marcadas como las diferencias globales entre estos últimos, tales resultados sugieren que las disparidades interdepartamentales en desarrollo humano se deben fundamentalmente al subdesarrollo de las zonas rurales de los departamentos que presentan los valores menores del IDH. En otras palabras, el problema principal del bajo desarrollo humano de El Salvador parecería radicar, en gran medida, en el bajo desarrollo humano de las áreas rurales.

Cuadro 2.7  
Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1999 según género

Departamento	Índice de ingreso		Índice de Nivel Educativo		Índice de Esperanza de Vida		IDH	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ahuachapán	0.585	0.412	0.682	0.596	0.713	0.732	0.660	0.580
Cabañas	0.588	0.393	0.632	0.648	0.673	0.675	0.631	0.572
Chalatenango	0.604	0.454	0.691	0.706	0.687	0.683	0.661	0.615
Cuscatlán	0.628	0.535	0.803	0.742	0.725	0.753	0.718	0.677
La Libertad	0.714	0.582	0.810	0.739	0.750	0.758	0.758	0.693
La Paz	0.618	0.504	0.753	0.681	0.703	0.738	0.691	0.641
La Unión	0.633	0.438	0.625	0.589	0.705	0.747	0.655	0.591
Morazán	0.602	0.433	0.653	0.624	0.688	0.680	0.648	0.579
San Miguel	0.641	0.535	0.760	0.687	0.740	0.762	0.714	0.661
San Salvador	0.728	0.628	0.861	0.824	0.772	0.778	0.787	0.744
San Vicente	0.613	0.452	0.710	0.685	0.693	0.703	0.672	0.613
Santa Ana	0.648	0.494	0.735	0.685	0.767	0.768	0.717	0.649
Sonsonate	0.638	0.501	0.727	0.636	0.727	0.773	0.697	0.637
Usulután	0.606	0.487	0.690	0.644	0.735	0.755	0.677	0.629
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.675</b>	<b>0.551</b>	<b>0.770</b>	<b>0.722</b>	<b>0.740</b>	<b>0.755</b>	<b>0.729</b>	<b>0.676</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 1999.

La desagregación por sexo del IDH muestra también diferencias entre el desarrollo humano de hombres y mujeres, aunque no tan marcadas como en el caso de la asimetría urbano-rural. El valor nacional promedio del IDH masculino para 1999 es 0.729, frente a un valor promedio de 0.676 para el IDH femenino, esto es, una diferencia de 0.053 (Cuadro 2.7). De los tres componentes del IDH, las mujeres presentan un índice superior a los hombres únicamente en materia de longevidad. Después de ajustar el índice de esperanza de vida (IEV) para compensar por la mayor capacidad biológica que las mujeres parecen mostrar en lo tocante a supervivencia, el valor promedio del IEV femenino resulta superior en 0.015 al IEV masculino. En lo relativo al índice de nivel educativo (INE), la diferencia entre hombres y mujeres es de 0.048, favorable a los hombres. Con excepción de Chalatenango y Cabañas, el INE masculino es superior al femenino en todos los departamentos.

La diferencia más importante entre hombres y mujeres en lo tocante a desarrollo humano se manifiesta en la disparidad del ingreso. En el ámbito nacional, el valor promedio del ingreso per cápita (\$PPA) masculino (\$5,716) supera al femenino (\$2,709) en aproximadamente \$3,000. Las diferencias más marcadas entre hombres y mujeres en términos del ingreso per cápita se presentan en los departamentos que tienen valores menores del IDH, como Cabañas, La Unión y Ahuachapán. Dado que las diferencias globales entre el IPIB de estos departamentos y el IPIB de los de mayor ingreso son bastante marcadas, los resultados sugieren que las mujeres de los departamentos con un nivel más bajo de desarrollo humano enfrentan una doble exclusión social, por su condición femenina y por el hecho de residir en esos departamentos de bajo nivel de desarrollo humano.

Cuadro 2.8  
Indicadores de desarrollo humano 1999: posición relativa de los departamentos

	IDH	IDG	IPG	IPH-1
San Salvador	1	1	1	1
La Libertad	2	2	4	2
Cuscatlán	3	3	2	3
San Miguel	4	4	13	7



**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

	<b>IDH</b>	<b>IDG</b>	<b>IPG</b>	<b>IPH-1</b>
Santa Ana	5	5	14	6
Sonsonate	6	7	8	4
La Paz	7	6	7	5
Usulután	8	8	9	10
San Vicente	9	9	5	9
Chalatenango	10	10	10	8
La Unión	11	11	12	14
Ahuachapán	12	12	6	13
Morazán	13	13	11	11
Cabañas	14	14	3	12

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

Cuadro 2.9  
Matriz de correlaciones entre los indicadores de desarrollo humano

	<b>IDH</b>	<b>IDG</b>	<b>IPG</b>	<b>IPH</b>
<b>IDH</b>	1.000	0.999	0.338	-0.936
<b>IDG</b>	0.999	1.000	0.332	-0.938
<b>IPG</b>	0.338	0.332	1.000	-0.496
<b>IPH</b>	-0.936	-0.938	-0.496	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

**EL ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO (IDG)**

El IDG de El Salvador para 1999 arroja un valor de 0.699, lo cual colocaría al país en la posición mundial 80, entre China y Guyana, de acuerdo a la clasificación del *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* que incluye 143 países (p.163). En lo que respecta a la posición relativa por departamentos, los tres mejor posicionados son San Salvador (0.762), La Libertad (0.721) y Cuscatlán (0.695), mientras que los tres ubicados en las posiciones últimas son Ahuachapán (0.614), Morazán (0.607) y Cabañas (0.594).

Cuadro 2.10  
Componentes del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 1999

<b>Departamento</b>	<b>Índice de ingreso</b>	<b>Índice de nivel educacional</b>	<b>Índice de esperanza de vida</b>	<b>IDG</b>
Ahuachapán	0.482	0.636	0.723	0.614
Cabañas	0.468	0.640	0.674	0.594
Chalatenango	0.515	0.699	0.685	0.633
Cuscatlán	0.575	0.770	0.740	0.695
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.604</b>	<b>0.744</b>	<b>0.748</b>	<b>0.699</b>
La Libertad	0.637	0.771	0.754	0.721
La Paz	0.554	0.714	0.721	0.663
La Unión	0.511	0.605	0.727	0.614
Morazán	0.501	0.637	0.684	0.607
San Miguel	0.581	0.721	0.751	0.684
San Salvador	0.671	0.841	0.775	0.762
San Vicente	0.517	0.697	0.699	0.637
Santa Ana	0.559	0.708	0.768	0.678
Sonsonate	0.559	0.677	0.750	0.662

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Usulután	0.538	0.666	0.745	0.650
----------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

Solamente San Salvador y La Libertad superan el promedio nacional (Cuadro 2.10). En el otro extremo, solamente Cabañas presenta un IDG con un valor inferior a 0.600. La disparidad entre los departamentos con el IDG más alto (San Salvador) y con el más bajo (Cabañas) es 0.168, muy similar a la diferencia entre los valores del IDH de ambos departamentos.

Debido a la metodología de cálculo del IDG descrita más arriba, todos los departamentos presentan valores del IDG inferiores a los valores correspondientes del IDH. El coeficiente de correlación entre ambos índices es 0.999 (véase Cuadro 2.9), lo cual sugiere que, en general, aquellos departamentos mejor posicionados en términos de su nivel de desarrollo humano presentan también un mayor nivel de desarrollo relativo al género. Asimismo, la clasificación de posiciones entre los catorce departamentos para el IDG es muy similar al del IDH. Los únicos dos departamentos que varían en su posicionamiento relativo son Sonsonate y la Paz, intercambiando las posiciones 6 y 7.

Cuadro 2.11  
Matriz de correlaciones entre el IDG y sus componentes

	IDG	IEV	INE	IPIB
IDG	1.000	0.805	0.941	0.984
IEV	0.805	1.000	0.581	0.791
INE	0.941	0.581	1.000	0.899
IPIB	0.984	0.791	0.899	1.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

Como en el caso del IDH, la matriz de correlaciones entre el IDG y sus respectivos componentes (esperanza de vida, nivel educacional e ingreso) arroja los valores más altos para la correlación del IDG con el componente del ingreso (0.984). Lo anterior sugiere la relevancia de una distribución menos inequitativa del ingreso entre mujeres y hombres como un factor fundamental para el logro de un nivel de desarrollo humano menos desigual desde la óptica de género.

La diferencia entre el valor promedio del IDG para las áreas urbanas del país (0.761) y el de las áreas rurales (0.589), la cual supera incluso la disparidad urbano-rural mostrada por el IDH, sugiere que las asimetrías existentes entre las mujeres que habitan las zonas urbanas y las que habitan las áreas rurales constituyen un factor de disparidad en desarrollo humano que refuerza y amplifica las asimetrías derivadas de las diferencias de género. Tal como se señalaba más arriba al desagregar el IDH por áreas urbanas-rurales y por género, el cruce de ambas categorías (ruralidad-urbanidad y género) muestra que las mujeres residentes en áreas rurales sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: la discriminación y las limitaciones asociadas a su condición femenina, y la mayor falta de oportunidades que, en promedio, enfrentan los residentes rurales con relación a la población urbana.

Cuadro 2.12  
Componentes del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) de 1999 según área rural y urbana

Departamento	Índice de ingreso		Índice de nivel educacional		Índice de esperanza de vida		IDG	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ahuachapán	0.580	0.422	0.721	0.600	0.768	0.665	0.690	0.562
Cabañas	0.597	0.321	0.751	0.573	0.719	0.617	0.689	0.504
Chalatenango	0.607	0.408	0.783	0.644	0.729	0.628	0.706	0.560
Cuscatlán	0.636	0.511	0.818	0.735	0.785	0.682	0.746	0.642
La Libertad	0.713	0.506	0.857	0.681	0.799	0.697	0.790	0.628

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

La Paz	0.630	0.467	0.774	0.670	0.767	0.662	0.724	0.600
La Unión	0.619	0.440	0.756	0.545	0.772	0.669	0.716	0.551
Morazán	0.615	0.400	0.770	0.577	0.729	0.627	0.705	0.535
San Miguel	0.649	0.466	0.807	0.633	0.797	0.693	0.751	0.597
San Salvador	0.679	0.473	0.852	0.668	0.820	0.717	0.784	0.620
San Vicente	0.613	0.348	0.793	0.610	0.744	0.641	0.716	0.533
Santa Ana	0.632	0.442	0.805	0.612	0.813	0.710	0.750	0.588
Sonsonate	0.640	0.456	0.791	0.586	0.796	0.692	0.742	0.578
Usulután	0.616	0.432	0.755	0.596	0.791	0.687	0.721	0.572
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.664</b>	<b>0.453</b>	<b>0.825</b>	<b>0.625</b>	<b>0.793</b>	<b>0.690</b>	<b>0.761</b>	<b>0.589</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

### EL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG)

El valor obtenido en el IPG de El Salvador, para 1999, es 0.546, lo cual colocaría al país en la posición 25, entre Costa Rica y Letonia, en la clasificación reportada en el *Informe sobre desarrollo humano 2000* para los 70 países con información sobre las variables incluidas en este indicador.

En la desagregación departamental del IPG (Cuadro 2.13), los tres departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.618), Cuscatlán (0.593) y Cabañas (0.583); y los tres peor posicionados, La Unión (0.484), San Miguel (0.477) y Santa Ana (0.461). El hecho de que San Miguel y Santa Ana estén ubicados en las dos últimas posiciones del IPG –cuando tanto en el IDH como en el IDG ocupan la cuarta y quinta posición, respectivamente–, mientras que Cabañas –que aparece consistentemente en el último lugar en el IDH e IDG– se ubique en la tercera posición en el IPG, muestra una débil consistencia entre el IPG y el IDH-IDG, como lo corrobora la matriz de correlaciones entre los distintos indicadores.

El coeficiente de correlación entre el IDG y el IPG es 0.332, mientras que la correlación entre el IPG y el IDH es 0.338 (véase Cuadro 2.9). Tales valores son inconsistentes con la hipótesis de que los departamentos que presentan un mayor nivel de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género previsiblemente serían también los que presentarían menor desigualdad de género en lo relativo a oportunidades socio-económicas y políticas.

Cuadro 2.13  
Componentes del Índice de Potenciación de Género (IPG) de 1999

Departamento	Índice de representación política	Índice de puestos administrativos y profesionales	Índice de ingreso	IPG
Ahuachapán	0.647	0.977	0.040	0.555
Cabañas	0.729	0.984	0.036	0.583
Chalatenango	0.515	0.970	0.050	0.512
Cuscatlán	0.714	0.990	0.075	0.593
<b>EL SALVADOR</b>	<b>0.611</b>	<b>0.939</b>	<b>0.087</b>	<b>0.546</b>
La Libertad	0.708	0.874	0.107	0.563
La Paz	0.643	0.896	0.065	0.535
La Unión	0.477	0.927	0.048	0.484
Morazán	0.515	0.961	0.045	0.507
San Miguel	0.410	0.943	0.077	0.477
San Salvador	0.774	0.946	0.134	0.618

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

San Vicente	0.645	0.990	0.051	0.562
Santa Ana	0.459	0.858	0.065	0.461
Sonsonate	0.593	0.938	0.066	0.532
Usulután	0.669	0.817	0.059	0.515

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

La baja correlación entre el IDG y el IPG estaría explicada, básicamente, por el hecho de que varios de los departamentos que aparecen mejor posicionados en el nivel educacional y la esperanza de vida de las mujeres, presentan sin embargo tasas relativamente bajas de representación política de las mujeres y de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos. Este es claramente el caso de Santa Ana y San Miguel, los dos departamentos que presentan los porcentajes más bajos de representación femenina en los concejos municipales (13.6% y 11.9%, respectivamente), así como bajos valores del índice combinado de puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos. San Miguel se ubica en la posición octava en este índice y Santa Ana, en la penúltima. Claramente, el pobre desempeño de los dos departamentos en ambos indicadores pesa considerablemente sobre el valor final del IPG, donde quedan relegados en las dos últimas posiciones, no obstante que en el IDH y el IDG se ubican entre los primeros cinco lugares.

En el extremo opuesto, Cabañas presenta, después de San Salvador, el porcentaje más alto de representación femenina en los gobiernos municipales (24.5%), y ocupa la tercera posición en el índice combinado de puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos, después de Cuscatlán y San Vicente. Ello le permite situarse en el tercer lugar del IPG, después de San Salvador y Cuscatlán, aun cuando aparezca en la última posición tanto en el IDH como en el IDG.

Con excepción de San Salvador, ningún departamento alcanza un porcentaje de representación femenina en concejos municipales superior al 25%. De los 262 municipios, solamente cuatro, Tamanique (La Libertad), El Carrizal (Chalatenango), El Carmen (Cuscatlán) y Sensuntepeque (Cabañas), presentan igual representación de mujeres y hombres en sus concejos. Sensuntepeque es también la cabecera departamental con el porcentaje más alto de representación femenina en el gobierno municipal, seguida de Zacatecoluca (43.8%). En el otro extremo, Usulután presenta el menor porcentaje de participación femenina en un concejo municipal (6.1%).

Es interesante destacar que varios de los departamentos que muestran los niveles más bajos de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género, medidos por el IDH y el IDG, por otra parte, presentan tasas relativamente más altas de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos que las de los departamentos mejor ubicados en el IDH e IDG. El caso de Cabañas es el más llamativo, pero también los de Chalatenango, Morazán y Ahuachapán. Esos departamentos aparecen situados sistemáticamente en las últimas posiciones del IDH e IDG, mientras presentan valores más altos del índice combinado de puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos que los de departamentos como San Salvador, La Libertad, San Miguel y Santa Ana. Desde luego, tales resultados no deben interpretarse simplistamente como si las disparidades de género en los departamentos con menores valores del IDH e IDG fueran más tolerables. Más bien pudieran estar reflejando el hecho de que el nivel de desarrollo humano en esos departamentos es tan bajo que ni siquiera existe espacio para que se generen amplias asimetrías de género en lo tocante a oportunidades económicas y sociales.

El tercer componente del IPG, el índice de ingreso igualmente distribuido, constituye también un componente del IDG, pero el procedimiento para ajustar los datos brutos del ingreso per cápita (PPA\$) de hombres y mujeres en la elaboración del IPG difiere del procedimiento de ajuste para construir el IDG, tal como se ha explicado más arriba. El resultado de esa discrepancia es que el índice de ingreso igualmente distribuido tiene un peso mucho menor en el IPG que en el IDG, de

## CAPITULO 2

### ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR

modo que no logra contrarrestar el efecto ejercido por el índice de representación política y el índice combinado de puestos administrativo-ejecutivos y profesionales-técnicos en el cómputo final del IPG.

#### EL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH-1)

El valor del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) de El Salvador para 1999 es 19.2. Este valor colocaría al país en la posición 31, entre los 85 países en desarrollo para los cuales PNUD reporta dicho indicador en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*. A diferencia de los índices IDH, IDG e IPG, en los que un valor mayor (más cercano a 1) indica un mejor posicionamiento relativo, en el IPH-1 un mayor valor (más cercano a 100) indica una posición más baja en la clasificación.

Cuadro 2.14  
Componentes del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) de 1999

Departamento	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a:		% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
			Agua potable	Servicios de salud		
Ahuachapán	11.5	29.2	53.9	36.3	17.2	28.9
Cabañas	13.7	33.3	47.2	36.0	12.1	28.8
Chalatenango	13.1	25.9	30.3	34.9	18.0	23.9
Cuscatlán	12.1	16.0	43.1	18.9	12.7	19.2
<b>EL SALVADOR</b>	<b>10.7</b>	<b>19.6</b>	<b>34.0</b>	<b>24.1</b>	<b>11.2</b>	<b>19.2</b>
La Libertad	10.6	16.9	30.2	31.1	10.0	18.6
La Paz	10.9	22.9	47.1	23.2	7.6	21.7
La Unión	12.6	35.4	58.3	31.5	17.0	31.2
Morazán	14.3	33.3	55.6	26.1	12.3	28.7
San Miguel	9.9	23.9	53.8	28.9	3.2	23.3
San Salvador	8.7	9.3	12.9	16.0	9.8	10.7
San Vicente	14.0	25.8	38.8	32.1	12.6	24.0
Santa Ana	9.3	22.2	39.8	29.2	13.9	22.2
Sonsonate	12.1	25.2	39.4	19.6	11.2	21.7
Usulután	10.9	30.7	59.8	21.2	11.3	27.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

En el posicionamiento relativo por departamentos, San Salvador (10.7), La Libertad (18.6) y Cuscatlán (19.2) presentan los valores menores del IPH-1, mientras que Cabañas (28.8), Ahuachapán (28.9) y La Unión (31.2) son los que presentan mayores niveles de pobreza, medida por el IPH-1 (véase Cuadro 2.14). El coeficiente de correlación entre el IDH y el IPH-1 para los catorce departamentos arroja un valor de 0.936 (véase Cuadro 2.9), lo cual sugiere que, en general, los departamentos con menor nivel de desarrollo humano tienden a presentar niveles mayores de privación, de acuerdo con los criterios que incorpora el IPH-1 (población sin acceso a agua potable, población sin acceso a servicios de salud, niños menores de cinco años con peso insuficiente, etc.).

No obstante ello, la clasificación del IPH-1 registra algunos movimientos interesantes en las posiciones relativas de algunos departamentos con respecto a las que tienen en el IDH. San Miguel se ubica en el séptimo lugar en el IPH-1, en contraste con el cuarto puesto que ocupa en el IDH. La Unión, que ocupa la undécima posición en el IDH, cae a la última en el IPH-1. Los departamentos restantes ocupan las mismas posiciones en ambos índices o, a lo sumo, se

mueven dos escaños en uno u otro sentido.

Al desagregar el IPH-1 de acuerdo a la dicotomía rural-urbana (Cuadro 2.15), los resultados muestran una considerable brecha entre los niveles de privación imperantes en unas y otras áreas, corroborando los resultados que arroja la desagregación del IDH e IDG de acuerdo a tal criterio. Así, el IPH-1 promedio de las áreas rurales es casi el triple del IPH-1 urbano promedio. Las diferencias entre las áreas urbanas y las rurales en la mayoría de los componentes del IPH-1 son también abismales.

La tasa de analfabetismo rural es casi el triple de la tasa correspondiente a las zonas urbanas; el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente es casi el doble. El porcentaje de población rural sin acceso a servicios de salud es 24.4 puntos porcentuales mayor que el de población urbana en esa situación; mientras que el porcentaje de población rural sin acceso a agua potable es más de cuatro veces el correspondiente de la población residente en áreas urbanas.

Por otra parte, la diferencia entre el valor promedio del IPH-1 para las áreas urbanas (11.2) y el IPH-1 promedio para las zonas rurales (31.9) es de 20.7 puntos porcentuales. Esa diferencia es muy similar a la disparidad entre San Salvador y La Unión (20.6), los departamentos que presentan la mayor diferencia entre los valores del IPH-1 global; también es casi el doble de la diferencia entre los valores del IPH-1 urbano de San Salvador y Usulután, los dos departamentos que muestran mayor disparidad en dicho indicador en el ámbito urbano.

Tales resultados sugieren que las diferencias globales inter-departamentales en cuanto al IPH-1 obedecen, en buena medida, al peso que la pobreza humana rural ejerce sobre los departamentos que presentan mayor privación, medida por el IPH-1. En otras palabras, las disparidades entre departamentos en el índice de pobreza humana no operan principalmente en el ámbito urbano, sino en el rural. Estos resultados son consistentes con los hallazgos de diversos estudios que indican que la población rural pobre tiende a mostrar los menores índices de educación y las mayores tasas de analfabetismo, así como las condiciones más precarias de las viviendas y el menor acceso a servicios básicos como electricidad y agua potable.

Adicionalmente, los hogares rurales pobres tienden a estar ubicados a mayor distancia de las carreteras principales y centros urbanos y a tener acceso a una menor cantidad de tierra para actividades agrícolas (World Bank, 1998; Béneke y Sanfeliú, 2000; Briones y Andrade-Eekhoff, 2000; y Lardé de Palomo y Arguello de Morera, 2000).

Cuadro 2.15

Componentes del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) de 1999 según área rural y urbana

Departamento	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años		Tasa de analfabetismo adulto (%)		% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ahuachapán	9.3	13.9	19.4	33.4	16.0	17.6
Cabañas	11.5	16.1	21.1	41.1	7.0	14.1
Chalatenango	10.9	15.5	16.8	32.2	10.8	22.0
Cuscatlán	9.9	14.5	11.8	19.1	8.9	14.6
La Libertad	8.4	13.0	8.8	26.1	5.6	13.0
La Paz	8.7	13.3	16.6	27.8	7.7	7.6
La Unión	10.4	15.0	19.9	42.1	17.1	16.9
Morazán	12.1	16.7	20.9	39.4	9.8	13.3
San Miguel	7.7	12.3	16.5	31.6	3.1	3.3
San Salvador	6.6	11.2	8.3	25.5	8.2	19.6
San Vicente	11.8	16.4	15.1	36.1	4.6	18.1

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Santa Ana	7.1	11.7	13.2	32.1	10.9	16.1
Sonsonate	9.9	14.5	14.7	34.3	6.3	14.2
Usulután	8.7	13.3	22.5	37.8	12.9	10.4
<b>EL SALVADOR</b>	<b>8.5</b>	<b>13.1</b>	<b>11.7</b>	<b>32.4</b>	<b>8.4</b>	<b>14.1</b>
<b>Departamento</b>	<b>% Población sin acceso a: Agua potable</b>		<b>Servicios de salud</b>		<b>IPH-1</b>	
	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Ahuachapán	27.4	65.1	26.5	40.4	19.1	33.1
Cabañas	28.3	59.5	17.0	46.2	17.6	35.8
Chalatenango	6.3	46.3	15.3	48.3	13.5	31.7
Cuscatlán	19.3	61.6	19.8	17.8	13.1	23.9
La Libertad	7.8	56.3	16.6	48.6	9.1	29.9
La Paz	28.4	61.3	19.6	25.6	15.7	26.4
La Unión	25.5	72.0	21.1	35.5	18.3	36.8
Morazán	30.6	68.2	15.2	33.3	17.9	34.4
San Miguel	32.7	76.2	8.0	53.0	13.9	34.2
San Salvador	9.0	79.8	14.1	37.5	8.7	33.5
San Vicente	26.5	49.8	11.9	50.6	13.9	33.5
Santa Ana	16.4	65.9	11.0	47.4	11.6	33.7
Sonsonate	17.3	59.5	10.5	28.6	12.3	30.3
Usulután	34.6	81.8	18.4	23.3	19.6	33.5
<b>EL SALVADOR</b>	<b>14.9</b>	<b>65.4</b>	<b>14.5</b>	<b>38.9</b>	<b>11.2</b>	<b>31.9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

De los 573,595 hogares en situación de pobreza registrados en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, 290,233 vivían en el sector rural; de los 235,487 hogares en pobreza extrema, el 61.4% habitaba en las zonas rurales. Aparentemente, el crecimiento registrado por la economía salvadoreña durante los noventa no parece haber ejercido un efecto reductivo sobre la pobreza en las áreas rurales análogo al ejercido sobre la pobreza urbana. Mientras la proporción de la población urbana en condiciones de pobreza disminuyó de 53.7% a 33% entre 1991 y 1999, el porcentaje de pobres rurales se redujo solamente de 66.1% a 55.5% en el mismo período (Cuadro 2.16).

Cuadro 2.16  
Porcentajes de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema  
1991-1999

<b>Años</b>	<b>Pobreza</b>		
	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
1991-92	59.7	53.7	66.1
1992-93	57.5	50.4	65.2
1994	52.4	43.8	64.6
1995	47.7	40.3	58.2
1996	51.7	42.3	64.8
1997	48.0	38.7	61.6
1998	44.6	37.8	56.2
1999	41.4	33.0	55.5
	<b>Pobreza extrema</b>		
	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
1991-92	28.2	23.3	33.6
1992-93	27.0	20.9	33.8



**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

1994	23.9	16.3	34.8
1995	18.3	12.6	26.4
1996	21.6	14.7	31.4
1997	18.5	12.0	27.9
1998	18.9	13.7	27.2
1999	17.0	10.6	27.7

Fuente: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

De cara a sus implicaciones de política económica, tales resultados abogan por una estrategia de desarrollo humano y erradicación de la pobreza cuyo frente principal de lucha debiera concentrarse en las zonas rurales. Si bien la erradicación de la pobreza, tanto urbana como rural, debiera constituir un objetivo prioritario en la consolidación de cualquier estrategia de crecimiento sostenible en El Salvador, las características socio-demográficas peculiares del fenómeno de la pobreza en el país requieren un tratamiento diferenciado que ponga más fuerza en el combate a la pobreza rural.

**EL IMPACTO DE LOS TERREMOTOS DEL 13 DE ENERO Y 13 DE FEBRERO DE 2001 SOBRE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO**

De acuerdo a las cifras consolidadas reportadas por el Comité de Emergencia Nacional (COEN), el terremoto del 13 de enero dejó 1,364,160 personas damnificadas, a las cuales se sumaron 252,622 damnificados más por el terremoto del 13 de febrero (véase Cuadro 2.17). El censo realizado inmediatamente después de los terremotos por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía reportó un total de 271,653 viviendas dañadas, de las cuales 163,866 quedaron inhabitables (Cuadro 2.18). Los sismos dañaron también 144 unidades del sistema hospitalario público, entre hospitales y unidades de salud, y 1,566 centros escolares. Se estima además que los terremotos destruyeron 19,926 micro y pequeños negocios y dañaron parcialmente otros 22,969, generando una pérdida de casi 50 mil empleos directos en dicho sector.

Cuadro 2.17  
Población damnificada por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001

Departamento	Número de damnificados 1/			Población 2/	Damnificados como % de la población		
	13 enero	13 febrero	Total		13 enero	13 febrero	Total
Ahuachapán	71,086		71,086	323,280	22.0		22.0
Cabañas	2,997	2,638	5,635	159,061	1.9	1.7	3.5
Chalatenango	1,250		1,250	204,109	0.6		0.6
Cuscatlán	38,119	106,120	144,239	209,138	18.2	50.7	69.0
La Libertad	147,708		147,708	676,088	21.8		21.8
La Paz	232,135	75,821	307,956	298,173	77.9	25.4	103.3
La Unión	13,094		13,094	298,212	4.4		4.4
Morazán	498		498	180,763	0.3		0.3
San Miguel	76,665	230	76,895	487,515	15.7	0.0	15.8
San Salvador	107,083	1,370	108,453	1,984,280	5.4	0.1	5.5
San Vicente	103,086	66,443	169,529	165,477	62.3	40.2	102.4
Santa Ana	112,561		112,561	559,599	20.1		20.1
Sonsonate	101,487		101,487	451,817	22.5		22.5
Usulután	356,391		356,391	352,484	101.1		101.1
<b>TOTAL</b>	<b>1,364,160</b>	<b>252,622</b>	<b>1,616,782</b>	<b>6,349,996</b>	<b>21.5</b>	<b>4.0</b>	<b>25.5</b>

Fuentes: 1/ Datos consolidados del Comité de Emergencia Nacional (COEN). 2/ Proyecciones de CELADE a enero de 2001.

**CAPITULO 2**  
**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Cuadro 2.18  
Viviendas dañadas por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001

Departamento	Urbana			Rural			Total
	Inhabitable	Habitable	Sin Daño	Inhabitable	Habitable	Sin Daño	
Ahuachapán	1,919	2,618	11,631	3,592	3,371	39,816	62,947
Cabañas	640	1,759	8,364	69	66	20,247	31,145
Chalatenango	23	23	16,089	14	36	27,882	44,067
Cuscatlán	4,372	2,356	10,167	11,730	3,381	10,949	42,955
La Libertad	7,660	6,520	51,007	20,723	9,630	42,300	137,840
La Paz	7,575	6,727	10,489	21,109	11,766	5,986	63,652
La Unión	65	171	16,495	840	1,864	45,479	64,914
Morazán	20	49	10,781	10	8	27,304	38,172
San Miguel	2,618	3,606	45,842	5,397	3,944	42,387	103,794
San Salvador	5,313	11,260	348,504	6,227	5,036	70,949	447,289
San Vicente	6,450	3,067	5,625	7,715	3,748	7,098	33,703
Santa Ana	1,414	1,092	58,316	2,369	1,257	59,723	124,171
Sonsonate	5,263	4,478	27,986	7,403	3,071	41,083	89,284
Usulután	10,332	7,536	16,110	23,004	9,347	11,901	78,230
<b>TOTAL</b>	<b>53,664</b>	<b>51,262</b>	<b>637,406</b>	<b>110,202</b>	<b>56,525</b>	<b>453,104</b>	<b>1,362,163</b>

Fuente: Censo de DIGESTYC 2001, Ministerio de Economía.

Es probable que los datos del COEN sobre el número de damnificados representen una sobreestimación del impacto de los terremotos. Si las cifras de damnificados del COEN se comparan con las proyecciones de CELADE sobre la población de El Salvador a enero de 2001, ambos terremotos habrían damnificado al 25.5% de la población, lo cual, en principio, no parece inadmisibles tomando en cuenta la amplitud y fuerza de su impacto en la mayor parte del territorio nacional, sobre todo en el caso del sismo del 13 de enero.

Sin embargo, las cifras de damnificados del COEN, desagregadas por departamento, muestran algunas inconsistencias importantes con las proyecciones de población de CELADE. De acuerdo al COEN, tan sólo el terremoto del 13 de enero habría generado 356,391 damnificados en Usulután, esto es, más del 101 por ciento de la población de dicho departamento proyectada por CELADE. Sumando las cifras de ambos terremotos reportadas por el COEN, los damnificados de La Paz equivaldrían al 103.3% de la población de ese departamento, y los de San Vicente al 102.4% de su población. Similares resultados se obtienen si se proyecta la población del país por departamento, a partir de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1999, asumiendo una tasa de crecimiento poblacional anual de 2.5%.

No obstante la alta probabilidad de tal sobreestimación, ello no desvirtúa el hecho de que los terremotos asestaron un severo golpe a los sectores sociales del país (vivienda, educación y salud), así como a la infraestructura y, en menor medida, al aparato productivo y el medio ambiente, tal como lo reflejan los daños reportados en los dos informes que la CEPAL elaboró tras ambos terremotos (CEPAL, 2001a y 2001b).

Cuadro 2.19  
Resumen de daños causados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001  
(En miles de US dólares)

Sector	13 de enero			13 de febrero			TOTAL		
	Directos	Indirectos	Sub-total	Directos	Indirectos	Sub-total	Directos	Indirectos	Total
<b>Sociales</b>	395.9	75.8	471.7	100.5	44.5	145	496.4	120.3	616.7
Educación	149.5	3.7	153.2	40.9	16.4	57.3	190.4	20.1	210.5
Salud	49.4	11.9	61.3	6.5	4.6	11.1	55.9	16.5	72.4

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

Vivienda	197	60.2	257.2	53.1	23.5	76.6	250.1	83.7	333.8
<b>Infraestructura</b>	86.7	311.3	398	10	64.3	74.3	96.7	375.6	472.3
Electricidad	2.3	4.1	6.4	0.9	9.1	10	3.2	13.2	16.4
Agua y saneamiento	13.1	3.2	16.3	5.6	1.2	6.8	18.7	4.4	23.1
Transporte	71.3	304	375.3	3.5	54	57.5	74.8	358	432.8
<b>Productivos</b>	203.8	71.4	275.2	39.9	24.2	64.1	243.7	95.6	339.3
Agropecuaria y pesca	34.6	50.9	85.5	3.9	3.7	7.6	38.5	54.6	93.1
Industria, comercio, turismo	169.2	20.5	189.7	36	20.5	56.5	205.2	41	246.2
<b>Medio ambiente</b>	67	0.5	67.5	35		35	102	0.5	102.5
<b>Otros daños y gastos</b>		42.9	42.9		30.1	30.1	0	73	73
<b>TOTAL</b>	753.4	501.9	1255.3	185.4	163.1	348.5	938.8	665	1603.8

Fuente: CEPAL (2001a y 2001b).

De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, las pérdidas totales causadas por ambos sismos habrían ascendido a US\$1,603.8 millones, de los cuales US\$1,255.3 millones corresponderían al terremoto del 13 de enero y los restantes US\$348.5 millones al del 13 de febrero (véase Cuadro 2.19). Tales pérdidas equivaldrían al 12% del PIB y al 55% de las exportaciones (FOB) del año 2000<sup>4</sup>.

Del total de daños, US\$938.8 millones habrían sido daños directos, esto es, daños relacionados con la destrucción parcial o total de activos fijos, capital, inventarios de bienes terminados y semiterminados, materias primas y partes de repuestos, infraestructura física, edificios, maquinaria, equipo, instalaciones de almacenamiento, medios de transporte, mobiliario, suelos y tierras agrícolas, obras de drenaje e irrigación, etc.. Los daños indirectos habrían totalizado US\$665 millones. Estos daños corresponderían al flujo de bienes que no serían producidos y de servicios que ya no serían provistos como resultado de los sismos, entre los cuales se incluirían: los costos operativos adicionales debido a la destrucción de infraestructura física o de inventarios, a la necesidad de usar medios alternativos de producción o al incremento de los costos de proveer ciertos servicios (por ejemplo, aumento de los costos de transporte debido al uso de rutas alternas más largas que las normales); la pérdida de ingreso de las empresas como resultado de la imposibilidad de prestar sus servicios normales; la reducción del ingreso personal debido a la pérdida total o parcial de los medios de vida; los gastos imprevistos relacionados con nuevas necesidades ocasionadas por el desastre (por ejemplo, alquiler de una vivienda debido a que la vivienda propia ha quedado inhabitable), etc.

En la desagregación sectorial de los daños, los sectores más afectados habrían sido los denominados "sociales" (educación, salud y vivienda), los cuales habrían sufrido pérdidas directas e indirectas por US\$616.7 millones, equivalentes al 38.5% de los daños totales. Comprensiblemente, la vivienda habría absorbido el impacto mayor dentro de los sectores sociales, al enfrentar pérdidas por US\$333.8 millones, equivalentes a más de la quinta parte del total de daños.

A los sectores sociales habrían seguido los daños a la infraestructura, con un total estimado en US\$472.3 millones, equivalente al 29.5% de los daños totales. Dentro del sector de infraestructura, el transporte habría sido particularmente afectado, con daños por US\$432.8 millones (27% del total), de los cuales la mayor parte habrían sido daños indirectos (US\$358 millones).

El sector "productivo" habría salido relativamente bien librado, en comparación con el daño

<sup>4</sup> El reporte evaluativo conjunto del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial sobre los efectos macroeconómicos de los terremotos estima los daños causados por el sismo del 13 de enero en US\$1,500 millones y los del sismo del 13 de febrero en US\$ 400 millones. (IMF-World Bank, 2001).

sufrido por los sectores sociales y la infraestructura. Las pérdidas totales absorbidas por dicho sector fueron US\$339.3 millones, de las cuales US\$246.2 millones corresponderían a la industria, el comercio y el turismo; y los restantes US\$93.1 millones al sector agropecuario y la pesca. Finalmente, los daños al medio ambiente habrían alcanzado US\$102.5 millones.

El contraste entre los daños relativamente más severos sufridos por los sectores sociales, en comparación con los daños relativamente menores ocasionados al aparato productivo, sugiere que, hasta cierto punto, el impacto de los terremotos fue más "social" que "económico". Este fenómeno conlleva importantes implicaciones en términos del impacto sobre el nivel ya alcanzado de desarrollo humano de El Salvador, así como de las potencialidades del país para poder seguir avanzando en esta área en el futuro cercano.

En este contexto, los apartados que siguen constituyen un esfuerzo tendiente a cuantificar el impacto de ambos terremotos sobre los indicadores de desarrollo humano del país, así como la pobreza de ingresos.

#### AJUSTE POST-TERREMOTOS DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

En ausencia de datos primarios sobre la magnitud en que las distintas variables de los indicadores de desarrollo humano han sido afectadas por los terremotos, el procedimiento básico adoptado en el presente informe para incorporar el impacto de los sismos a dichos indicadores consiste en generar una simulación de sus valores "post-terremotos" a partir de sus valores "pre-terremotos". Esto se hace por medio de una estructura de ponderaciones construida con la información disponible "post-terremotos" sobre diversas variables estrechamente relacionadas con los componentes de los indicadores, según se explica a continuación. Por razones de disponibilidad de información, los indicadores para los cuales se simula sus valores "post-terremotos" son el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH-1).

Nótese que el procedimiento no sólo tiene que corregir los valores "pre-terremotos" de los indicadores, a efecto de obtener una estimación "post-terremotos", sino que también debe ajustar los datos para incorporar el hecho de que las cifras disponibles para la actualización de los indicadores de desarrollo humano proceden de las EHPM de 1999, cuando, en rigor, los valores "pre-terremotos" que debieran servir de *benchmark* para estimar las cifras "post-terremotos" tendrían que haber sido calculados con datos de las EHPM de 2000, todavía no disponibles.

#### Ajuste del IDH.

**Impacto sobre la esperanza de vida (IEV) y el índice de alfabetismo adulto (IAA).** En principio, no cabe duda de que los terremotos han tenido un impacto sobre los cuatro componentes del IDH: el índice de esperanza de vida (IEV), el índice de alfabetización de adultos (IAA), el índice de matriculación bruta combinada (IMBC) y el índice de ingreso (IPIB). Sin embargo, con el fin práctico de ajustar el IDH para incorporar el efecto de los sismos, en este informe asumimos que las variaciones de los valores del IEV e IAA entre la situación previa y posterior a los terremotos son previsiblemente muy pequeñas, al menos en lo que concierne a los valores de ambos indicadores en un horizonte temporal de corto plazo (por ejemplo, un año). Distinto sería el caso si los terremotos hubieran dejado un saldo abultado de víctimas mortales como proporción de la población total, lo cual habría demandado un necesario ajuste del índice de esperanza de vida; o si hubiera razones de peso para suponer que la estructura de la población según analfabetismo hubiese resultado sensiblemente alterada por los sismos, lo cual habría exigido un ajuste del IAA.

**Impacto sobre el índice de matriculación bruta combinada (IMBC).** El impacto de los terremotos sobre el IMBC podría ser más sensible en dependencia de la capacidad del Ministerio de Educación para reanudar y normalizar el ciclo escolar en las zonas afectadas. Básicamente, el ajuste que se propone acá con relación a este indicador consiste en ponderar la tasa bruta de matriculación combinada "pre-terremotos". Se utiliza el factor 1/3 como parámetro de

"suavizamiento" del impacto que las escuelas dañadas tienen sobre la tasa de matriculación. El supuesto es que, eventualmente, se reconstruirán algunas escuelas y se repararán otras, o se buscarán mecanismos para reponer las clases perdidas y darle continuidad al ciclo escolar, por ejemplo, reubicando alumnos de escuelas dañadas en escuelas operables mediante distintos turnos, etc.

El Cuadro 2.20 reporta los valores "post-terremotos" del índice de nivel educacional (INE) que surgirían de aplicar la corrección sugerida, en el supuesto de que el IAA, cuyos valores "pre-terremotos" no han sido modificados, mantendría una ponderación de 2/3 dentro del INE, de modo que la ponderación del IMBC sería 1/3. De acuerdo a dicha simulación, el impacto de los sismos sobre el INE promedio del país se reflejaría en una reducción de su valor "pre-terremotos" de 0.744 a un valor "post-terremotos" de 0.731.

**Impacto sobre el ingreso per cápita.** El ajuste del ingreso per cápita, medido por el PIB per cápita, consiste simplemente en restar al PIB de cada departamento los daños causados por el terremoto en ese departamento (deflactados por la inflación de 2000) y, luego, dividir por el número de habitantes del departamento y expresar el resultado obtenido en términos del PIB per cápita ajustado por la paridad de poder de compra en dólares de Estados Unidos (PPA\$):

El supuesto básico del "ajuste" del PIB per cápita propuesto acá es que el impacto económico de los terremotos puede considerarse como un *shock* adverso de ingreso que el país (los departamentos) debe absorber en su PIB<sup>5</sup>. Aunque la contabilidad nacional no considera convencionalmente la destrucción de activos ocasionada por un desastre natural o social (huracán, terremoto, guerra, etc.) como una reducción directa del ingreso (PIB), conceptualmente tal pérdida de acervo constituye en rigor un flujo, al igual que lo es el PIB.

Por ejemplo, si el stock de capital en el período  $t - 1$  fuese mayor que el stock de capital en el período  $t$ , el flujo de inversión sería negativo (desinversión). La destrucción de activos causada por un cataclismo puede generar tal situación. Así como un puente construido en el período  $t$  constituye un flujo de inversión, porque está añadiendo al stock de capital previamente existente, si el puente fuese destruido en el período  $t$ , constituiría un flujo de desinversión que, en cuanto tal, puede restarse válidamente del PIB del período. A su vez, la destrucción de activos operada en el período  $t$  tendrá un impacto sobre la generación de ingreso (PIB) en el período  $t + 1$ , en la medida en que ésta es función, entre otros factores, del stock de capital en el período  $t$ .

El PIB per cápita PPA\$ promedio para el país, ajustado "post-terremotos", que resulta de aplicar el procedimiento descrito, es \$3,624 PPA, tal como se muestra en el Cuadro 2.20. Resulta así menor, en más de \$500 PPA, al PIB per cápita "pre-terremotos". Este cálculo asume que los daños causados por los terremotos al acervo de activos del país, sumados a otros costos indirectos de los sismos que se reflejaron en pérdida directa de ingreso, ascenderían aproximadamente a \$1,600 millones (dólares corrientes). En cuanto al índice de ingreso (IPIB), tal ajuste se traduciría en una reducción de su valor, que pasa de un promedio "pre-terremotos" de 0.622 a un promedio "post-terremotos" de 0.599.

Las dos últimas columnas del Cuadro 2.20 recogen el impacto de las variaciones del INE y del IPIB sobre el IDH, debido a los terremotos. De acuerdo a tal simulación, el IDH promedio de El Salvador habría disminuido desde un valor "pre-terremotos" de 0.704 a un valor "post-terremotos" de 0.691, lo cual implicaría una caída de cinco posiciones en la clasificación mundial del *Informe sobre desarrollo humano 2000* de PNUD. Si bien el deterioro del IDH promedio nacional pareciera reflejar débilmente el impacto de los terremotos, es importante destacar que tal promedio esconde un importante impacto diferenciado entre los departamentos más golpeados por los sismos y los menos afectados. Coincidentemente, los cuatro departamentos que presentan un mayor deterioro de su respectivo IDH (San Vicente, La Paz, Cuscatlán y Usulután)

---

<sup>5</sup> A su vez, se asume que la distribución por departamentos del PIB total reproduce las proporciones en que el ingreso nacional total, reportado en la EHPM de 1999, se distribuye por departamento.

**CAPITULO 2**

**ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

se encuentran entre los departamentos más golpeados por ambos terremotos en términos de población damnificada, viviendas dañadas, infraestructura destruida y daños al aparato productivo.

Cuadro 2.20  
Impacto de los terremotos sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Departamento	PIB per cápita 1/		IPIB		INE		IDH	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Ahuachapán	2242	2113	0.519	0.509	0.638	0.623	0.626	0.618
Cabañas	2191	2146	0.515	0.512	0.640	0.631	0.609	0.605
Chalatenango	2578	2564	0.542	0.541	0.699	0.694	0.642	0.639
Cuscatlán	3335	1863	0.585	0.488	0.770	0.746	0.697	0.657
La Libertad	5121	4326	0.657	0.629	0.772	0.751	0.727	0.711
La Paz	3020	1139	0.569	0.406	0.716	0.668	0.668	0.598
La Unión	2803	2775	0.556	0.555	0.605	0.601	0.628	0.626
Morazán	2475	2466	0.536	0.535	0.637	0.630	0.619	0.616
San Miguel	3526	3327	0.595	0.585	0.722	0.709	0.689	0.681
San Salvador	5954	5748	0.682	0.676	0.841	0.833	0.765	0.761
San Vicente	2671	803	0.548	0.348	0.697	0.662	0.647	0.569
Santa Ana	3356	3014	0.586	0.568	0.709	0.700	0.687	0.679
Sonsonate	3252	2678	0.581	0.549	0.679	0.667	0.669	0.655
Usulután	2789	1754	0.555	0.478	0.666	0.631	0.655	0.617
<b>EL SALVADOR</b>	<b>4142</b>	<b>3624</b>	<b>0.622</b>	<b>0.599</b>	<b>0.744</b>	<b>0.729</b>	<b>0.704</b>	<b>0.691</b>

Notas: 1/ PPA\$

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

**Ajuste del IPH-1.** El índice de pobreza humana para los países subdesarrollados (IPH-1) incluye cinco variables: el porcentaje de población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años, la tasa de analfabetismo adulto, el porcentaje de población sin acceso a agua potable ni a servicios de salud, y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, tal como estas variables se definen en el apéndice técnico.

Para el ajuste "post-terremoto" de las primeras dos variables, cabe reiterar las consideraciones formuladas con relación a los índices de esperanza de vida y de alfabetización de adultos del IDH. La información disponible sobre el impacto de los terremotos no sustenta la hipótesis de que tales variables hayan sido afectadas sensiblemente, al menos en un horizonte temporal de corto plazo.

En el caso de las restantes tres variables del IPH-1, las ponderaciones utilizadas para simular el ajuste "post-terremoto" de sus respectivos valores se basan en lo siguiente:

- Para el porcentaje de la población sin acceso a agua potable, el ponderador utilizado se basa en la proporción de viviendas dañadas con respecto al total de viviendas en cada departamento.
- Análogamente, para simular el porcentaje de la población sin acceso a salud "post-terremotos", la ponderación utilizada se basa en la proporción de "unidades estandarizadas de salud" dañadas de la red hospitalaria pública.
- Para el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, el ajuste post-terremoto utiliza una ponderación que se basa en la población damnificada como proporción de la población total de cada departamento.



## CAPITULO 2

### ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR

El Cuadro 2.21 presenta los resultados de la simulación del impacto de los terremotos sobre el IPH-1 de acuerdo a las ponderaciones descritas en el apéndice. En el ámbito nacional, el IPH-1 se deteriora 3.6 puntos porcentuales, lo cual parece una cifra modesta considerando el impacto de los sismos. Sin embargo, como en el caso del IDH, ese deterioro promedio esconde impactos diferenciados importantes en el ámbito de los departamentos más golpeados. Por ejemplo, los valores del IPH-1 de Cuscatlán, La Paz y San Vicente aumentan 9.2, 8.8 y 8.2 puntos porcentuales, respectivamente.

Cuadro 2.21  
Impacto de los terremotos sobre el Índice de Pobreza Humana (IPH-1)

Departamento	Población sin acceso a agua potable		Población sin acceso a servicios de salud		Niños menores de cinco años con peso insuficiente		(P3)		IPH-1	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Ahuachapán	53.9	58.1	36.3	47.2	17.2	18.4	35.8	41.3	28.9	31.8
Cabañas	47.2	49.3	36.0	43.1	12.1	12.6	31.8	35.0	28.8	30.2
Chalatenango	30.3	30.3	34.9	39.3	18.0	18.0	27.7	29.2	23.9	24.6
Cuscatlán	43.1	57.6	18.9	44.1	12.7	16.5	24.9	39.4	19.2	28.1
La Libertad	30.2	41.5	31.1	44.6	10.0	12.5	23.8	32.8	18.6	24.0
La Paz	47.1	66.7	23.2	43.9	7.6	13.4	26.0	41.4	21.7	30.4
La Unión	58.3	59.3	31.5	31.5	17.0	17.3	35.6	36.0	31.2	31.4
Morazán	55.6	55.6	26.1	26.1	12.3	12.3	31.3	31.3	28.7	28.7
San Miguel	53.8	57.3	28.9	45.6	3.2	4.5	28.6	35.8	23.3	27.2
San Salvador	12.9	15.6	16.0	34.2	9.8	10.3	12.9	20.0	10.7	14.7
San Vicente	38.8	57.8	32.1	52.5	12.6	17.1	27.8	42.5	24.0	31.8
Santa Ana	39.8	41.3	29.2	36.2	13.9	14.3	27.6	30.6	22.2	23.8
Sonsonate	39.4	46.2	19.6	33.5	11.2	12.9	23.4	30.9	21.7	25.1
Usulután	59.8	72.7	21.2	34.1	11.3	16.2	30.8	41.0	27.0	32.1
<b>EL SALVADOR</b>	<b>34.0</b>	<b>40.6</b>	<b>24.1</b>	<b>36.4</b>	<b>11.2</b>	<b>12.8</b>	<b>23.1</b>	<b>29.9</b>	<b>19.2</b>	<b>22.8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 1999.

#### AJUSTE EN LA POBREZA DE INGRESOS

Para poder determinar el impacto sobre la pobreza de ingresos, se procedió a deducir del ingreso disponible de los hogares la pérdida de ingreso derivada de los efectos de los terremotos. Ello se hizo cuantificando la pérdida de ingreso debida a factores tales como la pérdida de empleos y/o de ingresos derivada de otras actividades económicas afectadas, así como la pérdida de ingreso imputable a los activos destruidos o dañados por los sismos<sup>6</sup>. El monto agregado del ingreso perdido así obtenido, fue luego deflactado por la inflación de 2000, para poderlo restar del ingreso nacional de 1999. En un segundo paso, los ingresos de los hogares de cada departamento, reportados en la EHPM de 1999, fueron ajustados por una estructura de ponderaciones construidas a partir de la participación proporcional de cada departamento en las pérdidas totales nacionales ocasionadas por los terremotos, y comparados con las líneas de pobreza relativa y pobreza extrema correspondientes a 1999.

<sup>6</sup> Para cuantificar la pérdida de ingreso derivada de los activos destruidos por los terremotos se estimó una función de producción agregada Cobb-Douglas  $Y = AK^{\alpha}L^{\beta}$ , donde A constituye un parámetro tecnológico que incluye una variable de tendencia así como variables de competitividad externa y de nivel de acumulación de capital humano. La estimación se efectuó mediante un modelo de corrección de errores con datos anuales para el período 1970-2000.



## CAPITULO 2

### ESTADO DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR

Los resultados obtenidos de la aplicación de este procedimiento permitieron determinar que como consecuencia del desastre ocasionado por los terremotos más de 225,000 personas (3.6% de la población total del país) que no eran pobres cayeron en una situación de pobreza; mientras que más de 200,000 personas (3.3% de la población total) cayeron en una situación de pobreza extrema. De acuerdo a las estimaciones, el nivel de pobreza del país habría aumentado por los terremotos de 47.5% a 51.1% y el de extrema pobreza de 20.3% a 23.6%.

El aumento tanto de la pobreza tanto total como extrema, sin embargo, habría sido mayor en la población de las zonas rurales, caracterizada ya por ser bastante más pobre, que en la de las zonas urbanas. De acuerdo a los cálculos, la población pobre total habría aumentado de 61.5% a 66.5% en el área rural y de 37.3% a 40% en el área urbana; y la población en pobreza extrema, de 31.3% a 36.1% en el área rural y de 12.4% a 14.6% en el área urbana.

El aumento de la pobreza de ingresos también se concentró en los departamentos de San Vicente, La Paz, Cuscatlán y Usulután.

De acuerdo a los nuevos valores estimados, San Vicente, La Paz y Usulután pasarían a ser los departamentos con mayores nivel de pobreza global y extrema, desplazando de esas posiciones a los departamentos de la zona norte del país y a Ahuachapán, tradicionalmente caracterizados por ser los más pobres.

Otro dato importante, es que los aumentos tanto de la pobreza total, como de la pobreza extrema fueron mayores para las personas de 0 a 17 años. En este estrato de edades, que abarca a la población que está viviendo las etapas de la niñez y la adolescencia, la pobreza total habría aumentado en 3.8% y la pobreza extrema en 4.1%. En síntesis como consecuencia del terremoto 98 mil niños y niñas se adicionan al 1.47 millones de niños y niñas que ya se encontraban viviendo en situación de pobreza total previo al terremoto.

Cuadro 2.22  
Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero en los niveles de pobreza de ingreso  
(En porcentaje de personas)

Condición de pobreza	Pre-terremotos		Post-terremoto		Variación porcentual	
	Extrema	Total	Extrema	Total	Extrema	Total
Rural	30.9	61.2	35.8	66.4	4.9	5.2
Urbana	12.2	37.6	14.5	40.2	2.2	2.6
Total País	20.1	47.5	23.4	51.2	3.3	3.7
<i>Por Departamento</i>						
Ahuachapán	43.6	66.6	44.9	67.8	1.4	1.2
Cabañas	46.8	71.9	47.1	72.3	0.3	0.4
Cuscatlán	15.7	43.9	24.6	58.3	8.8	14.3
Chalatenango	33.6	62.5	33.6	62.5	0.0	0.0
La Libertad	14.7	38.5	17.1	42.5	2.4	4.1
La Paz	22.9	55.4	40.0	73.7	17.0	18.3
La Unión	29.0	57.7	29.1	57.8	0.1	0.1
Morazán	33.0	64.7	33.0	64.7	0.0	0.0
San Miguel	21.5	50.5	22.6	51.6	1.1	1.1
San Salvador	8.5	32.7	9.0	33.5	0.5	0.9
San Vicente	34.6	64.9	54.6	81.1	20.0	16.2
Santa Ana	21.9	51.5	23.9	54.3	2.0	2.8
Sonsonate	20.9	54.6	25.7	58.6	4.8	4.0
Usulután	28.5	62.0	39.6	72.4	11.2	10.4

Fuente: Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999 y cifras oficiales de daños causados por los terremotos. PNUD.

Cuadro 2.23

Impacto de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero en los niveles de pobreza de ingreso  
(En porcentaje de personas de 0-17 años)

Condición de pobreza	Pre-terremotos		Post-terremoto		Variación porcentual	
	Extrema	Total	Extrema	Total	Extrema	Total
Pobreza rural	35.9	68.0	41.5	73.0	5.6	5.0
Pobreza urbana	15.7	46.1	18.5	48.8	2.7	2.7
Pobreza total país	25.3	56.5	29.4	60.3	4.1	3.8
<i>Por Departamento</i>						
Ahuachapán	51.0	72.9	52.4	74.3	1.4	1.4
Cabañas	53.1	78.7	53.6	79.2	0.5	0.5
Cuscatlán	18.5	50.7	29.1	66.4	10.6	15.7
Chalatenango	40.3	69.3	40.3	69.3	0.0	0.0
La Libertad	19.6	46.7	22.7	51.0	3.2	4.3
La Paz	27.2	63.6	46.8	80.2	19.6	16.6
La Unión	32.9	63.6	33.0	63.7	0.2	0.1
Morazán	37.0	70.3	37.0	70.3	0.0	0.0
San Miguel	26.9	58.9	28.3	59.9	1.3	1.0
San Salvador	11.1	41.7	11.7	42.8	0.7	1.0
San Vicente	40.8	73.1	62.8	87.0	22.0	13.9
Santa Ana	27.8	60.6	30.2	63.2	2.4	2.6
Sonsonate	25.7	62.9	31.5	67.0	5.7	4.1
Usulután	32.3	69.6	46.5	80.0	14.2	10.4

Fuente: Estimaciones propias con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999 y cifras oficiales de daños causados por los terremotos. PNUD

Tanto los valores post-terremotos del IDH como los del IPH-1 y la pobreza de ingresos apuntan a una configuración geográfica del impacto de los sismos que ha alterado sustancialmente el mapa territorial "pre-terremotos" del desarrollo humano y de la pobreza en El Salvador. El terremoto del 13 de enero, a pesar de su magnitud y alcance sobre la mayor parte del territorio nacional, tuvo un escaso impacto en los departamentos que presentaban menores niveles de desarrollo y una pobreza más extendida, como Chalatenango, Cabañas, Morazán y La Unión. Sus efectos más devastadores en términos de viviendas dañadas y población damnificada se concentraron en departamentos ubicados en un nivel de desarrollo humano intermedio, como La Paz y Usulután.

Análogamente, la devastación ocasionada por el terremoto del 13 de febrero se concentró en departamentos de desarrollo humano intermedio que habían salido relativamente bien librados del primer terremoto, como Cuscatlán, al tiempo que profundizó el daño ocasionado por el primer sismo a La Paz y San Vicente. Como resultado de ello, tres de los departamentos más golpeados por ambos sismos (La Paz, San Vicente y Usulután) han caído abruptamente de la situación intermedia de desarrollo humano en que se encontraban antes del 13 de enero, a una situación similar o incluso más precaria, en términos del IDH, del IPH-1 y el porcentaje de pobreza de ingresos, que la de los departamentos que antes de los terremotos se encontraban en las últimas posiciones en esos indicadores.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los terremotos de enero-febrero de 2001 han asestado un severo golpe a El Salvador. No es esperable que los indicadores de desarrollo humano elaborados en este informe deban sufrir cambios dramáticos para reflejar la magnitud de ese golpe. Muchas de las variables incluidas en los diversos indicadores capturan factores que muy difícilmente experimentan variaciones abruptas en el corto plazo (e.g. la tasa de analfabetismo, la esperanza de vida, etc.). Desde un punto de vista más formal, el hecho de que la mayoría de dichos indicadores sólo puede asumir

valores que van en un rango de cero a uno, genera una especie de "ilusión aritmética" que hace difícil percibir el orden de magnitud real del cambio experimentado por una determinada variable. Detrás de pequeños cambios en el valor de un indicador, sin embargo, pueden esconderse considerables variaciones en el nivel real de desarrollo humano.

Para El Salvador en su conjunto, la simulación efectuada en este informe muestra una reducción del IDH de un valor "pre-terremoto" de 0.704 a uno "post-terremoto" de 0.691. Ese cambio aparentemente desdeñable de 0.013 representa un retroceso de aproximadamente tres años en el nivel de desarrollo humano global del país. Al desagregar las variaciones de los indicadores por departamentos, los efectos de los sismos afloran con toda su crudeza, revelando su impacto diferenciado sobre la geografía del país. Para los departamentos más golpeados, como La Paz, San Vicente, Usulután y Cuscatlán, el impacto de los terremotos podría representar fácilmente un retroceso de seis u ocho años en sus niveles de desarrollo humano.

Si bien es cierto que -hasta cierto punto afortunadamente- los sismos no concentraron sus efectos más devastadores en los departamentos que presentaban anteriormente menor desarrollo humano y una situación de pobreza más intensa y más extendida (La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas), la nueva configuración territorial del desarrollo humano que ha surgido tras los terremotos ha ampliado considerablemente la base de la pirámide de pobreza. Departamentos como La Paz, San Vicente y Usulután, que anteriormente estaban ubicados en un lugar intermedio en la escala nacional del desarrollo humano, han quedado abruptamente relegados por los sismos a las últimas posiciones. Cuscatlán, que había logrado posicionarse en varios indicadores tras San Salvador y La Libertad, ha visto deteriorarse dramáticamente esa posición.

Desafortunadamente, la información disponible a la fecha no permite diferenciar sobre una base estadística suficientemente sólida el efecto de los terremotos en términos de la distinción rural-urbana. Aun así, los datos del censo post-terremotos efectuado por DIGESTYC indican un impacto mucho más pronunciado sobre las zonas rurales que sobre las urbanas en lo que respecta a número de viviendas dañadas y de población damnificada. De acuerdo al censo, los terremotos habrían dañado al 14.1% de las viviendas urbanas, en contraste con un 27% de viviendas dañadas en las áreas rurales. Adicionalmente, del total de viviendas urbanas dañadas, aproximadamente la mitad serían habitables; en cambio, dos tercios de las viviendas rurales habrían quedado inhabitables. Si este dato se considera representativo del impacto diferenciado de los terremotos sobre unas y otras zonas, ello implicaría que los sismos han exacerbado las asimetrías previamente existentes entre la población urbana y la rural en términos de sus niveles de desarrollo humano (IDH) y de la privación de satisfactores básicos (IPH-1).

Tal situación tiene implicaciones importantes de política pública para el país. Si el daño severo que los terremotos han infligido al tejido social del país no se enfrenta rápida y efectivamente, podría deteriorar en un período relativamente breve los logros alcanzados en materia de desarrollo humano y combate a la pobreza durante los 1990, más allá de lo que ya lo han hecho los terremotos. Ello implica la definición e implementación de una estrategia decidida de territorialización y descentralización de la inversión pública en el futuro inmediato.

La necesaria inversión que debe hacerse en gestión de riesgos no producirá beneficios sensibles a menos que incluya un énfasis en la reducción de la vulnerabilidad de los pobres ante situaciones de desastre. Puesto que los niveles de pobreza son más extendidos en las zonas rurales, una estrategia viable de gestión de riesgos involucra a la vez fuertes vínculos con los programas de combate a la pobreza y con el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo rural.

Revertir el retroceso experimentado y reconstruir lo destruido, especialmente en lo que toca a restaurar el tejido social afectado por los sismos, en materia de vivienda, educación, salud, oportunidades de ingreso, etc., constituye un ingente desafío que requiere la conjunción concertada de voluntades de todos los sectores sociales y políticos. El presente informe

constituye un componente de las diversas iniciativas que PNUD irá emprendiendo en el futuro inmediato y mediano para contribuir a ese propósito.

### **DESARROLLO HUMANO, LIBERTAD Y DEMOCRACIA.**

El concepto de desarrollo humano plantea tres aspectos fundamentales para entender el cambio de paradigma con respecto a otras concepciones de desarrollo: primero, la expansión del ingreso es un medio, no un fin en sí mismo; segundo, el desarrollo se sustenta en la formación de las capacidades humanas que posibilitan a los individuos convertirse en agentes; y, tercero, el desarrollo se manifiesta en las oportunidades que las personas tienen para hacer uso de las capacidades adquiridas. Capacidades y oportunidades, o bien, capacidades y realizaciones, son términos utilizados por Amartya K. Sen, integrante del grupo de consultores responsable del primer Informe de 1990.

En su ensayo "El bienestar, la condición de ser agente y la libertad", Amartya Sen explica en los siguientes términos una relación que considera fundamental entre las capacidades y el grado de libertad de una persona: "El conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realización a su alcance (...) Esto tiene el efecto de permitir tener en cuenta las libertades positivas que una persona tiene en un sentido general (la libertad "para hacer esto" o "ser aquello"). En los mismos términos, también señala que el conjunto de capacidades determina la existencia de elecciones genuinas para los individuos y por tanto definen la libertad para conseguir bienestar y, más que eso, determinan "la libertad de ser agente" de una persona (que) se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de cualesquiera metas o valores que considere importantes". Es una libertad no condicionada al objetivo de la consecución de bienestar, sino, más bien, de hacer con base en su concepción del bien (Sen, 1998).

En este sentido, el desarrollo humano como extensión de oportunidades debe concebirse como expansión de la libertad y como ampliación de la libertad de elección de las personas. Al señalar el papel de la libertad en el proceso de desarrollo, Sen indica que: "En este enfoque se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, "papel constitutivo" y "papel instrumental" de la libertad en el desarrollo" (Sen, 2000). El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las capacidades humanas para permitir elecciones genuinas a las personas. El papel instrumental se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades sociales a expandir el bienestar y la libertad "tout court" de las personas.

Sen (2000, p. 57) define cinco libertades instrumentales: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Además plantea la primacía de las libertades políticas sobre las necesidades económicas en el marco del desarrollo. "Hay tres consideraciones distintas –señala Sen– que nos indican la primacía general de los derechos políticos y liberales básicos:

- Su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social);
- Su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluida sus exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas);
- Su papel constructivo en la conceptualización de las "necesidades" (incluida la comprensión de las "necesidades económicas" en un contexto social).

Las ideas expresadas permiten plantear que el pleno funcionamiento de la institucionalidad democrática es fundamental para garantizar el desarrollo humano. Pero, ¿cuáles son las condiciones básicas de la relación entre democracia y desarrollo humano?, ¿cuáles son las condiciones de expansión que permiten profundizar el desarrollo humano?

En nuestra opinión, las condiciones básicas que la democracia proporciona para la expansión de las libertades (del desarrollo humano) tienen que ver con la vigencia de las llamadas "normas universales de procedimiento". Estas normas básicamente son las siguientes: el máximo órgano

político debe resultar de elecciones populares, libres, imparciales y frecuentes; el electorado debe constituirse por todos los ciudadanos y las ciudadanas, sin distinción de raza, credo, sexo o ingresos; todo el electorado debe tener igual voto; todo el electorado debe tener libertad para votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, para lo cual es de fundamental importancia la existencia de medios de comunicación independientes y libres de cualquier censura; deben existir alternativas reales de elección, es decir, el sistema electoral debe ser suficientemente competitivo; respeto a la voluntad de la mayoría y a los derechos de las minorías; igualdad ante la ley, derecho a la asociación, libertad de expresión pública de las ideas y derecho al debate sobre las políticas públicas (Bobbio y Mateucci, 1982)<sup>1</sup>.

Estas normas primarias proporcionan una base para el desarrollo humano, en tanto garantizan a las personas la capacidad para constituir gobiernos (principales diseñadores y ejecutores de las políticas públicas que enmarcan las libertades instrumentales), permiten demandar políticas en función de intereses y necesidades, toleran el debate de esas políticas y, de alguna manera, facultan para influir en su diseño, fundamentalmente por el peso que tiene la posibilidad real de la alternancia en el poder del Estado.

Es claro que entre el enunciado de las reglas del juego democrático y el juego mismo existen claras desviaciones, debidas fundamentalmente a dos elementos: la disociación entre los representantes y sus representados electores, y las dificultades de los electores para sancionar directa y expeditamente la conducta política de los representantes. Pero, lo que intentamos señalar es que el cumplimiento de la normativa democrática básica se constituye en el piso para edificar el desarrollo humano.

Ahora bien, si esas son las condiciones básicas en la relación democracia y desarrollo humano, ¿cuáles pueden ser las condiciones de expansión a partir de la institucionalidad democrática? En nuestra opinión estas condiciones son dos. La primera es la relativa convergencia de las dos concepciones clásicas de democracia liberal-representativa y directa-participacionista. La diferencia entre estos dos enfoques de ejercicio de la libertad puede resolverse garantizando, por una parte, que la libertad política sea la expresión, la garantía y el resultado del ejercicio de todas las otras libertades. Y por otra, que la participación ciudadana y el ejercicio de la soberanía sobre los asuntos públicos garanticen el control del poder y la revocabilidad de los cargos, sin sacrificar las libertades individuales a la autoridad del Soberano, aunque este sea la comunidad misma de los ciudadanos y las ciudadanas.

La segunda condición es la afirmación, consolidación y permanente interiorización de una cultura democrática en la comunidad de ciudadanos y ciudadanas, para que las instituciones democráticas se mantengan vivas, y no se claudique la libertad frente a las promesas de un Estado paternalista o a las arbitrariedades de un Estado autoritario. Como indica Alvaro Moisés: "la simple existencia de instituciones democráticas no es suficiente para acostumar a los ciudadanos -y ciudadanas- a las exigencias de los procedimientos democráticos" (Moisés, 1992).

La construcción de una cultura democrática facilita el funcionamiento efectivo de la normatividad del sistema político. Sin embargo, el comportamiento de la "clase política", en general, y del gobierno, en particular, pueden reforzar o debilitar esta cultura. Por tanto un accionar apegado a derecho y fundamentalmente justo es necesario para crear un "círculo virtuoso" entre cultura e institucionalidad democrática.

La relativa convergencia de las dos concepciones clásicas de democracia, y la afirmación, consolidación y permanente interiorización de una cultura democrática en la comunidad de ciudadanos y ciudadanas pueden considerarse condiciones de expansión. Esas condiciones garantizan lo que Sen llama "poder efectivo" en el ejercicio de la "libertad de ser agente", es decir, la libertad para conseguir los resultados elegidos, ya sea en función de su propio bienestar o en función de su propia concepción del bien<sup>2</sup>. Si alguien elige pasear y caminar libremente por la ciudad

---

<sup>1</sup> Estos autores consideran además a la democracia más que una ideología un método de gobierno.

<sup>2</sup> Esta libertad expandiría el horizonte de logro de desarrollo humano en termino de formación y utilización de las capacidades. En tanto expandiría al máximo las oportunidades del ser humano.



sin ser asaltado, y lo logra --porque las calles están libres de ese riesgo--, sin ejercer necesariamente el control de la seguridad de las calles, efectivamente tiene libertad y poder. Esta libertad y este poder dependen seguramente de su elección en materia de política de seguridad y de la interdependencia de esta elección con las libres elecciones de otros muchos individuos<sup>3</sup>.

### **LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA: CULTURA POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD.**

Las democracias o los regímenes políticos que, como en el caso salvadoreño, tienden a su configuración requieren de condiciones que hagan posible su aparición, instalación y subsistencia. Robert Dahl enumeró las garantías institucionales que, en la medida que dan la oportunidad de formular y manifestar las preferencias políticas y de recibir igualdad de trato por parte de los y las representantes del gobierno, se constituyen en requisitos indispensables de la democracia, o de lo que él da en llamar “poliarquía”<sup>4</sup> (Dahl, 1974). Dos décadas después y habiendo reflexionado ampliamente sobre las condiciones que posibilitan el funcionamiento de un régimen democrático, Dahl enumeró seis requisitos institucionales de la democracia: cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; y ciudadanía inclusiva. (Dahl, 1999)

Diversas experiencias históricas han mostrado, sin embargo, que siendo indispensables estas condiciones, la instauración democrática requiere de algo más. La democracia, en tanto régimen basado en el respeto a los derechos de las personas, las libertades civiles y las elecciones libres, necesita de otras condiciones, que van más allá del ámbito institucional, pero que no por ello son prescindibles. De acuerdo al mismo autor, las democracias necesitan que las instituciones de coerción social, el ejército y la policía, estén bajo el control de funcionarios y funcionarias elegibles; necesitan, además, que no haya un régimen exterior que sea hostil a la democracia; y, finalmente, requieren de lo que se ha dado en llamar una cultura política democrática (Dahl 1999). Es decir, requiere de un sistema de valores y normas sociales que apoye a un régimen con tales instituciones.

En su obra *El hombre político*, Lipset compara distintas sociedades a través de los registros de votación y las encuestas de opinión pública, y luego destaca la importancia de las relaciones psicosociales en la conformación de un sistema político democrático. Lipset también demuestra que la democracia está vinculada no sólo al desarrollo económico de una sociedad, sino también a las percepciones, las actitudes y las formas de pensar de los ciudadanos y las ciudadanas que median en esa relación, esto es, a la cultura política (Lipset, 1987). Según sus palabras: “La democracia requiere de una cultura política de apoyo a la misma, la aceptación por parte de la ciudadanía y de las elites políticas de los principios fundamentales de libertad de expresión, libertad de los medios de comunicación, libertad de asociación, los derechos de los partidos políticos, el estado de derecho, los derechos humanos y otros valores similares. Tales normas no se producen de la noche a la mañana” (Lipset, 1996, pág. 55). Lo anterior significa que a pesar de que un país tenga todas las condiciones institucionales para la implantación de la democracia, si la ciudadanía no comparte una serie de creencias, valores y conocimientos políticos, el régimen difícilmente podrá consolidarse.

En la misma línea, Alvaro Moisés indica que esas prácticas y normas guardan una relación de co-determinación con las condiciones institucionales de la democracia. De tal forma que “en ausencia de instituciones democráticas, se torna muy difícil desenvolver prácticas y hábitos democráticos (...), pero, de la misma manera, si la aceptación de la tolerancia política o de la superioridad de la ley (...) no son asumidas como algo que debe sobrevivir a las contingencias (...) las instituciones pierden su razón de ser, se deterioran y, por fin, desaparecen o se vuelven disfuncionales” (Moisés, 1992). Ramos, por su parte, propone a la cultura política como una de las condiciones sociopolíticas fundamentales para garantizar la gobernabilidad y, por tanto, el efectivo ejercicio de la autoridad, y no sólo como un factor de estabilidad del régimen democrático (Ramos, 1996).

---

<sup>3</sup> A. Sen desarrolla más extensamente este tema en la obra citada pp 92-97.

<sup>4</sup> Dahl acuña el concepto de poliarquía para referirse a los regímenes que en la práctica y en la actualidad funcionan sobre los principios democráticos pero que no llegan a constituirse en un sistema perfecto, y deja el término de democracia para referirse al sistema ideal.



Ahora bien, ¿cuáles son las características de la cultura política que permiten que la misma actúe a favor de la democratización? En otras palabras, ¿qué valores de la cultura política permiten la instalación, el mantenimiento y la consolidación de la democracia? La teoría converge más al decir que la cultura política es fundamental para la consolidación de la democracia que en identificar los valores básicos que confieren ese respaldo cultural al régimen democrático. Sin embargo, y con base en los planteamientos teóricos más extendidos de la actualidad, se pueden identificar tres grandes elementos de la cultura política que contribuyen a la democracia. En primer lugar, el apoyo al sistema político democrático, esto es, la legitimidad medida en términos de la confianza en las instituciones nacionales; en segundo lugar, la confianza interpersonal, es decir, qué tanto confía la ciudadanía en sus compatriotas; y en tercer lugar, en una línea afín a la noción de capital social, la pertenencia a la comunidad “cívica”, la cual no sólo es producto de la existencia de valores de confianza mutua, sino también de la vinculación de la ciudadanía a redes sociales de desarrollo cívico. Veamos rápidamente cada elemento indicado.

Lipset afirma que la estabilidad de cualquier democracia depende de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. La primera se refiere a los aspectos instrumentales de la actividad del gobierno en su relación con la ciudadanía; la segunda tiene que ver con la evaluación que hace esta última sobre aquél, en especial en la medida en que sus valores personales concuerden con los valores privilegiados por el sistema (Lipset, 1992). Lipset define además la legitimidad como “la capacidad de un sistema de engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1987).

En términos generales existe un acuerdo entre politólogos y sociólogos de que el apoyo al sistema, en tanto fuente de legitimidad, constituye uno de los valores fundamentales en la consolidación y estabilidad de un régimen democrático. Aunque, como se ha visto, la legitimidad en sí misma no es sinónimo o condición suficiente para la instalación de un régimen democrático. Según Linz y Stepan, un régimen democrático existe cuando está presente la convicción de que el régimen democrático es *the only game in town*. Es decir, cuando “una gran mayoría de la opinión pública, incluso en medio de grandes problemas económicos y de una profunda insatisfacción con los funcionarios, mantiene la creencia de que los procedimientos -y las instituciones democráticas constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva-, y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas democráticas” (Linz y Stepan, 1996).

Ahora bien, la legitimidad y su utilidad para la estabilidad y reproducción del sistema político no surgen de un día para otro. La misma se construye a través de la historia, en función de los acontecimientos sociales y políticos que enfrenta una sociedad, y se mantiene en virtud de la eficacia de los grupos gobernantes y del sistema político. De ahí que cuando en la sociedad se insertan procesos de transición a la democracia, como los experimentados en Centroamérica en los años 90, la legitimidad cobre una importancia de primera línea. Las democracias en construcción, sobre todo las que surgen luego de décadas de dictaduras y de sistemas autoritarios, necesitan ganar legitimidad, y la única manera de hacerlo la mayoría de veces es a partir de la eficacia del nuevo sistema y sus instituciones.

Los ciudadanos y las ciudadanas perciben como eficaces y, por lo tanto, legítimas a las instituciones que componen al sistema político. En esta línea, la confianza en las instituciones constituye uno de los componentes básicos, entre otros, de lo que se ha dado en llamar el *humus cultural* de la democracia (Berrocal y González, 2000). La confianza en las instituciones puede interpretarse, desde esta perspectiva, como el grado de apoyo al sistema político y su aparato institucional.

Seligson propone un modelo en el cual se conjugan los valores de tolerancia política y de apoyo al sistema como medida de una cultura política de sustento a la democracia<sup>5</sup>. Según él, en la

---

<sup>5</sup> Empíricamente Seligson prefiere medir el apoyo al sistema político no en base a la confianza en el gobierno de turno sino que en base a la confianza en la institucionalidad del país.

medida que un sistema político goza de apoyo por parte de la población —de la mayoría o de un sector importante— y en la ciudadanía prevalecen normas de tolerancia política, existen más posibilidades de que tal sistema se instale o consolide (Seligson y Córdova, 1995; Seligson y Carrión, sin fecha). Un sistema político puede gozar de apoyo por parte de la ciudadanía, pero si no prevalecen las actitudes de tolerancia, que permiten las libertades, no puede ser una democracia, sino un sistema autoritario. De la misma forma, una sociedad con elevados valores de tolerancia política, pero con muy bajos niveles de apoyo al sistema, puede reunir los requisitos para ser una democracia, pero sería inestable y daría lugar a espacios de regresión autoritaria.

Otras propuestas teóricas se han alejado de considerar la confianza institucional; en su lugar han plantado la confianza interpersonal entre los miembros de una sociedad como un valor clave para asegurar la estabilidad democrática. Inglehart, basado en la revisión de los procesos políticos y socioeconómicos de diversas sociedades, argumenta que la democracia estable depende de que en una sociedad prevalezcan los siguientes valores: satisfacción con la vida, confianza interpersonal y oposición al cambio revolucionario (Inglehart, 1997a; 1997b). Estos valores pueden surgir como producto de una historia social, cuando el estímulo al capitalismo genera crecimientos económicos que permiten su aparición, como sucedió en algunas sociedades europeas. O bien pueden aparecer como producto de factores históricos vinculados a la religión o la ideología. El mérito del planteamiento de Inglehart es que llama la atención sobre variables interpersonales que no siempre se consideran; sin embargo, deja de lado otras variables sistémicas de orden más social.

La confianza interpersonal ha sido incorporada también bajo otra perspectiva teórica. En los últimos años ha tomado auge la noción de capital social como producto del trabajo de Putnam sobre el impacto de los cambios institucionales en diversas regiones de Italia. Como capital social se entiende aquel sistema de normas de reciprocidad comunitaria y la existencia del compromiso cívico, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas (Putnam, 1993). Esta categoría conceptual ha sido objeto de muchas discusiones y ha sido puesta a prueba su pertinencia empírica con estudios que han arrojado resultados contradictorios (ver Shrader y Krishna, 2000). Pero, lo cierto es que pocos cuestionan la importancia de la existencia de redes de interacción social, como producto de la afiliación y participación de la ciudadanía en los grupos de carácter cívico, además de la relevancia de que los ciudadanos y las ciudadanas de una comunidad cuenten con ciertos grados de confianza recíproca que les permita llevar a cabo tareas conjuntas de eficacia política. En la medida que existan estas condiciones, la ciudadanía estará mejor preparada para relacionarse con las instituciones nacionales de forma efectiva, contribuyendo así a que la democracia funcione a su favor. Diferente es el caso de las comunidades donde la desconfianza, la desintegración social y el clientelismo político impiden que la institucionalidad funcione respetando los principios democráticos.

Sin duda, en la literatura actual se encuentra un acuerdo relativamente compartido de que los factores de confianza interpersonal, pertenencia y participación en las organizaciones sociales, y de confianza en las instituciones políticas pueden ser indicadores de la fragilidad o solidez de un sistema político para funcionar y reproducirse con legitimidad.

## **DESEMPEÑO Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO: PROCESOS E INSTITUCIONES**

### **LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA TRANSICIÓN**

En El Salvador, el proceso de transición inició con la firma de los Acuerdos de Paz de 1992. Ese proceso se caracterizó por el impulso y la ejecución de profundas transformaciones institucionales, orientadas intencionalmente a la creación de los espacios y condiciones necesarios para la instauración y la consolidación de un régimen político de carácter democrático (Ramos, 2000). Las transformaciones implicaron importantes reformas constitucionales y una inédita experiencia de reforma pactada del marco institucional vigente, lo que se tradujo en la creación, redefinición, anulación o sustitución de múltiples instituciones públicas.

La reforma político institucional iniciada con los Acuerdos constituyó un momento fundacional para la democracia salvadoreña. El camino adoptado fue una modernización y flexibilización del régimen político, dotándolo de las características de inclusividad de los actores, competitividad por medio de reglas claras que garantizaran relativas condiciones de igualdad, y la aceptación de la contienda electoral como único medio legítimo de acceso al poder (Briones y Ramos, 1995). En pocas palabras, la década de los 90 fue para El Salvador un período de transición del régimen político, entendiendo por tal concepto los patrones que determinan las formas y los canales de acceso al poder, los márgenes de acción de los titulares del poder, y las características de los actores que son admitidos y excluidos para acceder al mismo (O'Donnell y Schmitter, 1986). En definitiva, lo que estuvo en juego desde la etapa negociadora previa a la transición fue la transformación, no del depositario del poder, sino de los mecanismos, formas de acceso y ejercicio del poder (Córdova Macías, Pleitez y Ramos, 1998), es decir, del aparato jurídico e institucional.

Visto de forma muy sintética, las reformas de la normatividad jurídica y del marco institucional vigente que detonaron los acuerdos pueden agruparse al menos en tres grandes órdenes.

En primer lugar, las transformaciones tendientes a la desmilitarización de la vida política y de la sociedad. Aquí se incluye la reforma institucional y doctrinaria de la Fuerza Armada, lo que supuso un fuerte proceso de reducción, y depuración de sus miembros, redefinición de sus atribuciones, cambios en el sistema educativo y medidas para garantizar la sujeción del ejército al poder civil. También se comprende la creación de instituciones y doctrina de seguridad pública; fundamentalmente, la creación de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, con un nuevo marco normativo, doctrinario y con autonomía de la estructura y los mandos de la Fuerza Armada. Finalmente, pueden contarse aquí también todas aquellas medidas orientadas a posibilitar y garantizar la transformación de las estructuras político-militares del frente guerrillero en estructuras político partidarias.

En lo que a la reforma institucional de la Fuerza Armada se refiere, debe anotarse que fue uno de los procesos de transformación más exitosos y ejemplares que, adicionalmente, no concluyó con la ejecución de los contenidos definidos en los Acuerdos de Paz. En un segundo momento, que inicia en 1994, la misma institución armada impulsó la continuidad de la reforma militar con una propuesta de modernización formulada en el "Plan Arce 2000" (Córdova, 1995).

En el segundo orden de reformas se encuentran las del sistema de justicia. En su núcleo pueden contarse las que afectan directamente al sistema judicial, como la reorganización de la forma de elección de la Corte Suprema de Justicia; la redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura; la creación de la Escuela de Capacitación Judicial, integrada al CNJ; la readecuación presupuestaria, que otorga al órgano judicial una cuota del presupuesto general no menor al 6% de los ingresos corrientes. También se encuentra la orientada a generar una defensoría y promoción institucionalizada de los derechos humanos, a través de la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Más allá de lo establecido en los Acuerdos de Paz, durante los años 90 también se ejecutaron diversas reformas legales (constitucionales y de leyes secundarias) y reorganizaciones administrativas en las estructuras y procedimientos de la administración de justicia, algunas de las cuales aún no concluyen.

El tercer grupo de transformaciones democratizadoras fue el de las reformas al sistema político electoral. Con seguridad, este fue un escenario de trascendentales cambios, planteados desde el inicio como urgentes, de tal forma que el sistema permitiera en las elecciones de 1994 mayor inclusividad, transparencia y competencia. En su núcleo las reformas se centraron en la creación del Tribunal Supremo Electoral, como ente sustituto del Consejo Central de Elecciones; en múltiples e importantes cambios al Código Electoral; y en el fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el control y la supervisión del proceso electoral. En este ámbito, durante los 90, se introdujeron cambios adicionales a la legislación electoral; además, se colocó en la agenda de discusión política una serie de reformas democratizadoras y modernizadoras que no estuvieron presentes en el horizonte de los Acuerdos de Paz, pero que el desempeño del

sistema en los procesos electorales planteó como imprescindibles. Al concluir la década, empero, las mismas seguían formando parte de la agenda política pendiente.

#### EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL: DESEMPEÑO Y COMPETITIVIDAD.

En sentido estricto sólo con las elecciones generales de 1994 puede hablarse de elecciones libres y competitivas en el país. Eso, aun con los esfuerzos de inclusión política y al ejercicio del sufragio que se impulsaron en la década de los 80. Tales elecciones (para los órganos Ejecutivo y Legislativo, concejos municipales y Parlamento Centroamericano) cerraron la etapa política iniciada con el golpe militar de octubre de 1979.

El primer hito electoral de la etapa anterior se encuentra en marzo de 1982, con la elección de la Asamblea Constituyente que redactaría la Constitución de la República actualmente vigente. Desde entonces han tenido lugar siete elecciones legislativas y cuatro presidenciales (ver Cuadro 3.1). El sistema electoral salvadoreño establece que las elecciones legislativas se celebren cada tres años, mientras que las presidenciales, cada 5 años<sup>6</sup>. Dado que ambos tipos de comicios se organizan bajo sistemas electorales diferentes, el análisis de la competencia partidista debe hacerse según el tipo de elección.

Cuadro 3.1  
Elecciones nacionales en El Salvador,  
1982-2000

Año	Tipo de elección
1982	Asamblea Constituyente
1984	Presidencial
1985	Asamblea Legislativa
1988	Asamblea Legislativa
1989	Presidencial
1991	Asamblea Legislativa
1994	Presidencial y Asamblea Legislativa
1997	Asamblea Legislativa
1999	Presidencial
2000	Asamblea Legislativa

Fuente: Elaboración propia.

**La competencia partidista en las elecciones presidenciales.** Desde 1994 se han celebrado dos elecciones para la Presidencia y Vicepresidencia de la República. En ambas ha ganado el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) con un amplio margen<sup>7</sup> sobre su principal rival (una coalición encabezada por el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). En 1994, aunque fue necesaria una segunda vuelta,<sup>8</sup> ARENA superó por 20 puntos porcentuales a la coalición FMLN-CD-MNR en la primera vuelta<sup>9</sup>. Siguiendo la lógica del sistema de segunda vuelta electoral esta distancia porcentual se incrementó todavía más. En 1999, ARENA superó por 22.9 puntos porcentuales a otra coalición del FMLN con la Unidad Social Cristiana (USC). En este año no fue necesaria la segunda vuelta, puesto que ARENA alcanzó la mayoría absoluta en primera vuelta.

Con las cifras señaladas puede notarse fácilmente el predominio de ARENA en las elecciones presidenciales. Este predominio se prolonga desde 1989, cuando ARENA ganó la Presidencia de la República por primera vez. En aquel año este partido ganó también en primera vuelta, con 53.8 por ciento de los votos y un margen de victoria de 17.8 sobre el Partido Demócrata Cristiano. El predominio de ARENA se ve favorecido por la dinámica de la competencia partidista, que puede calificarse de pluralismo polarizado.

<sup>6</sup> Las elecciones de concejos municipales son simultáneas con las de diputados.

<sup>7</sup> Diferencia porcentual de votos entre el partido ganador y el segundo con más votos.

<sup>8</sup> El Código Electoral exige la mayoría absoluta de los votos válidos para que un partido o coalición gane las elecciones presidenciales.

<sup>9</sup> CD = Convergencia Democrática y MNR = Movimiento Nacional Revolucionario.

Lo anterior significa, en primer lugar, que en El Salvador se ha configurado un multipartidismo. Así se constata por la cantidad de partidos inscritos en el registro electoral y que han participado en los diversos procesos electorales, y también por el peso político de los principales partidos. Este peso político-electoral puede ser medido a través del número efectivo de partidos (N) ó mediante el índice de fraccionalización de Rae (F). El número efectivo de partidos (N) es un índice desarrollado por M. Laakso y R. Taagepera. Es muy utilizado en la investigación política comparada y se puede calcular tanto a partir de los votos como de los escaños mediante las fórmulas  $N = 1/ \sum Vi^2$  o  $N = 1/ \sum Si^2$ , donde  $V_i$  y  $S_i$  son las proporciones de votos y escaños del i-ésimo partido. El índice de fraccionalización de Rae (F) es un índice equivalente para medir el número de partidos de un sistema (N) y puede calcularse mediante la fórmula:  $F = 1 - (1/N)$ .

El Cuadro 3.2 muestra la evolución de estos índices para el caso de las elecciones presidenciales, incluyendo las de 1984 y 1989 con el objeto de obtener una mayor perspectiva temporal. Como puede apreciarse, salvo para el caso de 1989, el valor de N está más cerca de 3 que de 2, así como F está entre 0.63 y 0.69. Estos valores niegan cualquier afirmación a favor de un supuesto bipartidismo y más bien confirman la existencia de un multipartidismo.

Cuadro 3.2  
Número efectivo de partidos e índice de fraccionalización  
Elecciones presidenciales: 1984-1999

Año electoral	N	F
1984	3.2	0.69
1989	2.4	0.58
1994	3.0	0.67
1999	2.7	0.63

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El triunfo de ARENA también se ha visto favorecido por la dirección que adopta la competencia partidista. El hecho de que el sistema salvadoreño de partidos se haya configurado como un pluralismo polarizado significa que el electorado que vota tiende a alinearse hacia los extremos del espectro ideológico. Este tipo de comportamiento expresa el impacto del posicionamiento de los partidos como sistema. En el país se ha configurado una dinámica en la que prevalecen los impulsos centrífugos (hacia los extremos) sobre los centrípetos (hacia el centro). Síntoma de este tipo de competencia es la restringida posibilidad de desarrollo de partidos de centro.

Además de centrífuga, la competencia partidista es polarizada, es decir, los polos electorales que concentran las mayores cantidades de votos válidos tienden a alejarse el máximo posible<sup>10</sup>. El índice N sugiere la existencia de cerca de tres polos; sin embargo, dos de ellos (los representados por ARENA y FMLN) polarizan el sistema.

La polarización es posible medirla mediante la distancia ideológica, que expresa lo que dos grupos del electorado o de los partidos políticos principales difieren en su auto-ubicación de identificación que, en política comparada, suele ser la escala izquierda-derecha. Cuanto mayor es la distancia ideológica, mayor es la polarización del sistema. Cuanto menor es esa distancia, el sistema tiende a tener una competencia moderada. Colocados en una escala de 1 a 10, donde 1 representa la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha, los diputados y las diputadas de ARENA en el período 1994-1997 se auto-ubicaban en una posición promedio de 6.8, mientras que los legisladores y las legisladoras del FMLN, en el mismo periodo, se auto-ubicaban en 2.9 como promedio. Para la legislatura 1997-2000, los diputados y las diputadas "areneros" se auto-ubicaban en 7.7, mientras que los "efemelenistas" mostraban una auto-

<sup>10</sup> Un sistema es unipolar cuando un partido o coalición concentra la mayor cantidad de votos. Esta situación es normal en los sistemas de partidos predominantes. Un sistema es bipolar cuando son dos partidos o coaliciones los que concentran la mayor cantidad de votos. El típico caso es el bipartidismo. Un sistema es multipolar cuando hay más de dos polos electorales. Esta situación puede presentarse en el multipartidismo.



ubicación promedio de 1.9<sup>11</sup>. Como puede notarse, la distancia ideológica entre ambos grupos de parlamentarios tiende a aumentar. La diferencia en los posicionamientos de ambos grupos ha pasado de 3.9 a 5.8, entre los periodos 1994-1997 y 1997-2000.

Finalmente, el Cuadro 3.3 muestra los partidos y/o coaliciones que participaron en las elecciones de 1994 y 1999. Puede notarse cómo entre ambas elecciones aparecieron y desaparecieron partidos. Este fenómeno manifiesta otra característica del sistema salvadoreño de partidos: la fluidez de su oferta partidista. También conviene hacer notar que los partidos más viejos (Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano) no son los más fuertes. Ese lugar está reservado para los partidos que surgieron en la época de la guerra civil y que, de alguna manera, fueron sus protagonistas: ARENA y FMLN.

Cuadro 3.3  
Oferta partidista en elecciones presidenciales, 1994 y 1999

Año	Oferta Partidista	Total de partidos y/o coaliciones
1994	ARENA, FMLN-CD-MNR, MAC, MU, MSN, PCN y PDC.	7
1999	ARENA, CDU, FMLN-USC, LIDER, PCN, PDC y PUNTO	7

Fuente: Elaboración propia con base a información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

**Competencia partidista en las elecciones legislativas.** Desde 1994 hasta 2000 se han celebrado tres eventos para elegir diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa en el país. El partido más votado en los tres procesos electorales ha sido ARENA, pero su margen de victoria se ha ido reduciendo. Este comportamiento manifiesta mayor competitividad o una incertidumbre cada vez mayor sobre los resultados electorales. Por otro lado, el segundo partido más votado ha sido el FMLN, el que ha aumentado cada vez más su caudal electoral, pasando de 21.4 por ciento de los votos válidos, en 1994, a 35.2 por ciento, en 2000. Este constante incremento (en 1997 logró un 33.0 por ciento) le ha permitido, gracias al funcionamiento efectivo del sistema electoral, constituirse en la primera fuerza parlamentaria del país con 31 diputados, en 2000 (2 más que ARENA que, sin embargo, siguió siendo la primera fuerza electoral en 2000). Adicionalmente, el sistema de asignación de escaños legislativos posibilita fenómenos de desproporcionalidad entre el peso electoral y el peso político de los partidos. Por ejemplo, con apenas el 8.82% del total de votos válidos, el PCN alcanzó una cifra récord de 14 diputados, que equivale al 16.7% del total.

Cuadro 3.4  
Total de diputaciones en el periodo 2000-2003

Partido	FMLN	ARENA	PCN	PDC	CDU	PAN
Número de diputados departamentales por partido	24	22	12	3	2	1
Plancha Nacional	7	7	2	2	1	1
Total de diputados	31	29	14	5	3	2
% del total de diputados	36.90	34.52	16.67	5.95	3.57	2.38
Total votos válidos	426,289	436,169	106,802	87,074	--	--
% votos válidos	35.22	36.03	8.82	7.19	--	--

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE)..

Con las elecciones de 2000, el proceso parece mostrar con mayor claridad una tendencia político-electoral orientada a la relativa estabilización de la fuerza de los partidos mayoritarios; en otras palabras, a un sistema polarizado con independencia del pluralismo de quienes compiten (Cuadro 3.5).

<sup>11</sup> Datos tomados de Elites Parlamentarias Iberoamericanas (1996). **Estudio 08: El Salvador.** Salamanca y Madrid: Universidad de Salamanca y Centro de Investigaciones Sociológicas. Y Elites Parlamentarias Iberoamericanas (1998). **Estudio 01: El Salvador.** Salamanca: Universidad de Salamanca

Cuadro 3.5  
Diputaciones obtenidas por partido en elecciones 1994, 1997 y 2000

AÑO	ARENA	FMLN	PCN	PDC	OTROS
1994	39	21	4	18	2
1997	28	27	11	10	8
2000	29	31	14	5	5
% del total 2000	34.52	36.90	16.67	5.95	5.95

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE)..

Como se ha indicado, esta característica del sistema político electoral en el escenario legislativo se ha venido configurando a partir de un aumento del peso de la fracción del FMLN, y de una disminución en el de la fracción de ARENA (Cuadro 3.5). Si bien ARENA ha acumulado un mayor caudal de votos en todos los eventos, su margen de victoria se ha reducido, al perder votos efectivos entre 1994 y 2000 (Cuadro 3.6). De un total de 605 mil 775 votos válidos, ARENA ha pasado a 436 mil 190. Esto quiere decir que en seis años ha disminuido en 169 mil 585 votos. Por el contrario, el FMLN pasó, en el mismo periodo, de 287 mil 811 a 426 mil 298 votos válidos, logrando un incremento de 138 mil 487 votos.

Cuadro 3.6  
Margen de victoria en elecciones legislativas, 1994-2000

Año	Partidos	Margen de victoria electoral
1994	ARENA/FMLN	23.6
1997	ARENA/FMLN	2.4
2000	ARENA/FMLN	0.8

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Sin duda, dos son los partidos que determinan la competencia partidista, pero esto no deriva por necesidad en un bipartidismo, en lo que corresponde a la participación electoral. El Cuadro 3.7 muestra la evolución del número efectivo de partidos y del índice de fraccionalización para las elecciones legislativas, incluso desde 1982. Además del dato calculado con los votos válidos para cada partido, se muestra el valor del número efectivo de partidos, según los escaños obtenidos por cada uno de ellos. Como puede notarse, los índices promedios están por arriba del tres (para el caso de N) y muy cercanos a 0.7 (para el caso de F). Estos valores indican que el sistema de partidos, para el caso de las elecciones legislativas, es también un multipartidismo. En la medida que son los mismos partidos (ARENA y FMLN) los que imponen la dirección de la competencia, como en el caso de las elecciones presidenciales, el sistema corresponde a un pluralismo polarizado.

Cuadro 3.7  
Evolución del número efectivo de partidos e índice de fraccionalización, en elecciones legislativas, 1982-2000

Año	Nv	Ns	Fv	Fs
1982	3.4	3.2	0.71	0.69
1985	2.7	2.6	0.63	0.62
1988	2.7	2.4	0.63	0.58
1991	3.3	3.0	0.70	0.67
1994	3.5	3.1	0.71	0.68
1997	3.9	4.1	0.74	0.76
2000	3.7	3.5	0.73	0.71
Promedio	3.3	3.1	0.69	0.67

Nota: Nv = Número efectivo de partidos electorales, Ns = Número efectivo de partidos parlamentarios,

Fv = Índice de fraccionalización electoral, Fs = Índice de fraccionalización parlamentario

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE).



El Cuadro 3.8 muestra la evolución de la oferta partidista entre 1994 y 2000. De nuevo se observa la frecuente aparición y desaparición de partidos de una elección a otra, es decir, la fluidez de la oferta partidista (Artiga-González, 2000). De los nueve partidos que participaron en 1994, únicamente seis alcanzaron escaños; en 1997 participaron 12 partidos, pero sólo 9 se adjudicaron escaños; finalmente, en 2000, de los nueve partidos contendientes sólo seis obtienen escaños.

Cuadro 3.8  
Evolución de la oferta partidista en elecciones legislativas, 1994-2000.

Partidos	1994	1997	2000
ARENA	X	X	X
FMLN	X	X	X
CD	X	X	-
MNR	X	-	-
MAC	X	-	-
MU	X	X	-
MSN	X	X	-
PCN	X	X	X
PDC	X	X	X
PL	-	X	-
PLD	-	X	X
PRSC	-	X	-
PUNTO	-	X	-
MAS	-	X	-
CDU	-	-	X
PAN	-	-	X
USC	-	-	X
PPL	-	-	X
Total	9	12	9

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE).

**Los resultados municipales.** Las formulaciones sobre las características del sistema en el orden legislativo, aplican indudablemente para las elecciones municipales. Si bien en este caso es donde, para las elecciones de 2000, los resultados transformaron más la distribución del poder político. El pluralismo polarizado que se ha señalado con anterioridad puede verse reflejado también en los resultados de las elecciones locales (Cuadro 3.9).

Cuadro 3.9  
Total de municipalidades ganadas por partido en las elecciones del 2000

	ARENA	FMLN	CDU	PDC	PCN	PAN	USC	PLD	PPL
Total	127	79 <sup>1/</sup>	4	16	33	1	2	0	0

Nota: 1/ En el caso de los resultados del FMLN se incorpora a los municipios ganados por el FMLN solo o en coalición con otros partidos (PDC, USC, CD).

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Visto diacrónicamente, tal característica se perfila con un alto grado de robustez, pues el incremento de poder municipal que han obtenido los partidos de izquierda y centro izquierda se perfila como un elemento que abona a la polaridad del sistema, pese al pluralismo de la competencia y a la fluidez de la oferta partidista, que en el orden local se ha comportado de manera similar al legislativo.

Cuadro 3.10  
Municipalidades ganadas por principales partidos, 1994, 1997 y 2000

Partidos	1994	1997	2000
ARENA	207	160	127
FMLN <sup>1/</sup>	15	54	79
PDC <sup>1/</sup>	29	19	16
PCN	10	18	33

Partidos	1994	1997	2000
Otros	0	11	7

Nota: 1/ Los totales de los partidos FMLN y PDC incluyen municipalidades ganadas individualmente o coaligados con otros partidos.

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Sin duda, el cuadro anterior muestra importantes modificaciones operadas en la correlación de fuerzas durante el período, y ellas afirman con mayor consistencia las tendencias y características del sistema político electoral que se han señalado.

En resumen, en la década de los 90, el sistema de partidos ha fortalecido las características de multipartidismo, pero con competencia polarizada. Es así que tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas se comporta como un pluralismo polarizado. Adicionalmente, en ambas competencias muestra problemas de inestabilidad de su oferta partidista en el transcurso del tiempo. Es decir, no logra consolidar su oferta partidista manteniéndose en un estado de fluidez. Con todo, los avances en materia de libertad y competitividad en el sistema han sido notables, y los resultados muestran un asentamiento cada vez mayor del estado de derecho y el respeto al principio de alternabilidad.

**Sistema político electoral, participación y equidad de género.** Más allá de las características del sistema en cuanto a inclusión y competitividad de los actores partidarios, un factor igualmente importante es la participación ciudadana y, particularmente, la equidad de género en las posibilidades de competir y acceder al ejercicio del poder político.

El gobierno de El Salvador se comprometió a cumplir los acuerdos de la Conferencia de Beijing, en 1995, por medio de la creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), en 1996, y la aprobación de la Política Nacional de la Mujer como política de Estado, en 1997. La última planteó como objetivo estratégico, para el período 1996-1999, lograr la equidad de género actuando en nueve áreas de trabajo: igualdad ante la ley, violencia contra la mujer, educación, salud, agricultura y trabajo, medio ambiente, participación política y ciudadanía, medios de comunicación y familia.

En el área de participación política y ciudadanía se plantearon cuatro objetivos específicos: promover la participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas en los ámbitos nacional y municipal; fomentar el ejercicio y reconocimiento social y político de los derechos ciudadanos de las mujeres; impulsar la participación igualitaria de las mujeres y los hombres en las estructuras públicas y privadas de poder, desarrollando su capacidad y liderazgo para tener acceso a la toma de decisiones; y promover y fortalecer la organización social y política de las mujeres, potenciando su capacidad asociativa y de interlocución con los poderes públicos y privados.

Una evaluación de la CEPAL sobre los avances de la Política Nacional de la Mujer en el área en cuestión plantea como avances lo siguiente: “en el tema de la participación ciudadana y política se propuso una reforma al Código Municipal para crear, en el Concejo Municipal, una Comisión de Seguimiento del tema de la mujer y se suscribió una carta de entendimiento entre el ISDEMU y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal para crear la Unidad de Género e incorporar la perspectiva de género en los concejos municipales. Además, se llevó a cabo una campaña nacional de sensibilización para promover la documentación y expedición de carnés para mujeres; a través del Tribunal Supremo Electoral se desarrolló un plan de fortalecimiento de la participación ciudadana de la mujer, y se actualizó el registro electoral con desagregación de la información por sexo. Esta iniciativa ha sido complementada con un plan de capacitación para partidos políticos que promueve la participación en este ámbito” (CEPAL, 2000).

Más modestos son, empero, los resultados que reportan otras evaluaciones. Un informe técnico del Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU) sólo destaca como hecho relevante en el área en cuestión la firma de un convenio de cooperación entre el ISDEMU y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) para asesorar la incorporación de la perspectiva de género en los concejos municipales, como un medio para promover la

participación de mujeres a escala local. Según el IMU, a mediados de 2000, no existían indicadores que evidenciaran la creación de las comisiones de seguimiento de la mujer en los concejos municipales, y solamente la Alcaldía de San Salvador había aprobado una política municipal de género y una comisión de seguimiento (Quintana y García Corral, 2000). Por su parte, la Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing (capítulo El Salvador) plantea que: “Existen graves obstáculos en la implementación, en la decisión y en la acción política para operar la justicia hacia las mujeres. Tanto desde altos niveles gubernamentales como de estructuras intermedias no existe una política por superar los mecanismos culturales en los comportamientos y la visión de los operadores de la gobernabilidad del país que impiden el acceso de las mujeres a altos puestos políticos” (Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing, 2000).

No obstante que se reconocen logros oficiales en la implementación de acciones a favor de la participación política y ciudadana de las mujeres, los principales indicadores cuantitativos de avances sobre la igualdad de género en este ámbito muestran resultados poco satisfactorios.

Una dimensión de la participación política y ciudadana de las mujeres tiene que ver con los partidos políticos, los cuales, hoy por hoy, continúan siendo la puerta de acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder. Según Htun, “El avance de las mujeres a puestos de poder dentro de sus partidos ayudará a promover la agenda de los derechos de las mujeres en las políticas nacionales” (Htun, 2000). Una evaluación somera de este avance en el país arroja resultados pesimistas (Cuadro 3.11). El FMLN ha incorporado en sus Estatutos una cuota del 35% para la participación de mujeres en sus organismos de dirección y en sus candidaturas a puestos de elección popular. En cambio, el resto de partidos sigue caracterizándose por una actitud de indiferencia en torno a la participación de las mujeres en sus estructuras de poder. En 1999, las mujeres tenían una participación global del 36% con respecto al total de miembros que integraban los organismos de dirección de los partidos inscritos. En ese año, ARENA reportó uno de los más bajos índices de participación femenina: una mujer en el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA), donde hay 13 puestos disponibles.

Cuadro 3.11  
Porcentaje de mujeres y hombres que ocupan cargos de dirección en los partidos políticos legalmente inscritos, 1999.

Partido	Mujeres		Hombres		Total
	Número	% del total	Número	% del total	
ARENA	1	7	12	93	13
Convergencia Democrática	11	14	65	86	76
FMLN	17	32	35	68	52
PCN	1	6	14	93	15
Partido Demócrata	2	11	16	88	18
PLD	6	37	10	62	16
PPL	2	13	13	86	15
PAN	0	0	10	100	10
USC	1	4	22	95	23
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>17</b>	<b>197</b>	<b>83</b>	<b>238</b>

Fuente: Tomado de “Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia de la Mujeres por parte del Gobierno de El Salvador”, Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing (capítulo El Salvador), página 84.

Suele afirmarse que las oportunidades de las mujeres para ejercer el poder tienden a ser mayores en los gobiernos locales. Sin embargo, esta suposición no concuerda con la realidad empírica que muestra la estructura de género de esos gobiernos. Como puede verse en el Cuadro 3.12, las mujeres representan apenas un 8% del total de alcaldes y alcaldesas, el 12.6% de los síndicos/as y el 20.6% de los regidores/as propietarios/as y el 22.8% de los regidores/as suplentes. Según esos datos, la participación de las mujeres en el poder local parecen establecer

**CAPITULO 3**  
**AMPLIACION Y PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRACIA**

una tendencia progresiva en la medida que las posiciones implican menos autoridad y capacidad de decisión.

Cuadro 3.12  
Participación de mujeres y hombres en los gobiernos locales Elecciones 2000

Cargos	Mujeres		Hombres		Total
	Número	% del total	Número	% del total	
Alcaldes/as	21	8.0	241	92.0	262
Síndicos/as	33	12.6	229	87.4	262
Regidores/as Propietarios/as	272	20.6	1047	79.4	1,319
Regidores/as Suplentes	239	22.8	809	77.2	1,048

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados oficiales de elecciones municipales de marzo de 2000 registrados por el Tribunal Supremo Electoral.

El Cuadro 3.13 nos muestra como se comporta la tendencia de participación de las mujeres en los gobiernos municipales de acuerdo a su distribución departamental.

Cuadro 3.13  
Participación de mujeres y hombres en los gobiernos locales por departamento, 2000

Departamento	Alcaldes/as			Síndicos/as			Regidores/as Propietarios/as			Regidores/as Suplentes		
	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H	T
San Salvador	4	15	19	0	19	19	49	121	170	25	51	76
Santa Ana	1	12	13	1	12	13	10	67	77	10	42	52
San Miguel	0	20	20	2	18	20	12	94	106	14	66	80
La Libertad	2	20	22	2	20	22	37	101	138	24	64	88
Usulután	2	21	23	3	20	23	26	90	116	24	68	92
Sonsonate	0	16	16	1	15	16	21	77	98	14	50	64
La Unión	2	16	18	2	16	18	15	81	96	12	60	72
La Paz	2	20	22	3	19	22	20	72	92	20	68	88
Chalatenango	2	31	33	4	29	33	14	86	100	27	105	132
Cuscatlán	3	13	16	2	14	16	16	54	70	19	45	64
Ahuachapán	1	11	12	1	11	12	19	55	74	9	39	48
Morazán	1	25	26	6	20	26	12	70	82	17	87	104
San Vicente	1	12	13	3	10	13	11	45	56	13	39	52
Cabañas	0	9	9	3	6	9	10	34	44	11	25	36
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>241</b>	<b>262</b>	<b>33</b>	<b>229</b>	<b>262</b>	<b>272</b>	<b>1047</b>	<b>1319</b>	<b>239</b>	<b>809</b>	<b>1048</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados oficiales de elecciones municipales de marzo de 2000 registrados por el Tribunal Supremo Electoral.

Respecto a la participación en los órganos de poder del Estado, los resultados recientes también muestran una situación deficitaria para las mujeres. Así, por ejemplo, durante las últimas cuatro legislaturas de la Asamblea Legislativa, en el periodo 1991-2001, las mujeres han representado en promedio el 11.31% del total de parlamentarios, mientras que los hombres han mantenido una participación promedio del 88.69% (Cuadro 3.14).

Cuadro 3.14  
Participación de mujeres y hombres en la Asamblea Legislativa,  
1991-1994, 1994-1997, 1997-2000 y 2000-2002

Cargos Legislativos		1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000- 2003
Hombres	Número	77	75	70	76
	% del total	91.7	89.3	83.33	90.48
Mujeres	Número	7	9	14	8
	% del total	8.3	10.7	16.67	9.52

**CAPITULO 3**  
**AMPLIACION Y PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRACIA**

Total	84	84	84	84
-------	----	----	----	----

Fuente: Elaborado a partir del "Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia de la Mujeres por parte del Gobierno de El Salvador", Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing (capítulo El Salvador).

Adicionalmente, las mujeres han tendido a ser excluidas de las estructuras legislativas desde las cuales en la práctica se ejerce el poder real: la Junta Directiva y la Comisión Política. En la actual Asamblea Legislativa existe solamente una mujer que participa en ambas instancias (Cuadro 3.15).

Cuadro 3.15  
Participación de hombres y mujeres  
en los cargos de dirección de la Asamblea Legislativa

Nivel de dirección	Hombres		Mujeres		Total
	Número	% del total	Número	% del total	
Junta Directiva	12	93.0	1	7.0	13
Comisión Política	14	94.0	1	6.0	15

Fuente: Elaboración propia sobre la base de listados oficiales de comisiones de Asamblea Legislativa.

En lo que corresponde al Órgano Ejecutivo, las mujeres ocupan solamente el 23% de los puestos ministeriales y apenas un 12% de los viceministeriales. Esta baja participación de mujeres en el Órgano Ejecutivo repercute en las posibilidades que el país tiene de avanzar en la implementación de medidas a favor de la equidad de género, especialmente en el área de la política económica. Como expresa Htun (2000): "La escasa presencia de mujeres en la rama ejecutiva podría presentar un grave obstáculo para el progreso de los derechos de la mujer. La legislatura puede establecer un marco normativo para las políticas de los derechos de la mujer y reducir la discriminación sexual en las leyes existentes. Sin embargo, el ejecutivo está facultado para promover modificaciones presupuestarias, así como también transformaciones institucionales imprescindibles para poder hacer efectivos los derechos formales de la mujer (...) 15 países latinoamericanos ratificaron leyes para penalizar e impedir la violencia en contra de las mujeres, y las legislaturas enmendaron constituciones, códigos penales y civiles para reducir la discriminación sexual. Sin embargo, muchas de esas leyes presentan problemas en su ejecución y en la carencia de fondos suficientes (...) Para poder resolver la disparidad que existe entre los derechos abstractos de las mujeres y sus derechos reales se necesita un acto del poder ejecutivo" (Cuadro 3.16).

Cuadro 3.16  
Porcentaje de mujeres en el gabinete de Gobierno  
Periodos 1994-1999 y 1999-2004  
(En porcentajes)

Cargos	1994-1999	1999-2004
Ministerios	11	23
Viceministerios	11	12
Promedio	11	18.5

Fuente: Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing. (Capítulo El Salvador), página 88.

Finalmente, en lo que se refiere al sistema de justicia, el problema de la equidad de género en el ejercicio del poder público no muestra mayores diferencias respecto a los otros órganos del Estado. En la Corte Suprema de Justicia (función jurisdiccional), la participación de la mujer alcanza el 16% del total de las magistraturas, como puede verse en el Cuadro 3.17. La participación es aún menor si sólo se considera el total de magistrados y magistradas propietarios, donde la proporción de mujeres es apenas del 13%.

Cuadro 3.17  
Integración por género de salas de la Corte Suprema de Justicia

	Miembros Propietarios	Miembros Suplentes 1/

**CAPITULO 3**  
**AMPLIACION Y PROFUNDIZACION DE LA DEMOCRACIA**

	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Constitucional	0	5	1	4
Penal	0	3		
Civil	2	1	2	8
Contencioso-Administrativo	0	4		
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

Nota: 1/ Por disposición constitucional, sólo los Magistrados de la Sala de lo Constitucional son designados por la Asamblea Legislativa, el resto, aunque electos por ese mismo cuerpo, son designados por resolución interna de la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

Los datos de la distribución por salas pueden dar pie a un análisis más crítico. Sin duda, todas las salas se erigen como máximo tribunal en la materia de su competencia. Sin embargo, su nivel de influencia en las decisiones que impactan en la vida nacional no presenta el mismo peso específico. Es indudable que la Sala de lo Constitucional tiene mayor relevancia para la vida política del país, en tanto incide en decisiones trascendentales de carácter nacional; de ahí que la ausencia de mujeres en su integración es preocupante para los efectos de la equidad de género y la democratización del poder público. Lo mismo puede decirse de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que está llamada a realizar el control de la legalidad de las actuaciones públicas. Su incidencia en la vida nacional es muy elevada, y su importancia puede compararse con la de la Sala de lo Constitucional. Una situación similar se refleja en la Sala de lo Penal, que es el máximo poder punitivo del Estado. Aunque una decisión suya, salvo situaciones muy especiales, no tendrá incidencia directa en la toma de decisiones estatales, ella es depositaria de uno de los poderes más grandes con los que cuenta el Estado. Su integración, como la de las dos salas anteriormente citadas, reflejaría que la mujer está sistemáticamente excluida de la toma de decisiones trascendentales en el sistema de administración de justicia.

Es en la Sala de lo Civil donde se concentra el 100% de la participación de la mujer en la Corte Suprema de Justicia. En esta Sala confluyen, curiosamente, las decisiones sobre el derecho patrimonial y sobre el derecho social. Si partimos de la estigmatización de género orientada a la conceptualización de la mujer como un ser sensible, encargada del cuidado del hogar, no resultaría difícil sostener que la integración de esta Sala, al menos implícitamente, está sustentada bajo ese esquema.

La inequidad de género en la composición del máximo órgano de justicia es una característica que se observa desde la elección de la primera Corte Suprema de Justicia, luego de la vigencia de la Constitución de 1983.

Cuadro 3.18  
Integración por género de Corte Suprema de Justicia 1984-1989 hasta 2000-2003

	1984-1989		1989-1994		1994-1997		1997-2000		2000-2003	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Constitucional	0	5	0	5	0	5	0	5	0	5
Penal	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Civil	0	3	0	3	1	2	1	2	2	1
Contencioso-Administrativo	0	3	0	3	1	3	1	3	0	4
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

En el Cuadro 3.18 se muestra que, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se produjo una pequeña apertura a la participación de la mujer. Sin embargo, desde la Corte Suprema de Justicia de 1994 esa participación, en términos cuantitativos no ha variado, y en términos cualitativos, especialmente en el periodo 2000-2003, ha sufrido un cambio que reduce las posibilidades de las mujeres en la toma de decisiones de trascendencia nacional.



Una visión global de la integración por género de los distintos niveles de la administración de justicia (Cuadro 3.19) evidencia que en la medida en que se asciende en la escala jerárquica del Órgano Judicial, desciende la participación de la mujer en la toma de decisiones. En los Juzgados de Paz, que son el ámbito mínimo de poder jurisdiccional, la relación mujer/hombre es de 0.81, es decir, una distribución de género bastante equitativa. El nivel inmediato siguiente — Juzgados de Primera Instancia— la misma relación alcanza el índice de 0.63, lo que demuestra que casi hay el doble de hombres que de mujeres. En las Cámaras de Segunda Instancia, tal índice cae al valor de 0.15, que es similar al observado en la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 3.19  
Sistema de justicia: integración genérica

Entidad Jurisdiccional	Mujeres	Hombres
Cámaras de Segunda Instancia	7	46
Juzgados de Primera Instancia	83	132
Juzgados de Paz	137	169
<i>Total</i>	<i>227</i>	<i>347</i>

Fuente: Extraído de "Plazas por Sexo". Unidad de Presupuesto de la Corte Suprema de Justicia. Noviembre de 2000.

La apertura y funcionamiento de espacios para la participación de las mujeres en las cuestiones públicas no estriba sólo en la existencia de mecanismos jurídicos o institucionales objetivos, sino también en la conformación de un clima de subjetividad pública que los asimile o apropie. En este sentido, las percepciones y opiniones dominantes de la ciudadanía respecto a la participación política de las mujeres muestra tendencias relativamente optimistas.

Según un estudio reciente realizado (Diálogo Interamericano/Gallup Organization, 2000), la población salvadoreña residente en San Salvador expresa un nivel de mayor conciencia sobre la desigualdad de oportunidades que existe entre hombres y mujeres en la sociedad, al tiempo que manifiesta una mayor inclinación a aceptar/promover más participación de las mujeres en la política. Los datos del Cuadro 3.20 indican que, entre 1996 y 2000, la población del Area Metropolitana adquirió mayor conciencia acerca de la desigualdad de oportunidades sociales, probablemente como consecuencia de los esfuerzos por divulgar los derechos de las mujeres que hicieron organismos gubernamentales y no gubernamentales. En 2000, sólo 37% de las opiniones coincide en afirmar que existe igualdad de oportunidades sociales entre hombres y mujeres; opinión que ha disminuido en un 26% con respecto a la percepción de igualdad que la encuesta detectó en 1996.

Cuadro 3.20

Percepciones acerca de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. (En porcentajes)

Pregunta	Igual		A las mujeres		A los hombres	
	2000	Cambio <sup>1/</sup>	2000	Cambio <sup>1/</sup>	2000	Cambio <sup>1/</sup>
¿Cree usted que en este país la sociedad en general favorece al hombre y a la mujer por igual, o favorece a la mujer más que al hombre, o al hombre más que a la mujer?	37	-26	20	+ 9	39	17

Nota: 1/ Variación con respecto a Encuesta Gallup de 1996.

Fuente: Estudio de Liderazgo de la Mujer Latinoamericana, elaborado por The Gallup Organization, noviembre 2000.

La mayor conciencia sobre la desigualdad de género está correlacionada con una actitud optimista acerca de las posibilidades de participación política de las mujeres: el 75% de la población encuestada opina que las mujeres tienen las mismas oportunidades de acceso que los hombres a un cargo político; el 75% conoce al menos a una mujer que ocupa un alto puesto dentro del gabinete de gobierno, mientras que el 79% considera probable que en los próximos 20 años se elija a una mujer presidenta (Cuadro 3.21).

Cuadro 3.21



Percepciones acerca de la participación política de las mujeres salvadoreñas. (En porcentajes)

Pregunta	Sí	No	NS/NR
¿Cree usted que el hombre y la mujer tienen las mismas oportunidades de tener acceso a un cargo político en nuestro país, o cree que no es así?	75	22	3
¿Qué usted sepa, ¿hay mujeres que ocupan cargos jerárquicos en el Gobierno actual?	75	20	5
¿Cree que los votantes de nuestro país elegirían a una mujer como presidenta en los próximos 20 años?	79	13	8
¿Alguna vez votó por un líder político del sexo femenino para un cargo público?	31	65	4

Fuente: Estudio de Liderazgo de la Mujer Latinoamericana, elaborado por The Gallup Organization, noviembre de 2000.

El optimismo expresado, sin embargo, no se refleja en el comportamiento electoral actual de los entrevistados y las entrevistadas: apenas el 31% declara que alguna vez ha votado por una mujer. No obstante lo anterior, el 50% opina que el establecimiento de una cuota del 30% para ocupar candidaturas para puestos de elección popular por parte de los partidos políticos, constituiría una decisión acertada; mientras que solamente el 9% opina que sería una medida equivocada (Cuadro 3.22).

Cuadro 3.22

Percepciones acerca del establecimiento de una cuota del 30% de las candidaturas a puestos de elección de los partidos políticos en El Salvador. (En porcentajes)

Pregunta	Bueno	Malo	Desconozco	NS/NR
¿Cuál es su opinión general de esta cuota para las mujeres? ¿Cree que en general es algo bueno para el país o que es perjudicial para el país?	50	9	26	15

Fuente: Fuente: Estudio de Liderazgo de la Mujer Latinoamericana, elaborado por The Gallup Organization, noviembre del 2000.

En definitiva, si bien los avances en materia de equidad política de género no pueden considerarse aún satisfactorios, tal demanda y necesidad del sistema político encuentra en este momento un clima subjetivo de mayor sensibilidad para hacerla parte de la cultura política de la ciudadanía.

Con todo, sigue siendo necesario trabajar en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales adoptados para la implementación de los compromisos internacionales sobre equidad de género en materia de participación política y ciudadana de las mujeres. En tal sentido, tres parecen ser las principales debilidades de este mecanismo.

- La sostenibilidad y el afianzamiento de las políticas están concentrados en la figura de la “Primera Dama” y dependen, en gran medida, de su compromiso personal con el objetivo de empoderar y de equidad de género, y no así de una voluntad colectiva del aparato estatal. De acuerdo a CEPAL (2000), en El Salvador la adopción de la Política Nacional de la Mujer tuvo un “carácter *sui generis*” debido al impulso beligerante de la Primera Dama de ese período que favoreció el proceso de promoción e institucionalización de la equidad de género en el Estado y continuó más tarde esta labor como presidenta del ISDEMU; sin embargo, esa experiencia “está sufriendo todavía un cambio impredecible ante el nuevo gobierno que ha tomado el poder a partir de junio de 1999”.
- El carácter no vinculante de las medidas propuestas dentro de la Política Nacional de la Mujer para garantizar una mayor participación de las mujeres, ya que las políticas están formuladas en términos de “promover”, “fomentar”, “fortalecer” e “impulsar” esa participación política y ciudadana. Es decir que se trata de una política que no hace explícitas ni tampoco

se compromete con la adopción de acciones positivas que puedan garantizar el acceso de las mujeres a las estructuras del poder político.

- La debilidad de la institución responsable de la coordinación interministerial y del seguimiento de las acciones de la Política Nacional de la Mujer (ISDEMU), que se manifiesta, principalmente, en los bajos recursos presupuestarios que se le asignan, la alta rotación de su personal y la dependencia operativa de la institución con respecto a la agenda de la Primera Dama.

## **CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL Y DEMOCRACIA A FINES DE LOS NOVENTA**

### **TRANSICIÓN Y CULTURA POLÍTICA**

Ya se mencionó que los Acuerdos de Paz condujeron a profundas transformaciones institucionales orientadas intencionalmente a la creación de los espacios para la instauración y la consolidación de un régimen democrático (Ramos, 2000). Los acuerdos formales y las acciones institucionales emprendidas, sin embargo, no incorporaron de manera sustantiva la búsqueda y construcción de una cultura política a favor de la democracia. Las reformas políticas, tanto las previas, derivadas o posteriores a los Acuerdos de Paz no tomaron en cuenta este ámbito de la dinámica política del país, y rara vez ha sido considerado por aquéllos que construyeron el marco institucional de las transformaciones. Ello ha sucedido así, en parte, porque la cultura política no pertenece a la órbita institucional de los sistemas y, en parte, también porque, como lo indica Lipset, la transformación de la misma no se opera en plazos cortos —ni por reformas a los mandatos constitucionales—.

Pero la cultura política, y su importancia para la democratización, también ha sido soslayada, tanto por el sector político como por la mayor parte del académico. En buena medida ha ocurrido así debido al supuesto extendido de que toda la gente o, al menos la mayoría, deseaba vivir en un régimen democrático. Los estudios sobre el tema de la cultura política producidos localmente son escasos. Algunas encuestas han ido más allá de la opinión pública para recoger aspectos de la misma (Coleman et al., 1996) y varios estudios han analizado elementos de la cultura política salvadoreña (Seligson y Córdova, 1995; Briones y Ramos, 1995; Seligson et al., 2000; Ramos y Briones 1999), pero los resultados no han sido definitivos y sus conclusiones han sido, en algunos casos, discrepantes. Por ejemplo, algunos argumentan que la falta de eficacia gubernamental en la fase post-acuerdos constituye una fuente de ilegitimidad para el sistema político desde la población y que el mismo estaría erosionando la gobernabilidad del país (Coleman et al., 1995; Cruz, 2000). En cambio, otros trabajos han apuntado una tendencia lenta pero notable de construcción de un sistema de valores democráticos entre los salvadoreños (Seligson et al., 2000)

Por otra parte, los estudios de opinión y de cultura política, efectuados en la década de los 90, y con la transición ya en marcha han mostrado que el supuesto de que la mayoría de la gente deseaba vivir en un régimen democrático no contaba con evidencia firme (Seligson y Córdova, 1995; Cruz, 1999)<sup>12</sup>.

En las siguientes líneas se pretende pasar revista a algunos factores importantes de la cultura política salvadoreña, para establecer qué tanto ha favorecido la consolidación democrática y, por tanto, ha contribuido a la legitimidad del sistema. Esta revisión sobre la cultura política se enfocará en el análisis de los siguientes aspectos: la confianza en las instituciones, la legitimidad del sistema político, la tolerancia, la confianza interpersonal, la participación ciudadana y el sentido de ciudadanía. A su vez, se revisará la visión que tienen los salvadoreños y salvadoreñas sobre la situación del país y su apoyo al régimen democrático. Todos estos aspectos se evaluarán a partir de los datos ofrecidos por las encuestas o estudios de opinión disponibles y realizados en el último quinquenio.

---

<sup>12</sup> En realidad el primer estudio de cultura política en El Salvador fue llevado a cabo en 1989 por Ignacio Martín Baró al frente del IUDOP; sin embargo, el mismo no llegó a ver la luz pública porque su autor fue asesinado meses antes de la finalización de la investigación.

**VISION DEL PAÍS, CONFIANZA INSTITUCIONAL Y TOLERANCIA CIUDADANA**

A continuación se revisa la visión que la población tiene de la institucionalidad del país, partiendo de tres indicadores. En primer lugar, la confianza general del público frente a las instituciones: ¿cuánta confianza tienen los ciudadanos y las ciudadanas en las instituciones claves?, ¿cómo ha evolucionado esa confianza en los últimos años? En segundo lugar, los grados de confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en los últimos cuatro procesos electorarios, como reflejo particular de la credibilidad política-electoral. En tercer lugar se presentarán las opiniones que reflejan qué tanto los salvadoreños y las salvadoreñas se sienten satisfechos con el sistema político y con la democracia. Sin duda todos estos indicadores son útiles para sondear la legitimidad del sistema político luego de casi diez años de Acuerdos de Paz.

**La confianza en las instituciones.** Una revisión de los datos disponibles a finales de 1999 muestra que la población salvadoreña confía mucho menos en los partidos políticos que en cualquier otro tipo de institución u organización evaluada. De hecho, menos del 5 por ciento de la ciudadanía expresó completa confianza en los partidos políticos, y más del 50 por ciento mostró una incredulidad total hacia ese tipo de instituciones. Ello muestra, de entrada, la poca estimación que, ocho años después de la firma de los Acuerdos de Paz, los salvadoreños y las salvadoreñas sienten por las organizaciones llamadas a representarlos políticamente<sup>13</sup>. Esto no sólo se percibe en los partidos, sino también en las instituciones políticas más importantes, como son la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, que paradójicamente constituyen los órganos del Estado. A ellos se suma además el Tribunal Supremo Electoral, cuyo papel como administrador y mediador electoral le otorga un poder político importante en la dinámica institucional. En 1999, todas estas instituciones sufrían de los más bajos niveles de confianza ciudadana en comparación con otras como las alcaldías, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil que resultaban mejor posicionadas frente a los ojos del público.

Cuadro 3.23  
Confianza en las instituciones en 1999 y en el 2000 <sup>1/</sup> (En porcentajes)

Institución	Nivel de confianza				No sabe
	Mucho	Algo	Poco	Nada	
<b>Instituciones del gobierno</b>					
Asamblea Legislativa	3.7	18.5	41.7	36.1	0.0
Gobierno ejecutivo	7.5	21.4	33.3	37.8	0.0
Corte Suprema de Justicia	15.6	24.2	34.6	21.2	4.5
Alcaldía de su localidad	22.3	28.6	29.6	19.6	0.0
Tribunal Supremo Electoral	11.1	23.5	33.9	30.0	2.6
Procuraduría de Derechos Humanos	25.6	24.4	29.4	18.7	1.9
Policía Nacional Civil	22.6	26.4	31.0	20.0	0.0
Fuerza Armada	25.6	19.7	29.5	25.2	0.0
<b>Otras organizaciones</b>					
Iglesia católica	50.4	12.2	14.7	22.6	0.0
Medios de comunicación	37.0	28.1	23.1	10.0	1.7
Organizaciones no gubernamentales	15.9	22.0	30.9	31.2	0.0
Sindicatos	5.6	11.9	25.2	57.3	0.0
Partidos políticos	4.3	18.7	38.9	38.1	0.0

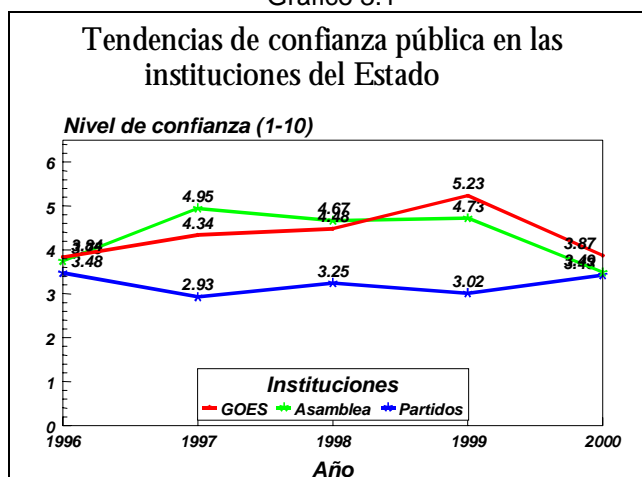
Nota: 1/ Se ha tomado los últimos datos disponibles para cada institución.

<sup>13</sup> Desde esta perspectiva, no es casual que las elecciones salvadoreñas se realicen bajo elevados niveles de ausentismo. Se estima que para 1999, menos del 35 por ciento de los ciudadanos habría participado en la elección presidencial correspondiente al periodo 99-04.

Fuentes: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) 1999, 2000; Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) y HIID (1999).

Es importante hacer notar también que, con excepción de las organizaciones no gubernamentales y de los sindicatos, las instituciones del Estado estaban lejos de recibir los niveles de confianza otorgados a instituciones de la sociedad civil, como la Iglesia católica y los medios de comunicación. Son éstas quienes gozaban de la mayor credibilidad entre la población, por encima de cualquiera institución evaluada en 1999.

Gráfico 3.1

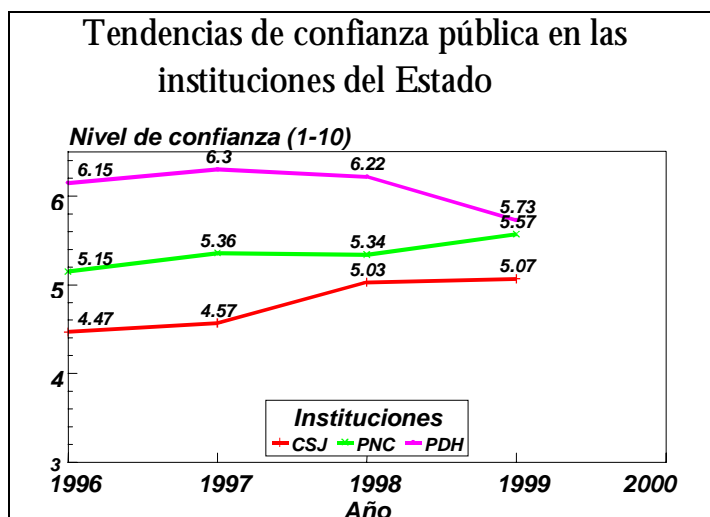


Fuente: Elaboración propia según bases de datos de encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

A pesar de ello, sería incorrecto pensar que los niveles de confianza pública en las instituciones y en las organizaciones que tienen incidencia en la vida política no han sufrido cambios a través del tiempo. Un recuento de los datos disponibles muestra que la confianza hacia las instituciones ha estado en constante cambio y, muy probablemente, para el año 2001 los indicadores son ya diferentes a los presentados en el informe. En los gráficos del 3.1 al 3.4 se muestran las tendencias de la confianza pública en algunas de las instituciones del Estado y de las organizaciones sociales para el último quinquenio. Para ello, se ha echado mano de la serie de encuestas del IUDOP, usando los datos disponibles para cada uno de los años<sup>14</sup>.

Gráfico 3.2

<sup>14</sup> Los índices de confianza mostrados en los gráficos representan promedios de una escala de 1 a 10, en donde 1 representaría el más bajo nivel de confianza y 10 el más alto.



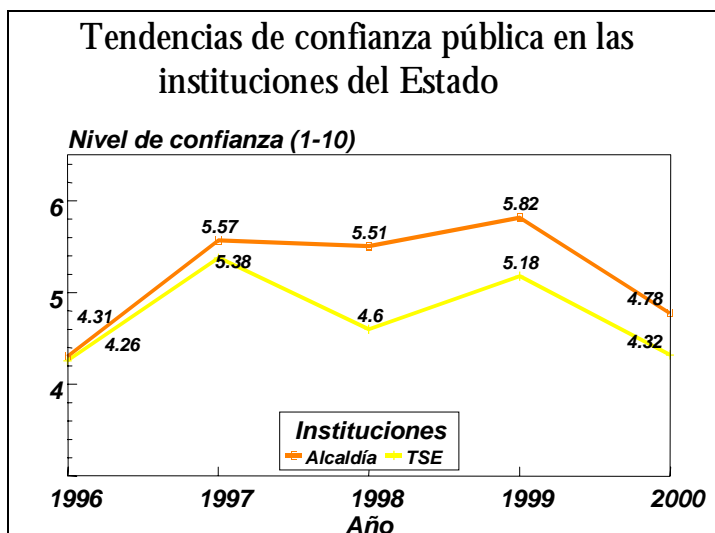
Fuente: Elaboración propia según bases de datos de encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Como puede verse en los Gráficos 3.1, 3.2 y 3.3, en general, las instituciones –con excepción de los partidos políticos- registraron un aumento en la confianza pública de 1996 hasta 1999, para luego caer significativamente a inicios de 2000. Por ejemplo, la confianza hacia el gobierno ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional Civil y los gobiernos municipales registró un crecimiento leve, pero constante, entre 1996 y 1999. En cambio, la Asamblea Legislativa aumentó sus niveles de credibilidad abruptamente, entre 1996 y 1997, para luego comenzar a disminuir, paulatinamente primero y rápidamente después, hacia 2000. El Tribunal Supremo Electoral, por su parte, ha registrado una tendencia errática en la confianza recibida de la ciudadanía, de forma tal que pareciera que la gente modifica su opinión sobre el mismo en función de su desempeño en cada proceso electoral.

Atención especial reclama la tendencia mostrada por la confianza en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría tenía los niveles más altos de confianza pública, entre 1996 y 1998, sólo comparables a los recibidos por algunas instituciones no estatales (ver Gráfico 3.2 y 3.4), pero en 1999 registra una disminución importante de su credibilidad, que la pone a los mismos niveles de otras instituciones estatales. En todo caso, la mayoría de las instituciones estatales de las cuales se tiene información han llegado a 2000 con problemas de credibilidad frente al público, reflejando niveles sólo vistos en 1995. Además, a juzgar por los acontecimientos ocurridos en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y en la Policía Nacional Civil a lo largo del año 2000 puede suponerse que seguirán con esa misma tendencia, probablemente de forma más pronunciada<sup>15</sup>.

Gráfico 3.3

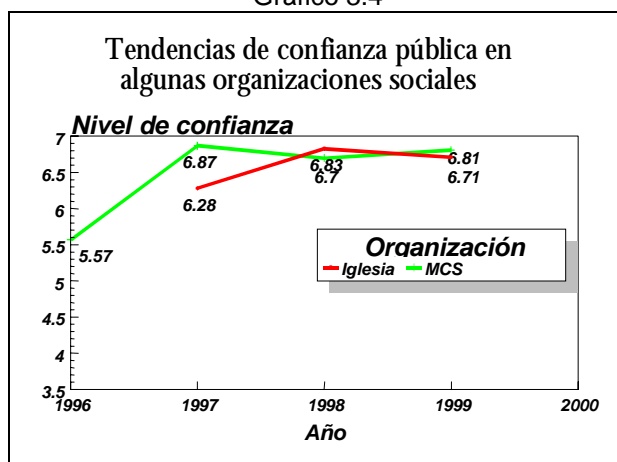
<sup>15</sup> Desde la segunda mitad del año 99, la Procuraduría de Derechos Humanos ha estado en el centro del debate público a causa de su deficiente desempeño. Por su parte, la Policía Nacional Civil se ha visto envuelta en continuos escándalos de corrupción y de criminalidad que han erosionado la imagen de la misma frente a los medios y frente a la sociedad.



Por disposición constitucional, sólo los Magistrados de la Sala de lo Constitucional son designados por la Asamblea Legislativa, el resto, aunque electos por ese mismo cuerpo, son designados por resolución interna de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, las tendencias en la confianza pública de algunas organizaciones sociales no estatales brindan un contrapunto a las que presentan las instituciones estatales y muestran la complejidad de la visión pública sobre las instituciones del país (ver Gráfico 3.4). La Iglesia católica y los medios de comunicación parecen recibir cada año los más altos niveles de confianza que los ciudadanos y las ciudadanas están dispuestos a dar. En contraposición, los partidos, esto es, aquellas organizaciones de la sociedad de carácter más político y que suelen ser la base del ejercicio del poder en el Estado, siempre han adolecido de los más bajos niveles de confianza pública.

Gráfico 3.4



Fuente: Elaboración propia según bases de datos de las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

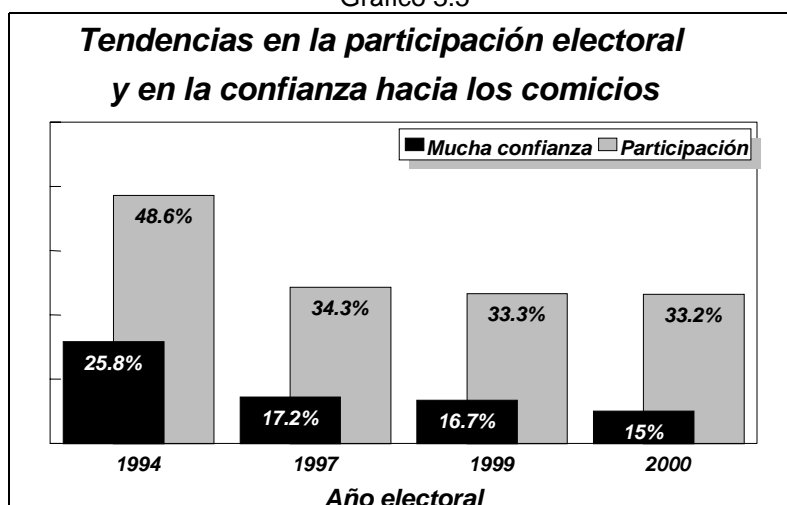
De lo anterior se desprenden al menos tres conclusiones: que la confianza ciudadana en las instituciones del Estado constituye una expresión de la satisfacción o insatisfacción coyuntural de la gente sobre su desempeño; que las instituciones de carácter más político —con excepción de las alcaldías— mantienen los índices más bajos de credibilidad popular, lo cual afecta su legitimidad pública y su relación política con la ciudadanía; y que las instituciones creadas con los Acuerdos de Paz, con el propósito de fortalecer la nueva institucionalidad democrática del país no han logrado la suficiente credibilidad entre la población salvadoreña luego de siete años de trabajo y en algunos casos, aparentemente han perdido la confianza lograda en los primeros años.

**La confianza en los procesos electorales.** Otro indicador particularmente útil para valorar la confianza en la institucionalidad política después de los Acuerdos de Paz es el referido a los procesos electorales. El sistema electoral enfrenta desde algunos años el problema del abstencionismo de la mayoría de la población. Este comportamiento no sólo está ligado a la capacidad técnica del sistema, sino también a la forma en que las personas perciben los procesos y a la confianza que depositan en ellos (Cruz, 1998).

Diversos análisis han mostrado que la participación ciudadana en las elecciones parece estar vinculada al cúmulo de confianza pública en el proceso. Una revisión de los datos disponibles de las encuestas de la Universidad Centroamericana (UCA) confirma tales análisis. Como puede verse en el Gráfico 3.5, en los últimos cuatro procesos electorales no sólo ha disminuido el nivel de participación ciudadana, sino también y, de forma más constante, la confianza de la ciudadanía en tales procesos. Al final, los datos indican que en el año 2000 menos gente confiaba plenamente en los procesos eleccionarios que en 1994.

Este fenómeno parece estar vinculado a la poca credibilidad que tienen, especialmente, las instituciones de carácter político. En el fondo, la erosión en la confianza de la ciudadanía por las elecciones podría estar reflejando el pensamiento de que las mismas no constituyen el mecanismo ideal para reorientar el curso de la sociedad y para decidir sobre la mejor forma de gobernar el país. Esto se ve más claramente cuando se recogen las opiniones sobre el sistema político.

Gráfico 3.5

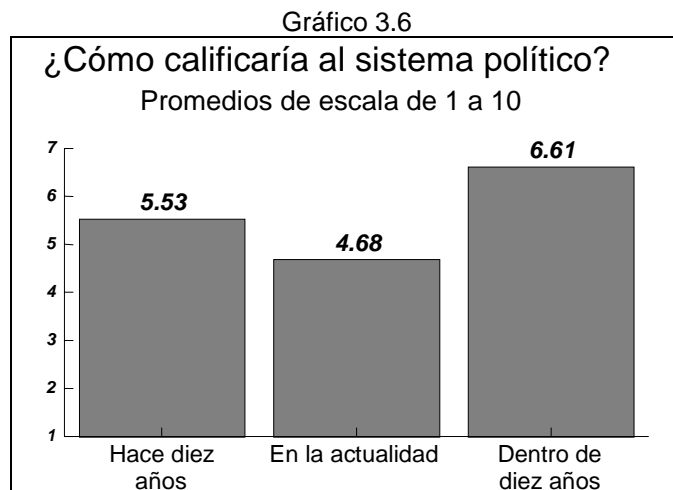


Fuente: Elaboración propia según bases de datos de las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

**Opiniones sobre el sistema político y la democracia.** La tendencia de erosión significativa en la confianza institucional mostrada a inicios del año 2000 tendría su efecto en la legitimidad del sistema político, luego de ocho años de la firma de los Acuerdos de Paz. Una encuesta cursada en octubre de 1999 encontró que, en promedio, los salvadoreños y las salvadoreñas calificaron mejor el sistema político vigente diez años atrás que el que se tenía al momento de la encuesta, y confiaban en que diez años más tarde sería mejor (ver Gráfico 3.6). En otras palabras, la ciudadanía piensa que el sistema político de hace diez años era mejor que el sistema resultante de la posguerra, pero sigue confiada con respecto al futuro del país. Este desencanto actual con la situación nacional podría estar relacionado con los problemas que tienen las instituciones políticas clave para ganar la confianza de la ciudadanía, a causa de que la población percibe la poca eficacia del sistema político para resolver sus grandes problemas, como ha sido señalado en otros trabajos (Coleman et al., 1996). En todo caso, es muy significativo el hecho de que la población no vea de forma pesimista al futuro político, lo que podría estar indicando que aún se encuentra confiada en que la situación puede mejorar, a pesar de los problemas percibidos.



Esto seguramente está relacionado con el hecho de que un poco más de la mitad de la población (54 por ciento) sigue sosteniendo que la democracia es el mejor sistema político bajo cualquier circunstancia. En contra, sólo un 10.3 por ciento reivindica un gobierno autoritario; mientras, a un 21.2 por ciento le da igual la presencia de una democracia o un gobierno autoritario (Seligson, Cruz y Córdova, 2000)<sup>16</sup>.



Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) y HIID (1999).

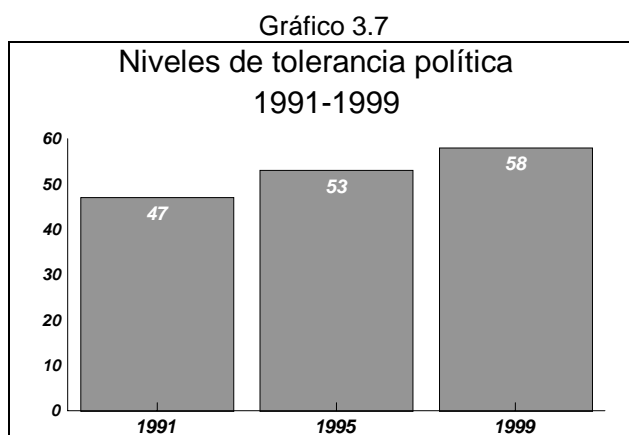
Con todo, las cifras sobre la confianza muestran que la institucionalidad salvadoreña se encuentra en una crisis de legitimidad. Una porción importante de la gente no confía en las instituciones, no confía en los mecanismos institucionales para relevar a las autoridades y los representantes políticos, y piensa que el sistema político actual no es mejor del que se tenía hace diez años. Más aún, cerca de una tercera parte de la población estaría dispuesta a aceptar otro régimen político que no fuera la democracia. Esto, sin duda, constituye una amenaza para la consolidación democrática que, en conjugación con otros factores culturales –como la ausencia de tolerancia–, puede originar inestabilidad en el sistema político (Seligson y Córdova, 1995).

**La tolerancia como valor de cultura política.** Para que un sistema político sea estable y democrático requiere que la ciudadanía sea tolerante con respecto a los derechos políticos de los demás, afirma Seligson. Esto significa, en la idea de Adam Przeworski, que la ciudadanía esté dispuesta a “sujetar sus valores e intereses al juego de las instituciones democráticas y a aceptar los resultados del proceso democrático, aun sin saber cuáles serán esos resultados” (citado por Seligson, Cruz y Córdova, 2000, pág. 75).

Las cifras disponibles del Proyecto Centroamericano de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh permiten establecer una comparación de los niveles de tolerancia política de los salvadoreños/as en la última década. Tal iniciativa midió la tolerancia en función de cuatro ítems que sondeaban la aprobación o desaprobación de determinadas actividades políticas. Los ítems fueron los siguientes: Hay personas que jamás están de acuerdo con lo que hace el gobierno, no sólo el gobierno actual sino el sistema de gobierno salvadoreño. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba (en la escala de 0 a 10), el derecho de votar de estas personas?; Todavía pensando en términos de aquellas personas que sólo dicen cosas malas acerca del sistema de gobierno salvadoreño, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?; ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que a las personas que jamás están de acuerdo con la forma de gobierno salvadoreño les permitan postularse para cargos públicos?; ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que salgan estas personas en la televisión para hacer un discurso?

<sup>16</sup> Este estudio también encontró que la población que denota más confianza interpersonal de tipo “externo” suelen preferir a la democracia como régimen político por encima de otros sistemas de gobierno.

Los resultados fueron convertidos a una escala de 0 a 100, en donde 0 representa el menor valor de tolerancia, mientras que 100 significa el mayor valor. Los datos indican que en la última década hay un significativo avance en la tolerancia política de la población. Efectivamente, mientras que en 1991 el promedio de la escala de tolerancia fue de 47 puntos; en 1999 el promedio subió a 58. La tolerancia política se mostró significativamente más alta entre las personas del sexo masculino, entre las personas con más años de estudio, entre las que tienen mayor ingreso familiar y entre las que se encuentran más cerca de una ideología de izquierda. Con excepción de esta última característica, las anteriores se refieren a un tipo de población que tiene mejores condiciones sociales de vida. En otras palabras, las personas más tolerantes políticamente son aquellas que gozan de mejores condiciones socioeconómicas.



Fuente: Seligson, Cruz y Córdova (2000).

Sin embargo, lo anterior responde poco a la pregunta sobre qué tan tolerante es, en general, la población salvadoreña. Aunque no se dispone de datos sobre esto, puede traerse a cuenta las respuestas sobre tolerancia en general brindadas en la encuesta de valores (IUDOP, FEPADE y HIID, 1999). Esta investigación arrojó datos que muestran que los niveles de tolerancia hacia ciertos grupos estigmatizados de población pueden ser, en general, bajos y que la actitud hacia personas concretas puede ser más intolerante que las opiniones mantenidas en general. Por ejemplo, dicha encuesta mostró que alrededor del 70 por ciento o más preferiría no tener como vecinos a personas con opciones políticas extremistas, a homosexuales y a personas con SIDA. Sin embargo, cuando se trata de vecinos con diferente adscripción religiosa, la actitud se relaja significativamente: sólo el 11 por ciento rechazaría a un vecino o vecina de una religión distinta a la del encuestado o encuestada.

Lo anterior significa que muchos salvadoreños y salvadoreñas parecen estar más dispuestos a expresar su conformidad con la diversidad en términos abstractos que en términos concretos. Ello explicaría la aparente contradicción entre los hallazgos de la investigación de Seligson y el estudio de valores de Inglehart realizado en el país. En todo caso no se puede negar la relevancia de los datos del primero, sobre todo porque indican un aumento paulatino en los indicadores generales de tolerancia política; algo que no puede hacerse con los datos de la segunda investigación.

Sin embargo, el valor de la tolerancia política como un aspecto fundamental para la consolidación de una cultura democrática se encuentra de mejor forma cuando, siguiendo la tesis de Seligson, se la combina con otras actitudes sobre la legitimidad del sistema político. La conjunción de estas dos actitudes (tolerancia política y legitimidad del sistema político) en un valor alto da como resultado una cultura política que apoya la estabilidad de un régimen democrático. En cambio, la conjunción de tales actitudes en niveles bajos da como resultado una cultura política que está más dispuesta a apoyar un rompimiento con la democracia, con la subsiguiente instauración de un régimen autoritario. Valores combinados de esas actitudes ofrecen escenarios de cultura política en los cuales se apoyaría una democracia de forma poco estable o la estabilidad de un régimen autoritario (Seligson, Cruz y Córdova, 2000).

La última recolección de datos del proyecto de Seligson y colaboradores mostró, en virtud de los avances en las actitudes de tolerancia, que cerca de una tercera parte de la población (el 36 por ciento) posee actitudes que soportarían de forma estable a la democracia. En el otro extremo, alrededor de un 16 por ciento estaría cerca de un rompimiento democrático. Al final, en este campo, el balance parece ser más positivo que negativo. Los salvadoreños y las salvadoreñas probablemente han avanzado más en las actitudes de tolerancia política que en las de legitimidad del sistema. Luego de los cambios institucionales y las dinámicas políticas resultantes de los Acuerdos de Paz, la población salvadoreña parece haber aprendido a ser más tolerante que a encomendarse a la institucionalidad vigente en el país.

Sin duda, una cultura política democrática no se agota en los valores referidos a la legitimidad del sistema y la tolerancia política. Otros planteamientos teóricos otorgan un lugar especial a los valores de confianza interpersonal, convivencia y participación ciudadana. Estos valores son reconocidos o incorporados bajo el concepto del capital social.

#### CAPITAL SOCIAL: CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN

Siguiendo el concepto de Putnam (1993), la existencia de lo que ha dado en llamar capital social será medida a través de la confianza interpersonal que prevalece entre la ciudadanía y con base en su pertenencia y participación en asociaciones comunitarias o grupos sociales. La hipótesis fundamental es que a mayor confianza interpersonal y a mayor vinculación en las redes sociales —de igual forma que a mayor legitimidad y tolerancia— la población salvadoreña estaría más preparada para apoyar la consolidación democrática. A continuación se exponen cifras asociadas a esos factores y se ensaya una reflexión sobre el sentido de ciudadanía que de los mismos puede derivarse.

**La confianza entre los ciudadanos y ciudadanas.** La confianza interpersonal tiene importancia en el orden psicosocial, en el sentido de que facilita las interacciones sociales y psicológicas entre los miembros de una sociedad. Pero, también, tiene una importancia política.

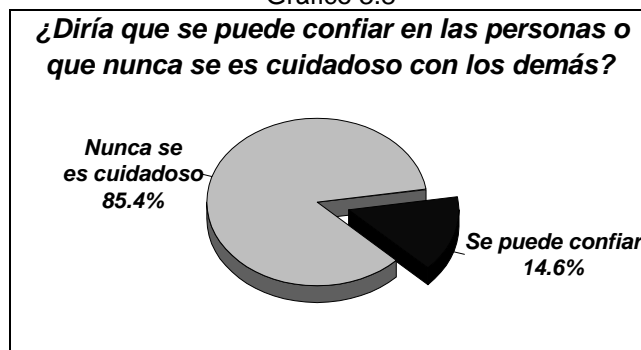
La confianza constituye la plataforma sobre la cual se estimulan los espacios de actividad política —entendida en sentido amplio— y contribuye a que la gente se organice para ser más crítica con la conducción política de la comunidad. Se supone que en una sociedad en donde prevalece la confianza entre las personas, es mayor la posibilidad de que ellas se involucren en “lo público” de manera organizada y recíproca. Mientras tanto, una sociedad larvada por la desconfianza es menos capaz de crear los vínculos necesarios para relacionarse de manera eficiente con el Estado y las instituciones. Bajo este clima, las instituciones se ven más libres de actuar al antojo de los intereses de quienes detentan el poder, y no en función de la mayoría. El sondeo de la confianza interpersonal de la ciudadanía salvadoreña se hace aquí a partir de los indicadores disponibles en las encuestas de opinión y estudios de cultura política.

Hasta donde permiten afirmar los resultados de los estudios, la población salvadoreña no se caracteriza por tener confianza en los demás. Sólo el 15 por ciento de los ciudadanos y las ciudadanas mostró una actitud de confianza hacia los demás, de acuerdo a una encuesta cursada en 1999 sobre los valores en la sociedad (ver Gráfico 3.8). El resto, más del 80 por ciento de la gente, dijo que “uno nunca puede ser lo suficientemente cuidadoso en el trato a los demás”. Es decir que la gente siente que siempre debe ser muy cautelosa al tratar con los demás (IUDOP, FEPADE y HIID, 1999). Una comparación de esta cifra con los datos obtenidos por la encuesta mundial de valores en otros países revela que El Salvador posee uno de los índices más bajos de confianza interpersonal—medida de esta forma— frente a otros países, como México o Chile, los cuales obtienen porcentajes de confianza entre la ciudadanía por encima del 20 por ciento (ver Inglehart, 1997b).

Otra medición llevada a cabo por el Proyecto Centroamericano de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh ofrece datos comparables en tres distintos años. En este caso, se midió la confianza usando tres ítems diferentes: 1. ¿Ahora hablando de la gente de aquí, usted

diría que en general es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable? 2. ¿Cree usted que la mayoría de las veces, la gente se preocupa por sí misma, o cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo? y 3. ¿Cree usted que la mayoría de la gente trataría de aprovecharse de usted si se les presentara la oportunidad, o cree que no se aprovecharían?

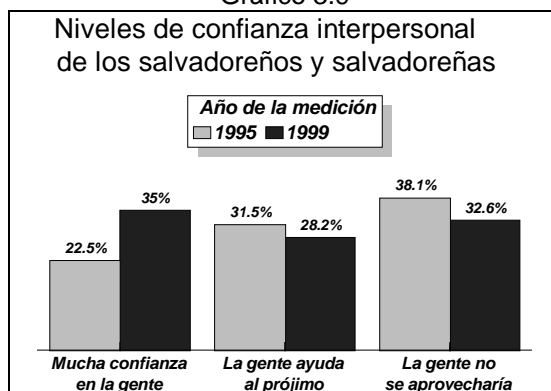
Gráfico 3.8



Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) y HIID (1999).

Los resultados también señalan que la mayoría de salvadoreños y salvadoreñas no muestra niveles altos de confianza interpersonal, pero los de desconfianza son un poco menores. Más aún, a juzgar por los datos ofrecidos por los dos sondeos recientes, realizados en 1995 y 1999, la expresión de confianza general habría mejorado levemente en los últimos cuatro años (ver Gráfico 3.9), aunque los otros indicadores de confianza no muestran un avance. Con todo, los indicadores de la confianza interpersonal no muestran tendencias consistentes y, en términos de interpretación genérica, los mismos se encuentran aún en el área que señala desconfianza interpersonal entre la ciudadanía<sup>17</sup>.

Gráfico 3.9



Fuente: Elaboración propia según base de datos del Proyecto Centroamericano de Opinión Pública (Seligson y Córdova, 1995; Seligson, Cruz y Córdova, 2000).

Ahora bien, no todas las personas muestran los mismos grados de confianza —o desconfianza— hacia los demás. Las encuestas señalan que es posible encontrar diferencias importantes entre la población respecto a la confianza que sienten hacia sus compatriotas o vecinos. La confianza entre la ciudadanía aparece con más frecuencia entre las personas que habitan las zonas rurales, pero no ocurre lo mismo con las que residen en las zonas marginales y las colonias obreras de las ciudades metropolitanas. Asimismo, los datos indican que los promedios de confianza interpersonal se hallan más en algunas zonas que en otras. Por ejemplo, las personas

<sup>17</sup> Sin embargo, comparando los datos disponibles para el Área Metropolitana de San Salvador desde 1991, Seligson, Cruz y Córdova (2000) encontraron que es posible encontrar un avance en los índices de confianza interpersonal desde 1991 hasta 1999 de manera consistente. Esa tendencia no ha podido ser medida por la falta de datos a nivel nacional en 1991.

residentes en Chalatenango, Morazán, La Unión, La Libertad y Cabañas se muestran más confiadas de sus compatriotas. En cambio, en los departamentos de San Salvador, San Vicente y Cuscatlán la gente se muestra más suspicaz hacia los demás.

Pero las condiciones que más fuertemente aparecen asociadas con la confianza interpersonal son el tamaño de la localidad de residencia y la edad de las personas. En la medida en que la gente vive en ciudades o poblados más pequeños, con menos habitantes y, por tanto, menos urbanizadas, confía más en sus vecinos y vecinas. La urbanización, aparentemente, aumenta los niveles de escepticismo interpersonal, al complicar las redes de interacción cotidiana de las personas. La otra condición, la edad, se asocia con la confianza interpersonal de una forma peculiar. Según los datos, son las personas más jóvenes quienes muestran menos confianza hacia los demás. A medida que aumenta la edad, la confianza mostrada por la ciudadanía es más frecuente, de tal manera que las personas de más edad revelan los más altos índices de confianza interpersonal.

La confianza interpersonal en El Salvador, por tanto, tendría que ver, sobre todo, con los lugares de residencia. Las personas que habitan en los sitios más pobres y marginados de las ciudades grandes, en donde el crecimiento acelerado y las precarias condiciones de supervivencia forman parte de la cotidianidad, parecen no favorecer las condiciones para la existencia de redes basadas en la confianza mutua de los ciudadanos y las ciudadanas. En cambio, en el campo — aunque se repiten las precarias condiciones de vida—, las relaciones de confianza mutua no parecen verse tan afectadas por la complejidad que impone la vida urbana.

**La pertenencia y la participación social.** Por otro lado, el segundo elemento para juzgar la fortaleza de una comunidad cívica lo constituye la vinculación de la ciudadanía a organizaciones que permiten la incorporación a redes de compromiso social que posibilitan el desarrollo. Estas organizaciones pueden ser la junta vecinal, el comité de la escuela, el equipo de fútbol, el grupo religioso, entre otras.

Los datos sugieren que los salvadoreños y las salvadoreñas suelen vincularse significativamente más a las organizaciones religiosas de cualquier signo que a otro tipo de organismo social. El Cuadro 3.24 muestra que, usualmente, la mayoría de personas no se encuentra vinculada a las organizaciones sociales, con excepción de las religiosas. De hecho, existe una significativa brecha entre las organizaciones religiosas y cualesquiera otra, especialmente de orden político —como el sindicato, el partido o la asociación profesional o gremial—. En conjunto, más del 60 por ciento de la población se declara vinculada a cualquier tipo de organización. Pero el porcentaje parece elevado como producto, precisamente, de la afiliación de más del 40 por ciento de las personas en las organizaciones religiosas de cualquier índole. Fuera de las afiliaciones religiosas, sólo un poco más del 35 por ciento de la gente se encuentra involucrada en las redes formadas por las organizaciones sociales.

Cuadro 3.24  
Pertenencia de la población salvadoreña a organizaciones sociales  
(En porcentajes)

Tipo de organización	Condición de participación		
	Miembro /a activo	Miembro/a no activo	No miembro/a
Religiosa	40.4	16.0	43.6
Deportiva o recreación	11.7	3.6	84.7
Artística o cultural	9.9	3.3	86.8
Sindicato	1.0	1.2	97.8
Partido político	2.2	1.6	96.3
Asociación profesional	4.7	1.6	93.7
Asociación de padres de familia	9.8	1.4	88.8
Directiva comunitaria	7.7	2.9	89.4
Organización de voluntarios	4.2	1.0	94.8

Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Fundación Empresarial para el Desarrollo

Educativo (FEPADE) y HIID (1999).

Ahora bien, ¿cuál ha sido la tendencia de la participación ciudadana en las organizaciones sociales en los últimos años? De acuerdo a las cifras ofrecidas por las dos últimas mediciones del Proyecto Centroamericano de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh, la participación de la población en algunas organizaciones sociales habría aumentado, leve pero consistentemente, desde 1995. Esto es especialmente cierto para la afiliación a las organizaciones religiosas, gremiales y cívicas y, por tanto, para la afiliación general en las organizaciones; pero no lo es para las organizaciones de padres de familia, las comunitarias y los sindicatos (Gráfico 3.10).

Sobre la afiliación a los partidos políticos, las distintas encuestas consultadas no muestran datos que permitan llegar a conclusiones consistentes<sup>18</sup>. Por ejemplo, en 1994, la UCA reportó que sólo el 2.6 por ciento de la gente estaba afiliada a algún partido, cinco años más tarde, a inicios de 1999, el porcentaje de afiliación directa a un partido político era de sólo el 1 por ciento (IUDOP, 1999). Otra encuesta, cursada a finales del mismo año, daba cuenta de que la afiliación a un partido era de un poco más del 3 por ciento (IUDOP, FEPADE y HIID, 1999). En todo caso, la vinculación y la participación en los partidos políticos parece ser una de las actividades a la que menos se dedican los salvadoreños y las salvadoreñas.

¿Quiénes participan más en las organizaciones sociales? Las fuentes disponibles señalan que los hombres muestran un promedio significativamente más alto de participación que las mujeres. También tienen más participación las personas con mayor nivel educativo que cualquier otro grupo y las personas cuyas edades oscilan entre 30 y 50 años. Los datos relativos a 1999 no ofrecen evidencias de que la residencia en zonas urbanas, rurales, en zonas de grandes metrópolis o menos urbanizadas expliquen las diferencias en los niveles de afiliación y participación cívica general, aunque sí es posible encontrarlas según los tipos de organización. Por ejemplo, la organización religiosa es más común entre las mujeres, entre las personas de mediana edad y entre la población con ingresos por arriba del promedio nacional.

La participación en las comunidades suele jugar un papel fundamental en la que se tiene en la política. Los estudios muestran que quienes participan más dentro de sus comunidades son los hombres, las personas que viven en las comunidades más pobres, las que habitan en los lugares con menos habitantes y las personas que cuentan con mayor edad y educación dentro de esas comunidades. En cambio, la participación en partidos políticos parece estar mediada por la residencia en una localidad pequeña, más que por las ciudades grandes, por el hecho de ser hombre y por un elevado nivel de educación. Quienes participan más en los partidos políticos suelen ser hombres, personas que viven en las ciudades o pueblos más pequeños y la gente que dispone de cierto nivel educativo.

Gráfico 3.10



<sup>18</sup> Ello porque los porcentajes son tan bajos que es imposible atribuir las diferencias a algo que no sea la pura varianza del error muestral.



Fuente: Elaboración propia según base de datos del Proyecto Centro-americano de Opinión Pública (Seligson y Córdova, 1995; Seligson, Cruz y Córdova, 2000).

De los datos anteriores pueden relevarse dos factores. El primero es que la participación cívica está concentrada en organizaciones de carácter religioso y muy poco en organizaciones sociales. Las organizaciones religiosas, sin embargo, no siempre representan el ámbito más cívico de la participación socio-política, dado que muchas de ellas —no todas— están configuradas como lo que Putnam llama “una alternativa a la comunidad cívica, no una parte de ella” (1993, p.107), es decir, organizaciones con vínculos verticales antes que horizontales, las cuales están más “preocupadas por la ciudad de Dios que por la ciudad del hombre” (ídem). El segundo es que, a pesar de los bajos niveles de afiliación y participación social, las personas parecen estar vinculándose a algunas organizaciones un poco más que antes. Lo anterior es estimulado por la mayor participación en grupos religiosos con perfiles fundamentalistas, pero también porque la población parece estar integrando las asociaciones gremiales, profesionales y las asociaciones cívicas un poco más que antes.

La pertenencia y la participación de los salvadoreños y las salvadoreñas en las organizaciones sociales parece estar vinculada con una mayor confianza interpersonal. Esto es especialmente cierto cuando las organizaciones son de corte cívico y no religioso. Efectivamente, en la medida en que la gente está más vinculada a grupos comunitarios, gremiales, políticos o sindicales suele mostrar más confianza en quienes le rodean; sin embargo, cuando se agrega la afiliación religiosa, el efecto sobre la confianza social desaparece. Ello parece confirmar la tesis planteada por Putnam en su formulación de la comunidad cívica, la cual es base para el capital social que hace funcionar la democracia.

En resumen, los datos sobre la cultura política auscultados en este apartado sugieren que la ciudadanía sigue confiando poco en sus compatriotas y que suele no participar en las organizaciones de la sociedad a menos que sean de corte religioso. A pesar de ello, hay evidencias de un leve aumento en esos factores en los últimos años, sobre todo en lo que se refiere a la confianza externa más general y a la participación en cierto tipo de organizaciones. Ello podría ser un indicador de que, bajo ciertas situaciones, la ciudadanía estaría involucrándose en redes más que a mediados y a principios de la década. Sin embargo, la participación en las redes de corte más político sigue siendo una actividad que ocupa el último lugar en la lista de prioridades ciudadanas.

**El sentido de ciudadanía.** El término se refiere a la sensación de pertenencia personal a una comunidad socio-política en la que se poseen derechos y responsabilidades que permiten la convivencia social. Tal pertenencia se fundamenta, especialmente, en la existencia de un fuerte sentimiento de confianza hacia quienes rodean a la persona y en la participación activa en los asuntos de interés público.

El sentido de ciudadanía en una sociedad compleja, excluyente y segregada como la salvadoreña difícilmente se construye sobre la base de la participación en organizaciones con carácter nacional e impersonal. Difícilmente se construye sobre la integración simple a partidos políticos que funcionan cupularmente, o con la sola integración de la gente a cualquier tipo de organización. Ya se ha señalado, por ejemplo, que las organizaciones religiosas en sus formas actuales no constituyen necesariamente espacios para la construcción de sentido de ciudadanía. ¿Qué puede ayudar, entonces, a construir esa sensación de pertenencia social?

Hay razones para pensar que el espacio más adecuado para construir el sentido de ciudadanía es la participación en la organización comunitaria local. Esto por varias razones. Primero porque las personas, al hacerlo así, desarrollan un sentido de responsabilidad sobre el entorno inmediato compartido, el cual sólo puede ser modificado si todos o la mayoría colaboran. La participación comunitaria brinda poder para intervenir en los acontecimientos domésticos que afectan a la comunidad. Segundo porque la participación comunitaria estimula los vínculos con las autoridades locales, ya sea en forma de apoyo o de protesta y denuncia. Una comunidad



organizada tiene más posibilidades de entrar en contacto con las autoridades locales, al convertirse en un interlocutor legítimo de ellas y constituirse en un canal de presión para que cumplan con sus obligaciones de cara a la ciudadanía. Y tercero porque la organización y participación comunitaria establece las bases para que la ciudadanía se involucren en la actividad política, que no sólo compete al orden local sino también al nacional. Bajo el ejercicio de este tipo de participación, las personas descubren que varios aspectos de su vida comunitaria no sólo competen al gobierno local o a los representantes políticos regionales, sino que tienen que ver con la forma en que el gobierno central se relaciona con esas otras esferas de gobierno o con ellas mismas, y que posibilita o no la resolución de los problemas particulares. En este sentido, descubren el valor de la participación política de mayor rango y su importancia para la consecución de los fines públicos.

Los datos expuestos en los apartados anteriores mostrarían que algo de esto podría estar sucediendo en el país con el aumento, leve pero consistente, de la participación comunitaria y cívica, y también con el hecho de que las instituciones de gobierno más confiables son las alcaldías. La confianza en las alcaldías y la participación comunitaria pueden ser, por tanto, indicios de un movimiento, al menos potencial, de formación de un sentido de ciudadanía política que puede contribuir a sostener a un sistema democrático.

### **EL ESTADO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA AGENDA POLÍTICA PENDIENTE**

Lo expresado hasta aquí hace pensar que la reforma política de inicios de la década de los 80 logró avanzar en la modernización y flexibilización del régimen político y permitió mayor transparencia y acceso ciudadano a la institucionalidad pública. Pero todavía debe caminarse un largo trecho para dotar de eficacia, cercanía a la población y equidad al sistema político. Los problemas propios de su funcionamiento, su falta de adecuación a las necesidades ciudadanas y, especialmente, el desencanto y la desconfianza de la gente sobre las instituciones que los sondeos muestran, hacen imprescindibles nuevas reformas políticas que permitan avanzar en la construcción de un sentido de ciudadanía aún ausente. Sin duda, la agenda pendiente puede ser mínimamente compartida por los actores sociales y políticos. Sin embargo, la jerarquización de prioridades y el diseño de mecanismos operativos son retos aún no afrontados. Las reformas más específicas al sistema político electoral se ubican como uno de los asuntos sobre los que más debate y contribución pareciera haberse hecho.

Pueden señalarse de forma sintética seis grandes áreas que comprenden la variedad de propuestas de reforma del sistema político electoral hechas en los últimos años.

- La necesidad de construir el vínculo representante/representado. En el Plan de Nación se señala que en "El Salvador lo que debemos construir es la relación representante/representado. Se necesita que el representante piense, sienta y actúe como un delegado de la voluntad popular y por consiguiente, el ciudadano -y la ciudadana- pueda saberse y sentirse concretamente representado. Como actualmente no existe esta vinculación, deben buscarse mecanismos de relación que la propicien (CND, 1998). Esta reforma requiere que se abra una discusión en torno a las circunscripciones electorales y, en particular, sobre la reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales.
- La separación de las funciones administrativa y jurisdiccional en el Tribunal Supremo Electoral, y la ciudadanización de los organismos electorales permanentes y temporales.
- La actualización y depuración permanente del registro electoral, de modo que asegure la inclusividad de los registros, para que cualquier ciudadano en edad de ejercer el voto cuente con una inscripción cierta y un documento de identificación electoral seguro. Por ahora, el documento único de identidad es un proyecto que se encuentra estancado. Además, se plantea la necesidad de acercar el sistema al votante, para lo cual se ha introducido el voto domiciliario.
- La modernización y democratización de los partidos políticos. En concreto, se plantea la promulgación de una ley de partidos políticos que permita regular aspectos cruciales, como el financiamiento público y privado.

- La necesidad de hacer efectivo el voto de los salvadoreños y las salvadoreñas en el exterior, cuyo derecho y deber ciudadano ha sido imposible de ejercer hasta hoy.
- Finalmente, la incorporación dentro de la reforma de acciones afirmativas que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres dentro de las estructuras del poder, y que transformen a los partidos en instrumentos que propicien la participación de las mujeres en la política.

Promover estas y otras reformas requiere de, al menos, tres tipos de instrumentos: reformas constitucionales; la promulgación de una ley de partidos políticos; y reformas al Código Electoral (CND, 2000). No avanzar en la línea de una reforma al sistema político-electoral en el corto plazo puede contribuir a profundizar la fragilidad de nuestro sistema político, de tal forma que antes de avanzar hacia la consolidación democrática se puede dar una regresión de carácter autoritario.

Sin duda, avanzar y consolidar las condiciones de gobernabilidad democrática es una tarea que excede a la realización de las reformas políticas señaladas, y que afectan, en lo fundamental, al sistema electoral y al de partidos. La coyuntura nacional de los últimos años y algunos de los factores analizados en este informe muestran que garantizar la gobernabilidad requerirá, cada vez más, del establecimiento de espacios y mecanismos institucionalizados que permitan concertar políticas de Estado, hacer transparentes los procesos de decisión e intervenir eficazmente sobre los problemas. Sin tales elementos de transparencia, concertación y eficacia incorporados a la capacidad y comportamiento de las elites gobernantes, muy difícilmente se podrá avanzar en la construcción de los grados de confianza, participación y tolerancia que hagan sostenible y robusto el sistema democrático.

*"Las instituciones forman parte de la estructura de incentivos de una sociedad, y las instituciones políticas y económicas, en consecuencia, son los determinantes básicos del desempeño económico."*

Douglas North, Premio Nobel de Economía 1993

El propósito de este capítulo consiste en identificar los avances y desafíos que tiene pendientes El Salvador para instaurar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano. Para ello, el capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se explica con mayor detalle el vínculo que existe entre desarrollo humano y crecimiento económico, y el papel que juegan las instituciones en el funcionamiento de este vínculo. En la segunda sección se realiza un recuento de las reformas económicas implementadas en la década de los noventa y de sus resultados macroeconómicos; también se examina la relación que ha habido entre crecimiento y desarrollo humano, el comportamiento de la productividad y sus implicaciones sobre el crecimiento, y las razones por las que el país no es competitivo pese a haber avanzado en cierto tipo de libertades económicas. En la tercera sección, se presenta una serie de ejemplos sobre las debilidades institucionales del país que dificultan el fortalecimiento de un ciclo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento, y el incremento de la competitividad requerido para insertarse en el mundo globalizado. Finalmente, en la cuarta sección, se recapitulan algunos de los principales desafíos institucionales que debe enfrentar El Salvador.

## **LOS VÍNCULOS ENTRE DESARROLLO HUMANO Y CRECIMIENTO Y LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES**

El gran desafío de muchos países consiste en encontrar un marco de políticas capaz de activar aquellas relaciones que fortalecen los vínculos entre desarrollo humano y crecimiento económico. En la medida que se descubren los mecanismos que hacen efectiva la transformación del crecimiento económico en desarrollo humano, y la transformación del desarrollo humano en crecimiento económico, se facilita el paso a un círculo virtuoso de desarrollo humano. El Gráfico 4.1 ilustra los diferentes vínculos que existen entre crecimiento económico y desarrollo humano y orienta la búsqueda de instrumentos de política económica que permiten el fortalecimiento mutuo de esas dos dimensiones (Ranis, Stewart y Ramírez, 2000).

En la cadena A del gráfico, al lado derecho, se muestra la relación causal entre crecimiento económico y desarrollo humano, y su estudio ayuda a encontrar aquellas medidas que fortalecen al segundo. En la cadena B se presenta la relación causal que puede existir entre desarrollo humano y crecimiento

económico, mostrando que el desarrollo humano, además de ser un fin en sí mismo, puede contribuir a aumentar el crecimiento económico. Ninguno de los dos vínculos es automático; y por tanto, de lo que se trata es de encontrar aquellos mecanismos que hacen más fuertes y eficientes tales vínculos.

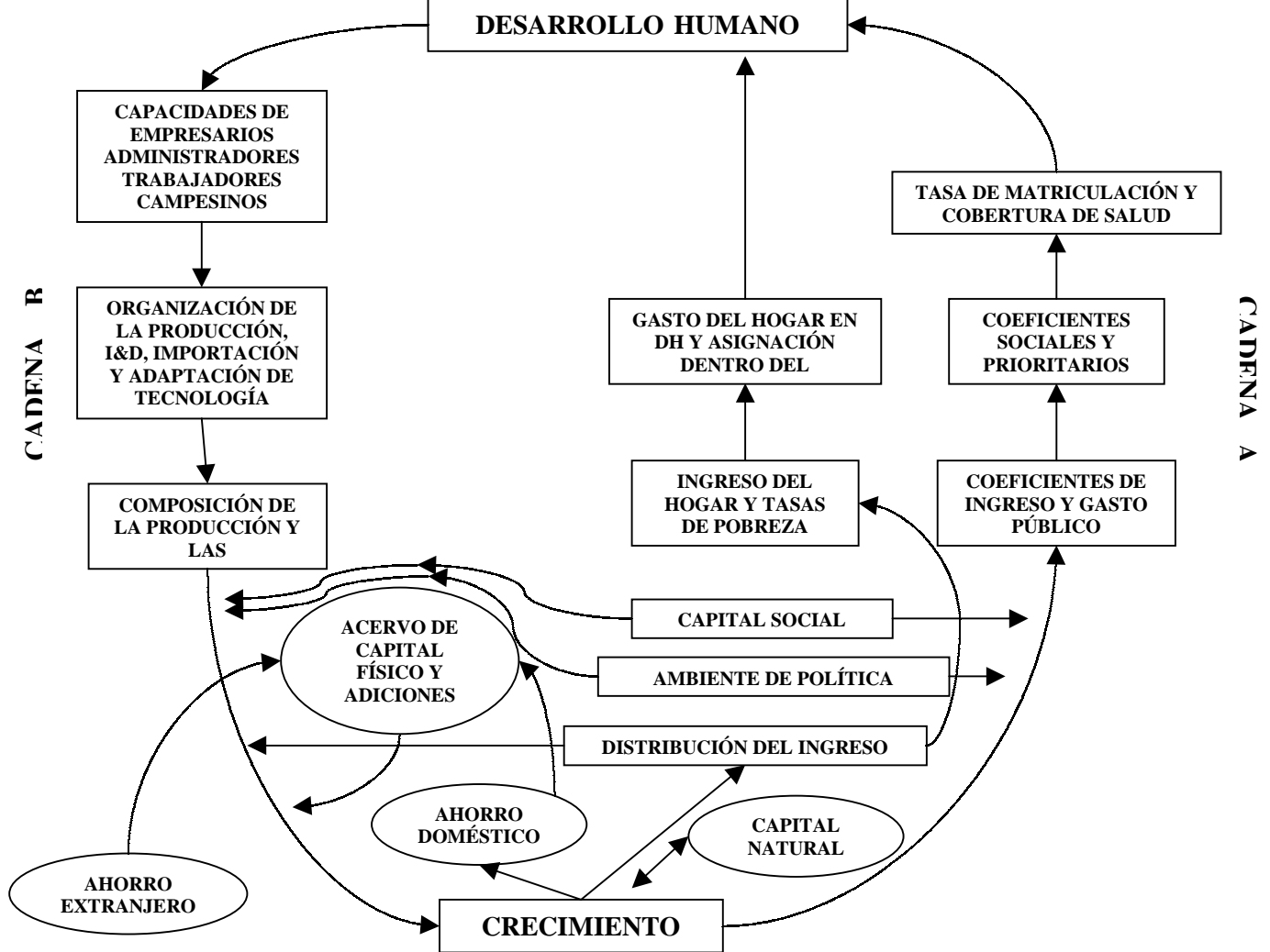
El crecimiento económico, medido por el nivel y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), es un instrumento poderoso para alcanzar el desarrollo humano. El patrón de crecimiento y la distribución del ingreso determinan los niveles de ingreso que recibirán los diferentes agentes económicos (especialmente las familias, las empresas y el gobierno), así como el uso de los recursos en áreas prioritarias o no del desarrollo humano. En la medida que el crecimiento se transforme en gastos prioritarios en nutrición, salud, educación, agua y saneamiento básico, será más compatible con el desarrollo humano.

Varios estudios empíricos muestran que en la medida que el patrón de crecimiento sea intensivo en la utilización de la mano de obra y favorable al desarrollo rural, la distribución del ingreso mejora y, por tanto, también ayuda a mejorar los ingresos de los hogares. Por su parte, los niveles de ingreso de los hogares y las tasas de pobreza van a determinar en qué medida los hogares pueden destinar sus recursos a inversión en desarrollo humano. Estudios empíricos internacionales demuestran que las familias pobres y las mujeres gastan más en desarrollo humano. Por tanto, no sólo es importante el nivel de ingreso del hogar, sino también quién tiene el control sobre los recursos dentro del hogar. En la medida que las mujeres posean mayor control sobre los recursos del hogar, el gasto en desarrollo humano aumenta.

Existen, además, complementariedades entre la forma en que los hogares y el gobierno transforman su ingreso en desarrollo humano. Por ejemplo, en la medida que mejora la educación de las mujeres, el gasto del hogar en educación, salud y nutrición aumenta y se hace más eficiente, contribuyendo así a que la función de transformación de crecimiento en desarrollo humano se haga más efectiva.

El crecimiento económico, por sí sólo, no se puede transformar en desarrollo humano. Desde el punto de vista de la política económica y social del gobierno, hay varios aspectos que son determinantes. Uno de ellos es la parte del ingreso nacional que llega al sector público, especialmente por la vía de los impuestos (carga tributaria). Otro es la proporción del gasto público total que se destina a gasto en desarrollo humano (GDH/G). Un tercer aspecto es la parte del gasto en desarrollo humano que se destina a gasto prioritario en desarrollo humano (GPDH/GDH). 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 la confianza y desarrollo alcanzado por las instituciones.

Gráfico 4.1 Vínculos del desarrollo humano y



FUENTE: Ranis, Stewart y Ramírez (2000)

Pasando a la cadena B, el desarrollo humano ayuda a mejorar el nivel y la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Aunque dicha transformación tampoco es automática, vale la pena recordar que el desarrollo humano sí es un fin en sí mismo y, por tanto, su seguimiento brinda un retorno superior.

La evidencia empírica muestra lo siguiente: (i) El gasto en salud, educación primaria, secundaria y nutrición eleva la productividad de los trabajadores. (ii) La educación secundaria, incluyendo la vocacional, facilita la adquisición de habilidades y capacidad administrativa y de adaptación de la mano de obra. (iii) La educación terciaria apoya el desarrollo de ciencia básica, selección de tecnología importada y adaptación y desarrollo de tecnología. (iv) La educación secundaria y terciaria facilita el desarrollo de las instituciones clave, como el buen gobierno, las leyes y el sistema financiero. A su vez, el desarrollo humano de los individuos contribuye a mejorar la organización de la producción, la investigación y desarrollo (I&D) y el proceso de selección y adaptación de tecnologías.

Estos planteamientos discrepan con los esquemas clásicos de las ventajas comparativas estáticas, basadas en los modelos de dotación de factores, ya que mediante la inversión en desarrollo humano, un país puede llegar a cambiar la dotación factorial de su economía y, por tanto, sus patrones de comercio internacional y su capacidad de inserción en la globalización (Grossman y Helpman, 1991).

Continuando con la cadena que va del desarrollo humano al crecimiento, también las nuevas teorías del crecimiento económico endógeno destacan la importancia de la acumulación en capital humano, es decir, en educación y salud, para aumentar las tasas de crecimiento en el largo plazo (Lucas, 1988 y 1993), (Romer, 1986, 1990, 1991). Además, la inversión en capital humano refuerza el vínculo entre el crecimiento económico y la inversión en capital físico. Esto es así, porque hoy la inversión en capital físico en cualquier país depende, en gran medida, de su capacidad para atraer inversión extranjera. Y ésta, normalmente, demanda mano de obra educada y saludable, y reglas del juego claras basadas en instituciones de calidad.

Por su parte, varios estudios han demostrado que mayores niveles de equidad contribuyen a lograr niveles más altos de crecimiento (Alesina y Perotti, 1993), (Perotti, 1993 y 1996), (Persson y Tabellini, 1994), (Bénabou, 1996a y b), (Galor y Tsiddon, 1997). Estudios del BID y el Banco Mundial también demuestran que gran parte del ingreso de los hogares pobres depende, principalmente, del ingreso laboral; y éste, a su vez, depende del grado de educación de los trabajadores. Por eso, un incremento en el gasto de educación ayudará a una mejor distribución del ingreso, lo que facilitará el proceso de crecimiento económico. Es decir, que el gasto en desarrollo humano, al contribuir positivamente a una mejor distribución del ingreso, contribuye adicionalmente al crecimiento económico.

En el corazón del Gráfico 4.1 expuesto se encuentra el papel que tanto las instituciones y el capital social, como el entorno de política juegan en el grado de eficiencia y eficacia con que el crecimiento se convierte en desarrollo humano y el desarrollo humano se convierte en crecimiento. La relación entre desarrollo humano y crecimiento, tanto en la cadena A como en la cadena B, será más fuerte y eficiente conforme más fuerte sea el desarrollo institucional del país y mayor capital social exista. Más allá de las reformas estructurales de liberalización, privatización y desregulación, un prerrequisito fundamental para su éxito es la existencia de certidumbre institucional.

De hecho, hoy las ventajas competitivas de las naciones no están sustentadas en la abundancia relativa de determinado factor de producción, tampoco en la existencia de más o menos mercado, sino en aquellas economías con instituciones de mercado que están generando incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia. La riqueza de las naciones no depende tanto de la dotación de recursos, sino de la calidad de sus propias instituciones y políticas públicas. Los mercados eficientes, desde el enfoque institucional, son aquellos en que los costos de transacción y transformación son muy bajos y presentan un conjunto de características básicas: a) la existencia de un Estado de derecho; b) clara especificación de los derechos de propiedad; c) bajo costo de la obligación de cumplimiento de los contratos; y d) la confianza en las instituciones y organizaciones (Villarreal 1998).

Dentro de esta visión, las instituciones y organizaciones son diferentes, pero forman parte del mismo proceso. Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores. Si las instituciones son claras y las organizaciones son transparentes, los incentivos generados llevan a una mayor eficiencia y competitividad y, por tanto, las cadenas A y B que vinculan el desarrollo humano y el crecimiento son más eficientes y eficaces.

Para que haya certidumbre institucional es necesario garantizar que las reglas del juego no cambiarán y se aplicarán en igualdad de condiciones para todas las organizaciones, ya sean individuales o colectivas, lo cual requiere de un Estado fuerte y libre de la influencia de elites privilegiadas.

Estudios empíricos internacionales evidencian que los países con mayores niveles de ingreso e inversión y tasas de crecimiento más altas se caracterizan por tener instituciones gubernamentales efectivas, honestas y meritocráticas; una regulación limitada, pero clara frente al mercado; un sistema legal que se aplica de manera justa y equitativa; y una sociedad civil que junto a los medios de comunicación desarrollan funciones de contraloría social frente a la acción pública (World Bank, 2000).



# REFORMAS ECONÓMICAS DE LOS NOVENTA Y SUS RESULTADOS: DESARROLLO HUMANO INSUFICIENTE Y BAJA COMPETITIVIDAD

## LAS REFORMAS ECONÓMICAS

Durante la década de los noventa se impulsó un proceso de reformas económicas bastante profundo. Antes, un excesivo intervencionismo estatal había dado lugar a un proceso de reforma agraria y a la estatización de la banca y del comercio exterior.

El proceso de reformas se inspiró en denominado “Consenso de Washington”. Ese “Consenso” promovía, presentado de manera esquemática, el siguiente decálogo de políticas económicas: i) disciplina fiscal; ii) gasto público enfocado en necesidades sociales; iii) reforma tributaria orientada más a la ampliación de la base de recaudación que al incremento y la progresividad de los impuestos; iv) tasas de interés positivas determinadas por el mercado; v) liberalización comercial y promoción del sector exportador; vi) tipo de cambio competitivo y fijado por el mercado; vii) inversión extranjera sin obstáculos ni requisitos; viii) empresas estatales privatizadas; ix) actividad económica con amplia desregulación; x) derechos de propiedad con garantías reforzadas (Williamson, 1990).

La fuerza de las reformas se puso en la desestatización (privatización), en la desregulación (liberación de precios y poca intervención estatal), y en la desprotección (liberalización comercial). Sin embargo, el proceso descuidó la modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción de igualdad de oportunidades. A continuación se hace una breve presentación de las reformas impulsadas.

**La desestatización y las privatizaciones.** El proceso salvadoreño de privatizaciones es uno de los más agresivos que se ha llevado a cabo en América Latina. Inició con el saneamiento y posterior venta de los bancos comerciales a inversionistas privados, la venta de otros activos (i.e. zonas francas, ingenios, hotel, Cemento Maya, etc.) y la liquidación de las empresas que monopolizaban el comercio exterior de café y azúcar. Luego continuó con la venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica. Posteriormente, se procedió a la división y venta de la empresa de telecomunicaciones, y a la transformación de las pensiones, que pasaron de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual de administración privada. El Cuadro 4.1 presenta un resumen más completo de las acciones desarrolladas a lo largo de los años noventa en materia de privatizaciones.

**Cuadro 4.1**

### **Resumen de la privatización en El Salvador**

Fecha o período	Acción
-----------------	--------

<b>Sector Financiero</b>	
+ 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo</li> </ul>
+ 1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de 5 bancos y 3 financieras por un valor de más de ¢1,200 millones</li> </ul>
+ 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones</li> </ul>
+ 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio el nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones (Las AFP)</li> </ul>
<b>Sector Electricidad</b>	
+Desde 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, con la creación de cuatro sociedades que absorbieron los activos de esas empresas y la posterior Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad</li> </ul>
+ 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones</li> </ul>
+ 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Electricidad</li> </ul>
+ 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta del 20% de las acciones reservadas a los trabajadores</li> </ul>
+ 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subasta del 75% correspondiente a inversionistas extranjeros. Las ventas superan los \$586 millones</li> </ul>
+ 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de ETESAL (Empresa Transmisora de El Salvador S.A. de C.V.) y GESAL (Geotérmica Salvadoreña) escindiéndolas de CEL, con el propósito de su posterior privatización.</li> </ul>
<b>Sector Telecomunicaciones</b>	
+ 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)</li> </ul>
+ 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Telecomunicaciones</li> </ul>
+ 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANTEL se divide en dos empresas, CTE-ANTEL e INTEL</li> </ul>
+ 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta en subasta pública del 51% de las acciones de CTE-ANTEL por un valor de US\$275 millones a France Telecom como socio mayoritario. De este monto, US\$67.3 millones fueron capital local (Super Selectos, Visa, TCS, BanCo, Grupo Araujo, H. De Sola, Banco Salvadoreño, Fabril de Aceites, TACA y otros)</li> </ul>
+ 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta INTEL por un valor de US\$41 millones con Telefónica de España como socio mayoritario</li> </ul>
+ 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL</li> </ul>
<b>Otros sectores</b>	
+ 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol</li> </ul>
+ 1994-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de la privatización de cinco ingenios</li> <li>• Venta de Zona Franca de San Bartolo</li> <li>• Venta de Cemento Maya</li> <li>• Venta de planta Torrefactora de Café</li> <li>• Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos</li> <li>• Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario</li> <li>• Traslado de activos de Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)</li> <li>• Contratos de administración privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico de Centro América (ITCA).</li> <li>• Venta en subasta pública de beneficios de café, maquinaria y otros activos de INCAFE</li> </ul>
FUENTE: Elaboración propia. El cuadro no es exhaustivo.	

**La desregulación.** Esta reforma se tradujo en la eliminación de unos 250 controles de precios y en el ajuste de las tarifas de agua potable, energía eléctrica y transporte público de pasajeros. En 1989 también se liberalizó la tasa de interés y se estableció un sistema de tipo de cambio libre, aunque bajo la supervisión del Banco Central de Reserva ante movimientos especulativos. Posteriormente, sin embargo, ante el riesgo de que el tipo de cambio se apreciara más, como consecuencia del flujo abundante y creciente de remesas familiares, se tomó la decisión de volver a un sistema de tipo de cambio fijo. En el caso de algunos productos agrícolas de consumo básico se introdujo un mecanismo de aranceles variables, denominado banda de precios, con el propósito de proteger al consumidor y al productor de la enorme inestabilidad que caracteriza a los precios de esos productos en los mercados internacionales (Liévano, 1996), pero posteriormente fue eliminado.

**La desprotección o liberalización comercial.** Esta liberalización se llevó a cabo mediante la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones y del impuesto que se aplicaba a la exportación de café. También se puso en marcha un proceso agresivo de reducción de los aranceles o impuestos a las importaciones. La reducción arancelaria ha sido el resultado de tres procesos que se han desarrollado de manera simultánea. El primero es la apertura unilateral, iniciada en 1989, mediante la cual se redujo el techo arancelario de 290% a 30%, y se elevó el piso de 0% a 5%, dando como resultado, para 1995, un arancel promedio no ponderado de 10.1% (OMC, 1996). El segundo es la reactivación del Mercado Común Centroamericano y el compromiso, asumido en 1993, de emprender un programa gradual de convergencia hacia un arancel externo común, que implicó la reducción de aranceles de acuerdo a un calendario que terminaría el primero de julio de 1999 (ver Cuadro 4.2). El tercer proceso es el de las negociaciones multilaterales y bilaterales que culminaron con la adhesión al GATT y luego a la OMC, y la suscripción de tratados de libre comercio con República Dominicana y México.

**Cuadro 4.2**  
**Programa nacional de desgravación arancelaria. (En porcentajes)**

Tipo de Bien	1 dic. 96	1 jul. 97	1 ene. 98	1 jul. 98	1 ene. 99	1 jul. 99
Bien de Capital	0	0	0	0	0	0
Materia Prima	0	0	0	0	0	0
Bienes Intermedios	10	9	8	7	6	5
Bienes Intermedios	15	14	13	12	11	10
Bienes Finales	20	19	18	17	16	15

FUENTE: Ministerio de Economía. Tomado de Sorto (1998).

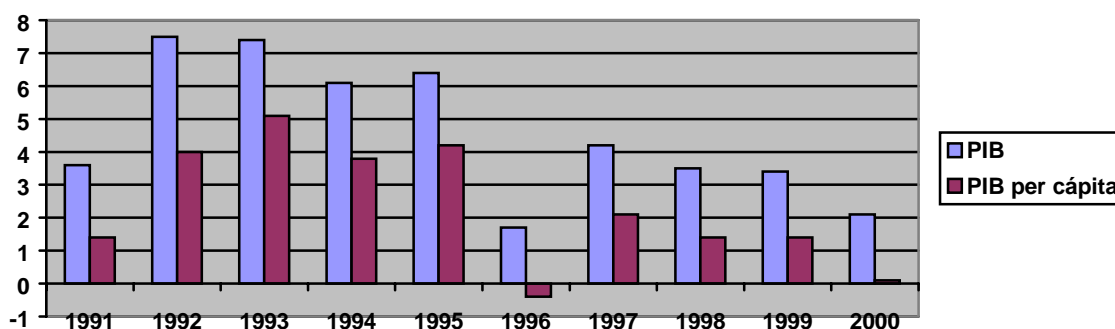
Nota: La diferencia entre los bienes intermedios que al 1 de diciembre de 1996 tenían 10% de DAI y los que tenían 15% es que los primeros no se producen en Centroamérica y los segundos sí.

## RESULTADOS MACROECONÓMICOS DE LAS REFORMAS

En general, los resultados de las reformas económicas comenzaron siendo bastante satisfactorios, pero poco a poco se fueron deteriorando.

Entre 1991 y 1995, la economía creció a una tasa promedio anual de 6.1%, siendo la segunda más alta de América Latina. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 1995 se produjo un cambio de tendencia que ha colocado al país en un período largo de lento crecimiento y que todavía continúa. Entre 1996 y 2000, la tasa de crecimiento promedio anual fue de menos de 3%. Pese a ello, el crecimiento promedio en la década fue de 4.5%, permitiendo que el PIB per cápita aumentase a una tasa promedio anual de 2.4% (ver Gráfico 4.2 y Cuadro 4.3).

Gráfico 4.2  
Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y PIB por habitante. 1991-2000.  
(En porcentaje)



FUENTE: Banco Central de Reserva, El Salvador.

Otro aspecto preocupante es que el crecimiento obtenido en la década no ha sido parejo (ver Gráfico 4.3). Sectores como los servicios financieros y la maquila crecieron a tasas promedio anuales de más de 10%, mientras el sector agropecuario, que constituye la principal fuente de empleo en las zonas rurales, apenas creció a una tasa de promedio anual de 1.2%, es decir, una tasa bastante inferior, incluso, a la tasa de crecimiento poblacional, estimada en 2.1%. Como consecuencia de este débil crecimiento, la participación del sector agropecuario en el PIB se redujo del 25%, a fines de los años setenta, a menos de 13%, en la actualidad. Esto es grave, porque fuera del Área Metropolitana de San Salvador, el sector agropecuario continúa siendo el más importante generador de empleos, al absorber más del 60% de la PEA rural.

Cuadro 4.3  
Resumen de indicadores económicos más relevantes. 1992-2000.

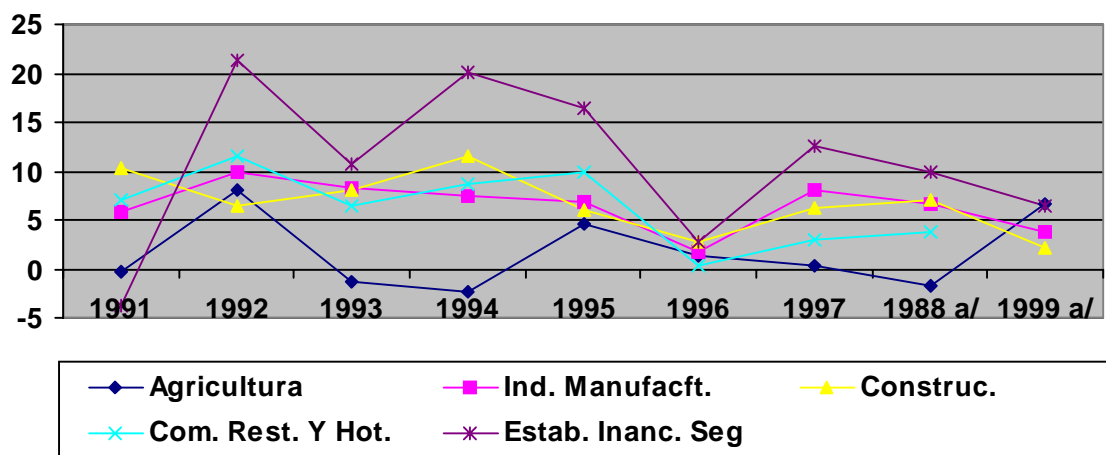
	1992-96	1996	1997	1998	1999	2000
<b>ESTABILIDAD</b>						
<b>Inflación (IPC)</b>	11.9	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3
<b>Déficit comercial/PIB</b>	16.3	13.9	11.9	12.6	12.7	<b>15.1</b>

<b>Déficit cuenta corriente/PIB</b>	1.7	1.6	-0.7	0.7	2.0	3.2
<b>Remesas familiares/PIB</b>	12.1	10.5	10.8	11.2	11.0	13.2
<b>Déficit del sector público no financiero/PIB</b>	1.9	2.5	1.8	2.6	2.8	3.1(p)
<b>Tasa interés activa real al 31 de diciembre</b>	7.9	8.68	13.49	10.46	16.28	7.60
<b>SOLVENCIA</b>						
<b>Reservas internacionales/meses import</b>		4.9	6.2	6.7	7.5	6.2
<b>Deuda pública externa/PIB</b>	24.4	24.4	24.2	21.9	22.5	19,947 .4
<b>Deuda pública interna/PIB</b>	10.9	13.4	12.0	11.2	12.1	12,189 .8
<b>CRECIMIENTO Y EQUIDAD</b>						
<b>Crecimiento PIB real per cápita</b>	3.7	-0.38	2.09	1.4	1.41	0.1
<b>Tasa crecimiento exportaciones (US\$ ctes)</b>	20.2	8.3	32.7	1.5	..	17.5
<b>Índice salarios mínimos reales (1988 = 100)</b>	79.0	75.5	74.1	77.5	78.3	75.1
<b>Porcentaje de pobres sector urbano</b>	..	43.88	47.63	44.26	40.62	37.35
<b>Porcentaje de pobres sector rural</b>	..	63.88	70.74	69.17	63.97	61.52
<b>Índice de Gini en base al ingreso per capita</b>	0.526	0.522	0.510	0.526	0.524	..
<b>Índice de Gini</b>	..	0.51	0.49	0.52	0.51	..

Fuente: BCR, página WEB. \* El Índice de GINI corresponde al del año 1995.

La inflación, por su parte, se redujo de un valor promedio anual de 24.7%, en los años ochenta, a un promedio de 2.5%, en los últimos tres años. De esa manera, se situó en niveles similares a los de los países de alto desarrollo humano (ver Cuadro 4.3). Dicho logro, sin embargo, parece haber configurado un *trade off* entre crecimiento y precios, a tal punto que se estima que la tasa negativa de inflación o deflación que se tuvo en 1999 acrecentó el problema de bajo crecimiento o desaceleración de la economía.

Gráfico 4.3  
Producto Interno Bruto por actividad económica y  
tasas de crecimiento. 1991-1999.



Fuente: Banco Central de Reserva. El Salvador.

En el sector externo, las exportaciones totales se triplicaron en los años noventa, principalmente como consecuencia del fuerte incremento de las exportaciones de maquila y de las que se dirigen al Mercado Común Centroamericano. Las importaciones estuvieron creciendo a un menor ritmo que las exportaciones, pero en mayores valores absolutos, provocando una ampliación de la brecha comercial. Esta situación, sin embargo, no ha generado mayores dificultades, debido al fuerte incremento de las remesas familiares (ver Cuadro 4.4), las cuales pasaron de US\$ 322 millones, en 1990 (5.9% del PIB), a US\$ 1,750, en 2000 (13.2% del PIB). Producto de ello, aumentaron las Reservas Internacionales Netas hasta niveles superiores al 100% de la base monetaria, que era uno de los requisitos para la dolarización.

En el caso del sistema financiero, su crecimiento a lo largo de los noventa ha sido tan fuerte que se ha convertido en el más grande de Centroamérica, siendo responsable de más del 30% del total de créditos otorgados en la región. Sin embargo, debido a la falta de autonomía y a las debilidades institucionales para ejercer las funciones de regulación y supervisión, en los últimos años quebraron tres instituciones financieras (FINCOMER, FINSEPRO y CREDISA). Un dato preocupante es que, al menos en dos de esos casos, el Gobierno ha tenido que intervenir más allá de lo legalmente requerido para apoyar a los depositantes, utilizando recursos que hubiesen sido mejor utilizados para aumentar el gasto en desarrollo humano. Por otra parte, el sistema financiero también enfrenta problemas de mora (más de 5% de la cartera de préstamos) que podrían agravarse de continuar el lento crecimiento económico y de mantenerse las altas tasas de interés a que está colocada la mayoría de préstamos, aún después de la dolarización.

En el área de las finanzas públicas, los avances logrados consistieron en el control del déficit fiscal y el mantenimiento de bajos niveles de endeudamiento público externo (ver Cuadro 4.3). Desde 1995, el déficit fiscal ha reportado valores inferiores al 3% del PIB. La deuda pública externa, por su parte, se ha mantenido por debajo del 25% del PIB, lo cual coloca al país como uno de los menos endeudados de América Latina. El déficit fiscal, sin embargo, aumentó en 2000 a 3.1% y podría elevarse a más de 5% en los próximos tres años, si no se aumentan los ingresos o no se racionalizan los gastos. Algunos de los principales eventos que pueden contribuir a ampliar el déficit fiscal son los siguientes: las transferencias crecientes que tendrá que hacer el Gobierno como parte de la privatización del sistema de pensiones; la erosión de impuestos a la importación que provocará, en especial, el Tratado de Libre Comercio con México; y la transferencia de la deuda del Banco Central de Reserva al Gobierno, hecha a partir de la Ley de Integración Monetaria. Además, ahora se suma el esfuerzo extraordinario que tendrá que hacer el país para financiar la reconstrucción por los daños de los terremotos.

\

Cuadro 4.4  
Remesas familiares y su participación en el PIB. 1990-2000.  
(En millones de dólares)

Año	Remesas	Porcentaje de exportaciones	Porcentaje de importaciones	Porcentaje del PIB
1990	322	55.5	25.5	5.9
1991	518	88.1	36.8	9.8
1992	686	114.7	40.4	11.5
1993	822	110.8	42.7	11.8
1994	964	117.5	42.8	12.0
1995	1063	105.8	37.2	11.2
1996	1068	104.2	40.5	10.3
1997	1200	88.3	40.3	10.5
1998	1338	105.4	42.8	11.3
1999	1373	116.0	43.1	11.2
2000	1750	128.49	45.48	13.2

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva.

Por otra parte, tal como se muestra en el Capítulo 5, durante la década prácticamente no hubo progresos en materia de distribución del ingreso y equidad. El índice de salarios mínimos reales continuó decreciendo, mientras que el coeficiente de Gini se mantuvo virtualmente inalterado, perdiéndose así la oportunidad de transformar, de una forma más eficiente, el crecimiento generado internamente en desarrollo humano.

## LA CONTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO AL DESARROLLO HUMANO ES INSUFICIENTE

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* dice que "el crecimiento económico es un medio para el bienestar humano y para la ampliación de las libertades fundamentales. No es un fin en sí mismo, con valor intrínseco. Los fines son la realización de los derechos humanos y el fomento del desarrollo humano" (PNUD, 2000, p. 80). El Informe sobre Desarrollo Humano 1996 también es claro en señalar que "...no existe un vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano, pero que cuando estos vínculos son forjados con política y determinación, se pueden reforzar mutuamente y el crecimiento económico va a mejorar el desarrollo humano rápida y efectivamente." (PNUD, 1996, p. iii).

Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que el desarrollo humano está correlacionado con el crecimiento económico. Por ejemplo, Anand y Ravallion (1993) han encontrado una correlación simple, positiva y significativa entre la esperanza de vida al nacer y el consumo privado per cápita para un conjunto de 86 países de desarrollo humano medio, lo que podría llevar a la conclusión de que el crecimiento económico es la llave para el desarrollo humano. Tres posibles mecanismos a través de los cuales el crecimiento produce desarrollo humano son: la ampliación de las capacidades de las personas, al posibilitarles un mayor acceso a bienes y servicios; el aumento de los ingresos de las personas y, por ende, sus posibilidades de salir de la pobreza; y el fortalecimiento de las finanzas



del Estado y, con ello, su capacidad para ofrecer más servicios sociales básicos a los pobres.

La correlación entre esperanza de vida al nacer y consumo per cápita no es automática. De hecho, esta correlación desaparece totalmente en los países donde la pobreza ya no es un problema mayor y en aquellos en que el mayor consumo no contribuye a aumentar el gasto público per cápita en salud (Anand y Ravallion, 1993). La lección es que el crecimiento contribuye sustancialmente al desarrollo humano sólo en la medida que reduce la pobreza y financia servicios sociales indispensables. De ahí la importancia de examinar cómo se ha comportado la relación entre crecimiento y desarrollo humano en el caso salvadoreño.

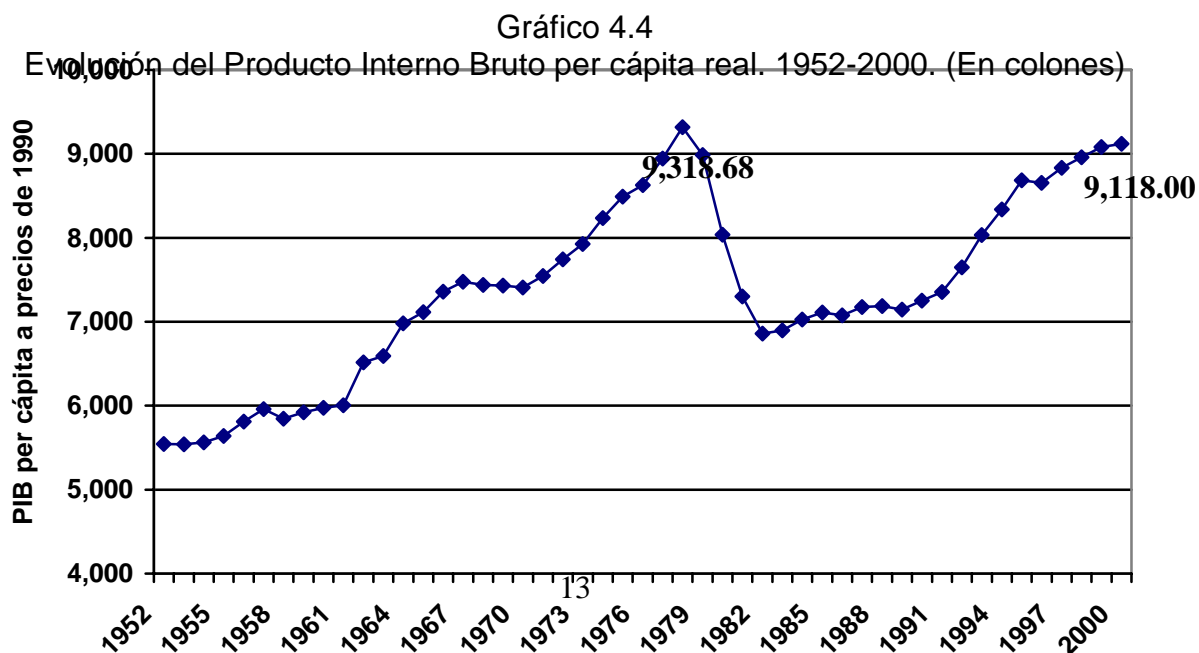
Durante los últimos veinticinco años, El Salvador ha experimentado importantes avances en desarrollo humano. El índice de desarrollo humano (IDH) aumentó de 0.581, en 1980, a 0.696, en 1998 (ver Cuadro 4.5). El aumento se debió, principalmente, a la mayor cobertura de la educación, a la reducción del analfabetismo adulto y al incremento en la esperanza de vida.

Cuadro 4.5  
Crecimiento y Desarrollo Humano en El Salvador: 1975-1998

Concepto	1975	1980	1985	1990	1998
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,581	0,581	0,604	0,642	0,696
PIB per cápita (en dólares de 1995)	1,779	1,596	1,333	1,378	1,716

FUENTE: PNUD, Informe sobre del Desarrollo Humano 2000.

Dentro del período analizado, el único componente del IDH que, aparentemente, no ha contribuido a tal aumento es el PIB per cápita, dado que, hasta 2000, todavía se encontraba ligeramente por debajo del valor alcanzado en 1978. El retroceso del PIB per cápita en los años ochenta se debió, fundamentalmente, al conflicto armado, pero su bajo crecimiento en los períodos de relativa normalidad es producto de las debilidades de los diferentes modelos de desarrollo practicados (Gráfico 4.4).



FUENTE: Banco Central de Reserva, El Salvador.

En El Salvador, la relación entre crecimiento y desarrollo humano ha cambiado en los últimos años. Obsérvese que, entre 1975 y 1980, el IDH se mantuvo inalterado, pese a que el PIB per cápita estuvo creciendo a tasas relativamente altas. Lo anterior indicaría que se trató de un crecimiento que contribuyó muy poco a disminuir la pobreza y a aumentar el acceso de la población a servicios sociales básicos. En cambio, entre 1980 y 1990, a pesar que el PIB per cápita decreció, el IDH aumentó debido, principalmente, a la mayor cobertura en los servicios de salud. Finalmente, en la década de los noventa, tanto el PIB per cápita como el IDH aumentaron. Este último caso indica que el crecimiento logrado sí contribuyó a disminuir la pobreza y a mejorar el acceso a servicios sociales básicos.

De esos resultados se deriva una conclusión: los aumentos en el gasto social y la reducción de la pobreza son las variables que más han contribuido a avanzar en desarrollo humano, y no el crecimiento económico por sí mismo. Un dato importante al respecto es que en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*, El Salvador ocupa la posición 104 en el IDH, retrocediendo trece posiciones en relación a la casilla que le corresponde cuando los países son ordenados de acuerdo a su PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo. Esto tiene importantes implicaciones para la formulación de políticas de desarrollo. En efecto, estaría indicando que al margen del crecimiento, el país todavía cuenta con posibilidades amplias para lograr mayores niveles de desarrollo humano.

Un caso ejemplar que ha servido como inspiración en los estudios de desarrollo comparativo es el de Sri Lanka. Este país tiene logros excepcionales en educación y salud, pese a que su ingreso per cápita es relativamente bajo.

El Cuadro 4.6 muestra el PIB per cápita y la esperanza de vida al nacer, en 1998, en las cinco repúblicas centroamericanas, Sri Lanka y otros países de ingreso per cápita inferior al de El Salvador. Obsérvese que en Sri Lanka el PIB per cápita real es inferior al de El Salvador, pero la esperanza de vida al nacer es 3.9 años mayor. Una resultado similar se obtiene al hacer comparaciones entre El Salvador China, Cuba, Georgia y Jamaica.

Cuadro 4.6  
Esperanza de vida al nacer y PIB per cápita en Centroamérica y otros países

País	Esperanza de Vida al Nacer 1998	PIB per cápita 1998 (PPA \$)
<b>CENTROAMÉRICA</b>		
Costa Rica	76.2	5,987
El Salvador	69.4	4,036
Guatemala	64.4	3,505
Honduras	69.6	2,433
Nicaragua	68.1	2,142

<b>OTROS PAÍSES CON PIB MENOR AL DE EL SALVADOR</b>		
China	70.1	3,105
Cuba	75.8	3,967
Georgia	72.9	3,353
Jamaica	75.0	3,389
Sri Lanka	73.3	2,979

FUENTE: PNUD, Informe sobre del Desarrollo Humano 2000.

Reforzando la misma idea, el Cuadro 4.7 presenta otros indicadores de salud. A partir de un análisis comparativo, éstos evidencian las posibilidades de El Salvador de lograr mayores niveles de desarrollo humano con los recursos disponibles. Este sería uno de los desafíos principales del país para la primera década del siglo XXI.

**Cuadro 4.7**  
Comparación de diferentes indicadores de salud infantil para varios países

País (Posición en Desarrollo Humano)	Tasa de mortalidad de lactantes 1998 (por mil nacidos vivos)	Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años 1998 (por mil nacidos vivos)	Tasa de mortalidad materna 1990-98 (por cien mil nacidos vivos)	Índice de Pobreza Humana (IPH-1)
<b>Centroamérica</b>				
Costa Rica (48)	14	16	29	4.0
El Salvador (104)	30	34	160	20.2
Guatemala (120)	41	52	190	29.2
Honduras (113)	33	44	220	23.3
Nicaragua (116)	39	48	150	24.2
<b>Otros países con PIB menor al de El Salvador</b>				
China (99)	38	47	65	19.0
Cuba (56)	7	8	27	4.6
Georgia (70)	19	23	70	N/A
Jamaica (83)	10	11	120	13.4
Sri Lanka (84)	17	19	60	20.3

FUENTE: PNUD, Informe sobre del Desarrollo Humano 2000.

## LA PRODUCTIVIDAD DE LARGO PLAZO CONTINUA SIENDO MUY BAJA

El crecimiento de largo plazo de un país depende estrechamente de los aumentos que se puedan obtener en la productividad. Por tanto, para entender el lento crecimiento de El Salvador en el largo plazo hay que examinar el comportamiento de la productividad.

Estudios realizados (Rivera Campos, 2000) señalan que en estos años la economía ha venido acumulando capital, empleando más trabajadores y produciendo más. Contrariamente, la productividad media de los factores ha venido declinando rápida y sistemáticamente, requiriendo más capital y más trabajo para generar el mismo producto. Parte de la explicación podría deberse a la substancial y continua emigración de fuerza de trabajo calificada que ha

ocurrido desde principios de los ochenta. De ser así, la pérdida de crecimiento debida a la disminución de la productividad media del trabajo constituiría una especie de costo de oportunidad de las crecientes remesas familiares recibidas.

Cuadro 4.8  
Producto por trabajador

Años	Producto/trabajador	Capital/trabajador (precios base 1990) millones	Capital/Producto
1970	≈160	95	≈1.45
1980	100	60 1/	-
1990	≈80	50 2/	≈1.6
1995	-	40	-

Notas: 1/ Para 1979. 2/ Para 1989

Fuente: Elaborado con base en Rivera Campos: 2000

La productividad aparente del trabajo, medida por la cantidad de producto generado por cada trabajador, se redujo entre 1970 y 1990 a la mitad. La productividad aparente del capital, medida por el capital necesario para generar una unidad de producto, también estaría disminuyendo; en 1990 se necesitaba 10.3% más de capital para producir una misma cantidad de producto que en 1970. Existen, sin embargo, otros estudios que han encontrado que, entre 1990 y 1997, aumentó la productividad total de los factores (Acevedo, 1998).

Los enfoques para explicar el crecimiento económico son muy variados y han ido volviéndose más complejos a medida que pasa el tiempo. Los primeros modelos destacaban la necesidad de invertir en capital físico e infraestructura. Luego, en los años setenta, se comenzó a reconocer la importancia de la inversión en capital humano a través de la educación y salud. Posteriormente, en los años ochenta, después del estallido de la crisis de la deuda que afectó a la mayoría de países de América Latina, se señaló la necesidad de contar con un ambiente macroeconómico sano como prerequisite para lograr niveles de crecimiento elevados y sostenidos. Finalmente, en los noventa, a los requisitos anteriores se suman otros, tales como el buen gobierno, la transparencia de las acciones gubernamentales, la necesidad de una institucionalidad fuerte y, en general, la gestión de los diversos tipos de riesgo.

En El Salvador existen muy pocos trabajos que han tratado de determinar la composición del residuo, que es aquella parte del crecimiento económico no explicada por el crecimiento de los factores productivos (Harberger, 1993; Acevedo, 1998; Morales, 1998; y FUSADES, 1999). Tales estimaciones tratan de capturar los efectos que sobre el crecimiento tienen ciertas variables, como la inversión en capital humano (especialmente en educación), la estabilidad macroeconómica, la competitividad y la reducción de costos o mejora de la productividad, también conocida como crecimiento de la productividad total de los factores (TCP). Los resultados de estos estudios, además de precisar la contribución de los diferentes factores sobre el crecimiento, permiten identificar qué factores influyen sobre el crecimiento de la tasa global de productividad,

permitiendo, así, formular algunas recomendaciones de política para mejorar el desempeño de la economía.

De acuerdo a esos estudios, en El Salvador, el factor de mayor incidencia en el crecimiento del PIB, durante el período 1970-97, fue la acumulación de fuerza laboral (Acevedo, 1998).

## EL PAÍS ES LÍDER EN CIERTAS LIBERTADES ECONÓMICAS, PERO NO ES COMPETITIVO

La agresividad del proceso salvadoreño de reformas económicas ha sido tal que en el último informe elaborado por la Heritage Foundation aparece clasificado en el primer lugar de América Latina y en una de las mejores posiciones mundiales, a partir del índice de libertades económicas (ILE).<sup>1</sup>

Cuadro 4.9  
Índice de Libertades Económicas en América Latina y el Caribe. 1995-2001.

Posición a nivel mundial	País	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
29	Argentina	2.25	2.10	2.10	2.3	2.6	2.55	2.75
23	Bahamas	2.15	2.20	2.20	2.05	2.05	2.10	2.25
35	Barbados	2.40	2.50	2.60	2.50	2.70	2.90	
48	Belice	2.70	2.80	2.85	2.95	2.75	2.75	2.70
35	Bolivia	2.40	2.65	2.75	2.60	2.70	2.70	3.10
93	Brasil	3.25	3.50	3.30	3.45	3.45	3.55	3.30
13	Chile	2.00	2.00	2.10	2.15	2.20	2.55	2.60
68	Colombia	2.95	2.90	2.90	3.00	3.05	3.05	2.90
46	Costa Rica	2.65	2.85	2.95	2.95	2.95	2.95	2.90
152	Cuba	4.75	4.75	4.85	4.85	4.85	4.85	4.85
106	Ecuador	3.45	3.10	3.00	2.90	3.00	3.10	3.20
12	El Salvador	1.95	2.00	2.15	2.40	2.40	2.45	2.65
48	Guatemala	2.70	2.70	2.65	2.70	2.70	2.85	3.05
90	Guyana	3.35	3.20	3.20	3.40	3.30	3.30	3.60
137	Haití	3.90	4.00	4.00	4.10	4.10	4.40	4.40
97	Honduras	3.35	3.35	3.45	3.25	3.35	3.30	3.25
56	Jamaica	2.80	2.50	2.70	2.70	2.70	2.80	2.90
106	Nicaragua	3.45	3.60	3.60	3.50	3.70	3.60	4.00
42	Panamá	2.55	2.40	2.40	2.40	2.50	2.50	2.40
90	Paraguay	3.20	2.80	2.80	2.80	2.65	2.65	2.65
39	Perú	2.50	2.45	2.55	2.85	2.90	2.90	3.30
59	República Dominicana	2.85	2.90	3.10	3.20	3.10	3.20	3.40
133	Suriname	3.85	3.90	3.90	3.90	3.90	4.00	
39	Trinidad y Tobago	2.50	2.35	2.50	2.60	2.60	2.60	

<sup>1</sup> El ILE parte de una concepción limitada de la libertades que lo vuelve incongruente con el paradigma del desarrollo humano. Por ejemplo, un bajo nivel de gasto público, de acuerdo a este índice, mejora las libertades económicas, debido a que refleja poca intervención del Estado, independientemente de que, como consecuencia de ello, se limite el papel redistributivo de la política fiscal. El ILE tampoco considera la igualdad de oportunidades ni la libertad de carencias físicas, como el hambre, las cuales son esenciales dentro del paradigma del desarrollo humano.

34	Uruguay	2.35	2.55	2.65	2.65	2.65	2.85	2.90
114	Venezuela	3.55	3.30	3.30	3.40	3.40	3.50	3.00

FUENTE: Heritage Foundation.

El ILE es un índice compuesto conformado por una diversidad de variables, entre las que destacan la carga tributaria, el marco regulativo de la inversión extranjera, la estructura arancelaria, las regulaciones al sistema financiero, la política monetaria y la existencia de mercados negros. Entre más bajo es su valor, mayor es el nivel de libertades económicas y viceversa.

De acuerdo al pensamiento neoliberal, el hecho de que El Salvador haya avanzado tanto en materia de libertades económicas, debería ser condición suficiente para que, como consecuencia del mayor espacio al libre mercado, también fuera líder en competitividad. Sin embargo, tal como se verá más adelante, la competitividad del país, lejos de haber aumentado, parece haber disminuido.

Para Jeffrey Sachs y Andrew Warner, de la Universidad de Harvard, la competitividad es “el conjunto de instituciones y políticas económicas que contribuyen a crear un clima propicio para un crecimiento económico robusto y sostenido”. Una forma de medirla se presenta en el *Global Competitiveness Report<sup>2</sup> 2000*, publicado anualmente por el Foro Económico Mundial. En el año 2000 el informe presentó dos indicadores fundamentales para medir la competitividad: uno para la Competitividad Vigente (CV), y otro para la Competitividad para el Crecimiento (CPC). La CV identifica los factores fundamentales que inciden en la productividad y el desempeño actual de la economía (medido por el nivel del PIB per cápita). Este indicador permite determinar por qué algunos países pueden mantener un nivel de prosperidad más alto que otros. Por su parte, la CPC considera los principales factores que contribuyen al crecimiento futuro de la economía (medido por la tasa de crecimiento del PIB per cápita). Este indicador explica por qué algunos países mejoran sus condiciones de vida más rápido que otros. Ambos indicadores están íntimamente relacionados, ya que ambos se enfocan en los elementos que inciden en la productividad, uno en la actual y el otro en la de mediano plazo. Los países pueden ser ricos y estar creciendo rápida o lentamente, o ser pobres y crecer rápida o lentamente. Asimismo, la situación puede ser tal que un país está creciendo lentamente, pero tiene perspectivas de crecer más rápido, ó también que su situación actual y futura sea de lento crecimiento. Para determinar la posición de los países, el estudio considera, generalmente, once elementos. Se ha demostrado empíricamente que estos elementos tienen una alta correlación con el crecimiento. Los elementos son: infraestructura, mercados laborales (i.e. mano de obra capacitada y empleo), tecnología apropiada, instituciones (estado de derecho), apertura, gerencia, finanzas, gobierno, estrategia, operación de empresas y la posibilidad de desarrollo de nuevas empresas. Estos elementos contribuyen a explicar, entre

<sup>2</sup> En el caso de los países centroamericanos, Ecuador y Bolivia la información para el cálculo de los índices de competitividad es realizada por el INCAE.

otros, el porqué algunos países han logrado y/o pueden mantener un crecimiento robusto, sostenido y una mayor prosperidad.

Según el informe, de un total de 59 naciones analizadas, Estados Unidos es el más competitivo en CPC y está en segundo lugar en CV. El mejor puesto en América Latina lo tiene Chile con el lugar 26 para CV y 28 para CPC. Lo sigue Costa Rica con el lugar 38 en CPC y 43 en CV. La posición de El Salvador es la número 51 en CV y la número 50 en CPC, es decir, de las más bajas entre los países clasificados. Obsérvese que en el índice de libertades económicas de la Heritage Foundation El Salvador aparece mejor posicionado que Chile, México, Costa Rica, Argentina y Perú. Pero todos ellos lo superan en competitividad vigente y competitividad para el crecimiento.

Más preocupante aún es que, entre 1999 y 2000, el país retrocedió cuatro posiciones tanto en la CV como en la CPC, lo que quiere decir que se ha vuelto menos competitivo.

Cuadro 4.10  
Posición en índices de competitividad 1999 y 2000

PAÍS	CV		CPC		Operación y Estrategia de Empresa		Clima de Negocios	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999
<b>Chile</b>	26	24	28	21	27	26	24	24
<b>México</b>	42	34	43	31	42	30	43	35
<b>Costa Rica</b>	43	38	38	34	39	35	42	41
<b>Argentina</b>	45	40	45	42	45	39	44	40
<b>Colombia</b>	48	52	52	54	48	41	48	53
<b>Perú</b>	49	46	48	36	53	56	51	44
<b>Zimbawe</b>	50	45	56	57	56	54	49	45
<b>El Salvador</b>	51	47	50	46	57	46	50	48
<b>Ecuador</b>	57	57	59	53	55	57	58	57

Fuente: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2000"

La posición rezagada de El Salvador en lo relacionado a operación y estrategias de empresas (57) y clima de negocios (50) es una manifestación de los obstáculos que se tienen que superar para mejorar la productividad. Un país no puede ser competitivo, si las empresas que ahí operan no son competitivas. Para que una empresa pueda competir en un mundo globalizado es necesario que invierta en personal calificado, información, infraestructura, estrategias de mercado, procesos de producción y diversificación de productos. En muchos casos, también requieren de más competencia o de una regulación eficiente.



El informe también especifica varias áreas en las cuales la posición de El Salvador es desventajosa con respecto al resto del mundo (ver Cuadro 4.11).

**Cuadro 4.11**  
**Áreas débiles en términos de competitividad internacional en El Salvador**

<b>Sector</b>	<b>Área de debilidad</b>
Operaciones y estrategias de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia del entrenamiento a ejecutivos</li> <li>• Capacidad de innovación</li> <li>• Control de la distribución internacional</li> </ul>
Estado de la infraestructura física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de las carreteras</li> <li>• Capacidad de generación de energía eléctrica</li> <li>• Infraestructura ferroviaria</li> <li>• Desarrollo red logística interna</li> </ul>
Infraestructura administrativa y de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imparcialidad en reclamos frente al Estado</li> <li>• Disponibilidad de información sobre negocios</li> </ul>
Disponibilidad de capital y recurso humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sofisticación del mercado financiero</li> <li>• Acceso al mercado de valores</li> <li>• Disponibilidad de capital de riesgo</li> <li>• Calidad de la educación primaria y secundaria</li> <li>• Escolaridad de la fuerza de trabajo</li> <li>• Calidad y disponibilidad de científicos e ingenieros</li> <li>• Calidad escuelas de negocios</li> </ul>
Desarrollo de ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto en investigación y desarrollo</li> <li>• Calidad de las instituciones de investigación</li> <li>• Cooperación de empresas y universidades en investigación</li> </ul>
Condiciones de demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigencia de los compradores</li> <li>• Desarrollo regulatorio</li> </ul>
Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección a la propiedad intelectual</li> <li>• Base de la competencia local</li> </ul>

FUENTE: Elaborado con base en "Análisis del Informe Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica." INCAE. 1999.

¿Qué conclusiones pueden derivarse de esta información? Una es que El Salvador requiere de cambios estructurales sustantivos para poder lograr mayores niveles de competitividad, que le permitan mejorar las condiciones de vida y el nivel de bienestar de la mayoría de su población. Otra es que para ser competitivo y tomar ventaja de la globalización no basta con abrir los diferentes mercados. Adicionalmente, hay que invertir en mejorar la infraestructura básica y el capital humano, hay que aumentar la tasa de ahorro nacional y hay que crear instituciones que garanticen reglas del juego claras y estables.

La institución clave es el estado de derecho. No es posible hablar de desarrollo sostenido en El Salvador, si las instituciones y el estado de derecho no funcionan adecuadamente (La Nueva Alianza, 1999). Uno de los aspectos centrales del

estado de derecho es la existencia de un conjunto de normas que rigen las relaciones privadas, contractuales y derechos de propiedad entre las personas, ya sean naturales o jurídicas, y entre el Estado y las personas. Además de estipularse en forma no ambigua el conjunto de opciones y restricciones (i.e. derechos y obligaciones), éstas deben ser duraderas (no se van a cambiar en forma antojadiza o en una forma impredecible). El Estado, por su parte, debe tener la capacidad y disposición de intervenir coercitivamente –con base al derecho, no arbitrariamente– cuando sea necesario para garantizar la seguridad jurídica y el interés público. Además, debe ser evidente y comprensible cuáles son las leyes, en qué caso se aplicarán, su obligatoriedad y que su vigencia es duradera.

En el Cuadro 4.12 se presenta el posicionamiento de El Salvador y otros países seleccionados con respecto a algunas instituciones fundamentales. Los resultados fueron obtenidos de una encuesta de opinión realizada entre empresas nacionales y transnacionales consultadas para la elaboración del “Global Competitiveness Report 2000” y que incluyó los mismo 59 países incluidos en dicho reporte.

Cuadro 4.12

Instituciones fundamentales: posición de El Salvador y otros países seleccionados

País	Estabilidad Institucional	Independencia del órgano judicial	Corrupción en el sistema legal	Confianza en la policía	Crimen organizado	Actividad económica oculta
Argentina	32	54	45	54	43	51
Bolivia	39	57	58	51	29	57
Chile	19	35	32	27	22	12
Colombia	44	50	44	44	9	41
Costa Rica	35	29	35	49	47	37
El Salvador	48	47	51	52	58	56
México	52	51	52	57	54	45
Perú	43	59	57	53	50	42
Venezuela	59	58	56	58	51	58

FUENTE: World Economic Forum, “ The Global Competitiveness Report 2000

En la medida que las instituciones examinadas contribuyen a crear un clima de negocios apropiado y no representan un obstáculo para las operaciones y estrategias de las empresas, la calificación que se les otorga es mejor. Obsérvese que en el caso de El Salvador, prácticamente, todas las instituciones evaluadas ocupan una mala posición. El lugar 58 en crimen organizado, el 52 en confianza en la policía y el 52 en corrupción en el sistema legal. Esos son factores que generan incertidumbre, suponen altos costos de transacción para las empresas y desincentivan la atracción de inversión extranjera. Por otro lado, la posición 56 ocupada en actividad económica oculta, estaría indicando la alta participación del sector informal y la fuerte presencia de actividades económicas clandestinas (i.e. lavado de dólares, contrabando, venta de productos robados). Estas deficiencias institucionales, además de aumentar el riesgo y la incertidumbre, afectan

negativamente la recaudación tributaria y deterioran la capacidad del Estado para promover el desarrollo humano.

## LA NECESIDAD DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS

La evaluación ha dejado claro que la economía salvadoreña se encuentra ahora mucho mejor que a inicio de los años noventa, como consecuencia del agresivo programa de reformas. También se ha podido determinar que la persistencia de ciertas debilidades institucionales en todas las áreas examinadas está afectando la competitividad de la economía y socavando los resultados de las reformas.

Se avanzó mucho en los aspectos relacionados con la apertura de la economía, las privatizaciones y la liberalización de precios, permitiendo reestructurar las fuentes y la composición del crecimiento. Sin embargo, no se ha logrado construir mecanismos eficaces para consolidar las cadenas A (del crecimiento al desarrollo humano) y la B (del desarrollo humano al crecimiento).

¿Por qué ha disminuido la productividad? ¿Por qué no ha mejorado la distribución del ingreso? ¿Por qué ha caído la economía en un ciclo largo de lento crecimiento? ¿Qué hace falta? De acuerdo a la evidencia presentada, las respuestas parecen estar en un doble resultado de las reformas. Por una parte, las reformas económicas ampliaron el campo de acción del sector privado. Pero, por otra parte, las reformas se han rezagado en la creación o el fortalecimiento de los organismos e instituciones que son imprescindibles para el funcionamiento de una economía más abierta. Además, esos rezagos ponen en riesgo los resultados de las mismas reformas. Entre los mecanismos necesarios para una economía más abierta se encuentran: regulación y supervisión de sectores privatizados, promoción y defensa de la competencia libre y leal, promoción de exportaciones y atracción de inversiones, protección al consumidor, redes de seguridad social, legislación laboral, administración de justicia, etc. Todos estos asuntos formarían parte de la nueva generación de reformas que demanda urgentemente El Salvador para poder articular un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano.

También debe prestarse atención a otros aspectos. La estabilidad macro no puede restringirse a la estabilidad de precios, ni se pueden descuidar las tremendas disparidades en el crecimiento sectorial, ni problemas como la inequidad y el deterioro de la competitividad. Todos ellos son obstáculos para el logro de un crecimiento robusto y sostenido (Acevedo,2000; Ffrench-Davis,1999; Naím,1996; y Stiglitz,1998).

## **ALGUNOS OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR**

El Salvador ha pasado de una fase de crecimiento rápido a una de lento crecimiento. Y en ambas fases ha sido deficiente el desempeño institucional. Por esa razón, el desafío económico más importante es lograr un cambio en el

proceso de desarrollo a largo plazo, realizando la transición de las reformas de estabilización y cambio estructural a las reformas institucionales para el crecimiento. Para reforzar estas ideas se brindan a continuación algunos ejemplos de las debilidades institucionales que están obstaculizando el logro de mayores niveles de desarrollo humano.

## COMPETENCIA, PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y REGULACIÓN EN LOS SECTORES RECIÉN PRIVATIZADOS

En casi todo el mundo, las privatizaciones realizadas han sido justificadas como un medio para mejorar la competitividad, debido a que la mayoría de empresas públicas operaban en sectores estratégicos con ineficiencia operativa y bajos estándares de calidad. Tales problemas, normalmente, se asociaban a razones como las siguientes: la aplicación de controles de precio o el mantenimiento de una estructura inadecuada de tarifas; gestión interna ineficiente, interferencia política; tecnologías comerciales obsoletas; insuficiente competencia; protecciones escondidas; clientes insuficientemente informados o protegidos en sus derechos; marco legal obsoleto; y bajo nivel de autoestima y profesionalismo en el personal.

Dentro de esa perspectiva, la privatización se presentaba como una estrategia que beneficiaría al consumidor (familias y empresas), al permitir la oferta de servicios de calidad y a tarifas internacionalmente competitivas; al Estado, mejorándole las finanzas públicas y liberándolo de ciertas actividades; y al país en general, convirtiéndolo en más atractivo para los inversionistas.

Una vez que se ha tomado la decisión de privatizar, sin embargo, el Estado debe determinar cuál es el rol que desempeñará en las actividades privatizadas. En algunos casos es obvio que las empresas a privatizar no necesitan una regulación diferente a la que ejerce el mismo mercado (i.e. privatización de hoteles, zonas francas, fábricas). En cambio, cuando se trata de empresas que producen bienes o servicios de carácter estratégico (i.e. puertos, aeropuertos, energía eléctrica, telecomunicaciones, sistema financiero) parece obvio que la privatización debe ser precedida por el establecimiento de una institucionalidad que asegure el cumplimiento de los objetivos perseguidos, ya sea por vía de la competencia, por la de la regulación o por ambas.

En el caso de El Salvador, sin embargo, no se le asignó la debida importancia a ese aspecto. Como consecuencia, en algunos de los sectores privatizados no hay suficiente competencia, la regulación y la supervisión son débiles, y el consumidor no está recibiendo servicios de calidad o tarifas competitivas.

El número de empresas no es el factor determinante para que haya competencia. Puede haber un gran número de empresas y una gran concentración; o puede haber un número reducido de empresas que se disputan fuertemente un mercado. Lo esencial es que no exista una situación de monopolio u oligopolio con prácticas

discriminatorias, provenientes, por ejemplo, de mercados cautivos (caso de las distribuidoras eléctricas) o monopolios (caso de la telefonía fija). Es decir que debe haber una competencia real y efectiva. Si hay varios proveedores que pueden ofrecer un bien o servicio de similares características y costos, podría considerarse que existe competencia; pues, si el consumidor no está satisfecho, puede optar por otra empresa. El caso de la telefonía celular es un ejemplo importante de lo que sucede cuando hay o no hay competencia en un mercado. En un inicio únicamente existía un proveedor, Telemóvil. Con el ingreso de Telefónica y CTE-TELECOM, el precio por el servicio se redujo en un 50%, y el número de usuarios se incrementó en más del 500%, en dos años. Contrariamente, en telefonía fija existen 7 compañías operando; sin embargo, más del 90% del mercado y la mayor parte de la red fija los tiene TELECOM.

Según un estudio que compara las tarifas telefónicas vigentes en 1999 para 21 países de Latinoamérica y Estados Unidos, El Salvador era muy competitivo en telefonía móvil. En llamadas locales se situaba en primer lugar para 200 minutos, y en cuarto para 60 minutos (ver Cuadro 4.13). Sin embargo, en llamadas locales por línea fija por 200 minutos, donde no hay competencia, el país ocupaba la posición número 15. Mientras en El Salvador se pagaba, en promedio, US\$1.38 por 1 minuto de llamadas internacionales, en Costa Rica, por el mismo servicio, se pagaba US\$1.11 y en Chile, US\$0.45.

**Cuadro 4.13**  
Costo por servicios en telecomunicaciones en Centroamérica y otros países seleccionados. (En US dólares)

PAIS	200 min. llamadas locales fija	Posición	60 min. internacional fija	Posición	200 min. telefónica móvil	Posición	60 min. telefónica móvil	Posición
Chile	15.86	20	27.30	2	28.48	4	22.78	6
Costa Rica	3.80	4	66.60	13	26.81	3	13.51	2
El Salvador	10.07	15	82.80	15	21.07	1	17.65	4
Guatemala	6.00	8	124.86	22	38.19	7	22.35	5
Honduras	2.09	2	102.00	19	73.40	19	36.80	19
México	14.30	19	65.70	12	55.45	13	31.52	14
Nicaragua	6.25	10	79.50	14	74.35	20	36.25	18
Panamá	7.50	11	105.60	20	75.00	21	40.25	22

Fuente: Alexis de Tocqueville Institution, "A Telecom Scorecard 1999-2000" (feb.2000)

Llama la atención que en las llamadas internacionales, pese a que compiten varias compañías transnacionales establecidas localmente, las tarifas del país se mantienen relativamente altas, correspondiéndole también la posición 15. En Latinoamérica, el precio promedio por una hora de llamadas internacionales es de \$ 69.93, mientras que en El Salvador es de \$82.8. Por otro lado, en los Estados Unidos, el cliente paga únicamente \$9.9 por una hora de llamadas internacionales.

Una de las razones de esas tremendas diferencias en las tarifas podrían ser los costos de interconexión (peaje). Habría que considerar si TELECOM, quien tiene un cuasi monopolio en telefonía fija y la interconexión, no está cobrando cargos excesivos por peaje u otras comisiones de operación. También habría que preguntarse si las telefónicas están dando servicios de interconexión con la tecnología que permite la relación prestación/precio adecuada. En otros países lo que se ha hecho es trasladar la prueba de costos sobre los prestadores de servicio. Se utiliza como precio de referencia un promedio internacional cobrado por empresas eficientes en mercados competitivos. En tal esquema, las empresas pueden aportar elementos al ente regulador, en caso de que sus costos de operación sean mayores que en los países seleccionados, detallando en qué magnitud y cuáles rubros, y explicando porqué no han logrado ser competitivos. La carga de la prueba estará en ellos y no en el ente regulador.

Una tremenda deficiencia del marco regulador salvadoreño es que no cuenta con leyes antimonopolios ni de promoción y defensa de la libre competencia. Por esa razón, cuando algunas de las empresas recién privatizadas se fusionan, con el legítimo propósito de posicionarse mejor en el mercado, ahorrar costos o aumentar la eficiencia, simultáneamente también se presenta el peligro de que desaparezca la competencia.

En sectores clave, como el sistema de pensiones y en el sistema bancario, se han producido recientemente fuertes incrementos en la concentración por la vía de las fusiones. Después de las fusiones entre los bancos Agrícola Comercial y Desarrollo y entre los bancos Salvadoreño y Bancasa, los cuatro bancos más grandes concentraban el 80% de los depósitos bancarios. Este indicador constituye, en sí mismo, una razón suficiente para evaluar, de manera permanente, el tipo de competencia que existe en el sistema bancario.

Más complicada es la regulación y supervisión de las fusiones que se originan en el extranjero. Posterior a la fusión del Banco Bilbao Vizcaya y Argentaria, en octubre de 1999 –ambos accionistas principales en las AFP salvadoreñas Máxima, Previsión y Porvenir–, se inició en el país el proceso de trámite con la Superintendencia de Pensiones para la fusión de las AFP nacionales. Luego de cumplirse con los requisitos que exige la ley, en julio de 2000, se autorizó la fusión que dio origen a la AFP Crecer. Al no recibir objeciones en un período de 60 días, la nueva AFP inició sus funciones el 1 de septiembre de 2000. Ante la inminente disolución de Profuturo, Crecer sólo tendrá a Confía como competencia. Lo sorprendente es que la normativa vigente, para que se autorice o deniegue la fusión, no considera si la operación favorece u obstaculiza la competencia en el mercado de las AFP ni, mucho menos, su impacto en los consumidores –afiliados– y los patronos. Al fusionarse los sistemas informáticos, administrativos, marketing, y carteras de inversión se obtienen economías de escala; pero, todavía resta por ver si tales beneficios se traducirán en una disminución sustantiva en las comisiones que se cobran por la administración de los fondos de pensiones.

Un caso especial es el que se da en la distribución de energía. Actualmente hay cinco empresas; pero, en la práctica, operan con mercados segmentados y aislados entre sí. Por eso, únicamente los usuarios de regular tamaño pueden tener alguna opción en cuanto al proveedor. Además, recientemente se anunció una posible fusión, como resultado de la compra de AEAS Corporation (accionista de AES-CLESA) del 81% de las acciones de Electricidad de Caracas (accionista de CAESS, EEO y DEUSEM). Según la SIGET, la Ley General de Electricidad no contempla la figura de una fusión entre empresas distribuidoras de energía; pero, al no regularla deja las puertas abiertas para su concreción. La Constitución de la República, en su artículo 8 estipula claramente: "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe." De darse esa fusión, se incrementaría la concentración en el sector. Al respecto, el Superintendente de la SIGET fue muy ilustrativo al expresar lo siguiente: "Si notamos que hay un abuso de posición dominante o un monopolio tenemos la obligación de informar a la entidad responsable, pero como no hay entidad responsable, a quién vamos a informar" (La Prensa Gráfica, 29 de Junio de 2000). Si con cinco empresas existía poca competencia, la situación se vuelve más crítica para los usuarios con dos empresas únicamente.

Una mayor concentración tiene ventajas e inconvenientes. Es muy útil para las empresas, ya que pueden reforzar posiciones en el mercado, disminuir gastos y generar otros beneficios. Pero también podría hacer aumentar las tarifas, si no existe un marco institucional y legal que proteja a los consumidores.

Por esa razón, para hacer compatibles las privatizaciones con la competitividad, es necesario que se reconozca la necesidad de que el Estado regule algunos mercados claves, que exista mayor independencia de los entes reguladores y que se apruebe una Ley de Libre Competencia.

**La regulación requerida para promover la competencia.** La privatización ha contribuido a incrementar las inversiones, facilitar el acceso y mejorar la calidad de la mayoría de servicios. Lo que no ha pasado, exceptuando la telefonía celular, es que esa reducción de costos haya sido transmitida a los consumidores. Por tal razón, mientras las opciones sean limitadas y la competencia escasa, los consumidores seguirán siendo cautivos y no tendrán acceso a tarifas competitivas, a menos que se introduzcan modificaciones en el marco regulador que permitan cierta vinculación de las tarifas nacionales con las internacionales.

**Necesidad de mayor independencia de los entes reguladores y supervisores.** Una premisa fundamental para que la regulación funcione es que los entes reguladores y supervisores gocen de independencia. Las empresas sujetas a regulación y supervisión generalmente tienen un gran poder económico e influencia, por lo que es natural que se resistan a perder ciertos privilegios. Inicialmente a algunas empresas no les gustará; pero se trata de proteger al consumidor (familia, empresas y el mismo gobierno) de prácticas discriminatorias y de abusos de las posiciones dominantes en el mercado. Para poder ejercer estas funciones, los órganos responsables de la regulación y supervisión deben



tener, no la posibilidad, sino la obligación de intervenir en las empresas o mercados en los que se identifiquen irregularidades o trasladar los casos a las instancias correspondientes, cuando ya no se pueda actuar por cuestiones jurisdiccionales. Hasta ahora, los entes reguladores y supervisores no cuentan con suficiente autonomía, debido a que sus autoridades pueden ser elegidas y removidas con facilidad. Además, los marcos legales son bastante laxos y dan espacio a la discrecionalidad. En muchos casos, tampoco se cuenta con el personal idóneo o existen problemas de organización interna y de coordinación institucional.

**Una Ley de Libre Competencia.** La concentración económica en los sectores privatizados y en otras ramas económicas se ha visto exacerbada por la ola reciente de fusiones. Asimismo, se ha hecho más notoria la falta de marcos legales para regular los monopolios y oligopolios y para evitar que operaciones como las fusiones terminen afectando los intereses de los consumidores. Por otra parte, las dificultades y obstáculos a la aplicación de las leyes de libre competencia están aumentando, debido a que muchas de las fusiones se dan a partir de operaciones entre empresas transnacionales. Para llenar ese vacío, la Ley de Libre Competencia, que está en proceso de discusión desde hace diez años, debe hacer explícitos los mecanismos para la regulación de los monopolios y oligopolios y para la aprobación de fusiones, tomando en cuenta criterios tales como: eficiencia económica, competencia e intereses de los consumidores.

## **POLÍTICA COMERCIAL: ¿HACIA ADÓNDE VA EL PAÍS Y QUIÉNES PARTICIPAN?**

Un segundo ejemplo de debilidad institucional se da con la política comercial.

Hoy, casi todos los países reconocen que sus posibilidades de progreso están estrechamente relacionadas con el éxito que tengan en sus vinculaciones al proceso de globalización. Por esa razón, durante los últimos quince años la política comercial -y dentro de ella, los procesos de integración- ha sido una parte medular de las agendas económicas de los países en las diferentes regiones del planeta.

A diferencia del pasado, sin embargo, la integración ahora ya no se ve tanto como una política de aseguramiento de mercados cautivos, sino como un mecanismo para lograr una inserción exitosa en el proceso de globalización de la economía.

En el caso concreto de los países centroamericanos, esto significa que para poder tener alguna posibilidad de éxito en la intensa lucha que se libra en el mundo por adquirir nuevas tecnologías, conquistar mercados y atraer inversiones, primero tienen que consolidar su proceso de integración regional. Una vez logrado este objetivo, les será más fácil que se inserten a otros bloques mayores, como el de América del Norte ó el del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

En un proceso con estas características, la apuesta es que los inversionistas localicen sus empresas, de preferencia en aquellos países donde puedan manufacturar sus productos al más bajo costo, ganando acceso al mercado más amplio y a la vez, enfrentando la menor incertidumbre con respecto al acceso a los mercados globales. Esto sólo puede lograrse mediante procesos de integración, principalmente si en los mismos participan países con diferente dotación de recursos y de desigual desarrollo comparativo.

Esta apreciación parece ser la que ha guiado la política comercial impulsada por El Salvador durante los últimos años. De hecho, desde principios de los años noventa El Salvador viene desarrollando una agresiva agenda de negociaciones comerciales internacionales que le ha permitido insertarse primero al GATT y luego a la OMC; reactivar el proceso de integración económica centroamericana; suscribir tratados de libre comercio con República Dominicana y México; participar en las negociaciones del ALCA, continuar negociaciones con Chile, Panamá y Canadá, y mantener las expectativas de negociar un TLC con Estados Unidos.

Sin embargo, la agresividad de la agenda impulsada no ha contado con un soporte institucional que garantice el avance hacia un esquema de regionalismo abierto, provisto de un régimen comercial transparente y libre de discrecionalidades.

**Las fragilidades del proceso de integración regional.** En el proceso de integración económica centroamericana, el problema fundamental es que si bien los compromisos políticos adquiridos apuntan a la conformación gradual de una unión económica,<sup>3</sup> hasta ahora no ha sido posible avanzar más allá de las primeras etapas. Lo que realmente existe es una zona de libre comercio imperfecta y un arancel externo cada vez menos común. Las razones por las cuales no ha sido posible avanzar hacia estadios superiores de integración son básicamente las siguientes:

- Los instrumentos legales en que se fundamenta el proceso (i.e. Tratado General de Integración Económica Centroamericana; Protocolo de Guatemala; Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano; Reglamentos Centroamericanos de Normas de Origen, Salvaguardias, etc.) siguen siendo bastante laxos, dando lugar a amplios márgenes de discrecionalidad en su aplicación por parte de los funcionarios de cada uno de los países.
- El marco institucional que rodea al proceso de integración es innecesariamente numeroso, técnicamente débil y carente de la suficiente autonomía frente a los estados nacionales. Aunque las aspiraciones manifestadas por los presidentes han apuntado a ir más allá de lo logrado por

---

<sup>3</sup> Normalmente se distinguen seis fases dentro de un proceso de integración económica: zona de libre comercio, arancel externo común, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión económica.

la Unión Europea, en la práctica y hasta ahora, los gobiernos han sido reticentes a la creación de instituciones supranacionales.

Producto de estas fragilidades, más del 90% de las resoluciones emanadas de las Reuniones de Presidentes Centroamericanos no se cumplen, todos los países aplican medidas unilaterales que contravienen los compromisos acordados, los conflictos comerciales continúan siendo frecuentes y abordados, principalmente, en instancias políticas y no técnicas. Es decir, hay un nuevo marco jurídico e institucional, pero no garantiza unas reglas del juego claras a los agentes económicos regionales.

El cierre del mercado hondureño a los productos avícolas aduciendo razones de tipo zoonosanitario, el permanente problema de la calidad de los quesos artesanales importados de Honduras y Nicaragua, el conflicto sobre el origen del arroz importado de Guatemala son sólo algunos de los casos que periódicamente se presentan en el comercio centroamericano.

**Falta de transparencia en la administración de la política arancelaria.** Cuando las leyes son demasiado complejas, de difícil interpretación y no funciona adecuadamente un sistema de frenos y equilibrios entre los diversos órganos del Gobierno, los riesgos de que se actúe con discrecionalidad y poca transparencia son elevados.

Un trabajo reciente considera que algo de lo anterior podría estar ocurriendo en el proceso de aplicación de salvaguardias que se realizan varios países centroamericanos, en el marco de los acuerdos de la integración económica centroamericana (FUNDE, 2001). Esa investigación, realizada por FUNDE, menciona que se estarían dando problemas con el órgano competente, con la justificación de las medidas y con la capacidad institucional de escrutinio. En el primer caso señala que la aplicación de las medidas de salvaguardia sería una facultad legislativa, no ejecutiva. En el segundo caso expresa que, de acuerdo con el artículo 26 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, las medidas podrían aplicarse cuando los países enfrenten graves problemas, de balanza de pagos, de mercado o de comercio desleal, o circunstancias que amenacen derivar en situaciones de emergencia. En El Salvador y otros países centroamericanos, sin embargo, muchas de las salvaguardias adoptadas parecen difíciles de justificar por la existencia de cualesquiera de las situaciones mencionadas. En el tercer caso plantea las dificultades que el mecanismo utilizado produce para una administración transparente de la política comercial. El caso es que la práctica de emitir salvaguardias por medio de resoluciones ministeriales vuelve más difícil a los órganos parlamentarios nacionales y regionales, así como las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, realizar una efectiva contraloría social de la política arancelaria. (FUNDE, 2000)

**Poca participación de la sociedad en el diseño y aplicación de la política comercial.** Otro factor que también incide en que la política comercial carezca de

transparencia y se preste a la discrecionalidad, es la poca participación de la sociedad en su diseño y aplicación.

La poca participación de la sociedad en el diseño y la aplicación de la política comercial se expresa en que, aparte del Gobierno, el sector que tiene un papel privilegiado es el empresarial. La participación del sector privado se realiza de tres maneras: Una es a través del cabildeo que las empresas o los grupos económicos realizan ante las diferentes dependencias que conforman el marco institucional estatal responsable de la definición y administración de la política comercial. Otra es el cabildeo ejercido a través de las gremiales empresariales (i.e. Asociación Nacional de la Empresa Privada, Asociación Salvadoreña de Industriales, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, Corporación de Exportadores de El Salvador). Y la tercera es mediante la Oficina de Apoyo al Sector Privado para las negociaciones (ODASP), una entidad creada en 1993 por las principales gremiales empresariales con el objeto de participar activamente en las negociaciones comerciales internacionales. Como consecuencia de la creación de la ODASP, el sector privado cuenta con una estructura paralela a la del Gobierno en materia de negociaciones, que le permite mantener una comunicación directa y permanente a diferentes niveles: despacho ministerial con órganos de dirección de las gremiales, jefe de negociaciones con negociador designado por el sector privado y jefes de mesa del Gobierno con representantes de ODASP en cada mesa.

Pese a la trascendencia y a la creciente amplitud que tienen los asuntos abordados en las negociaciones comerciales, el resto de la sociedad no participa. Esta situación constituye un obstáculo para asegurar que en las negociaciones se respeten los intereses de todos los sectores, y no solo los de la empresa privada. Además, contrasta con la de otros países, como México, donde la negociación de acuerdos comerciales ha sido acompañada con la creación de una institucionalidad tendiente a asegurar una participación amplia y permanente de la sociedad. En ese país existe: a) La Comisión Intersecretarial de Tratados de Libre Comercio, en la que participan representantes de los órganos de dirección de las diferentes instituciones públicas, cuyas áreas de acción se relacionan con las materias abordadas en las negociaciones. b) Las Comisiones de Comercio de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, las cuales reciben un informe periódico sobre los avances en las negociaciones de parte del equipo negociador. c) El Consejo Asesor, integrado por representantes de los sectores laboral, agropecuario, empresarial y de las principales universidades e instituciones de educación superior, cuya función consiste en formular lineamientos y promover la realización de estudios sobre los asuntos abordados en las negociaciones. d) Y la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que agrupa a representantes de las diferentes ramas productivas, contribuye con la realización de estudios sectoriales y participa en las negociaciones bajo la modalidad denominada “el cuarto de al lado”.

## EL SISTEMA FINANCIERO: DE AVANCES NORMATIVOS A IRREGULARIDADES INSTITUCIONALES

El tercer ejemplo de debilidad institucional se refiere al sector financiero. A pesar de que ha habido avances incuestionables en materia normativa y legal, todavía persisten ciertas irregularidades que debilitan la confianza y la credibilidad del sistema.

**Siete características del sistema financiero salvadoreño.** El sistema financiero se caracteriza por ser uno de los más dinámicos, en cuanto a la celeridad con la que evolucionan los servicios y estrategias de negocios. Por consiguiente, es indispensable un ajuste continuo en su regulación y supervisión. Un rezago en esta tarea se transforma, rápidamente, en una debilidad institucional que genera riesgos en el funcionamiento del sistema. En El Salvador, el sistema financiero presenta, al menos, siete características particulares o tendencias que cruzan paralelamente las áreas de regulación, supervisión e institucionalidad, y que imponen desafíos a la política pública.

- *Desarrollo reciente y acelerado de los servicios financieros.* En el país, la institucionalidad, regulación y organización de los mercados financieros es de desarrollo reciente; su historia se limita a los años noventa. De hecho, hay un corte en su historia con el establecimiento de todo el marco de liberalización financiera, a inicios de los años noventa, que sustituyó al esquema nacionalizado de la banca y de represión financiera que operó en los ochenta. En el contexto de la liberalización financiera se han diversificado los servicios: mercado de intermediación de moneda extranjera, mercado de valores, mercado de pensiones (capitalización individual), servicios de tarjetas de crédito, servicios de *leasing* y factoraje.
- *Marcos regulatorios y arreglos institucionales por área de servicios.* La arquitectura del sistema financiero implementada en los años noventa se diseñó bajo la lógica de constituir marcos de regulación y arreglos institucionales por mercado o área de servicios financieros. Se tienen leyes independientes para los servicios de banca, seguros, pensiones, mercado de valores, intermediarios no bancarios, y demás servicios auxiliares de crédito. En la parte institucional se organizaron tres superintendencias para fiscalizar los servicios financieros: Superintendencia de Valores, que supervisa el mercado de valores; Superintendencia de Pensiones, que se ocupa de los sistemas de pensiones privado (capitalización individual) y público (sistema de reparto del ISSS e INPEP); y la Superintendencia del Sistema Financiero, que tiene la responsabilidad de atender diferentes servicios, entre ellos: banca, seguros, tarjetas de crédito bancarias, instituciones oficiales de crédito e intermediarios financieros no bancarios.
- *Desarrollo de grupos financieros.* La mayoría de instituciones financieras que operan en el país ha logrado articular la estrategia de negocios de banca

universal o múltiple. Esto consiste en penetrar desde el servicio de banca a diferentes áreas de servicios financieros no bancarios, como seguros, pensiones, arrendamiento, factoraje, administración de cartera, intermediación de valores, casas de cambio y compañías inmobiliarias y otros servicios financieros. La estrategia de banca universal deriva en el desarrollo de grupos financieros que cubren los diferentes servicios por medio de empresas filiales, cuyo capital accionario es dominado por los accionistas mayoritarios del capital bancario. Los principales grupos financieros del país son: el Grupo Financiero Cuscatlán, el Grupo Financiero Banco Agrícola, el Grupo Financiero Excelencia del Banco Salvadoreño y el Grupo Financiero BanCo.

- *Presencia de competencia extranjera y de capital externo en las inversiones locales.* La competencia extranjera se da, especialmente, en el servicio bancario, bajo las modalidades de presencia comercial radicada como un banco en el país, y de servicio transfronterizo. Ejemplos de la primera modalidad son Citibank, Scotiabank, Banco Capital, Promérica y Banco Uno. Bajo la modalidad de servicio transfronterizo, caracterizada porque no se pueden captar depósitos del público, están Barclays Bank, BAC Florida Bank, Banco Santander Central Hispano, Dresner Bank AG y Banco Exterior. En las dos administradoras privadas de fondos de pensiones participan con capital: Provida de Chile, BBV, Argentaria, Citibank y Dresner Bank. Finalmente, en las compañías de seguros se destaca la presencia de Pan American Life Insurance Company y del grupo español Mapfre.
- *Penetración de capital bancario local en la región.* Los dos principales grupos financieros locales (Cuscatlán y Agrícola) han logrado realizar inversiones bancarias y financieras en el resto de países centroamericanos, especialmente en Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá. Esto es un indicador del desarrollo de los grupos financieros locales y de sus estrategias de negocios de expansión regional. Pero, esta penetración vuelve más difícil la regulación y fiscalización de sus operaciones.
- *Concentración económica.* La concentración económica en los servicios financieros ha sido notoria en los años noventa. De hecho, en 2000 se terminó con un nivel de concentración muy superior al que privó al cierre de la privatización bancaria de 1993. El índice de concentración Herfindahl-Hirschman (HH) se redujo entre 1993 y 1996, llegando a su nivel mínimo de 1,128, en 1996, con un total de 21 instituciones participando en el mercado. Pero esta disminución en la concentración fue rápidamente revertida y profundizada, a medida que el país entró en el ciclo de lento crecimiento, llegando, en junio del 2000, a un nivel del índice de HH de 1,828. De conformidad con el criterio del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, si este índice supera el nivel de 1800, significa que estamos frente a una industria bancaria concentrada (Shugar, 1997).
- *Dolarización de los servicios financieros.* La economía salvadoreña en los noventa ha contado con el apalancamiento financiero de flujos externos,

principalmente de remesas familiares, así como los flujos de deuda, inversiones y donaciones. Ello permitió un crecimiento importante de las importaciones y del déficit comercial, pero combinado con un bajo desequilibrio de cuenta corriente y ganancias de RIN. Como consecuencia de este escenario, el país inició la década de los noventa con un nivel de US\$418 millones de RIN en el BCR; y la terminó con una cifra superior a US\$1,750 millones, superando la base monetaria desde 1998. Esta situación dio viabilidad al proyecto de dolarización que se venía intentando desde 1994. De acuerdo a la Ley de Integración Monetaria, todas las operaciones financieras, tales como depósitos bancarios, créditos, pensiones, emisión de títulos valores y cualesquiera otras realizadas por medio del sistema financiero, se expresarán en dólares, a partir de enero de 2001. Un dato importante es que la aprobación de Ley se produjo en menos de 10 días, desde que el Presidente del República la envió a la Asamblea Legislativa, sin dar espacio a ningún tipo de discusión técnica y pública. Producto de ello, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

**Avances normativos para el sistema financiero.** Debido a los cambios que se han producido en el sistema financiero, se han realizado algunas modificaciones en el marco normativo orientadas a hacer más efectiva la supervisión. Los cambios más importantes contenidos en la nueva Ley de Bancos, vigente desde septiembre de 1999, son:

- *Requisitos de solvencia.* El requerimiento de solvencia, que se mide por la relación del fondo patrimonial sobre activos ponderados de riesgo, se ha incrementado de su nivel original de 8%, en 1991, a un nivel de 10%, en 2001; y continuará aumentando, hasta 12%, en 2005. Ello implica que los bancos con una mayor administración de riesgos en sus activos o que pretendan ampliar sus operaciones deberán contar con un mayor aporte patrimonial.
- *Requisito de capital.* El aporte mínimo de capital exigido a los accionistas se ha incrementado gradualmente para los bancos: de un mínimo de 20 millones de colones, vigente en 1991, a un mínimo de 100 millones de colones. Adicionalmente, se obligó a la transformación en bancos de las financieras, que tenían un requisito de solamente 8 millones de colones, en 1991.
- *Operaciones de créditos relacionados.* Se ha limitado, de manera cada vez más restrictiva, el porcentaje que los bancos pueden conceder a personas naturales y jurídicas vinculadas, directa o indirectamente, con la propiedad o administración del banco. Así, de un monto global que no exceda al 50% del capital pagado y reservas de capital, vigente en 1991, se llevó a un 15% en las reformas de 1996 y, finalmente, a un 5% en la nueva ley.
- *Límites en la concesión de créditos.* La regulación también se ha endurecido en materia de créditos concedidos a una misma persona, natural o jurídica, pasando de un máximo de 30% del fondo patrimonial a un 25%. Se establece,



además, que el exceso del equivalente al 15% del fondo patrimonial deberá estar respaldado con garantía real o con operaciones de bancos extranjeros de primera línea relativas a depósitos, fianzas, avales o cartas de crédito.

- *Regulación de conglomerados financieros.* En este campo se ha logrado acortar el desfase entre el desarrollo del sistema financiero y su regulación, en el sentido de que al reconocerse los conglomerados financieros será más factible la fiscalización y el control de sus riesgos y operaciones. Desde el punto de vista normativo, la materia se ha cubierto en sus campos más relevantes relacionados con: la conformación del conglomerado, presunción del grupo, obligación de regularización, autorización para inversión en sociedades, auditoría externa común sobre la sociedad controladora, apoyo a las sociedades del grupo, estabilidad del banco, prohibición de capital cruzado, requerimientos de patrimonio, límites de asunción de riesgos, entre otros.
- *Regulación de seguro de depósitos para pequeños inversionistas.* La nueva ley también creó el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD) financiado con un único aporte del BCR de 250 millones de colones, y con primas que pagan trimestralmente los bancos, equivalentes al 0.10% anual y con base en el promedio diario de los depósitos del trimestre anterior. El esquema tiene la virtud de que permite financiar parcialmente la garantía con recursos privados y cubrir hasta un máximo de 55 mil colones a los pequeños depositantes en casos de insolvencia de una institución bancaria. De esta manera, el BCR podrá evadir el punto crítico de tener que pagar a los depositantes ante casos de insolvencia bancaria, como ocurrió con FINSEPRO y CREDISA, siempre y cuando el IGD cuente con la capacidad de enfrentar una situación de esa naturaleza.
- *Prestamista de última instancia.* De acuerdo a la nueva normativa, la participación del BCR por casos de fuerza mayor (i.e. iliquidez general del sistema financiero o crisis por una fuerte contracción del mercado) se podrá realizar por medio de operaciones de reporto con títulos valores del mismo BCR o del IGD, pero con fondos que, para tal efecto, deposite el Estado. Ello significa que su participación estará sujeta a la disponibilidad de recursos que aporte el Estado, lo cual en un esquema de dolarización dependerá, fundamentalmente, del acceso a deuda externa o a fondos contingenciales que se obtengan para apalancar el sistema financiero ante crisis de insolvencia o iliquidez. La dolarización tiene la ventaja de cerrar la posibilidad de financiar a bancos insolventes o por problemas de iliquidez del sistema, utilizando el recurso de la emisión inorgánica de dinero.
- *Protección del consumidor.* Un punto de especial interés para los usuarios de créditos del sistema bancario es que se ha obligado a los bancos a consignar en los contratos de créditos el cálculo de la tasa de interés efectiva implícita, considerando la tasa de interés nominal y los demás cargos por servicios que se imputan en la operación. La revelación de la tasa efectiva del costo del

dinero abona a la transparencia y protección de los derechos del consumidor o usuario de crédito.

- *Difusión de información.* En el país se está fortaleciendo la mayor difusión de información financiera de las instituciones que participan en el sistema bancario. Las facilidades de entrega mensual de los estados financieros de bancos, compañías de seguros y otras instituciones (sitios WEB de los organismos de fiscalización) han permitido que los principales diarios del país comenten sus resultados y se ha convertido en un mecanismo de auditoría del desempeño del sistema financiero.
- *Fortalecimiento del mercado de valores.* Las actividades de la Bolsa de Valores se han expandido rápidamente con el surgimiento de las AFP. También han mejorado sus prácticas operativas y procedimientos, así como la seguridad de sus operaciones, especialmente luego de la creación del Instituto de Custodia de Valores.

**Algunas debilidades institucionales del sistema financiero.** A pesar de los importantes esfuerzos realizados con el propósito de modernizar la regulación y fortalecer la supervisión de sistema financiero, persisten ciertas debilidades, tales como las siguientes:

- *Incapacidad para fiscalizar los conglomerados financieros.* A pesar de que la existencia de conglomerados financieros es una realidad y que la nueva Ley de Bancos contiene disposiciones específicas para su regulación, todavía no se cuenta con el desarrollo institucional ni con las metodologías para fiscalizar a dichos grupos.
- *Seguro de depósitos sin capacidad financiera e institucional.* En vista de su reciente creación, el IGD no cuenta con la capacidad financiera para participar en una operación de cobertura de seguro de depósitos, excepto que fuese uno de los bancos más pequeños del sistema. Ello traslada el problema financiero a un arreglo institucional, donde debería participar el Estado aportando los fondos; pero, con la dolarización, solamente podría hacerlo por medio de deuda externa o préstamos contingentes. Por otra parte, el IGD dispone de un presupuesto de funcionamiento muy limitado, que sólo le permite contar con un técnico en la parte financiera, el contador y un auditor interno, y los dos miembros de dirección de la institución. En consecuencia, su capacidad operativa sería muy limitada en caso de que se presentara una nueva situación de insolvencia de bancos.
- *El programa de cumplimiento de reservas de saneamiento diferidas se presta a discrecionalidades.* Las auditorías de campo de la Superintendencia del Sistema Financiero determinan las insuficiencias de reservas de saneamiento con base en el deterioro de la cartera de riesgo. Sin embargo, desde 1999 se ha generalizado la práctica de negociar, entre las autoridades de la institución bancaria y de la Superintendencia, para fijar programas de cumplimiento o

reservas diferidas. Si bien eso resuelve la dificultad de poner en situaciones de insolvencia a algunas instituciones con problemas de cartera vencida no reservada adecuadamente, impide el efectivo cumplimiento de las normas prudenciales y debilita la institucionalidad del órgano supervisor. Lo único positivo es que estas prácticas son reveladas al ser publicadas en los estados financieros de los bancos.

- *Malos antecedentes como prestamista de última instancia.* El BCR tiene antecedentes graves con la participación en operaciones como prestamista de última instancia en instituciones insolventes y declaradas en proceso de liquidación (i.e. casos de FINSEPRO y CREDISA). Esto, pese a la creación del IGD y a las disposiciones de la Ley de Integración Monetaria, hace difícil y complicado que el BCR pueda mantenerse al margen, si se presentase un nuevo hecho de insolvencia. El caso de CREDISA resultó fácil de administrar, al tomar en cuenta que se pagó la totalidad de los depósitos reclamados por los ahorrantes sin límites de inversión, pero se recurrió a los fondos del BCR. El esquema de seguro de depósitos tiene un límite por persona, de hasta 55 mil colones, y en casos de insuficiencia de fondos del IGD responde el Estado, con lo cual el problema no se evade, sino que solamente se pone más transparente desde un punto de vista fiscal.
- *Las instituciones bancarias públicas son las más débiles del sistema.* Los bancos públicos (BFA e Hipotecario) presentan altos índices de morosidad e insuficiencia de reservas y, por ende, un elevado riesgo patrimonial y de insolvencia financiera. De hecho, en 2000, el BFA se encontraba virtualmente quebrado o insolvente; pero, gracias a una inyección de 400 millones de colones, se logró restablecer su posición financiera de manera temporal. Adicionalmente, con el propósito de promover la aceptación de la Ley de Integración Monetaria, las tasas de interés de ambas instituciones han sido modificadas con criterios políticos. Desde diciembre de 2000, las tasas se establecieron en el 11% para la cartera A y B, 11.5% para la C, y 12% para la cartera D y E. La modificación implicará un mayor deterioro de ambos bancos, sin que se tengan los fondos para restablecer las pérdidas de capital. En especial ahora, cuando sería necesario contratar más deuda externa, lo que requiere de la aprobación, por mayoría calificada, de la Asamblea Legislativa. Estos casos erosionan la institucionalidad de la regulación y la fiscalización en la medida que imponen a los órganos supervisores una doble moral. Por un lado, esos órganos tienen que ser celosos del cumplimiento de las normas prudenciales; y, por otro lado, tienen que ser tolerantes con las instituciones del Estado que actúan faltando a los principios mínimos de operación del negocio.
- *Inestabilidad de las autoridades y equipos técnicos en los organismos de fiscalización.* De acuerdo a la legislación vigente, las autoridades de los entes que fiscalizan el sistema financiero sólo pueden ser removidos con expresión de causa. Pero, hasta ahora, la práctica ha sido que el Presidente de la República puede removerlos a su discreción. Producto de ello, no cuentan con la autonomía requerida para el adecuado desempeño de sus funciones. En la

Superintendencia del Sistema Financiero la inestabilidad ha sido tal que, durante los años noventa, hubo 5 diferentes superintendentes. El problema se agrava en las superintendencias, porque cuando tienen nuevos titulares es bastante frecuente que también se realicen importantes cambios en los cuadros gerenciales y ejecutivos. Un caso extremo ha ocurrido en la presente administración de la Superintendencia de Pensiones: ha rotado más del 50% del personal de la Intendencia que fiscaliza el nuevo sistema de ahorro para pensiones.

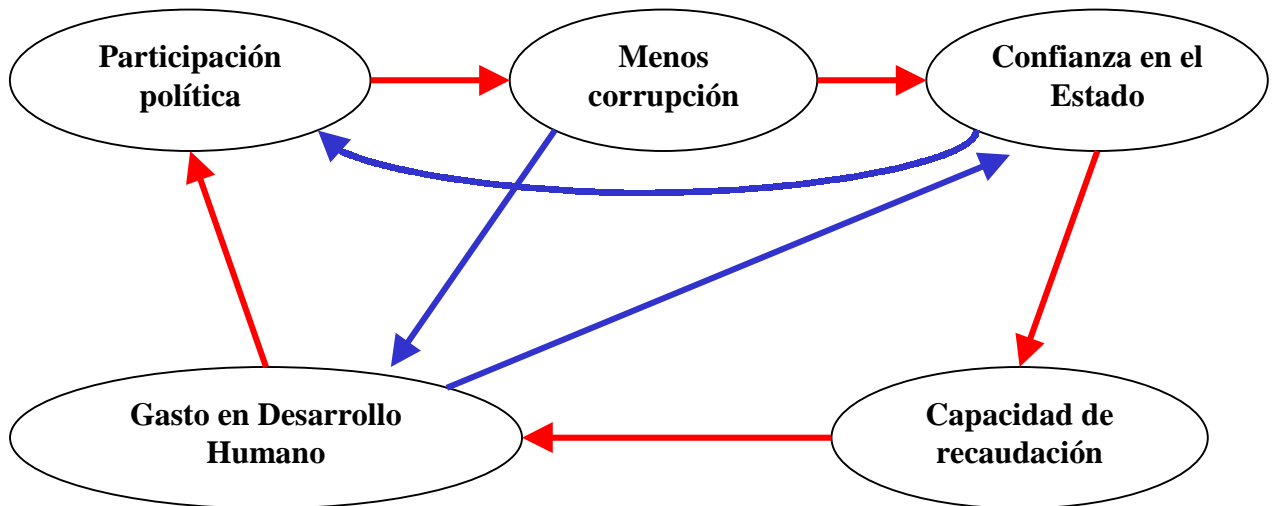
- *Falta de idoneidad y conflicto de intereses en las autoridades.* El presidente del BCR y los superintendentes tienen el problema de la dependencia política por su nombramiento y capacidad de remoción. Además, en sus Consejos Directivos participan representantes de grupos económicos y profesionales. Estos representantes a veces presentan problemas de conflicto de intereses y no siempre llenan los requisitos de idoneidad para ocupar los cargos.
- *Deficiencias en la información financiera y en el papel de los auditores.* La información financiera de los bancos y otras empresas del sistema financiero no ha sido veraz en varios casos (FINSEPRO y CREDISA). Existe el agravante de que tales anomalías han sido avaladas por los auditores internos y externos. Esto tiene dos implicaciones graves de naturaleza institucional: la primera es que evidencia una falta de capacidad técnica de los órganos supervisores para cumplir su misión; y la segunda, que estaría mostrando la posible existencia de una cultura de dependencia económica en el gremio de auditores, y eso estaría afectando su imagen de profesionalismo y honestidad.

## EL PROBLEMA FISCAL: BAJA CARGA TRIBUTARIA Y CRECIENTES NECESIDADES DEL GASTO

Un cuarto desafío institucional que enfrenta El Salvador consiste en el aumento de la carga tributaria para poder atender las crecientes necesidades de gasto público en desarrollo humano.

Una publicación reciente del BID (2000) muestra el papel importante que pueden jugar las finanzas públicas, y que depende de las instituciones y del capital social la formación de círculos viciosos o virtuosos entre desarrollo humano y crecimiento. Puede verse en el siguiente Gráfico 4.5. Un elevado gasto público en desarrollo humano aumenta la confianza del público en el Estado y la participación política. Luego, una mayor participación política incrementa los controles de la población sobre el Estado; y, por tanto, disminuye la corrupción. Más adelante, al disminuir la corrupción, aumenta la confianza en el Estado; y ésta última facilita una mayor recaudación tributaria. Lo anterior, a su vez, y para cerrar el círculo, propicia un mayor gasto público en desarrollo humano. Por el contrario, si se parte de un gasto bajo en desarrollo humano, en lugar de tener un círculo virtuoso se tendría un círculo vicioso.

Gráfico 4.5  
Gasto en Desarrollo Humano, Participación  
Política y Corrupción



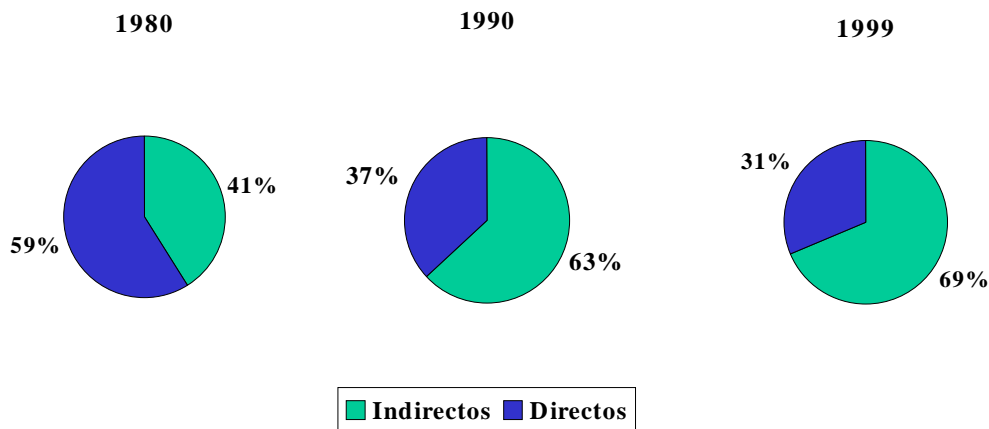
Fuente: Con base en BID (2000)

Para evaluar las posibilidades de instaurar un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento en El Salvador, a continuación se examinan tres aspectos: la equidad y eficiencia en la recaudación fiscal, el gasto público en desarrollo humano y la confianza que existe en el Estado a partir de la fiscalización ejercida sobre los fondos públicos.

**Regresividad y baja carga tributaria.** El sistema tributario salvadoreño se caracteriza por su regresividad y por propiciar una baja carga tributaria. Juntas, esas características dejan muy poco margen para la inversión en desarrollo humano. Entre 1980 y 2000, la estructura tributaria experimentó transformaciones importantes. Como resultado, se ha configurado de una estructura en la que el mayor peso lo tienen los impuestos indirectos (IVA, aranceles e impuestos específicos al consumo).

A principios de la década de los ochenta casi el 60% de la recaudación tributaria provenía de impuestos sobre la renta, la propiedad, el patrimonio y las exportaciones. Para 1990 esa proporción se había reducido a 37%. La tendencia ha continuado de tal forma que para 1999 los impuestos directos sólo aportaban el 31% de la recaudación tributaria.

Gráfico 4.6  
Estructura de la recaudación tributaria en El Salvador



FUENTE: Banco Central de Reserva.

A partir de 1989, la estructura tributaria comienza a tener varias transformaciones importantes, que definen su perfil actual. Las principales críticas al anterior sistema tributario eran el elevado número de impuestos específicos, la gran cantidad de exenciones, la fuerte dependencia del impuesto a la comercialización externa del café y el efecto cascada del impuesto del timbre.

Las reformas emprendidas se orientaron a construir una estructura tributaria con menos distorsiones y a mejorar la eficiencia y eficacia de la recaudación, relegándose a un plano secundario la equidad y justicia distributiva. Como consecuencia, adquirieron más importancia los impuestos al consumo y se eliminaron impuestos importantes, tales como los aplicados al patrimonio, a las sucesiones y a las donaciones.

Los resultados de las reformas, sin embargo, se agotaron rápidamente. Las tasas de crecimiento de la recaudación tributaria cayeron de un promedio anual de 26.5% para el período 1990-95, a 4.8% en el período 1996-99.

Como consecuencia del deterioro antes mencionado, la carga tributaria (ingresos tributarios/PIB nominal), lejos de aumentar, disminuyó de un promedio de 11.4%, en el período 1980-89, a un promedio de 10.6%, en el período 1990-2000. En realidad, sin embargo, la carga tributaria es menor, ya que es medida en términos brutos, sin deducir las devoluciones de impuestos que realiza el fisco. Estas devoluciones son varias: las que se hacen a los contribuyentes que tienen tasa cero en IVA (i.e. exportaciones), a quienes poseen créditos de IVA que exceden a los débitos, y a aquellos cuyo pago a cuenta o retención sobre la renta supera el monto que se determina al momento de la liquidación anual de dicho impuesto. Al deducir tales devoluciones, la carga tributaria de los últimos años disminuiría en aproximadamente 0.5% del PIB.

Una de las razones que explica el pobre desempeño tributario es la importancia que tienen la elusión y la evasión fiscal. De acuerdo a estimaciones efectuadas por el Ministerio de Hacienda y el BCR, la evasión en IVA se sitúa en el rango del 34% al 50%. Este problema se ha tratado de combatir con la mejoría cuantitativa y cualitativa de la fiscalización de las empresas (creación de la unidad de Principales Responsables Tributarios en septiembre de 1992), con el cierre de los vacíos legales que favorecen la elusión (modificaciones a las leyes de IVA y Renta en octubre de 1999), con la creación de mecanismos legales que faculten al fisco a hacer efectivo el pago de impuestos (aprobación de la Ley de Delito Fiscal en marzo de 1993), y con el combate al contrabando (Ley contra la Defraudación de la Renta de Aduanas, llamada también Ley contra el Contrabando).

Los resultados de los esfuerzos realizados han sido bastante modestos, principalmente porque cuando se ha intentado endurecer la aplicación de las leyes fiscales vigentes, el sector privado ha reaccionado denunciando al mismo Gobierno de emprender campañas de “acoso fiscal”. Esta situación, unida a la pobre imagen que tiene el Estado en materia de honestidad, eficiencia y eficacia para promover el desarrollo, ha configurado una especie de “cultura de no pago” de las obligaciones con el fisco.

**Bajos niveles de gasto en desarrollo humano.** El hecho de que la carga tributaria sea de menos de 11%, comparada con un promedio de 14% en América Latina y de 24% en los países desarrollados, evidencia las mayores limitaciones de El Salvador para aumentar el gasto en desarrollo humano. Esto se aprecia claramente al evaluar el comportamiento de los tres coeficientes de gasto en desarrollo humano (ver Recuadro 4.1).<sup>4</sup>

El coeficiente de gasto público (G /PIB) durante el período 1996-99 fue de 14.1%, utilizando en el numerador el gasto del sector público no financiero. Al examinar el comportamiento de la relación G/PIB, si se utiliza en el numerador el gasto del gobierno central consolidado, llama la atención que de los años ochenta a la fecha ha tendido a disminuir. Esto significa que la potencialidad del Gobierno para aumentar el gasto en desarrollo humano ha disminuido, aunque no necesariamente el gasto efectivamente efectuado. En todo caso, supone que ahora hay que hacer mayores esfuerzos que antes para poder aumentar los gastos en desarrollo humano (ver Cuadro 4.14).

**Recuadro 4.1**  
**Los coeficientes de gasto en desarrollo humano**

La Iniciativa 20:20 fue sugerida por el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994. En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995 realizada en Copenhague, el PNUD, UNICEF, UNESCO, UNFPA y OMS recomendaron adoptar dicha iniciativa. Esta iniciativa propuso que el 20 por ciento de toda la ayuda internacional para el desarrollo y el 20 por ciento del gasto público de

<sup>4</sup> Las estimaciones de estos coeficientes han sido tomadas de Martínez (2000).



los países se destinara a Servicios Sociales Básicos (SSB), estableciéndose como fecha meta para su cumplimiento el año 2000.

Para darle seguimiento a esta metas se diferencian tres coeficientes básicos de transformación del crecimiento en desarrollo humano a través del gasto público:

- (i) el coeficiente de gasto público (G/PIB);
- (ii) el coeficiente de asignación del gasto público en desarrollo humano (GDH/G), que incluye el porcentaje del gasto público destinado a sectores sociales, como salud, educación, seguridad social, acceso a agua y saneamiento;
- (iii) el coeficiente de gasto prioritario en desarrollo humano (GPDH/GDH), que es el porcentaje de gasto social destinado a SSB -educación básica, salud básica y nutrición, acceso a bajo costo de agua potable y saneamiento--.

FUENTE: UNDP (1996) y Martínez (2000).

Cuadro 4.14

Gasto del gobierno como proporción del Producto Interno Bruto. 1995-1999.

<b>Sector público no financiero</b>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto corriente	13.9	15.0	13.2	13.8	14.2
<b>Gobierno central consolidado</b>					
		1980-82	1983-89	1990-95	1996-99
Gasto corriente		13.8	12.8	11.5	11.1
Gasto de capital		6.4	3.6	2.9	2.8
Gasto total		20.2	16.4	14.4	13.9

Fuente. Elaborado con base en Martínez (2000)

La estimación del coeficiente de gasto en desarrollo humano (GDH/G) presenta un problema. Hasta 1995 el gasto público se clasificaba por sectores (desarrollo de recursos naturales, desarrollo social, desarrollo de infraestructura, desarrollo de la producción, servicios económicos y financieros, deuda pública, administración y servicios generales, gobernación, policía y justicia, y defensa nacional). Pero, de 1996 en adelante se clasifica por áreas de gestión (conducción administrativa, administración de justicia y seguridad ciudadana, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública, obligaciones generales del estado y producción empresarial pública). Y, aunque en ambas clasificaciones aparece el rubro desarrollo social, no es exactamente lo mismo.

Tomando en cuenta esa aclaración, las estimaciones realizadas indican que, entre 1982 y 1989, el gasto en desarrollo social, que podría considerarse como sinónimo del gasto en desarrollo humano, decreció en términos reales a una tasa promedio anual de 9.1%. Pero, de 1990 a 1995 comenzó a recuperarse a una tasa anual de 4.4%. Entre 1996 y 1999, la tasa de crecimiento promedio del gasto social aumentó todavía más hasta llegar a 11.7%, siendo muy superior a la tasa de crecimiento del gasto total (Martínez, 2000).

Como consecuencia del mayor crecimiento relativo del gasto social, su participación dentro del presupuesto aumentó de 24.5% a 37.3% en 2000. De

igual manera, el gasto social pasó de representar el 4% del PIB, en 1994, a un poco más de 6%, en 2000.

Entre 1994 y 2000, el ramo que ha experimentado mayores aumentos en la asignación total del presupuesto es educación, que pasó de 11.6% a 18.6%. Le sigue salud, que pasó de 7.6% a 9.9% (ver Cuadro 4.15).

Cuadro 4.15  
Gasto social como porcentaje del presupuesto. 1994-2000.

Ramo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educación	11.6	13.6	14.6	16.4	16.8	17.2	18.6
Salud pública y asistencia social	7.6	9.0	9.1	8.8	9.2	9.6	9.9
Trabajo y previsión social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Vivienda y desarrollo urbano	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
Otros ramos	5.0	5.2	7.0	6.5	7.4	18.4	18.1
Gasto social total	24.5	28.2	31.2	32.1	33.9	36.2	37.3

Fuente: Martínez (2000)

Obsérvese además el fuerte crecimiento del rubro *otros ramos*, cuya participación en el presupuesto pasa de 5% a 18.1%. En ese rubro se incluye el gasto social que realizan la Presidencia de la República, a través de la Secretaria Nacional de la Familia, y los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda, cuya función principal no está directamente asociada con el desarrollo social.

Finalmente, el coeficiente de gasto prioritario en desarrollo humano (GPDH/GDH) correspondería al porcentaje del gasto social destinado a servicios sociales básicos (i.e. salud y educación básicas, acceso a bajo costo de agua potable y saneamiento). El gasto en educación básica, que comprende la enseñanza primaria, el desarrollo en primera infancia y la educación básica para jóvenes y adultos, aumentó de 1.5% del PIB, en 1996, a 1,7% del PIB, en 1999, creciendo a una tasa real promedio de 9.4%.

La salud y nutrición básica comprende nutrición, atención primaria en salud, salud genésica y población. Por su parte, el acceso a bajo costo de agua potable y saneamiento comprende el gasto en tecnología de bajo costo para el abastecimiento de agua, para el saneamiento (letrinas) y para la educación y capacitación en materia de higiene.

La información contenida en el Cuadro 4.16 estaría indicando que de 1996 a 2000 el GPDH ha tendido a disminuir, pasando de 46.4% en el primer año a 42.8% en el último.

Finalmente, para verificar el cumplimiento de la iniciativa 20/20 se divide el gasto social entre el gasto público total. Los resultados obtenidos indican que dicho coeficiente aumentó de 13.9%, en 1996, a 14.4 %, en 1999, con lo cual puede

afirmarse que no se logró cumplir con la meta propuesta por la iniciativa. (ver Cuadro 4.16)

Cuadro 4.16  
Gasto en desarrollo social y gasto social prioritario. 1996-2000.  
(Millones de colones de 1990)

	1996	1997	1998	1999	2000
Educación	1415	1587	1837	1905	2136
Salud pública y asistencia social	876	851	1011	1071	1136
Trabajo y previsión social	19	24	26	43	38
Vivienda y desarrollo urbano	25	21	24	28	32
Otros ramos	679	629	811	972	934
Gasto social total	3014	3112	3709	4019	4276
Prioritario educación	937.7	1103.7	1289.9	1226.5	1356
Salud y nutrición	349.7	262.7	317.8	326.2	392.1
Agua y saneamiento	109.9	96.1	96.8	122.4	82.4
TotalL	1397.3	1462.5	1704.5	1675.1	1830.5
<b>Coeficiente GPDH/GDH</b>	<b>46.4</b>	<b>47.0</b>	<b>46.0</b>	<b>41.7</b>	<b>42.8</b>
<b>Coeficiente GPDH/G</b>	<b>13.9</b>				<b>15.1</b>

Fuente: Elaborado con base a Martínez(2000).

**Poca confianza en la capacidad de fiscalización del Estado.** El tercer obstáculo que existe en la parte fiscal para instaurar un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento en El Salvador, está relacionado con la poca confianza que existe en el Estado a partir de la fiscalización ejercida sobre el uso de los fondos públicos.

Dicha confianza depende básicamente del trabajo realizado por las instituciones supremas de auditoría (ISAs). Éstas son, por definición, las instituciones responsables de combatir la corrupción y asegurar el uso adecuado de los recursos públicos. La función de las ISAs está ligada a una mayor rendición de cuentas y transparencia y, por tanto, a una mejor administración del sector público. La custodia efectiva y eficiente de los recursos públicos es básica para una buena gobernabilidad. La gobernabilidad, la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción están íntimamente vinculados, y tienden a favorecer un círculo virtuoso dentro del proceso de desarrollo.

El empleo de las ISAs para el combate de la corrupción, mediante el establecimiento de medidas preventivas, está ampliamente subutilizado en El Salvador. En la actualidad, el entorno internacional es muy favorable para el fortalecimiento de estas instituciones, pues se considera que son fundamentales para el buen gobierno.

La promulgación de una nueva Ley de la Corte de Cuentas, en 1995, constituyó un avance sustantivo en la modernización de la instancia fiscalizadora de los fondos

públicos. Entre los avances más notables que ahí se incluyeron estaban la eliminación de funciones incompatibles con su naturaleza auditora; su independencia financiera, al darle la capacidad de elaborar su propio presupuesto para someterlo directamente a la aprobación de la Asamblea Legislativa; y la definición del carácter público de los informes de auditoría.

A pesar de lo anterior, la Corte de Cuentas aún enfrenta serios problemas para ejercer su función de manera óptima. Uno de ellos es que para convertirse en un auténtico órgano de contraloría, se le debe despojar de la función jurisdiccional, que la vuelve juez y parte de las auditorías. La institución requiere, además, de una dotación de recursos humanos e informáticos acorde al carácter delicado y crucial de las actividades que desarrolla. Adicionalmente, es necesario asegurar un procedimiento de selección del Presidente y los Magistrados de la institución que garantice su idoneidad ética y técnica.

Por otra parte, la Corte de Cuentas proyecta la imagen de ser una institución reservada a un partido político. Lo anterior, lejos de contribuir a aumentar la confianza en el Estado para el uso de los fondos públicos, promueve la cultura de evasión fiscal. Esta cultura también es reforzada por la enorme cantidad de casos de corrupción que son denunciados periódicamente a través de los medios de comunicación, sin que la población perciba una actuación eficaz de la Corte de Cuentas.

## **PRINCIPALES DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO HUMANO**

En este capítulo se ha mostrado que a pesar del agresivo programa de reformas impulsadas en la década de los noventa, El Salvador todavía no ha podido articular un círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo humano. También se ha mostrado que para los actuales niveles de ingreso per cápita que tiene el país es materialmente posible lograr mayores niveles de desarrollo humano.

Al buscar las razones que podrían explicar porqué el país es líder en cierto tipo de libertades económicas, pero no logra ser competitivo, ni logra articular ese círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano, se encontró que se mantiene rezagado en la creación o el fortalecimiento de ciertas instituciones que son imprescindibles para el funcionamiento de una economía abierta. En correspondencia con dicho diagnóstico, también se identificaron los desafíos que deben ser asumidos de manera urgente, para aprovechar las enormes potencialidades que tiene el país de avanzar de manera sostenida a mayores niveles crecimiento y de desarrollo humano.

Un primer desafío consiste en establecer una adecuada regulación en ciertos sectores que proveen bienes y servicios estratégicos, que permita compatibilizar

su reciente privatización con el interés nacional de aumentar la competitividad de la economía. Para ello, habrá que fortalecer el marco legal relacionado con la libre competencia y el control de los monopolios y oligopolios, así como las instituciones responsables de su regulación y supervisión. En este caso, una preocupación que siempre debe estar presente es la protección de los consumidores frente a los posibles abusos que se puedan cometer en sectores altamente concentrados.

Un segundo desafío es la participación de la sociedad civil. Para lograr mayores niveles de desarrollo humano es necesario que la sociedad civil participe activamente, tratando de incidir en la formulación de las políticas públicas y luchando por el respeto de los derechos humanos y las libertades. En ello, los medios de comunicación tienen la gran responsabilidad de investigar y difundir información veraz y oportuna, ayudando a generar transparencia y a fortalecer la función de contraloría social de la ciudadanía sobre sus gobernantes. Avances tecnológicos como el Internet también se han convertido en una herramienta poderosa que puede contribuir a promover la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción.

Finalmente, un tercer desafío deriva del reconocimiento de que un Estado pobre, como el salvadoreño, difícilmente puede cumplir con sus funciones reguladoras y con sus obligaciones de aumentar a los niveles requeridos el gasto en desarrollo humano sostenible. La débil carga tributaria, unida a los bajos coeficientes de gastos en desarrollo humano y a la falta de confianza que existe en el Estado por el uso que hace de los fondos públicos, estarían volviendo necesaria la conformación de un grupo consultivo, de amplia participación social y política, para que elabore las bases de un pacto fiscal, similar a la experiencia reciente en Guatemala.

Resulta alentador que éstos y otros desafíos más ya se encuentran planteados en documentos como *Temas Claves para el Plan de Nación: Consulta Especializada*, de la Comisión Nacional de Desarrollo, *Crecimiento con Participación: Una Estrategia de Desarrollo Para el Siglo XXI*, de FUSADES, *Crecimiento Estéril o Desarrollo*, de FUNDE y, en alguna medida, en *Centroamérica en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, del INCAE y Harvard. Pareciera ser entonces que El Salvador está a un paso de iniciar las reformas institucionales, sólo falta un poco de voluntad política, visión de nación y acción.

## **DESARROLLO HUMANO E INSTITUCIONES**

El desarrollo humano es un concepto amplio que abarca al desarrollo social, al cual visualiza no sólo como un medio para aumentar el crecimiento económico y el ingreso de los individuos, sino también como una mejora directa del bienestar de las personas.

El acceso universal a servicios sociales de calidad, por lo tanto, constituye un componente fundamental de toda estrategia de desarrollo humano. Esto es así, porque tales servicios forman parte de las necesidades básicas de las personas y porque constituyen un medio de acumulación de capital humano, de capital físico y de capital social.

La educación y la salud, por ejemplo, son fundamentales para la acumulación de capital humano y social, porque de ellas depende, en gran medida, la aptitud de las personas para integrarse en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. La vivienda, debidamente equipada con servicios de agua y saneamiento, por su parte, también es clave para alcanzar una vida prolongada y saludable, a la vez que constituye el principal medio de acumulación de capital físico de la mayoría de personas a lo largo de su existencia. Finalmente, los servicios de atención a grupos vulnerables y de seguridad ciudadana constituyen una fuente importante de capital social, porque contribuyen a promover una mayor cohesión social y a incrementar la confianza interpersonal.

Tradicionalmente, los debates en torno a los problemas de acceso a servicios básicos de calidad se han centrado en aspectos como el nivel de gasto público, la eficiencia de dicho gasto, y la eficacia con la que se enfoca sobre la población más necesitada. Sin embargo, tales problemas podrían obedecer también a la debilidad que caracteriza a las entidades que regulan la provisión de estos servicios. En esos casos, la reforma institucional, entendida como el cambio en las reglas del juego que regulan los sistemas de provisión de servicios, sería una necesidad. Los cambios pueden estar referidos a aspectos tales como: reasignación de funciones y responsabilidades, un nuevo marco de incentivos y disuasivos, involucramiento de nuevos actores, etc.

## **BALANCE Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN EL SALVADOR**

### **POBREZA**

Según Kliksberg (1999), la pobreza repercute en las dimensiones fundamentales de la existencia, debido a que crea dificultades importantes en lo que Amartya

Se denomina "las capacidades básicas de funcionamiento de las personas", deteriorando la calidad de la vida y acortando la esperanza de vida.

La pobreza puede medirse de diferentes maneras. La forma más comúnmente utilizada es el método de la línea de pobreza, elaborado por el Banco Mundial. Este método define la pobreza extrema como la situación en la que se encuentra aquella población con ingresos inferiores al costo de su canasta básica de alimentos; y pobreza relativa, como la situación de aquella con ingresos suficientes para adquirir la canasta de alimentos, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades básicas (vivienda, salud, educación, etc.)

Para definir la línea de la pobreza extrema se valora el costo de una canasta básica de alimentos que provea diariamente las calorías necesarias para un adulto normal. Se estima que son hogares en extrema pobreza aquellos cuyo ingreso es menor que el costo de una canasta alimentaria básica familiar (el costo de una canasta alimentaria básica individual por el número de personas en ese hogar). Para definir la línea de pobreza relativa se asume que el costo de las otras necesidades básicas es igual al de la canasta básica de alimentos. Por tanto, los hogares en pobreza relativa son los que tienen un ingreso entre el valor de una y dos canastas básicas de alimentos.

Este método de medición de la pobreza es el utilizado por las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Ministerio de Economía (EHPM). Según estas encuestas, la pobreza es todavía un grave problema en El Salvador que presenta dimensiones bastante mayores en el área rural (55.4 por ciento de los hogares) que en el área urbana (32.8 por ciento).

Durante los años noventa, sin embargo, la pobreza disminuyó de manera significativa, especialmente en el área urbana (Cuadro 5.1). A escala global, los hogares en pobreza se redujeron en 18.4 puntos porcentuales entre 1991/92 y 1999 (20.9 puntos en el área urbana y 10.7 en el área rural).

Cuadro 5.1  
Hogares en condición de pobreza por área geográfica  
1991/92, 1997-1999  
(En porcentajes)

<b>Condición de pobreza</b>	<b>1991/92</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Total	59.7	48.3	44.8	41.3
Extrema	27.7	19.6	18.8	16.7
Relativa	31.0	28.7	26.0	24.6
Urbana	53.7	39.0	37.8	32.8
Extrema	23.2	12.5	13.7	10.3
Relativa	30.5	26.5	24.2	22.5
Rural	66.1	62.1	56.2	55.4



Extrema	33.6	30.0	27.2	27.4
Relativa	32.5	32.1	29.0	28.0

Fuente: EHPM, Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía (varios números).

Debido a que las familias pobres son más numerosas, los porcentajes de personas en pobreza son mayores que los de hogares en pobreza. Para 1999, por ejemplo, la pobreza afectaba al 47.5 por ciento de la población total, al 37.6 por ciento de la urbana y al 61.2 por ciento de la rural (Cuadro 5.2). Esto significa que, para ese año, 2.9 millones de personas eran pobres en El Salvador.

Cuadro 5.2  
Población en condición de pobreza por área geográfica 1999  
(En porcentajes)

Condición de pobreza	Urbana	Rural	Total
Extrema	12.2	30.9	20.1
Relativa	25.4	30.2	27.4
Total	37.6	61.2	47.5

Fuente: Elaboración propia con base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**La canasta básica de alimentos.** Un dato curioso es que, de acuerdo a la EHPM, la pobreza se redujo a una tasa menor en el período 1991-96 que en el período 1997-99, a pesar de que en este último las tasas de crecimiento económico fueron sustancialmente menores. La explicación a este fenómeno podría encontrarse en la forma cómo se define la canasta básica de alimentos.

Para establecer los productos que entran en la canasta básica de alimentos se realizó una encuesta de ingresos y gastos en 1991. Allí se determinó cuáles eran los alimentos más frecuentemente consumidos en el área urbana y en el área rural. Luego se estableció cuánto de estos alimentos debía de consumirse para llegar a 2,200 calorías, determinando así la canasta de alimentos urbana y rural. El Cuadro 5.3 muestra los componentes de ambas canastas.

Cuadro 5.3  
Canasta básica de alimentos diaria por persona  
según área urbana y rural  
(En gramos)

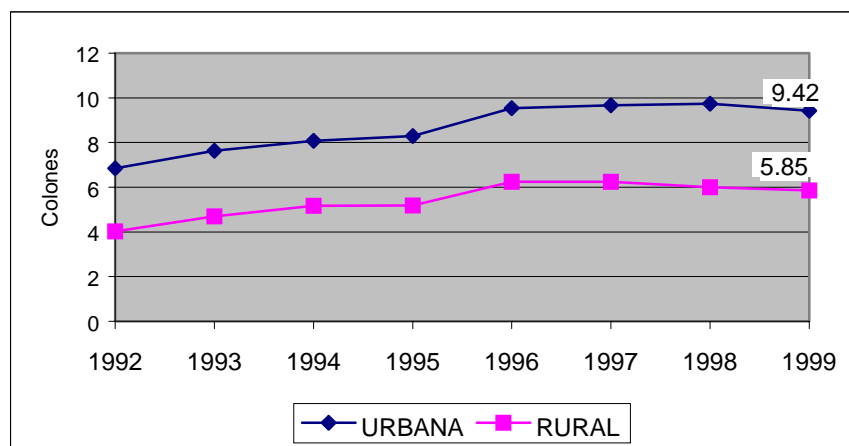
Alimentos	Urbano	Rural
Pan francés	49	0
Tortillas	223	402
Arroz	55	39
Carnes	60	14
Grasas	33	14

Huevos	28	30
Leche fluida	106	31
Frutas	157	16
Frijoles	79	60
Verduras	127	0
Azúcar	69	65

Fuente: DIGESTYC, Ministerio de Economía.

De acuerdo a DIGESTYC, los precios de la mayoría de estos productos no registraron variaciones significativas en los años noventa. Esto explica porqué el costo de la canasta básica se mantuvo estable hasta 1997, registrando incluso un descenso en 1999 (Gráfico 5.1). El año 2000, sin embargo, se eliminó la exención al IVA que es aplicada a los granos básicos, leche, verduras, frutas y medicinas, provocando un importante incremento en el costo de la canasta básica, que seguramente aumentó los niveles de pobreza correspondientes a ese año. Lamentablemente los nuevos datos no pudieron ser calculados, porque la información de la EHPM para el año 2000 aún no había terminado de ser procesada al momento de finalizar la elaboración de este Informe.

**Gráfico 5.1**  
**Costo diario de la canasta básica de alimentos por persona**  
**según área urbana y rural, 1992 - 1999**  
**(En colones)**



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía.

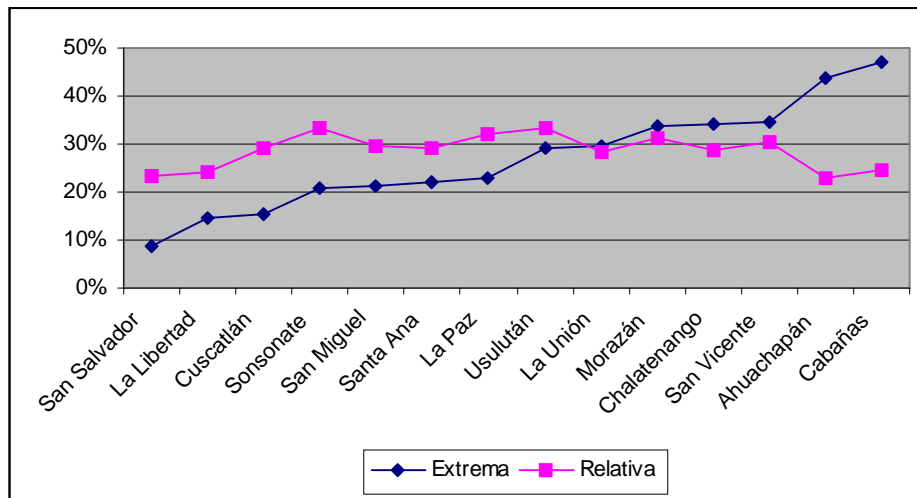
La evolución del costo de la canasta básica de alimentos y del Índice de Precios al Consumidor (IPC) ha sido bastante diferente. Prueba de ello es que, en el período 1992-99, el IPC se incrementó en 54 por ciento, mientras que el costo de la canasta básica de alimentos del área urbana creció en 38 por ciento y la del área rural en 45 por ciento. Esto plantea una interrogante seria sobre el método para establecer el costo de las otras necesidades básicas que no son alimentos, ya que es previsible que el costo de su satisfacción haya evolucionado de forma

similar al del IPC. Por otro lado, los patrones de consumo son bastante dinámicos y es muy probable que hayan cambiado en una década. En ese caso, para una mejor medición de la pobreza y su evolución sería necesario realizar una nueva encuesta de ingresos y gastos de los hogares y construir nuevas canastas básicas de alimentos.

**Diferencias de pobreza entre departamentos.** Los porcentajes de población en condición de pobreza no son homogéneos en los diferentes departamentos del país. Las diferencias se dan principalmente en la pobreza extrema, donde Cabañas aparece con el índice más alto (47 por ciento) y San Salvador con el más bajo (8 por ciento). La pobreza relativa oscila en un rango mucho menor, que va de 33 por ciento en Sonsonate y Usulután a 23 por ciento en San Salvador y Ahuachapán (Gráfico 5.2).

Los departamentos que muestran mayores niveles de pobreza son Cabañas y Ahuachapán, principalmente por la mayor incidencia de pobreza extrema. Dadas las elevadas dimensiones alcanzadas por la pobreza en estos dos departamentos, aunque se establezca en ellos una política enfocada al combate a la pobreza, va a tomar un largo tiempo aún para que se aproximen a los actuales promedios nacionales.

Gráfico 5.2  
Población en condición de pobreza extrema y relativa  
por departamento, 1999  
(En porcentaje de personas)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Otras características de la pobreza en El Salvador.** Segovia y Lardé (2000), en un estudio reciente, muestran que la pobreza en El Salvador presenta, además, las siguientes características:

- Es un fenómeno que afecta particularmente a los hogares con jefes de la tercera edad (60 años ó más).
- Es un problema que tiende a acentuarse en los hogares más numerosos; en los que sólo hay una persona preceptora de ingresos; y en los que quien ejerce la jefatura del hogar no tiene empleo, su empleo es temporal, o se dedica a actividades del sector informal.
- En términos absolutos y relativos, el sector que absorbe el mayor número de pobres es el agropecuario, situación que se vio acentuada a lo largo de los años noventa.
- Es un problema que disminuye a medida aumenta el nivel educativo de la persona que se desempeña como jefe de hogar.
- Dos de los factores que más contribuyeron a su reducción en los años noventa fueron las remesas familiares y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral.

**Capital social entre los pobres rurales.** Una encuesta dirigida a hogares rurales realizada por FUSADES/BASIS en 1998, mostró la existencia de bajos grados de participación comunitaria. Las únicas asociaciones que registraron un porcentaje de afiliación importante fueron las de tipo religioso.

Cuadro 5.4  
Existencia de asociaciones productivas y no productivas y afiliación  
(porcentaje de hogares)

	Existencia	Afiliación
<u>Asociaciones productivas</u>		
Cooperativa de productores	23.0	3.5
Cooperativas de crédito	4.4	0.0
Cooperativa de transporte	4.8	0.2
Asociación ganadera	2.7	0.0
Otro tipo de asociación productiva	0.0	0.0
<u>Asociaciones no productivas</u>		
Religiosa	71.4	36.8
Política	6.5	0.0
Deportiva	40.9	7.5
Comité de vecinos	18.7	0.0
Asociaciones escolares	18.3	4.6
Organizaciones de servicios a la comunidad	6.2	0.0
ADESCOS	10.4	4.5

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales, 1998. FUSADES/BASIS

La escasa participación en asociaciones es un obstáculo para superar la pobreza, porque se desaprovecha la construcción de relaciones de confianza y cooperación para hacer frente a aspectos vitales, tales como: alimentarse durante los años de mala cosecha, vigilar la comunidad, o mantener el pozo de la localidad.

Una evidencia de la importancia que tienen las relaciones de confianza y cooperación para enfrentar la pobreza la brindan las mismas encuestas rurales BASIS/FUSADES. Del panel de hogares entrevistados, en 1995, ninguno manifestó haber recibido ayuda de vecinos; sin embargo, en 1997, año de dificultades económicas a causa del fenómeno de La Niña, el 8.7 por ciento manifestó haber recibido alguna ayuda de personas que vivían cerca.

Cuadro 5.5  
Hogares que recibieron ayuda (Porcentaje)

	1995	1997
Total de hogares que recibieron ayuda	19.4	28.5
De personas que vivían cerca	0.0	8.7
De parientes en otra parte del país	5.5	8.5
De parientes fuera de El Salvador	14.6	13.6

Fuente: Encuesta de Hogares Rurales, 1998. FUSADES/BASIS

Sin embargo, como la organización es débil, en situaciones de emergencia los hogares rurales parecen depender más de parientes que han emigrado para su supervivencia, ya sea a otras partes dentro del territorio nacional o fuera de El Salvador. A los hogares que tuvieron un evento que involucró mayores gastos o menores ingresos (enfermedad, muerte de algún familiar, etc.) se les preguntó qué hicieron para compensar la situación. Los que tenían parientes en el exterior dijeron haber acudido a ellos. Otros dijeron que recibieron ayuda de familiares y vecinos.

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Numerosos estudios muestran que altos niveles de inequidad afectan la formación de capital social. Kawachi, Kennedy y Lochner, por ejemplo, han demostrado que una distribución más igualitaria de los ingresos crea mayor armonía y cohesión social, y mejora la salud pública. Alessina y Peroti (1994), por su parte, sostienen que los países con un ingreso más desigualmente distribuido son políticamente más inestables. Añaden, a su vez, que la inestabilidad política tiene efectos adversos sobre el crecimiento.

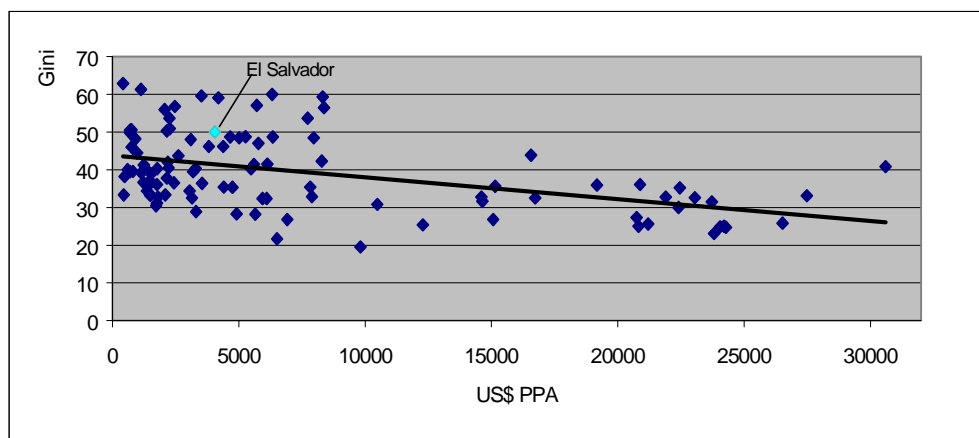
Las altas desigualdades también afectan el crecimiento, al reducir las posibilidades de formación de ahorro nacional y estrechar la escala del mercado, impidiendo procesos productivos y tecnológicos que permitirían un uso más

eficiente de los recursos. Su impacto sobre los sistemas educativos es bastante perverso, porque crea circuitos muy diferenciados que, luego, contribuyen a hacer aún más pronunciadas las desigualdades, a través de sus repercusiones en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo y en las remuneraciones del mismo. Por todo esto, Benabou (1996) sostiene que la desigualdad erosiona la credibilidad en las instituciones y debilita, a través de ello, la gobernabilidad democrática, además de tener un papel clave en el aumento de las tensiones sociales.

El Salvador tiene altos niveles de desigualdad según promedios mundiales, pero similares al promedio de América Latina, que es, precisamente, la región donde se encuentran las mayores desigualdades en la distribución del ingreso. El Coeficiente de Gini promedio para todos los países del mundo es 0.40, mientras que para América Latina es de 0.52, con un mínimo de 0.42 para Uruguay y un máximo de 0.59 para Brasil. El Coeficiente de Gini para El Salvador, en 1999, fue de 0.52, y se ha mantenido alrededor de este nivel desde 1990 (Segovia y Lardé, 2000).

Existe una relación entre el ingreso per cápita y la distribución del ingreso. En el Gráfico 5.3 se observa que conforme el ingreso per capita, medido en Paridad Poder Adquisitivo (PPA), aumenta, el valor del Coeficiente de Gini esperado disminuye. Sin embargo, El Salvador, como el resto de países latinoamericanos, tiene un Coeficiente de Gini superior al que correspondería a su nivel de ingreso, que sería de 0.41.

Gráfico 5.3  
Coeficiente de Gini observado y esperado e ingreso per cápita PPA

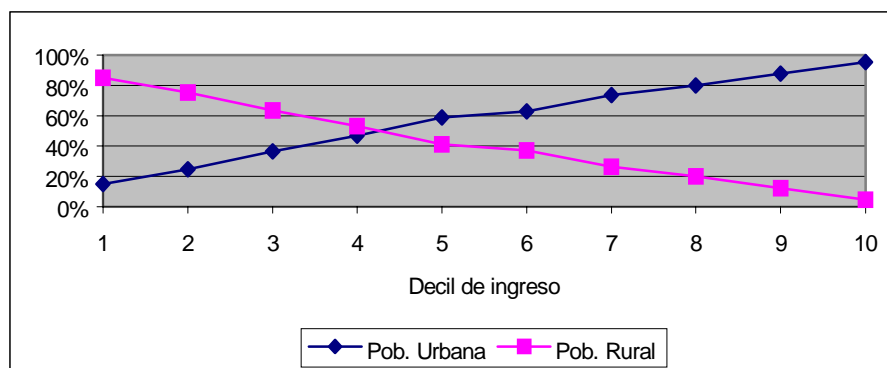


Fuente: World Bank, World Development Report 200-2001: Attacking Poverty. 2000.

Algunos factores tienen una fuerte incidencia para determinar en dónde se ubican las personas en la distribución de ingreso. Estos factores son: el lugar de residencia (urbano – rural), los niveles educativos y factores demográficos.

**Distribución del ingreso y lugar de residencia.** Uno de los factores determinantes de la distribución del ingreso es el lugar de residencia. El 85 por ciento de las personas ubicadas en el primer decil de ingresos reside en el área rural. El porcentaje de personas rurales va disminuyendo a medida que se avanza a deciles mayores de ingreso, mientras que el de las urbanas va en aumento. Los porcentajes tienden a equipararse en el cuarto decil (53% rurales y 47% urbanas), de manera que del quinto decil en adelante la mayoría es urbana. En el decil de mayores ingresos, el 95 por ciento de sus integrantes son urbanos y únicamente el 5 por ciento son rurales (Gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4**  
**Población urbana y rural por decil de ingreso, 1999**  
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

En promedio, el ingreso rural fue el 40 por ciento del ingreso urbano. Las brechas urbano-rural hacen que la distribución del ingreso en cada una de las áreas por separado sea más equitativa que la distribución del ingreso total. De ahí que el Coeficiente de Gini para ambas áreas fuera de alrededor de 0.45, es decir 7 puntos porcentuales menos que el del Coeficiente global. Este comportamiento es típico de América Latina, donde generalmente los índices de concentración del ingreso en las zonas urbanas y rurales presentan niveles semejantes entre sí, y la concentración del ingreso total es mayor que el promedio de las concentraciones del ingreso urbano y rural tomadas por separado.

**Distribución del ingreso y niveles educativos.** El nivel educativo de la población en edad de trabajar es otro de los factores determinantes en la distribución del ingreso. En el Cuadro 5.6 puede observarse que a medida que se avanza a deciles más altos dentro de la estructura de distribución del ingreso también aumenta la escolaridad promedio de las personas que ejercen la jefatura de los hogares. Es decir, entre más se avanza dentro del sistema educativo, mayores son las posibilidades de ascender en la estructura de distribución del ingreso.

**Cuadro 5.6**  
**Decil de ingreso y escolaridad promedio del jefe del hogar 1999**  
(En años)

Decil de ingreso	Escolaridad promedio
1	3.54
2	3.65
3	4.12
4	4.62
5	5.08



6	5.33
7	5.95
8	6.39
9	6.71
10	6.89

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Distribución del ingreso y factores demográficos.** Los factores demográficos también son importantes como determinantes de la distribución del ingreso. El número de miembros es mayor en los hogares más pobres, lo cual se debe a la presencia de un mayor número de niños y niñas; y se genera un menor ingreso por persona del que correspondería con un menor número de miembros en el hogar. En el Cuadro 5.7 se observa que los hogares pasan de un promedio de 5.4 miembros en el primer decil, a un promedio de 3.4 miembros en el último decil. De ahí que al hacer una simulación, asumiendo que todos los hogares tienen 3.4 miembros, el ingreso per capita aumenta de manera significativa, especialmente en aquellos hogares de menores ingresos. Esto evidencia la importancia del acceso de las parejas a servicios de salud reproductiva, de planificación familiar y de la promoción del uso de métodos anticonceptivos, especialmente entre la población joven.

Cuadro 5.7

Número de miembros del hogar por decil de ingreso, e ingreso simulado si todos los hogares tuvieran 3.4 miembros, 1999

Decil	Ingreso del hogar (colones)	No. Miembros en el hogar	Ingreso per cápita (colones)	Ingreso per cápita con 3.4 miembros en el hogar (colones)	Incremento (%)
1	346	5.4	64	103	61
2	897	5.4	167	266	60
3	1,330	5.3	253	394	56
4	1,677	4.9	343	497	45
5	2,087	4.8	439	618	41
6	2,562	4.6	560	759	36
7	3,056	4.2	724	906	25
8	3,802	4.0	947	1,127	19
9	5,122	3.8	1,357	1,518	12
10	10,116	3.4	2,998	2,998	0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

## GASTO SOCIAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La herramienta idónea con que cuenta el Estado para mejorar la distribución del ingreso es el gasto público. El gobierno puede y debe ayudar a incrementar el nivel de capital humano de los pobres, a través de incrementos en la porción del gasto que se destina para la provisión de servicios sociales básicos. Este instrumento permite lograr mayor equidad en el acceso a servicios y crear, así, las condiciones para la reducción de la pobreza, a la vez que se mejora la seguridad humana y se propician las condiciones para la paz y el desarrollo en el futuro.

El análisis de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, por áreas de gestión, permite constatar que el gasto social ha ganado prioridad en los gobiernos de los últimos años. Entre 1994 y 1999, el gasto destinado al desarrollo social pasó de significar el 24 por ciento del gasto total, al 36 por ciento (Cuadro 5.8). Dentro del gasto en desarrollo social, las áreas que más recursos consumieron fueron educación, que absorbió el 17.2 por ciento del gasto total de 1999, y salud con el 9.6 por ciento.

Cuadro 5.8  
Clasificación del gasto del gobierno central por áreas de gestión, 1994 y 1999  
(En millones de colones)

AREA DE GESTION	1994		1999	
	Monto	Porcent aje del total	Monto	Porcent aje del total
1. CONDUCCION ADMINISTRATIVA	1,496	12.9	2,261	13.2
2. ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	1,094	9.4	2,864	16.8
3. DESARROLLO SOCIAL	2,844	24.5	6,186	36.2
Presidencia de la República	69	0.6	271	1.6
Ramo de Hacienda	...	0.0	1,031	6.0
Ramo de Relaciones Exteriores	419	3.6	66	0.4
Ramo del Interior	54	0.5	23	0.1
Ramo de Educación	1,345	11.6	2,932	17.2
Ramo de Salud Publica y Asistencia Social	877	7.6	1,648	9.6
Ramo de Trabajo y Previsión Social	18	0.2	66	0.4
Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano	27	0.2	44	0.3
Transferencias varias	35	0.3	105	0.6
4. APOYO AL DESARROLLO ECONOMICO	2,858	24.6	1,816	10.6
5. DEUDA PUBLICA	2,344	20.2	2,706	15.8
6. OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO	978	8.4	1,199	7.0
7. PRODUCCION EMPRESARIAL PUBLICA	0	0.0	46	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>11,614</b>	<b>100.0</b>	<b>17,078</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado

## MERCADO LABORAL, DESEMPLEO, Y SUBEMPLEO

El Salvador no posee altas tasas de desempleo, pero presenta elevados niveles de subocupación. La distribución de los ingresos laborales es bastante similar a la distribución del ingreso total, aunque más equitativa que la de los ingresos no laborales (Cuadro 5.9).

Cuadro 5.9  
Distribución de ingresos laboral y distribución del ingreso total  
por decil de ingreso 1999  
(En porcentajes)

Decil	Distribución. del ingreso laboral	Distribución del ingreso total
1	0.92	0.82
2	2.45	2.13
3	3.57	3.24
4	4.89	4.38
5	5.82	5.55
6	7.09	7.18
7	9.80	9.19
8	11.89	12.03
9	17.03	17.30
10	36.53	38.19

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Población económicamente activa total y tasas de participación.** La DIGESTYC define a la Población Económicamente Activa (PEA) como el grupo poblacional constituido por las personas de diez años y más que están ocupadas o buscan activamente estarlo<sup>1</sup>. De acuerdo a esta definición, la PEA total en 1999 era de 2.4 millones de personas, 1,5 millones en el área urbana, y 0.9 millones en el área rural. De la PEA total, el 60 por ciento eran hombres y el 40 por ciento, mujeres. Así se refleja la menor participación relativa de la mujer en el mercado laboral.

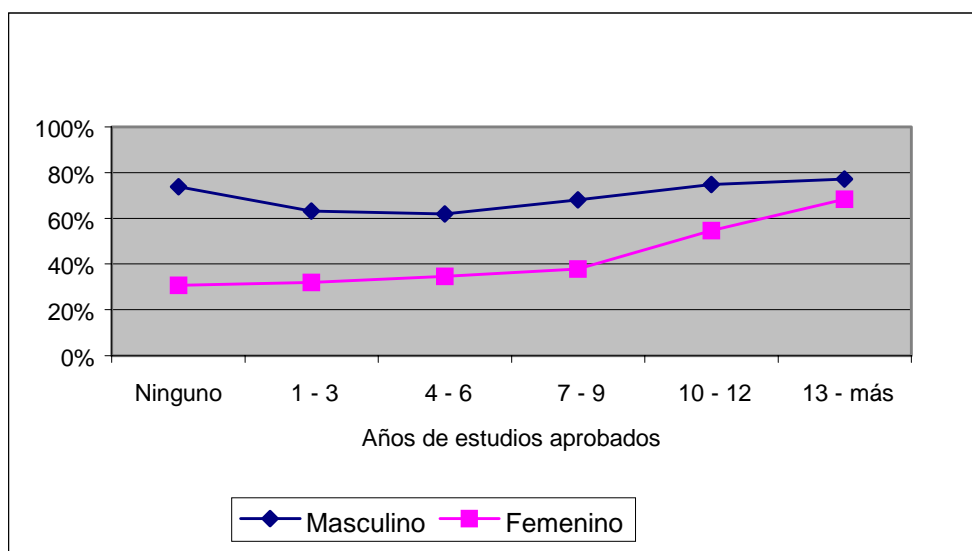
Pese a lo anterior, la participación de la mujer en el mercado laboral ha crecido en la última década, constituyéndose en una fuente importante de ingreso en los hogares e incidiendo fuertemente en la distribución del ingreso total (BID, 1998). Prueba de ello es que mientras, en 1997, de cada 100 mujeres en edad de

<sup>1</sup> El Decreto Legislativo No. 82, mediante el cual el país ratificó el "Convenio No. 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo", sin embargo, establece que la edad mínima de admisión al trabajo es de 14 años y para aquellos trabajos de mayor riesgo de 16 años.

trabajar, 35 trabajaban o buscaban activamente trabajo, para 1999 dicho número había subido a 39. De continuar este ritmo, las mujeres igualarán la tasa de participación masculina dentro de unos 15 años.

Los niveles de escolaridad parecen no afectar la tasa de participación masculina. La tasa de participación de las mujeres, sin embargo, aumenta significativamente cuando se alcanzan niveles educativos de 10 años y más, llegando casi a igualar la del hombre en el caso de las que tienen educación superior (Gráfico 5.5). Esto seguramente está relacionado con el costo de oportunidad del trabajo femenino, ya que, al trabajar, la mujer debe emplear a alguien que cuide a sus hijos y haga los quehaceres del hogar. Por eso, si sus niveles educativos son bajos y la remuneración esperada es menor que el costo en el que va a incurrir, entonces, es poco probable que busque trabajo.

**Gráfico 5.5**  
Tasas de participación por género  
según años de estudios aprobados, 1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Población ocupada por rama de actividad.** Las tendencias mundiales han demostrado que el empleo en la agricultura disminuye con el crecimiento económico, ya que aumentan las oportunidades en otros sectores que tienen una productividad más alta (Banco Mundial, 1995).

En el Cuadro 5.10 se puede observar cómo ha evolucionado el empleo en las diferentes ramas de actividad económica y según género. El sector agropecuario ha perdido importancia en cuanto a generación de empleo. Hasta 1997 era el sector que más empleo generaba; sin embargo, para 1999 ya había sido superado por el sector comercio. La caída de la importancia relativa se explica

por la baja productividad del trabajo agrícola en relación con el resto de actividades de la economía. Como se verá más adelante, en 1999, el salario promedio del sector agrícola fue el más bajo entre todas las ramas de actividad, aunque experimentó un crecimiento con relación a 1997.

Cuadro 5.10  
Población ocupada por rama de actividad económica  
según género, 1997 y 1999  
(Porcentaje del total de población ocupada)

Rama de actividad económica	1997			1999		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Agric., ganad., caza, silv.	7	37	26	5	33	21
Industria manufacturera	20	14	16	24	15	19
Construcción	1	10	7	0	9	6
Comercio, hoteles y rest.	40	15	25	38	17	25
Transpor.,almacen.,comun.	1	7	5	1	7	4
Intermed.financier.inmobili.	3	3	3	3	4	4
Admón. pública y defensa	3	5	4	3	6	5
Enseñanza	5	2	3	5	2	3
Servicios comunales, sociales y salud	10	3	6	10	4	6
Hogares con servicio doméstico	11	0	4	11	1	5
Otros	0	3	2	0	2	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años 1997 y 1999.  
DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Categoría ocupacional.** Más importante que la rama de actividad en que trabajan las personas es la categoría ocupacional en la que participan dentro del mercado laboral. De acuerdo a la información disponible, en El Salvador, tener un trabajo asalariado permanente es un privilegio, porque permite la obtención de mayores niveles de ingreso y más prestaciones sociales, pero está al alcance, principalmente, de la población más joven y educada.

En 1999, la categoría ocupacional “asalariado permanente” fue la que absorbió el mayor porcentaje de población ocupada, registrando un incremento significativo con relación a 1997 (Cuadro 5.11). La categoría “trabajo por cuenta propia” fue la segunda en importancia, aunque con marcadas diferencias entre los hombres (21.1%) y las mujeres (34.5%).

Cuadro 5.11  
Población ocupada según categoría ocupacional y según sexo 1997 y 1999  
(En porcentajes)

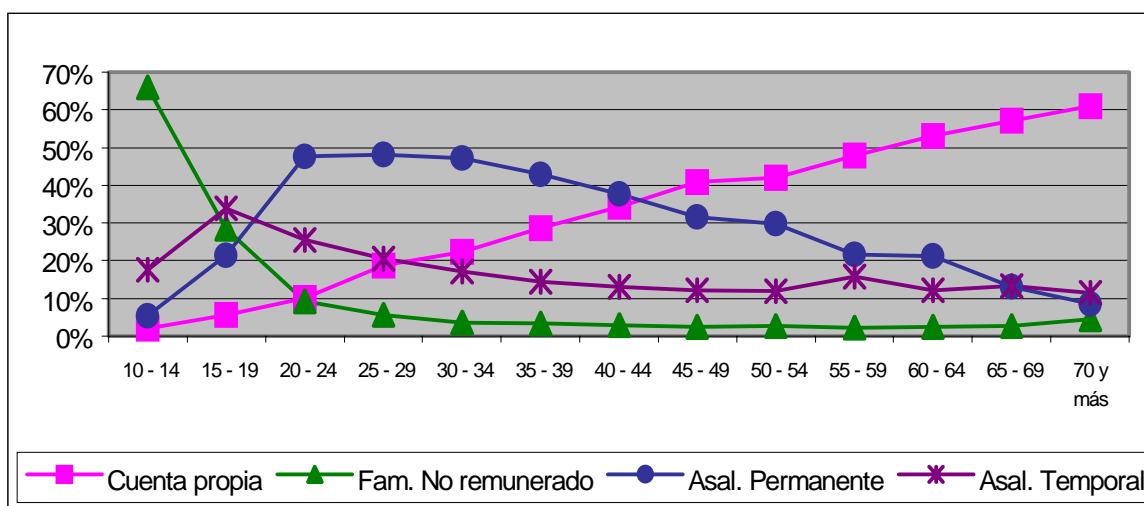
Categoría ocupacional	1997	1999
-----------------------	------	------

	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Patrono	2.9	6.3	5.0	2.5	5.7	4.4
Cuenta propia	38.3	23.8	29.3	34.5	21.1	26.5
Fam. no remunerado	7.0	8.7	8.1	8.6	8.3	8.4
Cooperativista	0.0	0.4	0.2	0.1	0.7	0.4
Asal. Permanente	29.5	31.2	30.5	34.7	37.4	36.3
Asal. Temporal	11.1	28.8	22.1	8.7	25.4	18.6
Aprendiz	0.0	0.5	0.3	0.0	0.6	0.4
Servicio doméstico	11.0	0.3	4.4	10.9	0.8	4.9
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años 1997 y 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

El mayor acceso a trabajo asalariado lo tiene la población joven, a partir de los 20 años de edad, la que participa en un 50 por ciento en el mercado laboral en esta categoría ocupacional. El peso de esta categoría ocupacional comienza a descender en forma acelerada a partir de los 35 años de edad. A diferencia, la población trabajadora por cuenta propia muestra un aumento substancial a medida que incrementa la edad. El trabajo asalariado temporal, por su parte, adquiere una gran importancia entre la población ocupada, de 15 a 19 años. Lo anterior estaría indicando que esa categoría ocupacional junto al trabajo familiar no remunerado son las más utilizadas como puerta de entrada al mercado laboral (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6  
Trabajadores según categoría ocupacional, por tramos de edad, 1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

El trabajo asalariado permanente fue la categoría ocupacional que aglutinó a las personas con mayores niveles educativos: únicamente el 29 por ciento de la población ocupada en esta categoría no tenía estudios mayores de primaria, mientras que el 52 por ciento tenía, al menos, estudios de educación media. En cambio, entre la población ocupada por cuenta propia y la asalariada temporal, el nivel de capital humano es muy bajo: 77 por ciento en el primer caso y 68 por ciento en el segundo contaban con una educación máxima de sexto grado (Cuadro 5.12).

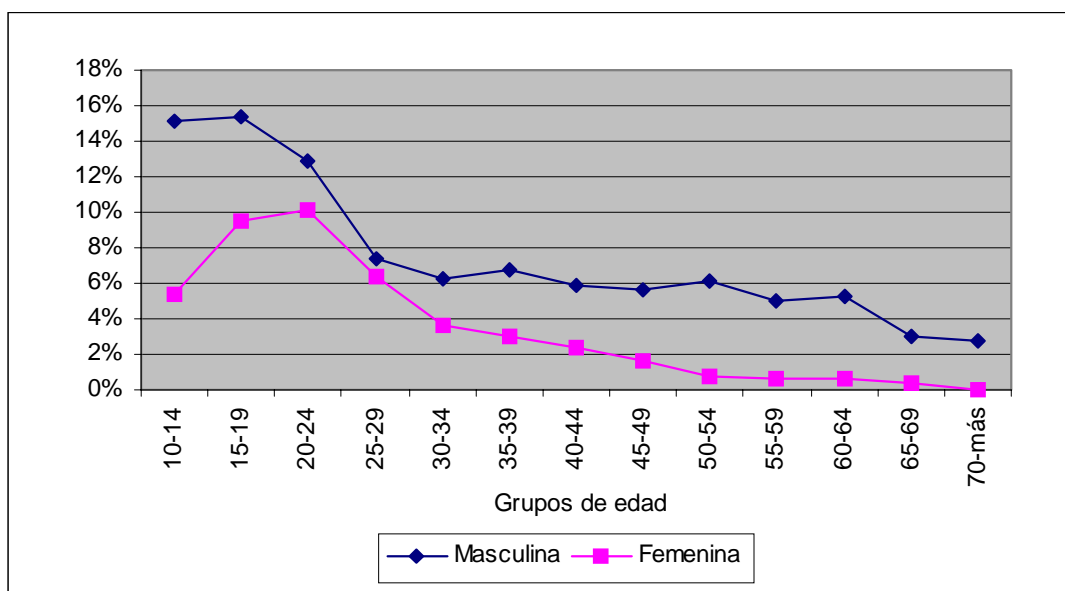
Cuadro 5.12  
Población ocupada por estudios alcanzados, según categoría ocupacional 1999  
(En porcentajes)

Categoría ocupacional	Hasta sexto. grado	Al menos algún nivel de educación media
Total	56	27
Patrono	59	27
Cuenta propia	77	11
Asal. permanente	29	52
Asal. Temporal	68	15
Aprendiz	52	14

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**El desempleo y subempleo.** En 1999, la tasa de desempleo fue de 7%, siendo ligeramente inferior a la registrada a lo largo de la década, que osciló entre 7 y 8 por ciento. El desempleo afecta de manera importante únicamente al grupo de jóvenes de hasta 24 años de edad, para quienes la tasa se encuentra entre el 12 y el 14 por ciento. Una buena parte de esta población joven está tratando de entrar al mercado laboral por primera vez. Para el resto de grupos poblacionales, la tasa se reduce substancialmente (Gráfico 5.7). Para todos los grupos de edad, la tasa de desempleo masculina es mayor que la femenina.

**Gráfico 5.7**  
**Tasa de Desocupación por grupos de edad y sexo, 1999**  
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

El problema del mercado laboral en El Salvador se puede observar más claramente a través de las tasas de subempleo<sup>2</sup>. La EHPM únicamente reporta la condición de subocupación para el área urbana, ya que, por el carácter temporal de las actividades que se realizan en el área rural, puede asumirse que la mayor parte de la población ocupada en esa área se encuentra subocupada.

En 1999, el 29 por ciento de la población ocupada urbana estaba en condición de subocupada. Esta tasa era inferior a la que prevalecía en 1998, estimada en 31.5 por ciento.

## MERCADO LABORAL Y SALARIOS

**Niveles de escolaridad de la PEA y salarios.** Como se mencionó anteriormente, los niveles educativos son determinantes para los resultados que se obtengan en el mercado laboral. Lamentablemente, y aunque la situación ha mejorado, la fuerza de trabajo salvadoreña continúa mostrando niveles de escolaridad muy bajos, y la brecha urbano-rural sigue siendo alta. Prueba de ello es que mientras en 1997 el 43.5 por ciento de la PEA urbana y el 83.6 por ciento

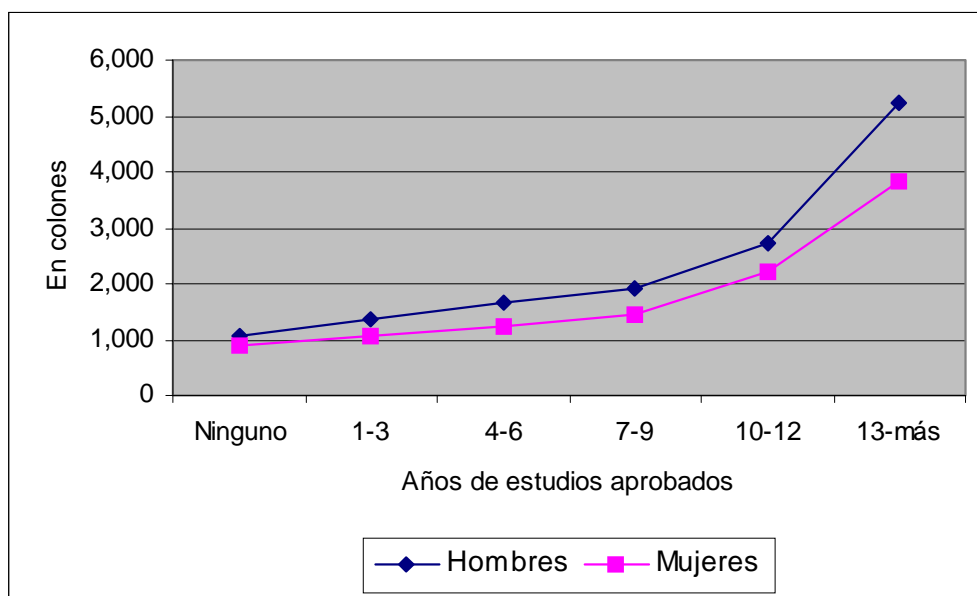
<sup>2</sup> La población subempleada o subocupada son las personas ocupadas que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana, o los que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido.



de la rural tenían un máximo de educación primaria, para 1999 tales porcentajes se habían reducido a 41.2 y 80.2, respectivamente.

Aumentar los niveles de escolaridad a la educación media es crucial para mejorar los ingresos, ya que es en este nivel que la rentabilidad de la educación comienza a ser realmente alta, tanto para hombres como para mujeres. Un dato importante es que, independientemente del nivel de escolaridad, las mujeres ganan menos que los hombres, pero las diferencias aumentan a medida que la instrucción aumenta. Tales diferencias, en 1999, fueron de 15 por ciento para las mujeres sin ningún año de estudio, y de 37 por ciento para las que cuentan con educación superior (ver Gráfico 5.8).

**Gráfico 5.8**  
Salarios mensuales promedio y años de estudio aprobados por sexo, 1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Salarios por rama de actividad.** La rama de actividad en la que trabajan las personas también incide en su nivel de ingreso. Todas las ramas de producción tienen un promedio de salario bastante similar, que oscila entre 1,700 y 2,000 colones mensuales. La agricultura es una excepción, pues su salario promedio es de menos de la mitad que el resto. Entre 1997 y 1999, en todas las ramas de producción se observa un incremento en el salario devengado. El comercio es el que presenta mayor aumento, y la industria manufacturera el menor (Cuadro 5.13).

**Cuadro 5.13**  
Salario promedio mensual en las principales ramas de actividad

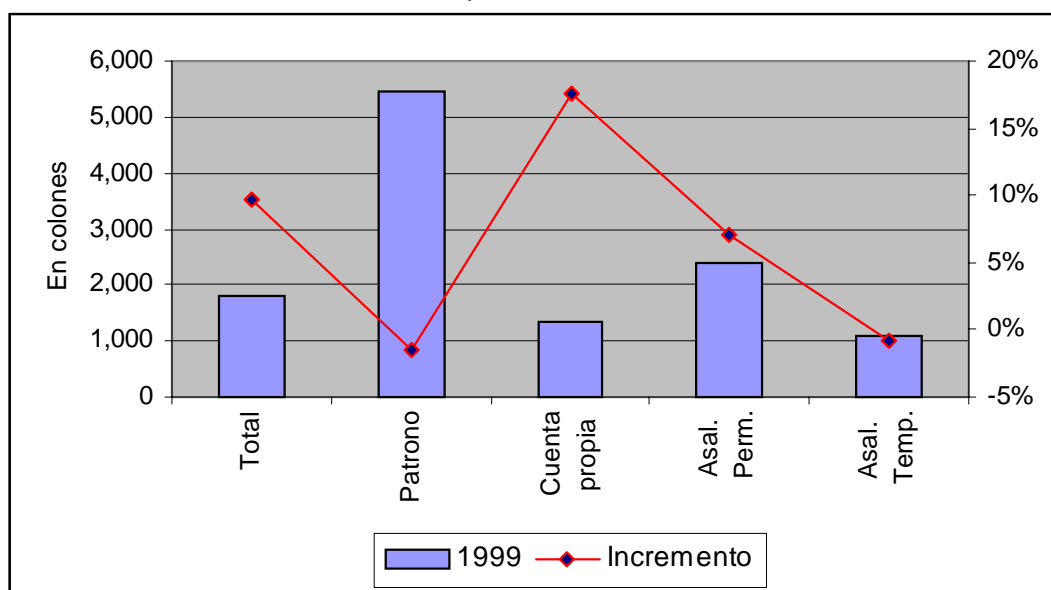
	1997	1999	1999 real	Incremento (%)
Agricultura y Ganadería	747	801	778	4%
Industria manufacturera	1659	1747	1695	2%
Construcción	1764	1912	1855	5%
Comercio, hoteles y restaurantes	1770	2032	1972	11%
Total	1795	1969	1911	6%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años 1997 y 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía. Y Banco Central de Reserva de El Salvador.

**Salarios por categoría ocupacional.** Después de la categoría “patrono”, la que obtuvo un salario promedio más alto fue la de “asalariado permanente” (Gráfico 5.9). El salario promedio en las categorías “asalariado temporal” y “trabajador por cuenta propia” apenas representaron el 43 por ciento y el 60 por ciento, respectivamente, del correspondiente a la categoría “asalariado permanente”. El salario promedio de quienes trabajan por cuenta propia, por su parte, fue el que registró el mayor incremento entre 1997 y 1999. Las únicas categorías ocupacionales que experimentaron una pérdida en su remuneración promedio, entre esos dos años, fueron la de patronos y la de asalariados temporales.

Gráfico 5.9

Salario promedio mensual del empleo principal por categoría ocupacional 1999 e incremento porcentual 1997-1999



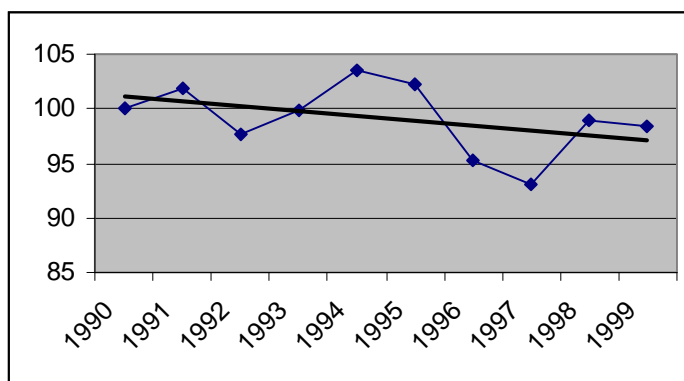
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años 1997 y 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Salario mínimo.** En 1999, el salario mínimo para la industria, comercio y servicios fue de 42 colones al día, equivalente a 1,260 colones mensuales. Para

el sector agropecuario fue de 28.2 colones al día, más una prestación alimenticia equivalente a tres colones diarios, durante seis días a la semana.

El salario mínimo para la industria, comercio y servicios mostró una recuperación a partir de 1998, después del incremento salarial decretado durante el segundo trimestre de ese año. Sin embargo, aún se encuentra por debajo del nivel que tenía en 1990, mostrando una tendencia a la disminución en el largo plazo (Gráfico 5.10).

Gráfico 5.10  
Evolución del índice de salarios mínimos reales, 1990 -1999  
1990=100



Fuente: Informe Trimestral de Coyuntura, FUSADES, varios trimestres

**Brechas de salario.** Además de la brecha de salario ya mencionada en cuanto a género, también existe otra brecha de salario por lugar de residencia, aunque ambas disminuyeron entre 1997 y 1999. La brecha del salario promedio entre hombres y mujeres se redujo de 36 por ciento a 28 por ciento; y la brecha entre trabajadores urbanos y rurales, de 120 por ciento a 105 por ciento (Cuadro 5.14).

Cuadro 5.14  
Salario promedio mensual según sexo y área geográfica y brechas de salario, 1997 y 1999  
(En colones)

Variable	1997	1999
<b>Por sexo</b>		
Masculino	2,023.02	2,178.30
Femenino	1,482.52	1,706.12
Razón masc./fem.	1.36	1.28
<b>Area geográfica</b>		
Urbana	2,194.94	2,337.09
Rural	996.43	1,138.08
Razón urb./rural	2.20	2.05

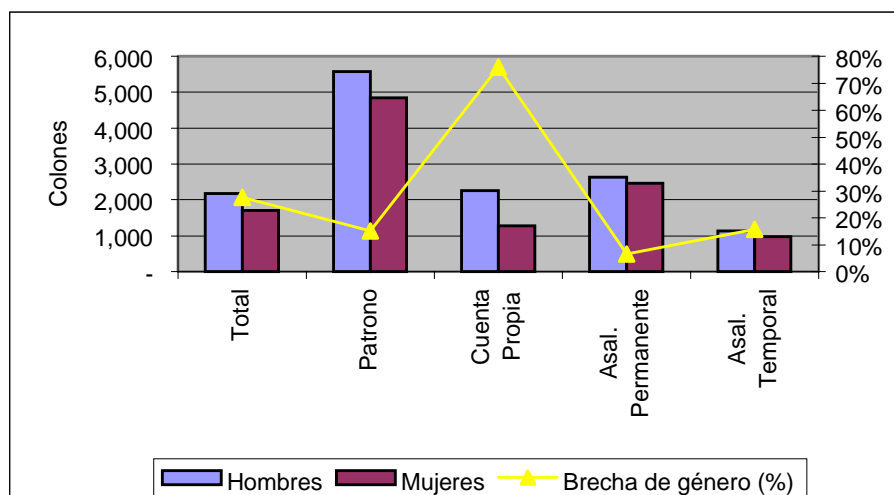
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Las brechas salariales de género son mayores en la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia. Dentro de los asalariados permanentes, los hombres reciben un salario, en promedio, 7 por ciento superior al de las mujeres; para los patronos y los trabajadores temporales, el ingreso masculino es 15 por ciento superior al femenino. Por otro lado, los hombres trabajadores por cuenta propia perciben un ingreso 76 por ciento superior al de las mujeres, en esa categoría ocupacional (ver Gráfico 5.11).

La brecha de género en el salario obtenido por los trabajadores por cuenta propia puede deberse a que "las mujeres microempresarias tienden a ubicarse en las actividades de menor rentabilidad, no solamente porque son actividades que les permiten compatibilizar sus responsabilidades familiares y del hogar con la generación de ingresos, sino porque adicionalmente son actividades consideradas a nivel social y cultural como típicamente femeninas" (Martínez, 2000).

Gráfico 5.11

Salario mensual promedio por categoría ocupacional, para hombres y mujeres, y brecha de salarios, 1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Política salarial.** Como ya se mencionó anteriormente, en El Salvador el mayor problema en el mercado laboral no es el desempleo, sino el subempleo. Para lograr una asignación de los recursos humanos hacia las actividades económicas más rentables y generadoras de mayores salarios, el mercado laboral debe ser dinámico y cambiante. Por esto, las normas que lo regulan no pueden ser rígidas; al serlo, se convierten en un obstáculo para el desarrollo de las relaciones laborales, lo que podría repercutir en un deterioro de las mismas, así como en un freno a la productividad, a la movilidad, y a la creación de más y mejores empleos.

El mercado laboral salvadoreño se encuentra regulado por la Constitución de la República, el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil.

El Código de Trabajo establece que el trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo por una jornada que va de 5 a 8 horas diarias, regula el pago por jornadas mayores de ocho horas diarias en un 100 por ciento extra, y el pago por jornada nocturna en un 25 por ciento adicional. De acuerdo a la información presentada, la disposición de salario mínimo es poco eficaz, ya que un gran segmento de la población trabajadora realiza su labor por un salario inferior al mínimo. Asimismo, son pocas las empresas que cumplen con todas las regulaciones.

Ante esta realidad existen dos visiones: una propone fortalecer los mecanismos de supervisión del cumplimiento de la ley; y otra sugiere modificar la ley para que sea posible que más empresas la puedan cumplir. Esto genera una incertidumbre institucional que frena las inversiones y la generación de empleos, porque ante visiones antagónicas, las reglas del juego pueden cambiar hacia un lado u otro, dependiendo de quién controla el poder.

Por otro lado, Ley de Servicio Civil favorece la estabilidad laboral, y no genera estímulos al buen desempeño. También acá hay dos visiones: una propone mayor estabilidad laboral en el servicio civil y limitar la discrecionalidad en cuanto al despido de personal; y otra propone una carrera pública, con un buen sistema de premios y castigos, que permita ascensos y despidos, según los méritos del trabajador público.

**Cobertura de la seguridad social.** En 1999, únicamente el 28 por ciento de la PEA ocupada estaba cubierta por la seguridad social. Aunque este porcentaje significa un incremento con relación a diciembre de 1997, continúa siendo uno de los más bajos en América Latina. La baja cobertura de la seguridad social hace que las personas dependan de redes informales de seguridad social, en las que son las familias extendidas, y dentro de ellas las mujeres, las que tienden a responsabilizarse de las personas de edad avanzada, inválidas y enfermas.

## EDUCACIÓN

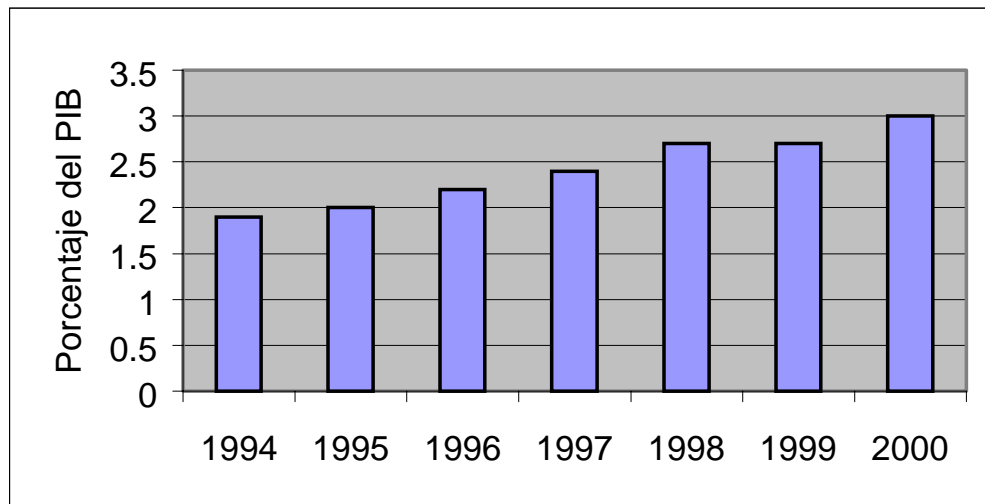
La educación es un medio privilegiado de intervención sobre la realidad social, porque de ella depende, en gran medida, la capacidad de los miembros de la sociedad para integrarse a los procesos económicos, políticos, sociales y culturales (Viana, 2000). Por esa razón, un sistema que promueva la igualdad de oportunidades educativas es la mejor garantía que puede tener una sociedad para avanzar hacia mayores niveles de equidad.

Además, el papel de la educación es decisivo en el contexto actual de globalización. Ahora, la creación de valor agregado, los aumentos en productividad y la competitividad de los países aparecen directamente ligados a las capacidades, habilidades y destrezas técnicas de sus habitantes.

Las inversiones en todos los niveles de educación tienen también altas tasas de rentabilidad social (Psacharopoulos, 1993), ya que existe una fuerte relación entre educación, nutrición, salud y planificación familiar. De ahí que la educación, especialmente de las niñas, sea un elemento fundamental para reducir la pobreza y mejorar otros indicadores sociales.

**Gasto público en educación.** El Salvador ha aumentado substancialmente el gasto público en educación durante los últimos años: ha pasado de representar el 1.9 por ciento del PIB, en 1994, al 3 por ciento, en el 2000. Producto de ello, a lo largo de la década de los noventa, la tasa de analfabetismo se redujo de 28% a 17%, la escolaridad promedio aumentó en más de un año y las tasas de deserción y de repitencia escolar básica se redujeron a la mitad. Sin embargo, en un mundo que ha hecho del conocimiento uno de los factores determinantes de la competitividad de las naciones, el esfuerzo realizado todavía no es suficiente. Estimaciones realizadas por el mismo Ministerio de Educación (MINED, 2000), contenidas en el documento *Desafíos de la educación en el nuevo milenio. Reforma educativa en marcha*, señalan que es necesario aumentar el gasto público en educación a un 4 por ciento del PIB, por lo menos, con el objeto de lograr acceso universal en educación básica y dotar a las escuelas con los recursos mínimos requeridos para lograr un buen ambiente en el proceso de aprendizaje.

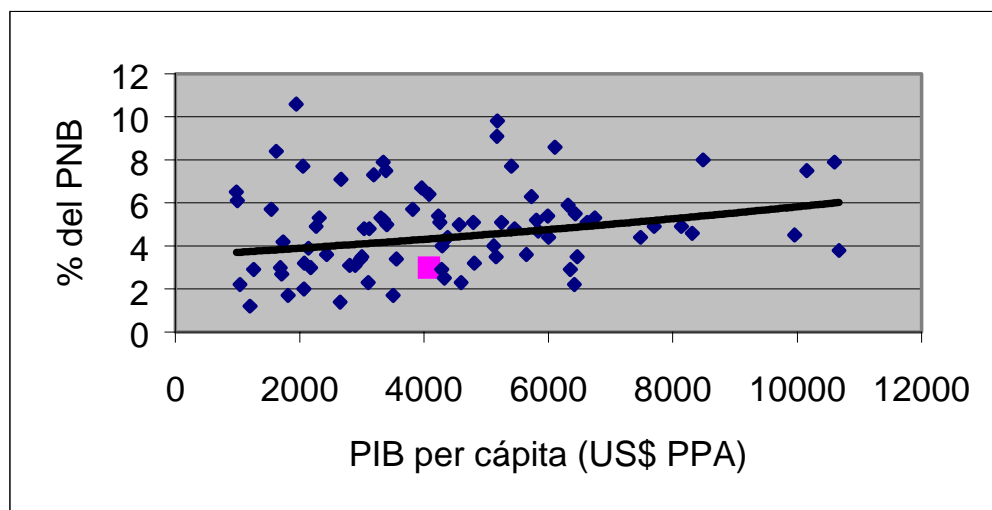
Gráfico 5.12  
Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 1994-2000



Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 1994-1999 y Presupuesto General de la República, 2000.

Por otra parte, tal como se aprecia en el Gráfico 5.13, El Salvador todavía se encuentra entre los países que gastan en educación menos de lo que corresponde a su nivel ingreso per cápita. De acuerdo a dicho gráfico, el gasto público de El Salvador en educación, dado su nivel de desarrollo, debería andar cercano al 4.2 por ciento del PIB.

Gráfico 5.13  
Gasto público en educación como porcentaje del PNB y PIB per cápita en US\$ PPA



Fuente: Informe sobre desarrollo humano, 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Brecha de acceso urbano-rural.** En los últimos años, El Salvador ha realizado importantes esfuerzos por mejorar los indicadores educativos en el área rural; eso ha permitido reducir la brecha educativa con relación al área urbana. Sin embargo, aún queda un buen trecho por recorrer para igualar los indicadores en ambas áreas. En 1999, el 29 por ciento de la población rural mayor de 10 años no sabía leer ni escribir, casi triplicando el valor del área urbana (Cuadro 5.15). En ambas áreas, la tasa de analfabetismo femenina era bastante mayor que la masculina, y la diferencia se ha mantenido entre 1997 y 1999.

Cuadro 5.15  
Tasa de analfabetismo en población 10 años y más  
(En porcentajes)

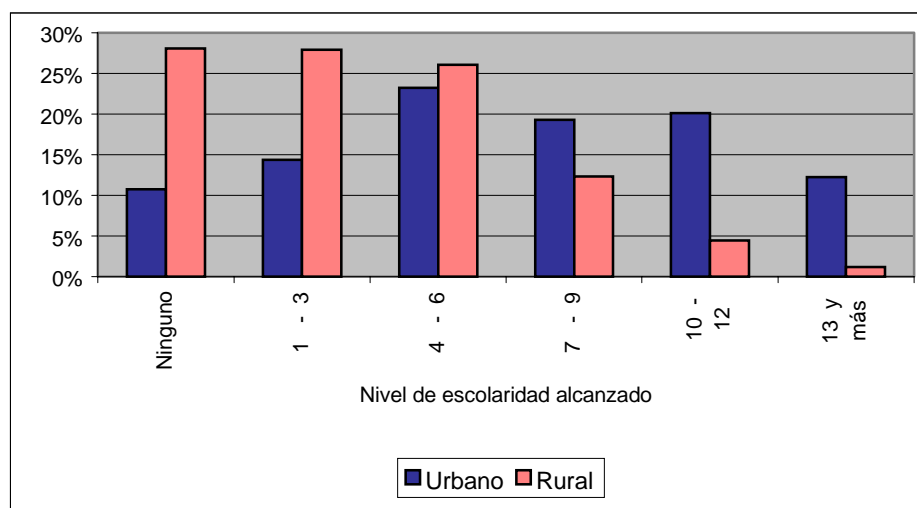
Área geográfica	1997	1999
Total país	20.1	18.1
Masculino	17.0	15.5
Femenino	22.8	20.4
Urbano	11.3	10.7
Masculino	7.7	8.1
Femenino	14.3	12.9
Rural	31.8	29.1
Masculino	28.7	25.8
Femenino	34.6	32.3

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Por otra parte, el 82.1 por ciento de la población rural mayor de 10 años contaba con un máximo de educación primaria; mientras que en el área urbana más del 50 por ciento había superado ese nivel de estudios (Gráfico 5.14).



**Gráfico 5.14**  
**Población de 10 años y más, por niveles de escolaridad alcanzados, 1999**  
**(En porcentajes)**



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

La asistencia escolar de los niños y niñas en edad de estudiar es menor en el área rural que en la urbana. En el Cuadro 5.16 se puede observar que la tasa de asistencia escolar en ambas áreas es mayor para el grupo de 10 a 12 años de edad, indicando que en ambas áreas hay niños y niñas que entran tarde al sistema. Asimismo, se puede observar que la tasa disminuye a partir de los 13 años, y que esta disminución es más importante en el área rural, evidenciando una deserción temprana del sistema.

**Cuadro 5.16**  
**Tasas de asistencia escolar por área geográfica y sexo, 1999**  
**(En porcentajes)**

Grupo de edad	Urbana			Rural		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
4 a 6	60	58	59	34	35	35
7 a 9	93	93	93	82	80	81
10 a 12	96	94	95	83	87	85
13 a 15	86	86	86	62	71	66
16 a 18	63	65	64	29	38	34
Total 4-18 años	79	78	79	59	62	60

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Calidad educativa.** Los resultados educativos también son menos favorables en el área rural que en la urbana. Desde 1994, el MINED realiza pruebas de logros de aprendizaje en educación básica, orientadas a la medición y valoración del alcance y calidad de los aprendizajes en relación con los propósitos curriculares del sistema educativo. Estas pruebas evalúan los dominios básicos relacionados a conocimientos, habilidades y destrezas contenidos en los programas de estudio.

En 1998 se realizaron estas pruebas a 18,140 estudiantes, de 311 escuelas distribuidas en todo el país, que estaban finalizando el primero, segundo y tercer ciclo de educación básica, en las asignaturas: ciencias, salud y medio ambiente; estudios sociales; lenguaje; y matemática. Cada prueba exploró 10 objetivos, obteniéndose que, aunque hubo mejoras en algunas materias evaluadas con relación a 1994, en general, los resultados continuaron siendo deficientes (aunque peores en el área rural) y descendentes en ambas áreas, a medida que se avanza en el sistema escolar (Cuadro 5.17).

Cuadro 5.17  
Promedios nacionales de objetivos alcanzados según zona 1998

Materia	Grado	Urbana	Rural
Ciencias	3°	5.9	5.0
	6°	4.0	3.3
	9°	3.1	2.6
Sociales	3°	5.8	4.7
	6°	3.8	3.1
	9°	3.4	2.8
Lenguaje	3°	4.7	3.9
	6°	3.1	2.3
	9°	2.7	2.1
Matemática	3°	4.4	3.8
	6°	1.8	1.3
	9°	1.3	0.9

Fuente: MINED, Informe técnico sobre la evaluación de logros de aprendizaje en 3°, 6° y 9° grado de educación básica. Septiembre 1998.

Otra brecha de calidad que existe es entre el sistema educativo público y el privado. Los resultados de las pruebas de logros de aprendizaje y de la PAES son superiores en el sector privado que en el público, evidenciando otro ángulo de la falta de equidad en el sistema (Cuadro 5.18 y 5.19).

Cuadro 5.18  
Promedios nacionales de objetivos alcanzados según sector, 1998

	Grado	Sector privado	Sector público
Ciencias	3°	7.6	5.2
	6°	5.0	3.5
	9°	3.9	2.8
Sociales	3°	7.5	5.0
	6°	5.0	3.3
	9°	4.5	3.0
Lenguaje	3°	6.3	4.1
	6°	4.5	2.5
	9°	3.7	2.3
Matemática	3°	5.8	3.9
	6°	2.8	1.5
	9°	2.5	1.0

Fuente: MINED, Informe técnico sobre la evaluación de logros de aprendizaje en 3°, 6° y 9° grado de educación básica. Septiembre 1998.

Cuadro 5.19  
Resultados PAES 1998

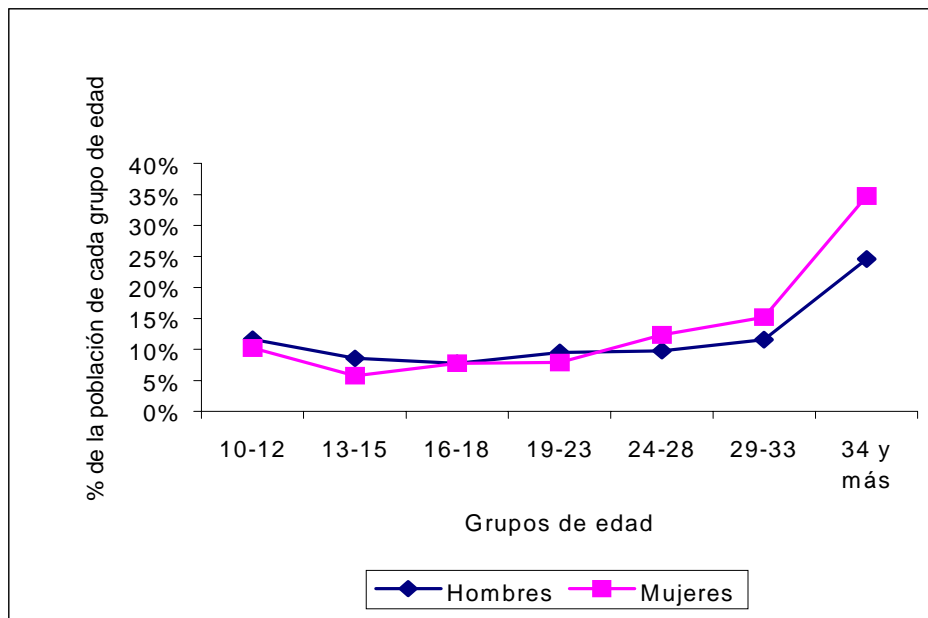
	Sector público	Sector privado
Promedio	6.2	6.6
Literatura	6.4	6.9
Matemática	5.6	5.9
Estudios	6.5	6.8
Sociales		
Naturales	6.4	6.8

Fuente: MINED, Informe técnico sobre la evaluación de logros de aprendizaje en 3°, 6° y 9° grado de educación básica. Septiembre 1998.

**Brecha de género.** Al desagregar el analfabetismo por grupos de edad y sexo (ver Gráfico 5.15), se observa que, hasta el grupo de edades de 19 a 23 años, las mujeres presentan una menor o igual tasa de analfabetismo que los hombres. De los 24 años en adelante, sin embargo, la tasa de analfabetismo femenina supera, y de manera creciente, a la de analfabetismo masculino.

Las desigualdades de acceso a la educación entre hombres y mujeres, por consiguiente, se dan especialmente entre los grupos de mayor edad, pero tienden a desaparecer entre hombres y mujeres jóvenes.

**Gráfico 5.15**  
**Tasa de analfabetismo por sexo y grupos de edad, 1999**  
(En porcentaje de la población de cada grupo de edad)



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Reforma educativa: avances y desafíos.** En la Constitución de la República se declara la obligatoriedad de la educación parvularia, básica y especial, y su gratuidad cuando la imparte el Estado. El Ministerio de Educación es el encargado del diseño de la política educativa, de movilizar los recursos financieros, de establecer el currículo nacional, de desarrollar la supervisión educativa, de administrar el registro escalafonario y evaluar al profesorado, de garantizar la infraestructura y mobiliario de las instituciones oficiales y de normar la formación docente.

En la provisión de servicios de educación participa tanto el sector público como el sector privado, variando la mezcla según el nivel educativo. Para el nivel de parvularia, el sector público participaba, en 1998, con un 78 por ciento de la matrícula; en el nivel de educación básica, con el 88 por ciento de la matrícula; mientras que en la educación media este porcentaje descendía a 57 por ciento.

Debido a que era una institución altamente centralizada, antes de la reforma educativa el MINED tenía enormes dificultades para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en ciertas áreas de difícil acceso. Un componente importante de la reforma de los 90, sin embargo, fue la redefinición organizacional, que permitió trasladar competencias al centro escolar, fortaleciendo el rol normador y supervisor de las entidades centrales. De esta manera se ha logrado una mejor asignación y uso de los recursos disponibles, pero aún hay espacio para mejorar mediante una mayor descentralización.

La descentralización hacia el centro escolar se ha realizado usando dos modalidades:

- EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad), que ha sido la estrategia utilizada para aumentar la cobertura en el área rural. Las escuelas EDUCO son administradas por las ACE (Asociación Comunal para la Educación), conformadas por padres y madres de familia, quienes reciben los recursos financieros de parte del MINED para administrar la provisión total del servicio educativo.
- CDE (Consejos Directivos Escolares) conformados dentro de las escuelas oficiales tradicionales, a partir de 1997, con el objeto de propiciar una gestión más participativa y democrática en la prestación de los servicios educativos. Dentro de los CDE participan la dirección, el profesorado, padres y madres y el alumnado.

Las ACE y los CDE se diferencian tanto en sus integrantes, como en sus atribuciones. Las ACE están conformadas únicamente por padres y madres de familia; mientras que los CDE tienen una integración más diversificada. En cuanto a potestades, las ACE manejan la provisión del servicio educativo en su totalidad, mientras que los CDE están limitados al manejo del recurso financiero, siendo la instancia central la que maneja el recurso humano. Por otra parte, la diversidad de instancias que existen, hace muy difícil para los miembros del CDE, exigir el mejor rendimiento del profesorado.

**Recuadro 5.1**

**Beneficios de la descentralización a través de las escuelas EDUCO**

*Capacidad de gestionar recursos financieros para la escuela.* La participación lleva a la escuela recursos que, de otra forma, no estarían disponibles. Las comunidades aportan fondos por medio de actividades o de cuotas impuestas por las ACE. Otro recurso interno importante es la mano de obra para distribuir alimentos, construir y hacer reparaciones. La participación abre los ojos de los padres y madres a las necesidades de la escuela y hace que tomen iniciativas que pueden aumentar considerablemente los recursos. La participación comunitaria también permite obtener recursos externos por una variedad de mecanismos: contactos con ONG, solicitudes a familiares en Estados Unidos o gestiones con organismos oficiales.

*Mejor uso de recursos financieros.* En las comunidades participativas, los fondos disponibles se usan con mayor eficiencia, debido a la supervisión efectiva y al conocimiento de la realidad local. El rendimiento de cuentas al resto de la comunidad y la transparencia en el uso de recursos están relacionados con la intensidad en la participación.

*Mejor uso del recurso humano.* La supervisión mejora significativamente la puntualidad docente. En las comunidades donde se da un nivel más intenso de participación se busca sustituir al profesorado en aquellas tareas que los alejan del aula.

*Mejor comunicación entre docentes y padres y madres.* A medida que la participación es más intensa, mejora la comunicación entre docentes, padres y madres. Al mejorar la comunicación, se facilita la transmisión de mensajes sobre las mejores formas de apoyar en casa el proceso educativo, disminuyéndose la discontinuidad entre escuela y hogar. Las “escuelas de padres y madres” constituyen un importante instrumento para fortalecer este tipo de relación.

*Liderazgo femenino.* En cierta medida, las ACE abren la puerta al liderazgo femenino. Las ACE con liderazgo masculino tienen tendencia a prestar más atención a proyectos de mejora en la infraestructura, mientras que las que tienen liderazgo femenino se interesan más por aumentar el tiempo del profesorado en el aula.

*Resultados educativos.* La participación ayuda a disminuir el ausentismo del alumnado y a aumentar el número de horas que permanecen en el aula. La mayor participación de los padres y madres de familia en la administración escolar también ayuda a una mayor valoración de la educación, que se manifiesta en la entrada a la escuela a una edad más temprana y en una disminución de la sobre-edad (Lardé de Palomo y Argüello de Morera, 2000).

*Incentivos a la ruralidad y al desempeño.* Durante el año 2000 el MINED se preocupó por establecer incentivos que lleven a mejorar la calidad y el acceso de la educación. Uno de esos incentivos fue el bono a la ruralidad, que se otorga a docentes que laboran en áreas de difícil acceso. Otro fue el establecimiento del bono al buen desempeño, que se otorga a docentes que laboran en escuelas que muestran los mejores resultados en cuanto a organización interna.

Fuente: Lindo, 2000.

Una de las tareas pendientes en el sector educativo consiste en el establecimiento de un mecanismo de contrataciones y despidos capaz de asegurar una asignación más eficiente del recurso humano.

## SALUD

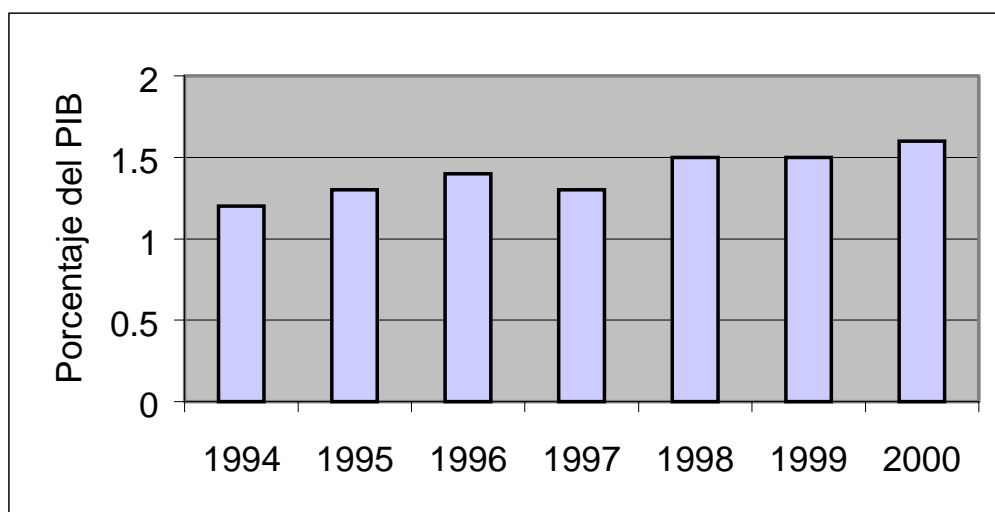
Estudios recientes han demostrado que en la medida que la población obtiene mejores condiciones de salud, también mejora su aporte al desarrollo del país. De manera recíproca, la mejoría en las condiciones económicas de una población conlleva incrementos en sus niveles de salud y bienestar.

Durante los últimos años han mejorado las condiciones de salud de la población salvadoreña, especialmente a través del combate de enfermedades infecto contagiosas. Con ello se ha logrado la erradicación o el control de algunas de las principales causas de mortalidad y morbilidad, tales como la poliomielitis, el sarampión y el paludismo.

Sin embargo, los grupos poblacionales de mayor riesgo (binomio materno/infantil, población rural y población en situación de pobreza) tienen dificultades en el acceso a los servicios de primer nivel de atención, y más aún, a los servicios de medicina especializada del segundo y tercer nivel. Al mismo tiempo, un gran porcentaje de la población más pobre no tiene acceso a servicios de agua potable y saneamiento, que son aspectos determinantes de los resultados de salud (ver Capítulo 7). El acceso diferenciado a servicios de salud y de agua y saneamiento se traduce, también, en indicadores de salud diferenciados.

**Gasto público en salud.** El gasto en salud como proporción del PIB también ha venido aumentando durante los últimos años; ha pasado del 1.2 por ciento, en 1994, al 1.9 por ciento, en 2000 (Gráfico 5.16).

Gráfico 5.16  
Gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como porcentaje del PIB, 1994-2000



Fuente: Informe de la Gestión Financiera del Estado 1994-1999 y Presupuesto General de la República, 2000.

Este incremento ha contribuido a lograr mayor cobertura en los servicios prestados, pero éstos son todavía bastante deficientes. En parte, los servicios no han mejorado como se esperaba, debido a que un segmento importante del incremento en el gasto ha sido utilizado para aumentar el pago en salarios. Prueba de ello es que, en 1996, dicha partida absorbía el 60 por ciento de los

gastos del MSPAS, mientras que, para 1998, su participación se había incrementado al 66 por ciento.

**Mortalidad infantil y de la niñez.** Aunque la mortalidad infantil ha descendido de 41 por mil nacidos vivos, en el quinquenio 1988-93, a 35, en el quinquenio 1993-98, las disparidades urbano-rural se mantienen. En el último quinquenio, la tasa para el área urbana fue de 27; y para el área rural, de 41.

La primera causa de mortalidad en menores de un año incluye las enfermedades originadas en el período perinatal, que están relacionadas con la falta de atención prenatal de la madre, de atención institucionalizada del parto, y de atención adecuada al recién nacido. Únicamente el 78 por ciento de los partos urbanos y el 43 por ciento de los rurales tuvieron atención intra-hospitalaria (Cuadro 5.20).

La segunda y la tercera causa de mortalidad (infecciones intestinales y neumonía) tienen que ver con un saneamiento básico insuficiente y con la contaminación del aire.

Cuadro 5.20  
Diez primeras causas de mortalidad Infantil 1997, 1998 y 1999

1997	1998	1999
Sepsis bacteriana del recién nacido	Trastornos respiratorios perinatales	Infecciones originadas en el período perinatal
Prematurez	Prematurez	Malformaciones congénitas
Síndrome de dificultad respiratoria	Malformaciones congénitas	Neumonía
Neumonía y bronconeumonía	Neumonía y bronconeumonía	Diarrea y gastroenteritis de origen infeccioso
Malformación congénita	Septicemia	Resto de enfermedad. Endocrinas y nutricionales
Diarrea	Diarrea	Otras infecciones agudas de vías respiratorias
Aspiración neonatal	Meningitis	Síntomas anormales no clasificados
Hemorragia pulmonar	Trastornos del sist. digestivo del feto y recién nacido	Desnutrición
Meningitis	Desnutrición	Septicemia
Hipoxia intrauterina	Neumonitis aspirativa	Resto de enfermedades del sistema respiratorio



Fuente: Unidad de Información en Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Las causas de mortalidad en la niñez (1 a 4 años) guardan cierta similitud con las causas de la mortalidad infantil, pero tienen mayor relación con problemas ambientales, que son combatibles con medidas preventivas (Cuadro 5.21).

Cuadro 5.21  
Diez principales causas de mortalidad en la niñez (1 a 4 años) - 1999

Número de Orden	Causa
1	Neumonía y bronconeumonía
2	Septicemia
3	Diarrea
4	Edema cerebral
5	Leucemia
6	Meningitis
7	Malformaciones congénitas
8	Hepatitis
9	SIDA
10	Traumatismo craneano

Fuente: Unidad de Información, monitoreo y evaluación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

**Fecundidad.** La tasa global de fecundidad, que representa el promedio de hijos e hijas que tendrían durante toda su vida las mujeres, es uno de los factores determinantes del crecimiento poblacional, y que también incide sobre la pobreza en el hogar, como se mencionó anteriormente. En general, dicha tasa está experimentando importantes reducciones, pero todavía registra valores relativamente altos, especialmente entre las mujeres del área rural y las de menores niveles educativos (Cuadro 5.22).

Cuadro 5.22  
Tasa Global de Fecundidad, según lugar de residencia y nivel educativo,  
1988-93 y 1993-98

Área de residencia / Nivel educativo	1988 - 93	1993 - 98
Total	3.85	3.58
<u>Área de residencia</u>		
Urbana	3.09	2.79
Rural	4.71	4.56
<u>Nivel educativo</u>		

Ninguno	5.37	4.98
1 a 3 años	4.77	4.68
4 a 6 años	3.76	3.58
7 a 9 años	3.11	3.23
10 ó más	2.34	2.39

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Familiar/FESAL 98. San Salvador 2000.

Las cifras de embarazos en adolescentes son también muy elevadas. Aunque la tasa específica de fecundidad (nacimientos vivos por cada 1000 mujeres), correspondiente al grupo de 15 a 19 años, descendió de 125, en el período 83/88, a 116, en el período 1993/98 (ver Cuadro 5.23), continúa siendo bastante más alta que la de Costa Rica.

Cuadro 5.23

Tasas Específicas de Fecundidad por Edad (por 1000 mujeres) y Tasa Global de Fecundidad (TGF) en los países de Centroamérica (mujeres de 15 a 49 años de edad)

Edad (Años)	País y período de referencia				
	Guatemala 1992 – 95	Honduras 1993 - 95	Nicaragua 1993 - 98	El Salvador 1993 – 98	Costa Rica 1998
15/19	126	136	139	116	85
20/24	262	243	203	211	137
25/29	235	210	173	167	118
30/34	200	169	132	118	85
35/39	136	142	82	68	47
39/44	54	78	35	29	14
45/49	13	12	9	8	1
TGF	5.1	4.9	3.9	3.6	2.4

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Familiar - FESAL 98, San Salvador 2000.

**Mortalidad materna.** La mortalidad materna se mantiene todavía en niveles relativamente altos: 120 por 100,000 nacidos vivos, para mujeres entre 15 y 40 años de edad (FESAL, 1998). A esto contribuyen varios factores convergentes que tienen que ver con el acceso de las mujeres embarazadas a servicios de citología cérvico vaginal, control prenatal, control posnatal y suplementario con hierro durante el embarazo. Las coberturas en esos programas son todavía bajas, especialmente entre las mujeres del área rural, las embarazadas adolescentes, las de ninguno o muy bajo nivel educativo y las de bajo nivel socio económico.

**Marco institucional.** En la prestación de servicios de salud intervienen instituciones del sector público y del sector privado. Los servicios que proporcionan son de tres niveles: el primero incluye la educación para la salud y acciones preventivas; el segundo se refiere a la atención ambulatoria y hospitalaria; y el tercero está dedicado a la rehabilitación o recuperación post-enfermedad. Los prestadores de salud actúan de forma descoordinada entre sí, lo que lleva a la duplicidad de esfuerzos en ciertas zonas y a falta de acceso en otras. Los recursos se concentran en el área urbana, dejando descubiertas amplias zonas rurales.

El sector público está formado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y otras instituciones que proporcionan servicios de salud a sectores específicos (i.e. Bienestar Magisterial, Sanidad Militar).

Teóricamente, el MSPAS atiende al 80% de la población. Cuenta para ello con 30 hospitales, con una disponibilidad de alrededor de 4,868 camas, y con cerca de 547 centros periféricos de primer y segundo nivel de atención, empleando un total de 19,747 agentes, de los cuales alrededor del 18% son médicos (MSPAS, 1999).

Para los fines de la política sanitaria, el país se encuentra dividido en 18 departamentos, cuya conducción está a cargo de las Direcciones Departamentales, de las que dependen los centros periféricos localizados en las respectivas áreas de influencia. Los hospitales, en cambio, tienen el carácter de organismos descentralizados adscritos al MSPAS.

El sector de la seguridad social está integrado por algo más de 10 entidades que, en conjunto, cubren cerca del 20 por ciento de la población. La más relevante de ellas es el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). El ISSS brinda cobertura en salud a la población trabajadora (empleadores incluidos) de los sectores público y privado, a sus cónyuges, a sus hijos e hijas menores de 6 años, y a las personas jubiladas y pensionadas. Cuenta con cerca de 44 establecimientos concentrados mayoritariamente en el AMSS. Su financiamiento descansa fundamentalmente en aportes obligatorios sobre las remuneraciones, tanto patronales como de trabajadores, y aportes personales sobre los haberes jubilatorios (clase pasiva). En lo que respecta a las prestaciones médicas, el ISSS opera bajo un régimen de reparto puro, dado que la cobertura a la que acceden las personas beneficiarias es independiente de su aporte monetario al sistema. La población atendida por el ISSS representa, aproximadamente, el 14 por ciento de la población total del país.

Con respecto al sector privado cabe destacar que el personal médico –que totaliza alrededor de 3,900–, en una amplia proporción (63%), divide su tiempo entre su desempeño en el sector público, incluido el seguro social, y su actividad privada. En este último caso, la mayoría de personas contrata los servicios en forma directa,

con su propio dinero; en menor medida, se contrata a través de seguros privados y de las entidades de seguridad social, incluido el ISSS (Panadeiros, 1999).

Los establecimientos hospitalarios privados tienen una disponibilidad cercana a las 1,170 camas. Estos centros se integran en el sistema del mismo modo que el personal médico, es decir, prestando servicios en forma directa a la población y, en menor medida, a través de contratos con compañías aseguradoras privadas y de la seguridad social.

Por su parte, las ONG que prestan servicios vinculados con la salud suman entre 75 y 90, y concentran sus esfuerzos en el área preventiva, realizando actividades de refuerzo a las que ejecuta el MSPAS.

En síntesis, se estima que sólo la quinta parte de la población cuenta con algún tipo de seguro de salud, quedando –teóricamente– el 80% restante a cargo de la asistencia pública. Diversas encuestas realizadas señalan, sin embargo, que la mayoría de la población no cubierta acude al MSPAS cuando requiere de servicios de hospitalización, pero que, en el caso de la consulta externa, es mayor el porcentaje que acude al sector privado.

**Desafíos institucionales.** De acuerdo a varios estudios –ANSAL (1994), FUSADES (1999), CONASA (1999)–, el excesivo involucramiento del MSPAS en la prestación de servicios de salud ha tenido como contrapartida un debilitamiento de las funciones de planificación y conducción del sector. Dicho debilitamiento se aprecia básicamente en los siguientes problemas:

- El MSPAS no es reconocido ni aceptado por las otras instituciones del sector como órgano rector responsable de formular y hacer cumplir las normas y políticas de salud.
- Las funciones de control de sector salud son compartidas entre el MSPAS y otras instituciones (Consejo Superior de Salud Pública y las Juntas de Vigilancia de las Profesiones de Salud), lo cual diluye las responsabilidades y afecta la eficacia en el cumplimiento de las mismas.
- Históricamente se ha establecido un sistema de servicios predominantemente de tipo curativo, inapropiado para el perfil epidemiológico del país.
- Existe un excesivo centralismo en la entrega de servicios de atención primaria de salud que impide el adecuado aprovechamiento de las estructuras locales (las alcaldías, farmacias, ONG).
- Ausencia de criterios de eficiencia y productividad en la gestión hospitalaria.
- Carencia dentro del Estado de una instancia encargada de formular políticas que permitan adecuar la formación de recursos humanos al perfil

epidemiológico del país. Ello permitiría corregir el desequilibrio que existe actualmente entre los recursos humanos necesarios según el perfil epidemiológico y los recursos calificados disponibles.

**Reforma en el sector salud: estado de avance.** En salud, la política de descentralización ha sido más lenta que en educación, por lo que prevalece una estructura aún bastante centralizada. La comunidad participa, esencialmente, como demandante o usuaria de los servicios. Los principales esfuerzos realizados en esa dirección, han sido los siguientes:

- *Escuelas saludables.* Se trata de un esfuerzo desarrollado conjuntamente entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante el cual se proveen servicios de medicina preventiva y curativa básica a escolares que asisten a centros educativos estatales en todo el territorio nacional.
- *Medicina comunitaria.* A principios de la década de los 70, el MSPAS inició, en el área rural, un programa tendiente a penetrar en la comunidad, aprovechando recursos humanos de la misma que trabajaran en sus respectivos lugares apoyando programas de medicina preventiva. A este personal se le denominaba Ayudantes Rurales de Salud (ARS). Ese concepto evolucionó, y para los años 90 existía un Programa de Salud Comunitaria, apoyado en su labor operativa, con el trabajo de Promotores de Salud. En 1999 se contaba con 1,711 Promotores de Salud distribuidos en todo el territorio, ubicados en cantones y caseríos. Los Promotores reciben capacitación, orientación y apoyo técnico de las Unidades de Salud en el ámbito local y un salario del MSPAS.

Otra forma de participación en medicina comunitaria se practica a través de las Parteras Empíricas Capacitadas. Esta modalidad tiene muchos años de existencia, pero cada vez se ha logrado mayor acercamiento y coordinación. Para ser autorizadas por el MSPAS, las parteras empíricas deben recibir un curso de capacitación que les faculta para labores de control de embarazo y asistencia de partos normales. Las parteras deben reportarse periódicamente a la Unidad de Salud de su comprensión geográfica y atender las indicaciones que ahí se les impartan. Existen parteras en servicio, que “no saben leer ni escribir”, por lo cual ha sido necesario el diseño e implementación de mecanismos especiales para que puedan reportar sus actividades a la Unidades de Salud y referir pacientes cuando se considere necesario. En 1999 se contaba con más de 3,500 Parteras Empíricas Capacitadas. A estas parteras les paga directamente la población atendida.

- *Patronatos y grupos de apoyo ciudadano.* Uno de los principales mecanismos para brindar apoyo tanto a hospitales como a unidades de salud es el de las asociaciones formadas por personal voluntario de la

comunidad, legalmente constituidas, denominadas Patronatos. Estos Patronatos desarrollan actividades tendientes a captar recursos financieros para apoyar el funcionamiento de los centros de atención, y a organizar algún trabajo de voluntariado en apoyo a la prestación de los servicios en los mismos centros.

El gobierno también ha promovido en las comunidades la formación de Grupos de Apoyo Ciudadano para desarrollar funciones de detección de problemas de salud, formulación de propuestas de solución y apoyo a su implementación. Sin embargo, todavía no se ha logrado la aceptación, el desarrollo y la efectividad deseables.

- *Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI)*. Recientemente se ha puesto en marcha un nuevo modelo de prestación de servicios, denominado Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), cuyos componentes fundamentales son (ver recuadro): atención integral en salud, gestión descentralizada, provisión de servicios de salud, financiamiento bajo nuevos criterios de asignación y participación social real y efectiva.

A la fecha se han puesto a prueba tres SIBASI (en Nueva Guadalupe, Metapán e Ilobasco), pero todavía ninguno se encuentra funcionando plenamente.

**Recuadro 5.2**  
**Sistemas Básicos de Salud Integral**

Para afrontar el reto de "disponer de servicios básicos más accesibles y de mejor calidad para la población del país", el MSPAS ha iniciado un proceso de desarrollo de los Sistemas Básicos de Salud Integral, conocidos como SIBASI.

El SIBASI se concibe como "la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la atención primaria de salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del primero y segundo nivel de atención, la participación ciudadana consciente y efectiva, y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a mejorar el nivel de salud de una población definida" (MSPAS, 2000).

El modelo del SIBASI trabajará en el contexto local, reuniendo de forma articulada, todos los esfuerzos de los diferentes actores en salud. Contará con una gestión descentralizada, ya que se le transfieren las funciones gerenciales para el ejercicio de la planificación, provisión de servicios y toma de decisiones relacionadas con sus recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos, de acuerdo a sus propias iniciativas y requerimientos. El SIBASI será el responsable de los resultados en salud ante el MSPAS.

El SIBASI contará con un área geográfica y una población delimitada, de manera que garantiza la distribución equitativa de los recursos. Para la atención de esa población, el SIBASI tendrá una red funcional de establecimientos de salud de primero y segundo nivel, complementarios y coordinados entre sí, siendo el primer nivel la puerta de entrada al sistema. El Sistema de Referencia y Retorno será el elemento que propicie la integralidad y la continuidad de la atención.

- Consejo de Reforma del Sector Salud. Ante la necesidad de reformas dentro del sector, que lograran el consenso entre los diferentes actores, el Ejecutivo nombró, en agosto de 1999, un Consejo de Reforma del Sector Salud, con el fin de que elaborara una estrategia para el sector. El Consejo se formó con el Ministro de Salud, la Directora del ISSS, representantes de las gremiales de salud, el sector privado, los proveedores, los formadores de recursos humanos en salud, y los usuarios. El Consejo llegó a acuerdos importantes y presentó su propuesta en diciembre de 2000, titulada "Propuesta Integral de Reforma de Salud".

**Recuadro 5.3**  
**Propuesta de Reforma Integral de Salud**

El Consejo de Reforma del Sector Salud presentó, el 15 de diciembre de 2000, la Propuesta de Reforma Integral de Salud. Según la propuesta, los principales retos que se presentan a la reforma del sector son los siguientes:

1. Falta de equidad y cobertura insuficiente de los servicios de salud.
2. Poca calidad y limitada eficiencia.
3. El marco legal no se aplica adecuadamente.
4. Segmentación e insuficiente coordinación entre los diferentes actores en salud.
5. Centralismo en las instituciones públicas de salud.
6. Incipiente Participación Social.

Para enfrentar estos retos, los siguientes nueve lineamientos establecen el marco para el proceso de reforma del sector salud:

1. Consolidar un Sistema Nacional de Salud.
2. Consolidar un modelo de atención basado en la promoción, la prevención y la atención primaria de salud.
3. Consolidar un modelo de provisión mixta.
4. Consolidar un modelo de gestión basado en la rectoría del Ministerio de Salud.
5. Institucionalizar la participación social como un eje transversal del sistema de salud.
6. Promover la descentralización como un eje transversal del sistema de salud.
7. Invertir en los recursos humanos para la salud como elemento central del cambio y gestión del sistema de salud.
8. Fortalecer la intersectorialidad en la respuesta social organizada a los retos en salud.
9. Garantizar servicios esenciales de salud a toda la población.

**Capital social y resultados en salud.** Aunque el sector público es el principal proveedor de servicios de salud, existe desconfianza en cuanto a los servicios que se otorgan. Muchas veces la oferta existe; sin embargo, las personas no demandan. Según la EHPM-1999, únicamente el 55 por ciento de las personas que tuvieron enfermedades consultó a un centro de salud; el resto consultó con un familiar, un vecino, al farmacéutico, se automedicó o no hizo nada.

Cuando se pregunta a quienes no consultaron el porqué no lo hicieron, la mayor parte (47 por ciento) respondió que fue por razones económicas. Esta respuesta tuvo mayor frecuencia entre la población más pobre. Hay que tomar en cuenta que esta respuesta incluye el desembolso directo por la atención de salud, los costos indirectos (costos de transporte) y el costo de oportunidad, ya que el



tiempo que se utiliza para viajar al centro de salud y recibir una atención, se deja de utilizar para labores productivas (Cuadro 5.24).

Otro porcentaje importante (33 por ciento) estimó que no era necesario recibir atención de salud, lo que puede mostrar la falta de conocimiento por parte de la población sobre la necesidad de demandar los servicios. Cerca de un 20 por ciento manifestó que no consultó porque el establecimiento estaba muy lejos, no contaba con medicinas, había falta de atención, no confiaba en ellos o que prefería curarse con remedios caseros.

Cuadro 5.24  
Personas que no consultaron a un centro de salud,  
según razones por las que no consultaron 1999  
(En porcentajes)

Condición de pobreza	No fue necesario	Falta de dinero	Establecimiento lejano, no tiene medicinas, falta de atención	No confía, prefiere curarse con remedios caseros, otro
TOTAL	33	47	3	17
Pobre	26	54	4	17
Extremo	23	62	5	11
Relativo	30	44	2	24
No Pobre	46	36	1	17

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Otro indicador de la baja calidad o falta de acceso a servicios públicos de salud es la atención en instituciones no públicas, a las cuales acudió el 25 por ciento de los que demandaron servicios de salud (Cuadro 5.25). Llama la atención que entre la población en pobreza, el 12 por ciento acudió a centros privados, lo cual significa que para atender su necesidad de servicios de salud, esas personas tuvieron que dejar de satisfacer otras necesidades básicas.

Cuadro 5.25  
Demanda de servicios de salud: centro que consultaron 1999  
(En porcentajes)

	Centros del MSPAS	Centros del ISSS	Centros privados	ONG y otros
TOTAL	62	13	22	3
Pobre	80	5	12	3
Extremo	86	3	10	2
Relativo	77	6	14	3
No Pobre	45	21	31	3

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

## VIVIENDA

La vivienda tiene una importancia medular dentro del paradigma del desarrollo humano. Esto es así, porque algunas opciones críticas de la población se relacionan estrechamente con este bien. CIEDESS (1995) deja muy clara esta importancia al afirmar que la vivienda 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”.

**Déficit habitacional.** De conformidad con los datos de la EHPM, en 1999 existían en El Salvador 1,383,145 hogares, de los cuales el 62.2% se encontraba localizado en las áreas urbanas, y el 37.8% restante en las áreas rurales. Para ese año, el país contaba con un parque de 1,341,163 unidades habitacionales particulares. Si se compara ese número con el de los hogares da como resultado un déficit de 41,982 viviendas. Si a este número se suma el de los hogares allegados<sup>3</sup>, estimados en 2,395, se obtiene un déficit cuantitativo global (necesidad en el país de viviendas nuevas) de 44,377 soluciones habitacionales.

Junto a este déficit cuantitativo, sin embargo, también existía un déficit cualitativo, compuesto por todas aquellas viviendas que, por diversas razones (i.e. no disponibilidad de servicios básicos, incumplimiento de normas de calidad de los materiales utilizados en su construcción, uso de materiales inapropiados), requerían ser mejoradas. Para 1999, este déficit ascendía a 507,227 unidades.

La suma del déficit cuantitativo y del déficit cualitativo conformaban un déficit global de 551,604 viviendas. Al igual que en el caso de la pobreza, la distribución del déficit habitacional afectaba mayoritariamente a los hogares del área rural. Del total, el 68.5% correspondía a hogares residentes en el área rural, y el 31.5% restante a hogares del área urbana. Tal desproporción, sin embargo, se debía en su totalidad a la distribución geográfica del déficit cualitativo, ya que el déficit cuantitativo era incluso mayor en el área urbana (ver Cuadro 5.26).

Un aspecto importante es que entre 1992 y 1999 el déficit habitacional (tanto en su dimensión cuantitativa como en su dimensión cualitativa) se redujo, pero a un ritmo demasiado lento. Prueba de ello es que si dicho ritmo se mantiene, el país tardaría 89 años para eliminar el déficit.

Cuadro 5.26  
Déficit habitacional. Período 1992-1999  
(En número de viviendas)

---

<sup>3</sup> Dos o más hogares compartiendo una misma vivienda.

**CAPITULO 5**  
**EQUIDAD Y DESARROLLO SOCIAL**

Año	Déficit Cualitativo 1/			Déficit Cuantitativo 2/			Déficit Total		
	Urbano	Rural	Sub-Total	Urbano	Rural	Sub-Total	Urbano	Rural	Total
1992	129,629	404,193	533,822	23,092	38,188	61,280	152,721	442,381	595,102
1993	126,125	405,694	531,819	24,163	37,507	61,670	150,288	443,201	593,489
1994	162,308	375,374	537,682	23,362	29,248	52,610	185,670	404,622	590,292
1995	158,634	376,314	534,948	17,064	27,059	44,123	175,698	403,373	579,071
1996	156,910	385,817	542,727	15,583	19,068	34,651	172,493	404,885	577,378
1997	145,471	389,040	534,511	11,359	9,357	20,716	156,830	398,397	555,227
1998	148,195	366,442	514,637	28,367	16,700	45,067	176,562	383,142	559,704
1999	145,424	361,803	507,227	28,082	16,295	44,377	173,506	378,098	551,604

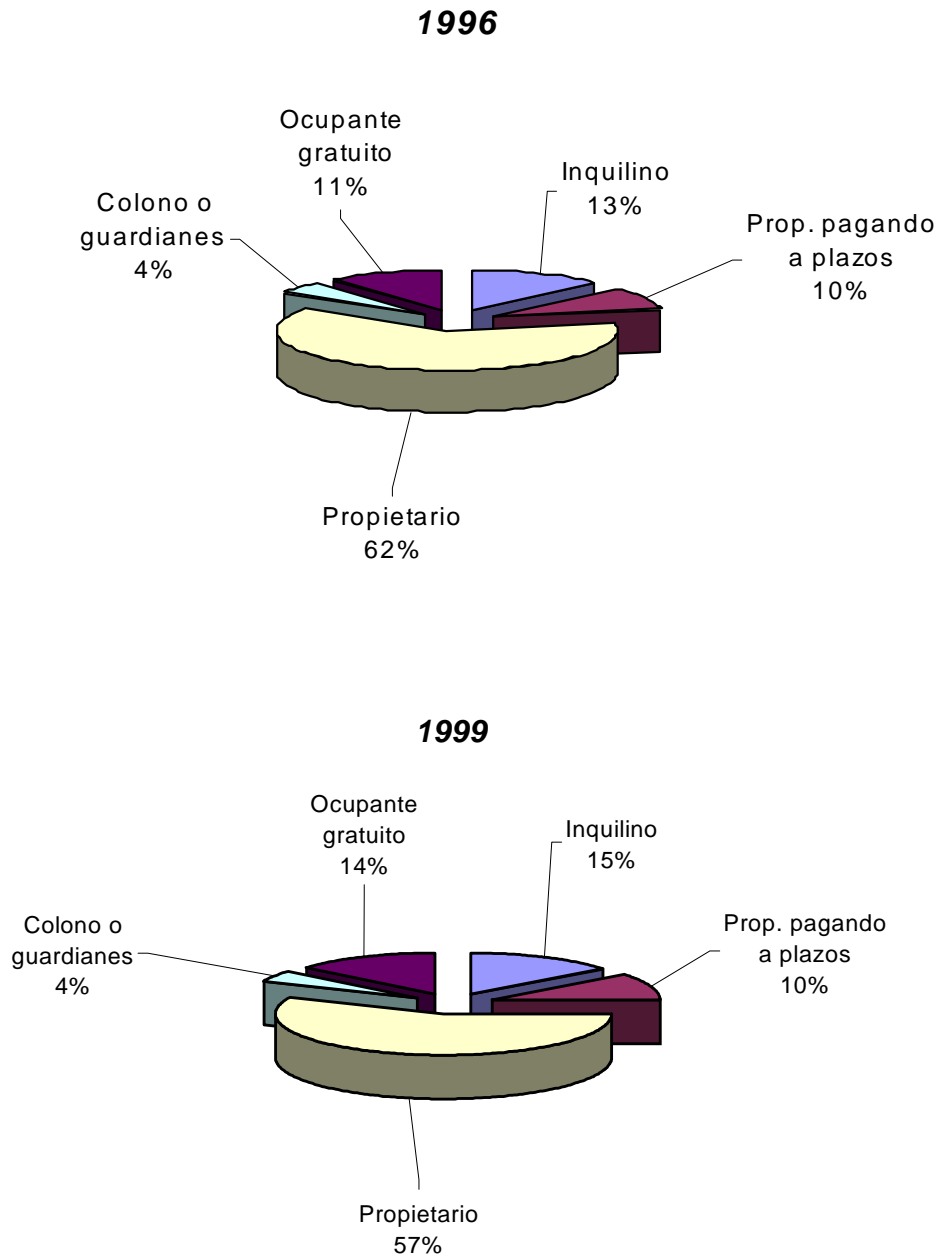
Notas: 1/ Necesidad de mejoramiento en materiales de construcción y servicios básicos de las viviendas.

2/ Necesidad de viviendas nuevas por crecimiento vegetativo de los hogares y hogares allegados.

Fuente: Oficina de Planificación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

**Tenencia de las viviendas.** Otro aspecto importante es que el porcentaje de personas propietarias de vivienda y de las que están pagando a plazos dicho inmueble está descendiendo. Para 1996, del total de viviendas, el 62.1% era ocupado por personas propietarias; el 9.6%, por quienes las estaban pagando a plazo; un 12.7% se ocupaba bajo la forma de inquilinato; el 11.2% estaba ocupado gratuitamente; mientras que el 4.4% restante era ocupado por colonos o guardianes. Para 1999, las personas propietarias y las que estaban pagando su vivienda a plazos habían disminuido a 56.8% y 10.4%, respectivamente. Mientras tanto, quienes ocupaban las viviendas en inquilinato o gratuitamente habían aumentado a 14.5% y 14%, respectivamente. El dato que corresponde a la ocupación gratuita de viviendas se explica, en buena medida, por la ampliación de las zonas marginales, así como por la importancia creciente de los hogares que ocupan viviendas de propiedad de familiares que residen fuera del país.

Gráfico 5.17  
Hogares según tenencia de la vivienda, 1996 y 1999  
(En porcentajes)



Fuente: Oficina de Planeación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

**Características físicas de las viviendas.** Las características físicas de las viviendas son establecidas sobre la base de los materiales empleados en la construcción de sus techos, paredes y pisos.

En el caso de los techos en las viviendas habitadas en 1999, los principales materiales utilizados eran las tejas de barro y cemento (45.5%) y la lámina de asbesto (33.5); sin embargo, también había cerca de 20% con otros materiales, tales como lámina metálica (18.2%), paja o palma (0.4%) y materiales de desecho (0.6%).

En cuanto de las paredes, los principales materiales utilizados eran el concreto mixto (62.5%) y el adobe (26%). En este caso también había viviendas con deficiencias; ya sea porque los materiales utilizados eran inapropiados, tales como la lámina (2.1%), el desecho (0.8%), la paja (0.5%); o porque se utilizaban sin atender ninguna norma, como era el caso de la mayoría de las de bahareque (5.3%), madera (2.7%) y adobe.

Finalmente, con relación al piso de las viviendas, aunque más del 70% eran de ladrillo de cemento (53.6%) o de cemento (18.2%), todavía había un 26.7% que tenían piso de tierra.

En concordancia con la distribución geográfica de la pobreza, el uso de materiales inapropiados o no sometidos a ninguna norma, en los tres casos (techos, paredes y pisos), era mucho mayor en las viviendas rurales que en las urbanas.

**Cuadro 5.27**  
**Hogares según materiales de vivienda y área geográfica 1999**

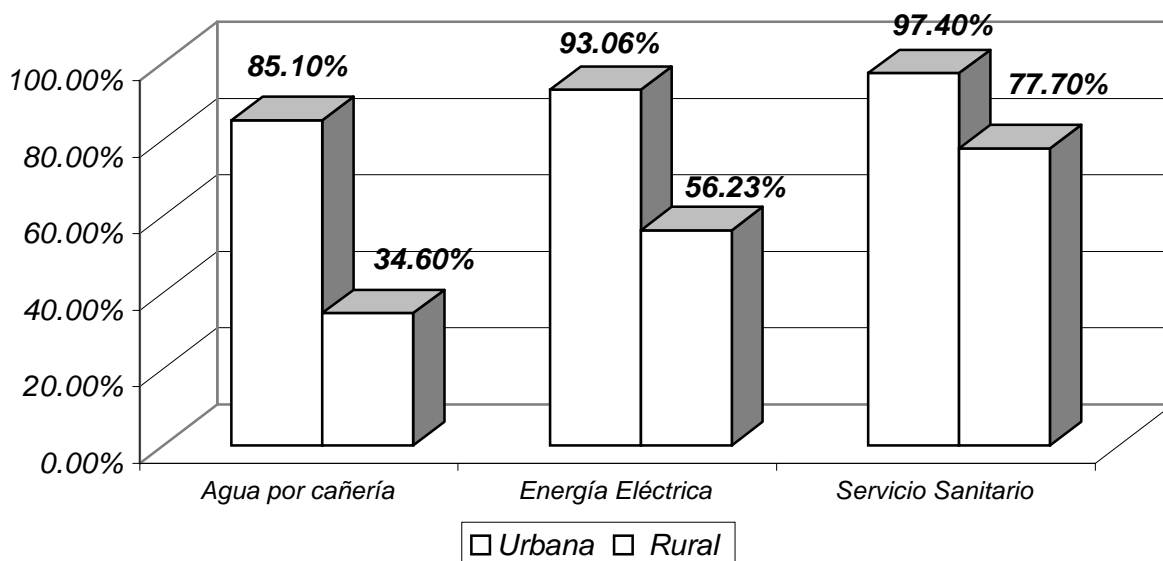
Materiales de la vivienda	Total país		Urbano		Rural	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de hogares	1,383,145		860,082		523,063	
<b>Techo</b>						
Loza de concreto	24,171	1.8	22,555	2.6	1,616	0.3
Teja barro o cemento	628,966	45.5	271,459	31.6	357,507	68.4
Lámina asbesto	463,900	33.5	420,936	48.9	42,964	8.2
Lámina metálica	252,350	18.2	141,228	16.4	111,122	21.2
Paja o palma	5,659	0.4	418	0.1	5,241	1.0
Materiales de desecho	8,062	0.6	3,449	0.4	4,613	0.9
Otro material	37	0.0	37	0.0	..	0.0
<b>Paredes</b>						
Concreto, mixto	863,940	62.5	685,464	79.7	178,476	34.1
Bahareque	73,258	5.3	27,625	3.2	45,633	8.7
Adobe	359,901	26.0	118,622	13.8	241,279	46.1

Madera	36,857	2.7	5,924	0.7	30,933	5.9
Lamina	28,856	2.1	17,116	2.0	11,740	2.2
Paja, palma	6,215	0.5	524	0.1	5,691	1.1
Desecho	11,323	0.8	4,586	0.5	6,737	1.3
Otros materiales	2,795	0.2	221	0.0	2,574	0.5
Piso						
Ladrillo de cemento	740,881	53.6	634,735	73.8	106,146	20.3
Ladrillo de barro	17,407	1.3	7,765	0.9	9,642	1.8
Cemento	251,628	18.2	120,238	14.0	131,390	25.1
Tierra	368,671	26.7	94,888	11.0	273,783	52.3
Otro material	4,558	0.3	2,456	0.3	2,102	0.4

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. DIGESTYC. Ministerio de Economía.

**Disponibilidad de servicios básicos.** La carencia de servicios básicos (agua potable, sanitarios y alumbrado) es otra de las características de las viviendas de los pobres. Durante los últimos años, la situación ha experimentado importantes mejoras, pero las deficiencias son todavía grandes, especialmente en el área rural. En 1999, casi el 30% de las viviendas del área urbana y más del 70% de las del área rural no contaban con servicios de agua por cañería. De igual manera, el 7% de las viviendas urbanas y el 43.8% de las viviendas rurales no disponían de energía eléctrica. Finalmente, había un 2.6% de viviendas urbanas y un 22.3% en el área rural sin servicio sanitario.

Gráfico 5.18  
Hogares según disponibilidad de servicios básicos y área geográfica, 1999  
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Los problemas en el área de vivienda no se limitan a las dimensiones del déficit habitacional ó a las dificultades que tienen los hogares salvadoreños para tener acceso a una vivienda digna. De acuerdo a evaluaciones hechas por el sector privado, también existen graves problemas en el financiamiento de la construcción, en los trámites y procedimientos y en el marco institucional y legal que regula dicha actividad. (Ver Recuadro 5.4)

**Recuadro 5.4**  
**Sector vivienda: problemas y propuestas de política**

*Acceso*

Problemas: a) elevado déficit habitacional, b) ausencia de política habitacional para disminuir dicho déficit y c) condiciones de financiamiento onerosas.

Propuestas de política: a) aplicar políticas de subsidio directo a la demanda de vivienda de interés social administradas por el FSV y FONAVIPO, b) crear un fondo de garantía para habilitar al sector informal como sujeto de crédito hipotecario y c) prohibir el cobro de comisiones por servicios no prestados o demandados por los clientes.

*Financiamiento para la construcción*

Problemas: poca diversidad de mecanismos de financiamiento.

Propuestas de política: implementar un sistema de titularización de cartera hipotecaria, garantizando la disponibilidad de recursos en el largo plazo para el financiamiento de viviendas de interés social.

#### *Trámites*

Problemas: a) exceso de trámites para el desarrollo de proyectos habitacionales, b) ineficiencia en instituciones involucradas en los trámites y c) falta de coordinación entre las instituciones y frecuente conflicto de competencias entre ellas.

Propuestas de política: a) centralizar todos los trámites requeridos para el desarrollo de proyectos habitacionales en una ventanilla única y b) delimitación de las competencias correspondientes a cada una de las instituciones con el fin de evitar posibles duplicidades o zonas grises.

#### *Marco jurídico e institucional*

Problemas: a) excesiva cantidad de leyes, decretos y normas que regulan de manera directa e indirecta el desarrollo urbano; b) ausencia de principios ordenadores que garanticen una consistencia mínima a los diferentes instrumentos legales vigentes y por promulgarse en materia de desarrollo urbano; c) existencia de leyes que establecen restricciones sobre el uso de los suelos no complementadas con reglamentos que identifiquen con precisión las áreas del territorio nacional sujetas a tales restricciones (i.e. la Ley Forestal); d) excesivo margen de discrecionalidad otorgado por la leyes a algunos funcionarios sobre sus competencias en materia de desarrollo urbano; e) ausencia de un plan que asegure un desarrollo urbano ordenado.

Propuestas de política: a) elaboración y promulgación de código de la construcción, con el fin de asegurar la consistencia y simplificar el marco jurídico que regula el desarrollo urbano; b) promulgación de una Ley que deje claramente establecidas las competencias de las diferentes entidades que intervienen en el desarrollo urbano, así como la jerarquía que regirá en cada uno de los diferentes acuerdos; c) emisión del Reglamento ó Decretos Ejecutivos que determinen con precisión las áreas del territorio nacional que serán calificadas de uso forestal; d) puesta en marcha del PLAMADUR luego de finalizar un proceso amplio de concertación respecto a su contenido.

Fuentes: CASALCO (1997) "Hacia el desarrollo a través de la competitividad: la contribución de la industria de la construcción" y ANEP (2000) "Propuesta para la reactivación de la economía nacional: un compromiso de todos."

**Políticas de vivienda y marco institucional.** Durante los últimos años, el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos en el área de vivienda, pero



insuficientes, si se toman en cuenta las dimensiones alcanzadas por el déficit habitacional. Los mayores esfuerzos, tal como se mencionó en el Informe de 1999 (PNUD, 1999), han sido realizados a través del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda.

FONAVIPO opera líneas especiales de financiamiento, a través de entidades organizadas (Programa de Créditos), y con un Programa de Contribuciones Habitacionales (apoyos directos ó subsidios) para facilitar el acceso a la vivienda de las familias del sector informal con niveles de ingresos que se encuentren por debajo de 2 salarios mínimos. Mediante estos dos programas, FONAVIPO ha podido favorecer a más de 10,000 familias por año durante los últimos cinco.

Sin embargo, hay un aspecto preocupante. Aunque los programas de FONAVIPO son los principales instrumentos de soporte de la política social de vivienda en el sector informal, la institución presenta, al menos, dos problemas que amenazan su sostenibilidad financiera. El primero es que no cuenta con un flujo permanente de recursos; y el segundo, que el Programa de Contribuciones Habitacionales no posibilita ninguna recuperación, ya que los fondos son regalados y no prestados a las familias (CASALCO, 1998).

El FSV, por su parte, ha sido la principal fuente de financiamiento de viviendas de interés social en el mercado formal. Prueba de ello es que desde su creación, en 1973, hasta el año 2000 había otorgado 174, 617 créditos, por un monto de 8,242.9 millones de colones (sólo en el año 2000 otorgó 12, 905 créditos por un monto de 1100.65 millones de colones). Hasta antes de la privatización del sistema de pensiones, el FSV se financiaba con la recuperación de cartera y con contribuciones obligatorias que se aplicaban a la población ocupada en el sector privado formal. Como producto de lo anterior, la población cotizante era de más de 400,000. Con la privatización del sistema de pensiones, sin embargo, se eliminaron las contribuciones obligatorias, de manera que para su financiamiento el FSV se ha visto obligado a emitir cantidades crecientes de títulos en la bolsa. Las emisiones generalmente son colocadas en instituciones tales como las AFP, el ISSS, el INPEP y los bancos, a tasas de interés y plazos diferentes. Durante el año 2000, por ejemplo, los plazos oscilaron entre 5 y 25 años y las tasas de interés, entre 7.22% y 11.79%.

Las tasas de interés cobradas por el FSV a sus clientes, actualmente, son también variables, en función del monto y el destino. Así, por ejemplo, en los créditos para adquisición de vivienda nueva hay dos estratos: viviendas de hasta 85,000 colones, con una tasa de interés de 6%; y viviendas de hasta 125,000 colones, para las cuales se presta un monto máximo de 121,250 colones, a una tasa de interés de 9%. Para los créditos destinados a la adquisición de vivienda usada de hasta 85,000 colones, la tasa de interés es de 6%. En el caso del financiamiento para la adquisición de lote con servicio, la tasa de interés es de 9%. En los créditos de hasta 50,000 colones, destinados a mejoras en la

vivienda, la tasa de interés es de 9%. Finalmente, el FSV también concede refinanciamientos de hasta 85,000, al 11%.

La estructura de tasas de interés a la que el FSV coloca las emisiones y otorga los créditos, pronto lo convertirían en una institución financieramente insostenible, de no ser por el tratamiento que se da a los depósitos de los afiliados por contribuciones<sup>4</sup>. Estos depósitos, que actualmente suman alrededor de 3000 millones de colones, llegaron en el pasado a obtener un rendimiento de hasta 9%, pero ahora sólo reciben una tasa del 0.5%. En la práctica, por lo tanto, el FSV continúa con una política de subsidios cruzados; con la diferencia que, antes, los costos de la política recaían sobre toda la población que cotizaba y, ahora, sólo sobre los antiguos cotizantes que aún no han obtenido su retiro.

Además de FONAVIPO y el FSV, otras instituciones importantes dentro del sector vivienda se enumeran a continuación.

- *Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)*. Es la entidad rectora del sub-sector de la industria de la construcción de vivienda. El VMVDU dispone de dos unidades de apoyo directo: la Dirección General, la cual dispone, a su vez, de 6 Direcciones Subordinadas; y la OPES, que tiene bajo su cargo las políticas y estrategias habitacionales. En un esquema descentralizado se han conformado también dos Direcciones Regionales: la Dirección de la Región Occidental y la Dirección de la Región Oriental.
- *Consejo Nacional de la Vivienda (CNV)*. Es una instancia de naturaleza consultiva, integrada por representantes del Gobierno y de la industria de la construcción de vivienda. El CNV delimita y actualiza las responsabilidades de las distintas entidades en relación con el diseño, implementación y evaluación de las políticas, estrategias, medidas, instrumentos, mecanismos, programas y proyectos de vivienda.
- *Instituciones del Sistema Financiero Formal*. Antes de 1991 había instituciones del sistema financiero formal especializadas en el financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas, denominadas Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP). Los bancos, con excepción del Hipotecario, no concedían créditos al sector vivienda. Luego de la privatización, esta situación cambió, ya que las AAP se convirtieron en financieras y, posteriormente, en bancos, de tal manera que, en la actualidad, estas instituciones constituyen una de las fuentes más importantes de crédito para la adquisición de viviendas, en especial para personas con niveles de ingresos medios y altos.
- *Municipalidades*. Con el propósito de eliminar o reducir las duplicidades en las actividades de desarrollo urbano y parcelación municipal, se han

---

<sup>4</sup> Esta cuenta corresponde a los depósitos que tienen en el FSV los antiguos cotizantes que aún no han obtenido su retiro.

establecido oficinas de planificación urbana y rural en las principales municipalidades del país (San Salvador, Santa Ana, San Miguel y Sonsonate). Estas oficinas están orientando de manera coordinada los proyectos de equipamiento urbano y parcelación rural en terrenos ociosos, aprovechables para la construcción de viviendas. En la actualidad, sus funciones operativas se limitan a la aprobación de permisos para construir.

- *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*. En El Salvador existen más de 60 ONG que ejecutan programas de vivienda. Sus actividades, así como sus socios, son diversos. Algunas contribuyen a la ejecución de programas de FONAVIPO, otras coordinan actividades con las comunidades y las alcaldías, otras más desarrollan programas propios apoyados por la cooperación internacional. Sus actividades, por su parte, incluyen aspectos tales como asistencia técnica, organización de comunidades, apoyo directo a la construcción de vivienda y financiamiento. Algunas de las ONG, como FUNDASAL y FUSAI, se han convertido en protagonistas importantes dentro del sector vivienda.
- *Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)*. CASALCO es la gremial que aglutina a los constructores privados que se dedican a la construcción habitacional.

## MIGRACIONES

La migración de la población salvadoreña hacia los Estados Unidos no es nueva y ha experimentado diferentes fases. Ya había migrantes a finales del siglo XIX; existen reportes que informan sobre la presencia de población de origen salvadoreño, proveniente de las familias cafetaleras, en San Francisco, entre 1900 y 1920 (Córdoba, 1995). Entre 1950 y 1970, la migración de población salvadoreña hacia los Estados Unidos se transformó. Ya no eran sólo las personas más adineradas quienes emigraban hacia aquel país, sino también personas de la clase media. Bastaba con disponer de lo necesario para pagar un pasaje de ida y vuelta, ya que conseguir una visa de entrada era relativamente fácil. Aunque para entonces la migración no era masiva, sí estaba experimentando una transición importante (Lungo, Andrade-Eekhoff y Baires, 1997).

Es, sin embargo, hasta en los años 80, durante la guerra civil, que la migración internacional cobra una gran importancia. Con el fin del conflicto en 1992, se esperaba que buena parte de la población regresaría de los Estados Unidos y que la migración se iba a frenar. Sin embargo, las redes sociales desarrolladas a través de décadas de migración internacional continuaron operando, brindando mayores facilidades y apoyo para radicarse fuera del país. Esto, junto a la tremenda asimetría de oportunidades económicas que existen en El Salvador y

Estados Unidos, intensificó aún más los flujos migratorios<sup>5</sup>. Con base en eso, las proyecciones de migración internacional indican que el país continuará reportando una pérdida neta de más de 10 mil personas por año.

**Perfil de la población migrante.** El perfil más reciente de la población migrante salvadoreña en los Estados Unidos ha sido elaborado con base en el censo de 1990, de los EE.UU., y en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, de El Salvador, de 1992. Se encontró que las personas migrantes son principalmente hombres, de áreas urbanas, relativamente jóvenes y con un mayor nivel de escolaridad que las personas que no han migrado (Funkhouser, 1997).

Sin embargo, no son sólo los hombres los que han emigrado. También lo han hecho las mujeres, hacia Estados Unidos, y en grandes cantidades. Un estudio sobre la migración centroamericana a Los Angeles, con base en los datos de los censos de EE.UU., reveló una alta participación de mujeres en el flujo migratorio, e incluso superior al de los hombres, hasta los años 80. A partir de entonces, la situación cambió, volviéndose mayoritaria la migración de hombres a esa ciudad (Zentgraf, 1995)<sup>6</sup>.

**Población salvadoreña en el exterior.** Nadie conoce realmente el tamaño de la población salvadoreña que reside en el exterior. El Gobierno lo ha calculado en 2.5 millones, de los cuales 2 millones, aproximadamente, residirían en los Estados Unidos. Sin embargo, es probable que esta cifra incluya a personas nacidas en otro país, cuyos padres o madres nacieron en El Salvador. Una cifra un poco más confiable, que incluiría sólo a residentes en Estados Unidos en 1997, es la de 1.1 millones, presentada por Roxana Ulloa (1999) en un estudio sobre la situación de la población salvadoreña beneficiaria de un programa de amnistía de los años 80.

Lo más importante, sin embargo, no es determinar si la cifra exacta es 1 millón o 2 millones de personas, sino tener criterios claros para saber el impacto que esto tiene para el país y quiénes son miembros de la nación salvadoreña<sup>7</sup>. Por otra

---

<sup>5</sup>/ Aunque se supone que el retorno de migrantes a El Salvador ha sido relativamente poco, no existe ningún estudio que haya medido el flujo. Ciertamente hay migrantes que han regresado al país tanto voluntariamente como forzosamente. En algunos casos se quedan y en otros se vuelvan a ir. Hay un par de estudios que han explorado la relación entre la migración de retorno y la formación de empresas (Ver Lungo y Andrade-Eekhoff, 1999; Baires, 1997) pero ninguno la ha cuantificado.

<sup>6</sup>/ Una tendencia semejante fue encontrada en un estudio de caso. Ver Andrade-Eekhoff, 1998c.

<sup>7</sup>/ La tarea de calcular el número de personas en el exterior siempre va a ser problemática debido a que muchas (aunque no todas) no tienen documentos legales para permanecer en el exterior y por lo tanto esconden su presencia oficial.

parte, es importante conocer más sobre estas personas, ya que las relaciones que mantienen con sus familiares dentro del territorio nacional son trascendentales.

**Las personas deportadas: un grupo particular.** El número de personas repatriadas ha crecido cada año. La excepción fue 1999, cuando hubo una reducción dramática de los repatriados, porque Estados Unidos flexibilizó la política aplicada en este ámbito hacia los migrantes de origen centroamericano, como respuesta humanitaria por los desastres ocasionados por el huracán Mitch. Sin embargo, a no ser por otra emergencia (como la provocada por los terremotos), la tendencia de deportaciones, a mediano plazo, se apegaría más a lo que pasó en 1998, cuando hubo casi 5,400 deportaciones.

Los datos indican que, en su mayoría, las personas deportadas son: hombres, de 21 a 30 años en edad, solteros y con menos de 5 años de vivir en el exterior. Además, entre el 34 y el 52 por ciento han tenido algún conflicto con la policía. Sin embargo, estas generalidades esconden la heterogeneidad que hay en las experiencias de las personas. Hay muchas diferencias en cuanto al tiempo de estadía fuera del país, el número de veces que han sido deportadas, la inserción laboral y educativa en los EE.UU., y los vínculos con familiares en el exterior y en El Salvador.

**Migración y transnacionalización.** La migración internacional ha cambiado dramáticamente en las últimas décadas, y no sólo para El Salvador. Esto es particularmente evidente al revisar los giros que han tomado los estudios sobre la migración. En particular resalta una nueva área de investigación, denominada “transnacionalismo”. Ese concepto abarca “las actividades y ocupaciones que requieren contactos sociales regulares y sostenidos durante tiempo y sobre fronteras nacionales para poder implementarse” (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999). Se ha distinguido entre diferentes tipos de “transnacionalismo”: económico, político y sociocultural. Además se señalan distintos niveles de institucionalización de las actividades transnacionales, diferenciando entre el “transnacionalismo desde arriba”, que tiene a las corporaciones multinacionales y los gobiernos como principales protagonistas; y el “transnacionalismo desde abajo”, que incorpora las iniciativas de las comunidades migrantes y sus contrapartes en sus países de origen (Guarnizo, 1997). En el Cuadro 5.28 se presentan ejemplos de los distintos tipos de relaciones transnacionales que han emergido en la última década en El Salvador<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>/ El Salvador no es el único ejemplo de estos procesos transnacionales. Guatemala, Haití, la República Dominicana, Colombia, México, Ecuador también muestran características de transnacionalización en América Latina.

**Cuadro 5.28**  
**Tipos de transnacionalización en el caso salvadoreño**

Nivel de institucio na- lización	Campo		
	Económico	Político	Socio-cultural
<b>Bajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Encomiendas.</li> <li>▪ Micro y pequeñas empresas creadas por migrantes en país de origen.</li> <li>▪ Exportación de productos salvadoreños a comunidad en exterior (queso, semita, crema, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integrantes de los Concejos Municipales dedicados a atender a comunidad migrante del municipio a través de comité en exterior</li> <li>▪ Recaudación de fondos en exterior para financiamiento de campañas electorales (especialmente municipales)</li> <li>▪ Asociaciones de migrantes en EE.UU<sup>1/</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Celebraciones y elección de reinas en el exterior de fiestas patronales de lugar de origen</li> <li>▪ Presentaciones de grupos musicales salvadoreños en Los Ángeles, Nueva York, Washington D.C., etc.</li> <li>▪ Sacerdotes de lugar de origen visitando migrantes en exterior</li> </ul>
<b>Alto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inversión multinacional en El Salvador (zonas francas)</li> <li>▪ Programa de Competitividad (promoción de vínculos entre integrantes de asociaciones empresariales salvadoreñas en El Salvador y Estados Unidos)</li> <li>▪ Agencias bancarias o empresas elites de El Salvador en Los Ángeles, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oficiales consulares y representantes de partidos políticos en exterior</li> <li>▪ Debate sobre el voto en el exterior</li> <li>▪ Creación de Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Casa de la Cultura en Los Ángeles</li> <li>▪ Desfile Centroamericano del día de la independencia</li> <li>▪ Eventos culturales regulares organizados por embajadas</li> </ul>

Nota: 1/ Las asociaciones en el exterior podrían fácilmente ubicarse en el ámbito económico o político además del socio-cultural. Los propósitos de los comités en el exterior son variados, siendo los más importantes: crear lazos culturales y sociales entre la población migrante y sus lugares de origen; apoyar proyectos de desarrollo local y ejercer cabildo a favor de sus municipios de origen.

Fuente: Adaptado de Portes, Guarnizo, y Landolt (1999)



La transnacionalización implica un vínculo cada vez más fuerte entre actores ubicados en diferentes territorios, que requiere y promueve la acumulación de distintas formas de capital social. El capital social es un elemento transcendental al hablar de los procesos migratorios y la transnacionalización. Aunque hay quienes sostienen que las migraciones generan pérdidas de capital social, también hay abundantes ejemplos que muestran lo contrario, esto es, la enorme importancia que tiene el capital social en los procesos migratorios. Mantener los vínculos con su lugar de origen es cada vez más común y fácil para la población migrante. Los avances tecnológicos en la comunicación y el transporte no sólo benefician a las grandes empresas transnacionales, sino también a las familias con migrantes. Esto implica que para ciertas personas hay una transnacionalización de sus redes sociales. Y hay muchos ejemplos del aprovechamiento de estas redes transnacionales para obtener distintos tipos de recursos. En este sentido, lejos de erosionar el capital social, lo que se produce es una reconstitución de las estructuras sociales en espacios transnacionales.

El simple hecho de que una persona decida emigrar implica la utilización de redes sociales en su lugar de origen, durante el viaje y al llegar a su destino. Información, contactos, y préstamos de dinero son algunos de los recursos que se necesitan para emigrar. Por lo general, eso se consigue a través de quienes conocen cómo funciona el proceso de migración. Al llegar al destino, el apoyo para ubicarse, hospedarse y encontrar trabajo es fundamental, de manera que la solidaridad y reciprocidad son cruciales. Además, las redes sociales entre migrantes refuerzan valores de identidad y adaptación, y esto es, precisamente, lo que sucede entre los salvadoreños.

En cuanto a la inserción laboral de la población migrante, se ha encontrado que las mujeres salvadoreñas trabajan, principalmente, en labores de servicio doméstico. Los hombres trabajan en empleos diversos, pero menos estables que los de las mujeres. Ellos laboran como obreros en la construcción o jardinería, en restaurantes o como jornaleros (López, Popkin y Téllez, 1996). Es de destacar la importancia del capital social para la inserción laboral en el exterior. En primer lugar se ha notado la existencia de redes entre las mujeres, quienes consiguen trabajo como domésticas, a través de amigas o familiares que estaban ya trabajando en una casa.

Para los hombres migrantes, las redes sociales son también importantes para lograr empleo, pero la naturaleza es distinta. Aprovechan la inserción laboral de familiares y amigos, pero para informarse sobre oportunidades de empleo también utilizan redes sociales más amplias, tales como los equipos de fútbol de los oriundos y sus comités. Estos espacios “transnacionalizados” se encuentran en los parques y canchas de Los Ángeles, Houston y Washington D.C., donde se juntan los hombres oriundos de diferentes municipios. Además de pasar un tiempo jugando su deporte favorito, comparten información sobre la comunidad en El Salvador, las actividades de los migrantes y sobre la orientación para los recién llegados, incluyendo potenciales empleos.

**Comunidad y migración.** La migración internacional está cambiando los espacios comunitarios, a tal punto que ahora se habla de formación de comunidades transnacionales. Como la migración internacional se realiza con base en las redes sociales de la familia y los vecinos, en la medida en que la gente llega a vivir en otras partes, se va tejiendo una nueva red socio-territorial. Al aumentar la frecuencia y densidad de las relaciones entre los miembros de una comunidad que vive en diferentes espacios, se puede hablar de la transnacionalización de la misma.

La manera más visible de esta transnacionalización son las asociaciones de salvadoreños en el exterior. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, esas asociaciones suman unas 245 (más de la mitad en Los Ángeles) y tienen un impacto socio-cultural, económico y político en la localidad.

Las asociaciones reproducen muchas de las costumbres de su lugar de origen. Ahora, por ejemplo, se realiza la celebración simultánea de fiestas patronales en los municipios de El Salvador y en Los Ángeles, Houston, Nueva York, Washington o San Francisco. Las asociaciones cumplen la función de compartir la identidad salvadoreña con las nuevas generaciones de nacionales que están creciendo en el exterior. En este sentido, las asociaciones refuerzan el capital social, expresado en la adopción de valores salvadoreños. Muchas familias participan en “atoladas” o fiestas navideñas para que sus hijos e hijas tengan más contacto con su cultura e identidad. Es importante notar que el intercambio de valores, tradiciones, lenguaje e idioma entre personas que viven en diferentes espacios está cambiando las relaciones en el interior del país.

Las actividades de las asociaciones no sólo sirven para recordar al lugar de origen. Uno de sus propósitos más reconocidos es la recaudación de fondos o apoyo material para diversos proyectos que realizan en la comunidad de origen. Estos proyectos pueden ser de carácter caritativo, de infraestructura, de apoyo al desarrollo humano y de emergencia<sup>9</sup>. En este sentido se puede considerar que las remesas colectivas, como algunos describen estos aportes, funcionan como un subsidio social o gubernamental dependiendo del destino. Incluso el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) está buscando la forma de utilizar las remesas colectivas como contra parte para la inversión social del gobierno en los municipios.

En el ámbito político hay organizaciones de migrantes que ejercen influencia en los asuntos municipales y nacionales. Por ejemplo, se conoce de asociaciones en el exterior que han presionado por proyectos o cambios en la manera en que se está gobernando en un municipio, sin la necesidad de enviar dinero (Andrade-

---

<sup>9</sup>/ Ver Andrade-Eekhoff (1997), Popkin (1997), CEPAL (1999a; 1999b) y Orozco (2000) para una discusión más detallada sobre el funcionamiento de las asociaciones salvadoreñas y latinas.



Eekhoff, 1997). En las elecciones municipales de 2000, muchos candidatos y candidatas buscaron apoyo entre los migrantes en el exterior para financiar su campaña. Integrantes de los Consejos Municipales también han ido a los Estados Unidos para gestionar la formación de asociaciones que apoyen al municipio. Además, hay una asociación empresarial del país que trabaja en el establecimiento de relaciones con los partidos políticos y las alcaldías para que se designen representantes de los migrantes en los Concejos, además de darles preferencias en licitaciones o como inversionistas.

No cabe duda, por lo tanto, que los referentes de las comunidades salvadoreñas están cambiando y que los vínculos entre los salvadoreños trascienden las relaciones familiares, conformando lo que se ha denominado como comunidades transnacionales.

**Remesas y productividad.** Al hablar de la migración internacional salvadoreña, el aspecto más conocido son las remesas familiares. En 2000, éstas ascendieron a US\$ 1,750 millones, equivalentes al 13% del PIB.

Algunas investigaciones consideran que las remesas han jugado un papel de compensación social, ya que las mismas son utilizadas para mejorar las condiciones de vida, especialmente, en la educación y la salud de las familias que las reciben o en las comunidades donde existen asociaciones de migrantes en el exterior, que apoyan diferentes programas y proyectos de su lugar de origen (ver Andrade-Eekhoff, 1997; Lungo, Andrade-Eekhoff y Baires, 1997; Lungo y Kandel 1999b; 1999c).

Al analizar el uso que hacen de las remesas las familias receptoras, varios estudios han encontrado que éstas tratan de sacarles el mejor provecho y que una manera de hacerlo es aumentando sus gastos en educación y salud (Andrade-Eekhoff, 1998c; Kandel y Andrade-Eekhoff, 1998; Lungo y Kandel, 1999a; y CEPAL, 1990; 1999<sup>a</sup>, 1999b).

Por otra parte, existe un prejuicio bastante arraigado en el país, según el cual quienes reciben dólares ya no quieren trabajar, prefiriendo vivir, aunque con limitaciones, con el dinero recibido en concepto de remesas. La evidencia obtenida a partir de estudios de caso, sin embargo, señala que en la mayoría de los hogares receptores sus miembros continúan trabajando, de manera que la remesa sólo representa una parte adicional de su ingreso total. Los hogares en los que se observa una mayor dependencia de las remesas son aquellos en los que sus miembros no son parte de la PEA, es decir, son personas mayores o niños (Andrade-Eekhoff, 1998c; Lungo y Kandel, 1999).

**Familia y migración.** Otro debate con respecto a la migración internacional tiene que ver con la familia salvadoreña. Generalmente se considera que la migración internacional está íntimamente vinculada con la “desintegración” familiar. Sin lugar a dudas, la salida para otro país de un miembro del hogar tiene un impacto

fuerte en el grupo familiar, redistribuyendo tareas, responsabilidades e incluso ingresos. Sin embargo, estos cambios van a depender mucho de quién es la persona que ha migrado, cuáles eran sus roles en la familia antes de irse y cuáles son sus responsabilidades y vínculos desde el exterior. Hasta el momento, todavía no se cuenta con un estudio que, realmente, haya analizado a profundidad las transformaciones generadas por la migración internacional en la familia salvadoreña.

Un asunto muy vinculado al de la familia y la migración, es el de la situación de la población joven, sobre la cual también existen versiones estereotipadas. Zilberg y Lungo (1999) encontraron que a la población joven vinculada, de alguna forma, a la migración internacional se la caracterizaba como haragana, delincuente, y sin aspiraciones de superación. Sin embargo, estas imágenes se basaban en casos particulares de jóvenes que han vivido en los Estados Unidos<sup>10</sup>. En su gran mayoría, quienes habían tenido la oportunidad de migrar y habían regresado, seguían con sus estudios o buscaron un trabajo.

En el país, lamentablemente, no se han realizado suficientes estudios para analizar con rigor los distintos mitos que existen sobre la migración. Esto es especialmente cierto al abordar la migración y la familia. Por otra parte, existe un reto sumamente grande en cuanto a diferenciar entre las transformaciones vinculadas a la migración, los cambios en la estructura económica del país, los procesos de modernización u otros factores estructurales. Es cierto que la migración internacional tiene un impacto enorme en el hogar, pero los nuevos arreglos familiares no pueden ser atribuidos exclusivamente a la migración internacional.

**Evolución de la política del Gobierno.** El Gobierno también ha comenzado a revalorizar la importancia de la población salvadoreña residente en otros países. Un aspecto clave parece haber sido la consideración de los migrantes como potenciales inversionistas, algo que había argumentado la comunidad y diferentes académicos desde hace tiempo.

El giro en las políticas públicas ha sido realmente grande, aunque todavía es demasiado temprano para saber cuáles serán sus resultados concretos.

Dentro del Programa Nacional de Competitividad, impulsado desde 1996 por el Ministerio de Economía, por ejemplo, se trabaja en la creación de *clusters* de distintos tipos. Uno de ellos, precisamente, está orientado a fortalecer los vínculos con el país de los migrantes que se han convertido en empresarios o empresarias en el exterior. Con ese propósito, se les da la información que

---

<sup>10</sup>/ Hay que mencionar que hay muchos más que tres jóvenes en esa comunidad que han vivido en los Estados Unidos y han regresado a vivir en el pueblo. Sin embargo, en la comunidad, son esas tres personas a través de lo cual se genera los estereotipos sobre los jóvenes y sus actitudes sobre el presente y el futuro.

necesitan sobre los productos exportables que demandan los salvadoreños en el exterior y que, eventualmente, pueden expandir su importancia dentro del enorme mercado que representa la población latina en los Estados Unidos. Asimismo, se les proporciona información con el objeto de convertirlos en inversionistas en proyectos locales. Falta por hacer, sin embargo, una evaluación en la que se señalen los logros alcanzados, los obstáculos encontrados y los cambios que habría que incorporar al programa para su mejoramiento.

Un segundo esfuerzo es el Programa Bienvenido a Casa (PBC), iniciado en febrero de 1999. El PBC es un programa compartido entre varias entidades del Gobierno y de la sociedad civil, que recibe apoyo de la Organización Internacional de Migración. Los servicios ofrecidos a la población deportada incluyen: bienvenida con orientación en el aeropuerto y apoyo en trámites migratorios; pasaje para transporte al lugar de origen; hospedaje, ropa y comida por un máximo de tres días; apoyo para obtener documentos de identidad, y apoyo para conseguir documentos de equivalencia educativa .

Quienes impulsan el PBC pretenden ampliar los servicios ofrecidos a las personas deportadas, en especial en cuanto a su inserción social y laboral. El diseño del programa está siendo estudiado para su aplicación en otros países, como Guatemala, Honduras y Colombia. La integración de la Comisión Técnica, que incorpora a representantes de entidades del Gobierno, las ONG nacionales e internacionales, la iglesia, los gremios de la empresa privada, las universidades y el OIM, es realmente innovadora y explica, en buena medida, el éxito obtenido hasta este momento.

Otro esfuerzo, quizás más integral, es la creación, en octubre de 1999, de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. El propósito de esta Dirección consiste en “coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientada a lograr una efectiva circulación de los salvadoreños en el exterior como socios del desarrollo de El Salvador”. La Dirección está trabajando en la siguientes áreas:

- Promover el comercio y las oportunidades de negocios entre inversionistas de El Salvador, residentes dentro y fuera del país.
- Vinculación e integración en asuntos comunitarios, promoviendo el desarrollo local, la comunicación, el enlace y la transferencia de recursos.
- Vinculación e integración en asuntos culturales y educativos, con el propósito de fortalecer la identidad cultural, el rescate y la promoción de valores y talentos.

**Políticas de los gobiernos locales.** Los gobiernos locales también están otorgando una importancia creciente a la población migrante, aunque las apreciaciones que se tienen al respecto son diversas. Hay, por ejemplo,

integrantes de Consejos Municipales que han promovido directamente la formación de asociaciones en el exterior, para que apoyen los esfuerzos en favor del desarrollo local, sin importar si obtendrán o no beneficios políticos personales. Otros buscan a la población migrante con el objeto de obtener fondos para financiar sus campañas electorales o para proyectos específicos de impacto electoral. También hay quienes ven las iniciativas de las asociaciones de migrantes como una amenaza a su poder local y hasta han bloqueado su accionar. Un fenómeno bastante común, sin embargo, es que la mayoría de los gobiernos municipales carece de suficiente información para aprovechar como es debido esta nueva fuente de apoyo al desarrollo local.

A pesar de la importancia actual y potencial que tiene el vínculo con la población migrante para el desarrollo local, parece que ninguna de las instituciones que trabajan en esta área (i.e. COMURES, FISDL, ISDEM y DGACE) ha podido estructurar, hasta ahora, una política que oriente sus acciones en este campo. Algo similar ocurre con los partidos políticos, los cuales, generalmente, ni siquiera están informados sobre las múltiples acciones que realizan sus correligionarios en los consejos municipales para formar asociaciones de migrantes o buscar su cooperación.

**Actores no gubernamentales.** Otro grupo importante de cara a las migraciones internacionales son las propias organizaciones de migrantes, creadas dentro y fuera del país. Como ya se ha mencionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta la existencia de unas 245 asociaciones de distinta índole en el mundo, aunque la gran mayoría se ubica en los Estados Unidos y, principalmente, en Los Ángeles. Hay poca información sobre la naturaleza y evolución de estas organizaciones, pero se sabe que su papel ha sido clave para cambiar la política gubernamental e influir en la de los Estados Unidos con relación a los derechos de la población migrante salvadoreña. Además, como muchas de estas asociaciones trabajan en pro de su lugar de origen, algunas tienen un impacto importante en la vida de la localidad.

También existen otras iniciativas transnacionales, como la *Salvadoran American Medical Society* (Sociedad de Médicos Salvadoreños Americanos), conocida como SAMS. Esta sociedad aglutina a más de 200 médicos de El Salvador que ejercen principalmente en el exterior. También hay otras asociaciones de profesionales que buscan vincular los talentos, conocimientos y contactos en el exterior con instancias nacionales que puedan aprovechar sus aportes. La experiencia ya sistematizada por otros países con altos porcentajes de población migrante ofrece a El Salvador valiosos ejemplos de cómo aprovechar esta “ganancia de cerebros”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>/ El termino “ganancia de cerebros” es tomado de la idea de “brain gain”, el opuesto del más conocido “brain drain” o “fuga de cerebros”. La fuga de cerebros se basa en que las personas migrantes tienden a ser las más capacitadas y con mayores promedios de escolaridad en su país de origen. Al producirse la

La gama de organizaciones y su accionar colectivo en los espacios locales, nacionales y transnacionales debe ser un objeto prioritario de investigación, ya que ejercen una enorme influencia sobre la nación salvadoreña.

## **ALGUNOS DESAFÍOS PARA LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR**

En El Salvador, 47 por ciento de las personas se encontraban bajo la línea de pobreza en 1999. Esto es más dramático en algunos departamentos, como Cabañas, Ahuachapán y San Vicente, donde la pobreza afectaba a más del 65 por ciento de la población. La distribución del ingreso, aunque similar a la del resto de países de la región latinoamericana, es más inequitativa que la esperada según los niveles de ingreso per cápita de El Salvador.

La desigualdad y la pobreza se convierten en un asunto que reclama intervención externa cuando se reconoce que las condiciones que las generan no son producto de la elección de las personas, sino el legado del pasado o de circunstancias que no están bajo su control.

La herramienta más importante con la que cuenta el Estado para mejorar la distribución del ingreso es el gasto público, si éste se concentra en proveer servicios básicos a quienes no pueden acceder a ellos por sus propios medios. Sin embargo, es necesario que el gasto sea eficiente y eficaz para que los mayores recursos se traduzcan en beneficios para la población más pobre. Revertir el patrón de acceso desigual y de exclusión de los servicios básicos requiere profundos cambios en las instituciones responsables de proveer esos servicios. Ello implica buscar los diseños institucionales que creen las condiciones para mejorar el acceso de la población pobre a servicios de calidad.

Mucho se ha avanzado en educación en los últimos años con el programa EDUCO. También se han establecido incentivos para que los maestros y maestras laboren en el área rural y para mejorar su desempeño. Sin embargo, queda camino por recorrer en cuanto a cómo se contrata y despide a los docentes, lo cual afecta la calidad de la educación. Existen demasiadas instancias que intervienen en la toma de decisiones de esta naturaleza, y eso, en la práctica, se convierte en una rigidez. Muchas veces los padres y las madres de

---

migración, el país pierde ese capital humano. Sin embargo, la perspectiva de ganancia de cerebros considera que al salir, la población migrante tiene nuevas oportunidades para adquirir conocimientos y contactos a los cuales no tuviera acceso si se quedara en su país. El reto es crear mecanismos para captar esos conocimientos y contactos a favor del desarrollo de su país de origen. Ver Andrade-Eekhoff (1999) para una discusión más detallada sobre experiencias en otros países y ejemplos actuales en El Salvador.

familia no presentan demandas por miedo a las represalias, sobre todo cuando son escasas las posibilidades de que su iniciativa alcance el objetivo pretendido.

En el sector salud, la política ha sido tradicionalmente más centralizada, y se ha avanzado poco en crear los incentivos adecuados para el buen uso de los recursos. La forma en que se han financiado los hospitales y las unidades de Salud ha sido a través de presupuestos históricos, sin tener un conocimiento claro de lo que se produce con este presupuesto.

Sin embargo, la implementación de los SIBASI representa un cambio substancial en la estructura organizativa local del sector salud, pasando a un financiamiento por una producción esperada y midiendo los resultados obtenidos. Los cambios en el ámbito local deberán estar acompañados de cambios en los ámbitos central y regional o departamental, tendientes a fortalecer el papel rector del MSPAS y el desarrollo de su función normativa y reguladora. Los SIBASI todavía son un modelo teórico que hay que implementar. Habrá que dar seguimiento a esta reforma y evaluarla continuamente para determinar si, realmente, se está encaminando a descentralizar los servicios de salud, donde la entidad central transfiere recursos, fija y supervisa las metas a alcanzar. De implementarse adecuadamente, los SIBASI llevarán a destacar el primer nivel de atención, y a una mayor participación ciudadana.

En cuanto a la institucionalidad que rige el mercado laboral existe el reto de reformarla, de tal forma que maximice la creación de empleos y fomente el mejor desempeño.

En El Salvador, más de 50,000 personas entran a la fuerza laboral año con año. Muchas de ellas irán a engrosar el subempleo, a menos que se realicen reformas que faciliten la creación de empleos formales de alta productividad.

El desafío más grande, sin embargo, lo presenta la regulación del servicio civil, ya que no cuenta con un sistema eficaz de incentivos para el buen desempeño; y en la práctica, cuando hay una mejora salarial, todo el personal (incluido el de desempeño regular, malo o mediocre) resulta premiado. La reforma a la Ley de Servicio Civil se vuelve una necesidad imperiosa ante la escasez de recursos públicos y las grandes necesidades que existen en el país. Esta reforma propiciaría un uso más eficiente de los recursos.



## **DESARROLLO HUMANO, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **DESARROLLO HUMANO Y DESARROLLO LOCAL**

El desarrollo humano implica que todos los hombres y las mujeres, en cualquier parte del territorio de un país, cuenten con igualdad de oportunidades y con las condiciones suficientes para acceder a ellas. Esto coloca la superación de los desequilibrios territoriales como una tarea necesaria en la construcción del desarrollo humano.

El desarrollo humano, por lo tanto, depende de las condiciones del entorno inmediato en que se desenvuelve la existencia de la gente (desarrollo local), y no sólo de los factores nacionales y globales.

El desarrollo local, sin embargo, no es algo que nace y muere dentro de los límites territoriales de un municipio o una región, ni algo desconectado de otros esfuerzos, locales, regionales o del país en su conjunto. El impulso del ámbito local es un modo de participar en el desarrollo del país y en las transformaciones que éste necesita; a la vez, es una forma activa y creadora de conexión con las corrientes regionales y mundiales. De allí que la ruta del desarrollo humano en El Salvador pase por el desencadenamiento de las dinámicas del desarrollo local.

El desarrollo local es un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Esto requiere, por una parte, procesos de concertación entre los agentes que tienen interacción dentro de un territorio determinado y, por otra, una articulación de políticas y programas de desarrollo nacionales, regionales y municipales, así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico.

El desarrollo local es, pues, un proceso fundamentalmente endógeno, territorialmente localizado y multidimensional, de crecimiento, acumulación, sustentabilidad, participación, calidad y equilibrio espacial del territorio. Su objetivo último es la producción de riqueza y bienestar para las generaciones presentes y futuras de la comunidad como un todo y de cada persona residente en ella.

### **DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO LOCAL**

Un factor clave para promover el desarrollo local es la descentralización del Estado. A esta última hay que entenderla como un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades estatales subnacionales, así como la apertura de éstas a la participación activa de la sociedad civil.

La descentralización del Estado consiste, esencialmente, en aproximar la gestión pública a la ciudadanía. La vigencia de las políticas de descentralización en el mundo actual se sustenta en la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática mediante el establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciudadanía y sus representantes. Pretenden también mejorar la calidad de la administración pública, ya que acercan la prestación de servicios públicos a las personas consumidoras y abren la participación de éstas a una permanente auditoría sobre la administración misma, que complementa a la que ejercen los órganos centrales del Estado. Se espera, además, que la descentralización contribuya a volver más eficiente al Estado disminuyendo gastos innecesarios que se generan como producto de la excesiva burocracia.

Otro efecto esperado de la descentralización del Estado es el fortalecimiento del capital social en los espacios locales. En este caso sucede lo mismo que con las personas: cuánto más dependientes son de decisiones y recursos externos, tanto menos desarrollan sus propias capacidades. No es extraño, por lo tanto, que en los países donde las decisiones y los recursos se encuentran fuertemente centralizados, los actores locales carezcan de incentivos para articularse

en el territorio, dado que éste es un espacio vacío de poder. En sentido inverso, se puede afirmar que en la medida en que se descentralice territorialmente el poder de decisión y los recursos en la gestión pública, los actores locales se verán estimulados a actuar localmente y articularse entre sí.

La descentralización del Estado incluye medidas como la desconcentración de funciones, la deslocalización de servicios y la delegación de competencias, pero va más allá que todas ellas.

La desconcentración consiste en el traspaso de funciones de un organismo central de la estructura administrativa a otro subordinado, sin afectar el poder del primero. Para la desconcentración no se necesita crear nuevos departamentos; simplemente aquellas partes subordinadas de la organización reciben funciones operativas adicionales. En consecuencia, las dependencias desconcentradas no necesitan personería jurídica propia (operan con la del ente central) ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad de la institución a la cual pertenecen.

La deslocalización consiste en el traslado de servicios, actividades productivas o administrativas de un lugar a otro del territorio, para lo cual puede ser necesario crear nuevos organismos. Sin embargo, las decisiones se continúan tomando en la oficina central.

La delegación de competencias es la autorización para que una instancia, organismo o persona ejerza una función por un tiempo expresamente señalado bajo la tutela del nivel superior.

A diferencia de las mencionadas medidas, cuyo carácter es principalmente administrativo, la descentralización es un proceso eminentemente político. En efecto, implica el traspaso del poder de decisión sobre determinadas materias, y la autonomía para el manejo de recursos y competencias. La transferencia de poder lleva consigo un traspaso de recursos y de responsabilidades. De ahí que, para algunos, un rasgo definitorio de la descentralización sea el hecho de involucrar a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas.

La descentralización implica, por lo tanto, una reforma democrática del Estado, orientada a superar los esquemas tradicionales de concentración de poder, para pasar a un sistema complejo de instancias interrelacionadas a través de una complementación cooperativa. En un sistema descentralizado, el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de sus instancias se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el lugar que permite una relación más directa y transparente con la ciudadanía.

La descentralización no conduce automáticamente a la existencia de mayor democracia. Esto depende, en buena medida, del nivel de desarrollo democrático con que cuentan las instituciones territoriales hacia las cuales se descentraliza y del capital social que tengan los territorios. No se incrementará la democracia, si el poder que se descentraliza desde el gobierno nacional es asumido por élites locales retardatarias, que lo concentrarán y utilizarán en su propio beneficio. De ahí que resulte fundamental que la descentralización sea acompañada por procesos de participación ciudadana y democratización del sistema de representación política en los gobiernos locales.

La descentralización debe, además, implicar profundos cambios, tanto en la institucionalidad del gobierno nacional, como en la de los gobiernos subnacionales. El organismo central debe desarrollar capacidades que le permitan asignar recursos de calidad oportunamente a las instancias locales, al mismo tiempo que transita de un rol eminentemente ejecutivo a otro, en el que norma y facilita. Las instancias locales, por su lado, deben desarrollar capacidades institucionales y económicas que les permitan jugar su nuevo papel con mayores niveles de eficiencia y eficacia que los de la gestión centralizada.



Los avances en la democracia, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública que puede producir la descentralización están, también, estrechamente ligados a la calidad profesional de los funcionarios públicos locales, a su cultura burocrática y a su reconocimiento salarial.

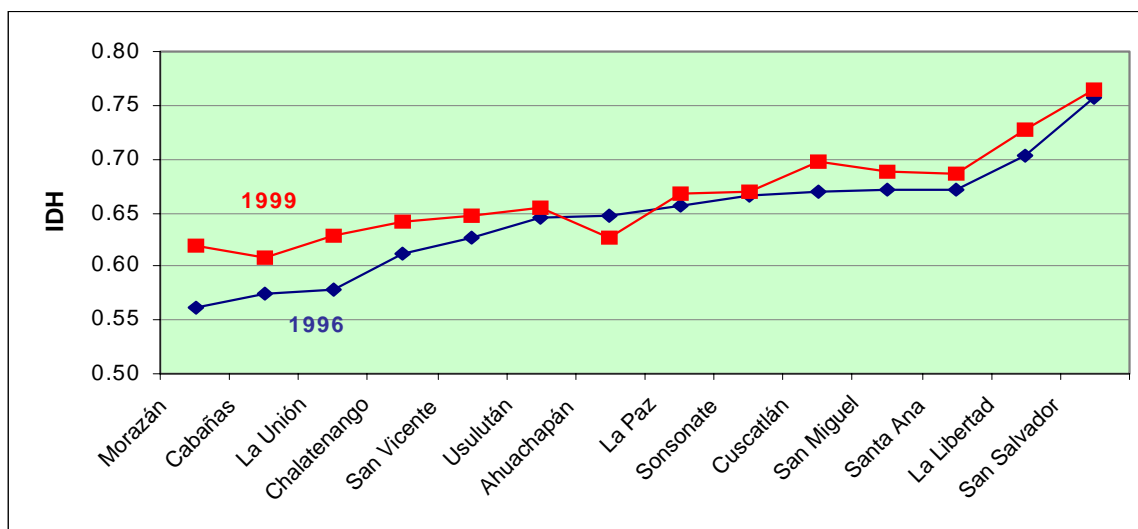
## LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

El Salvador apenas cuenta con 21 mil Km<sup>2</sup>, pero presenta desigualdades territoriales similares a las que se observan en el plano mundial entre los países de mayor y menor desarrollo humano. Esta situación, que con frecuencia se oculta tras las cifras que promedian la situación nacional, constituye tanto un desafío económico, político, social y ético a toda la sociedad. Millones de salvadoreños y salvadoreñas carecen desde su nacimiento de las oportunidades mínimas para alcanzar una vida plena, saludable y productiva.

La disparidad de las oportunidades que los territorios ofrecen a las personas es un serio impedimento para el desarrollo del país. Como efecto inmediato, las intensas corrientes migratorias que se han desatado durante las últimas décadas ensanchan los cinturones de pobreza del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de otras ciudades, como Santa Ana y San Miguel. De la noche a la mañana surgen poblaciones marginales con bajos niveles de identidad y cohesión social. Hacia el mediano plazo, esta situación niega la posibilidad de contar con el aporte de todos los recursos, desde todas las localidades y personas, para disponer de ellos en función del desarrollo nacional. Hacia el largo plazo, estas desigualdades parecen anunciar que el país se enfrenta a una inserción fraccionada al mundo global, caracterizada por relaciones de alta violencia social entre los territorios y grupos sociales integrados y los excluidos.

**En los últimos años el IDH ha aumentado en todos los departamentos, con la excepción de Ahuachapán, sin embargo, se mantiene la misma estructura de disparidades territoriales.**

Gráfico 6.1  
Progreso del Índice del Desarrollo Humano (IDH) entre 1996 y 1999



Nota: El IDH 1996 es una cifra corregida, aplicando al PIB per cápita PPA\$ de 1996 la fórmula logarítmica de ajuste del ingreso usada en el cálculo del IDH 1999.

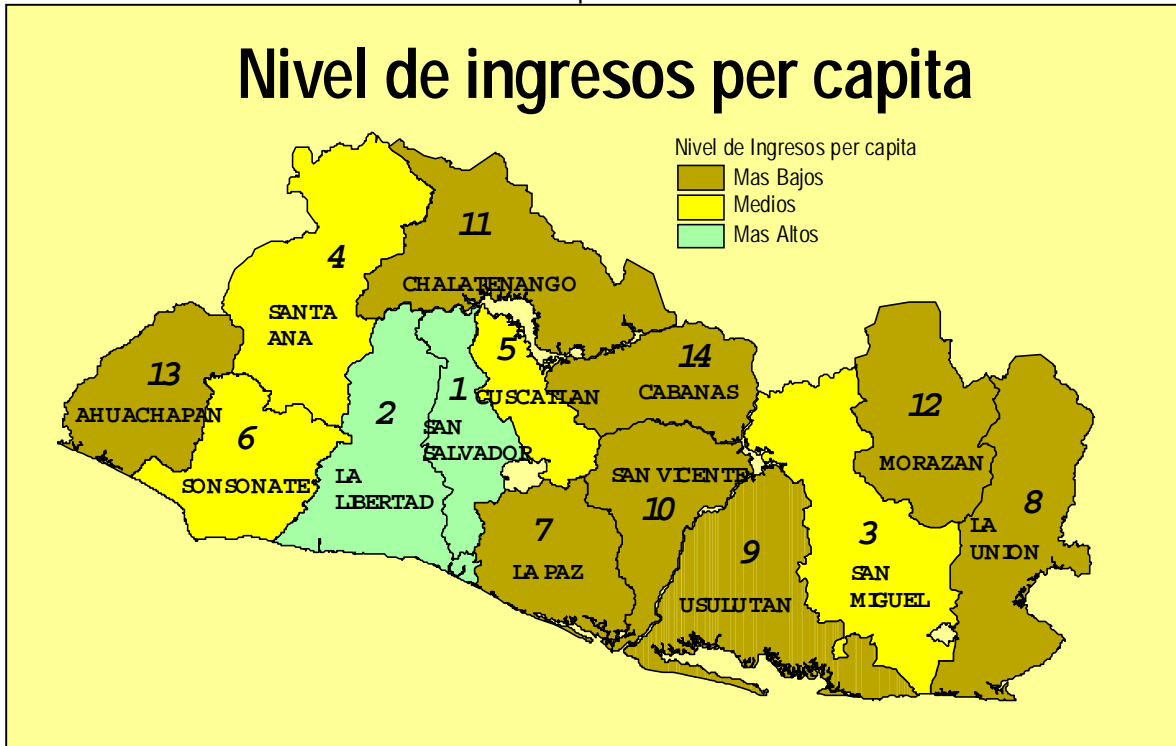
Fuente: Estimaciones con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.

Entre 1996 y 1999, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se ha incrementado, tanto en el país como en todos sus departamentos, a excepción de Ahuachapán. El incremento del IDH denota que se han realizado progresos en lo que se refiere al ingreso, acceso a la educación y esperanza de vida de las personas, considerando estos tres aspectos de manera integrada.

También se percibe positivamente que los departamentos que realizaron mayores avances, Morazán, La Unión, Cabañas, Chalatenango y San Vicente, son los que presentaban IDHs más bajos en 1996.

Sin embargo, la posición relativa de los distintos departamentos, en lo que se refiere a su IDH, presenta en 1999 una estructura similar a la existente en 1996. Sólo los dos departamentos (San Salvador y La Libertad) que albergan al AMSS se encuentran en el nivel más alto de la escala nacional. Otros departamentos que albergan el resto de los principales centros urbanos del país (Cuscatlán, San Miguel, Santa Ana, Sonsonate y La Paz) se ubican en un nivel intermedio. Mientras seis departamentos, situados principalmente en la zona norte y oriental (Cabañas, Morazán, La Unión, Chalatenango, San Vicente y Usulután) se encuentran en el nivel más bajo.

Mapa 6.1

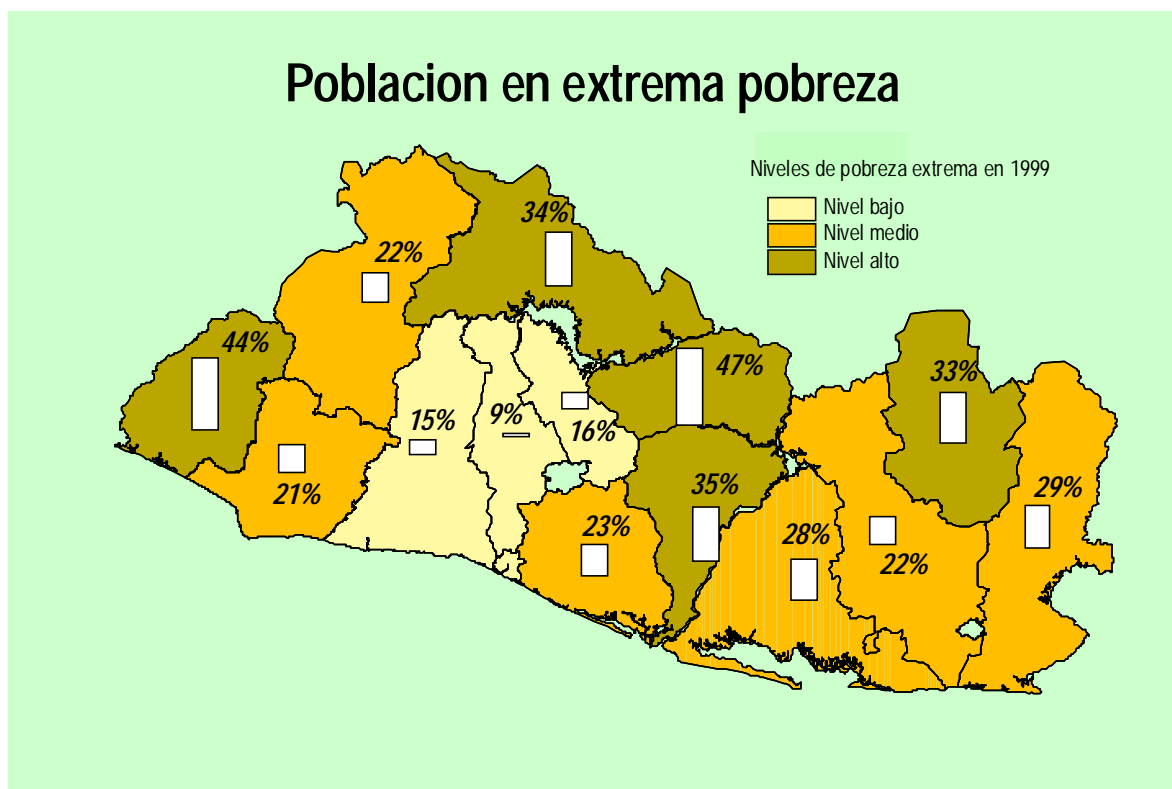


Fuente: Elaboración propia con base a estimaciones del Índice de Desarrollo Humano 1999. El comportamiento del IDH por territorio y tipo de población demuestra que la población urbana y masculina cuenta, en todos los casos, con mayores oportunidades de desarrollo humano que la población femenina y rural, que es la más vulnerable.

Sin embargo, las diferencias entre población urbana y rural, así como entre hombres y mujeres, no presentan el mismo patrón en todos los departamentos. Chalatenango, por ejemplo, se encuentra en el décimo lugar en relación al IDH, pero en el tercer lugar en lo que respecta a equidad de género y equidad urbano/rural; mientras que Santa Ana, ubicado en el quinto lugar en IDH, retrocede al doceavo lugar en equidad de género y al noveno en equidad urbano/rural.

**En el cambio de milenio, el 47% de la población en Cabañas, el 44 % en Ahuachapán y 35% en San Vicente carece de los ingresos mínimos necesarios para cubrir adecuadamente sus necesidades energéticas y proteínicas.**

Las disparidades territoriales en el ingreso presentan una estructura más polarizada que hace tres años. Al dividir la diferencia entre el mayor y el menor ingreso en tres espacios iguales se encuentra que La Libertad y San Salvador continúan mostrando los ingresos más altos. Pero en el lugar intermedio que en 1996 ocupaban los departamentos de Santa Ana, San Miguel y Sonsonate, permanece solamente San Miguel en 1999. Con los ingresos más bajos se encuentran los restantes 11 departamentos. Al igual que en 1996, los ingresos más bajos del país se continúan ubicando en la franja norte (Cabañas, Morazán y Chalatenango), a la que ahora se agrega el occidental departamento de Ahuachapán.



Las diferencias en los ingresos de las personas se extreman aún más cuando se consideran departamentos y sectores poblacionales. Se encuentra entonces, por ejemplo, que los hombres en San Salvador cuentan con casi 7 veces más ingresos que las mujeres de Cabañas.

Mapa 6.2

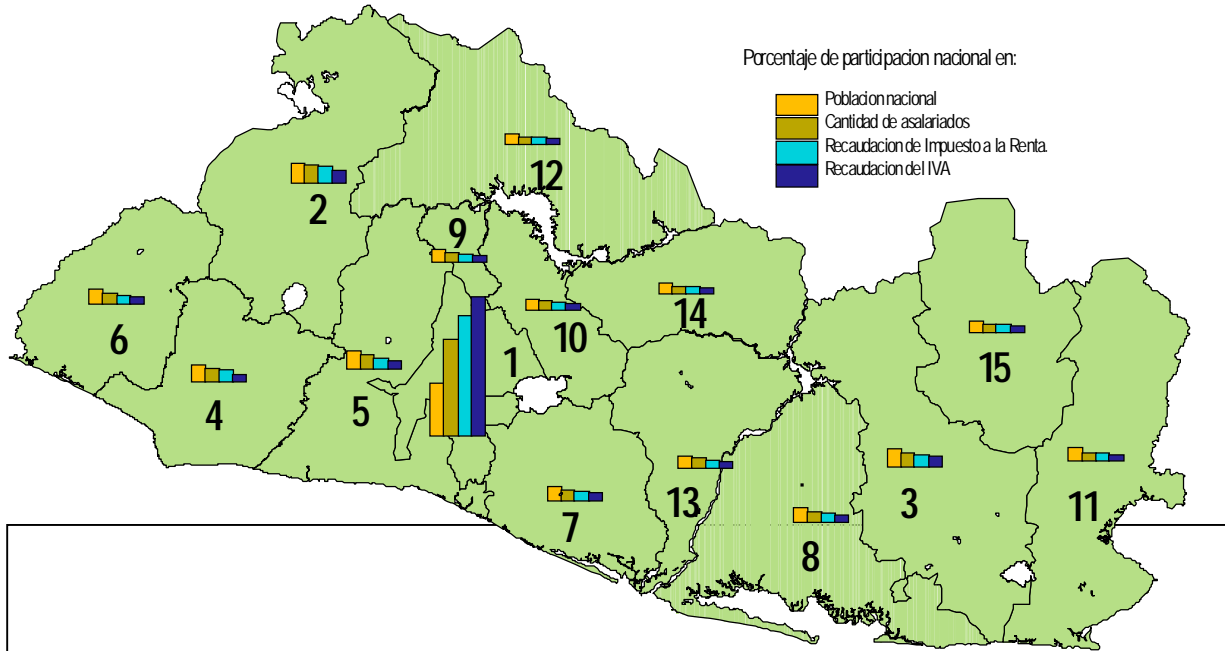
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerios de Economía.

Las desigualdades en el ingreso manifiestan su aspecto más dramático cuando se considera las dimensiones de la pobreza. En el cambio del milenio, el 47% de la población en Cabañas, el 44% en Ahuachapán y el 35% en San Vicente se encuentran en pobreza extrema, es decir que carecen de los ingresos mínimos necesarios para cubrir adecuadamente sus necesidades energéticas y proteínicas.

**Para 1998, en los catorce municipios del AMSS, que concentran el 31% de la población nacional, se recaudó el 87% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el 68 % del Impuesto a la Renta. Al mismo tiempo, en los 8 departamentos con menor IDH (Cabañas, Ahuachapán, Morazán, Chalatenango, San Vicente, Usulután, La Unión y La Paz), que concentran igual proporción de la población nacional, apenas se recaudó el 3 % del IVA y el 10 % de la renta.**

Mapa 6.3

# Indicadores de actividad económica



No		Población	Asalaria dos	Contribucione s		No		Població n	Asalariad os	Contribucio nes	
				Renta	IVA					Rent a	IVA
1	AMSS	30.8	59.2	68.0	86.8	9	San Salvador sin AMSS	3.6	2.1	1.3	0.2
2	Santa Ana	8.8	7.6	7.3	4.5	10	Cuscatlán	3.3	2.2	1.5	0.2
3	San Miguel	7.7	4.8	4.0	2.7	11	La Unión	4.7	1.0	0.8	0.2
4	Sonsonate	7.1	5.1	4.1	1.5	12	Chalatenan go	3.2	1.4	1.0	0.1
5	La Libertad sin AMSS	7.5	4.7	3.2	1.3	13	San Vicente	2.6	1.7	1.2	0.1
6	Ahuachapán	5.1	2.8	2.3	1.0	14	Cabañas	2.5	0.9	0.7	0.1
7	La Paz	4.7	2.9	1.8	0.7	15	Morazán	2.8	0.8	0.7	0.1
8	Usulután	5.6	2.8	2.1	0.5		Total	100	100	100	100

Las disparidades territoriales en el ingreso de las personas están estrechamente relacionadas con la distribución de la actividad económica. Para 1994, los 14 municipios del AMSS concentraban el 54% de las empresas, el 74 % del personal remunerado, el 78% de la producción bruta y el 82% del valor agregado nacional producido por las empresas industriales y de servicios con más de cinco empleados.

Datos recientes demuestran que persiste el rasgo territorial concentrador de la actividad económica. En el año 2000, las agencias bancarias localizadas en San Salvador y La Libertad, concentraron el 57% de las cuentas y el 70% de los depósitos en el país.

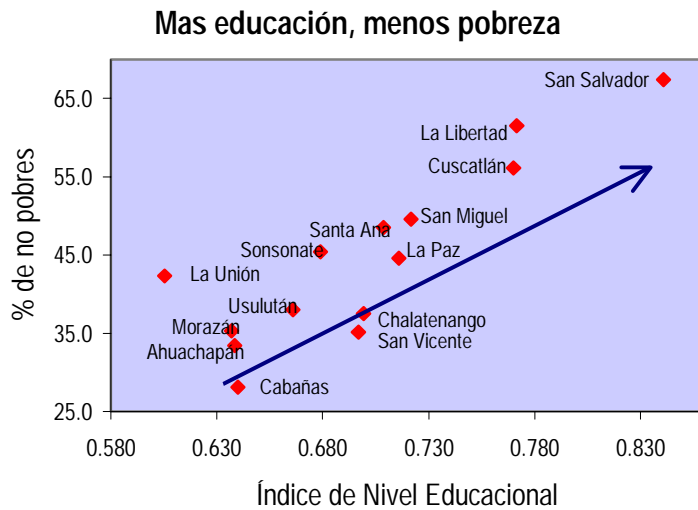
Los desequilibrios territoriales de la actividad económica manifiestan una situación dual. Por un lado, se encuentran territorios cuya población está más vinculada a actividades comerciales, industriales y de la administración del Estado, que genera empleo y transacciones económicas formales y que reporta las mayores contribuciones impositivas. Por el otro, se encuentran los territorios donde la población está más relacionada con actividades económicas agropecuarias y con la economía informal, orientada, en buena medida, a la subsistencia y que, por tanto, reporta escasas contribuciones fiscales.

Estas desigualdades en la actividad económica establecen fuertes diferencias en la cantidad y la calidad del empleo y el ingreso a que tienen acceso las personas. Además, las mismas desigualdades privan al país de una contribución territorial más equitativa en la carga fiscal y, en consecuencia, en la inversión y el gasto orientados al bienestar público.

**Una persona joven de Morazán o de La Unión, cuenta con tres veces menos oportunidades de terminar la educación secundaria que una persona joven de San Salvador.**

Gráfico 6.2

La situación educativa en los departamentos confirma la convicción generalizada de que existen fuertes vínculos entre la educación de las personas y sus oportunidades para mejorar sus ingresos. Aún más clara se manifiesta la influencia de la educación en la superación de la pobreza. El gráfico “Más educación, menos pobreza” muestra que los departamentos con un mayor Índice de Nivel Educativo (obtenido a partir de la combinación del Índice de Alfabetización de Adultos y el Índice de Matriculación Bruta Combinada) son también los que cuentan con menores porcentajes de población en estado de pobreza y viceversa. Cuatro de los cinco departamentos con menor INE (Cabañas, Morazán, Ahuachapán y La Unión) presentan los mayores porcentajes de pobreza, superiores al 76%.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Existen, sin embargo, algunos casos atípicos, positivos y negativos. Los departamentos de Chalatenango, San Vicente y La Paz, por ejemplo, que se encuentran en la categoría de más bajos ingresos del país, se ubican en un lugar intermedio en el comportamiento del INE. La situación inversa se observa en los occidentales departamentos de Santa Ana y Sonsonate, que retroceden de las posiciones 3 y 6 en el ingreso, para ubicarse en las posiciones 7 y 10 en el INE.

La escolaridad promedio nacional, que alcanza 5.3 años o grados aprobados, manifiesta un comportamiento similar al INE. Los únicos departamentos que se ubican por encima de este promedio son San Salvador (6.9) y La Libertad (5.7). Por su lado, Cuscatlán (5.1), San Miguel (5.0), Santa Ana (4.5), San Vicente (4.5), La Paz (4.5) y Usulután (4.3) se encuentran en el nivel medio. En el nivel de promedios educacionales más bajos se encuentran Sonsonate (4.2), Chalatenango (4.1), Morazán (3.8), Ahuachapán (3.5), La Unión (3.4) y Cabañas (3.2).

Cuadro 6.1

Indicadores educativos por departamento 1999

Departamento	Alfabetismo en mayores	Cantidad promedio de	Índice de matriculación	Porcentaje de examinados/	Calificaciones promedio 1997
--------------	------------------------	----------------------	-------------------------	---------------------------	------------------------------

	de 15 años	grados cursados	combinada	examinadas en relación a la población en edad de egresar	y 1998-1999 obtenidas en la PAES
San Salvador	90.7	6.9	70.9	44.1	6.0
La Libertad	83.1	5.7	65.2	28.1	6.1
Cuscatlán	84.0	5.1	63.0	23.7	5.7
San Miguel	76.1	5.0	64.3	31.0	5.6
Santa Ana	77.8	4.5	57.0	26.8	6.0
Chalatenango	74.1	4.1	61.6	23.0	5.4
San Vicente	74.2	4.5	60.7	28.6	5.6
La Paz	77.1	4.5	60.6	20.9	5.7
Usulután	69.3	4.3	61.2	28.9	5.5
Sonsonate	74.8	4.2	54.1	23.0	5.8
Ahuachapán	70.8	3.5	50.0	17.0	5.8
Cabañas	66.7	3.2	58.5	17.8	5.6
Morazán	66.7	3.8	57.7	14.6	5.5
La Unión	64.6	3.4	52.3	13.3	5.5

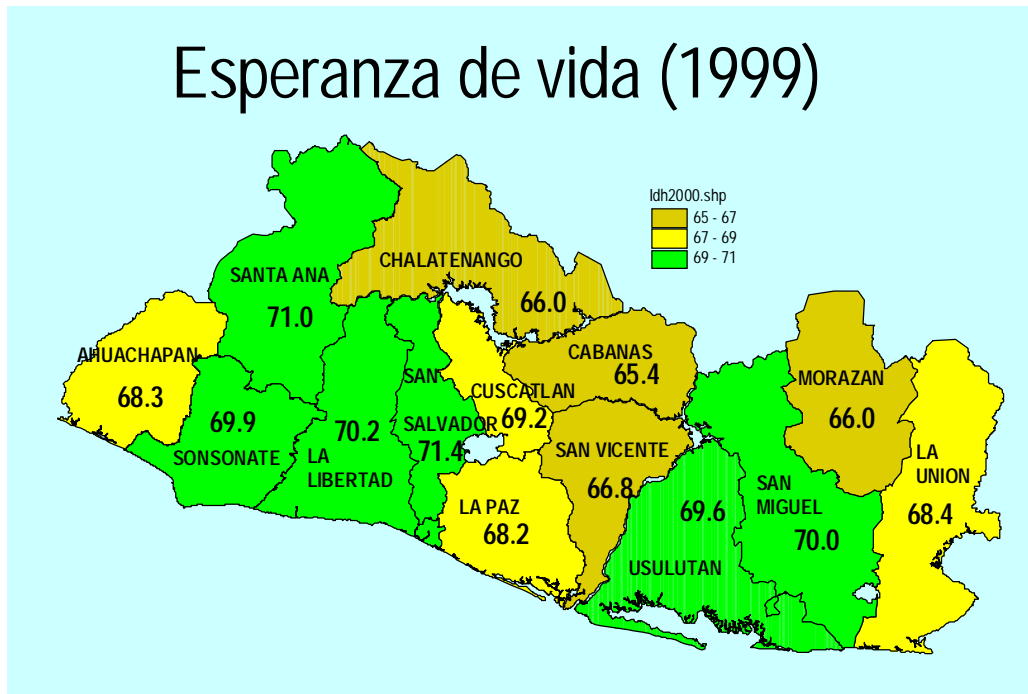
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1999, DIGESTYC, Ministerio de Economía y Ministerio de Educación.

La calidad de la educación al final de la educación secundaria, medida por los resultados obtenidos en la prueba de la PAES realizadas entre 1997 y 1999, muestra una considerable homogeneidad territorial: la diferencia entre el mejor promedio de calificaciones (San Salvador con 6.0) y el más bajo (Chalatenango con 5,43) es relativamente reducida.

Las disparidades territoriales vuelven a manifestarse cuando se considera la equidad de la educación secundaria, con el análisis del porcentaje de miembros de las generaciones nacidas entre 1980 y 1983 que lograron graduarse como bachilleres. En San Salvador se graduaron 44 de cada 100 jóvenes; mientras en Chalatenango y Sonsonate solo se graduaron 23; en la Paz, 21; en Cabañas, 18; en Ahuachapán, 17; en Morazán, 15; y en La Unión, 13. Vale decir que una persona joven de Morazán o de La Unión cuenta con tres veces menos oportunidades de terminar la educación secundaria que una de San Salvador.

**Una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas –sólo hay 60 kilómetros de distancia entre un lugar y otro– y 10,8 años más que una persona nacida en el área rural del departamento de Usulután.**

La esperanza de vida es el indicador de desarrollo humano más directamente relacionado con las condiciones de salud de las personas. Es lógico suponer que cuanto mejores sean las condiciones de salud en una sociedad, mayor será la esperanza de vida de sus habitantes. Sin embargo, de los factores que intervienen en las condiciones de salud sólo algunos están relacionados con el sistema asistencial. Otros, tienen que ver con aspectos tan diversos como la calidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos, la calidad de la alimentación y la educación de las personas.



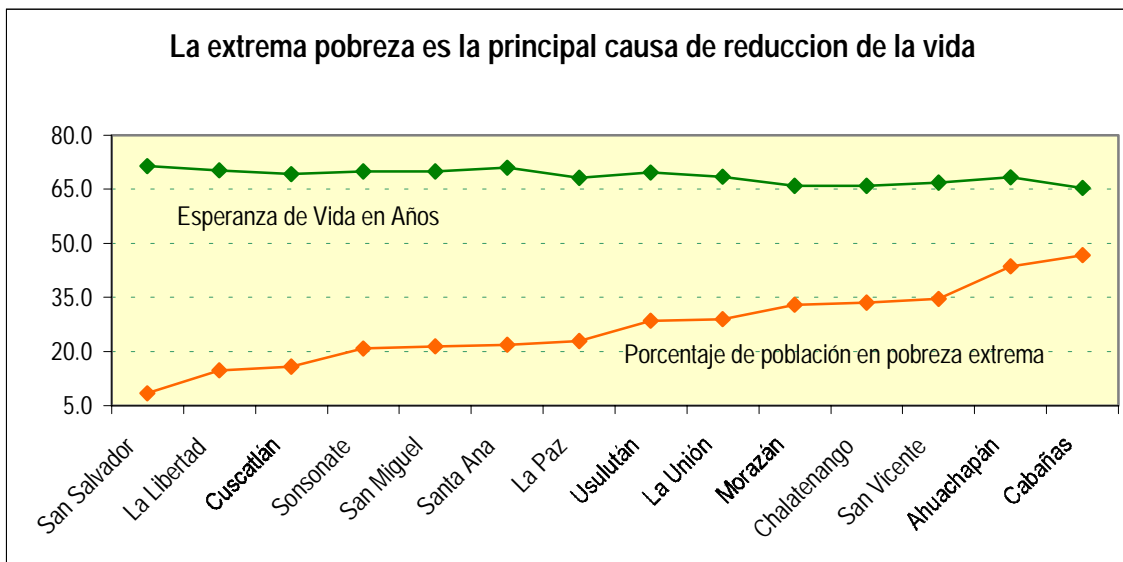
Fuente: Elaboración propia con base a datos de estadística vitales y proyección de la población, 1999. DIGESTYC, Ministerio de Economía.

La esperanza de vida de la población salvadoreña se ha incrementado un año desde 1996, pasando de un promedio de 68.6 años a 69.7. Esta mejoría se produjo de manera similar en todos los departamentos, con una pequeña diferencia favorable en Cabañas (de 64.1 a 65.4 años), Chalatenango y Morazán (de 64.8 a 66 años), que en 1997 mostraban los promedios más bajos. No obstante, las diferencias en las oportunidades de vida continúan presentando el mismo patrón de desigualdades que hace tres años. Una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra persona nacida en Cabañas –sólo hay 60 kilómetros de distancia entre un lugar y otro– y 10,8 años más que una persona nacida en el medio rural del departamento de Usulután (Mapa 6.4).

Como es de esperarse, la esperanza de vida tiene un comportamiento territorial correlacionado con la mortalidad infantil. Los departamentos donde están ubicadas las mayores ciudades –San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Libertad– presentan menores tasas de mortalidad infantil (de 25.1 a 30.4 por mil niños nacidos vivos) y mayor esperanza de vida. Mientras que en los departamentos con mayor número de municipios pequeños (Morazán, Cabañas, Chalatenango y La Unión) dichas tasas son considerablemente más altas (de 36.1 a 41.1 por mil) y una esperanza de vida menor. Al analizar los vínculos entre estos dos indicadores de vida y los componentes del Índice de Pobreza Humana, consistentes principalmente en el acceso de las personas a los servicios básicos, se encuentra, sin duda, cierta relación. Sin embargo, la relación más fuerte, aunque inversa, se presenta entre la esperanza de vida y el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema.

Gráfico 6.3





Fuente: Elaboración propia con base a datos de DIGESTYC, Ministerio de Economía.

**Una persona nacida en San Salvador, tiene 4,5 veces más oportunidades de contar con agua potable, que una nacida en el oriente del país y 2,5 veces más oportunidades de contar con servicio sanitario que otra nacida en Morazán, la Unión, Cabañas o Ahuachapán.**

Otro aspecto que resulta vital en la calidad de vida de las personas es su acceso a la infraestructura social y a los servicios básicos. El acceso al agua potable, al servicio sanitario y a un sistema adecuado de recolección y tratamiento de los desechos incide considerablemente en la salud de las personas. De igual manera puede afirmarse que la energía eléctrica y las vías de comunicación influyen en la educación y en las oportunidades de procurarse un sustento digno.

Es en estos entendidos que últimamente se ha acuñado el concepto de “pobreza estructural” o de “pobreza humana”, distinto al de “pobreza de ingresos”. Este tipo de pobreza señala la falta de acceso a los servicios y recursos infraestructurales que resultan básicos para el desarrollo de las personas, y que no dependen tanto de su ingreso particular, como del grado de inversión social.

Al considerar el Índice de Pobreza Humana se encuentra un mapa muy similar al de la distribución del ingreso. Los departamentos de las zonas central y occidental y los que cuentan con grandes centros urbanos se encuentran en mejor situación. En cambio, los departamentos que están en las zonas norte y oriental presentan los menores índices. Llama la atención nuevamente la presencia de Ahuachapán, departamento cafetalero, como un bolsón de pobreza en el occidente, y de Chalatenango, que a pesar de sus bajos ingresos y a su característica predominantemente rural y productora de granos básicos, logre ocupar una situación intermedia en lo que se refiere al acceso a servicios básicos.

Especialmente importante, por su incidencia en la salud, resulta la oportunidad que tienen las

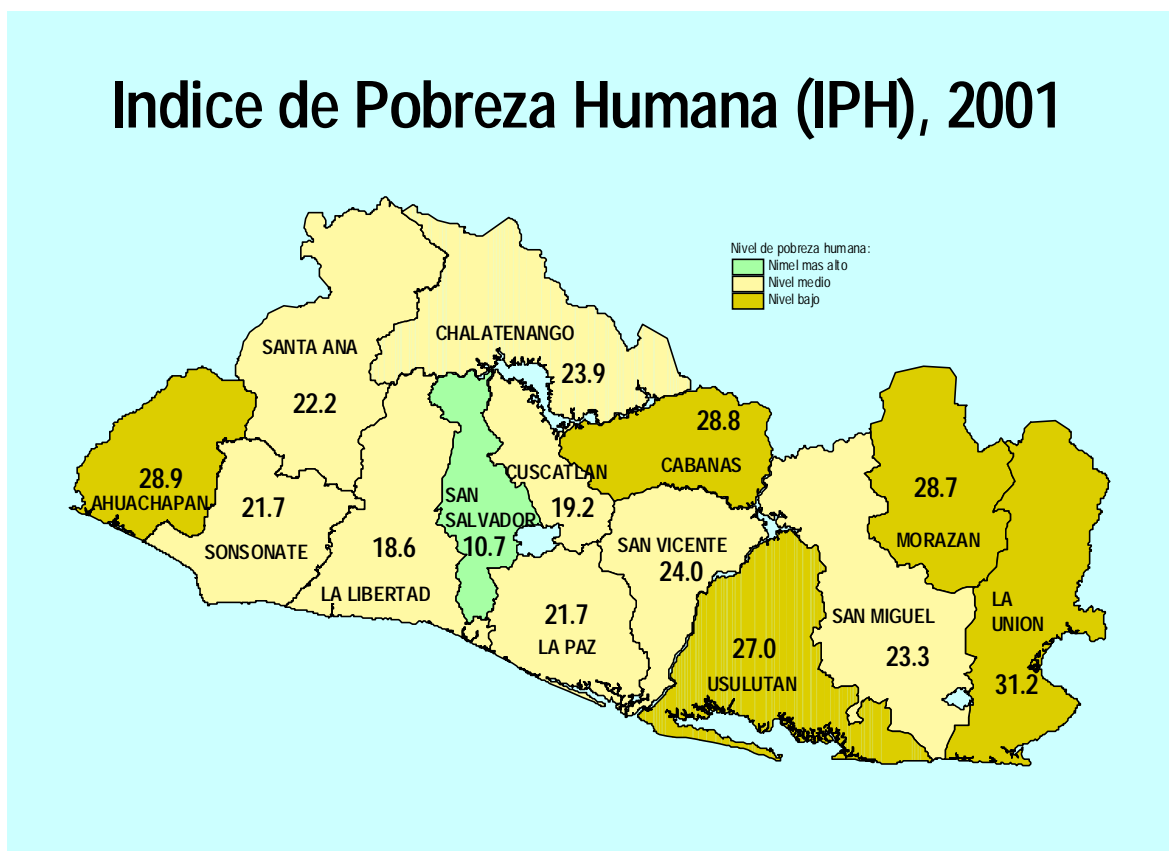
**Cuadro 6.2**  
**Población sin acceso al agua y al saneamiento, 1999**  
**(En porcentajes)**

Departamento	Agua <sup>1/</sup>	Servicio Higiénico
San Salvador	13	3
La Libertad	30	9
Chalatenango	30	11
Cuscatlán	43	6
Santa Ana	40	13
Sonsonate	39	13
San Vicente	39	18
San Miguel	54	10
Usulután	60	10
Cabañas	47	24
La Paz	47	20
Ahuachapán	54	20
Morazán	56	20
La Unión	58	28
<b>EL SALVADOR</b>	<b>34</b>	<b>10</b>

1/ Servicio mediante cañería o pila pública  
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC,

personas de contar con agua potable y saneamiento básico, según el territorio donde viven. Una persona nacida en San Salvador tiene 4,5 veces más oportunidades de contar con agua potable que una nacida en el oriente del país, y 2,5 veces más oportunidades de contar con servicio sanitario que otra nacida en Morazán, La Unión, Cabañas o Ahuachapán.

Mapa 6.5



Fuente: Estimaciones para INDH con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999. DIGESTYC, Ministerios de Economía.

#### Las carreteras y telecomunicaciones refuerzan los desequilibrios territoriales

Otros factores que propician el desarrollo local son la cantidad y la calidad de las vías de transporte y de las telecomunicaciones, las cuales incrementan la eficiencia empresarial e incentivan a la inversión, generando nuevas fuentes de trabajo e ingresos para la población.

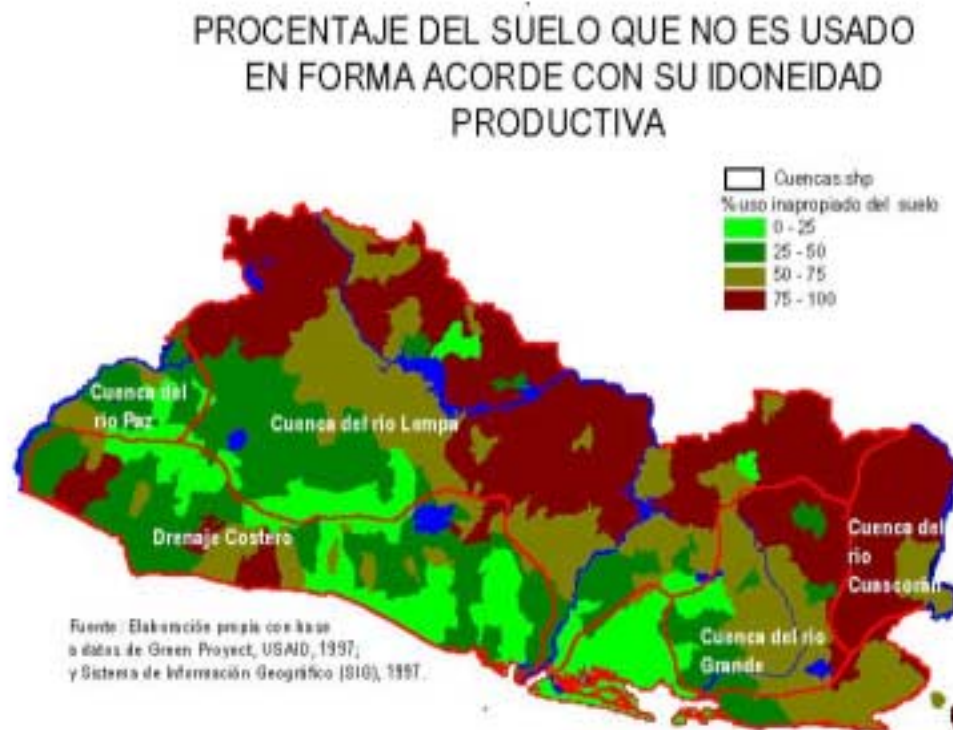
En este sentido, si se considera la relación que existe entre el área departamental y la longitud de carreteras pavimentadas, San Salvador tiene 290 metros de carretera por cada  $\text{km}^2$ , en tanto que Cabañas, Chalatenango, Ahuachapán y Morazán no llegan a 100 metros por  $\text{km}^2$ . Con respecto a la telefonía alámbrica, los datos muestran que, mientras el departamento de San Salvador cuenta con una línea telefónica para cada 7 habitantes, en el departamento de Morazán hay una línea para cada 94 habitantes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Datos proporcionados por Ministerio de Obras Públicas y por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. SIGET.

**Más de 75% del suelo en los departamentos con mayores índices de pobreza, son usados de manera insostenible.**

La concentración de las actividades industriales y de servicios en los grandes centros urbanos (particularmente en el AMSS) y de las actividades agrícolas para la exportación en los suelos más productivos, ubicados en la franja central y en la sur del territorio, contrasta con la presencia de cultivos minifundistas de granos básicos y ganadería en los suelos de pronunciadas pendientes y fuertes restricciones para uso agrícola que se encuentran en la franja norte. El resultado de este fenómeno es que los territorios con mayores índices de pobreza tienen, al mismo tiempo, más del 75% de sus suelos en situación de discrepancia entre su asignación y su vocación productiva.

Mapa 6.6



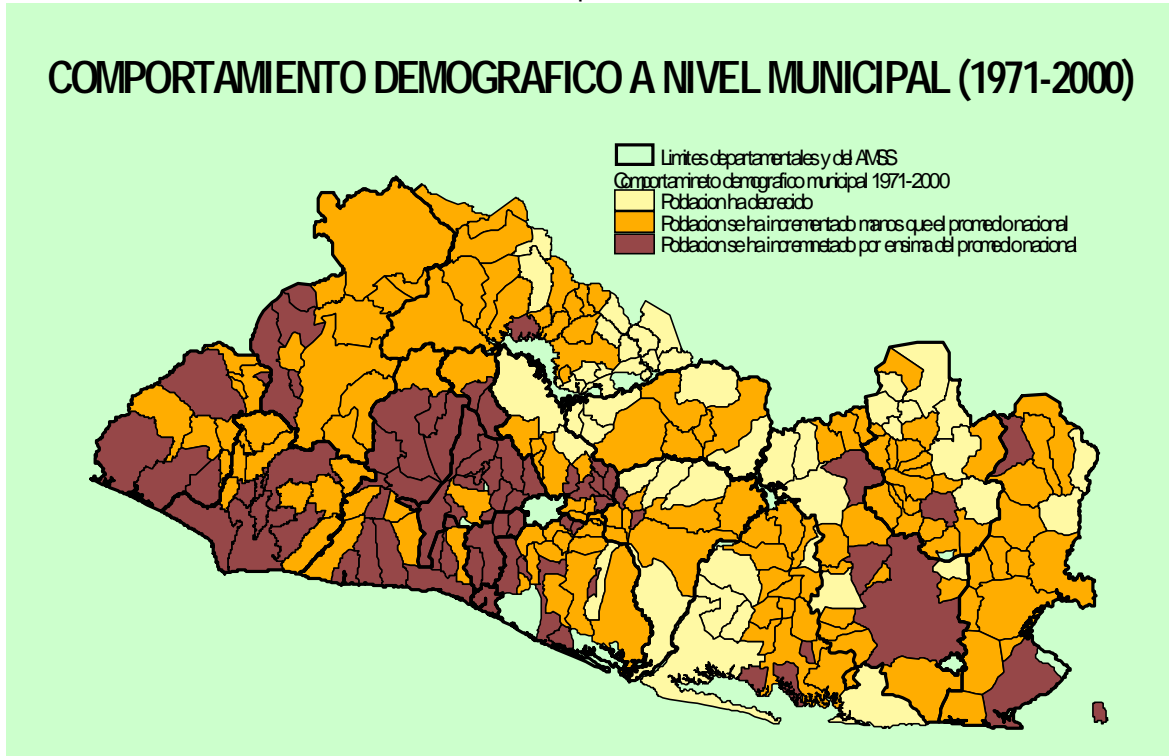
Especialmente preocupante resulta la coincidencia de los territorios que presentan mayores distorsiones ambientales en el uso de sus suelos con las principales cuencas hidrográficas. El 64% de los suelos de la cuenca del Río Lempa, por ejemplo, que representa la mitad del territorio y el mayor recurso energético del país, se utiliza en forma inapropiada. Lo mismo puede decirse del 38% de la cuenca del Río Paz, del 57% de la cuenca del Río Grande de San Miguel y del 86% de la cuenca del Río Goascorán.

**En el año 2000, los departamentos de San Salvador y La Libertad concentraban el 42.5% de la población salvadoreña**

Una de las consecuencias directas o indirectas que han producido las desigualdades territoriales han sido los movimientos migratorios en el interior y hacia el exterior del país. Según las estimaciones de DIGESTYC, en el año 2000, los departamentos de San Salvador y La Libertad concentraban el 42.5% de la población y recibían más de 20,000 inmigrantes por año, mientras que en el lado opuesto, los departamentos que presentaban los menores Índices de Desarrollo Humano (La Unión, Morazán y Cabañas) expulsaban más de tres mil personas en el año.

Durante los últimos 30 años, 49 municipios, ubicados principalmente en la franja norte del país y en las zonas que fueron más afectadas durante el conflicto armado, han resultado expulsores netos de población, al punto que sus habitantes han decrecido en números absolutos. Otros 137 municipios, ubicados principalmente en las zonas norte, oriental y paracentral, han incrementado su población, pero a un nivel menor que el promedio nacional (176%). Existen, por otro lado, 76 municipios, ubicados principalmente en la zona sur del centro y occidente del país, que han incrementado su población por encima del promedio nacional.

Mapa 6.7



Fuente: Elaborado en base al censo de población (1971) y proyecciones de población de DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Como resultado de los fuertes movimientos migratorios internos ha aumentado considerablemente la presión sobre los recursos naturales en las principales áreas urbanas. Éstas resultan ser, especialmente en el caso del AMSS, zonas de alto riesgo sísmico. Al mismo tiempo se han incrementado considerablemente los problemas sociales vinculados a la pobreza urbana y al desarraigo de vastas poblaciones marginales que se reproducen rápidamente.

En el sentido opuesto, otros territorios pierden recursos humanos que resultan necesarios para generar mínimas economías de escala y sostenibilidad de la administración pública en el ámbito local. Se estima que para el año 2000, casi el 50% de los municipios del país (129), ubicados principalmente en la zona norte, tenían menos de 10,000 habitantes.

La expulsión de población se ha desarrollado con igual fuerza hacia el exterior, al punto que, en la actualidad, los salvadoreños constituyen una de las principales minorías latinas en los Estados Unidos. Por otro lado, las remesas familiares se han vuelto imprescindibles tanto para la economía como para una considerable proporción de las familias pobres. En la zona oriental, por ejemplo, más del 25% de los hogares recibe remesas del exterior, elevándose esta relación al 40% de las familias en el departamento de La Unión.

**La inversión realizada por el gobierno central en los últimos años también refleja una mayor conciencia sobre la necesidad de contrarrestar las disparidades territoriales.**

No existe aún en el país un sistema de registro ni la sistematización de información que permita conocer con exactitud cuál es la inversión pública que se realiza en el ámbito local. Sin embargo, la información recabada sobre el período 1989-1994 permite afirmar que para entonces las prioridades en la inversión pública no estaban dirigidas a contrarrestar los desequilibrios territoriales prevalecientes en el país.

Durante el período señalado, por ejemplo, el 67 % de la inversión pública, localizada departamentalmente, se concentró en los departamentos que presentan mejores IDH (San Salvador y La Libertad), que reunían el 40% de la población nacional. En el extremo opuesto, los departamentos con IDH más bajo (Cabañas, Morazán, La Unión, Chalatenango, Usulután, San Vicente y Ahuachapán), que representaban el 28% de la población nacional, recibieron solamente el 15% de la inversión pública.

La distribución territorial de las inversiones del Estado mejoró sensiblemente a partir de 1998, con la aprobación legislativa de la transferencia a los gobiernos locales del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional. Como resultado inmediato de esta medida, se incrementó en 134% la disponibilidad financiera de las municipalidades, consideradas en conjunto. Al mismo tiempo, para el 87% de las municipalidades, las transferencias del Gobierno nacional representaron, ese año, entre 2 y 28 veces su recaudación en concepto de tasas e impuestos.

Las transferencias de una parte de los recursos públicos del Estado, del ámbito nacional al local, han hecho posible que aquellos lleguen a todos los rincones del país. La inversión directa del Gobierno para el año 2000 sólo contempló 124 municipios (47%). Los restantes 138 municipios (53%) no hubiesen podido realizar inversiones para el bienestar público, si no contasen con las transferencias del FODES.

Por otro lado, dado que el FODES distribuye las transferencias de acuerdo a un mecanismo que privilegia a las municipalidades menos pobladas y que éstas presentan, por lo general, menor capacidad de recaudación propia, se ha logrado una distribución más equitativa de la inversión pública.

La inversión del gobierno central en el período 1997-2000 también refleja una mayor conciencia sobre la necesidad de contrarrestar las disparidades territoriales con relación al período 1993-96. Entre ambos períodos, el porcentaje de población residente en los departamentos con mayor IDH (San Salvador y La Libertad) aumentó de 40% a 42%, mientras que el porcentaje de inversión del gobierno central realizada en sus territorios se redujo del 57% al 38% del total. A diferencia, el porcentaje de población residente en los departamentos con menor IDH (Cabañas, Morazán, La Unión, Chalatenango, Usulután, San Vicente y Ahuachapán) se redujo de 28% a 26%, al mismo tiempo que el porcentaje de inversión del gobierno central realizada en sus territorios aumentó del 11% al 43% del total (ver Cuadro 6.4).

**Cuadro 6.3**  
**Distribución territorial de la inversión pública, 1989-1994**

Departamento	Participación relativa en:		
	Población 1992 (%)	Inversión Pública (%)	Per cápita C/100 col.
San Salvador	30	59.3	2.0
La Libertad	10	7.3	0.7
Sonsonate	7	7.0	1.0
La Paz	5	4.4	0.9
Santa Ana	9	3.4	0.4
San Miguel	8	2.4	0.3
Cuscatlán	3	0.6	0.2
Ahuachapán	5	4.9	1.0
Usulután	6	3.7	0.6
Chalatenango	3	3.6	1.0
San Vicente	3	1.1	0.4
La Unión	5	0.8	0.2
Cabañas	3	0.7	0.3
Morazán	3	0.6	0.2

Fuente: Elaboración propia con base a datos de MIPLAN y DIGESTYC, Ministerio de Economía.

Distribución de la población y la inversión del gobierno central por departamentos 1993-2000 (En porcentajes)

Departamento	1993-1996		1997-2000	
	Población	Inversión Pública	Población	Inversión Pública
Ahuachapán	5.1	1.7	5.1	7.6
Cabañas	2.6	1.1	2.5	1.9
Cuscatlán	3.4	0.4	3.3	0.4
Chalatenango	3.4	0.8	3.2	3.5
La Libertad	10.3	6.4	10.7	5.2
La Paz	4.8	9.4	4.7	5.2
La Unión	4.9	1.0	4.7	2.6
Morazán	3.0	1.1	2.8	1.5
San Miguel	7.8	4.8	7.7	4.0
San Salvador	30.2	50.5	31.3	32.6
San Vicente	2.7	2.2	2.6	3.0
Santa Ana	8.9	4.3	8.8	3.4
Sonsonate	7.0	13.5	7.1	6.3
Usulután	5.9	2.8	5.5	22.8
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* No incluye datos de los programas Fondo de Inversión Social (FIS), Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN); Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)

Fuente: Dirección General de Inversión y Crédito Público, Ministerio de Hacienda/ DIGESTYC

Cabe señalar, sin embargo, que los cambios en las prioridades territoriales de la inversión nacional no son tan radicales como parece reflejar la información recabada, ya que una parte importante de las inversiones realizadas en los departamentos corresponden a proyectos ejecutados por instituciones como CEL, ANDA y el Ministerio de Obras Públicas, cuyos principales beneficiarios son los habitantes del Área Metropolitana de San Salvador ó la población en general.

**Las municipalidades pequeñas, pobres y rurales han evidenciado mayor eficacia en la inversión pública que las más grandes, ricas y urbanas.**

Las municipalidades han evidenciado problemas similares a las distintas dependencias del Estado, en lo que se refiere a la eficacia en la inversión pública. Para el mes de diciembre de 2000, por ejemplo, las 262 alcaldías sólo habían logrado ejecutar el 74% de los recursos programados por el FODES, lo que las sitúa por debajo del promedio de 83% de ejecución que presentaron las distintas dependencias del Estado. Sin embargo, si se considera que el 2000 fue el tercer año en que se implementó la transferencia del 6%, la capacidad de ejecución de las municipalidades parece aceptable, frente al 50% del Ministerio de Seguridad Pública, el 75% del Ministerio de Educación, el 76% del Ministerio de Obras Públicas y 0% del Órgano Legislativo (Unidad de Análisis de Seguimiento del Presupuesto, 2001).

Las mayores dificultades de ejecución de las alcaldías no se han presentado con los recursos recibidos del presupuesto general, por medio del ISDEM, ya que de éste se ejecutó el 87% de lo programado. Las dificultades se han dado con la presentación, ejecución y liquidación de los proyectos que son financiados con préstamos internacionales, cuya administración y canalización corresponde al FISDL. Estos proyectos cuentan con requerimientos especiales, como el respaldo de la solicitud con planes de inversión participativos, la elaboración de carpetas por proyecto y "liquidación de cuentas" al FISDL. En esta parte del FODES, la ejecución se redujo el 58%.

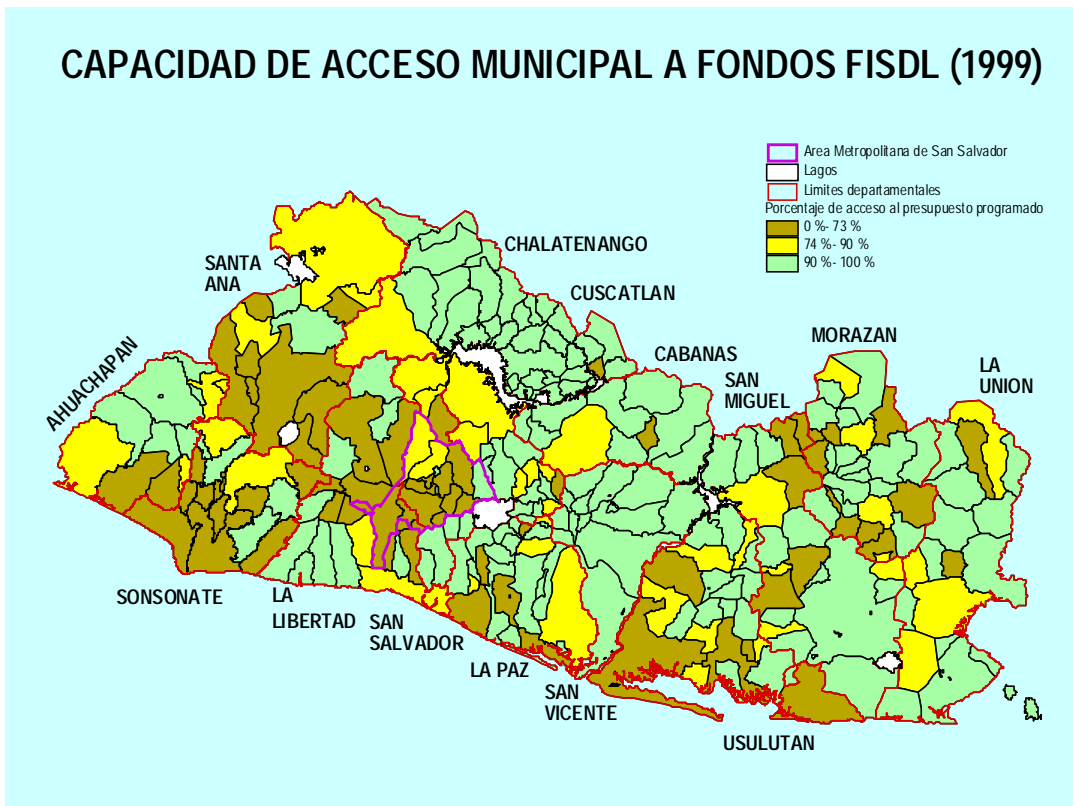
En lo que respecta a la parte del FODES que se canaliza a través del FISDL, en el período 1999, las alcaldías sólo lograron cumplir con las condiciones de aprobación del 72% de los recursos programados. Sin embargo, el análisis desagregado del nivel de acceso a los proyectos evidencia



que la dificultad no parece adjudicable a las capacidades técnicas o administrativas de las municipalidades, ya que las más pequeñas, pobres y rurales lograron acceder a mayor cantidad absoluta y relativa de recursos que las municipalidades más grandes, ricas y urbanas.

El problema se encuentra más vinculado, probablemente, a que las condiciones de acceso a los fondos FISDL son más apropiadas para pequeños municipios rurales que para grandes municipios urbanos, en los cuales las formas de participación ciudadana son más complejas. Otro factor puede radicar en que las municipalidades con mayor capacidad de recaudar recursos propios se encuentran menos motivadas que las municipalidades más pobres para cumplir con complejos requerimientos externos con el objeto de acceder a fondos de inversión.

Mapa 6.8



Mayores dificultades evidencian las municipalidades cuando se analiza su capacidad de rendir cuentas sobre los recursos recibidos por medio del FISDL. En este caso, para el 2000, sólo habían sido liquidados el 25% de los fondos aprobados en 1999. Sin embargo, el análisis territorial del problema evidencia, una vez más, que los pequeños municipios rurales, particularmente de los departamentos de Chalatenango y San Vicente, han alcanzado una eficiencia superior al promedio.



## **AVANCES HACIA EL DESARROLLO LOCAL**

Frente a las limitaciones existentes que obstaculizan el desarrollo local en el territorio salvadoreño, en los últimos años se han observado importantes iniciativas y propuestas en torno a varios asuntos fundamentales. Entre ellas están: la descentralización del Estado, el fortalecimiento municipal, el marco nacional de organizaciones y políticas públicas vinculadas directamente al desarrollo local, la participación ciudadana y concertación local, y la asociación de municipios y regionalización.

### **DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

El Estado salvadoreño “se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. En lo que a los gobiernos locales se refiere, se observa una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad de municipios en función de su capacidad de gestión. Todo esto ha llevado a importantes limitaciones tanto en el gobierno nacional como en el municipal para poder responder adecuada y ágilmente a las particularidades del desarrollo de cada localidad” (Grupo Consultivo, 1999).

Por ello, la Comisión Nacional de Desarrollo destaca que “la actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador” (Comisión Nacional de Desarrollo, 1999).

Sin embargo, frente a esta situación, se han registrado algunos avances iniciales que se relacionan con la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal, y se orientan a superar las limitaciones presentadas.

**La descentralización, un tema de actualidad en el país.** La descentralización ha saltado a la agenda nacional adquiriendo un nivel de discusión bastante alto. Entre las principales propuestas sobre la materia existen algunos puntos importantes de coincidencia, tales como:

- La vinculación explícita entre descentralización y desarrollo local.
- La necesidad de una política nacional y un marco legal regulatorio.
- La necesidad del traspaso de funciones, competencias, recursos financieros y humanos.
- La necesidad de construir capacidades municipales y regionales, lo que demanda nuevos esquemas de capacitación y formación de los alcaldes y alcaldesas, concejales y empleados/as públicos.

Asimismo, existen aspectos sobre la descentralización que se han convertido en puntos de debate, tales como:

- ¿Cuáles deben ser las instancias receptoras de las funciones, competencias y recursos descentralizados: las municipalidades, las estructuras intermedias vinculadas con los ministerios en los departamentos, o estructuras administrativas nuevas en regiones formadas a partir de asociaciones de municipios?
- ¿Cuál es la capacidad instalada que las instancias receptoras necesitan para desempeñar adecuadamente las nuevas funciones asignadas en el proceso?
- ¿Qué servicios públicos deberán ser descentralizados?
- ¿Cuáles son los cambios o reformas que deberá sufrir el gobierno central?

- ¿Por dónde debe arrancar un proceso de descentralización del Estado?

Lo más importante ha sido que la descentralización ha entrado en la agenda nacional y que los principales actores vinculados con el desarrollo local la han colocado como aspecto relevante de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

Recuadro 6.1  
Propuestas para la descentralización del Estado

Instancia y fecha	Ejes/componentes principales
<p>Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal: "Estrategia de descentralización y desarrollo municipal" y "Estrategia para operativizar el proceso de descentralización y desarrollo municipal", documentos preliminares (1993).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redistribución gradual y por fases de funciones y competencias desde entidades centrales del Gobierno hacia las municipalidades y también entidades desconcentradas del gobierno central, inicialmente bajo la coordinación de unidades ejecutoras formadas por asociaciones de gobiernos municipales al nivel departamental.</li> <li>▪ Crear alternativas para la participación del sector privado, tanto en la provisión de bienes y servicios básicos como en la promoción de la actividad económica privada.</li> <li>▪ Redimensionar y fortalecer la capacidad de las entidades del gobierno central en el ejercicio de sus funciones normativas, estratégicas, en la definición de políticas públicas y macrocontrol.</li> <li>▪ Transferir mayores recursos a las entidades territoriales descentralizadas y readecuar las necesidades financieras de las instituciones públicas nacionales.</li> <li>▪ Modernización y fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar planes de desarrollo y proyectos productivos, sociales y de infraestructura.</li> <li>▪ Asignación de recursos financieros adicionales necesarios para la reconstrucción y eliminación de desequilibrios territoriales.</li> <li>▪ Aumentar la participación ciudadana en el gobierno local.</li> </ul>
<p>Plan de Gobierno 1994-1999 (1994).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización territorial para reubicar poblaciones y actividades económicas lejos de grandes concentraciones urbanas.</li> <li>▪ Descentralización de mercado para que bienes y servicios sean suministrados por entidades privadas y no por decisión gubernamental.</li> <li>▪ Descentralización administrativa para transferir funciones de planeación, administración, obtención y asignación de recursos del gobierno central a unidades regionales de agencias gubernamentales, entidades autónomas, gobiernos municipales y ONG's bajo las modalidades de desconcentración (transferencia de capacidad decisoria entre niveles de una misma instancia), delegación (delegación total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia otra instancia, pero bajo la responsabilidad o normativa del primero), y devolución (transferencia de poderes para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente del gobierno central, a gobiernos locales).</li> </ul>
<p>FUNDE, CDC, CORDES, LAS DIGNAS, FEDECOOPADES, TENDENCIAS: "Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado" (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización debe ser un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión, y recursos financieros, tecnológicos y humanos, desde los organismos centrales del gobierno a entidades territorialmente desagregadas, como municipios, asociaciones de municipios o regiones y departamentos.</li> <li>▪ Elevar al rango constitucional la característica de Estado descentralizado.</li> <li>▪ Crear un marco regulatorio para la descentralización del Estado.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crear una estructura de las finanzas municipales y fortalecer la capacidad técnico administrativa de las municipalidades.</li> <li>▪ Crear y fortalecer un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional.</li> <li>▪ Representación municipal en los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal.</li> <li>▪ Crear fondos de contrapartidas para el desarrollo local y regional.</li> <li>▪ Creación de Sistema Nacional de Información.</li> <li>▪ Política nacional de regionalización.</li> </ul>
<p>COMURES: “Desarrollo local, la descentralización y los gobiernos municipales” (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización implica la transferencia de funciones, recursos y poder de gestión y toma de decisiones desde el gobierno central a instancias del Estado (regional, departamental y/o municipal) cercanas a la población.</li> <li>▪ En el marco de la descentralización, las municipalidades deben jugar un papel ejecutor y coordinador de los diferentes actores en el desarrollo local para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo, directa o indirectamente.</li> <li>▪ Los consejos departamentales de alcaldes son la instancia adecuada para coordinar, negociar y acordar las acciones entre los gobiernos central y local.</li> <li>▪ La descentralización es parte integral de la estrategia de desarrollo socioeconómico local.</li> <li>▪ La participación ciudadana constituye un elemento importante en el proceso de desarrollo local, descentralización y democratización.</li> </ul>
<p>Comisión Nacional de Desarrollo: “Acciones Iniciales del Plan de Nación” (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador.</li> <li>▪ La atomización municipal no es una forma viable de descentralización.</li> <li>▪ Reorganización territorial de la administración pública para transferir recursos, capacidades y responsabilidades a nuevas formas de asociatividad municipal.</li> <li>▪ La descentralización es una condición necesaria para el desarrollo regional y la eliminación de desequilibrios territoriales.</li> </ul>
<p>Grupo Consultivo/FISDL: “Estrategia Nacional de Desarrollo Local” (1999).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover una transformación en la estructura y el funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz.</li> <li>▪ Existencia de una política nacional de descentralización.</li> <li>▪ Formulación de planes de descentralización y desconcentración.</li> <li>▪ Transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal.</li> </ul>

Red para el Desarrollo Local: “Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado” (2000).	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ley Marco para la descentralización.</li><li>▪ Creación de comisión o entidad presidencial responsable de impulsar la política de descentralización.</li><li>▪ Realización de cambios institucionales, incluyendo la revisión y el replanteamiento del papel de los ministerios, la adecuación del marco reglamentario interno del Ejecutivo, el fortalecimiento de los cuerpos institucionales intermedios y de la capacidad institucional de los gobiernos locales, y la colaboración interadministrativa concertada.</li><li>▪ Estímulo y apoyo a la asociación intermunicipal, incluyendo la definición de un fondo para financiar sus proyectos asociativos.</li><li>▪ Revisión del marco legal para el desarrollo local.</li></ul>
--	--

**Fortalecimiento de las municipalidades.** En el marco de las múltiples propuestas y las dinámicas incipientes de descentralización del Estado se han dado algunos pasos importantes para fortalecer las capacidades financieras y administrativas de las municipalidades, de manera que puedan asumir un rol más activo en el desarrollo local.

Durante 1997, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) logró que la Asamblea Legislativa aprobara un decreto que asigna al Fondo de Desarrollo Económico Social (FODES) el 6% de los ingresos corrientes del Estado. Este decreto entró en vigencia en 1998 y permitió que la asignación presupuestaria a los 262 municipios pasara de 125 millones de colones (1% del presupuesto) en 1997, a 728 en 1998, y a 800 millones (aproximadamente) en 1999. Los recursos se entregan a las municipalidades a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y del Instituto para el Desarrollo Municipal (ISDEM). (Gallagher, 1999)

Es evidente que el incremento de las transferencias ha oxigenado a la mayoría de los municipios, fundamentalmente en cuanto a la inversión en obras físicas, a las cuales deben destinar el 80% de los fondos recibidos.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz y, especialmente, a partir del incremento de las transferencias han surgido iniciativas que buscan la solución de los graves problemas que enfrenta la gestión de las municipalidades. (Gallagher, 1999 Y SACDEL, 2000)

El ISDEM proporciona asistencia técnica en cuestiones administrativas a las municipalidades. Además, varias agencias internacionales y ONG’s impulsan nuevos esfuerzos orientados a mejorar la eficiencia en la administración, la calidad de los servicios públicos y la recaudación por tasas e impuestos de las municipalidades.

Una estrategia importante para elevar la recaudación por tasas e impuestos ha sido, en algunos municipios, mejorar las relaciones entre la municipalidad, la población usuaria de los servicios y los contribuyentes, facilitando trámites, elevando la calidad de los servicios y abriendo mejores canales de comunicación. La mejoría de estas relaciones representa la posibilidad de mayor recaudación; y ésta, la posibilidad de más inversión.

#### ORGANIZACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DE DESARROLLO LOCAL

En los últimos años han ocurrido también cambios importantes en el marco de las políticas públicas y las organizaciones gubernamentales relacionadas directamente con el desarrollo local.

**Organizaciones nacionales vinculadas al desarrollo local.** Dos instancias gubernamentales tienen la misión de fortalecer los procesos de desarrollo local: el FISDL y el ISDEM.

En los últimos años, las funciones básicas que deben asumir esas instancias, de cara al desarrollo local, han sido objeto de reflexión y discusión pública. Como reconoce el Grupo Consultivo del FISDL: “el marco institucional para el desarrollo local se caracteriza por lo ambiguo, fragmentado y superpuesto, tanto en el nivel nacional como en el local, por lo poco clara de la definición de roles y competencias, por la descoordinación funcional a nivel local de las instancias gubernamentales” (Grupo Consultivo, 1999).

Para enfrentar esta problemática, la Red para el Desarrollo Local propone que se separen y delimiten las funciones básicas del gobierno nacional relacionadas con el desarrollo local, en tres áreas:

- Formular la política nacional de desarrollo local, coordinar todos los organismos del Estado vinculados con su implementación y velar por su efectividad.
- Definir las políticas y normativas para el fortalecimiento municipal, así como supervisar su aplicación. Esto incluye la capacitación y la transferencia tecnológica necesarias para la modernización y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- Movilizar y canalizar los recursos necesarios para programas y proyectos de desarrollo local, que sean rentables a mediano y largo plazo (Red para el Desarrollo Local, 2000).

En esa dirección se han iniciado algunos cambios en la institucionalidad del gobierno. El más relevante se registra en lo que era el Fondo de Inversión Social. En 1990 surgió como una instancia ejecutora de proyectos financiados con fondos internacionales y de carácter eventual. A partir de 1996 adquirió un carácter permanente. Y en septiembre de 1999 se convirtió en la instancia rectora del desarrollo local.

Sin embargo, el FISDL ha asumido su nuevo carácter sin dejar de ser un fondo de inversión, lo que le exige ejecutar programas y proyectos. No obstante, se ha comprometido a ir trasladando la ejecución a manos de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, para asumir plenamente su papel de ente rector.

En el caso del ISDEM –que ha iniciado un proceso de reingeniería– se ve también la necesidad de que se especialice en una de las dos funciones que actualmente tiene: la de capacitación y asesoría técnica o la financiera de apoyo a las municipalidades. Cada una de ellas requiere una organización altamente especializada.

**COMURES: peso creciente en el desarrollo local.** En los últimos años, COMURES se ha fortalecido como el gremio que representa a las 262 municipalidades. Ello ha sido posible gracias a varios factores, entre los que destaca el haber logrado el incremento en las transferencias del Estado a las municipalidades.

COMURES ha respondido, cada vez de mejor manera, a los intereses y posiciones de sus agremiados, lo que ha supuesto una concertación más sólida en su seno. La Corporación ha ganado reconocimiento como un interlocutor válido en aspectos relacionados con el desarrollo municipal.

Desde 1994, y como parte de los acuerdos del XI Congreso Nacional de Alcaldes, COMURES trabaja en tres grandes asuntos: fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales; fortalecimiento legal e institucional de la autonomía municipal; y las relaciones entre los sectores públicos y privado con los gobiernos municipales (COMURES, 2000).

La Corporación ha incorporado en su visión de trabajo la necesidad de trascender el espacio local y vincularlo con el nacional, que es la perspectiva donde se mueve actualmente.

**Marco Legal para el Desarrollo Local.** En el marco legal relacionado directamente con las municipalidades y el desarrollo local existen muchas ambigüedades, vacíos y contradicciones. En el proceso de elaboración, aprobación y promulgación de las leyes no siempre ha existido una revisión de las normas vigentes, de modo que las nuevas disposiciones no entren en contradicciones con las anteriores (FUNDE y FUNDAUNGO, 1998).

Además, las nuevas leyes no han proporcionado mecanismos para que los gobiernos municipales, a través de sus ordenanzas, puedan regular los vacíos o desarrollen los aspectos que son o deberían ser de competencia municipal.

De hecho, la mayoría de leyes promulgada después de la vigencia de la Constitución de 1983 y del Código Municipal de 1986 ha reforzado las tendencias centralistas del gobierno nacional. El cambio más importante en el marco legal a favor del desarrollo local y la descentralización es, sin duda, el del FODES.

**Estrategia Nacional de Desarrollo Local y Acciones Territoriales del Plan de Nación: dos esfuerzos paralelos.** En el área de políticas relacionadas con el desarrollo local, la novedad más importante ha sido el esfuerzo concertado para elaborar la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local (ENDL), aunque todavía no se la haya implementado.

Una vez designado como instancia rectora del desarrollo local, el FISDL convocó a varias instituciones para constituir un Grupo Consultivo. El organismo fue conformado por representantes de la Secretaría Técnica de la Presidencia, COMURES, ISDEM, FUSADES y la Red para el Desarrollo Local (FLACSO, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSAI, SACDEL Y FUNDAUNGO). Cuenta también con la participación de distintas agencias y organismos internacionales como observadores. El Grupo Consultivo tiene como objetivo central la formulación y acompañamiento de una estrategia nacional de desarrollo local.

La conformación del Grupo Consultivo y la elaboración posterior de la Estrategia abren por primera vez la posibilidad de impulsar, en forma concertada, un proceso de desarrollo local con perspectiva y sentido nacionales.

Lo innovador de la estrategia, además del proceso concertador que se siguió para su elaboración, es el reconocimiento que hace de la existencia de desequilibrios territoriales. A partir de allí traza el objetivo central: la reorientación e integración de los esfuerzos de todos los actores que participan en el desarrollo local, para impulsar un proceso de desarrollo integral y equilibrado en todo el territorio, que contribuya a superar las condiciones existentes de pobreza por medio de la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades locales (Grupo Consultivo, 1999).

Otro proceso importante de cara al impulso de políticas públicas para el desarrollo local ha sido la propuesta de desarrollo regional planteada por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) y asumida por la Presidencia de la República.

En 1997, el presidente Calderón Sol creó la CND, integrada por seis personas, encomendándole la tarea de formular un Plan de Nación. El 16 de enero de 1998, la Comisión entregó su informe: "Bases para un Plan de Nación".

A partir de febrero de ese mismo año, la CND inició tres procesos de consulta. La consulta territorial contó con la participación de 4 mil personas, aproximadamente, en los 14 departamentos. En la consulta intersectorial participaron 390 representantes de empresas, profesionales, universidades, cooperativas, iglesias, ONGs, partidos políticos, sindicatos y transportistas. Y en la consulta especializada participaron 211 profesionales, personas académicas y expertas.

Resultado de todo el proceso es la propuesta de "Acciones Iniciales del Plan de Nación". Ahí se plantea que la mejor vía para desencadenar el desarrollo nacional y la descentralización del Estado



es ir de abajo hacia arriba, lo cual implica establecer y poner en marcha regiones de desarrollo. En este marco se propone el establecimiento de cinco regiones, tomando en cuenta las posibilidades de reproducción económica - productiva de los territorios y los límites municipales existentes.

Una profundización del contenido de las “Acciones Iniciales” se ha plasmado en una propuesta más concreta: “Acciones Territoriales”, que fue presentada públicamente y asumida por el Gobierno, en noviembre de 2000, como guía para orientar la inversión pública en los territorios.

Esto reviste mucha importancia, dado que redimensiona el papel de los territorios al rescatar sus propias potencialidades y ponerlas al servicio del desarrollo nacional. También promete orientar mejor la inversión pública hacia las prioridades del desarrollo de estos territorios, favorece la desconcentración y la descentralización del Estado (CND, 2000).

Es evidente que el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, por una parte, y la propuesta de Acciones Territoriales, por otra, son dos procesos que han corrido paralelos y no han tenido, hasta el momento, ningún punto de encuentro, a pesar de que ambos han sido asumidos por el Organo Ejecutivo.

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Algunas dinámicas que están contribuyendo a la institucionalización de la participación ciudadana y la concertación, como elementos centrales del desarrollo local, son: el fortalecimiento de la organización comunitaria y sectorial de la población; la planificación participativa del desarrollo local; la participación ciudadana en la co-administración de proyectos de desarrollo; la construcción de espacios permanentes de participación y concertación para el desarrollo local (comités de desarrollo municipal o local); la participación de las mujeres en el ámbito público; la formación de agencias de desarrollo económico local (ADEL); las iniciativas locales de la sociedad civil para la prevención de desastres; y las asociaciones de emigrantes salvadoreños para el desarrollo local.

**Fortalecimiento de la organización comunitaria y sectorial de la población.** Uno de los mecanismos que el Código Municipal establece para facilitar la participación ciudadana es la formación y legalización de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) a través de una ordenanza municipal. La formación y legalización de ADESCOS por parte de las municipalidades y diferentes actores de la sociedad civil se ha constituido en una práctica regular en la mayoría de ciudades y es una de las bases principales de la participación de la población en asuntos municipales.

Un sondeo a 250 gobiernos municipales, realizado para efectos de este informe, registra que del total de comunidades en sus municipios el 66% está organizada, y de éstas el 76% (50% del total) cuenta con personería jurídica (FUNDE, 2000).

En muchas localidades, la formación de ADESCOS ha sido complementada por la creación de organizaciones de mujeres, jóvenes, religiosas, de padres y madres de familia, de estudiantes, de promotores comunitarios de salud, de productores y productoras agrícolas y agroindustriales y de otro tipo de empresa privada.

En general, las ADESCO y las organizaciones sectoriales de base han contribuido a la creación del sujeto de desarrollo local, por medio del enriquecimiento del tejido socioinstitucional de muchos territorios. Mejores niveles de organización permiten aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades de desarrollo impulsadas por las municipalidades, las OG y ONG.

**Planificación participativa del desarrollo local.** Uno de los componentes fundamentales de los procesos de participación ciudadana y concertación ha sido la planificación participativa del desarrollo local, que se ha realizado en distintos municipios.



La dinámica actual para la planificación participativa tiene su origen en las iniciativas de algunos gobiernos municipales con las ONG, que se impulsaron después de las elecciones de 1994. Posteriormente, la práctica se ha generalizado con el apoyo de las ONG, organismos del Estado, el gremio de alcaldes y alcaldesas y la cooperación internacional.

Recientemente, la planificación participativa se ha extendido con la realización de Planes de Inversión Participativa para poder acceder a fondos FODES administrados por el FISDL. Aunque existe evidencia de que esta práctica no siempre ha sido rigurosamente participativa, se ha generalizado a casi todos los municipios (Cummings y Silva, 2001). Para apoyar este proceso, tanto el FISDL como el ISDEM han diseñado y distribuido guías técnicas.

Información de agosto de 2000 indica que 165 de los 262 municipios (63%) contaban con algún tipo de plan que podría caracterizarse como participativo, y que un 74% contaba con un Programa de Inversiones Participativo (FISDL, 2000).

Otro sondeo realizado en octubre de 2000 reveló que el 95% de 250 gobiernos municipales (238) contaba con un plan participativo de algún tipo. Según este sondeo, de las municipalidades que tenían planes calificados como participativos el 64% disponía de un plan de inversiones, el 19% de un plan operativo anual y el 36% de un plan de carácter estratégico (FUNDE, 2000).

Aun con las diferencias que existen en los datos, ambos sondeos respaldan la conclusión de que la planificación participativa se está generalizando como práctica normal en los municipios.

En estos planes, que en su mayoría ha contado con instituciones facilitadoras, han estado involucrados, principalmente, los gobiernos locales y las organizaciones territoriales de base. En algunos casos también han participado otras organizaciones sociales, empresas, entes del gobierno nacional y ONG's que actúan en el municipio (Cummings y Silva, 2001).

Para un número importante de municipalidades, la planificación participativa ha representado un mecanismo más ordenado de identificación de problemas y, en algunos casos, de potencialidades de los municipios. Más relevante aún, representa procesos iniciales que involucran a la población en la fijación de prioridades respecto a los problemas y las alternativas de solución, lo que antes era asumido únicamente por el Concejo Municipal. En algunos casos, estos procesos han facilitado la construcción de visiones y estrategias concertadas de desarrollo local.

**Participación ciudadana en la administración de proyectos de desarrollo.** Las municipalidades han tomado un rol destacado en la apertura de la participación ciudadana, a través de la formación de comités locales que coadministran diferentes aspectos de los proyectos.

Los niveles de participación se dan en la licitación de la obra, la compra de materiales de construcción, el control de la recepción de materiales, la mano de obra en la ejecución y en el mantenimiento posterior de los proyectos. Los comités formados se encargan, generalmente, de la organización de la población beneficiaria para que contribuya con su mano de obra a la ejecución del proyecto. Existen un reglamento y guías metodológicas para la formación y funcionamiento de estos comités, que el FISDL exige para acceder a los fondos que maneja del FODES.

También existen procesos tendientes a aumentar la participación ciudadana en otras áreas del desarrollo local, como la administración de los sistemas de agua potable, a través de las dinámicas de descentralización de las modalidades actualmente manejadas por ANDA (ver Capítulo 7).

La responsabilidad compartida entre el gobierno municipal y la ciudadanía en la implementación de proyectos posibilita la mejoría de la transparencia y la eficiencia del proceso, lo que garantiza más y mejor inversión que, a su vez, favorece el desarrollo humano en la localidad.

Estas dinámicas también han fortalecido el capital social local en los territorios, ya que han promovido la formación y el refuerzo de organizaciones de la población que participan en la

administración de los proyectos, también las relaciones entre ellas, el gobierno municipal y otras organizaciones involucradas. La coadministración de los proyectos de desarrollo representa una contribución importante a la institucionalización de la participación ciudadana en el desarrollo local.

**Espacios permanentes de participación y concertación para el desarrollo local.** Vinculada en muchos casos con los procesos de planificación participativa, se ha impulsado la construcción de espacios permanentes de concertación y participación ciudadana, generalmente llamados comités o consejos de desarrollo municipal.

En un sondeo realizado a 250 gobiernos locales, en octubre de 2000, el 78% de ellos manifestó que existe un comité o consejo de desarrollo en su municipio. Entre los gobiernos que expresaron que existía una entidad de esta naturaleza, el 75% contestó que participaban representantes de comunidades, el 66% de gobiernos municipales, el 26% de las OG, el 26% de empresas, el 23% de las ONG, el 19% de partidos políticos y el 17% de gremios. Del total de 196 de estas entidades reportadas, el 62% dijo que había sido formada en 1999 o 2000, y otro 14% en 1998, lo que resalta lo reciente de este fenómeno (FUNDE, 2000).

Como se ha mencionado anteriormente, estos espacios han sido importantes; por ejemplo, para darle sentido participativo a la inversión de las asignaciones del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), las cuales alcanzaron un total de 2,284.5 millones de colones desde 1998 hasta el 2000.

También han surgido esfuerzos concertados relacionados con la movilización de recursos internos y externos para financiar proyectos específicos de desarrollo. Como ejemplos de lo anterior están: los Fondos de Contrapartida de Nejapa y Soyapango, el Fondo de Pre-inversión en Tecoluca, y la Concertación para el Desarrollo Económico Local en Puerto el Triunfo y Alegría.

Hay experiencias, como la del Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), que han facilitado y articulado la formación de comités ecológicos en los municipios del departamento y la concertación entre una amplia gama de organizaciones locales. Esto ha permitido coordinar acciones de protección a los recursos naturales bajo un enfoque compartido de desarrollo sustentable.

La construcción de un tejido de organizaciones locales y regionales ha incrementado el capital social en el ámbito local, creando y fortaleciendo los vínculos entre la población, la municipalidad, y otros actores de desarrollo (las ONG, empresas y OG), y promoviendo la concertación territorial alrededor de estrategias diseñadas participativamente. Como resultado sinérgico se está obteniendo el seguimiento de crecientes iniciativas innovadoras coordinadas (Cummings y Rodríguez, 1998).

Estos procesos tienden a ganar cierta institucionalidad en los sentidos siguientes: a) legitiman socialmente estas prácticas ante la población y los agentes locales dentro del desarrollo del territorio; y b) las reglamentan, estableciendo instituciones formales (legales) e informales que orientan el comportamiento de las personas y los agentes organizados dentro del proceso.

**Agencias de desarrollo económico local.** Otro espacio permanente de concertación para el desarrollo local son las iniciativas para la articulación de agentes (instancias públicas y privadas), en los departamentos o regiones, propiciadas por macro proyectos de la cooperación internacional, como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) de los departamentos de Chalatenango y Morazán, y de los municipios de Apopa, San Marcos y San Martín.

Las ADEL fueron las primeras iniciativas relevantes orientadas a articular al sector público con las ONG en territorios subnacionales. Su vinculación con organismos internacionales resultó positiva para acercar a agentes del gobierno y la sociedad civil durante la realidad polarizada de los primeros años de la postguerra (Venturello, Falcón y Góchez, 1994).

El trabajo de las ADEL no ha carecido de dificultades y limitaciones, pero ha facilitado la coordinación de actores institucionales de los territorios en la ejecución de programas y proyectos para el fortalecimiento de las actividades económicas de la población. En este sentido, han contribuido al diseño técnico de estrategias de desarrollo territorial que no existían y han aportado recursos financieros y técnicos a agentes locales (Cumings y Rodríguez, 1998).

Las ADEL han dotado de un marco legal a los mecanismos de articulación territorial, que es un paso importante hacia la institucionalización de la concertación y la coordinación para el desarrollo en el ámbito local, lo que contribuye a promover la descentralización del Estado.

Además de estos espacios, existen otros esfuerzos de concertación y participación en torno a ejes más concretos, como la prevención de desastres o la protección del medio ambiente.

**Iniciativas locales de la sociedad civil para la prevención de desastres.** Organizaciones de la sociedad civil han estado realizando actividades de incidencia para incluir la prevención de desastres en la agenda nacional. Sin embargo, hasta que el huracán Mitch, en octubre de 1998, desnudó las vulnerabilidades ecológicas y sociales de múltiples zonas del país y Centroamérica se concedió efectivamente prioridad a la prevención de futuros desastres similares.

En el marco de la reacción nacional al desastre del Mitch nacen iniciativas locales que presionan para que se realicen obras de reconstrucción y se prevengan futuras desgracias, a través de esfuerzos integrales para reducir las vulnerabilidades ecológicas y sociales.

Estas iniciativas locales surgen con fuerza en las zonas más afectadas del Bajo Lempa, San Miguel y Ahuachapán. Sus logros en cuanto a la reconstrucción de infraestructura dañada y construcción de nueva infraestructura, como bordas, drenaje interno, viviendas, calles rurales, mejoras y construcción de nuevas escuelas y clínicas, han contribuido –aunque a niveles aún muy bajos– a mejorar la calidad actual y futura de vida de la población en aquellas zonas.

**Participación de las mujeres en el ámbito público local.** En las elecciones celebradas en el año 2000, las mujeres electas a cargos públicos a nivel municipal solo representaron el 8.4% de los puestos de alcaldes, el 12.6% de los síndicos, el 12.1% de los regidores propietarios y el 23.2% de los regidores suplentes.

La mayor representación de mujeres en los concejos municipales se da en el municipio de San Salvador, con el 27%.

Estos datos denotan que la representación de mujeres en cargos públicos tiende a disminuir conforme se incrementa la importancia de los puestos. En correspondencia con esta tendencia, las diputadas electas, apenas representan el 9.5% del total.

Cuadro 6.5  
Departamentos con mayor participación política  
de la mujer: elecciones de 2000

<b>Departamento</b>	<b>Alcaldesas %</b>	<b>Síndicas %</b>	<b>Regidoras Propietarias</b>	<b>Regidoras Suplentes</b>
San Salvador	21.1	5.3	28.8	32.0
Santa ana	7.7	7.7	13.0	17.3
San Miguel	0.0	10.0	11.4	17.5
La Libertad	9.1	9.1	24.6	28.2
Usulután	8.7	13.0	23.7	27.2
Sonsonate	0.0	6.3	21.2	20.3
La Unión	11.1	11.1	17.2	15.7
La Paz	9.1	13.6	22.8	22.7
Chalatenango	9.1	12.1	14.0	20.5
Cuscatlán	18.8	12.5	24.6	31.3
Ahuachapán	8.3	8.3	24.3	20.8
Morazán	3.8	19.2	14.0	18.6
San Vicente	7.7	23.1	21.4	25.0
Cabañas	0.0	33.3	22.7	33.3
<b>Total</b>	<b>8.4</b>	<b>12.6</b>	<b>12.1</b>	<b>23.2</b>

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 2000.

En general, la participación de las mujeres es aún muy baja. Una encuesta reciente deja de manifiesto que, en el ámbito nacional, la participación de las mujeres llega al 22%. La participación, generalmente, se concentra en actividades religiosas, (15%), seguidas muy de lejos por actividades políticas (2%), comunitarias (2%), gremiales y sindicales (2%). De ese total de mujeres que participan de diferente forma y en diversos ámbitos, la mayoría es del departamento de San Salvador (36%). Cabañas es el departamento con menor índice de participación, no llega ni al 1% (Quintana y García del Corral, 2000).

Sin embargo, es necesario aclarar que en el ámbito local, y sobre todo en las zonas rurales, la participación de las mujeres se ha ido incrementando, pero como no se cuenta con datos municipales, la participación se diluye en los datos departamentales. Por ejemplo, San Vicente aparece con un nivel de participación del 1%, cuando en él se encuentra Tecoluca, que es uno de los municipios donde la participación de la mujer ha registrado grandes avances.

También es importante destacar que el único gobierno local que ha diseñado una línea de trabajo con las mujeres es el de San Salvador, quien promovió la elaboración de la política municipal para la equidad de género. Esta política fue trabajada por mujeres en diferentes foros distritales y por una comisión consultiva integrada por representantes de organismos de mujeres: CONAMUS, AMS, DIGNAS, MAM y Flor de Piedra.

**Recuadro 6.2**  
**Participación de la mujer en el ámbito local**

En el ámbito local, y sobre todo en las zonas rurales, la participación de las mujeres se ha ido incrementando. Las mujeres participan en actividades comunitarias, en comités de mujeres, en gremios y en comités de desarrollo municipal. Lamentablemente, no se tienen datos por municipio, pero como muestra, en el municipio de Tecoluca el 57% de las mujeres está participando en algún espacio. Tecoluca es el primer municipio que conformó una organización de mujeres rurales, la “Asociación de Mujeres Rurales (ASMUR)”. Una organización de este tipo también se formó posteriormente en el municipio de Nahuizalco (ASMUR-NAHUI).

En el área rural también se ha trabajado en la elaboración de “Plataformas municipales de mujeres”, con la participación de mujeres representantes de diferentes comunidades, asesoradas por alguna organización como MSM, MAM, DIGNAS. De esa forma, municipios como Nahuizalco, Sonzacate, Nueva Granada, Jiquilisco, San Esteban Catarina, Santa Ana, San Pablo Tacachico, Nombre de Jesús y Suchitoto elaboraron sus Plataformas en el año 2000.

Estos avances confirman que el municipio, en tanto entorno inmediato de la comunidad y del grupo familiar, es un espacio privilegiado para promover la participación de las mujeres.

#### ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS Y REGIONALIZACIÓN

Hay dinámicas importantes de desarrollo, especialmente en materia de la participación ciudadana y la concertación, que surgen desde los espacios locales. Sin embargo, también hay una constatación cada vez más generalizada: por una parte, la mayoría de municipios no representa un espacio suficiente para generar dinámicas de desarrollo sustentable; y, por otra, la atomización municipal no favorece la descentralización del Estado.

La situación anterior ha llevado a impulsar la construcción de regiones o microregiones, principalmente a través de la asociación de municipios. El objetivo es generar espacios supramunicipales en los que sea más factible impulsar procesos de desarrollo, sin perder las ventajas que ofrecen las localidades en términos de cercanía entre el Estado y la sociedad civil.

Entre las experiencias actuales de regionalización existen dos características que pueden ser resaltadas. En primer lugar, los gobiernos municipales han sido los protagonistas en la formación de las regiones, aunque, en algunos casos, se han incorporado otros agentes locales. En segundo lugar, casi todas las experiencias han avanzado en la planificación (a veces participativa y a veces no) del desarrollo regional, como paso importante hacia la consolidación de las iniciativas, aunque en muchos casos, los planes no han sido aún implementados.

Estas experiencias merecen especial atención por su impacto potencial sobre el desarrollo humano en los ámbitos locales y regionales.

Recuadro 6.3  
Iniciativas de regionalización

**Ahuachapán en Marcha (SACDEL, 2000).**

*Integrantes.* Parte de una concertación entre el Consejo Departamental de Alcaldes (12 alcaldes) y el Grupo Gestor –integrado en el marco de la consulta sobre las Bases del Plan de Nación– de Ahuachapán, que es representativo de la ciudadanía organizada del departamento.

*Avances.* Se ha elaborado de forma conjunta entre el CDA y el Grupo Gestor una agenda común de desarrollo para el departamento, que se ha denominado “Ahuachapán en Marcha”. En el marco de esta agenda y del programa de Alianzas del Gobierno Nacional se firma un convenio de cooperación entre los miembros de la iniciativa e instancias gubernamentales y se elabora un programa de inversión.

**Micro-región de Juayúa (SACDELI, 2000).**

*Integrantes.* Está formada por los municipios de Juayúa, Nahuizalco, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat, del departamento de Sonsonate.

*Avances.* Se ha elaborado de forma conjunta entre los gobiernos municipales, un Plan de Desarrollo, cuyo eje principal es el ecoturismo. Para facilitar el proceso de implementación del plan se ha cofinanciado y constituido legalmente la Oficina de Desarrollo Microrregional, como una entidad autónoma, y se han emitido ordenanzas municipales. Entre sus primeras acciones está el inicio de un proceso de descentralización del sistema de distribución y administración del agua potable.

**Asociación Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután.**

*Integrantes y fines.* Asociación de los gobiernos municipales de los 23 municipios de Usulután y el municipio de El Tránsito, de San Miguel, con el fin de propiciar el desarrollo económico y social de los miembros a través de acciones conjuntas de coordinación y gestión.

*Avances.* Se ha elaborado un Plan Estratégico del CDA que establece como objetivo general el desarrollo económico, social y ambiental en forma sostenible y con un enfoque micro regional. También se han facilitado procesos de planificación participativa del desarrollo municipal y de las microrregiones sur, centro y norte.

**Microrregión Centro Costera “Anastasio Aquino” (FUNDE, 2000).**

*Integrantes y fines.* Concertación de los gobiernos municipales y agentes vinculados a los comités de desarrollo de los municipios de Zacatecoluca (La Paz), Tecoluca (San Vicente), Jiquilisco y San Agustín (Usulután), con el objetivo de realizar acciones conjuntas de cara al desarrollo de la región.

*Avances.* Se ha elaborado un Plan Estratégico para el desarrollo de la microrregión y logrado la incorporación de agentes de la sociedad civil en el esfuerzo, que inicialmente fue promovido por los gobiernos locales.

**Mancomunidad de la Montaña en Chalatenango (SACDEL, 2000).**

*Integrantes y fines.* Constituida por siete municipalidades del departamento (Chalatenango, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa y Concepción Quezaltepeque). Sus principales ejes de trabajo están enfocados a la gestión de una carretera perimetral que conecte los siete municipios, el manejo sostenible del bosque de la Montaña y el logro de medios de vida sostenibles para la comunidad allí establecida.

*Avances.* Legalización de la mancomunidad con asesoría de COMURES y el inicio de un proceso de planificación, gestión financiera e implementación de acciones de desarrollo.

**Microrregión Oriente de Chalatenango (FUNDAMUNI, 2000).**

*Integrantes y fines.* Los gobiernos y los comités de desarrollo de los municipios de Aracatao, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad y San Antonio de la Cruz se asociaron para impulsar un proceso participativo de desarrollo local en esta microrregión, basado en los procesos de cada municipio. La coordinación y conducción del proceso está en manos del Comité de Desarrollo de la Microrregión, como instancia máxima, constituida por 10 representantes de cada municipio, y del Comité Ejecutivo, conformado por 3 personas de cada municipio (dos del Concejo Municipal y una del Comité de Desarrollo).

*Avances.* Acto de conformación e inicio del proceso participativo.

**Microrregión Nororiental de Morazán (FUNDAMUNI, 2000).**

*Integrantes y fines.* Los gobiernos y los comités de desarrollo de los municipios de Cacaopera, Corinto y Joateca se han asociado para formar la micro región. El esfuerzo es coordinado y conducido por el Comité de Desarrollo de la Microrregión, constituido por 12 representantes de cada municipio, que define el rumbo estratégico, y por el Comité Ejecutivo, constituido por dos miembros del Concejo Municipal y dos miembros del Comité de Desarrollo de cada municipio.

*Avances.* Acuerdo de formar la asociación microrregional y la elaboración del plan de acción inicial, que será impulsado con recursos propios de los gobiernos municipales involucrados, mientras se gestiona apoyo del Gobierno y la cooperación internacional.



## **LOS GRANDES DESAFÍOS DEL DESARROLLO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**

Durante los últimos años se ha producido un conjunto de cambios en la sociedad salvadoreña, que denota mayor conciencia sobre el problema de las disparidades territoriales. De ahí que el desarrollo local sea en la actualidad uno de los aspectos de la agenda nacional de desarrollo que más avances presenta, en cuanto a propuestas provenientes de diversos sectores, como el gobierno central, los gobiernos municipales, la sociedad civil y los partidos políticos.

La formulación concertada de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y la conformación del Grupo Consultivo como instancia de concertación que la oriente, así como la inclusión del desarrollo regional y la descentralización del Estado como ejes fundamentales de del Plan de Acciones Territoriales propuesto por la Comisión Nacional de Desarrollo y asumido por el Presidente de la República, constituyen avances sustantivos para le creación de un clima de confianza y acumulación de capital social. Esto abona a la creación de vínculos interinstitucionales y a la construcción de la confianza indispensable para promover el desarrollo humano.

En los espacios locales, las alcaldías han comenzado a jugar un papel relevante en el aprovisionamiento de infraestructura social y el ordenamiento territorial; así como a implementar iniciativas de planificación local con participación ciudadana, que están generando ricos procesos de construcción de capital social desde la base de la sociedad.

Al creciente protagonismo de las municipalidades como agentes de desarrollo ha contribuido positivamente el fortalecimiento –aún insuficiente– de sus capacidades de inversión, generado como consecuencia de la asignación del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional. Otro factor contribuyente es la labor de diversas ONG's como instancias de apoyo técnico y generadoras de iniciativas innovadoras de desarrollo con participación social.

Como resultado de estas iniciativas nacionales y locales se puede afirmar que los municipios están adquiriendo un reconocimiento sin precedentes en el país, como espacios que cuentan con gran potencialidad para promover la participación ciudadana, aproximar la gestión de los servicios públicos a las personas, a incrementar los niveles de cooperación y responsabilidad social, y a generar sinergias positivas para el desarrollo.

Más recientemente se han comenzado a experimentar diversas modalidades de asociación municipal microrregional y regional, que pueden contribuir a superar el problema que plantea la excesiva fragmentación político administrativa del territorio, crear mejores bases para impulsar la descentralización del Estado y activar procesos de desarrollo territorial más equitativos.

Sin embargo, el trecho avanzado hasta ahora es pequeño frente al reto que plantea la impostergable necesidad de superar la exclusión y marginación territorial que viven amplios sectores de la sociedad salvadoreña.

Como afirma la Comisión Nacional de Desarrollo en las "Acciones Iniciales del Plan de Nación", las disparidades territoriales en el país han alcanzado tales dimensiones que si no se enfrentan con toda la energía de la nación, no hay solución posible para las actuales presiones sobre el empleo, la vivienda, el agua y los servicios públicos; para los graves problemas de delincuencia y deterioro ecológico; ni para los problemas del área metropolitana, que en gran medida se derivan de la falta de oportunidades en otras zonas del país. De esto depende también, en buena medida, que la sociedad logre sostener la estabilidad y la paz social que tanto han costado (CND, 1999).

En la misma línea de pensamiento es igualmente importante comprender que la superación de las disparidades territoriales sólo es posible si la sociedad salvadoreña, al igual que otras sociedades avanzadas del mundo, se lo propone de manera expresa y actúa en consecuencia. La experiencia parece elocuente en demostrar que no es posible esperar que las libertades y aperturas económicas establezcan, de manera "natural", mayores equilibrios territoriales, ni que los territorios



y los pueblos que han estado abandonados por décadas compitan en pie de igualdad, en una economía que ha estado históricamente desintegrada (CND, 1999).

Otra idea central, formulada por el Plan de Nación y compartida por la Red para el Desarrollo Local, es que la desconcentración territorial del desarrollo del país sólo será posible si es acompañada por un proceso similar de descentralización de las decisiones gubernamentales, las actividades económicas y los servicios públicos. De ahí que la puesta en práctica de la descentralización del Estado constituya un reto fundamental para promover dinámicas más equitativas y equilibradas de desarrollo territorial.

De las distintas propuestas que se han producido en la década de los 90 para descentralizar el Estado y promover un desarrollo territorialmente equilibrado es posible extraer un conjunto de desafíos que resultan impostergables, si se quiere avanzar hacia el desarrollo sustentable.

#### CONTAR CON UN PLAN DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

Para que las reformas a implementar trasciendan la retórica política y se transformen en realidad es necesario contar con un plan que tenga suficiente respaldo político y social. Este plan debería definir con claridad las atribuciones y recursos que serán progresivamente transferidos, la modalidad de transferencias, los espacios políticos y administrativos que las recibirán, así como un programa orientado a transformar y fortalecer las estructuras y capacidades de todos los niveles institucionales del Estado.

#### REORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y POLÍTICO ADMINISTRATIVA

Una de las dificultades que enfrenta la descentralización del Estado es la polarización de la actual estructura político administrativa en dos niveles: el gobierno central, demasiado lejano de las personas y concentrado en San Salvador; y 262 municipalidades, que presentan un escenario excesivamente atomizado, administrativamente débil y financieramente insostenible para recibir algunas competencias que actualmente maneja el primero.

Esta situación ha generado un entendimiento bastante generalizado de que el país necesita un espacio regional de administración pública que permita generar dinámicas de desarrollo relativamente autosostenibles. Las actuales condiciones indican que la asociación de municipios se perfila como la mejor alternativa para iniciar la construcción de regiones de desarrollo. Sin embargo, parece evidente que el actual proceso, que se ha iniciado de abajo hacia arriba, deberá ser complementado, en algún momento, con un diseño nacional que le confiera la estabilidad necesaria, mediante un marco institucional y legal adecuado.

#### DESCENTRALIZACIÓN DE ATRIBUCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO

Existen también atribuciones y servicios que actualmente maneja el gobierno central, cuya desconcentración o descentralización hacia las municipalidades, mancomunidades o espacios regionales podría contribuir a volverlos más eficaces y a incrementar el capital social en todos los rincones del país.

No es casual que la planificación territorial, la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial, el ordenamiento del tránsito vehicular, la gestión ambiental, el servicio y la gestión del agua, la conservación del patrimonio cultural, los programas de combate a la pobreza y determinados aspectos de los servicios de educación y salud constituyen atribuciones y servicios que se gestionan con una importante participación de entes subnacionales del Estado en casi todos los países con mediano o alto niveles de desarrollo humano.

#### UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS

La debilidad financiera y fiscal de los municipios se revela como uno de los cuellos de botella que inhibe el proceso de descentralización y la transformación del sector público local en un ente que propicie el desarrollo humano. Para 1998, por ejemplo, las 262 municipalidades recolectaban, en concepto de tasas e impuestos, solamente el 4% de la recaudación fiscal del Estado, mientras el 96% restante correspondía al gobierno nacional. Adicionalmente, de las precarias recaudaciones municipales, el 40% correspondió a la municipalidad de San Salvador, mientras el restante 60% se distribuyó entre las 261 alcaldías.

La transferencia del 6% de los ingresos netos del Gobierno nacional a las municipalidades ha sido un importante paso para corregir este problema que, sin embargo, resulta tímido a escala latinoamericana. A modo de comparación, las transferencias del presupuesto nacional a los gobiernos municipales ascienden al 10% en Guatemala, el 20 % en Costa Rica, el 8% en Ecuador, el 15% en Colombia, el 15% en Venezuela, el 12% en Brasil y el 20% en Bolivia (FEMICA, 1995 y Rosenfeld, 1995).

La descentralización y el desarrollo territorial exigen, como medida correlativa, la descentralización del sistema fiscal –de manera que esto otorgue a las municipalidades y si los hubiere, a los gobiernos regionales– autonomía para la fijación de determinados impuestos. Una estructura fiscal de este tipo contribuiría a promover mayor responsabilidad y el esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos subnacionales y posibilitaría que las trasferencias del gobierno nacional se orientaran a compensar los territorios cuyas potencialidades de recaudación son menores.

#### DESCONCENTRACIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN

La concentración de la recaudación fiscal en el Área Metropolitana de San Salvador es un reflejo de un fenómeno similar de las actividades económicas más dinámicas del país. Para cambiar esta situación es imprescindible desconcentrar territorialmente la inversión y el gasto del sector público y motivar un comportamiento similar por parte del sector privado. Esto implica profundizar dos estrategias que ya se han comenzado a implementar, aunque tímidamente: la transferencia de recursos captados por el gobierno nacional hacia las municipalidades; y la realización de obras de infraestructura en el interior del país. Una tercera estrategia que aún no se ha planteado y, sin embargo, tendría un importante impacto es la deslocalización de las actividades públicas de ministerios y entes centrales del Estado.

En la actualidad, un porcentaje muy alto de los puestos de trabajo generados por el sector público se encuentra localizado en el Área Metropolitana de San Salvador y, más precisamente, en el municipio de San Salvador. Esta concentración de oportunidades de empleo e ingreso activa un círculo pernicioso, ya que produce como fenómenos correlativos, una concentración de la actividad económica, que genera a su vez una fuerte concentración poblacional, la cual en definitiva exige nuevas inversiones públicas concentradas en la capital y sus alrededores.

En sentido inverso, la desconcentración territorial de las actividades del sector público central generaría dinámicas más equilibradas de distribución de las oportunidades de empleo e ingreso, lo que contribuiría a distribuir la actividad económica y a generar dinámicas demográficas más equilibradas, con asentamientos humanos más manejables y menos vulnerables ante los desastres naturales.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN

La descentralización debe ser acompañada de un proceso de transformación de los vínculos que el Estado mantiene con la sociedad. De lo contrario, ésta no pasará de ser un proceso de transferencias de competencias y recursos que no producirá un incremento del capital social. De ahí que se debe continuar y profundizar con los esfuerzos orientados a habilitar la participación ciudadana mediante la creación de comités municipales de desarrollo o espacios similares, la planificación participativa local, los ejercicios de rendición de cuentas y contraloría ciudadana, y los fondos de contrapartida para el desarrollo local.

Al mismo tiempo, para avanzar en la descentralización del Estado, es imprescindible disminuir los actuales márgenes que otorga el sistema vigente de representación política unipartidista en los gobiernos locales. En la actualidad, el 77% de los gobiernos contó con menos del 50% de los votos válidos, en un acto electoral en el que participó menos del 50% de la población con derecho a voto. Mientras tanto, solamente un 15% de los puestos en los gobiernos locales están ocupados por mujeres.

Es urgente, en consecuencia, modernizar el sistema de representación política en los gobiernos locales, así como el marco institucional y legal para la participación ciudadana. Se trata de que los gobiernos locales sean más representativos, pero también que se promueva la creación de vínculos de cooperación entre éstos y los tejidos sociales y económicos de los territorios.

#### TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

La descentralización debe conllevar también a una verdadera transformación del papel y las capacidades institucionales que actualmente tienen los distintos niveles del Estado.

El gobierno nacional debe evaluar cada uno de sus ministerios y su interrelación con las instancias subnacionales, desde una perspectiva que no supone el debilitamiento del Estado, sino su transformación, de manera que pase de ente eminentemente ejecutor a ente rector que articula, regula y facilita las políticas y los planes nacionales.

Las municipalidades, por su lado, deben redefinir y ampliar la formación y capacitación, dadas sus limitaciones actuales. La prioridad debería apuntar hacia la formación de un nuevo liderazgo local, con visión amplia e integral, promoviendo la capacitación profesional que desarrolle destrezas gerenciales y técnicas.

Junto a lo anterior, se deberá proceder a modernizar las estructuras administrativas, mejorar sus sistemas y procedimientos, y profesionalizar a sus servidores públicos, incluyendo, obviamente, a los municipios. Esto requiere también de la implantación de la carrera administrativa, debidamente formalizada en un nuevo esquema jurídico, orientado a la estabilidad y eficiencia del servicio público.

#### GENERAR SINERGIA ENTRE LA ENDL Y EL PLAN DE ACCIONES TERRITORIALES

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y el Plan de Acciones Territoriales parten de un enfoque del desarrollo que incluye la dimensión territorial (local y regional), presentan aspectos fundamentales que son complementarios, tienen alcance nacional, demandan un esfuerzo de los principales actores del país y los municipios, y ambos han sido asumidos por el Órgano Ejecutivo. Por tal razón, es necesario, en el corto plazo, identificar los espacios, mecanismos y metodología para que, lejos de convertirse en dos esfuerzos paralelos, formen parte de una misma proyección que articule el desarrollo local y regional con el nacional. Esta contaría, sin duda, con la mayor acumulación propositiva que hay en el país en este terreno y garantizaría la participación concertada y la energía social necesarias para ponerla en marcha.

En este capítulo se discute la forma en que se gestiona el agua en El Salvador. También se abordan los intentos de reforma a los marcos institucionales para la gestión del recurso hídrico. Eso se hace a la luz de una serie de asuntos centrales que debe atender dicha gestión, como el acceso al agua potable, la contaminación de los recursos hídricos, la alteración del ciclo hidrológico y la gestión territorial.

Se destaca la crítica vinculación que tiene el acceso al agua con el desarrollo humano y el combate a la pobreza. Se muestra que persiste un gran déficit en el acceso que afecta a la población rural; sobre todo, a las mujeres y la niñez. Se destaca también la variedad de esfuerzos locales y la precariedad de muchos sistemas rurales por la falta de mecanismos de apoyo que les den viabilidad.

El capítulo también pone de relieve el deterioro hídrico por la fuerte contaminación y la debilidad institucional para conocer y darle seguimiento al estado de la calidad del recurso. Enumera los avances –aislados y limitados– en los ámbitos de las políticas, instrumentos e iniciativas para combatir la contaminación. La discusión sobre el ciclo hidrológico y su alteración aborda el tema de la cantidad del recurso. Se destaca la precariedad del conocimiento y la debilidad institucional en esta materia, así como el impacto del cambio en el uso de la tierra sobre la capacidad de regular y almacenar el agua. También se abordan los problemas de sobreexplotación y contaminación de los acuíferos, y los relacionados con la gestión territorial. Estos últimos incluyen proyectos de manejo de laderas y microcuencas, planes maestros de gestión de cuencas, intentos de incorporar mecanismos de valoración y pago por servicios ambientales, e iniciativas locales-regionales de gestión participativa del territorio.

En la discusión sobre institucionalidad global se destaca la ausencia de una estructura normativa-institucional para gestionar el recurso hídrico con criterios de sostenibilidad, equidad y eficiencia. Bajo esa luz se analiza el enfoque de la propuesta gubernamental de reforma del sector hídrico. Se concluye que este enfoque todavía es muy reducido, pues su preocupación central por institucionalizar las concesiones de derechos de uso del agua y de los sistemas públicos de agua y saneamiento, deja fuera otras preocupaciones que tienen que ver con los límites y desafíos socio-ambientales del agua, los cuales se agravaron a raíz de los terremotos ocurridos a principios de 2001.

El capítulo termina presentando cinco desafíos para lograr una gestión integrada del agua. Estos son: recuperar la capacidad de generar conocimiento e información sobre el recurso hídrico; enfrentar el déficit de cobertura de los servicios de agua y saneamiento, sobre todo en zonas rurales; fortalecer la capacidad institucional para enfrentar la contaminación; avanzar de manera consensuada hacia una reforma de la gestión del agua con visión integrada; y desarrollar un enfoque de gestión y ordenamiento territorial que tienda a reducir los desequilibrios en ese campo potenciando los recursos naturales y los esfuerzos locales.

## **ACCESO AL AGUA POTABLE**

### **DESARROLLO HUMANO Y ACCESO AL AGUA POTABLE**

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones, funciones y capacidades de la gente. Asimismo, el desarrollo humano refleja los resultados de esas funciones y capacidades; por esa razón, es un proceso y un fin. Las diversas opciones no son estáticas ni finitas, y cada una involucra características que van desde la obtención de una vida larga y saludable, de conocimientos, así como el acceso a los recursos y servicios necesarios para tener un nivel decente de vida (PNUD, 2000).

En este marco, existe un vínculo poderoso entre el desarrollo humano y el acceso al agua potable, al saneamiento y a la higiene. De hecho, el agua es un recurso inseparable de las condiciones de salud, bienestar y desarrollo de la gente. Por lo tanto, la obtención de agua de calidad y en la can-

tividad necesaria es indispensable para la vida. Por la misma razón se debe desempeñar con gran responsabilidad la función de proveer de agua a la población, tanto en cantidad como en calidad, para que la salud se vea promovida y no comprometida (OMS-OPS, 1999).

Las acciones para mejorar el acceso al agua pueden conducir a otros desarrollos y servir como un punto fundamental para el progreso de la gobernabilidad. Además de estar consagrado como un derecho en leyes, convenios y declaraciones, el acceso al agua y saneamiento es un paso de importancia crítica para el desarrollo humano. Sin embargo, la experiencia también demuestra que la privación del acceso al agua potable es típicamente una dimensión de las condiciones de la población en situación de pobreza; por ello, la política en esta materia es fundamental para disminuir o superar la privación del agua, impactando en la salud, el ingreso, y la seguridad de la población pobre (Water Supply and Sanitation Collaborative Council, 2000; Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 1999; World Water Vision, 2000).

#### COBERTURA NACIONAL DE ACCESO AL AGUA POTABLE

Una aproximación a la cobertura nacional de agua potable requiere considerar la información de los diferentes prestadores del servicio, dado que no se cuenta con un registro único, actualizado ni preciso.

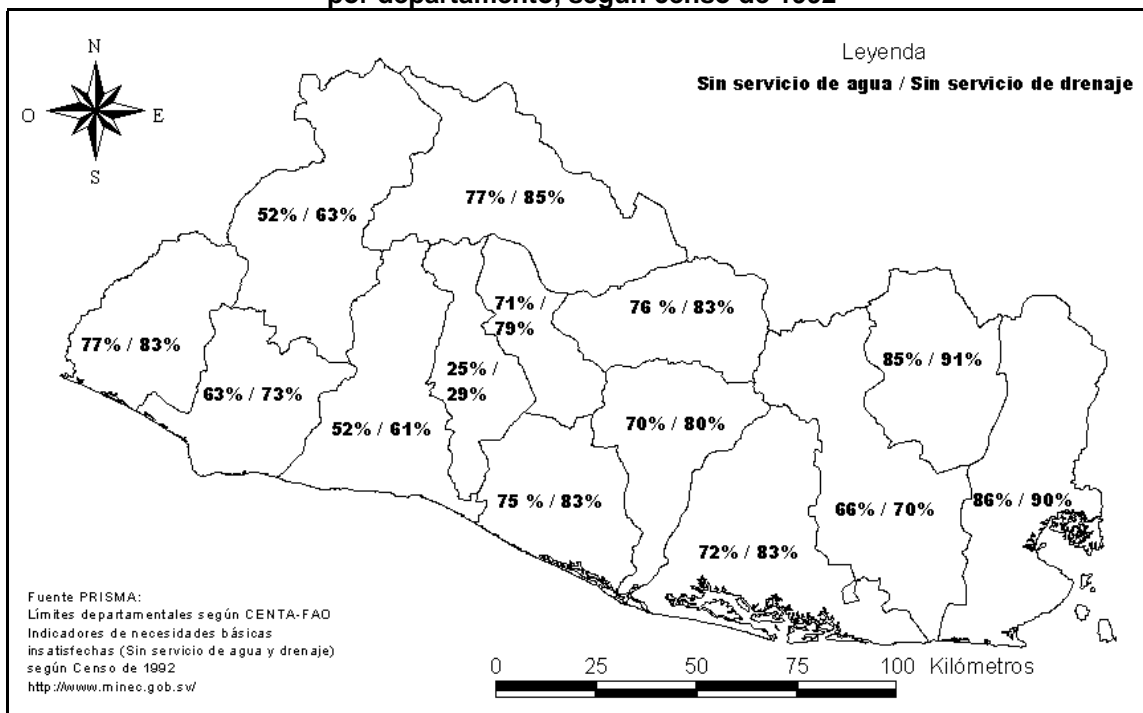
Como referencia se presenta la información recopilada por el Censo de Población y Vivienda de 1992, el cual mostró datos sobre las viviendas y su fuente de abastecimiento de agua (Cuadro 7.1). Adicionalmente, con base en el mismo Censo, la Dirección General de Estadística y Censos ha construido índices de necesidades insatisfechas vinculadas con el servicio de agua y drenaje, por departamento (Mapa 7.1). Los datos sugieren brechas importantes en la cobertura del servicio domiciliario de agua potable entre las zonas urbanas y zonas rurales. Una brecha aún mayor aparece en lo relativo a los sistemas de alcantarillado o drenaje.

**Cuadro 7.1**  
**Fuentes de abastecimiento de agua de las viviendas urbanas y rurales para 1992**

Fuentes de abastecimiento de agua	Número de viviendas particulares ocupadas			Porcentajes		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
<b>Agua por cañería</b>	<b>443,801</b>	<b>67,690</b>	<b>511,491</b>	<b>74.1%</b>	<b>13.5%</b>	<b>46.5%</b>
<i>Dentro de la vivienda</i>	332,535	28,153	360,688	55.5%	5.6%	32.8%
<i>Fuera de la vivienda</i>	78,963	20,747	99,710	13.2%	4.1%	9.1%
<i>Chorro público</i>	32,303	18,790	51,093	5.4%	3.7%	4.6%
<b>Agua de pozo</b>	<b>100,040</b>	<b>224,433</b>	<b>324,473</b>	<b>16.7%</b>	<b>44.7%</b>	<b>29.5%</b>
<i>Público</i>	45,331	103,530	148,861	7.6%	20.6%	13.5%
<i>Privado</i>	54,709	120,903	175,612	9.1%	24.1%	16.0%
<b>Agua de manantial</b>	<b>12,726</b>	<b>112,497</b>	<b>125,223</b>	<b>2.1%</b>	<b>22.4%</b>	<b>11.4%</b>
<i>Agua de río</i>	10,677	56,058	66,735	1.8%	11.2%	6.1%
<b>Otro</b>	<b>31,598</b>	<b>41,194</b>	<b>72,792</b>	<b>5.3%</b>	<b>8.2%</b>	<b>6.6%</b>
<b>Totales</b>	<b>598,842</b>	<b>501,872</b>	<b>1,100,714</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda (1992). DIGESTYC-MINEC.

**Mapa 7.1**  
**Indicadores de necesidades básicas de agua y saneamiento insatisfechas,**  
**por departamento, según censo de 1992**



La información disponible posterior al Censo se deriva de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. Vale la pena señalar que las categorías utilizadas en las boletas de las encuestas no son las mismas para los distintos años, ni las utilizadas en el Censo de 1992. No obstante, los datos de las encuestas de 1995 y 1999 (que sí permiten comparación) revelan un ligero aumento de la cobertura del servicio domiciliario de agua potable en dicho periodo (Ver Cuadro 7.2), pero también sugieren que, en las zonas rurales, los desafíos por ampliar la cobertura siguen siendo enormes.

**Cuadro 7.2**  
**Fuentes de abastecimiento de agua, según zonas urbana y rural, 1995 y 1999**

	Total		Urbano		Rural	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Servicio domiciliario	546,063	751,549	461,228	615,413	84,835	136,136
Servicio no domiciliario						
<i>Pila / chorro público</i>	140,536	161,704	90,512	116,810	50,024	44,894
<i>Camión</i>	112,051	102,172	73,586	53,608	38,465	48,894
<i>Pozo</i>	144,381	161,269	35,254	37,895	109,127	123,374
<i>Ojo de agua</i>	129,138	123,662	4,301	18,080	124,837	36,777
<i>Se la regalan</i>	63,948	54,857	19,487	9,112	44,461	114,550
<i>Otros medios</i>	33,337	27,935	2,150	9,164	31,187	18,768
<b>Total</b>	<b>1,169,454</b>	<b>1,383,145</b>	<b>686,518</b>	<b>860,082</b>	<b>482,936</b>	<b>523,063</b>

Fuente: Con base en datos de Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de DIGESTYC. Con la misma fuente de información, al cruzar los indicadores de pobreza por la vía de los ingresos familiares y el acceso a servicio domiciliario de agua, es posible hacer una lectura horizontal. Esa lectura refleja que un hogar rural clasificado como no pobre según su ingreso, no necesariamente satisface sus necesidades básicas, sobre todo en las zonas rurales. Precisamente, el 71% de los hogares rurales no pobres, no cuenta con servicio domiciliario de agua potable (Ver Cuadro 7.3).



**Cuadro 7.3: Hogares con servicio domiciliario y no domiciliario de agua potable, según estado de pobreza, 1999**

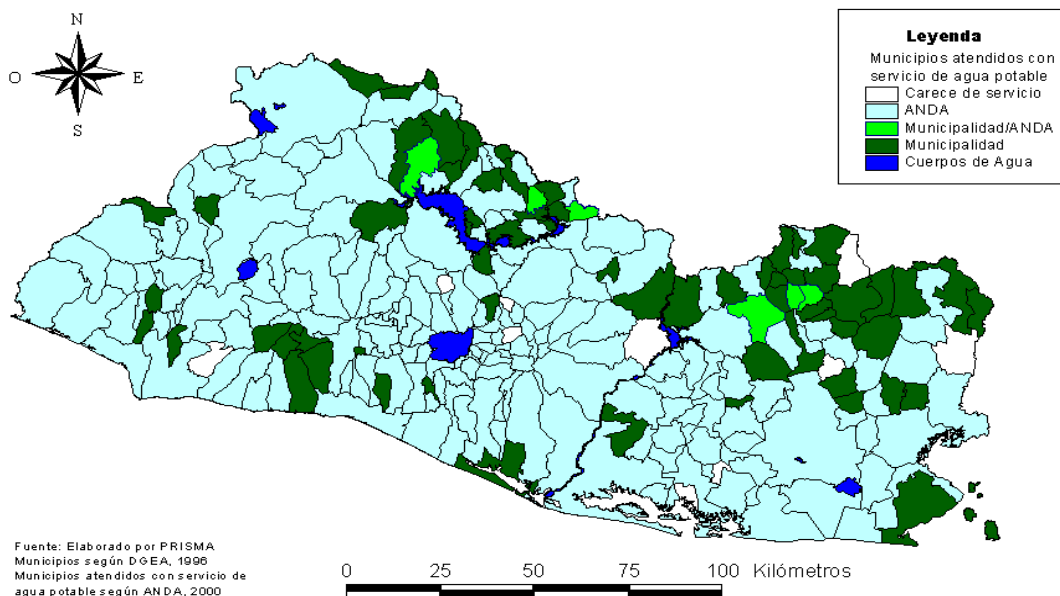
Hogares según estado de pobreza	Hogares con servicio domiciliario de agua	(%)	Hogares con servicio no domiciliario de agua*	(%)	Total hogares
<b>Rural</b>					
No pobres	68,204	29	164,626	71	232,830
Pobres	67,932	23	222,301	77	290,233
<i>Pobreza extrema</i>	31,401	22	113,276	78	144,677
<i>Pobreza relativa</i>	36,531	25	109,025	75	145,556
<b>Total hogares</b>	<b>136,136</b>	<b>26</b>	<b>386,927</b>	<b>74</b>	<b>523,063</b>
<b>Urbano</b>					
No pobres	459,777	80	116,943	20	576,720
Pobres	155,636	55	127,726	45	283,362
<i>Pobreza extrema</i>	42,845	47	47,965	53	90,810
<i>Pobreza relativa</i>	112,791	59	79,761	41	192,552
<b>Total hogares</b>	<b>615,413</b>	<b>72</b>	<b>244,669</b>	<b>28</b>	<b>860,082</b>
<b>Total país</b>					
No pobres	527,981	65	281,569	35	809,550
Pobres	223,568	39	350,027	61	573,595
<i>Pobreza extrema</i>	74,246	32	161,241	68	235,487
<i>Pobreza relativa</i>	149,322	44	188,786	56	338,108
<b>Total hogares</b>	<b>751,549</b>	<b>54</b>	<b>631,596</b>	<b>46</b>	<b>1,383,145</b>

\* Chorro y pila pública, se la regalán, río, camión y otros medios.

Fuente: Con base en datos de Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de DIGESTYC  
**ACCESO AL AGUA POTABLE EN ZONAS URBANAS**

La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es el mayor oferente de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Aunque la presencia nacional de ANDA es amplia (70% de los municipios), su cobertura está concentrada en las principales zonas urbanas. De sus conexiones, la mayoría, a su vez, está concentrada en la región central, y sobre todo en San Salvador. Por otro lado, 10 municipios carecen de servicios de agua potable (Ver Mapa 7.2 y Cuadro 7.4).

**Mapa 7.2**  
**Municipios atendidos con servicios de acueducto a nivel nacional, 1999**



**Cuadro 7.4**  
**Cobertura de población con servicio de agua potable a nivel nacional, 1999**

Población servida por	Urbano <sup>(a)</sup>		Rural <sup>(b)</sup>	
	Conexión domiciliar	Fácil acceso	Conexión domiciliar	Fácil acceso
ANDA	2,554,560	181,605	134,240	253,780
Sistemas Ex-PLANSABAR	0	6,300	388,000	24,110
Municipalidades	72,330	0	0	0
Comunidades autoabastecidas	136,770	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2,763,660</b>	<b>187,905</b>	<b>522,240</b>	<b>277,890</b>
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	<b>3,157,718</b>		<b>3,057,456</b>	
<b>Porcentaje de población atendida</b>	<b>93.47%</b>		<b>26.17%</b>	

Nota explicativa: ANDA multiplica el número de conexiones por 5 (promedio de miembros de familia urbana), en el caso de cobertura urbana, y por 10 (promedio de miembros de familia rural), en el caso de la cobertura rural. De ese modo, a partir de las conexiones registradas, ANDA estima la población cubierta con servicios de abastecimiento de agua.

Fuente: ANDA (2000a).

Una prueba de la tremenda concentración geográfica del servicio proporcionado por ANDA es la atención brindada a la Región Metropolitana de San Salvador. Dicha región agrupa un tercio de la población nacional, pero su abastecimiento absorbe dos tercios del total de agua producida por ANDA. El agua para la región metropolitana proviene de los proyectos Río Lempa y Zona Norte, y de la extracción de los acuíferos del AMSS (Ver Cuadro 7.5).

**Cuadro 7.5:**  
**Producción y consumo de agua en 1999**

Zona o región	Producción Millones de m <sup>3</sup>
Río Lempa (Agua Superficial)	51.3
Zona Norte (Agua Subterránea)	38.9
AMSS (Agua Subterránea)	69.1
Región Central	40.1
Región Occidental	40.8
Región Oriental	27.1
<b>Total</b>	<b>267.3</b>
<b>Consumo</b>	<b>227.0</b>
<b>Pérdidas</b>	<b>40.3</b>

Fuente: ANDA (2000a).

Los servicios nacionales de abastecimiento de agua potable se concentran en los cascos urbanos. Sin embargo, ello no garantiza un acceso pleno, debido a varios problemas: el tiempo promedio de suministro oscila entre 16 y 18 horas diarias, pero existen sectores, como Soyapango, Ilopango y San Marcos, donde el servicio solamente se recibe durante 8 horas diarias, generando problemas de insalubridad y demandando actividades adicionales dentro de los hogares; la calidad del agua no asegura la salud del consumidor, incrementándose el mercado de agua envasada; y el desordenado crecimiento urbano exige ampliación de cobertura en zonas de difícil acceso.



Las disparidades en el consumo de agua potable son muy grandes. Como se aprecia en el Cuadro 7.6, las conexiones residenciales con un consumo menor a los 20 m<sup>3</sup> mensuales (20% de las conexiones y 7% del consumo total) presentan un consumo promedio por persona de 81 litros por día. Por su parte, las conexiones con más de 40 m<sup>3</sup> mensuales (21% de las conexiones y 49% del consumo) generan un consumo promedio por persona de 531 litros por día. Como referencia tenemos que el consumo promedio en Dinamarca, Francia y Holanda es 200 litros/habitante/día, y en Bélgica, Alemania y Portugal es 120 litros/habitante/día (Gómez, 2000a).

**Cuadro 7.6**  
**Consumo de agua del sector residencial en el AMSS, 1999**

<b>Consumo mensual</b> (Metros Cúbicos)	<b>Número de servicios</b>	<b>%</b>	<b>Consumo</b> (Litros/habitante/día)	<b>%</b>
0 a 20	55,395	20	81	7
21 a 40	166,349	59	174	44
41 a más	60,189	21	531	49
<b>Total</b>	<b>281,933</b>	<b>100</b>	<b>231</b>	<b>100</b>

Fuente: Con base en ANDA (2000a).

El acelerado crecimiento urbano y el déficit de abastecimiento de agua han dado paso al surgimiento de comunidades autoabastecidas (colonias y urbanizaciones). Estos sistemas de abastecimiento, construidos por las mismas compañías urbanizadoras, en general, han presentado diversos problemas, que van desde la indefinición de responsabilidades en la gestión (ANDA, comunidad, empresa constructora) hasta la inviabilidad financiera.

Las causas de la deficiencia del servicio son múltiples y varían para cada sistema. Sin embargo, sobresalen las siguientes: la limitada capacidad de producción y la sobre explotación de las fuentes; problemas de operación, mantenimiento y reposición de líneas de conducción; redes de distribución que generan altos niveles de pérdida de agua; ausencia de mecanismos e instrumentos técnicos, operacionales y gerenciales que compatibilicen el régimen de consumo con el de producción (Pocasangre, 1998).

En la actualidad la tarifa oficial de ANDA es de ¢2.00/m<sup>3</sup> (US\$0.23). Sin embargo, por los problemas de calidad, intermitencia del servicio y baja cobertura en ciertas zonas, algunos segmentos de población pagan entre ¢5.00 y ¢8.00 por barril (un metro cúbico equivale a cinco barriles), lo que resulta en un costo de ¢25.00-¢40.00/m<sup>3</sup> (US\$2.86-4.57). ANDA misma vende agua por barriles a distribuidores privados a ¢8.00/m<sup>3</sup>, que es un precio mayor que el de la conexión domiciliar (BID, 1998). Para los distribuidores privados esto constituye una fuente de rentabilidad, ya que el barril se vende hasta por ¢32.00/m<sup>3</sup>.<sup>1</sup>

La ampliación de la cobertura requiere inversiones elevadas. A inicios de los noventa se diseñó un plan para ampliar la cobertura nacional de agua y saneamiento. Ese plan se proponía metas ambiciosas: para el año 2000, una cobertura del 100% en agua y saneamiento para las zonas urbana y rural. La estrategia de financiamiento se basaba en recursos internos complementados con otros externos. El Cuadro 7.7 muestra los recursos invertidos en 1999 y las necesidades de inversión, según OPS, para avanzar en una estrategia de aumento de cobertura de los servicios de agua potable. Existe una clara dependencia del financiamiento externo, aunque los recursos internos no son despreciables. A pesar de ello, la mayor parte de la inversión sigue concentrada en las zonas urbanas.

<sup>1</sup> Un informe reciente (Gómez, 2000) atribuye al mal servicio y a la baja cobertura, el surgimiento y desarrollo de una economía informal del agua.

**Cuadro 7.7**  
**Inversión realizada y necesaria en la cobertura de agua potable**

<b>Concepto</b>	<b>Inversión realizada en 1999 (Miles de ¢)</b>	<b>Inversión necesaria al 2000 (Miles de ¢)*</b>
Total inversión	1,353,087	4,311,125
Financiamiento interno	26.11%	70%
Financiamiento externo	73.89%	30%

\* Tomado de OPS (1994).

Fuente: Elaborado con base en ANDA (2000a).

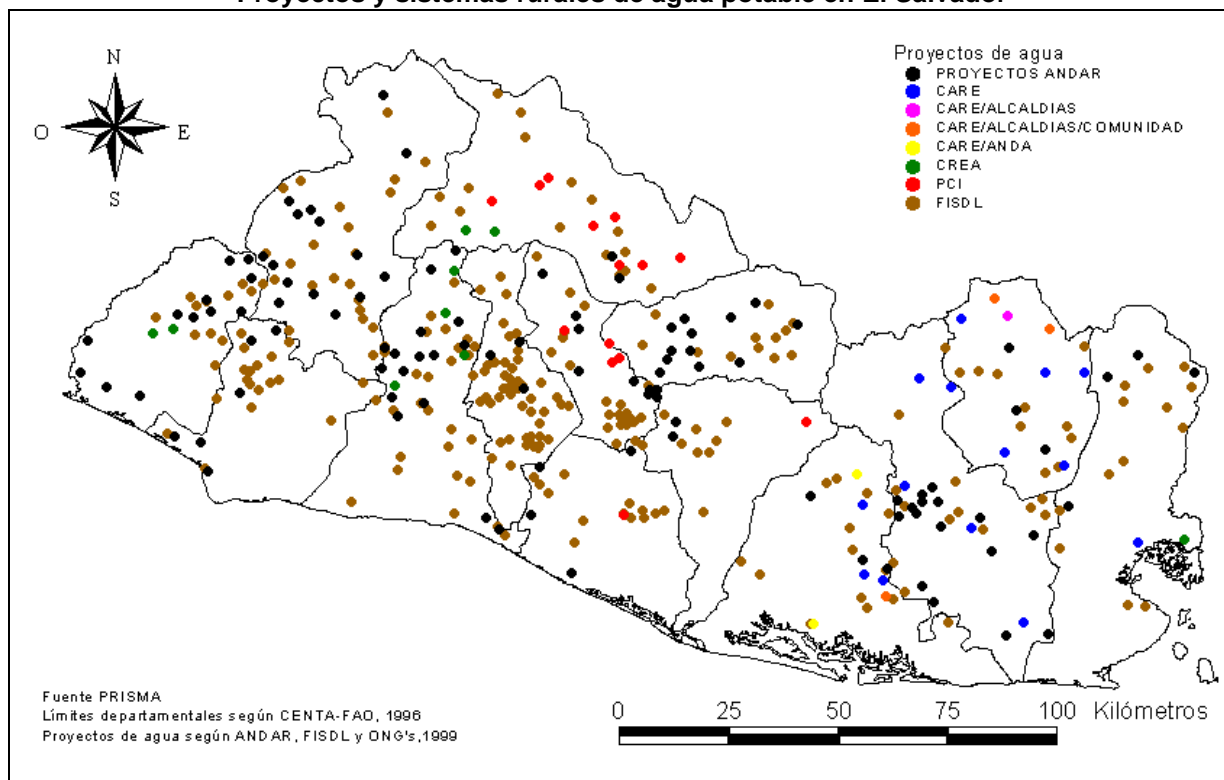
#### ACCESO AL AGUA POTABLE EN ZONAS RURALES

Si bien hay avances recientes, la cobertura de agua potable en las zonas rurales sigue siendo muy baja. En 1962, ante la falta de servicios en esas zonas, el Ministerio de Salud impulsó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural, conocido como PLANSABAR. En 1995, los sistemas de agua potable construidos se trasladaron a ANDA, creándose una gerencia para coadministrar alrededor de 700 sistemas rurales, de los cuales unos 315 habían sido construidos por PLANSABAR.

Muchos de esos sistemas rurales, técnicamente, han llegado al fin de su vida útil y tienen una serie de problemas financieros. Históricamente se administraron a partir de una tarifa fija, que no excedía los diez colones mensuales (US\$1.14). Las juntas directivas fueron quedando a cargo del sistema en la comunidad. Con problemas financieros y técnicos, varias comunidades consideraron necesario coordinar esfuerzos para gestionar apoyos y respuestas a demandas emergentes. En ese contexto surgió la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR). El objetivo estratégico de ANDAR es fortalecer y promover la participación de las comunidades rurales para la defensa del derecho al agua con fines de sostenibilidad y desarrollo.

Además de ANDAR (parte de los sistemas heredados de PLANSABAR) existen otros proyectos financiados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y fuentes de cooperación externa, a través de organizaciones no gubernamentales como CARE, CREA y PCI. En el Mapa 7.3 y el Cuadro 7.8 se presenta la ubicación y una breve descripción de las entidades vinculadas con el abastecimiento de agua en las zonas rurales.

Mapa 7.3  
Proyectos y sistemas rurales de agua potable en El Salvador



Se estima que, en la década de los noventa, el FISDL financió la construcción de unos 400 proyectos de abastecimiento de agua. Generalmente el FISDL financia la obra acordando que la municipalidad o la comunidad administren el sistema. Además, existen esfuerzos importantes, como los proyectos ejecutados por CARE, CREA y PCI, que incorporan la participación de la comunidad en la construcción, operación y manejo de los sistemas y en la búsqueda de mecanismos que los vuelvan financieramente autosostenibles. Tarifas relativamente mayores, así como mecanismos de transparencia y registros contables son característicos en este tipo de sistemas.

Por el hecho de haber varios prestadores del servicio de abastecimiento de agua, los problemas son heterogéneos. En las distintas modalidades de gestión de los sistemas, son los usuarios quienes operan como observadores de la calidad del servicio, denunciando los inconvenientes. Sin embargo, no se cuenta con una institución que regule a los diferentes prestadores para garantizar una buena calidad del servicio al consumidor. Más bien, existe la tendencia a que la comunidad resuelva los problemas, sean estos técnicos, financieros o administrativos.

**CAPÍTULO 7**  
**TEMA ESPECIAL: LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL SALVADOR**

**Cuadro 7.8: Instituciones vinculadas con la gestión de sistemas de agua y saneamiento rural**

Entidad	Naturaleza	Política	Tipo de sistema	Participación de la comunidad	Sistema tarifario
PLANSABAR, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS	Dependencia gubernamental liquidada a finales de 1995	Suministro de agua potable y letrinas en áreas rurales.	Sistemas con redes por gravedad y cantareras públicas, por bombeo electromecánico con cantareras públicas y conexiones domiciliarias. Letrinas.	Durante la ejecución: mano de obra no calificada como excavación, compactación, acarreo de materiales.	Cuota fija establecida por decreto legislativo.
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Creado en 1990, financiado obras de desarrollo social	Provisión de agua potable. Los estudios y las obras son realizados por consultores independientes, generalmente	Agua potable: limitado a ampliaciones, rehabilitaciones, pequeños sistemas por gravedad, sistemas por bombeo electromecánico. Letrinas y pequeños sistemas de alcantarillado	Administrar los acueductos, bajo asesoría técnica.	Cuota sugerida a la comunidad, posteriormente ésta se ajusta según la capacidad de pago de la comunidad y su participación.
Las ONG: CREA, CARE, PCI, UE	CREA (empresa privada). Resto (organismos no gubernamentales)	Provisión de agua potable a comunidades rurales, en su mayoría seleccionadas por USAID. Metodología participativa.	Agua potable: bombas manuales, sistemas con redes por gravedad y bombeo electromecánico. Letrinas: abonera, de cierre hidráulico, fosa ventilada	Involucramiento de la comunidad desde la etapa de los estudios previos, ejecución de obras, adiestramiento, administración, y operación de los servicios.	Es calculada por el organismo no gubernamental, cubriendo los costos de producción, operación, mantenimiento, y reposición de equipos.
Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA	Entidad del Estado insertada en la estructura organizativa de ANDA, creada en junio de 1995.	Rehabilitación y coadministración de 308 sistemas que fueron ejecutados por PLANSABAR, proveer servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a comunidades rurales.	Agua potable: bombas manuales y sistemas con redes por gravedad y bombeo electromecánico. Letrinas: aboneras, con sello hidráulico y fosa seca ventilada.	Involucrar a la comunidad es una política básica de la gerencia.	
Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a	Integrado por 28,491 socios organizados en 102 proyectos rurales de agua pota-	Desarrollo sostenible de los sistemas de agua potable mediante el fortalecimiento técnico, financiero, y organizativo.	Agua potable: sistemas por gravedad y bombeo, de conexión domiciliar y cantarera.	La comunidad administra los sistemas, y su organización busca apoyo en las instancias públicas	Tarifa ajustada para recuperación de costos, de acuerdo a capacidad de pago de comunidades. Tie-

nivel Rural, ANDAR.	ble, construidos por PLANSA-BAR.	para el buen funcionamiento de los sistemas.	nen subsidio hasta 2002 para energía eléctrica por decreto legislativo.
---------------------	----------------------------------	--	---

Fuente: Elaborado con base en Linares y Martínez (1998) y ANDAR (1999)

#### IMPACTO DEL DÉFICIT DE COBERTURA DE AGUA POTABLE EN LAS MUJERES Y LA NIÑEZ

La falta de servicios y/o conexiones de agua potable afecta de manera distinta a hombres, mujeres y niñas. Donde no hay servicios de agua potable son las mujeres y las niñas quienes asumen la responsabilidad del abastecimiento, ya que, por ser una actividad doméstica, suele atribuírsele al género femenino, constituyendo un elemento más que amplía la brecha de inequidad genérica. La falta de cobertura y la escasez de agua obligan a que, cada vez más, las mujeres y las niñas ocupen una parte importante de su tiempo diario (hasta 4 horas al día) para abastecerse de cantidades mínimas del líquido. Este problema se complica, dado que en las distintas regiones no se garantiza que las fuentes de agua mantengan una calidad apta para el consumo humano. Por consiguiente, en la mayoría de hogares que carecen de servicios de agua potable, en general, la mujer es la mediadora entre la fuente y el consumo.

Un diagnóstico sobre la participación de la mujer en la obtención del agua, en la zona norte de San Salvador (Halsband, 1994), encontró que en un 66% de los casos es la mujer quien debe resolver las necesidades de agua del grupo familiar, generalmente acompañada por sus hijos menores de edad (24%), y por sus hijas mayores de 15 años (21%). Además de carecer de fácil acceso al agua potable y de capacidad de pago para abastecerse en el mercado informal, las mujeres tienen que recorrer mayores distancias para asegurar el abastecimiento, situación que se complica en época de verano. El Cuadro 7.9 da una idea del tiempo que debe ser invertido para abastecerse de agua.

**Cuadro 7.9**  
**Tiempo invertido para abastecimiento de agua en 18 municipios de El Salvador**

	1 hora	1 a 4 horas	Medio día
Chorro público o cantarera	70.43%	21.30%	2.61%
Pozos comunitarios	48.57%	32.86%	10%
Fuentes abiertas	60.25%	34.38%	4.42%

Fuente: GreenCOM (1998)

La tarea del abastecimiento de agua no es valorada económica ni socialmente. Y como no tiene remuneración, ello impacta directamente en la condición de pobreza de las mujeres, ya que con mucha frecuencia carecen de poder y se encuentran recargadas por el trabajo doméstico (entre los que está el acarreo de agua), además de sus roles comunitarios.

Las circunstancias anteriores, junto con la falta de acceso a tierra, al crédito y a mejores oportunidades de empleo, limitan la capacidad de las mujeres para luchar contra la pobreza por sí mismas y con sus familias (PNUD-IDH, 1997). Desde la perspectiva del desarrollo humano, esta situación de pobreza plantea una negación de oportunidades para que las mujeres opten por una mejor calidad de vida.

Entre los factores que dificultan la obtención de agua en la zona rural están: fuente alejada de la vivienda; inseguridad personal y riesgo por maleantes; caminos accidentados hacia la fuente. Además, el tiempo dedicado al transporte de agua (que no es remunerado) minimiza la participación en actividades productivas y/o remuneradas. En el caso de las niñas, el tiempo que dedican al

acarreo de agua repercute en la asistencia a la escuela. En general, la cantidad de agua “acarreada” es insuficiente para todo el grupo familiar (Halsband, 1994).

La participación de la mujer es un elemento clave para la construcción y funcionamiento de los sistemas rurales de agua, ya que son ellas las beneficiarias más directas del abastecimiento. Hasta ahora, sin embargo, su participación en la administración de los sistemas ha sido baja (Ver Cuadro 7.10).

**Cuadro 7.10**  
**Participación de la mujer en la administración de proyectos de agua potable, 1999**

Ejecutor	Usuarios que aceptan participación de la mujer (%)	Participación de la mujer en administración de sistemas		
		Hom-bres	Muje-res	%
CARE	86	98	20	17
CREA	82	57	5	8
PCI	91	69	14	17
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>224</b>	<b>39</b>	<b>15</b>

Fuente: USAID (1999).

### **CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES**

El agua y la salud son dos dimensiones inseparables para la población. La disponibilidad de agua de calidad es una condición indispensable para la vida: más que cualquier otro factor, la calidad del agua condiciona la calidad de la vida. (OMS-OPS, 1999)

La contaminación disminuye significativamente la disponibilidad del agua. Los vertidos residuales domésticos e industriales, así como la disposición inadecuada de desechos sólidos y la aplicación de agroquímicos, pesticidas y plaguicidas en la agricultura constituyen fuentes permanentes de contaminación del agua. Hay contaminación tanto en aguas subterráneas como superficiales, siendo éstas últimas las que presentan mayor vulnerabilidad.

La reducción de la contaminación exige una cultura del “ciclo de uso del agua”. Esta idea de ciclo hace referencia al uso, reciclaje y reutilización del agua para los diversos fines, sin que ello comprometa la salud humana ni las condiciones de reproducción de los ecosistemas. En El Salvador no existe esta cultura, y el agua que se utiliza se descarga prácticamente sin procesos previos de tratamiento.

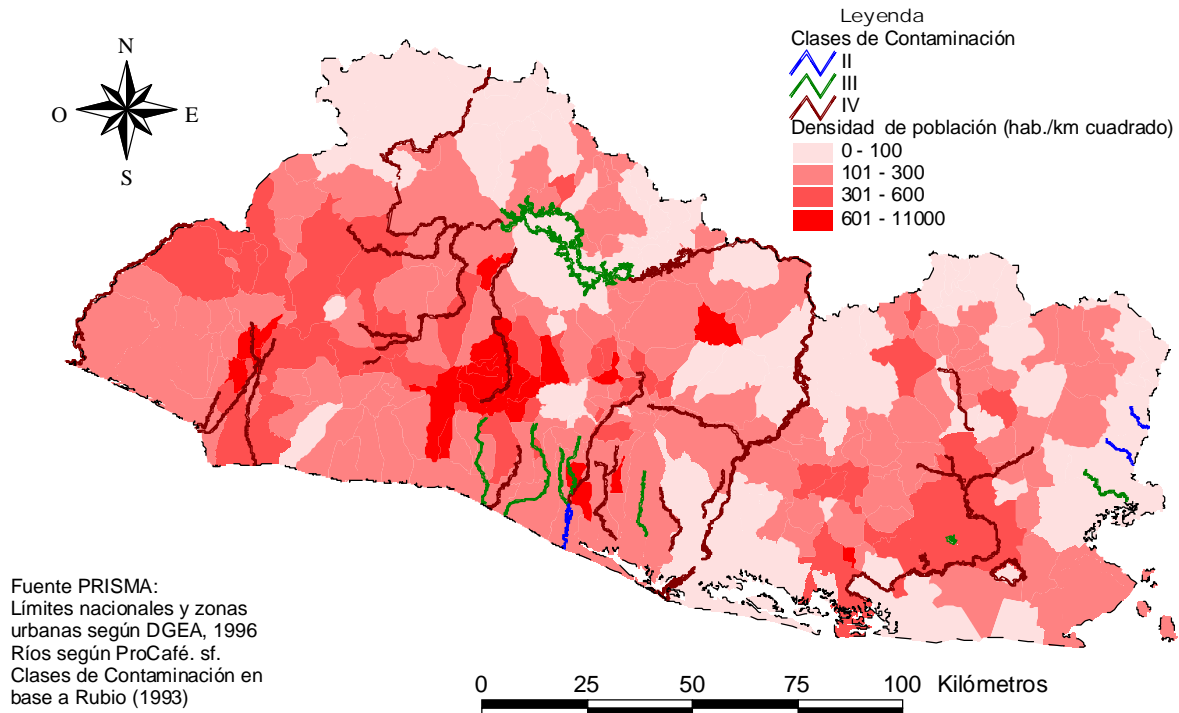
### LOS ESFUERZOS DEL PASADO POR MONITOREAR LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

Entre 1971 y 1972, ANDA realizó un análisis de la calidad de aguas superficiales con el objeto de identificar fuentes potenciales de abastecimiento de agua potable. Los resultados reflejaron la necesidad de atender de manera inmediata los problemas de contaminación de los ríos Acelhuate, Suquiapa, Sucio, Lempa –desde Río Suquiapa, aguas abajo, hasta el cruce de la Carretera Panamericana– y el Río Grande de San Miguel –en el tramo adyacente a la ciudad de San Miguel– (Rubio, 1993). Desde entonces ya se observaba la relación directa entre el proceso de urbanización y sus efectos sobre la calidad del recurso hídrico, sobre todo superficial en las diversas cuencas hidrográficas.

Entre 1976 y 1978, el Servicio Hidrológico de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables generó información sobre la calidad físico-química y bacteriológica de los principales cuerpos de agua. Como primer paso se elaboró una norma para la clasificación, con el objeto de utilizarla como patrón general para definir o indicar de manera preliminar la factibilidad de que un río fuese utilizado para uno o varios usos, o para señalar su grado de contaminación. La aplicación de la norma reflejó que los principales ríos presentaban serios problemas de contaminación, lo que limitaba su uso potencial no sólo para consumo humano, sino también para riego agrícola, piscicultura y abrevaderos (Ver Mapa 7.4). El impacto de las aguas residuales domésticas determinó, en gran medida, la caracterización de la calidad de la mayoría de los ríos analizados. De ahí que se sugiriera implementar sistemas de tratamiento de aguas negras para disminuir el impacto contaminante en los ríos.

En 1980 se estableció el Programa de Monitoreo Hidrobiológico para el Estudio Sistemático de la Calidad de las Aguas Superficiales en el marco del Plan Maestro de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (PLAMDARH). En el programa de monitoreo colaboraron el Servicio Hidrológico, ANDA y la Dirección General de Recursos Pesqueros. De acuerdo a los resultados, so-

**Mapa 7.4**  
**Densidad de población y calidad de ríos seleccionados, 1976-1978**





lamente 3 de las 23 estaciones de muestreo expusieron que había buena calidad biológica y que la situación ecológica de los ríos correspondientes no estaba alterada. Las 20 estaciones restantes indicaron alteración biológica y ecológica de los ríos analizados.

En 1982, el PLAMDARH publicó los resultados del análisis de los principales problemas de contaminación de las aguas, señalando la evacuación de los vertidos industriales y municipales como las causas más importantes. De hecho, en todas las regiones hidrográficas se encontraron problemas de contaminación bacteriológica, por lo que recomendaba la descontaminación previa para usar el agua con fines domésticos.

#### LOS ESCASOS ESFUERZOS RECIENTES POR ESTUDIAR LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

La contaminación del agua constituye uno de los principales problemas ambientales, pero el Estado salvadoreño ha perdido buena parte de la capacidad para monitorearla y darle seguimiento. En la década de los ochenta se debilitaron los esfuerzos sistemáticos de monitoreo de la calidad del agua, y los estudios específicos disponibles son limitados en su alcance y duración, en tanto que los problemas de contaminación se han ampliado y profundizado, tal como señalaba el Banco Mundial en 1994 (World Bank, 1994). Los esfuerzos recientes por analizar la calidad del agua han estado menos vinculados a las instituciones gubernamentales que en el pasado. Mientras tanto, los escasos estudios existentes resaltan el avance de la contaminación del agua. Por ejemplo, un estudio auspiciado por AID, realizado por el Programa de Monitoreo de Aguas Superficiales y Subterráneas en la Cuenca entre La Barra de Santiago y El Imposible, encontró que existía contaminación fecal a lo largo del área muestreada (unos 366 km<sup>2</sup>) y altas concentraciones de boro y arsénico en suelos de la zona adyacente al canal de transporte de aguas residuales de la planta geotérmica de Ahuachapán (WASH, 1993).

En 1996, la Universidad Técnica Latinoamericana, con apoyo financiero del Fondo Ambiental de El Salvador, analizó la calidad del agua para fines de riego y de consumo humano en el Valle de Zapotitán. Con 21 puntos de muestreo sobre los ríos Sucio y Agua Caliente, y sus tributarios, se encontró que los parámetros analizados (recuento microbiológico, oxígeno disuelto, sólidos suspendidos y turbidez, nitrógeno amoniacal, y demanda bioquímica de oxígeno) rebasaban los niveles permisibles. El 100% de las aguas resultaron contaminadas microbiológicamente en grados alarmantes (UTLA-FONAES, 1996).

La Investigación Aplicada sobre el Impacto Ambiental de la Contaminación del Agua en las Cuencas de los Ríos Sucio, Acelhuate y Cuaya, realizada por la UCA con auspicio de FIAES, encontró que 50% de la población asentada en dichas cuencas consume agua no potable. Aplicando la clasificación inglesa para la calidad del agua, este estudio encontró que todo los ríos de las cuencas se ubican en el rango de pobre a pésima calidad. En las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas se encontró cadmio y plomo en cantidades no aceptables según diferentes normas de calidad. Aplicando diversas metodologías para determinar la vulnerabilidad de los recursos hídricos en las cuencas estudiadas, la investigación UCA-FIAES recomendó atender urgentemente la contaminación de la manera siguiente: eliminación del fósforo contenido en cuerpos hídricos con carácter eutrófico, como la laguna Chanmico y laguna de Caldera; determinar como zonas sensibles aquellos recursos de agua superficial que se destinan a la obtención de agua potable, como los ríos Cuaya, Jutiapa y San Antonio; protección de acuíferos que abastecen al Área Metropolitana de San Salvador, como el Opico-Quezaltepeque, ya que la evaluación indica que el agua subterránea tiene un alto riesgo a la contaminación y a la sobreexplotación (UCA-FIAES, 1998).

Una investigación más reciente, ejecutada por FUSADES y auspiciada por FIAES, analizó la contaminación del Río Lempa y sus principales afluentes: ríos Suquiapa, Acelhuate y Quezalapa. De un total de 144 muestras, FUSADES concluyó que la contaminación del Lempa se debía a las aportaciones provenientes de los alcantarillados de los centros urbanos, así como también de los lixiviados de los desechos sólidos arrastrados, que poseen fuertes cargas de contaminantes orgánicos, inorgánicos y microbiológicos. El estudio recomendó mantener, por un período mínimo de cinco años, un programa de monitoreo de la contaminación de los puntos analizados y ampliarlo a

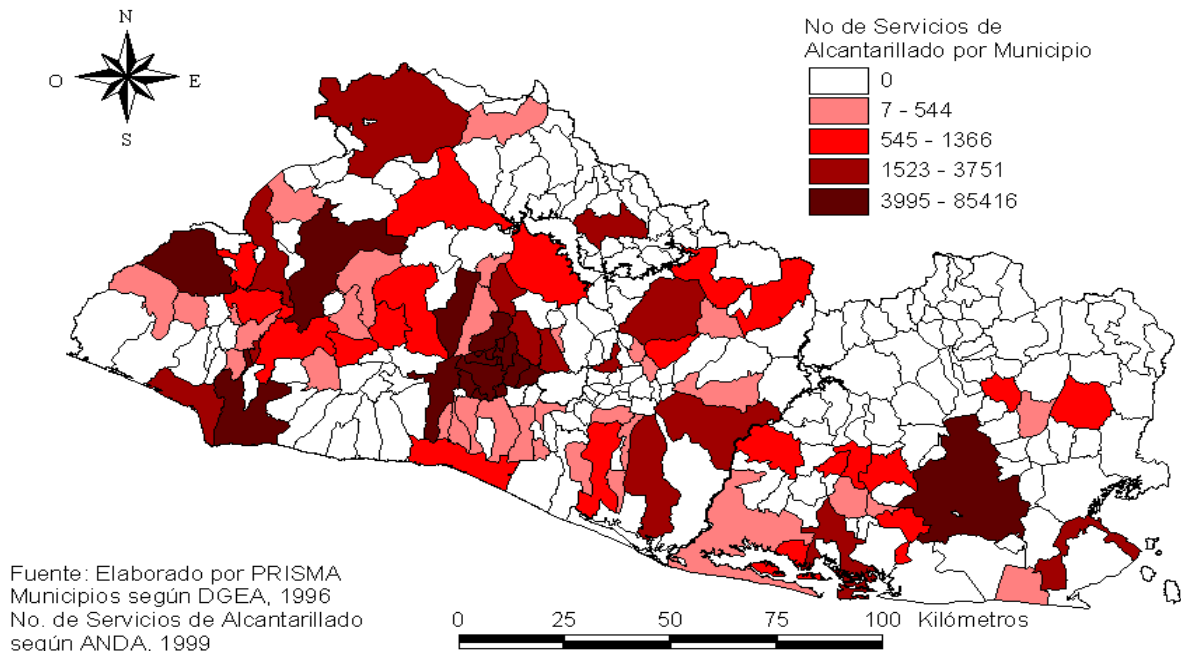
las zonas de descargas de los ríos Sucio y Acahuapa. Asimismo, se recomendó la inclusión de estudios epidemiológicos, apoyados con información del Ministerio de Salud, para poder relacionar con más exactitud los niveles de contaminación con la incidencia de enfermedades transmisibles por el agua (FUSADES-FIAES, 2000).

Los distintos estudios y análisis de la calidad del agua reiteran que los desechos domésticos, industriales, agroindustriales y agrícolas son las principales fuentes de contaminación. En el caso de las aguas servidas domésticas, la poca cobertura de alcantarillas complica la contaminación hídrica. Del total de municipios, solamente 82 cuentan con servicios de alcantarillado sanitario en las zonas urbanas. (Ver Mapa 7.5)

Estimaciones de ANDA indican que la totalidad de servicios nacionales de alcantarillado dan cobertura a 2,008,930 personas (ANDA, 2000a). Las tres cuartas partes de ese total se concentran en los departamentos de San Salvador (63.5%) y La Libertad (10.8%). Se consideraba que sólo entre 2% y 3% del caudal de aguas residuales recibe algún tipo de tratamiento antes de ser lanzadas a ríos o quebradas (OPS-UNICEF, 2000). En el caso de los vertidos industriales, solo una cuarta parte de unas mil industrias grandes (como las de carnes, pescado, ingenios, beneficios de café y textiles) utilizaba procesos de tratamientos de aguas servidas, pero con tecnologías rudimentarias. Un 90% de las industrias de San Salvador vertían sustancias altamente tóxicas sin ningún tratamiento previo (FUSADES, 1997). Un estudio del impacto ambiental de la microempresa, desarrollado entre diciembre de 1998 y febrero de 1999, encontró que dos tercios del universo estudiado tenían impactos ambientales negativos clasificados como moderados y neutrales. Un tercio se ubicaba en la categoría de microempresas con impactos ambientales negativos significativos, que incluye la contaminación de cuerpos de agua como consecuencia de verter directamente residuos líquidos y sólidos (Cano, 1999).

Los desechos industriales que, en general, se concentran en las principales zonas urbanas y periurbanas, se "eliminaban" de la siguiente manera: 69% se vertía directamente a los desagües; 17% directamente a fuentes de agua como arroyos, ríos y al océano; y 10% se depositaba en los drenajes pluviales. Se estimaba que sólo el 4% restante era sometido a tratamiento previo (PRIDE, 1996). Para 1995, el Ministerio de Salud enumeró un total nacional de 1,610 industrias y agroindustrias, de las cuales 199 trataban sus vertidos antes de descargarlos al sistema de alcantarillado u otro cuerpo receptor; 1,270 no hacían tratamiento previo; y unas 113 no tenían vertidos (28 industrias no fueron clasificadas). De las industrias que contaban con sistemas de tratamiento previo no se recopiló información sobre el funcionamiento, el rendimiento de las plantas, ni sobre el tipo y las cantidades de concentraciones de contaminantes (SEMA, 1997).

**Mapa 7.5**  
**Distribución de los servicios de alcantarillados por municipios, 1999**



Fuente: Elaborado por PRISMA  
Municipios según DGEA, 1996  
No. de Servicios de Alcantarillado  
según ANDA, 1999

La urbanización y la concentración de la población profundizan la contaminación del agua. Es así no sólo por los vertidos líquidos, sino también por la cantidad de desechos sólidos que se producen en los centros urbanos, ya que adolecen de procesos y métodos adecuados de tratamiento y disposición final. Según el Análisis Sectorial de Residuos Sólidos (MSPAS-OPS/OMS, 1998), de los 262 municipios del país, solamente 132 cuentan con servicio de recolección de desechos sólidos. En su mayoría, los municipios sin ese servicio son los que no llegan a 5,000 habitantes urbanos, y la infraestructura vial, de servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y transporte son aún limitados. Esto, junto a la baja recolección municipal en las áreas rurales, explica lo relegado que está el servicio de recolección y manejo de desechos sólidos. Los residuos sólidos no recolectados generalmente terminan depositados en ríos o quebradas, y la mayoría de los sitios de disposición final contaminan fuentes de agua superficial y subterránea. Con excepción del relleno sanitario de Nejapa, los sitios de disposición final de residuos sólidos no cuentan con autorización sanitaria.

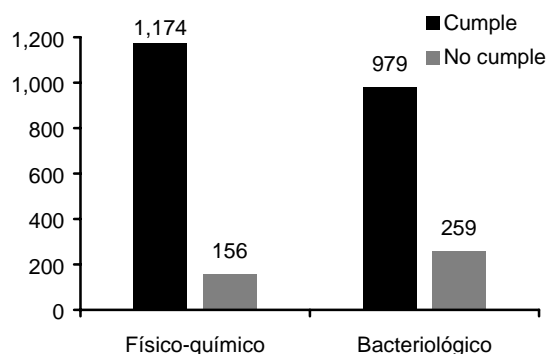
### IMPACTOS DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

Los impactos socioeconómicos de la contaminación del agua son variados. Aunque la información es escasa, existen indicadores que evidencian los impactos directos a la salud humana derivados de la contaminación. El monitoreo del Programa de Vigilancia de la Calidad del Agua del Ministerio de Salud refleja que la calidad del agua potable tiende a mejorar respecto a la contaminación bacteriológica. Según ese programa, en 1998, de 2,098 muestras nacionales, el 13% resultó fuera de la norma; en tanto que para 1999, de 2,253 muestras, el 8.7% estuvo fuera de la norma. Sin embargo, departamentos costeros como Sonsonate, La Paz y Ahuachapán reflejaron un deterioro en la calidad del agua potable por los efectos de las inundaciones del huracán Mitch, en 1998. ANDA también analiza la calidad del agua que sirve a la población; para 1999 analizó 2,368 muestras en lugares de potabilización (producción) de agua y 6,574 muestras en la red de distribución (agua servida a la población). Los resultados se resumen en los Gráficos 7.1 y 7.2.

**Gráfico 7.1**

**ANDA: Análisis de la calidad del agua en la fase de producción, 1999**

(Número de muestras, según tipo y resultado de análisis)



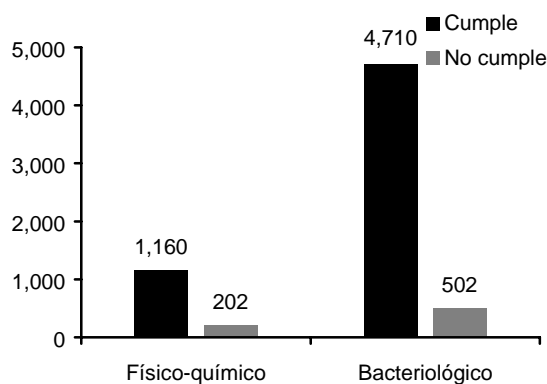
Muestras tomadas en fuentes o en proceso de potabilización

Fuente: ANDA (2000a)

**Gráfico 7.2**

**ANDA: Análisis de la calidad del agua en la red de distribución, 1999**

(Número de muestras, según tipo y resultado de análisis)



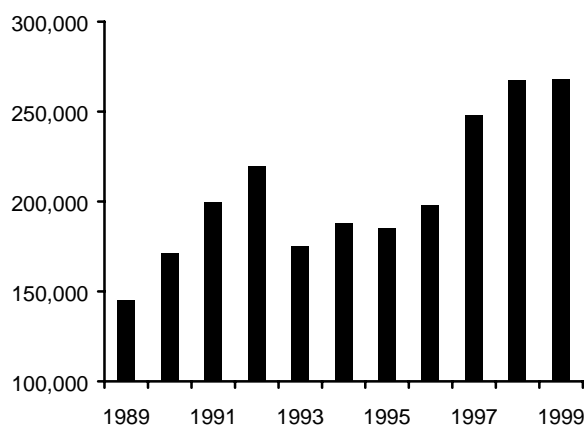
Muestras tomadas en puntos de las redes de distribución (agua que llega a los usuarios)

Fuente: ANDA (2000a)

Si bien los resultados de los análisis de la calidad del agua realizados por el Ministerio de Salud y por ANDA reflejan índices moderados de contaminación, la tendencia mostrada por la incidencia de enfermedades de origen hídrico es preocupante. En los noventa, las enfermedades diarreicas y los casos de parasitismo intestinal crecieron aceleradamente. Con relación a lo observado en 1989, los casos de enfermedades diarreicas crecieron en 85%, en tanto que los de parasitismo intestinal aumentaron más del doble (Ver Gráficos 6.3 y 6.4).

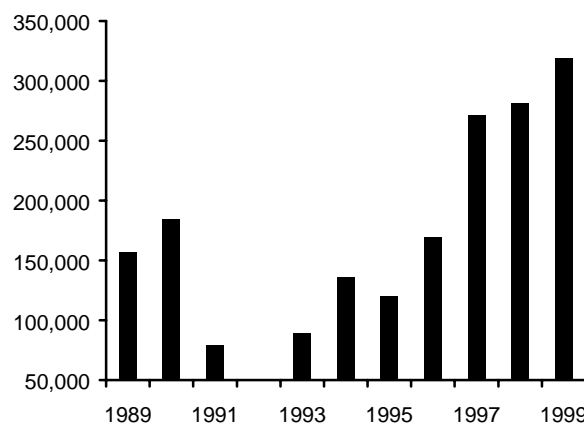
Las enfermedades de origen hídrico muestran una tendencia creciente, lo cual, obviamente, tiene una relación directa con la población que carece del servicio de agua potable.<sup>2</sup> FUSADES ha estimado que casi 12,000 niños mueren cada año como resultado de enfermedades diarreicas ocasionadas por la conjugación de varios factores, entre los cuales están: ingerir aguas contaminadas, malas condiciones de higiene, consumo de alimentos contaminados, y la falta de un sistema de recolección y tratamiento de aguas negras y desechos sólidos, todo lo cual se conjuga con la mala nutrición y los pobres cuidados de salud (FUSADES, 1997).

**Gráfico 7.3**  
**Casos de enfermedades diarreicas 1989-1999**



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Reporte Epidemiológico Semanal.

**Gráfico 7.4**  
**Casos de parasitismo intestinal 1989-1999**



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Reporte Epidemiológico Semanal.

#### INTENTOS Y PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA

En 1981 se formuló una propuesta para resolver el problema del Río Acelhuate, el más contaminado del país. Si bien la propuesta trató de abordar el problema de una manera integral, más allá del diagnóstico no hubo mayores avances. De hecho, el Plan de Manejo para la Cuenca del Río Acelhuate (Land Resources Development Centre, 1981) nunca se ejecutó. Para 1993, retomando parcialmente dicha propuesta, se formuló un diagnóstico y plan de acción para el saneamiento de los ríos del Área Metropolitana de San Salvador y para el manejo de la cuenca del Río Acelhuate. Los componentes del plan eran: el saneamiento ambiental de la cuenca del Río Acelhuate; la reestructuración del sector agua; y el ordenamiento territorial. Sólo el saneamiento de la cuenca del Río Acelhuate requería de unos US\$ 100 millones, para financiar el tratamiento de las aguas negras e industriales vertidas a la cuenca (Pons y otros, 1993).

A inicios de los noventa también se diseñó el Plan Nacional de Saneamiento 1991-2000. Además de las metas de cobertura en los servicios de agua potable, este Plan buscaba, para el año 2000, que el máximo posible de la población contara con servicios de saneamiento (urbano y rural), como medio para mejorar la salud y el bienestar de la población (AID-BID-CARE-CONADE-OPS/OMS, 1994). Posteriormente, a través de dos operaciones propuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo, se diseñaron acciones para el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de la cali-

<sup>2</sup> Dos estudios de la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador encontraron altos niveles de contaminación por coliformes totales y fecales en el agua potable consumida en Mejicanos y Soyapango, concluyendo que el agua no presentaba condiciones aptas para el consumo humano (Ramos y otros, 1998; Pineda y otros, 1998).

dad del agua y propuestas metodológicas para replantear el marco institucional relacionado con la gestión de la calidad: el Subcomponente de Monitoreo de la Contaminación Hídrica (que está siendo ejecutado como parte del Programa Ambiental de El Salvador) y el propuesto Programa de Descontaminación de Áreas Críticas, que incluía un sub-componente de apoyo al marco regulatorio ambiental específico para la contaminación hídrica. Sin embargo, los recursos del préstamo del BID a este programa se reorientaron a la reconstrucción cuando se dio la correspondiente ratificación legislativa, en febrero de 2001.

Esfuerzos recientes por actualizar el marco normativo han derivado en instrumentos importantes para la gestión de la contaminación, entre ellos están los siguientes: la Ley del Medio Ambiente, el Reglamento Especial de Aguas Residuales, el Reglamento Especial Sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos, y el Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental. Esos instrumentos constituyen un marco regulatorio que complementa roles y mandatos pre-existentes en materia de contaminación del agua (Ver Recuadro 7.1). Por otra parte, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) adaptó la Guía para la Calidad del Agua Potable, de la Organización Mundial de la Salud, y elaboró la Norma Salvadoreña Obligatoria para la Calidad del Agua Potable. Esta última estableció los valores recomendados para la calidad del agua, procedimientos, registros, frecuencia mínima de muestreo y métodos estandarizados para el uso de entidades municipales u otras de carácter público encargadas de velar por el servicio de agua potable. La Norma Obligatoria debe ser cumplida por las empresas o instituciones (públicas y privadas) que abastecen o comercializan el agua (MSPYAS-CONACYT-COSUDE, 1999). El Ministerio de Salud es el responsable de vigilar el cumplimiento de la Norma.

También se han elaborado propuestas para enfrentar la contaminación industrial. La Propuesta de Plan de Manejo de los Recursos Naturales de la Cuenca del Lago de Ilopango (FIAES-Fundación Amigos del Lago de Ilopango, 1998) incluyó un programa para la determinación de los niveles de contaminación producida por los procesos industriales en la cuenca, y la búsqueda de alternativas técnicas para disminuir los efectos de la contaminación (dentro y fuera) de las industrias.

**Recuadro 7.1**

**Marco institucional para regular la contaminación del agua**

Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Es normal que ANDA se ocupe de la calidad de las aguas que entran en los sistemas de acueductos. Sin embargo, su intervención en la evaluación de la calidad de sus vertidos, no satisface los requisitos de imparcialidad exigidos por una auditoría ambiental. En efecto, no hay independencia entre la institución responsable del tratamiento y la que verifica la calidad de los vertidos, pues ANDA realiza las dos actividades.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). A través de la Dirección General de Salud Vegetal y Animal, el MAG juega un papel en cuanto a la calidad de las aguas residuales de riego. Esta Dirección administra la entrada y salida de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario, así como su calidad y métodos utilizados. Sin embargo, no regula la cantidad que usan los agricultores de estos productos. En consecuencia, la contaminación a partir de pesticidas, fertilizantes y otros productos agropecuarios está controlada en el ámbito nacional pero no en el local o individual.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Es el responsable de asegurar la calidad del agua para consumo humano a fin de prevenir enfermedades de origen hídrico. Los recursos para evaluar la calidad del agua en los cuerpos receptores y para controlar las actividades de saneamiento y obras de ingeniería no son suficientes para un monitoreo constante y un análisis profundo. El Ministerio no logra controlar las descargas en los cuerpos receptores tanto respecto de la cantidad como de la calidad.

Municipalidades. Tienen la posibilidad de manejar su propio servicio de conducción y de tratamiento, así como de intervenir en la gestión, pero la falta de recursos financieros y capacidad técnica limitan su poder de acción. Algunas de las municipalidades decidieron ir adelante con su propia red de acueducto, pero ninguna experiencia ha sido intentada con las aguas residuales.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Es responsable de asegurar que la calidad del agua se mantenga dentro de lo establecido en las normas técnicas de calidad ambiental. También debe asegurar que todos los vertidos de sustancias contaminantes sean tratados previamente por quien los ocasione. Y debe vigilar que en toda actividad de reutilización de aguas residuales, se cuente con el permiso ambiental correspondiente. El MARN, en coordinación con el Ministerio de Salud y demás autoridades competentes en materia de normatividad del uso o protección del agua, el aire y el suelo, establecerán la capacidad de estos recursos como medios receptores, priorizando las zonas del país más afectadas por la contaminación.

Fuente: Elaborado en base a SEMA (1997) y Ley del Medio Ambiente (1998).

También hay propuestas para la creación de instrumentos económicos, tales como incentivos y desincentivos para la descontaminación del agua. Tarifas por uso (de recursos como el agua), cobros por contaminación, cobros por productos, sistemas de depósitos y devolución, bonos de desempeño ambiental y permisos transables de emisión son algunos de los instrumentos económicos que se han estado planteando por parte del sector privado para la gestión de la contaminación en general, incluyendo el agua (FUSADES, 1997b). Un estudio reciente profundizó en los lineamientos planteados por FUSADES en 1997 y se enfocó en la contaminación hídrica. Analizó instrumentos como permisos de descarga, cargos por vertidos o cobros por descarga, sobre-cargo por aguas servidas y tarifa de agua (Restrepo, 2000). Sin embargo, tal como se discute en el Recuadro 7.2, el creciente interés por emplear instrumentos económicos en la gestión de la contaminación del agua no se ha acompañado de propuestas de soporte institucional. Lo anterior es crítico, pues la implementación de los instrumentos económicos requiere de una serie de condiciones y capacidad institucionales para que los primeros operen eficientemente.

Los instrumentos voluntarios, como los sistemas de gestión ambiental enmarcados en las normas ISO 14000, son bastante desconocidos por el sector industrial salvadoreño. Existen esfuerzos por introducir equipos y sistemas de protección que hagan más eficiente el uso de materias primas en los procesos productivos (Chávez y Cañas, 1999), y se tiene un conjunto no despreciable de actividades y proyectos desarrollados entre la mediana y pequeña empresa, con entidades nacionales y de cooperación externa, como se muestra en el Cuadro 7.11.



**Cuadro 7.11:**  
**Proyectos vinculados con la mediana-pequeña empresa y el medio ambiente**

<b>Proyecto/ejecutor</b>	<b>Descripción</b>
Sello Verde (MARN, FIS-DL, FOMMI)	Otorga en forma gradual el Sello Verde a las industrias que demuestren una cultura empresarial que aplica medidas de minimización de impacto ambiental, tecnologías limpias, higiene y seguridad de trabajo dentro de sus respectivos procesos de producción, de tal forma que se vean incentivados a utilizar los apoyos financieros, de capacitación y técnicos disponibles. Busca divulgar estos resultados a los consumidores. Trabajo con empresas con tamaño menor o igual a 50 empleados e incluyen 15 sectores (de producción) clasificados como contaminantes según el código CIIU. De 100 empresas que solicitaron el Sello Verde, se les concedió a 11.
Pro Empresa (Swisscontact, COSUDE)	Consiste en fortalecer el mercado de servicios empresariales utilizando un sistema de bonos. El grupo meta al que se dirigen son las unidades económicas con un tamaño entre 10 a 100 empleados. Trabajan con los sectores alimentos, metal mecánica, automotriz y químico. Ha trabajado en forma directa con más de 700 empresas y se han realizado convenios de capacitación.
Unidad Técnica de Apoyo a la Industria (ASI, FUSADES, COEXPORT, CCIES, ANEP, BID)	Trata de insertar a las empresas vía la realización de un diagnóstico y posterior programa de aseguramiento de la calidad que pueda permitirles lograr una certificación. El grupo meta son las empresas de entre 10 y 100 empleados. Los sectores atendidos son: alimentos, cueros y calzado, confección, plásticos y cárnicos. Ha trabajado con unas 170 empresas. Se considera que una limitante es la ausencia de consultores nacionales en aseguramiento de la calidad y certificadores interesados en las pequeñas y microempresas.
Centro Nacional de Producción Más Limpia (ASI, ANEP, FUSADES, UCA, ONUDI, PNUMA, BAWI)	Busca coordinar, integrar, apoyar e implementar programas, políticas, proyectos y acciones orientados a la aplicación de la producción más limpia en el sector productivo para mejorar la competitividad y reducir la contaminación, contribuyendo al desarrollo sostenible de El Salvador. Trabaja con la industria de procesos. El Centro cobra por sus servicios, ya que persigue alcanzar su sostenibilidad financiera. Su modalidad de trabajo supone convenios de colaboración con la empresa cliente.

Fuente: Elaborado con base a Chávez y Cañas (1999).



**Recuadro 7.2**

**Condiciones para la aplicación de instrumentos económicos en el control de la contaminación del agua**

La primera condición para aplicar instrumentos económicos es contar con un sistema consolidado de control de la contaminación del agua basado en modalidades tradicionales. La aplicación de instrumentos económicos se basa, necesariamente, en el uso de instrumentos tradicionales. Por ejemplo, para aplicar cobros por descargas de aguas servidas es necesario, previamente, por lo menos: i) saber quién contamina y qué parámetros (volumen, concentración, composición, ubicación, etc.) tienen sus descargas –ello supone contar con un sistema de otorgamiento y seguimiento de permisos, licencias u otras autorizaciones, y tener un catastro de descargas de aguas servidas completo y actualizado-; y ii) definir y aplicar normas o estándares tanto para la calidad ambiental (la más alta concentración permisible de contaminantes específicos en un determinado cuerpo de agua) como para descargas de aguas servidas (la más alta concentración o la cantidad máxima de un contaminante que se le permite descargar a una fuente contaminante en un determinado cuerpo de agua).

La segunda condición es el sistema de control de la contaminación del agua, desarrollado con base en modalidades o instrumentos tradicionales. Además de seguir funcionando aún después de la implementación de instrumentos económicos, el sistema debe ser capaz de asumir nuevas responsabilidades. Por un lado, hay ciertos problemas de contaminación del agua para los cuales los instrumentos económicos no son muy apropiados; por ejemplo, cuando se trata de contaminantes muy peligrosos o cuando se requiere un alto grado de certeza en los resultados. Por otro lado, el rasgo básico y la ventaja principal de los instrumentos económicos es que ofrecen un margen de maniobra más amplio para que las fuentes contaminantes elijan cómo responder a los estímulos económicos. Como consecuencia de lo anterior, es necesario regular la aplicación de los instrumentos económicos. Esta tarea es compleja y requiere una capacidad institucional sofisticada.

La tercera condición es la capacidad institucional necesaria para aplicar los instrumentos económicos. El uso de los instrumentos económicos requiere una capacidad de monitoreo y control aún más grande que los programas de control con base en modalidades tradicionales. Por ejemplo, si se cobra por descargas, es necesario monitorear las mismas con precisión, lo que es una tarea extremadamente difícil y que demanda mucha capacidad de monitoreo y control. Simplificar los procedimientos de monitoreo y control puede generar incentivos perversos. Así, por ejemplo: si se cobra por volumen descargado, entonces hay incentivos para concentrar descargas; si se cobra por concentración, entonces hay incentivos para diluir descargas; si se cobra según estimaciones, entonces hay pocos incentivos para disminuir las descargas; y si no se toma en cuenta la composición real de aguas servidas, hay incentivos para aumentar descargas de contaminantes no incluidos en programas de monitoreo y control.

La cuarta condición es que las fuentes contaminantes deben reaccionar de manera significativa ante los incentivos económicos. Como la experiencia de los países desarrollados lo comprueba, para obligar a las fuentes contaminantes formales a reducir sus descargas, los cobros por las mismas deben ser, en muchos casos, fijados a niveles tan altos que se vuelven políticamente inviables. En los países en vías de desarrollo existen varios factores que agravan la situación aún más. Es obvio que cuando el capital es escaso, las tasas de interés son elevadas, el acceso a fuentes de financiamiento a largo plazo es limitado o inexistente y hay un grado elevado de incertidumbre económica, política, social y ambiental, los pequeños cobros periódicos no van a obligar a una empresa a invertir en obras de tratamiento, pues esto implica realizar una fuerte inversión inicial. Como los cobros deben ser muy altos para tener un efecto positivo en el comportamiento de las fuentes contaminantes y, en muchos casos, son fácilmente transferibles a los consumidores, su introducción suele generar fuerte resistencia y evasión. Lo anterior se agrava aún más tanto por lo difícil, complejo, poco preciso y controvertido que es el proceso de valoración de los daños causados por la contaminación, como por el hecho de que –como la extensión del daño depende de la localización de fuentes individuales– la eficiencia económica requiere tasas específicas para cada fuente contaminante.

Lo anterior ayuda a entender el porqué los instrumentos económicos no son apropiados para reemplazar los tradicionales; más bien, deben aplicarse después o conjuntamente con los tradicionales. De hecho, todos los países emplean instrumentos tradicionales como el principal medio para el control de la contaminación del agua. En el mundo no hay ejemplos conocidos donde los instrumentos económicos hayan reemplazado a los tradicionales. Por lo general, los instrumentos económicos complementan a los tradicionales y su aplicación normalmente se limita a situaciones específicas y no generales.

Fuente: CEPAL (2000).

Para la gestión de los desechos sólidos también existen propuestas. Quizá la de mayor relevancia por su cobertura es la contenida en el Estudio sobre el Manejo Regional de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana de San Salvador (JICA-MARN-OPAMSS, 2000). La propuesta alude a la zona donde más basura se genera. En efecto, según el Análisis Sectorial de Residuos Sólidos, los departamentos de San Salvador y La Libertad generan dos terceras partes (55% y 9% respectivamente) del total nacional de basura (MSPAS-OPS/OMS, 1998). El Estudio contiene un Plan Maestro sobre el Manejo de Residuos Sólidos del Área Metropolitana de San Salvador y metas específicas de manejo para el año 2010 (Ver Cuadro 7.12). Como lo señala el equipo de trabajo del Plan Maestro, la contraparte salvadoreña debe crear las condiciones para que los planes y proyectos recomendados tengan el seguimiento y promoción de manera continua.

**Cuadro 7.12**  
**Metas del Plan Maestro sobre Manejo de Residuos Sólidos del AMSS**

Municipio	Cantidad generada de residuos (ton/año)		Cobertura de servicio de recolección (%)		Proporción de recolección separada (%)	
	1999	2010	1999	2010	1999	2010
	San Salvador	206,391	259,510	81.1	100	-
Mejicanos	28,119	35,310	84.9	100	-	40
Ciudad Delgado	12,101	15,195	75.0	100	-	25
Cuscatancingo	10,292	12,924	71.5	100	-	20
Ayutuxtepeque	4,040	5,074	66.7	100	-	20
San Marcos	12,376	15,541	64.8	100	-	20
Nueva San Salvador	34,011	42,706	93.5	100	-	45
Antiguo Cuscatlán	18,300	23,013	92.1	100	-	45
Soyapango	58,627	73,750	94.7	100	-	45
Ilopango	17,368	21,810	50.0	100	-	15
San Martín	9,605	12,061	65.4	100	-	20
Apopa	18,145	22,784	72.7	100	-	25
Nejapa	1,903	2,390	52.7	100	-	15
Tonacatepeque	8,352	10,488	52.7	100	-	15
<b>Totales</b>	<b>439,630</b>	<b>552,556</b>	<b>73.8</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>35</b>

Fuente: JICA-MARN-OPAMSS (2000)

Existe un conjunto importante de esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales vinculados con procesos de educación, capacitación y asesoría en el manejo de desechos sólidos. Incluso, existen iniciativas emergentes que tratan de incorporar objetivos sociales y económicos en experiencias de manejo de los desechos sólidos. Éstas últimas contemplan modalidades que van desde proyectos piloto hasta la conformación de cooperativas que buscan la generación de empleo e ingresos por servicios de recolección domiciliar de desechos sólidos (Ver Cuadro 7.13).

**Cuadro 7.13**  
**Actividades vinculadas con el manejo de desechos sólidos desarrolladas por las ONG**

<b>Institución</b>	<b>Campo de trabajo</b>	<b>Áreas geográficas</b>	<b>Estrategias de trabajo</b>
CESTA	Protección ambiental	Áreas urbanas y rurales en San Miguel, Santa Ana, Sonsonate, San Vicente, Cuscatlán, Morazán, La Libertad y Usulután	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educación ambiental sobre residuos en centros educativos y municipios</li> <li>▪ Promoción de la reducción, reuso y reciclaje de los desechos</li> <li>▪ Planeación e investigación para compostaje</li> <li>▪ Asesoría a municipios y grupos para la separación de desechos y compostaje</li> </ul>
UNES	Protección ambiental	San Luis (La Paz), Quezaltepeque (La Libertad), Soyapango y Apopa (San Salvador)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educación sobre problemas de desechos sólidos</li> <li>▪ Educación sobre separación de residuos para compostaje</li> <li>▪ Educación sobre métodos de separación de desechos en escuelas</li> </ul>
PROCOMES	Medio ambiente y crédito	San Salvador, Apopa y Soyapango	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyecto "Reciclando Esperanzas"</li> </ul>
Fundación Olof Palme	Protección a niños maltratados	Mercados, parques, calles, sitios de disposición (Nejapa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trabajo conjunto con PROCOMES en el proyecto "Reciclando Esperanzas"</li> </ul>
Fundación ABA	Residuos sólidos y cooperativas	San Salvador, Mejicanos, Ilopango y Cojutepeque	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación en manejo de residuos sólidos</li> <li>▪ Capacitación en compostaje</li> <li>▪ Capacitación en legislación de desechos sólidos</li> <li>▪ Formación de grupos ecológicos</li> </ul>

Fuente: JICA-MARN-OPAMSS (2000).

## **CICLO HIDROLÓGICO Y GESTIÓN TERRITORIAL**

El agua es un recurso finito y vulnerable. Los patrones de asentamientos humanos, los procesos de cambios en el uso del suelo, reforzados por el patrón de crecimiento económico han alterado las condiciones para la regulación de los flujos superficiales y subterráneos de la abundante precipitación con que cuenta el país. Ahora, hay una degradación severa de los recursos hídricos. Las acciones correctivas son urgentes, pero enfrentan un déficit sustancial de conocimiento e información básica para avanzar hacia la gestión del ciclo hidrológico.

### **CONOCIMIENTO BÁSICO SOBRE LAS AGUAS SUPERFICIALES Y SUBTERRÁNEAS**

En el marco del Proyecto Hidrometeorológico Centroamericano, ejecutado a inicios de los setenta, se estableció una regionalización del país, en la cual se delimitaron diez regiones hidrográficas. Esas regiones se definieron como unidades geográficas básicas de planificación, a partir de las cuales se considerarían las características geofísicas, las actividades productivas y los objetivos sociales en las estrategias de desarrollo nacional (OEA, 1974; PLAMDARH, 1982). De ese modo, el interés por avanzar en el aprovechamiento del recurso hídrico prometía formar parte de las principales orientaciones y políticas de desarrollo.

Hacia 1974, el país tenía el 88% de su territorio sujeto a observación hidrológica a partir de estaciones de registro continuo de caudales en los principales ríos (OEA, 1974). Entre 1979 y 1982, la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (PLAMDARH) se basó en las 257 estaciones meteorológicas que entonces existían. La red meteorológica

ca incluía 22 estaciones climatológicas principales y 19 ordinarias, 17 pluviográficas y 184 pluviométricas, entre otras. Ello explica que los datos disponibles más completos, a escala nacional, sobre los recursos hídricos continúan siendo los arrojados en el marco de ese Plan Maestro. Posteriormente, la capacidad de monitoreo y actualización de la información hídrica básica se debilitó en forma sustancial, y hasta mediados de los noventa comenzó a recuperarse parcialmente, a través de la rehabilitación de varias estaciones de monitoreo.

Según los datos existentes, con una precipitación media anual de 1,813 mm se estimó, entonces, que en El Salvador se precipitaban casi 57 mil millones de metros cúbicos cada año. Debido a la evaporación y transpiración, se estimó que unos 21 mil millones de metros cúbicos del volumen precipitado por año eran potencialmente utilizables. Del volumen total, se consideró que dos tercios correspondían a la Cuenca del Río Lempa. En la Cuadro 7.14 se presenta la distribución de la precipitación en las distintas regiones hidrográficas, así como el carácter estacional del flujo de los ríos que se encontró para 1982.

**Cuadro 7.14**  
**Disponibilidad anual de agua, por región hidrográfica y estacionalidad, 1982**  
(Millones de metros cúbicos)

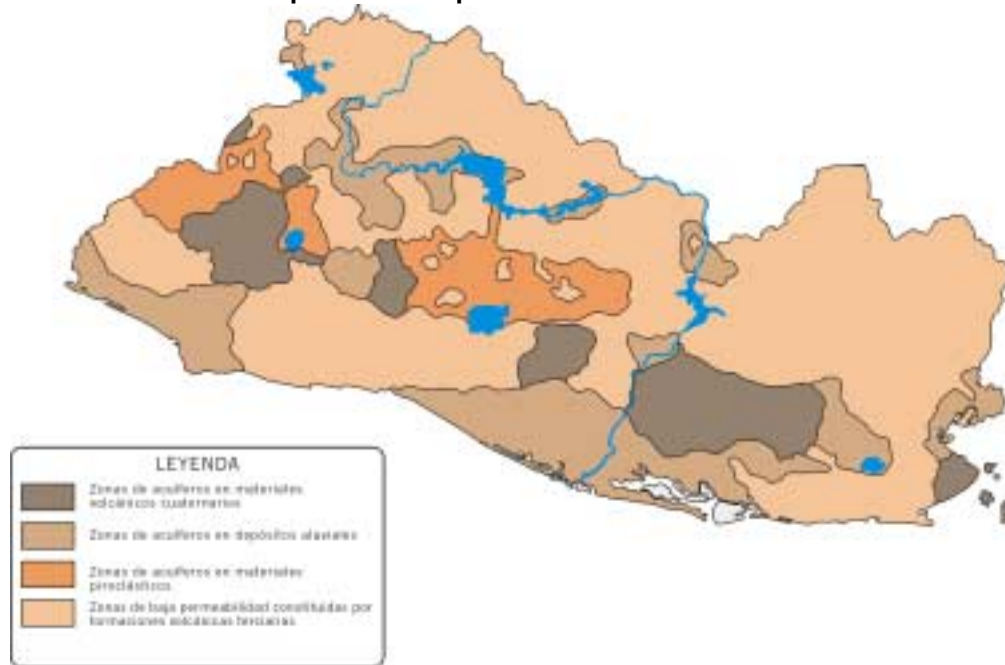
Región hidrográfica*	Superficie (km <sup>2</sup> )	Lluvia caída	Volumen en estación lluviosa	Volumen en estación seca	Potencial disponible
A: Río Lempa	10,255	33,317	12,891	2,002	14,893
B: Río Paz	929	3,051	771	212	983
C: Ríos Cara Sucia-San Pedro	659	1,280	310	45	355
D: Río Grande de Sonsonate	875	1,735	529	112	641
E: Ríos Mandinga-Comalapa	1,146	2,165	643	93	736
F: Río Jiboa	1,717	3,018	130	39	169
G: Bahía de Jiquilisco	704	1,325	260	41	301
H: Río Grande de San Miguel	2,250	3,741	420	95	515
I: Río Sirama	804	1,384	1,021	229	1,250
J: Río Goascorán	1,315	5,662	824	58	882
<b>Totales</b>	<b>20,654</b>	<b>56,678</b>	<b>17,799</b>	<b>2,926</b>	<b>20,725</b>

Regiones hidrográficas según MARN (2000)

Fuente: Elaborado en base a PLAMDARH (1982), Michaels y otros (1998)

La naturaleza y composición de los distintos materiales geológicos determinan la capacidad de infiltración del agua y las principales zonas de recarga del país. Las formaciones acuíferas pueden asociarse a las tres zonas estructurales importantes: las sierras del Norte, la Fosa Central y la planicie costera del Pacífico (Ver Mapa 7.6).

**Mapa 7.6: Principales zonas de acuíferos**

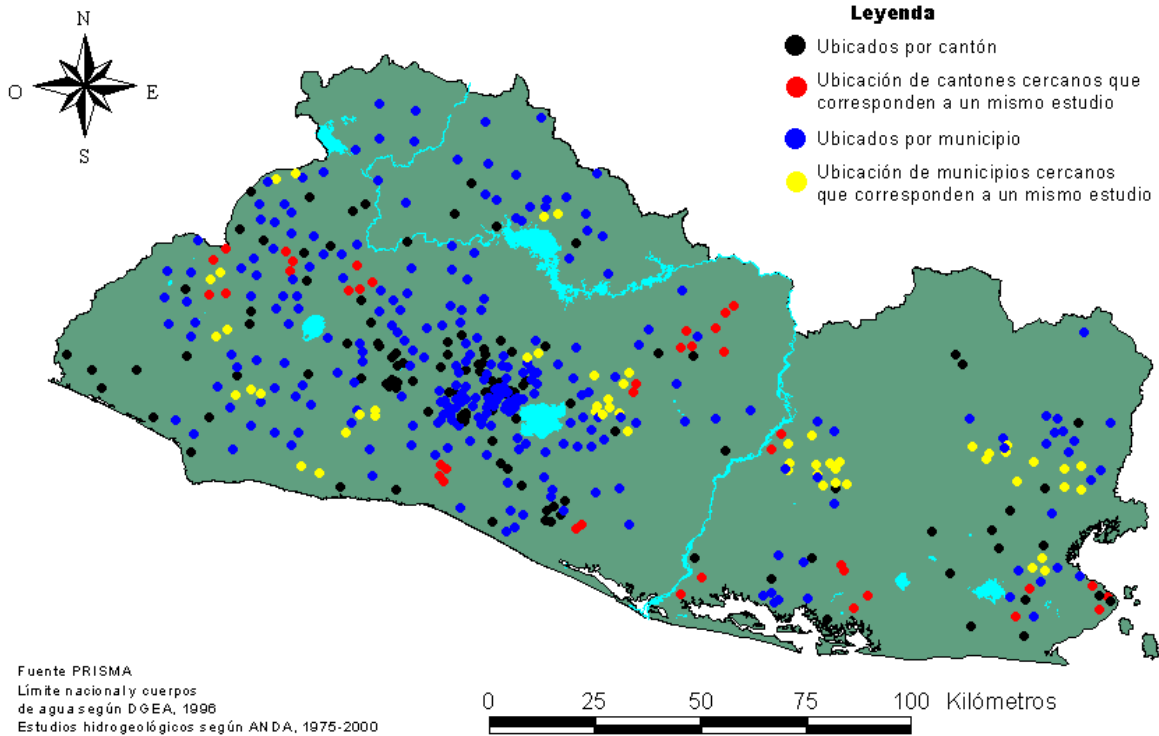


Leyenda modificada considerando localización de acuíferos y principales materiales geológicos  
Fuente: Basado en OEA (1974)

En El Salvador, las principales fuentes del agua subterránea corresponden a acuíferos en estratos geológicos recientes (cuaternarios), constituidos por materiales volcánicos (corrientes de lavas y piroclastos) y depósitos aluviales no consolidados. Generalmente, las zonas de recarga de los acuíferos se encuentran en los centros de erupción volcánica de San Salvador, Santa Ana, San Miguel, San Vicente y Conchagua, así como en zonas de depósitos aluviales ubicadas en los márgenes del Río Lempa y en las zonas costeras de los departamentos de La Paz, Usulután, Ahuachapán, Sonsonate y La Unión. Existen, además, acuíferos en áreas cercanas a los lagos de Coatepeque e Ilopango.

Existen algunos esfuerzos por determinar la delimitación geográfica (extensión) y la caracterización de ciertos acuíferos y un conjunto importante de estudios en diversas zonas del país (Ver Mapa 7.7). Pero, todavía se carece de estudios suficientemente detallados que permitan obtener una información confiable sobre la disponibilidad de agua subterránea. En términos muy generales, se ha estimado que la recarga por precipitación es de unos 2,000 millones m<sup>3</sup>/año. Sin embargo, es necesario realizar estudios hidrogeológicos para llegar a determinar con mayor precisión esa cantidad, así como la influencia que tienen los flujos de retorno de la escorrentía superficial en la recarga total.

Mapa 7.7  
Estudios hidrogeológicos realizados por ANDA a nivel nacional, 2000



El esfuerzo más importante en tal sentido busca elaborar un mapa hidrogeológico de El Salvador. Aunque este proceso –auspiciado por la cooperación Suiza (COSUDE) y coordinado por el Departamento de Hidrogeología de ANDA– recién inicia, resulta importante porque busca identificar en todo el país las distintas unidades hidrogeológicas y la determinación de los comportamientos de los flujos de agua subterránea. Ello permitirá avanzar hacia el conocimiento y manejo del recurso hídrico subterráneo y será clave también para la determinación del balance hídrico.

#### ALTERACIÓN DEL CICLO HIDROLÓGICO Y SOBREEXPLOTACIÓN DE ACUÍFEROS

La precipitación pluvial es la principal fuente de agua con que cuenta el país. Por ello, es fundamental el mantenimiento de las condiciones que garanticen su regulación y aprovechamiento, especialmente frente a la creciente demanda para consumo doméstico, riego, producción industrial o generación hidroeléctrica.

En las condiciones de regulación del agua superficial y en la recarga hacia zonas acuíferas incide la manera como se utiliza el territorio. En general, se aprecian impactos persistentes y acumulativos de degradación, que aumentan la vulnerabilidad en las cuencas hidrográficas. La mala gestión de la tierra, las malas prácticas agrícolas, el pastoreo excesivo, conjugado con la deforestación, la inadecuada ubicación de los centros urbanos y los problemas de contaminación producen impactos que se manifiestan en las partes bajas de las cuencas, complicando las condiciones de fragilidad, vulnerabilidad social y ambiental de las zonas costeras (USAID, 1999).

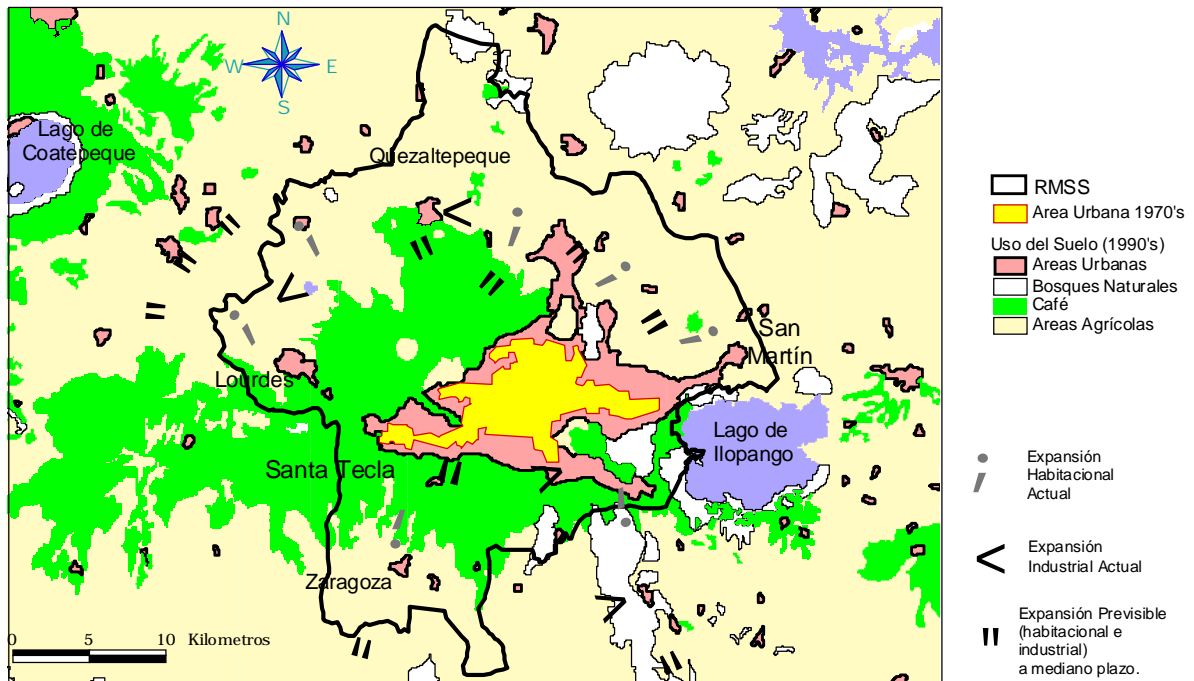
La mayor parte de la población está concentrándose en la región metropolitana de San Salvador y en ciudades como San Miguel, Sonsonate y Santa Ana. Como resultado aumenta la demanda de agua, a la vez que disminuye la disponibilidad local del recurso, por el impacto de la urbanización, que conlleva deforestación, reducción de recarga acuífera (las principales zonas urbanas están asentadas sobre importantes áreas de acuíferos) y contaminación. Esta dinámica es particular-



mente evidente en caso de la región metropolitana de San Salvador. Como muestra el Mapa 7.8, las escasas zonas boscosas y las áreas cafetaleras cercanas a San Salvador enfrentan procesos de deforestación. Estos últimos son impulsados por la conjugación del patrón de asentamiento de la población, el patrón de crecimiento de la economía (que está transformando el uso actual del suelo agrícola), y por la persistencia de la pobreza rural, que refuerza la tendencia migratoria interna. Con esta dinámica, San Salvador depende cada vez más de la disponibilidad hídrica de otras regiones, incluso de aquellas de flujo superficial, tal como ocurre con el proyecto Río Lempa, ubicado en el departamento de Chalatenango, del cual se extrae un tercio del agua que abastece al AMSS (Gráfico 7.5).

El acuífero de San Salvador tiene una extracción constante de agua y existen evidencias de una reducción sistemática de sus zonas de recarga, especialmente provocada por el descontrolado crecimiento urbano en las laderas del sector este del Volcán de San Salvador. Estudios como el PLAMDARH y Coto Salamanca (1994) estimaron un descenso sistemático del nivel freático del acuífero, calculado aproximadamente en 1 m/año. De seguir con la extracción usual y el deterioro de las zonas de recarga, en un par de años se estaría utilizando agua del volumen del almacenamiento del acuífero, cuya disminución tiene efectos irreversibles, ya que la desecación de los poros tiene como posterior consecuencia su compactación. Si desciende el nivel freático puede cambiar el gradiente hidráulico respecto al Río Acelhuate, y éste podría aportar agua contaminada hacia el acuífero, lo cual traería consecuencias severas.

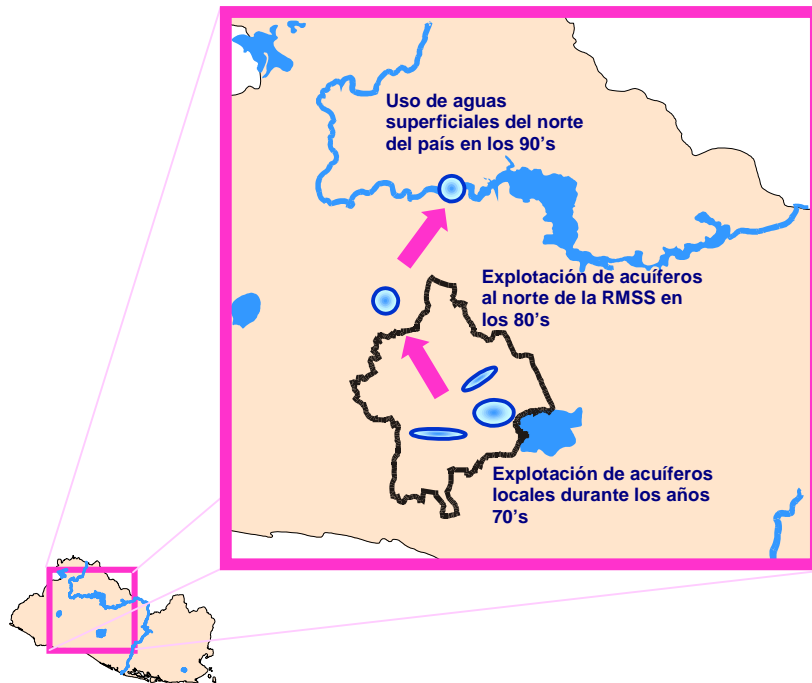
**Mapa 7.8**  
**Tendencias territoriales en la Región Metropolitana de San Salvador**



Fuente: SIG-PRISMA basado en AID, BID y DGEA.  
Digitalizado por McGill University, BID y DGEA.



Gráfico 7.5  
Expansión de proyectos de agua para la RMSS



Otro caso donde una excesiva extracción ocasionaría problemas es el del acuífero de Guluchapa (al oeste del Lago de Ilopango), donde existe un campo de pozos que abastece los municipios de Ilopango, Santo Tomás, Santiago Texacuangos y San Marcos. La extracción promedio de 300 litros por segundo corresponde con el rendimiento seguro del acuífero (Duarte, 1998). Pero más allá de esa extracción pueden darse problemas serios de inducción de agua del Lago de Ilopango hacia el acuífero. Y en ese caso se modificaría la calidad del agua subterránea de la zona, ya que la del Lago presenta altas concentraciones de arsénico y boro, sustancias no aptas para el consumo humano (Recuadro 7.3).

### **Recuadro 7.3 Estudio Hidrogeológico del Acuífero de Guluchapa**

El acuífero de Guluchapa se encuentra dentro de la cuenca del río del mismo nombre, a 12 km al este de San Salvador. Su extensión es de unos 25 km<sup>2</sup>. El acuífero es de tipo semiconfinado, presentando valores de coeficiente de almacenamiento entre 10<sup>-3</sup> a 10<sup>-4</sup> y valores de transmisividad que oscilan entre 1,000 a 1,900 m<sup>2</sup>/día. El efecto de semiconfinamiento es producido por una capa de material fino y compacto (toba lítica), cuyo espesor es de aproximadamente 15 m.

El estudio determinó el comportamiento del sistema de flujo del agua subterránea, tanto en su condición natural como en la condición de bombeo. Se encontró que el sistema de flujo del agua subterránea se orienta de oeste a este, teniendo como zonas de descarga el Lago de Ilopango por medio de flujo subterráneo, y los ríos a través de flujo base. También se encontró que existen dos tipos de recarga al acuífero: la recarga por precipitación que se infiltra, calculada en 20,500 m<sup>3</sup>/día, y la recarga por percolación vertical de los ríos, por la existencia de conexión hidráulica río-acuífero, determinada en 6,000 m<sup>3</sup>/día.

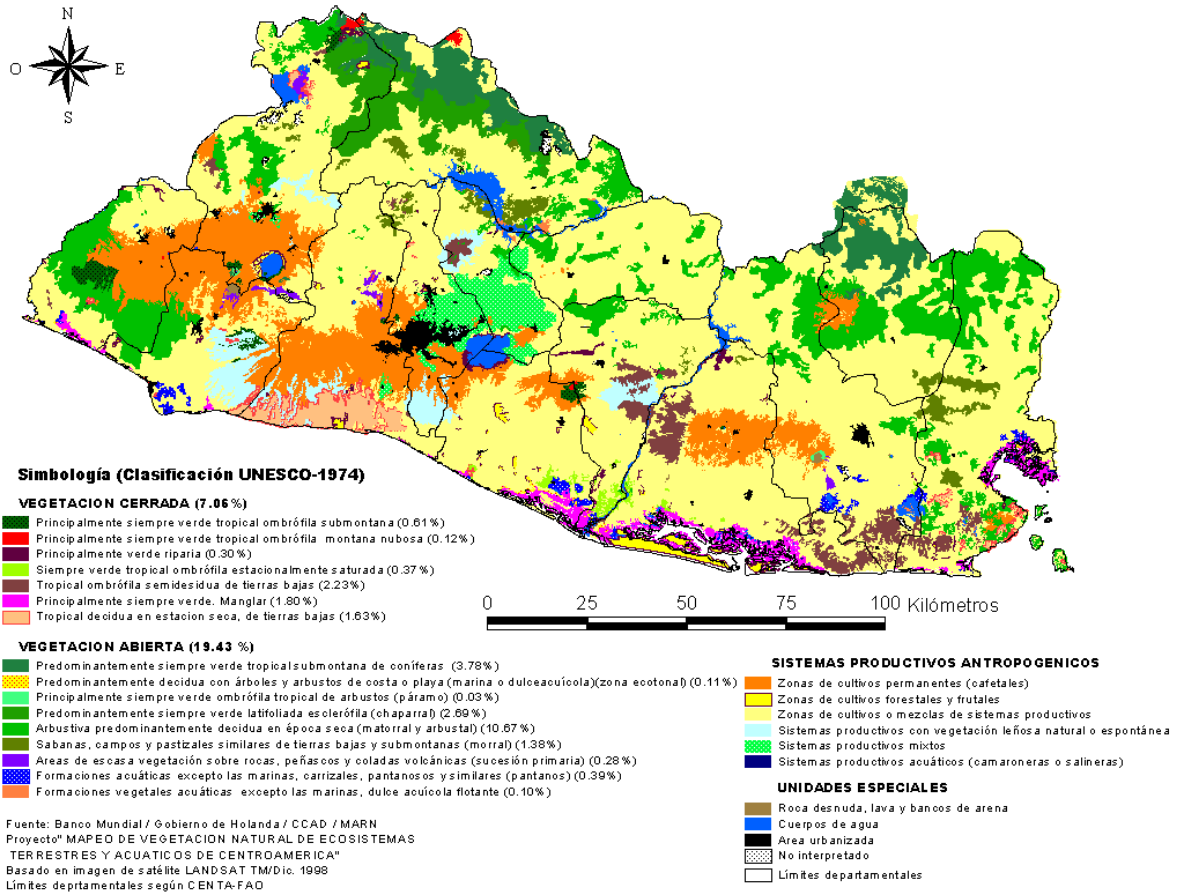
El flujo subterráneo disponible del acuífero se determinó en 22,300 m<sup>3</sup>/día. Si la extracción supera este caudal, se puede producir la inducción de agua del Lago de Ilopango hacia el acuífero, con repercusiones serias para la calidad del agua subterránea, por las altas concentraciones de arsénico y boro que se presentan en el Lago. El aumento de la explotación del agua del acuífero también puede causar un cambio en el gradiente hidráulico entre el nivel de los ríos de la zona y el acuífero, produciendo que los ríos recarguen directamente a éste último, teniendo como problema principal la contaminación subterránea debido a que uno de los ríos de la zona sirve como receptor de una serie de vertidos provenientes del área industrial aledaña.

Los análisis químicos realizados en muestras de agua subterránea y superficial reflejan que son de un mismo tipo, bicarbonatas cálcico-magnésicas, las cuales corresponden a aguas jóvenes y con poca evolución química, como consecuencia de la pequeña extensión de la cuenca (31.78 km<sup>2</sup>), lo cual se traduce en un corto tiempo de residencia y, por lo tanto, susceptible a una rápida contaminación.

Fuente: Duarte (1998).

En contraste con las tendencias anteriores, recientemente se ha encontrado que en varias zonas del territorio se están experimentando procesos importantes, aunque insuficientes, de regeneración natural de cobertura vegetal (Ver Mapa 7.9). Los efectos positivos de la regulación de los flujos superficiales de agua y los procesos de infiltración podrían contribuir al incremento de la recarga a los acuíferos y aumentar el tiempo de permanencia de los flujos superficiales de agua en época de lluvia. Sin embargo, es necesario conocer los principales factores que explican esos procesos de regeneración natural y los esquemas de gestión que pueden garantizar su manejo y mantenimiento a largo plazo. Sobre todo, porque esos procesos representan una oportunidad para avanzar hacia la sostenibilidad de una serie de servicios ambientales, principalmente, los vinculados al agua.

Mapa 7.9  
Mapa de vegetación de ecosistemas terrestres y acuáticos, 2000



## MANEJO DE CUENCAS, ACCIONES LOCALES Y GESTIÓN TERRITORIAL

Más allá de los procesos de regeneración natural –en su mayor parte no intencionales– para garantizar la disponibilidad de agua es fundamental avanzar hacia esquemas de uso del suelo que mejoren sustancialmente la regulación de las aguas superficiales y la recarga acuífera. Resultan relevantes, en tal sentido, las diversas acciones e iniciativas, que van desde acciones territoriales locales para el manejo de laderas y microcuencas, pasando por las propuestas de planes maestros para el manejo de cuencas, hasta un renovado interés por formular una política nacional de ordenamiento territorial.

Las propuestas y planes maestros para el manejo de cuencas recobraron un impulso importante después del Huracán Mitch, sobre todo en los casos de los ríos Grande de San Miguel, Paz, Jiboa y la parte trinacional de la zona alta de la cuenca del Río Lempa (Ver Cuadro 7.15). Las orientaciones más recientes de la estrategia del Ministerio de Agricultura para el sector agropecuario también han tratado de reincorporar la necesidad de avanzar hacia la ordenación de cuencas hidrográficas (CEDEX, 2000).

**Cuadro 7.15**  
**Proyectos propuestos para el manejo de cuencas nacionales y compartidas**

Nombre del proyecto	Zona de influencia	Componentes	Resultados Esperados
Plan Maestro Desarrollo Agrícola Integrado de la Cuenca del Río Jiboa en la República de El Salvador (1997)	Cuenca del Río Jiboa. Extensión: 606.59 km <sup>2</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Manejo de Cuenca</li> <li>• Plan de Desarrollo Agrícola</li> <li>• Plan de Mejoramiento de Organizaciones Campesinas y de Servicio de Apoyo</li> </ul>	Desarrollo de una agricultura capaz de abastecer de alimentos al AMSS, elevando la productividad agrícola de la zona, y mejorando la calidad de vida de los habitantes, el medio ambiente social y el uso racional de los recursos naturales.
Control Integral de Crecida en el Río Grande San Miguel en la República de El Salvador (1998)	Cuenca del Río Grande de San Miguel en la Región Oriental (2,247 km <sup>2</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento del río desde la desembocadura hasta el Puente Urbina</li> <li>• Almacenamiento de aguas de inundación en Laguna de Olomega.</li> <li>• Manejo de planicies en áreas inundables, incluyendo regulación de uso del suelo, prevención de inundaciones, pronóstico / advertencia de inundaciones y educación a residentes.</li> <li>• Manejo de Cuencas incluyendo control de sedimentación y escorrentía de tormentas</li> </ul>	Reducción del daño por inundación y el impulso del desarrollo de la región.  Manejo de las planicies inundables, lo cual incluye la regulación del uso de suelos, sistema de pronóstico/advertencia de inundaciones y educación de los residentes de las áreas propensas a inundaciones.
Control de Inundaciones en el Río Paz (1997)	Cuenca del Río Paz.  Area total de la cuenca: 2,590 km <sup>2</sup> . Area que corresponde a El Salvador: 854.7 km <sup>2</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Producción Agropecuaria.</li> <li>• Programa Administración Agrícola.</li> <li>• Programa Mejoramiento de Técnicas Productivas</li> <li>• Programa Mejoramiento de Entorno Ambiental.</li> <li>• Programa Mejoramiento de Infraestructura de Riego y Drenaje.</li> </ul>	Incremento de la productividad mediante la transferencia de nuevas técnicas de producción y administración agrícola. Reducción de las pérdidas ocasionadas por las inundaciones en la ribera oriental del río.
Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa (2000)	Región compartida por El Salvador, Honduras y Guatemala (3,358 Km <sup>2</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de recursos naturales</li> <li>• Vulnerabilidad y prevención de desastres naturales</li> <li>• Apoyo a la integración regional</li> </ul>	Manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Fuente: Elaborado con base en documentos de proyectos.

Las acciones y propuestas mencionadas denotan un reconocimiento importante de la vinculación entre procesos productivos y manejo de recursos naturales, sobre todo agua y suelo. Además de los avances en la integración de objetivos diversos (como los productivos y de conservación),

existe un reconocimiento importante al hecho de abarcar territorios más amplios y a considerar la cuenca como unidad de gestión.

Los planes de manejo de cuencas representan un intento de avanzar hacia una gestión más integral del territorio. Pero, por lo general, parten de diagnósticos biofísicos y sociales del territorio, donde las problemáticas ambientales, sociales y productivas se analizan de forma separada. De esa manera, al final no se llega a demostrar si existe una dinámica de relaciones, entre los diversos componentes, que manifieste el funcionamiento de la cuenca como un sistema integrado. Se excluye del análisis las diversas relaciones e impactos que la cuenca recibe del entorno exterior, y no queda suficientemente claro el rol que la cuenca juega en relación a los otros territorios. Los actores sociales no son vistos como sujetos dinámicos que construyen relaciones dentro y fuera de la cuenca y que, a partir de su forma de uso y acceso a los recursos, van definiendo sus vinculaciones con un territorio social y físicamente delimitado. Este enfoque limita la posibilidad de construir nuevas figuras institucionales para la gestión que tomen en cuenta procesos y dinámicas territoriales. Las figuras de gestión propuestas se inclinan por la *Autoridad de Cuenca*, como la institución que tendría a su cargo la instrumentación de los planes de manejo. Sin embargo, no existe un análisis previo de las estructuras de organización existentes en la cuenca, sus formas de relación, vinculaciones, fortalezas y vacíos.

En contraste con las propuestas macro para el ordenamiento de cuencas, existe una gran variedad de acciones territoriales locales (sobre todo en el ámbito de subcuencas y microcuencas) que, desde la lógica de la producción agropecuaria, tienden a incorporar la regulación del agua (y conservación de suelos) entre los objetivos estratégicos y fundamentales en los procesos de adopción tecnológica, sean estos de agricultura sostenible, de agroforestería, e incluso de reforestación. Proyectos como PAES y CENTA-FAO/Laderas tienen un ámbito geográfico de ejecución muy específico y pretenden extenderse a otros territorios, bajo la óptica de una acumulación y seguimiento institucional que involucra entidades del gobierno, productores agrícolas y comunidades.

Un elemento importante es la tendencia a pasar del uso de incentivos al reconocimiento y valoración de la producción de servicios ambientales, ya sea mediante agricultura sostenible u otras opciones tecnológicas. Así, PAES sistematiza información socio-económica como insumo para una eventual propuesta de pago por servicios ambientales. IICA-LADERAS incluye entre los resultados esperados de su segunda fase una mayor valoración de los servicios ambientales provenientes de las laderas. PASOLAC incluye el pago por servicios ambientales entre los resultados de trabajo para la planificación de su tercera fase. Y PROCHALATE facilitó un proceso participativo que derivó en el Plan de Manejo Ambiental del Departamento de Chalatenango (PADEMA).

La propuesta PADEMA fue retomada en la construcción del Plan de Nación, impulsado por la Comisión Nacional de Desarrollo. Las Acciones Iniciales del Plan de Nación identifican a Chalatenango como zona productora de servicios ambientales vinculados con el recurso hídrico. La protección de este recurso está también presente en la propuesta para la gestión del Golfo de Fonseca y de la zona oriental, con el manejo en zonas de laderas al norte de La Unión y Morazán; y en el enfoque de ecoturismo, en la zona de los volcanes del occidente del país (Comisión Nacional de Desarrollo, 1999; Comisión Nacional de Desarrollo, 2000).

En conjunto, estos proyectos han intentado visibilizar los servicios ambientales en el ámbito local, y plantean la necesidad de arreglos institucionales para la gestión local de recursos naturales, incluyendo los hídricos. Las acciones en el ámbito de las subcuencas y microcuencas revelan dinámicas importantes de desarrollo organizativo que destacan los arreglos y las formas asociativas locales. Sin embargo, estos procesos también están apuntando la necesidad de contar con entornos y arreglos institucionales más allá de los ámbitos de influencia de los proyectos.

En otras palabras, más allá de los arreglos y condiciones institucionales locales, se requiere de espacios para establecer nuevas relaciones e interacciones con el plano macro-institucional. Lo anterior supone articular una eficaz política de gestión territorial que vincule distintos ámbitos de política, como la agropecuaria –la cual debe incorporar más estratégicamente objetivos ambienta-

les y de desarrollo rural– los esfuerzos de descentralización y desarrollo local, las políticas para la gestión del recurso hídrico y otros recursos naturales, así como la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial que, después de los terremotos de principios del 2001, ha cobrada una inusitada relevancia en la agenda de muchos actores.

En ese contexto son fundamentales los enfoques y esquemas de gestión del territorio que permitan avanzar simultáneamente hacia varios objetivos. Fundamentalmente, se trata de reducir los grandes desequilibrios territoriales y de proteger y recuperar los recursos naturales, en un esquema que potencie los intentos de gestión territorial que ya se están dando en diversas partes a partir de preocupaciones ambientales, sociales y económicas. Visto así, el ordenamiento territorial se convierte en un proceso y en un instrumento poderoso para negociar acuerdos que permitirían avanzar de manera participativa hacia una estrategia de desarrollo que contribuya a superar la degradación ambiental y la marginación territorial, social y económica.

### **EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL AGUA**

El Salvador cuenta con un conjunto de leyes y mandatos institucionales para la gestión del agua (Ver Recuadro 7.4).<sup>3</sup> Sin embargo, la normativa existente carece de coherencia y armonía. Según el BID (1998), en El Salvador no existe ningún ente con responsabilidad para el manejo integrado del recurso hídrico, y lo que se observa es un uso fragmentado sectorial y no sostenible.

---

<sup>3</sup> Según RDL-RASES (2000), hay vigentes, al menos, 4 códigos, 13 leyes, 8 reglamentos y varios decretos ejecutivos.



**Recuadro 7.4: Legislación relevante para la gestión del agua**

La *Constitución de la República* declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los motivos de expropiación por causa de utilidad pública establece el objetivo de aprovisionamiento de agua.

El *Código Municipal* hace referencia a la competencia de los municipios para el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables y le da atribuciones y jurisdicción en su territorio a través de las ordenanzas, incluyendo la gestión de los recursos naturales.

El *Código Penal* establece penas al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso, los recursos hídricos.

El *Código de Salud* determina la norma de calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección. Le otorga al Ministerio de Salud la atribución para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y control de contaminación del agua.

La *Ley de Riego y Avenamiento* establece que las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado. Norma la extracción de agua para riego, sin aclarar cómo se planifica, regula y adjudica el uso del agua para demandas competitivas entre agua potable y agua para riego, tanto para uso público como privado.

La *Ley Forestal* declara de utilidad pública la conservación e incremento de los recursos forestales para la prevención de la erosión, la protección de cuencas hidrográficas y prohíbe cortar, destruir, dañar o arrancar árboles o arbustos de los bosques, tierras forestales y de las zonas protectoras del suelo, cualquiera que sea el régimen de propiedad a que estén sujetos.

La *Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados*, da potestad a ANDA de regular toda extracción de agua en el país.

La Ley de Creación, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa otorga a CEL derechos sobre el uso del agua para generación de energía, concebidos sin atención a los derechos de otros usuarios conferidos por ley.

El *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* otorga competencias para los ramos de Agricultura y de Obras Públicas, para la creación de mecanismos legales de protección, conservación y uso racional del recurso hídrico, así como investigación de condiciones geológicas, hidrológicas y sismológicas del territorio nacional. El Ministerio de Agricultura se ha encargado de los aspectos normativos del agua como recurso natural, fundamentalmente con orientación al riego y es responsable de administrar la red hidrométrica. El Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo el desarrollo de infraestructura de regulación de caudales para control de inundaciones.

La *Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (1981) es una especie de ley básica para poder legislar en detalle los diferentes usos del agua: consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc. Esta ley mandaba al Ministerio de Planificación a coordinar los estudios y desarrollar las políticas hídricas para todos los usos del recurso. Se creó la Oficina Especializada del Agua (OEDA) en el desaparecido Ministerio de Planificación y luego reubicada en ANDA (ahora UEDA).

El *Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (Decreto No. 50, 1987), tiene por objeto desarrollar los principios de la Ley de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y su Reglamento, y se orienta a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, estableciendo normas sobre depuración y tratamiento de aguas y sus respectivas sanciones.

La *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones* incluye la función de asignar concesiones de agua para hidroelectricidad, sin tomar en cuenta los demás usuarios. La aplicación de esta normativa está prácticamente suspendida, pero añade otro factor de confusión a la gestión del recurso.

La *Ley del Medio Ambiente* otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, junto al Ministerio de Salud Pública. Según la Ley, para proteger el recurso hídrico debe promoverse el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la protección del medio costero-marino de toda clase de vertidos y derrames. Corresponde al Ministerio del Ambiente elaborar y proponer a la Presidencia de la República los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas.

El *Reglamento Especial de Aguas Residuales* tiene por objeto velar porque las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores, para contribuir a la recuperación, protección y aprovechamiento sostenibles del recurso hídrico respecto de los efectos de la contaminación. Las disposiciones del reglamento serán aplicables en todo el territorio nacional, independientemente de la procedencia y destino de las aguas residuales.

Fuente: Ampliado sobre la base de Artiga y Rosa (1999).



Las comunidades, los municipios y los grandes usuarios (ANDA, CEL, y MAG) compiten por el uso y propiedad del agua, y en muchas localidades esta competencia se ha convertido en fuente de conflicto social. Además, no existe una estructura normativa-institucional adecuada para administrar el agua con criterios de sostenibilidad. Las leyes de creación de los principales usuarios definen atribuciones en aspectos operativos y normativos sobre el agua; sin embargo, en general, presentan claros vacíos, contradicciones y traslapes de jurisdicción.

El BID señala que los problemas de uso del recurso hídrico pueden atribuirse a la ausencia de un marco normativo racional; a la debilidad y dispersión institucional; y a la falta casi total de información cuantitativa y cualitativa sobre el recurso. Agrega que el marco institucional para el manejo integrado del agua es una condición necesaria para facilitar el funcionamiento de esquemas de organización subsectorial que dependen y compiten por el uso del mismo recurso. Por ejemplo, la privatización de las empresas de electricidad impone un carácter de urgencia a la definición de las formas de asignación de derechos de uso de agua, ya que dentro de la ley que rige al sector eléctrico éste es un asunto central y puede ser conflictivo, si se trata en forma aislada de los otros sectores. El no tener un marco adecuado para el manejo del recurso debilita los procesos de reforma. Para la participación del sector privado se requieren reglas de juego claras, en cuanto a derechos y obligaciones de uso de agua, para evitar y/o solucionar conflictos y poder hacer planificaciones de inversión a largo plazo (BID, 1998). La reforma planteada para el subsector agua potable y saneamiento enfrentaría las mismas restricciones.

#### INTENTOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

El entramado institucional para la gestión del agua ha sido objeto de intentos de reforma. Desde los setenta se vio la necesidad de crear un organismo responsable de definir los lineamientos de política para el aprovechamiento del recurso hídrico, de coordinar la investigación, el uso, el manejo y la conservación, así como de dictaminar sobre los aspectos fiscales del aprovechamiento y de las medidas necesarias para fomentar su conservación y controlar la contaminación (OEA, 1974).

**Comité Nacional Coordinador de los Recursos Hidráulicos, 1967, (CNCRH).** Fue la primera iniciativa para establecer una instancia de coordinación en el sector de recursos hídricos. El Director de la Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería presidió este organismo, y todos los involucrados en el sector agua estaban representados. Durante los setenta, el Comité sufrió diversas transformaciones, pero, en general, no logró desempeñar las funciones para las cuales fue creado, ya que careció de poder decisorio y no dispuso de una secretaría técnica que lo apoyara.

**Propuesta en el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Acelhuate** (Land Resources Development Centre, 1981). Este plan retomó las recomendaciones hechas anteriormente por el Programa de las Naciones Unidas, en 1972, en el sentido de mejorar el marco legal a través de la creación de un ente encargado de ordenar los usos, la conservación y la calidad del agua. Para ello, se requería un marco legal que estableciera un Consejo Nacional del Recurso Agua (CONRA), con facultades para diseñar e implementar políticas y coordinar las acciones del resto de instituciones. CONRA se propuso como la entidad responsable de controlar el uso, de conservar y mejorar la distribución, de reducir la contaminación y, además, de controlar la calidad del agua.

**Ley sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos (1981).** En el marco del PLAMDARH, esta ley se decretó con apenas seis artículos. Le asignó al Ministerio de Planificación la responsabilidad de preparar el Plan Nacional de Aprovechamiento Múltiple de los Recursos Hídricos, así como un proyecto de Ley General de Aguas, el cual fue presentado a finales de 1983 (Sandoval, 1999).

**Oficina Especializada del Agua, 1981 (OEDA).** En el marco de la Ley sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos se creó la Oficina Especializada del Agua, sustituyendo a la CNCRH. Si bien la OEDA logró avanzar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de una propuesta de Código de Aguas, no logró cubrir adecuadamente la co-

ordinación entre las distintas entidades relacionadas con los diferentes usos del agua, debido a que no existía un grado de autoridad para intervenir. La OEDA, que debía depender directamente del Ministerio de Planificación, fue confinada a la Dirección de Coordinación Sectorial; después, a la Dirección de Proyectos; y luego, a la Dirección de Planificación de dicho Ministerio. Finalmente, por acuerdo ministerial (Ministerio de Planificación), la OEDA pasó a formar parte de ANDA, ubicándose bajo la Gerencia General. Aunque la OEDA recibió en ANDA apoyo suficiente para cumplir su mandato, su dependencia frente a una institución que tiene funciones específicas en el sector agua debilitó su imagen de imparcialidad, indispensable para cumplir su mandato de coordinación. La OEDA todavía existe en ANDA, bajo el nombre de Unidad Especializada del Agua, pero ahora da apoyo logístico al CEPRHI.

**Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos, 1987 (CEPRHI).** Conformado por representantes de los ministerios de Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Interior y, además, por ANDA. Este Comité funciona y efectúa reuniones semanales con el objeto de coordinar y asesorar en lo relativo a la calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección. Los objetivos de CEPRHI incluyen el establecimiento de zonas de protección contra la contaminación; mantener y corregir el control de vertidos industriales, municipales y urbanos; mantener y mejorar la calidad del agua de consumo humano; establecer coordinación interinstitucional; realizar nuevas metas para mejorar los cuerpos hídricos; ordenamiento y registro de profesionales dedicados al diseño y control de sistemas de tratamiento de agua; y revisión y análisis de la legislación pertinente. El CEPRHI no cuenta con recursos propios, ya que depende de los recursos técnicos y logísticos de ANDA para realizar sus actividades. Frente a esta diversidad de atribuciones, CEPRHI carece de autoridad para coordinar las actividades de las instituciones usuarias, de manera que, en la práctica, no es capaz de controlar la cantidad de aguas utilizadas ni el tratamiento.

#### EL INTENTO DE REFORMA DESDE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

En diciembre de 1993 y bajo contrato de USAID, la firma “Romero Pineda y Asociados” había entregado un proyecto de Código de Aguas, conforme al cual se crearía la Secretaría de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, adscrita a la Presidencia de la República.

En 1995 se creó la Comisión Coordinadora de la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERHI), cuya responsabilidad consistió en planificar, coordinar y supervisar la ejecución de los estudios para la reforma del sector. Su mandato estuvo centrado en analizar estudios técnicos, jurídicos, organizacionales e institucionales con el objeto de establecer las medidas necesarias para mejorar la organización del sector. Bajo esta Comisión se creó también la Unidad Coordinadora de la Modernización (UCM), que presentó propuestas y dio seguimiento técnico a los acuerdos de la Comisión. La UCM se ubicó en ANDA. La COSERHI se desmembró, y ANDA asumió el liderazgo del proceso de reforma del sector hídrico, en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia.

El Plan para la Modernización del Sector de Recursos Hídricos, preparado por COSERHI-UCM, en 1995, proponía crear una institución rectora del sector hídrico, una institución reguladora del subsector agua y saneamiento, una institución para la conservación de los recursos hídricos y la atención del área rural, así como conformar empresas operadoras y administradoras de sistemas de agua potable y saneamiento (COSERHI-UCM, 1995). Según aquel Plan, la Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CONRA) sería el ente rector, con un Consejo Directivo integrado por los ministros de Coordinación (antes Ministerio de Planificación), el de Agricultura, el de Obras Públicas y el de Hacienda. Por su parte, el Instituto Regulador de los Recursos Hídricos tendría un Consejo con representación del gobierno, de la empresa privada y de los usuarios.

Bajo contrato con ANDA, en agosto de 1996, la firma Rusconi-Valdéz presentó otra propuesta de Ley General de Aguas. Sin embargo, posteriormente ANDA contrató al consorcio Lypsa-Typsa para preparar una nueva propuesta, en mayo de 1997. En ésta se dio un giro importante a la orientación de la reforma, destacando la necesidad de sentar las bases institucionales para la entrada de

la participación privada, particularmente en la gestión de sistemas de agua potable y saneamiento. Con esa orientación se generó una nueva versión de propuestas de reforma sectorial que sirvieron de base para el préstamo por US\$ 43.7 millones y dos cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$ 3.9 millones, que fueron aprobadas por el BID, en mayo de 1998.

Una vez aprobado el préstamo, se esperaba avanzar en la ratificación y el cumplimiento de las condiciones para los desembolsos. Sin embargo, al término de la Administración Calderón Sol (1994-1999) todavía no se había sometido a la Asamblea Legislativa ni el préstamo suscrito para su respectiva ratificación, ni los anteproyectos de ley de creación de la autoridad hídrica y del ente regulador, que formaban parte de la condicionalidad para el primer desembolso. Con el cambio de gobierno, en junio de 1999, se pospuso la presentación de los anteproyectos de ley a la Asamblea Legislativa, y no fue sino hasta mayo del 2000 cuando el Ministerio de Hacienda sometió el préstamo suscrito para su respectiva ratificación en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, hacia finales del 2000, el Ejecutivo no sometió los anteproyectos de ley de creación de los entes (rector y regulador) a la Asamblea Legislativa, aunque para entonces ANDA ya tenía preparadas cuatro propuestas de ley.

En efecto, ANDA decidió ir más allá de las condiciones contenidas en el préstamo del BID, que se refieren a la presentación de los anteproyectos de ley para la creación del ente rector y del ente regulador. En su lugar, ANDA preparó los anteproyectos de Ley de Aguas y Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento, dentro de las cuales se crearían la Superintendencia de Recursos Hídricos (ente rector) y la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento (ente regulador). Ambas superintendencias estarían adscritas al Ministerio de Economía y se planteaba que, para el desarrollo de sus funciones (Ver Recuadro 7.5), las dos podrían movilizar recursos a través del cobro de cánones, derechos, cargos y subastas a cualquier título en el ejercicio de sus actividades.

De esa manera, el intento de reforma del sector hídrico que se impulsa desde los noventa derivó en un paquete que incluía: un préstamo suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado Programa de Reforma del Sector Hídrico y del Subsector Agua Potable y Saneamiento; dos cooperaciones técnicas no reembolsables provenientes del BID (Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Subsector Agua Potable y Saneamiento, y el Programa de Apoyo a Inversiones en Agua Potable y Saneamiento en el Medio Rural) que apoyan y complementan las acciones previstas en el préstamo suscrito; y cuatro anteproyectos de ley (General de Aguas, Subsector Agua Potable y Saneamiento, Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado, y Subsidios de Agua Potable y Alcantarillado).

Paralelamente también ha existido un esfuerzo importante liderado por la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador y la Red de Desarrollo Local, en el que se ha buscado aportar a la reforma del sector hídrico. La primera aglutina a más de 30 instituciones vinculadas a la prestación de servicios de agua y saneamiento; mientras la segunda agrupa a organizaciones que trabajan en el desarrollo local y la descentralización. Ambas redes impulsaron el Programa de Promoción y Aporte al Proceso de Reforma del Sector Hídrico, financiado por AID a través del Proyecto Agua. En el marco de ese programa, las dos redes resaltaron la necesidad de impulsar un proceso de reforma transparente, flexible y participativa, cuyo objetivo principal sea el uso y protección racional, eficiente y sostenible del recurso hídrico y el acceso equitativo al mismo.

**Recuadro 7.5:**

**Funciones de las Superintendencias de Recursos Hídricos y de Agua Potable y Saneamiento**

*La Superintendencia de Recursos Hídricos* (autoridad de aguas ó ente rector) tendría las siguientes funciones: a) resolución de las solicitudes de concesión de los derechos de uso de agua; b) mantener actualizado el balance hídrico del país, y proyectar las demandas sobre el recurso para usos futuros; c) colaborar con las autoridades competentes en la aplicación de los criterios ambientales para asegurar la sostenibilidad del recurso, en particular, su protección, la conservación y recuperación de fuentes y el control de uso y vertimientos; d) diseñar, construir y mantener una red básica nacional hidrometeorológica, recopilar y procesar la información que ella genere y publicarla para su uso en el país; e) diseñar, desarrollar y mantener el registro público de aguas; f) diseñar, desarrollar y mantener el catastro público de aguas; g) resolver los conflictos que se presenten entre usuarios del recurso por derechos de agua a solicitud de las partes; h) promover la eficiencia en el uso del recurso; i) coordinar con las demás instituciones públicas la correcta ejecución de las leyes y políticas sobre el agua; j) promover el manejo y gestión integrada del recurso, incluido el uso múltiple de las fuentes, y proponer las obras necesarias para mejorar su disponibilidad; k) apoyar a los usuarios en la organización de asociaciones para administrar los derechos de uso y a las comunidades en el establecimiento de organizaciones locales para colaborar en la administración, monitoreo y vigilancia de los recursos hídricos; l) requerir información de los concesionarios para sus fines; m) establecer el régimen de salarios de su personal; n) formular el reglamento de la Ley y someterlo al Presidente de la República; o) dictar su propio reglamento interno; p) representar al país ante organizaciones y eventos internacionales relacionados con el sector hídrico; q) realizar todos los actos, contratos y operaciones necesarias para cumplir con los fines que le manda la ley.

*La Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento* (ente regulador) tendría las siguientes funciones: a) fiscalizar a los prestadores de servicios sanitarios y velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, técnicas y tarifarias de estos servicios; b) cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y normas técnicas y demás disposiciones internas, así como los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre agua potable y saneamiento; c) promover la universalización de los servicios de agua y saneamiento y procurar su más alta calidad y menor costo posible; d) adoptar las medidas necesarias para que los servicios de agua potable y saneamiento se brinden de forma eficiente, ininterrumpidamente, sin interferencias y sin discriminaciones; e) fiscalizar que se respeten los derechos de los usuarios y evitar que se afecten indebidamente sus intereses; f) resolver los conflictos en materia de interconexión que se susciten entre los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento a solicitud de cualquiera de las partes o de oficio, en su caso; g) aplicar sanciones y multas a los prestadores por incumplimiento de las normas establecidas y metas de los planes o programas de inversión; h) fijar las tarifas de acuerdo al sistema tarifario que se establece en la Ley de Tarifas; i) velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en las concesiones de servicios públicos sanitarios; j) asesorar o asistir al Gobierno central y a los gobiernos municipales en materia de concesiones y/o explotaciones de servicios de agua potable y saneamiento; k) exigir a los prestadores de servicio la correcta atención a las peticiones y reclamos de los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento, con facultades para adoptar todas las medidas que sean necesarias para asegurar los servicios y los derechos de los usuarios; l) dictar regulaciones, en el ámbito del agua potable, recolección y saneamiento de aguas servidas a las cuales deberán sujetarse los prestadores en aspectos de funcionamiento de los servicios, seguridad, calidad, medición y facturación, control y uso, interrupción y restablecimiento de la prestación; n) resolver los conflictos que pueden suscitarse entre los prestadores y sus usuarios; ñ) prevenir, en cuanto corresponda, conductas ilegales, anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes como operadores del sistema; o) otorgar concesiones para la prestación de servicios de agua y saneamiento y, en su caso reconocer, renovar, modificar o declarar la caducidad de conformidad con la ley y el correspondiente reglamento; p) aprobar los traspasos de concesiones y demás operaciones que establece la ley; q) establecer tasas y demás sumas que deberán pagar los prestadores de los sistemas de agua potable y saneamiento y velar por su estricto cumplimiento; r) ejercer la representación del Estado, por mandato del Ejecutivo, en materia de prestación de agua potable y saneamiento ante los organismos internacionales por medio del Superintendente o de la persona que este designe; s) emitir las regulaciones y aplicar y dictar (proponer) las normas de índole técnica necesarias para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; t) las demás que determine la ley y sus reglamentos.

Fuente: Basado en borradores de Ley de Aguas y Ley del Subsector Agua Potable y Saneamiento.

En ese contexto, el rol de ambas redes ha consistido en debatir y aportar al paquete de reforma del sector hídrico, promoviendo el intercambio de experiencias de gestión de sistemas de agua en el país, sobre todo rurales, facilitando el apoyo y asesoría de consultores, funcionarios y especialistas internacionales que han acompañado el análisis y debate de la reforma, así como identificando y proponiendo elementos claramente ausentes en el paquete de reforma liderado por ANDA y la Secretaría Técnica de la Presidencia.

#### LA PROPUESTA DE LEY DE AGUAS: RASGOS PRINCIPALES

La Ley de Aguas preparada por ANDA es una adaptación del Código de Aguas de Chile, que está en vigencia desde 1981 en aquel país, y se ha convertido en un referente de los debates latinoamericanos sobre la reforma en la gestión de los recursos hídricos. En varios países, los anteproyectos de leyes de aguas han sido copias del Código chileno, sin que se repare en los problemas a que ha dado lugar en aquel país ni en las propuestas que se han hecho para modificarlo.

El artículo 1 de la propuesta menciona que el objeto de la Ley es la regulación del uso de todas las aguas de la República (Manríquez, 2000). Según la propuesta de Ley de Aguas, el mecanismo principal para la gestión eficiente del recurso es la asignación de derechos de uso del agua, los cuales se concesionarían por un mínimo de 50 años, tiempo durante el cual, el propietario podrá usar y disponer libremente de dichos derechos.

El Abogado Jefe de la Dirección General de Aguas de Chile opina que la propuesta de Ley de Aguas para El Salvador, al igual que el Código chileno, consagra el derecho real de carácter privado que recae sobre las aguas, según lo cual, el dominio público de las mismas pierde toda importancia, ya que prevalecería el derecho de los particulares (Jaeger, 2000). Según Jaeger, las implicaciones de este enfoque son las siguientes: el particular no podrá ser privado de su derecho, salvo por expropiación y debiendo ser adecuadamente indemnizado; el derecho del particular admite la no utilización del agua; el derecho puede ser transferido libremente por los particulares; y el agua que se tiene derecho a utilizar puede ser destinada a cualquier uso. En el mismo sentido, según el Asesor Regional Principal en Derecho de Aguas de CEPAL/ONU, la redacción de varios artículos de la propuesta de Ley de Aguas pareciera dejar la inferencia de que estamos frente a un derecho real de naturaleza civil, cuando se habla de derechos de agua, lo que pudiera tener consecuencias importantes con respecto a la naturaleza y condiciones del derecho. Por lo anterior, y por tratarse de un derecho sobre un bien público, él recomienda que se sujete a condiciones enmarcadas en el derecho administrativo, y no se le relegue al derecho civil (Solanes, 2000).

Bajo el enfoque de concesiones, la propuesta de ley prevé la posibilidad de que haya más de una solicitud de derechos de agua sobre una misma fuente, y que ésta fuere insuficiente para satisfacer todas las solicitudes. En tal caso, la Superintendencia de Recursos Hídricos deberá ordenar la apertura de un proceso de subasta pública para resolver la adjudicación al interesado que presente la mayor oferta económica. La Superintendencia deberá determinar el precio base de la subasta, teniendo en cuenta los precios del mercado de derechos de agua, si existieren, en la zona hidrográfica o hidrogeológica correspondiente; de lo contrario, el precio base para la subasta será cero. Luego de haber realizado la asignación inicial de derechos y si “legalmente” se hubieren agotado los recursos hídricos (haber asignado el máximo de derechos posible) se esperaría que el mercado de derechos de agua pase a constituir el instrumento a partir del cual se avance a una asignación del agua en aquellos usos que sean más eficientes. Sobre este punto, la propuesta de Ley también introduce el concepto de *caudal ecológico*, que consiste en la reserva de agua que deberá mantenerse en todo cauce natural de aguas superficiales, corrientes o detenidas para permitir la subsistencia de la vida animal y vegetal que le son naturalmente propias, incluyendo el mantenimiento de humedales y ecosistemas estuarinos.

Diferentes expertos internacionales, que han conocido y analizado el paquete de reforma del recurso hídrico, han coincidido en que la propuesta de Ley de Aguas debe contemplar de una manera más integral la problemática del recurso, más allá de la asignación y regulación de las concesiones



de los derechos, y tomar en cuenta los aspectos sociales y ambientales que conlleva la gestión del recurso. El rol de planificación y formulación de políticas públicas, referido a la gestión del agua, es una ausencia marcada en la propuesta. Por lo demás, el modelo chileno, tal como lo advierten funcionarios y especialistas, se encuentra en pleno debate en aquel país.

#### LA REFORMA DEL SUBSECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

La propuesta de reforma del subsector agua potable y saneamiento busca sentar las bases para la introducción de concesiones de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Para ello, se requiere de un marco institucional que permita y atraiga la participación privada en el subsector, ya sea nacional o extranjera. La propuesta de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento, junto con los componentes 2 y 3 del préstamo están orientados a sentar esas bases.

El borrador de Ley distingue dos regímenes de servicios de agua y saneamiento: servicios prestados en condiciones de regularidad y calidad exigidas por las normas respectivas (éstos serían predominantemente los urbanos); y servicios prestados en condiciones especiales, que cumpliendo con determinadas condiciones técnicas (a definir en el Reglamento), reciban dicha calificación (éstos serían los sistemas rurales).

Para desarrollar los servicios públicos de agua potable y saneamiento sería necesario contar con una concesión, que otorgaría la Superintendencia hasta por un máximo de 30 años y que podría renovarse. La propuesta de Ley del Subsector contempla la creación de la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento, a la cual le correspondería otorgar las concesiones de los servicios públicos de agua y saneamiento. En el borrador de la Ley se establece que las actuales entidades prestadoras del servicio, con más de 500 conexiones domiciliarias, deberán constituirse como personas jurídicas, con el exclusivo objeto de prestar los servicios de producción y distribución de agua potable, de recolección-disposición de aguas servidas y actividades relacionadas.

En el caso de los sistemas a concesionar, si se hubiere postulado más de una solicitud sobre un mismo sistema de agua potable y saneamiento, la Superintendencia haría la adjudicación al postulante que, reuniendo los requisitos técnicos y legales, ofrezca la menor tarifa, en relación con los cálculos de la Superintendencia para esa concesión. En el caso de los sistemas rurales de agua y saneamiento, las municipalidades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales u otras (sistemas en condiciones especiales) podrán tener a su cargo la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas, requiriendo de una concesión, aunque, contrario a los sistemas urbanos, sin la obligación de definir un territorio geográfico específico.

Tal como se refleja en el borrador de Ley Marco del Subsector, las atribuciones asignadas a la Superintendencia de Agua Potable y Saneamiento están percibiéndose de una manera no realista. Ahí se supone que la Superintendencia estaría capacitada para llevar a cabo una gran variedad y volumen de complejas tareas para más de 260 sistemas urbanos de agua y alcantarillado, además de los sistemas rurales. Esa entidad tendría que otorgar licencias, evaluar programas de operación e inversión de los concesionarios, evaluar requerimientos tarifarios y fiscalizar las operaciones de los concesionarios. Como éstas, hay otras expectativas que se encuentran a lo largo de todo el borrador de anteproyecto, particularmente en las normas transitorias, donde se establece que la Superintendencia dispondrá de seis meses, desde su entrada en funcionamiento, para dictar las resoluciones de concesión inicial (Gómez, 2000b).

Los borradores de Ley de Tarifas y de Subsidios complementan la reforma del subsector agua potable y saneamiento. En el caso de la Ley de Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado, la determinación de tarifas para la prestación de esos servicios en zonas urbanas, interurbanas y aquellos prestados en condiciones especiales deberán guiarse por los siguientes principios:

- *Eficiencia económica.* Las tarifas constituyen un incentivo para que los prestadores incrementen su eficiencia en la prestación de los servicios y para inducir a los usuarios a efectuar un uso racional de éstos, de acuerdo a los costos eficientes asociados a su provisión.

- *Equidad.* Las tarifas que paguen los usuarios deben estar de acuerdo al costo asociado a la prestación del servicio que reciben. No será posible establecer tarifas diferenciadas, a no ser que existan razones de costo para ello, sin perjuicio del cumplimiento del principio de solidaridad.
- *Autofinanciamiento.* Las tarifas deben permitir que se alcance el equilibrio económico-financiero de los servicios en un horizonte de largo plazo. Deben ser los propios usuarios los que, mediante el pago por los servicios recibidos, permitan obtener los ingresos necesarios para alcanzar dicho equilibrio, sin perjuicio de los aportes externos que sea necesario materializar a efecto de cumplir el principio de solidaridad.
- *Solidaridad.* El sistema de tarifas debe permitir que se establezca un esquema de subsidios destinado a los usuarios que no poseen la capacidad de pago necesaria para cancelar las tarifas. Esos usuarios podrán tener acceso a un consumo básico de subsistencia por los servicios de agua potable y alcantarillado.
- *Simplicidad.* Las tarifas deben ser de fácil comprensión y constituir claras señales de precio, tanto para prestadores como para usuarios.

En la determinación de las tarifas se calcularían separadamente las correspondientes al servicio de producción y distribución de agua potable, a la recolección, tratamiento y disposición final de aguas servidas.

Un elemento importante consiste en que la Superintendencia podría introducir modificaciones a las fórmulas tarifarias, obtenidas del proceso de fijación de tarifas de un prestador, si ello se requiere para la implementación del esquema de subsidios. Pero, en ningún caso, la aplicación de los subsidios podrá afectar los ingresos que debe obtener el prestador para lograr su equilibrio económico-financiero dentro del período de vigencia de las fórmulas tarifarias (cinco años).

En el caso de los servicios urbanos e interurbanos, la determinación de las fórmulas tarifarias y sus mecanismos de indexación se hará sobre la base del costo medio de largo plazo. Éste se define como el precio unitario que, aplicado a la demanda proyectada dentro del horizonte de evaluación, genera los ingresos actualizados requeridos para cubrir los gastos anuales actualizados de explotación y administración eficientes, los costos actualizados de inversión necesarios para la expansión óptima del servicio dentro del período correspondiente, un monto actualizado asociado a la obtención de una rentabilidad anual sobre los activos existentes en el servicio, valorados a su costo de reposición optimizado, y una cuota, también actualizada, destinada a cubrir inversiones necesarias para reponer dichos activos óptimos existentes cuando completen su vida útil. En el caso de los servicios prestados en condiciones especiales, la fórmula tarifaria se determinará sobre la base del costo medio de largo plazo simplificado, es decir, aquel precio unitario que aplicado a la demanda proyectada, genera los ingresos actualizados requeridos para cubrir el valor actualizado de los gastos anuales de explotación y administración del servicio, y el valor actualizado de una cuota anual destinada a cubrir las inversiones necesarias para reponer equipamiento e infraestructura cuya vida útil se complete dentro del horizonte de evaluación, el cual no podrá ser inferior a cinco años.

La propuesta de Ley de Subsidios está orientada a subsidiar únicamente el consumo básico de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas, lo que favorecería a usuarios de escasos recursos que no tienen la capacidad de pagar el monto total del servicio. Para ello, el borrador de Ley define el esquema de subsidios de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- Sólo podrán recibir los beneficios del subsidio aquellos usuarios que no tienen la capacidad de pago suficiente para financiar una parte o la totalidad del costo de los servicios de agua potable y alcantarillado.
- Sólo se subsidiará el consumo básico o de subsistencia que tengan los usuarios elegibles.



- Cualquiera sea el monto de beneficios que proporcione el esquema de subsidios a los usuarios, no podrán existir consumos gratuitos.
- Se deberán privilegiar aquellos esquemas en que la aplicación del subsidio no distorsiona la tarifa económica del servicio, obtenida de acuerdo a la aplicación de la Ley de Tarifas.

El consumo básico de subsistencia se ha estimado en 5 m<sup>3</sup>/mes. Con una tarifa básica de ¢1.83/m<sup>3</sup>, ANDA aplica un subsidio (equivalente al 50%) en el primer bloque de consumo de agua, que es menor a 20 m<sup>3</sup>/mes. En el siguiente bloque de consumo (entre 20 y 40 m<sup>3</sup>/mes), el parámetro de sobrecargo a la tarifa es de 1.1, en tanto que el consumo mayor a los 40 m<sup>3</sup>/mes tiene un parámetro de sobrecargo de 2.75. Fuera del Área Metropolitana de San Salvador, la tarifa de agua tiene un parámetro de ajuste de 0.8 sobre la tarifa base. Con esta estructura tarifaria, ANDA financia los subsidios del primer bloque, así como los de las regiones fuera del AMSS, a partir de los sobrecargos aplicados. Sin embargo, sólo para que ANDA sea capaz de absorber sus costos, incluyendo el repago de sus deudas a 1998, la tarifa base estimada debería subir a más de ¢ 3/m<sup>3</sup> (BID, 1998).

Los nuevos marcos legales para la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento buscarían avanzar con esos criterios hacia la sostenibilidad financiera de cada sistema. Los subsidios cruzados se limitan a un mismo sistema. ANDA sería un operador más en el esquema previsto, quedando obligada a ser una empresa financieramente eficiente, al igual que el resto de operadores privados. La estrategia de descentralización o proyecto piloto que ha iniciado ANDA apunta en esa dirección.

En opinión de varios expertos internacionales, el éxito de la reforma del subsector dependerá principalmente de los siguientes aspectos: i) Del diseño e implementación de una política financiera, de tarifas y de subsidios realista para la prestación de los servicios, que permitiría definir los objetivos y metas alcanzables en un determinado período. ii) De la viabilidad del financiamiento de las instituciones de los ámbitos central y local para que puedan cumplir satisfactoriamente las funciones que les sean asignadas; iii) De la mayor participación posible de los diferentes entes que han de tener un rol en el sector, en las decisiones que se vayan tomando, incluyendo los usuarios de los servicios. iv) Y de la formulación e implementación de un plan realista de la reforma que, como mínimo, establezca acciones prioritarias, plazos, responsables, costos y financiamiento. Finalmente, también se propone que el Gobierno nombre un equipo de profesionales, representativos de los diferentes entes que han de tener un rol en el sector, para que lidere el proceso y haga el seguimiento a la implementación de un plan de reforma del subsector (Dianderas, 2000).

**EL PROYECTO PILOTO DE DESCENTRALIZACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO**  
Como parte del proceso de reforma del subsector agua potable y saneamiento, ANDA ha ejecutado acciones piloto de descentralización que buscan transferir la gestión de sistemas de abastecimiento de agua potable. Los modelos promovidos para la gestión de sistemas incluyen la participación de gobiernos locales, de la sociedad civil y del sector privado (Ver Cuadro 7.16). No obstante haberse iniciado el proceso de identificación de modalidades y arreglos institucionales para la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento actualmente administrados por ANDA, el marco institucional propuesto para regular al subsector prácticamente ignora la existencia de las modalidades promovidas por ANDA. Sin embargo, la propuesta de reforma del subsector agua potable y saneamiento (y del sector recursos hídricos) ha generado una dinámica y un debate importantes en el país. Ante las implicaciones derivadas de las reformas, diferentes actores han promovido estrategias de discusión y análisis vinculados con los actuales compromisos de brindar a la población los servicios de abastecimiento de agua potable, tal es el caso de la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador y la Red de Desarrollo Local.

Por su parte, la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), plantea que la descentralización debe considerarse dentro de una estrategia y visión de largo plazo sobre la gestión de sistemas de agua potable, de los recursos hídricos y de lo ambiental, los cuales forman parte de los seis temas estratégicos que fueron aprobados durante el XVI congreso de las municipalidades. Como lo plantea COMURES, la descentralización debe concebirse como un proceso gradual, pero

integral, donde, además de las restricciones vinculadas con la disponibilidad de recursos y capacidades, está la necesidad de reestructurar los marcos tradicionales de competencias, de poder y de ejercicio central-municipal. En ese marco, la reforma del subsector agua potable y saneamiento supone abrirse a la innovación y a la necesidad de incorporar aquellas iniciativas que parten de la realidad de cada municipalidad (RDL-RASES-ANDA-EHP-RTI-USAID, 2000).

Si bien hay un claro y generalizado convencimiento de que la reforma del sector hídrico y del subsector agua potable es necesaria y urgente, la orientación y el enfoque todavía distan mucho del acuerdo y el consenso. La participación privada en la provisión de servicios de agua potable y la descentralización parecieran ser enfoques aún encontrados, y no existe suficiente consenso alrededor de ellos.

**Cuadro 7.16**

**Modalidades de gestión de sistemas de agua potable promovidas por ANDA**

<b>Modalidad</b>	<b>Administrador</b>	<b>Participación comunitaria</b>	<b>Regulación</b>
Empresa municipal descentralizada	Creación de una empresa municipal descentralizada, que opere con la flexibilidad técnica, financiera y administrativa requerida para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario	Permite espacios de amplia participación ciudadana privilegiando gestiones transparentes	Empresas sometidas al régimen de auditorías aplicables a los municipios y auditorías complementarias por parte de ANDA
Empresas sociedad de economía mixta	Funcionaría de manera similar a las empresas municipales descentralizadas, con la diferencia de que para pertenecer a la dirección se debe ser socio, es decir, propietario de acciones	Los usuarios atendidos por el sistema de abastecimiento pueden optar por comprar acciones y pertenecer a la sociedad	Serán supervisadas bajo la autoridad de ANDA
Administración por asociaciones sin fines de lucro	Será responsable de asumir la administración en la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados	La comunidad puede ser miembro de la asociación sin fines de lucro, legalmente constituidos para suscribir un convenio de delegación de funciones, con ANDA	Se somete a una serie de condicionalidades de control y regulación para mejorar la calidad del servicio
Juntas rurales de agua	Manejo del sistema a través de la autogestión comunitaria, siendo el rol de ANDA establecer el marco jurídico, brindar asistencia técnica y apoyos en la gestión de recursos	Formación de las juntas directivas mediante asambleas abiertas y se promueve la importancia de la participación de las mujeres para la autogestión del sistema	Bajo este modelo se brinda la asistencia técnica necesaria y se realiza el trabajo de monitoreo y evaluación de resultados
Administración de sistemas por empresas privadas	Administración del sistema logrando altos niveles de eficiencia y rentabilidad financiera	La población usuaria valora y de manera objetiva exprese su aceptabilidad o rechazo a este modelo	Excelente oportunidad para que el papel regulador del estado se desarrolle, ajuste y optimice
Administración de sistemas por municipalidades de forma directa	Podrán prestar los servicios públicos de forma directa creando entidades descentralizadas con o sin autonomía	Controlar la calidad del servicio ante denuncias y quejas hacia la municipalidad	La municipalidad es responsable del mantenimiento y atención de los usuarios

Fuente: ANDA (2000b)

## **TERREMOTOS: IMPACTOS E IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN DEL AGUA**

Los terremotos de enero y febrero de 2001 y la intensa actividad sísmica en los primeros meses de este año han agravado las condiciones preexistentes de vulnerabilidad socioambiental. Además de los efectos calculados sobre las principales variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, balanza de pagos y déficit fiscal) y sobre la situación social de la población más directamente afectada por los terremotos, existe un conjunto de impactos ambientales que se vio magnificado por las condiciones de fragilidad y degradación.

Según CEPAL (2001a y 2001b), la conjugación de factores antropogénicos, como la deforestación, la urbanización en áreas vulnerables, la degradación de cuencas hidrográficas, y los impactos acumulados de desastres naturales anteriores aumentaron las condiciones de vulnerabilidad ambiental. Los impactos directos e indirectos, identificados en la evaluación realizada por CEPAL, abarcan:

- La pérdida de cobertura vegetal y forestal.
- La pérdida y degradación del suelo y la formación de cárcavas por el desplazamiento de grandes volúmenes de suelo, resultado de los derrumbes y deslizamientos.
- El daño eventual sobre cuencas y quebradas por la acumulación y disposición de escombros, si ésta se realiza sin la planificación adecuada (es de esperar afectaciones sobre los asentamientos humanos aguas abajo, por arrastre de estos materiales durante la próxima temporada de lluvias).
- Afectación sobre las actividades agrícolas por la acumulación de sedimentos y pérdida de suelos.
- Salinización de suelos y mantos acuíferos, así como una brusca disminución de las capturas pesqueras en zonas costeras.
- Aumento de la vulnerabilidad ambiental ante nuevos movimientos sísmicos y ante la próxima temporada de lluvias, que pueden generar otros movimientos de suelo.
- Aumento de carga de sedimentos en cuerpos de agua durante la estación de lluvias.
- Cambios en los patrones de infiltración y escorrentía.
- Inminentes deslizamientos o desprendimientos de suelo en laderas durante la próxima temporada de lluvias (a partir de mayo), dado que las precipitaciones arrastrarían y removerían parte del material actualmente expuesto en la superficie de las laderas.

En conjunto, estos impactos han multiplicado las condiciones de vulnerabilidad socioambiental del país, lo cual sugiere una profundización de los desafíos preexistentes en materia de gestión del territorio en general. Las estimaciones de los daños ambientales ocasionados por ambos terremotos ascienden a unos US\$ 102 millones, que se refieren a los costos por estabilización de deslizamientos y derrumbes, así como a los costos por pérdida de bienes y servicios ambientales de plantaciones de café.

En la etapa de emergencia, los impactos sobre la población directamente afectada por el colapso de sistemas de agua potable y saneamiento develaron rápidamente la importancia de contar con acceso a agua segura. Esto se vio con mayor intensidad durante el segundo terremoto, ya que la red alterna del proyecto Zona Norte colapsó, además de los sistemas que abastecían a la zona paracentral del país, dando como consecuencia una escasez bastante generalizada de agua. Para el caso de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, las estimaciones económicas de los daños ocasionados por ambos terremotos realizadas por CEPAL ascienden a US\$ 23 millones.

En las zonas urbanas, los principales impactos se dieron en tanques de almacenamiento y distribución debido a grietas en paredes, vigas y columnas, en las captaciones de pozos profundos y en estaciones de bombeo, en la inestabilidad de taludes y deslizamientos localizados que produjeron rotura de líneas de conducción. En las zonas rurales, los daños se debieron a la desconexión y ruptura de líneas de conducción, sobre todo por estar ubicadas en suelos inestables, taludes y pasos de quebradas, y la destrucción de paredes de pozos, la pérdida de tramos enteros en líneas de aducción y distribución, así como en las captaciones de agua (CEPAL, Op. Cit.).

Ante los impactos ocasionados por el segundo terremoto, el Presidente de la República solicitó una reestructuración de los préstamos en discusión en la Asamblea, con el objeto de reasignar esos recursos (cerca de US\$ 300 millones) hacia la reconstrucción, en el período 2001-2005. En ese contexto se ratificó el préstamo para la reforma del sector hídrico. Mediante Decreto Legislativo se aprobó, en todas sus partes, el Contrato de Préstamo que originalmente se destinaría a financiar el Programa de Reforma del Sector Hídrico y del Subsector Agua Potable y Saneamiento. Sin embargo, ante la nueva situación, esos recursos (US\$ 43.7 millones) deberían reorientarse a la reconstrucción. De manera similar fue aprobado el préstamo para financiar el Programa de Descontaminación de Areas Críticas.

Lo anterior plantea cambios importantes para el proceso de reforma del sector hídrico. La necesidad de rehabilitar la infraestructura de agua potable y saneamiento dañada por los terremotos ha obligado a redistribuir los recursos previstos en el préstamo que contempla la reforma. Si bien los recursos deberán ser reorientados para la reconstrucción post-terremoto, existe convencimiento en distintos actores respecto a que la reforma continúa siendo urgente y necesaria. Pero más allá de eso, como se ha mencionado en este informe, todavía no existe un consenso básico sobre el tipo y la orientación de la reforma más adecuada para el país.

Finalmente, el renovado interés por incorporar el riesgo sísmico, como una dimensión en distintos ámbitos de gestión, requiere atender los enormes vacíos de monitoreo y seguimiento de la permanente actividad sísmica. Ello también es válido para los esfuerzos de investigación sobre los recursos naturales y el agua. De hecho, en el 2001 las asignaciones presupuestarias de apoyo a la investigación y monitoreo de recursos naturales y medio ambiente, con relación al presupuesto total, representaron las dos terceras partes de los recursos que se asignaban en 1980 (Ver Cuadro 7.17). Si bien existen oportunidades de cooperación externa para llenar estos vacíos, el país debe asumir la responsabilidad de atender más sistemáticamente estas áreas tan básicas para la gestión territorial en general.

**Cuadro 7.17**  
**Asignación presupuestaria para recursos naturales e investigaciones geotécnicas, 1980 y 2001 (Millones de colones corrientes y porcentajes)**

Destino	1980	2001
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	.-	35.5 (0.18%)
Dirección General de Recursos Naturales Renovables	30.6 (1.09%)	27.9 (0.14%)
Investigaciones geotécnicas	1.5 (0.05%)	8.2 (0.04%)
<b>Sub-Total</b>	<b>32.1 (1.14%)</b>	<b>71.6 (0.37%)</b>
<b>Presupuesto Nacional</b>	<b>2,816.3</b>	<b>19,392.3</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda.

### **DESAFÍOS PARA AVANZAR HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA**

Como se ha visto en este informe, la gestión del agua va más allá de los marcos legales e institucionales del gobierno central. Esa gestión incluye una multiplicidad de actores, procesos y agendas

dinámicas que, directa e indirectamente, inciden sobre las condiciones que garantizan la disponibilidad del agua, en cantidad y calidad.

En El Salvador, el agua es un recurso altamente vulnerable y severamente degradado. La dinámica económica y de asentamientos humanos, el cambio de uso y degradación del suelo en zonas rurales y urbanas han alterado sustancialmente las condiciones para la regulación de los flujos superficiales y subterráneos de la abundante precipitación con que cuenta el país. Sin embargo, se ignoran los impactos y las condiciones mínimas para asegurar una disponibilidad (en cantidad y calidad) del recurso hídrico que, por lo demás, constituye un pilar fundamental para el proceso de desarrollo. En este contexto, El Salvador tiene planteados enormes desafíos:

- *Recuperar la capacidad de generar conocimiento e información sobre el recurso hídrico.*

Independientemente del modelo de gestión del agua que se adopte, para sustentar estrategias y políticas de gestión de los recursos hídricos resulta vital recuperar la capacidad institucional para monitorear la oferta y disponibilidad de agua (superficial y subterránea), así como las condiciones de calidad, que resultan mucho más críticas que en las décadas anteriores.

- *Enfrentar el déficit de cobertura de los servicios de agua y saneamiento, sobre todo en zonas rurales.*

El agua potable y el saneamiento son servicios elementales para avanzar en estrategias de desarrollo humano y de superación de la pobreza rural. Como las enfermedades de origen hídrico tienen un impacto crítico en la población que carece de dichos servicios, es fundamental garantizar condiciones de salud y saneamiento básico. En tal sentido, las metas contenidas en el abandonado Plan Nacional de Saneamiento 1991-2000, que en su alternativa optimista de cobertura proponía alcanzar el 100% de la población al año 2000, deberían ser reconsideradas y potenciadas en la reconstrucción, así como en el proceso de reforma del subsector agua potable y saneamiento que avanzaba sin una estrategia de aumento de cobertura rural.

- *Fortalecer la capacidad institucional para enfrentar la contaminación.*

La implementación de instrumentos de gestión de la contaminación del agua, la generación de información, el monitoreo y el desarrollo de normas de calidad se enfrentan no sólo a problemas de aceptación social y política, sino también a las necesidades de cambios institucionales. A menudo, estos últimos, se ven limitados por una capacidad técnica y financiera que imposibilita la permanencia de esfuerzos sistemáticos de monitoreo y cumplimiento de la normatividad ya existente.

Los intentos e interés por desarrollar y adoptar mecanismos de gestión de la contaminación del agua evidencian avances que apuntan a la necesidad de contar con instrumentos complementarios de gestión de la calidad del agua, tal como las normas, las regulaciones y los instrumentos económicos. Sin embargo, no se avanza todavía en institucionalizar mecanismos de participación ciudadana, que tienen un enorme potencial para activar los mecanismos regulatorios existentes.

- *Avanzar de manera consensuada hacia una reforma con visión integrada de la gestión del agua.*

El intento gubernamental de reforma del sector hídrico ha derivado en una suerte de marginación de las preocupaciones ambientales y sociales propias del sector. Al haberse otorgado el liderazgo del proceso de reforma casi de manera exclusiva a ANDA, el Ministerio de Medio Ambiente ha estado prácticamente ausente, a pesar de estar inmerso en una fase importante de construcción de marcos normativos y de políticas que incluyen aspectos directamente vinculados con la gestión del agua y de cuencas hidrográficas.

El interés de promover el manejo de cuencas hidrográficas de parte de varios actores (la cooperación externa, las ONG, el sector privado y las instituciones gubernamentales) todavía no converge con la propuesta de reforma del sector hídrico, a pesar de constituir dimensiones que deberían complementarse bajo esquemas y visiones de gestión integrada de recursos hídricos. Estos procesos avanzan, reproduciendo y repitiendo fallas recurrentes de gestión fragmentada del agua en el país. Sin embargo, los proyectos y procesos que tienden a incorporar la cuenca como unidad básica de planificación están teniendo impactos y dinámicas locales importantes, lo que puede potenciar significativamente esquemas de gestión integrada de los recursos hídricos.

En el caso del subsector agua potable y saneamiento, si bien hay una clara orientación en el enfoque gubernamental que privilegia esquemas de gestión con participación del sector privado, como estrategia de modernización del subsector, también existe una parte importante de sistemas que, claramente, requiere de marcos institucionales distintos de gestión. Nos referimos a la existencia de importantes procesos locales de construcción de capacidades de gestión, que en las condiciones actuales, y a pesar de adolecer de una serie de problemas, han sido capaces de evolucionar, dando paso a la búsqueda de arreglos y esquemas de gestión en el plano local. Por esta razón, será necesario avanzar hacia la construcción de un marco institucional incluyente que potencie y fortalezca esas diversas modalidades de gestión. Sobre todo, la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento vuelve imprescindible la apertura de espacios para la construcción de arreglos novedosos, participativos y eficientes para la construcción y gestión sostenible de sistemas de agua. Esto es sumamente estratégico de cara a la etapa de reconstrucción post-terremotos, donde la rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento, así como su gestión, con seguridad requerirá de la conjugación de capacidades de los actores e instituciones locales que garanticen una gestión eficiente.

Finalmente, las dimensiones y complejidades para una gestión integrada del agua en El Salvador requieren un consenso mínimo. Éste puede constituirse en la base para avanzar hacia la construcción de una institucionalidad más amplia e incluyente, capaz de potenciar las oportunidades emergentes en los ámbitos locales y nacionales y de los distintos sectores y actores. Así se formaría una plataforma sustancialmente útil para avanzar hacia la gestión integrada del agua en El Salvador, en donde las distintas funciones de este recurso se vean simultáneamente abordadas.

Los consensos mundiales más importantes sobre la gestión del agua, como los Principios de Dublín, constituyen marcos mucho más integrales. En ellos se ha reconocido que el agua debe gestionarse como un recurso finito y vulnerable; que el agua tiene una función social; que las mujeres desempeñan un papel central en el aprovisionamiento, gestión y protección del agua; y finalmente, que el agua también tiene un valor económico. Por lo demás, estas múltiples funciones también constituyen marcos de referencia para evaluar los avances en la gestión del agua en El Salvador.

- *Desarrollar un enfoque de gestión y ordenamiento territorial que tienda a reducir los desequilibrios territoriales potenciando los recursos naturales y los esfuerzos locales.*

La forma como se utiliza el territorio tiene implicaciones muy fuertes para la disponibilidad del agua en cantidad y calidad. El ordenamiento y la gestión territorial también han adquirido una renovada importancia después de los terremotos del 2001. La gestión territorial también ha estado presente en el esfuerzo del Plan de Nación y, de manera más específica, en la propuesta de Acciones Territoriales, que está siendo revisada de cara a la formulación de un plan de reconstrucción.

El desafío es encontrar un enfoque de gestión del territorio que permita un avance simultáneo hacia varios objetivos. Fundamentalmente, se trata de reducir los grandes desequilibrios territoriales, proteger y recuperar los recursos naturales en un esquema que potencie los intentos de gestión territorial que ya se están dando en diversas partes a partir de preocupaciones ambientales, sociales y económicas. Visto así, el ordenamiento territorial se convierte en un proceso y en un instrumento poderoso para negociar acuerdos que hagan posible el avance, de manera participativa,



hacia una estrategia de desarrollo que permita superar la degradación ambiental y la marginación territorial, social y económica.

Bajo esa lógica, la política de gestión y ordenamiento territorial se convierte en una orientación global que debe también vincular distintos ámbitos de política –como la agropecuaria, la cual debe incorporar más estratégicamente objetivos ambientales y de desarrollo rural–, los esfuerzos de descentralización y desarrollo local, las políticas para la gestión del recurso hídrico y otros recursos naturales, así como la gestión de riesgos, que después del Huracán Mitch y, sobre todo, después de los terremotos de principios del 2001 ha cobrado una inusitada relevancia en la agenda de muchos actores.



- Acevedo, Carlos. 2000a. "El Salvador 1970-1997: determinantes del crecimiento económico en el largo plazo y fluctuaciones cíclicas", Boletín Económico, BCR, No. 121, Año 11, Agosto 1998.
- 2000b. "El Salvador 1999: estabilidad macroeconómica y reformas estructurales". FLACSO, San Salvador, El Salvador.
- IADB (Inter-American Development Bank). 2000. "El Salvador. National Reconstruction Program. Transforming the country to reduce vulnerabilities. Consultative Group Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America [[http://iadb.org/regions/re2/consultative\\_group/plans/elsalvador.htm](http://iadb.org/regions/re2/consultative_group/plans/elsalvador.htm)].
- Adler, P. y S. Kwon. 1999. "Social Capital: The good, the bad, and the ugly" mimeo, Universidad del Sur de California, Los Angeles, California, 14 de Agosto de 1999.
- AID-BID-CARE-CONADE-OPS/OMS. 1994. "Análisis del sector agua potable y saneamiento en El Salvador". [<http://www.cepis.org.pe/eswww/fulltext/analisis/Elsalva/Elsalva.html>]
- Amaya, E. y G. Palmieri. 2000. "Debilidad institucional, impunidad y violencia" en "Violencia en una sociedad en transición", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD El Salvador.
- Anand, Sudhir y Ravallion, Martin. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", Journal of Economic Perspectives. Vol. 7, No. 1, Winter 1993, pp. 133-150.
- ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados). 2000a. "Boletín Estadístico No. 21". Dirección de Planificación. San Salvador, El Salvador.
- 2000b. "Descripción de proyectos pilotos de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados". El Salvador.
- "Borrador de anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento" (sin fecha). San Salvador. El Salvador.
- ANDAR (Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural). 1999. Planificación Estratégica período 2000-2002. El Salvador.
- Andrade, O. y K. Andrade-Eekhoff. 1999. "Memoria del Taller: Situación actual de los retornados, beneficiados por el Programa Bienvenido a Casa", Ministerio de Relaciones Exteriores. San Salvador. El Salvador.
- Andrade-Eekhoff, Katherine. 1997. "Asociaciones Salvadoreñas en Los Angeles y las posibilidades de desarrollo en El Salvador" en Lungo, M. (coord.). FLACSO, San Salvador.
- 1998(a). "Jefaturas de hogar en El Salvador: femeninas, masculinas, y compartidas: Nuevos retos para entender la familia" en Cordero, A. (coord.) "Cuando las mujeres mandan" FLACSO - Sede Costa Rica: San José.
- 1998(b). "Mercado Laboral y Pobreza en El Salvador" en Pérez Sáinz, J.P. y Funkhouser, E. (coords.) "Centroamérica en reestructuración: Mercado laboral y pobreza en Centroamérica" FLACSO, Costa Rica y Social Science Research Council: San José, Costa Rica.
- 1998(c). "Las hermanas y hermanos cercanos: A Case Study on International Migration in Santa Elena, Usulután, El Salvador", presentado en la Conferencia 1998 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois.
- 1999. "El Intercambio Transnacional de Conocimientos: Posibilidades a través de la Migración Salvadoreña" Estudio preparado para el Círculo de Aprendizaje sobre Migración, Conectándonos al Futuro de El Salvador.
- ANSAL (Análisis del Sector Salud de El Salvador). 1994. "La reforma del sector salud : hacia su equidad y eficiencia", Informe Final, El Salvador.
- Argüello, Roberto. 1998. "Bases para un plan de agua y saneamiento en El Salvador". OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud). El Salvador.
- Artiga, Raúl y Herman Rosa. 1999. "La reforma del sector hídrico en El Salvador: Oportunidad para avanzar hacia la gestión integrada del agua". PRISMA No. 38. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. San Salvador, El Salvador.
- Artiga-González, Álvaro. 2000. "La política y los sistemas de partidos en Centroamérica". FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.
- Banco Mundial. 2000. "Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza, panorama general". Washington D.C., Septiembre 2000.

- Barry, Deborah, 1994. "El Acuífero de San Salvador". PRISMA No. 7. San Salvador. El Salvador.
- Barry, Deborah y Rosa, Herman. 1995. "El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental". PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Barry, Deborah; Rosa, Herman; y Cuéllar, Nelson. 1996. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador. PRISMA No. 16. San Salvador, El Salvador.
- Bénabou, R. 1996 "Inequality and growth" En Benabou R., Ben. Rotenberg J. NBER, Macroeconomic Annual. MIT Press.
- 1996a. "Equity and Efficiency in Human Capital Investment: The Local Connection". Review of Economic Studies, No. 63, pp. 237-264.
- 1996b. "Heterogeneity, Stratification, and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance". The American Economic Review, pp. 584-609.
- Beneke de Sanfeliú, M. 2000 "Dinámica del ingreso de las familias rurales en El Salvador: Estudio de panel 1995-1997". Documento de Investigación BASIS No.1, FUSADES, El Salvador.
- Berrocal, E. y González, L.A. 2000. "La democracia y su cultura política". Estudios Centroamericanos (ECA), 619-620, 527-526.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1998a. "América Latina Frente a la Desigualdad". Washington, D.C.
- 1998b. "El Salvador. Propuesta de préstamo y cooperación técnica no reembolsable para un programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento". Washington DC.
- 2000. "Desarrollo: Más allá de la economía". Washington, D.C.
- Bobbio, N. y N. Matteucci. 1982. "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México. Pp 449-450.
- Briones, C. y Eekhoff, K. 2000 "Participación en los mercados laborales de los residentes en las áreas rurales. Limitaciones y desafíos". Documento de Investigación BASIS No.2, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). El Salvador.
- Briones, C. y Ramos, C.G. 1995. "Gobernabilidad en Centroamérica. Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador (FLACSO). San Salvador, El Salvador.
- Cano, Sabrina. 1999. "El impacto ambiental de las microempresas en El Salvador". PROMICRO/OIT-MIP-SEDEMYPE-WASTE. San Salvador.
- CEDEX, (Centro de Experimentación de Obras Públicas del ministerio de Fomento Español) 2000. Metodología para la formulación de un plan de desarrollo agropecuario basado en la ordenación de cuencas hidrográficas. Informe final. Programa de Cooperación Medioambiental en Iberoamérica de la AECI. Santa Tecla. El Salvador.
- CENITEC (Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas). 1992. "Migración y remesas: Una evaluación de su impacto en la economía salvadoreña" Política Económica, Vol. 1, No. 11: San Salvador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 1990 "El Salvador: Remesas internacionales y economía familiar" LC/MEX/R. 264 (Sem. 39/1) 30 de noviembre, México.
- 1999. "El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en las labores del siglo XXI". Santiago de Chile.
- 1999a. "Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", LC/MEX/R.662, 2 septiembre, México.
- 1999b. "Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing", Santiago de Chile, 1999.
- 2000 "Avances en el cumplimiento de la Plataforma y el Programa de Acción regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe" (1995-1999), México, septiembre de 2000. Página 20.
- 2000. "Centroamérica: avances en el cumplimiento de la plataforma y el programa de acción regional para las mujeres en América Latina y el Caribe (1995-1999). Santiago de Chile, 13 de septiembre de 2000.

- 
- 2000. "Instrumentos económicos para el control de la contaminación del agua: Condiciones y casos de aplicación. División de Recursos Naturales e Infraestructura". Santiago de Chile.
  - 2001(a), "El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental", México.
  - 2001(b), "El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001", México.
  - Claros, Jonathan. 1999. "Agua potable y saneamiento. Una experiencia para compartir". CARE, USAID. San Salvador, El Salvador.
  - Coleman, J. S. 1988 "Social Capital in the Creation of Human Capital " American Journal of Sociology, Vol. 94
  - Coleman, K.A., Cruz, J.M. y Moore, J.M. 1996. Retos para consolidar la democracia en El Salvador. Estudios Centroamericanos (ECA), 571-572, 415-440. El Salvador.
  - Collier, Paul "Social Capital And Poverty" The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper 4, November 1998. Washington, D.C.
  - Comisión Nacional de Desarrollo, 1998 "Síntesis de las Consultas Territorial e Intersectorial". San Salvador, El Salvador.
  - 1999. "Acciones Iniciales del Plan de Nación". San Salvador, El Salvador.
  - 2000. Acciones territoriales del Plan de Nación. San Salvador. El Salvador.
  - COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador). 2000. Memoria de Labores abril 1997 – abril 2000". El Salvador.
  - Cordoba, C. 1995. "Central American Migration to San Francisco: One Hundred Years of Building a Community" en Central American in California: Transnational Communities, Economies and Cultures. Los Angeles: Centre for multiethnic and Transnational Studies, University of Southern California.
  - Córdova, Abby y Zephyr, Dominique. 2000. "Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en El Salvador durante la década de los noventa". Revista Realidad, No. 73, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Enero-Febrero 2000. El Salvador.
  - Córdova, R. 1992. "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989". Foro Internacional, México, Vol. XXXII, No. 4.
  - 1996. "El Salvador: Transition from Civil War. En: Jorge I. Domínguez and Abraham F. Lowenthal (eds.). Constructing Democratic Governance. Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990s". Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
  - 1998 "Síntesis de las Consultas Territorial e Intersectorial". San Salvador, El Salvador.
  - 1999. "El Salvador: Reforma Militar y Relaciones Cívico-Militares. San Salvador", FUNDAUNGO. El Salvador.
  - 2000. "El Salvador. ¿Se mueve el péndulo hacia la izquierda?". Revista Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, No. 168, julio-agosto del 2000.
  - Córdova, R. y Maihold, G. 2000. Documento mimeografiado, 2000. "Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020". Documento de trabajo No. 9. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.
  - Córdova, R.; Pleitéz, W; Ramos, C. G. 1998. "Reforma política y reforma económica: los retos de la gobernabilidad democrática". Documento de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional, FUNDAUNGO. El Salvador.
  - COSERHI-UCM. 1995. "Plan para la modernización del sector de recursos hídricos de El Salvador". San Salvador, El Salvador.
  - Coto Salamanca et al. 1994. "Evaluación de la Explotación y Disponibilidad de Agua Subterránea y Análisis de Pruebas de Bombeo en el Acuífero del Area Metropolitana de San Salvador", Tesis de Grado, Facultad de Ingeniería, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, El Salvador.
  - Cruz, J.M. 1999. "El autoritarismo en la posguerra: un estudio de las actitudes de los salvadoreños". Estudios Centroamericanos (ECA), 603, 95-106. El Salvador.
  - 1999. "La Asamblea Legislativa en la perspectiva de la opinión ciudadana (1997-1999)". FUNDAUNGO-IUDOP-FES. El Salvador.
  - (Documento mimeografiado). El ciclo electoral 99-00. ¿Un punto de inflexión en la transición política salvadoreña? San Salvador, El Salvador.
  - Cummings y Rodríguez. 1998. "De La Acción Local Al Desarrollo Local En Los Proyectos De Desarrollo En El Salvador," FUNDE. El Salvador.
  - Cummings y Silva. 2001. "Planificación Participativa y el Desarrollo Local: Estudio y Propuesta Metodológica," FUNDE y RTI. El Salvador.

- Chávez, Francisco y Cañas, Carlos. 1999. Situación ambiental de la industria en El Salvador. Proyecto Gestión Ambiental en la Pequeña y Mediana Industria de América Central (GESTA). UCACCAD-GTZ. San Salvador. El Salvador.
- Choudhri, Ehsan U. and Hakura, Dalia S. 2000. "International trade and productivity growth: exploring the sectoral effects for developing countries". Working Paper WP/00/17, IMF. Washington D.C.
- Dahl, R. 1974. "La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia". Guadiana de Publicaciones. Barcelona, España.
- 1999. "La democracia. Una guía para los ciudadanos". Madrid: Taurus.
- Diálogo Interamericano/Gallup Organization. 2000. "Estudio de liderazgo de la mujer latinoamericana". Washington, D.C. Noviembre 2000.
- Dianderas, Augusta. 2000. "Síntesis de los principales comentarios al anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento. Red de Agua y Saneamiento-Red de Desarrollo Local". San Salvador, El Salvador.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos), 1971 y 1994, Censo de población y proyecciones demográficas al año 2025. El Salvador.
- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. San Salvador. Varios años 1991/92, 1992, 1992/93, 1994 a 1999.
- Dorian Eduardo, Marshall Lucía y López Grettel. 1999. "Análisis del Informe Global de Competitividad para Centroamérica", CEN 1402, INCAE.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev. 1999. "El código de aguas de Chile: Entre la ideología y la realidad. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura". Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 3. Santiago de Chile.
- Duarte, José Roberto. 1998. "Estudio hidrogeológico del acuífero de Guluchapa", Ilopango, San Salvador. Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Durston, John, 2000. "¿Qué es el capital social comunitario?". CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales No. 38. Santiago de Chile.
- Elites Parlamentarias Iberoamericanas. 1996. "Estudio 08: El Salvador. Salamanca y Madrid: Universidad de Salamanca y Centro de Investigaciones Sociológicas. Y Elites Parlamentarias Iberoamericanas" (1998). Estudio 01: El Salvador. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- FEMICA, Municipalismo, descentralización, asociativismo e integración en América Latina, Guatemala. 1995; y Rosenfeld Alex, "Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina", ed. Gestión Urbana Vol. 3, Quito, Ecuador, 1995.
- FIAES (Fundación Amigos del Lago de Ilopango). 1998. "Propuesta de Plan de Manejo de los Recursos Naturales de la Cuenca del Lago de Ilopango". San Salvador, El Salvador.
- FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local). 2000. "Información consolidada por municipio y departamento sobre procesos de planificación participativa," El Salvador.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2000. Sede Costa Rica y FLACSO-Programa El Salvador: San José (Documento mimeografiado) "Dinámicas económicas locales y la globalización: Elementos de análisis desde La Palma, Chalatenango." en Pérez Saínz, J.P. (comp.) Globalización, Territorialidad y Comunidad: Reflexiones sobre las dinámicas locales en Centroamérica,
- Francis, P. et al. 1998 "Hard Lessons - Primary school, community and social capital in Nigeria" World Bank Technical Paper. Washington, D.C.
- French-Davis, Ricardo. 1999. Macroeconomía, comercio y finanzas para reformas las reformas en América Latina, McGraw Hill – CEPAL, Santiago, Chile, 1999.
- Friedrich Ebert Stiftung, FUNDE y FUNDAUNGO, 1998. "Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal,". El Salvador.
- Fukuyama, Francis, 1998. " CONFIANZA (TRUST). Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad.", Editorial Atlántida, Buenos Aires, p 30.
- FUNDAMUNI (Fundación de apoyo a Municipios de El Salvador). 2000. "Municipios de Cacaopera, Corinto y Joateca impulsan proceso Microregional en zona nororiental de Morazán". El Salvador
- 2000. "Se constituyó Micro Región Oriente de Chalatenango" . El Salvador.
- FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo). 2000. "Sondeo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Organización de la Población y Espacios de Concertación en el Ámbito Local en El Salvador". El Salvador.
- 2001. "La discrecionalidad de la política arancelaria salvadoreña". Revista Probidad. Edición Doce. pp. 16. El Salvador.

- Funkhouser, E. 1997 "La Migración Internacional: Un Perfil" en Lungo, M.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) 1993 "Las remesas familiares y sus implicaciones económicas y sociales." Martes Económico, Publicación No. 35, FUSADES: San Salvador, El Salvador.
- 1996, "Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador" Documento de Trabajo, No. 42: FUSADES: San Salvador, El Salvador.
- 1997a. El control de la contaminación con el uso de instrumentos económicos. Boletín Económico y Social No. 136. San Salvador, El Salvador.
- 1997b. El desafío salvadoreño: De la paz al desarrollo sostenible. San Salvador, El Salvador.
- 1999. "Crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI", Departamenteo de Estudios Económicos y Sociales.
- FUSADES-FIAES. 2000. "Investigación de la contaminación del río Lempa y sus afluentes, ríos Suquiapa, Acelhuate y Quezalapa. ECO-CONSULT S.A. de C.V". San Salvador, El Salvador.
- Galor, O. y Tsiddon, D. "The Distribution of Human Capital and Economic Growth", 1997 . Journal of Economic Growth, Vol. 2, No. 1, pp. 93-124.
- Gallagher, Mark. 1999. "Un Análisis de los Ingresos Municipales, las Transferencias, la Población y la Pobreza en El Salvador". USAID/El Salvador.
- Gammage, S. 1998. "La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina" PNUD: San Salvador, El Salvador.
- García, J.J. 1999. "Situación actual de los retonados beneficiados por el Programa Bienvenido a Casa" Informe de estudio, Julio. San Salvador, El Salvador.
- Gómez, Bernardo 2000a. "El Salvador. Subsector agua potable y saneamiento. Informe sobre políticas financieras sectoriales". EHP. San Salvador, El Salvador.
- 2000 b. "Comentarios al anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento. Red de Agua y Saneamiento de El Salvador-Red de Desarrollo Local". San Salvador, El Salvador.
- González, F y Pizarro, C. 1998. "Cambios recientes en la situación de la niñez y la mujer en El Salvador" UNICEF. El Salvador.
- GreenCOM. 1998. Conocimientos, percepciones y comportamientos sobre el agua para consumo humano en hogares rurales. Proyecto Protección del Medio Ambiente. Componente de Educación Ambiental. San Salvador, El Salvador.
- Grootaert, C. 1998. Poverty and Social Policies "Social Capital: The Missing Link".
- Grossman, Gene M., y Helpman, Elhanan. 1991. Innovation and Growth in the Global Economy. The MIT press. pp. 359.
- Guarnizo, L. 1997. "The emergence of a transnational social formation and the mirage of return migration among Dominican transmigrantes". Identities, Vol. 4.
- Halsband, Silvia 1994. "Diagnóstico sobre la participación de la mujer en la obtención del agua". OPS. El Salvador.
- Harberger, Arnold C. 1993. Midiendo los componentes del crecimiento económico en El Salvador: métodos y resultados iniciales, Memorandum presentado a FUSADES-DEES, El Salvador.
- Harvard Institute for International Development. 1994, "Diagnóstico del sistema de recursos humanos de El Salvador". En colaboración con la FEPADE (Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo) y UCA (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas). El Salvador.
- Heller, P. 1996. "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India" World Development, Vol. 24, No.6.
- Hemby, Linda. 2000. "La falta de transparencia y ética gubernamental: el caso de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador". [www.probid.org.sv](http://www.probid.org.sv). pp. 18.
- Htun Mala N. 2000. El liderazgo de las mujeres en América Latina: retos y tendencias. BID/Inter-American Dialogue/ICRW, Washington, D.C. Noviembre de 2000.
- 2000. "Cómo resolver la disparidad que existe entre los derechos abstractos de las mujeres y sus derechos reales: la necesidad de acción por parte del poder ejecutivo". Inter-American Dialogue. Washington D.C.
- Inglehart, R. 1997a. Does Latin America exist? (And is there a confucian culture?): A global analysis of cross-cultural differences. Political Science and Politics, 1, 34-45.
- 1997b. Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University Press.



- Iniciativa Centroamericana de Seguimiento a Beijing, 2000. Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia de las mujeres por parte del Gobierno de El Salvador. San Salvador, mayo de 2000.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), 1994. La opinión pública de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta pre-electoral. Estudios Centroamericanos (ECA), 545-546, 165-194. El Salvador.
- 1998. Encuesta de opinión sobre delincuencia. Serie de informes 70. IUDOP-UCA. San Salvador, El Salvador.
- 1999. Encuesta de evaluación del gobierno, alcaldías y Asamblea Legislativa, 1999. Serie de informes 76. IUDOP-UCA. San Salvador, El Salvador
- Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo y Harvard Institute for International Development. 1999. Encuesta sobre valores. IUDOP-UCA.
- 2000. Encuesta sobre el proceso electoral del 2000. Serie de informes 83. IUDOP-UCA. San Salvador, El Salvador.
- Inter-American Dialogue /Gallup Organization. 2000. "Estudios de liderazgo de la mujer latinoamericana", 13 de noviembre de 2000, Washington D.C.
- ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer) 1997. "Política Nacional de la Mujer". San Salvador, El Salvador.
- ITS-SPEACT. 1995. "Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Salvador, Tonacatepeque, Santo Tomás y Panchimalco", Programa de Saneamiento de las Aguas Residuales y Protección de los Recursos Hídricos, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador.
- Jaeger, Pablo. 2000. "Taller de consulta técnica anteproyecto de Ley de Aguas. Red para el Desarrollo Local-Red de Agua y Saneamiento de El Salvador". San Salvador, El Salvador.
- JICA-MARN-OPAMSS. 2000. Estudio sobre el manejo regional de residuos sólidos para el Area Metropolitana de San Salvador en la República de El Salvador. Kokusai Kogyo Co., LTD.
- John Dewey. 1998. Conferencias de 1984 publicadas en español en Sen, Amartya K. "Bienestar, Justicia y Mercado" Ediciones Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.
- Kandell, S y K. Andrade-Eekhoff, 1998. "Reporte de Estudio de Factibilidad Socio-Económico del proyecto: Programa de Desarrollo Económico para Familias Pobres Receptores de Remesas en El Salvador", elaborado para FEDECAGES e HIVOS TRIODOS. El Salvador.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, y Zoido-Lobaton, Pablo. 1999a. "Aggregating Governance Indicators." Policy Research Working Paper, 2191. World Bank. Washington D.C.
- 1999a. "Governance Matters". World Bank. Washington D.C.
- Klikberg, B. 1999. "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo" INDES/BID, Washington, D.C.0
- 2000. "La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación. Interrogantes y búsquedas". INDES/BID, Washington, D.C.
- Klikberg, B. y Sulbrandt, J. 1999. "América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social" Documento de Trabajo No.13
- Krishna, A. y Shrader, E. 2000. Social capital assessment tool: The World Bank. (Mimeo). . Washington, D.C.
- Land Resources Development Centre, 1981. A management plan for the Acelhuate river catchment, El Salvador: Soil conservation, river stabilization and water pollution control. England.
- Landolt, P., L. Autler y S. Baires 1999. "From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism" Ethnic and Racial Studies, Vol. 22, No. 2
- Lardé de Palomo, A. y Argüello de Morera, A. 2000 "Integración a los mercados de los hogares rurales y generación de ingresos" Documento de Investigación BASIS No.3, FUSADES. El Salvador.
- 2000. "La incorporación tardía de los niños rurales al sistema escolar: causas y posibles soluciones" Boletín No.177, FUSADES. El Salvador
- Lardé de Palomo, A.; Argüello de Morera, A.; Jacir de Lovo, E.; Córdova, R. (2000) "La reforma educativa en El Salvador. Análisis del proceso de descentralización" En Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas; CIDE, ILADES, Santiago de Chile

- Lemus Gómez, Rafael Antonio. 2000. "La industria bancaria en los noventa, Serie de investigación, No. 2000-1", FUSADES. El Salvador.
- Liévano de Marques, Mirna. 1996. "El Salvador: Un país en transición". San Salvador. pp. 100. El Salvador.
- Linares, Carlos; Martínez, Gustavo. 1998. "Arreglos institucionales para el apoyo al suministro de agua potable y saneamiento a nivel rural. Consultores EHP", USAID. El Salvador.
- Lindo, Hector , 2000. "Participación y Comunidad en las Escuelas EDUCO de El Salvador". Informe para el Banco Mundial
- Linz, J.J. y Stepan, A. 1996. Hacia la consolidación democrática. La política, 2, 29-50.
- Linz, J.J., Lipset, S.M. y Pool, A.B. (sin fecha). Social conditions for democracy in Latin America: Latin America Barometer Survey Analysis. En PNUD (ed.), Governance & democratic development in Latin America & the Caribbean. Nueva York: United Nations Development Programme.
- Lipset, S.M., 1987. "El hombre político. Las bases sociales de la política". Madrid: Editorial Tecnos.
- 1992. Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. En: Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ed. Ariel.
- 1996. Repensando los requisitos sociales de la democracia. La política, 2, 51-88. País o editorial?
- Lopez, David, E. Popkin y E. Tellez. 1996. "Central Americans: At the Bottom, Struggling to Get Ahead" en Waldinger, Roger y M. Bozorgmehr, (eds) Ethnic Los Angeles New York: Russel Sage Foundation Press.
- Lungo, M. 1997 comp. "Migración Internacional y Desarrollo". Tomo I y II, FUNDE. San Salvador, El Salvador:
- 1999 "Transformado El Salvador: Migración , Sociedad y Cultura" FUNDE. San Salvador, El Salvador
- Lungo, M y S. Kandel. 1999. "Migración internacional y actitudes frente al trabajo en áreas rurales" en Lungo y Kandel.
- Mahler, S. 2000. "Migration and Transnational Issues: Recent Trends and Prospects for 2020" Reporte preparado para el proyecto Central America 2020, Institute of Iberoamerican Studies, Inter-American Dialogue, y el Florida International University.
- Manríquez, Gustavo. 1994. "Informe sobre proyecto de código de aguas para la República de El Salvador". FAO. San Salvador. El Salvador.
- 2000. "Anteproyecto de Ley de Aguas para la República de El Salvador". Sexta Edición. Secretaría Técnica de la Presidencia-Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. San Salvador, El Salvador.
- MARN (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales), 2000. Regiones hidrográficas. El Salvador. En: <http://www.marn.gob.sv/sia/mapas3.htm>.
- 2000a. "Los recursos hídricos. El Salvador 2001. Dirección de Patrimonio Natural". San Salvador.
- Martínez, J.E. 1999. "Cómo está la equidad de género de la economía salvadoreña". En IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Area Mujer y Economía en El Salvador. Movimiento de .Mujeres Mérida Anaya Montes. El Salvador.
- Martínez, Orlando. 2000. "El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador: Iniciativa 20/20", PNUD, Programa El Salvador.
- Michaels, Greg; Camacho, Rodolfo; y Platais, Gunars. 1998. "Aguas salvadoreñas. Capital de trabajo para la nación. Proyecto Protección del Medio Ambiente". Abt-USAID. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior. 2000 "Hacia una estrategia de integración y vinculación con las comunidades salvadoreñas en el exterior para el Siglo XXI". Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -OPS/OMS. 1998. Análisis sectorial de residuos sólidos El Salvador. Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud. Componente Ambiental. San Salvador.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social , CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación). 1999. Norma Salvadoreña Obligatoria para la Calidad del Agua Potable. San Salvador, El Salvador.



- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 1999. "Boletín Informativo", Volumen No.1. San Salvador, El Salvador.
- 2000. "Marco Conceptual y Operativo para el Desarrollo del Sistema Básico de Salud Integral"
- Miranda, L. 2000. "Psicología y Violencia, en "Violencia en una sociedad en transición", PNUD. El Salvador.
- Moisés, J. Alvaro. Lua Nova. 1992. Revista de Cultura y Política No. 26 1992.
- Moncada, Luis 2000. "Comentarios ante-proyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento. Red de Agua y Saneamiento de El Salvador-Red de Desarrollo Local". San Salvador, El Salvador.
- Morales, R. Armando. 1998. "Determinants of growth in an Error-Correction Model for El Salvador". IMF Working Paper. Washington D.C.
- Naím, Moisés. 1996. "Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina". CINDE. Chile.
- Narayan D. 1995."Designing Community Based Development" Environment Department Papers, Participation Series No. 007
- North, Douglass C.. 1994. "El Desempeño Económico a lo Largo del Tiempo". El Trimestre Económico. pp. 567-583. México
- Núñez W., R. 1985. "Estudios sobre Aguas Subterráneas", Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, El Salvador
- Organización de Estados Americanos. 1974. "El Salvador. Zonificación agrícola. Fase I". Washington DC.
- OMS (Organización Mundial de la Salud)/ OPS(Organización Panamericana de Salud) 1994. "Análisis del sector de agua potable y saneamiento en El Salvador". El Salvador.
- 2000, "Marco Conceptual y Operativo para el Desarrollo del Sistema Básico de Salud Integral". El Salvador.
- OPS(Organización Panamericana de la Salud)-UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2000. "El Salvador. Evaluación global de los servicios de agua y saneamiento". Informe analítico. San Salvador, El Salvador.
- 1999. "Agua y salud. Autoridades locales, salud y ambiente. División de Salud y Ambiente". San Salvador, El Salvador.
- OPTIMA Inc. 1998. "Programa de modernización del sector de recursos hídricos y del subsector agua potable y saneamiento. Impacto ambiental y social del programa". FOSEP-ANDA-COSERHI. San Salvador, El Salvador.
- Organización Mundial del Comercio. 1996. "Los programas de estabilización económica y de reforma de El Salvador abren el camino a un nuevo crecimiento". PRESS/TPRB/51. (<http://www.wto.org/wto/spanish/reviews/lista.htm>). pp. 24. El Salvador.
- Orozco, M. 2000. "Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America" Working Paper, Inter-American Dialogue and the Tomas Rivera Policy Institute. Washington D.C
- Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. 1999. "The human right to water". Oakland, CA.
- Panadeiros, Mónica. 1999. "La organización del Sistema de Salud en El Salvador: Una propuesta de reforma", en Crecimiento con Participación, Volumen II, FUSADES. El Salvador.
- Pederson, D. "In Pursuit of American Value:Credibility, Credulity and Credit in El Salvador and the United States". Documento Mimeografiado no publicado.
- Pérez Sáinz, J.P. y K. Andrade-Eekhoff. 1998. "Capital social y artesanía en El Salvador". FLACSO-Programa El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Perotti, R. 1993. "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth". Review of Economic Studies. No. 60. pp. 755-776, United States.
- 1996. "Growth, Income Distribution, and Democracy". Journal of Economic Growth, Vol.1, No.2, United States.
- Persson, T. y Tabellini, G. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?". The American Economic Review, Vol. 84, No. 3., pp. 600-623.
- Pineda Martínez, Mérida Guadalupe y otros. 1998. "Frecuencia de bacterias coliformes en el agua distribuida para consumo humano en la ciudad de Mejicanos, durante el período comprendido de octubre a noviembre de 1996". Tesis de Grado. Escuela de Tecnología

- Médica. Dirección de Laboratorio Clínico. Facultad de Medicina. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Plan Estratégico Microregión Centro Costera "Anastasio Aquino" 2000-2003", FUNDE, 2000 y "Convenio de Creación del un Organismo Microregional para el Desarrollo de la Microregión de la Zona Costera."
- Pleitez, W. y de Trigueros C. 2000. "Análisis Situacional", UNICEF. El Salvador. Documento mimeografiado no publicado.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990 "Informe sobre Desarrollo Humano 1990". PNUD. New York.
- 1993. "Informe sobre Desarrollo Humano 1993". New York.
- 1994. "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". New York.
- 1995. "Informe sobre Desarrollo Humano 1995". New York.
- 1996. "Informe sobre Desarrollo Humano 1996". New York.
- 1997. "Informe sobre Desarrollo Humano 1997". New York.
- 1998. "Informe sobre Desarrollo Humano 2000". New York.
- Pocasangre, Osmín. 1998. "Estado de la nación en desarrollo humano sostenible". Universidad de El Salvador (UES). El Salvador.
- Pons, Gabriel; Amaya, Efraín; y Sorto, Mario. 1993. "Diagnóstico y plan de acción para el saneamiento de los ríos del AMSS y manejo de la cuenca del Río Acelhuate". SEMA-Ciudades Unidas Desarrollo. San Salvador, El Salvador.
- Popkin. 1997. "El Papel de las asociaciones de residentes Salvadoreños en Los Ángeles en el desarrollo comunitario en El Salvador". En Lungo M.
- 1997. "El papel de las asociaciones de migrantes salvadoreños en Los Angeles en el desarrollo comunitario" in Lungo, M. (comp).
- Portes, A. y J. Sensenbrenner. 1993. "Embeddedness and Immigration: Notes on the social determinants of economic action" *American Journal of Sociology*, Vol 98, No. 6, (Mayo): 1320-50.
- Portes, A., L. Guarnizo y P. Landolt. 1999. "Introduction: Pitfalls and promise of an emergent research field" *Ethnic and Racial Studies*, Special Issue, *Transnational Communities*, Vol. 22, No. 2, págs. 217-237.
- Portes, A. y P. Landolt. 2000. (documento mimeografiado, pronto a publicar) "Social Capital: Promise and pitfalls of its role in development" *Journal of Latin American Studies*.
- PRIDE 1996. Perfil preliminar de análisis comparativo de riesgo de la República de El Salvador. Proyecto de Análisis Comparativo de Riesgo para Centroamérica (ACR). USAID-CCAD. Chemonics International. Washington, DC.
- Putnam, R.D. 1993 "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect*, No.13. United States.
- Putnam. R. D. 1993. "Making democracy work. Civic traditions in modern Italy". Princeton: Princeton University Press.
- Quintanilla, Maribel y García, S 2000. "Aportes metodológicos para el diseño de políticas públicas dirigidas a mujeres y mecanismos para su seguimiento y ejecución. Informe de evaluación de la Política Nacional de la Mujer (1997-2000) desde las organizaciones de mujeres". Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU). El Salvador.
- "Aportes metodológicos para el diseño de políticas públicas dirigidas a las mujeres y mecanismos para su seguimiento y ejecución Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU). El Salvador.
- Ramos González, Claudia Cecilia y otros. 1998. "Determinación del número más probable de coliformes totales y fecales en el agua potable distribuida en el municipio de Soyapango del departamento de San Salvador en el mes de septiembre de 1996". Tesis de Grado. Escuela de Tecnología Médica. Dirección de Laboratorio Clínico. Facultad de Medicina. Universidad de El Salvador. El Salvador.
- Ramos, C. G. 1996. "El Salvador: En el incierto camino de la gobernabilidad democrática". Cuaderno de trabajo No. 11. FLACSO- El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- 2000. "Marginación, exclusión social y violencia. En PNUD (Ed.), Ensayos. *Violencia en una sociedad en transición*". San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramos, C. G.; Briones, Carlos. 1999. "Las elites: Percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El salvador". FLASCO- USAID. San Salvador, El Salvador.

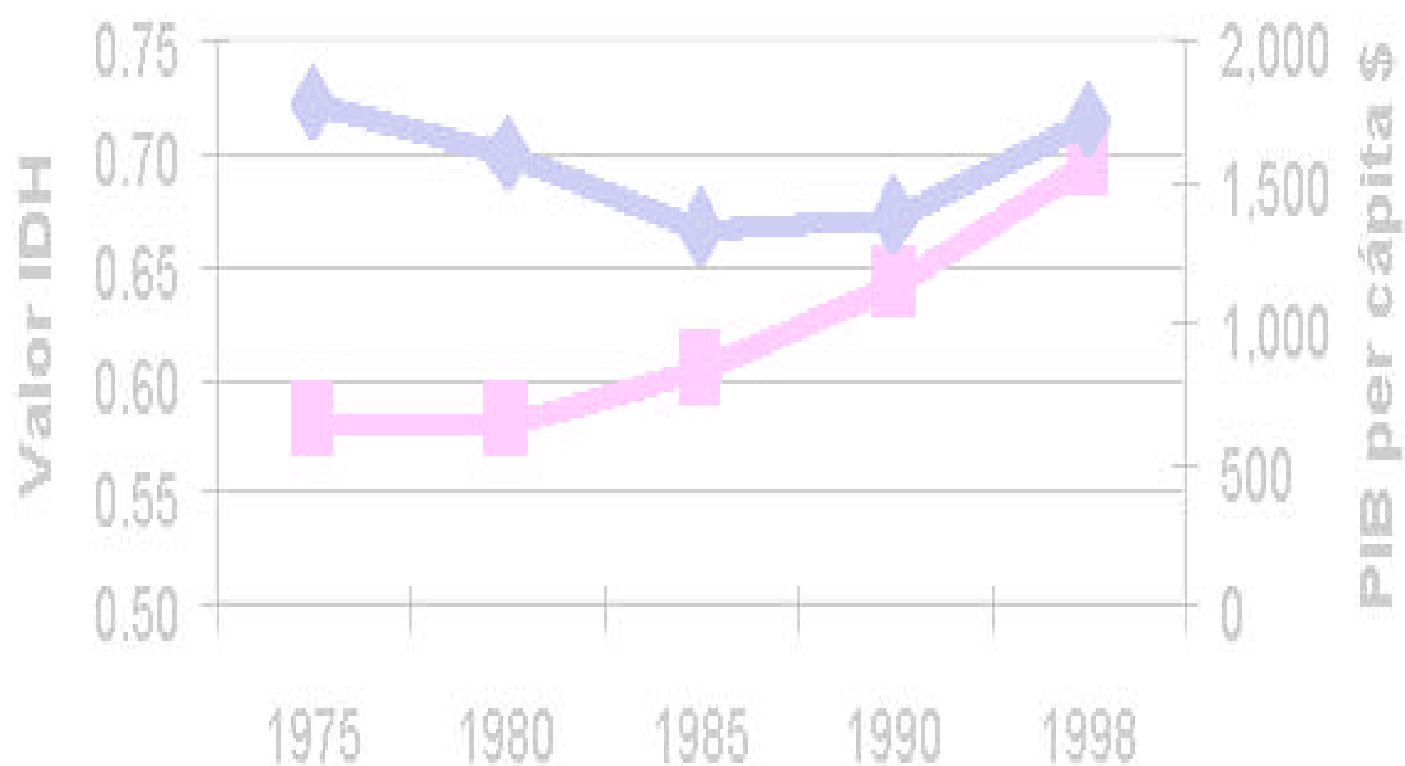
- Ranis, Gustav, Stewart, Frances, and Ramírez, Alejandro. 2000. "Economic Growth and Human Development". World Development. Vol. 28, No. 2, pp. 197-219.
- RDL-RASES-ANDA-EHP-RTI-USAID. 2000. "Memoria de Seminario: Presentación de los resultados de los seminarios taller sobre experiencias de gestión de recursos hídricos y modelos de manejo de sistemas de agua potable y saneamiento en el ámbito local y sus implicaciones institucionales y legales". San Salvador, El Salvador.
- Recio Adrados, J.L. 1995. "La construcción de la identidad personal y colectiva en el fundamentalismo salvadoreño. Revista Internacional de Sociología", 10, 86-106. El Salvador.
- Restrepo, Carlos. 2000. "Formulación de un programa de incentivos y desincentivos económicos y ambientales. Cooperación Técnica de Apoyo al Programa Ambiental de El Salvador". Grupo ECOMillennium. San Salvador, El Salvador.
- Rivera Campos, Roberto. 1999. "El Salvador: Estado de la Nación en Desarrollo Humano 1999". PNUD y CNDS. San Salvador, El Salvador.
- 2000. "La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro", FLACSO. San Salvador, El Salvador.
- Rubio, R. 1994. "Evaluación de ecosistemas acuáticos contaminados". MAG/SEMA. San Salvador, El Salvador.
- Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) 2000. "Experiencias de Asociativismo Municipal: Similitudes y diferencias. El Salvador.
- Sandoval, Magno Tulio. 1999. "Análisis de propuestas de marco legal preparadas para la reforma sectorial del agua". EHP-USAID. San Salvador, El Salvador.
- Segovia, A. y Lardé, J. 2000. "Hacia un perfil de la pobreza en El Salvador en la década de los Noventa". (Documento Mimeografiado). Trabajo realizado en el marco del MECOVI, financiada por el BID.
- Seligson, M. y Carrión, J.F. (documento mimeografiado no publicado). "Political support, political skepticism and political stability in new democracies: an empirical examination of mass support for coups d'etat in Perú".
- Seligson, M y Córdova, R. 1992. "Perspectivas para una democracia estable en El Salvador", IDELA. El Salvador.
- 1995. "De la guerra a la paz: una cultura política en transición". San Salvador: Fundación Guillermo Manuel Ungo, IDELA y Universidad de Pittsburgh.
- 2000. "Auditoría de la democracia. El Salvador 1999". San Salvador: Fundación Guillermo Manuel Ungo, Instituto Universitario de Opinión Pública y Universidad de Pittsburgh.
- SEMA (Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente). 1997. "Política para el manejo ambiental de aguas residuales. Propuesta inicial. Apoyo al Programa Ambiental de El Salvador". Preparado por The S. M. Group International Inc. San Salvador.
- Sen, Amartya. 2000. "Desarrollo y Libertad", Planeta., México, Julio 2000, p 55.
- 1993. "The Economics of Life and Death". Scientific American, May, Vol. 268, No. 5, pp. 40-47.
- 1998. "Valores y prosperidad económica: Europa y Asia". Revista Instituciones y Desarrollo, No. 2. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista>.
- 1999. "Development as Freedom", Oxford University Press., pp. 366.
- Serageldin, Ismail y Grooteart, Christian. 2000. "Defining social capital: an integrating view. En: Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail (Eds.). Social capital: A multifaceted perspective". World Bank. Washington D.C.
- Solanes, Miguel 2000. "Comentarios al anteproyecto de Ley de Aguas para El Salvador. Red para el Desarrollo Local-Red de Agua y Saneamiento de El Salvador". San Salvador, El Salvador.
- Sorto, F. A. 1998. "Cambios institucionales en materia de política comercial e inversión extranjera en El Salvador. Documento preparado para el Proyecto Estado de la Nación" 1999. San Salvador, El Salvador. pp. 31.
- Sorto, J. M., 1989. "Desarrollo de los Recursos Hidráulicos en El Salvador", Proyecto: Suministros de Agua Potable y Saneamiento a Poblaciones Afectadas". San Salvador, El Salvador.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington, Revista Instituciones y Desarrollo No. 1 del Instituto Internacional de Gobernabilidad", Barcelona, Octubre.

- Sudhir Anand. 1993. "Inequality Between and Within Nations", Center for Population and Development Studies, Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- Sudhir Anand y Amartya Sen. 1995. "Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement", Occasional Paper 19, de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD, Nueva York.
- 1999, "Human Development Progress Indicators".
- 2000, "Income Component of the HDI", Journal of Human Development, 1(1), pp. 84-106.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo." Instituciones y Desarrollo, No. 7. ([www.iigov/iigov/pnud/revista/rev/rev\\_id.htm](http://www.iigov/iigov/pnud/revista/rev/rev_id.htm)).
- Tanzi, Vito, y Davoodi, Hamid. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth." IMF Working Paper, WP/97/139. pp. 23.
- Taylor, J.E. 1997, "International Migrant Remittances, Savings and Development in Migrant-Sending Areas" documento preparado para la conferencia IUSSP, International Migration at the Century's End," Barcelona, España, Mayo.
- The S. M. Group International Inc. 1997,. "Política para el manejo ambiental de las aguas residuales. Propuesta inicial. Apoyo al Programa Ambiental de El Salvador". SEMA.
- UCA (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"). 1999. "Análisis de coyuntura económica: Primer semestre de 1999". Revista ECA, No. 611. San Salvador, El Salvador.
- UCA-FIAES 1998. "Investigación aplicada sobre el impacto ambiental de la contaminación del agua en las cuencas de los ríos Sucio, Acelhuate y Cuaya. Informe final". San Salvador
- Ulloa, Roxana 1999. "De Indocumentados a Residentes Permanentes: Los Salvadoreños en los Estados Unidos" Colección Aportes, No. 7, FLACSO-Programa El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- U.S. Army Engineer District 1995, "Water resources aerial appraisal, El Salvador". Alabama, USA.
- USAID, CARE International, OPS/OMS, "Análisis del sector agua potable y saneamiento en El Salvador," 1994
- Gobierno de El Salvador, "Programa de Modernización y Reforma del Subsector Agua Potable y Saneamiento y del Sector Hídrico," 1997.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 1999. "Manejo de las cuencas hidrográficas para la reconstrucción después de los huracanes y educación de la vulnerabilidad ante los desastres naturales". Contribución de USAID a los debates sobre vulnerabilidad ecológica y social. Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central. Estocolmo.
- 2000. "El Salvador. Red de agua y saneamiento de El Salvador, Red para el desarrollo local". Presentación de los resultados de los seminarios taller sobre experiencias de gestión de recursos hídricos y modelos de manejo de sistemas de agua potable y saneamiento en el ámbito local y sus implicaciones institucionales y legales. El Salvador.
- UTLA-FONAES. 1996. Evaluación del grado de contaminación de las aguas superficiales en el Valle de Zapotitán. Evaluación de la contaminación de los ríos Sucio, Agua Caliente y afluentes en el Valle de Zapotitán. Nueva San Salvador. El Salvador.
- Venturello, Falcón y Góchez. 1994. "Sistematización de la Experiencia PRODERE-ELS," PRODERE-ELS. El Salvador.
- Villarreal, René. 2000. "Hacia una Economía Institucional de Mercado". Revista Instituciones y Desarrollo, No. 6. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista>.
- Walker, Ian. 1999. "Análisis regional de la descentralización de los servicios de agua y saneamiento en América Central y la República Dominicana". ESA Consultores. Honduras.
- WASH. 1993. "El Salvador: Programa de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas en la cuenca entre la Barra de Santiago y El Imposible. Informe de Campo". Washington DC.
- Water Supply and Sanitation Collaborative Council. 2000. "Vision 21: A shared vision for hygiene, sanitation and water supply and a framework for action". World Water Vision. Switzerland.
- World Bank 1994. "El Salvador. Natural Resources Management Study". Washington, DC.
- 1996. "El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization". A World Bank Country Study. Washington D.C. pp. 85.

- 1997. "World Development Report 1997: The State in a Changing World". Oxford University Press. pp. 265.
  - Social Capital Initiative 1998. "The initiative on defining, monitoring and measuring social capital. Overview and program description. Social Capital Initiative Working Paper No. 1". Washington D.C.
  - 2000a. "The Quality of Growth". Oxford University Press. pp. 262.
  - 2000b. "World Development Report 2000/2001": Attacking Poverty. Oxford University Press. pp. 335.
- World Neighbors. 2000. "After Mitch: Toward a sustainable recovery in Central America. Testing agroecological resistance and resilience to Hurricane Mitch."
- World Water Vision. 2000. "Results of the gender mainstreaming project: A way forward".
- Zentgraf, K. 1995. "Deconstructing Central American Migration to Los Angeles: Women, Men and Families" paper presented at conference Central Americans in California: Transnational communities, economies and cultures, Los Angeles, Mayo.
- Zilberg, E. y M. Lungo. 1999. "¿Se han vuelto haraganes? Jóvenes salvadoreños, migración e identidades laborales" en Lungo y Kandel.
- Zumbado, Carla. 1998. "Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las Naciones". Revista Instituciones y Desarrollo, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista>.

# INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO

EL SALVADOR: TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO. 1975-1998.



Valor IDH    PIB per capita (en dolares de 1995)

## INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR

INDICE ESTADISTICO:

Página:

**APENDICE TECNICO:** Cálculo de los Indices de Desarrollo Humano .....

**COMPENDIO ESTADÍSTICO:**

**I. MONITOREAR EL DESARROLLO HUMANO: AUMENTAR LAS OPCIONES DE LA GENTE...**

<b>1.</b>	Indice de desarrollo humano IDH.....	
	Indice de desarrollo humano	Ingreso per cápita
	Esperanza de vida al nacer	Indice de esperanza de vida
	Tasa de alfabetismo adulto	Indice de ingreso
	Tasa de matriculación combinada	Indice de nivel educacional
<b>2.</b>	Tendencias del desarrollo humano.....	
	Indice de desarrollo humano	Ingreso per cápita
<b>3.</b>	Indice de desarrollo relativo al género IDG.....	
	Indice de desarrollo relativo al género	Tasa de matriculación combinada
	Esperanza de vida al nacer	Ingreso per cápita
	Tasa de alfabetismo adulto	
<b>4.</b>	Indice de potenciación de género IPG.....	
	Indice de potenciación de género	Mujeres en puestos profesionales y técnicos
	Mujeres en concejos municipales	Ingreso per cápita de las mujeres
	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos	Participación de las mujeres en la población total
<b>5.</b>	Indice de pobreza humana IPH(1).....	
	Indice de pobreza humana	Población sin acceso a agua potable
	Población que se estima no sobrevivirá hasta los 40 años de edad	Población sin acceso a servicios de salud
	Tasa de mortalidad infantil	Niños menores de cinco años con peso insuficiente
	Tasa de analfabetismo adulto	
<b>6.</b>	Indice de desarrollo humano e índice de pobreza humana post-terremotos	
	Indice de desarrollo humano	Población sin acceso a agua potable
	Ingreso per cápita (US\$ PPA)	Población sin acceso a servicios de salud
	Indice de ingreso (IPIB)	
	Indice de nivel educacional	Niños menores de cinco años con peso insuficiente
	Indice de pobreza humana	

**II. ...PARA VIVIR UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE...**

<b>7.</b>	Supervivencia.....	
	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad postneonatal
	Tasa bruta de mortalidad general	Tasa de mortalidad de menores de 1-4 años
	Tasa de mortalidad infantil	
	Tasa de mortalidad neonatal	
<b>8.</b>	Perfil de salud.....	
	Casos de VIH(+)	Inmunización completa en menores de cinco años
	Casos de SIDA	
	Casos de Cólera	Gastos en salud y asistencia social
	Casos confirmados de Dengue	
<b>9.</b>	Vivienda.....	
	Número de viviendas	Déficit habitacional
	Total de viviendas construidas anualmente	Déficit habitacional cualitativo
		Déficit habitacional cuantitativo
<b>10.</b>	Características de los hogares.....	
	Número de hogares	Tasa de jefatura
	Número de jefes de hogar	Viviendas con más de un hogar



Razón número de viviendas existentes en el país y número de jefes de hogar	Acceso de los hogares a servicios de baño
Tamaño promedio de los hogares	Acceso de los hogares a servicios de disposición de excretas
Hogares en condición de hacinamiento	Acceso de los hogares a servicios de electricidad
Hogares según tipo de vivienda	Acceso de los hogares a servicios de recolección de desechos
Hogares según materiales paredes de la vivienda	
Acceso de los hogares a los servicios de agua por cañería	

### III. ...PARA ADQUIRIR CONOCIMIENTOS...

<b>11.</b> Perfil de educación.....	
Oferta de establecimientos escolares	Escolaridad promedio
Población en edad escolar	Tasa de alfabetismo adulto
Matrícula inicial de educación parvularia	Tasas brutas de escolaridad
Matrícula inicial de educación básica	Inversión promedio por alumno
Matrícula inicial de educación media	Gasto en educación como porcentaje del gasto público total
Cobertura Programa EDUCO	Gasto en educación como porcentaje del PIB
Docentes del sector público	
Salario promedio ponderado de los docentes del sector público	
<b>12.</b> Acceso a medios de comunicación.....	
Telefonía fija	Tarifa plena
Telefonía móvil	Tráfico internacional entrante de llamadas
Telefonía pública	Digitalización conmutación
Tarifa de instalación	Suscriptores cuentas Internet
Tarifa por minuto local	

### IV. ...TENER ACCESO A LOS RECURSOS NECESARIOS PARA UN NIVEL DE VIDA DECENTE...

<b>13.</b> Rendimiento económico.....	
Producto Interno Bruto	Tasa de interés bancaria (activa y pasiva)
Producto Interno Bruto per cápita	Remesas familiares
Tasa de crecimiento del PIB	Remesas familiares como porcentaje del PIB
Tasa de inflación	
Indice de precios al consumidor	
Tipo de cambio	
<b>14.</b> Variables macroeconómicas.....	
Demanda y oferta global	Gasto público total
Ingreso nacional disponible y su asignación	Estructura de gasto público
Balanza de pagos	Gasto público en servicios sociales básicos
Sector público no financiero	Gasto público en servicios sociales básicos como porcentaje del presupuesto
Panorama monetario	Gasto público en servicios sociales básicos como porcentaje del PIB
Destino del crédito de los bancos comerciales	Inversión pública no financiera
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales	Estructura de la inversión pública no financiera por departamento
Salarios promedios reales	
Salario mínimo diario (industria, comercio y servicios)	
<b>15.</b> Perfil de pobreza.....	
Estructura de hogares en pobreza	Tamaño promedio de los hogares pobres
Estructura de la población en pobreza	Número promedio de perceptores de ingresos en los hogares pobres
Estructura de la población en pobreza de ingreso post-terremoto	Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual
Población rural bajo línea de pobreza con respecto a la porción pobre del país	Razón entre quintil más rico y el quintil más pobre de la población

---

**V. ...Y PRESERVARLOS A LA VEZ PARA LAS GENERACIONES FUTURAS...**

<b>16.</b> Dinámica demográfica.....	
Población	Tasa neta de migración rural
Densidad poblacional	Migración internacional
Índice de masculinidad	Tasa neta de migración internacional
Población urbana como porcentaje de población total	Tasa de crecimiento de la población
Tasa de dependencia	Tasa bruta de natalidad
Estructura poblacional	Tasa de crecimiento natural
Migración	Tasa global de fecundidad
Tasa neta de migración urbana	Edad mediana de población
<b>17.</b> Uso de energía.....	
Demanda neta nacional (MWh)	Consumo energía eléctrica/habitante
Generación neta (MWh) sistema CEL	KWh
Importación neta (GWh)	Precio promedio venta final a la industria
Capacidad instalada (MW) sistema CEL	Grado de electrificación de la población
Capacidad disponible (MW)	Estructura de la generación bruta de electricidad

---

**VI. ...Y LIBRE DE INSEGURIDAD...**

<b>18.</b> Seguridad alimentaria y nutrición.....	
Producción interna bruta según la rama de agricultura, caza silvicultura y pesca	Oferta Calórica diaria per cápita
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal	Estimación de producción de diferentes cultivos
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal	Estimación de superficie de diferentes cultivos
Ayuda alimentaria en cereales	Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos
<b>19.</b> Seguridad en el empleo.....	
Población económicamente activa	Desnutrición en menores de 5 años de edad
Empleo urbano	Estructura de la población económicamente activa (PEA)
Población en edad de trabajar	Estructura de la PEA ocupada urbana
<b>20.</b> Seguridad personal.....	
Personal de seguridad pública	Estructura de la población ocupada
Nacimientos de niños cuya madre es adolescente	Porcentaje de suicidios
Porcentaje de homicidios	Tasa anual de divorcios por mil matrimonios
Porcentaje de población recluida en centros penales	Delitos
<b>21.</b> Sinopsis de la vida política.....	
Número efectivo de partidos (N)	Violación a los derechos humanos
Índice de fraccionalización (F)	Número efectivo de partidos parlamentarios (Ns)
Datos según año elecciones legislativas	Índice de fraccionalización electoral (Fv)
Número efectivo de partidos electorales (Nv)	Índice de fraccionalización parlamentaria (Fs)

---

**VII. ...Y EQUITATIVAMENTE PARA TODAS LAS MUJERES Y TODOS LOS HOMBRES.**

<b>22.</b> Género en las actividades económicas y políticas.....	
Participación de la mujer en la actividad económica	Participación de mujeres en la Asamblea Legislativa
Índice de remuneración media de género (IRMG)	
<b>23.</b> Género y educación.....	
Diferencial de género en la matrícula inicial	Diferencial de género en la tasa global de alfabetización

<b>24. Género y salud.....</b>	
Tasas específicas de fecundidad	Atención del parto intrahospitalaria
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos	Atención del parto extrahospitalaria con partera
Uso de la citología cérvico vaginal	Control Postnatal
Control prenatal	
<b>25. Género y pobreza.....</b>	
Tasa de hogares pobres según sexo del jefe de hogar	Pobreza diferencial del jefe de hogar según sexo
	Coefficiente de Gini (ingreso per cápita)

---

**NOTAS ESTADÍSTICAS.....**

---

**FUENTES ESTADÍSTICAS .....**

---

**DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS.....**

---

El presente apéndice tiene por objetivo presentar las definiciones y supuestos técnicos de cada uno de los indicadores, así como proporcionar una ilustración del cálculo de los mismos con datos sobre El Salvador. La misma metodología se aplicó para cada departamento, y en el desglose rural y urbano.

## **EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)**

El IDH se basa en tres indicadores: longevidad, nivel educacional y nivel de vida. A continuación se detallan los aspectos técnicos de cada uno de los componentes del IDH.

### **Índice de longevidad**

Recordemos que el IDH trata de captar la longevidad de los individuos. El índice de longevidad se fundamenta en el cálculo de la esperanza de vida al nacer, “que refleja una perspectiva probabilística, ... la morbilidad y la mortalidad de los individuos, sus condiciones de nutrición, salud, etc.” (PNUD, 1997a). Se toman en cuenta las tasas de mortalidad, las probabilidades de muerte por grupos de edades, y la población media.

Las tablas de mortalidad presentan en función de la edad las probabilidades de vida y muerte de una población. Sus características principales:

- Describen el comportamiento de la mortalidad por edades. Tiene forma de U.
- Permiten obtener probabilidades y otras medidas convencionales, como por ejemplo, la relación donde se combina la probabilidad de sobrevivir desde el nacimiento hasta la edad  $x$ , con los nacimientos del pasado, para obtener el número total de personas en un momento determinado.
- Proporcionan una medida resumen de la mortalidad por edades: la esperanza de vida al nacer, que es el mejor indicador del nivel general de mortalidad de la población.
- Pueden ser asimiladas a un modelo teórico de población, llamado población estacionaria, al cual se llega manteniendo la mortalidad por edades y los nacimientos constantes en el tiempo.
- Permiten efectuar diversas aplicaciones en una gran variedad de problemas, entre los cuales pueden mencionarse: la estimación del nivel y la tendencia de la mortalidad, la evaluación de programas de salud, estudios de fecundidad, migración, estructura y crecimiento.

Normalmente se utilizan las tablas de momento, que son un *snapshot* de todas las generaciones en un momento del tiempo. Las tablas pueden ser completas (todas las edades) o abreviadas (grupos de edades). Mediante el uso de estos instrumentos se calculará la esperanza de vida para los diferentes departamentos del país y para cada uno de los grupos de edades. A partir de este dato se definirá el índice de longevidad, aplicando los límites internacionales que establece el PNUD para estos propósitos, es decir, 85 años como máximo y 25 como mínimo.

### **Nivel educacional**

Este es un componente esencial del desarrollo humano. El PNUD ha construido el Índice de Nivel Educativo (INE), que está conformado por el Índice de Alfabetización de Adultos (IAA) y el Índice de Matriculación Bruta Combinada (IMC).

El IAA se elabora a partir de la tasa de alfabetización de adultos, definida como el “porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo

sobre su vida cotidiana". (p.30) El IAA va de cero a cien, e indica lo que se ha alcanzado y lo que falta por lograr.

Limitaciones del IAA:

- Se basa en la pregunta ¿sabe Ud. leer y escribir?
- No distingue niveles diferentes de alfabetización
- Al no incluir personas menores de 15 años no recoge el esfuerzo que se está haciendo con las generaciones más jóvenes.

Por su parte, el IMC se calcula sobre la base de la tasa bruta de matriculación combinada, primaria, secundaria y terciaria: "Se entiende por matriculación combinada a la cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario" (PNUD 1996, pp. 123 y 240).

Para calcular el IMC se calculan sus dos valores extremos. Su valor mínimo es 0, es decir que nadie se ha matriculado, y 100 es cuando el total de la población entre 6 y 23 años se ha matriculado.

El IMC funciona como complemento del IAA. Representa el nivel de capacidad y oportunidad del sector de la población que se dedica al estudio.

Limitaciones:

- No diferencia los diferentes niveles de matriculación.
- No refleja niveles de deserción y ausentismo escolar.
- No refleja niveles de calidad entre diferentes sistemas.

El índice de nivel educacional (INE) resulta de la combinación ponderada del IAA y el IMC, donde el IAA tiene el doble de peso que el IMC.

### **Ingreso per cápita**

El tercer componente del desarrollo humano -control sobre los recursos necesarios para una vida decente- es quizás el más difícil de medir simplemente, ya que requiere datos sobre acceso a tierra, crédito, ingreso y otros recursos. Dada la escasez de información sobre muchas de estas variables, se usa como variable *proxy* el ingreso per cápita, el cual tiene cobertura nacional amplia. La presencia de bienes y servicios no transables y las distorsiones de anomalías cambiarias, aranceles e impuestos hace que el ingreso per cápita en precios nominales no sea muy útil para comparaciones internacionales.

Tal dato, sin embargo, puede ser mejorado usando datos de PIB per cápita ajustado en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), la cual permite determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar norteamericano adquiriría en Estados Unidos. Operativamente, el ingreso per cápita se expresa mediante el PIB per cápita (PPA\$), definido como el PIB per cápita de un país, convertido a dólares de Estados Unidos, sobre la base de la paridad del poder adquisitivo de la moneda del país.

El ingreso entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos, esto es, como una variable *proxy* de un nivel de vida "decente". El criterio básico del tratamiento del ingreso se basa en que el logro de un nivel aceptable de desarrollo humano no requiere ingresos descomunales, esto es, se asume que existen rendimientos decrecientes del ingreso como variable del desarrollo humano. Con el objeto de reflejar ese criterio, en los informes anteriores del desarrollo humano

mundial, el PNUD descontaba el ingreso que estuviera por encima de un umbral dado por el PIB per cápita promedio mundial en dólares PPA ( $y^*$ ).<sup>1</sup>

La ponderación asignada a un determinado nivel de ingreso "y" por arriba del umbral procedía de la llamada fórmula de Atkinson para la utilidad del ingreso:

$$W(y) = \frac{1}{1 - \epsilon} y^{1 - \epsilon}$$

donde un valor de  $\epsilon = 0$  asignaría un peso de 1 a todo nivel de ingreso (esto es, sería un caso extremo donde no existirían rendimientos decrecientes del ingreso).

Hasta 1999, los Informes sobre desarrollo humano descontaron el ingreso utilizaron una función  $W(y)$  que simplemente adicionaba las piezas cóncavas dadas por:

$$\frac{1}{1 - \epsilon} (y - j y^*)^{1 - \epsilon}$$

con valores diferentes de  $\epsilon$  para diferentes intervalos de ingreso definidos mediante sucesivos múltiplos enteros  $j$  del ingreso-umbral  $y^*$ :

$$W(y) = y \quad \text{para ingresos } 0 < y < y^*$$

$$W(y) = y^* + 2(y - y^*)^{1/2} \quad \text{para ingresos } y^* < y < 2y^*$$

$$W(y) = y^* + 2(y - y^*)^{1/2} + 3(y - 2y^*)^{1/3} \quad \text{para ingresos } 2y^* < y < 3y^*$$

y así sucesivamente, donde "y" es el ingreso per cápita observado (\$PPA) para un país determinado e  $y^*$  representa el umbral dado por el ingreso promedio mundial (\$PPA). La adopción de este umbral se basa en el supuesto de que cada persona debería disponer del ingreso de que goza la población mundial en promedio. La intención de dicha fórmula era reflejar la idea de que, mientras más alto es el ingreso con relación al umbral  $y^*$ , su contribución al desarrollo humano es más afectada por rendimientos decrecientes.

Para calcular el valor descontado del ingreso máximo de \$40,000 (PPA), PNUD empleaba la fórmula:

$$W(y) = y^* + 2y^{*\frac{1}{2}} + 3y^{*\frac{1}{3}} + 4y^{*\frac{1}{4}} + 5y^{*\frac{1}{5}} + 6y^{*\frac{1}{6}} + 7(40,000 - 6y^*)^{\frac{1}{7}}$$

debido a que \$40,000 PPA se encuentran entre  $6y^*$  y  $7y^*$ . La aplicación de dicha fórmula arroja un valor descontado de \$6,311 PPA para el ingreso máximo.

<sup>1</sup> De hecho, en los Informes sobre desarrollo humano de 1990 a 1993, el ingreso utilizado como "umbral" era el valor promedio de la "línea de pobreza" en nueve países industrializados, ajustada por paridades de poder de compra. Esos nueve países eran Australia, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Holanda, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza. A partir del Informe de 1994 se empezó a utilizar como umbral el PIB per cápita promedio mundial (PPA\$).

En términos generales, para cada intervalo de ingreso  $[jy^*, (j+1)y^*]$  el valor de  $\varepsilon$  asumido era  $j/(j+1)$ , para  $j = 0, 1, 2, 3$ , etc. Por tanto, la función  $W(y)$  quedaba definida de forma general como:

$$W(y) = \sum_{j=1}^k j (y^*)^{\frac{1}{j}} + (k+1)(y - ky^*)^{\frac{1}{k+1}} \quad \text{para } ky^* \leq y \leq (k+1)y^*$$

Esta fórmula es válida para cualquier número entero  $k \geq 1$ . Para  $k = 0$ , esto es, el intervalo de ingreso  $0 \leq y \leq y^*$ , la función es dada por  $W(y) = y$ .

Con ocasión de la elaboración del Informe sobre desarrollo humano 2000, PNUD efectuó una revisión minuciosa del tratamiento del ingreso en el IDH, en base al trabajo analítico de Anand y Sen (1999 y 2000). El problema principal que presenta la fórmula previamente utilizada para descontar el ingreso es que descuenta muy drásticamente los niveles de ingreso por encima del umbral, penalizando severamente a los países cuyos ingresos se ubican en ese rango.<sup>2</sup> Adicionalmente, Anand y Sen mostraron que la función  $W(y)$  no es cóncava con respecto al ingreso a lo largo de todo su rango, aun cuando sea cóncava por piezas; por tanto, no refleja "rendimientos decrecientes" de la contribución del ingreso al desarrollo humano ni tampoco presenta una elasticidad de la valuación marginal que aumenta con el ingreso.<sup>3</sup>

Sobre la base de esas críticas, en el *Informe sobre desarrollo humano 2000*, PNUD sustituyó la vieja fórmula de descuento del ingreso por una fórmula "logarítmica":

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

La nueva fórmula presenta varias ventajas sobre la fórmula previamente utilizada. En primer lugar, no descuenta los ingresos superiores tan severamente como lo hacía la fórmula anterior. En segundo lugar, descuenta todos los niveles de ingreso, no sólo el ingreso que supera cierto umbral. En tercer lugar, dado que la aproximación asintótica hacia el nivel máximo del índice (1.000) es más gradual, los países de ingresos medios no son penalizados indebidamente, de modo que, a medida que su ingreso continúa aumentando, su índice de ingreso también aumenta, en reconocimiento de que niveles más altos de ingreso pueden constituir un medio potencial para alcanzar un nivel de desarrollo humano más elevado.

### **Ilustración de la metodología de cálculo del índice de desarrollo humano (IDH)**

Para el cálculo del IDH, el PNUD ha establecido valores mínimos y máximos fijos respecto de cada uno de los indicadores siguientes:

- Esperanza de vida al nacer: 25 años y 85 años
- Tasa de alfabetización de adultos (15 o más años de edad): 0% y 100%
- Tasa bruta de matriculación combinada: 0% y 100%
- PIB per capita (PPA en dólares): 100 dólares y 40,000 dólares (PPA en dólares)

<sup>2</sup> Por ejemplo, la fórmula en cuestión reduce la brecha de \$34,000 (PPA) entre el ingreso máximo y el umbral a sólo \$321 (PPA).

<sup>3</sup> Esto es, mientras más alto es el ingreso con relación al umbral, más severamente los rendimientos decrecientes afectan su contribución al desarrollo humano. La necesidad de efectuar una transformación estrictamente cóncava del ingreso se justifica en el sentido de que lo que se valora en última instancia no es el ingreso *per se* sino los medios que el ingreso procura para desarrollar potencialidades humanas.



Respecto de cualquier componente del IDH es posible computar índices individuales aplicando la fórmula general:

$$Indice_{ij} = \frac{Valor\ x_{ij}\ efectivo - valor\ x_i\ mínimo}{Valor\ x_i\ máximo - valor\ x_i\ mínimo}$$

donde el subíndice  $i$  se refiere al indicador pertinente (esperanza de vida al nacer, nivel educacional o ingreso per cápita) y el subíndice  $j$  denota el país o región.

### Índice de esperanza de vida

Por ejemplo, para el caso de El Salvador, la esperanza de vida al nacer es de 69.7 años, por lo cual el índice de esperanza de vida correspondiente sería:

$$Indice\ de\ esperanza\ de\ vida = \frac{69.7 - 25}{85 - 25} = 0.745$$

Análogamente, se calculan los demás componentes del IDH a partir de los datos del Cuadro A.1.

**Cuadro A.1**  
**Valores de las variables del IDH para El Salvador 1999**

Esperanza de vida (años)	69.7
Alfabetización de adultos	80.4
Tasa bruta de matriculación combinada	62.6
PIB per cápita (PPA en US\$)	4,142

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 1999.

### Índice de alfabetización de adultos

$$Indice\ de\ alfabetización\ de\ adultos = \frac{80.4 - 0}{100 - 0} = 0.804$$

### Índice de matriculación bruta combinada

$$Indice\ de\ matriculación\ bruta\ combinada = \frac{62.6 - 0}{100 - 0} = 0.626$$

### Índice de nivel educacional

$$Indice\ de\ nivel\ educacional = \left(\frac{2}{3}\right)(0.804) + \left(\frac{1}{3}\right)(0.626) = 0.744$$

### Indice del PIB per capita ajustado (PPA en dólares)

$$\text{Indice de PIB per cápita} = \frac{\log(4,142) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.62$$

El valor de \$4,142 (PPA) del PIB per cápita de El Salvador para 1999 constituye una extrapolación de la cifra del Producto Nacional Bruto (PNB) reportada por el Banco Mundial (2000) para el país para ese año, consistente en \$4,048 (PPA).<sup>4</sup> A su vez, esta cifra es el resultado de convertir el PNB nominal de El Salvador a dólares PPA utilizando el tipo de cambio PPA, en lugar de recurrir a los tipos de cambio nominales, los cuales no siempre reflejan adecuadamente las diferencias internacionales en los precios relativos. Tal como se apuntó más arriba, al tipo PPA, un dólar internacional tiene el mismo poder de compra sobre el PNB doméstico que tendría un dólar de Estados Unidos sobre el PNB de Estados Unidos, de modo que los tipos de cambio PPA permiten hacer una comparación estandarizada de los niveles de precios reales entre los países.

Los factores de conversión de PPA utilizados por el Banco Mundial derivan de la ronda más reciente de encuestas de precios conducida por el Programa de Comparaciones Internacionales, un proyecto conjunto entre el Banco Mundial y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Esta ronda de encuestas, completada en 1996 y que cubre 118 países, tiene como año base de referencia 1993.

### Indice de desarrollo humano

El IDH es un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice del PIB per cápita ajustado (PPA en dólares), por lo que se calcula dividiendo por tres la suma de esos tres índices:

$$\text{Indice de desarrollo humano (IDH)} = \frac{0.745 + 0.744 + 0.622}{3} = 0.704$$

**Cuadro A.2**  
**Valores del IDH y de sus componentes para El Salvador 1999**

Indice de esperanza de vida	0.745
Indice de nivel educacional	0.744
Indice del PIB per cápita	0.622
Indice de desarrollo humano	0.704

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

<sup>4</sup> La diferencia entre el PIB y el PNB, tal como estas variables son reportadas en la revista trimestral del Banco Central de Reserva (BCR), radica en la renta neta de la propiedad con el resto del mundo, la cual es negativa en el caso de El Salvador, de modo que el valor del PNB es inferior al valor del PIB. La cifra de \$4,036 (PPA), que el *Informe sobre desarrollo humano 2000* de PNUD reporta para el PIB per cápita de El Salvador (PPA\$) para 1998, proviene de una estimación preliminar de la UNESCO.

## EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO RELATIVO AL GÉNERO (IDG)

En el cálculo del IDG se utilizan las mismas variables que para el cálculo del IDH. La diferencia es que al calcular el IDG se introduce un ajuste del adelanto medio de cada país en materia de esperanza de vida, nivel educacional e ingreso en función del grado de disparidad entre el adelanto de mujeres y hombres. Para el ajuste en el que se consideran las cuestiones de género, el PNUD utiliza una fórmula de ponderación que expresa una aversión moderada a la desigualdad y escoge para el parámetro de ponderación,  $\epsilon$ , el valor 2, el cual representa la media armónica de los valores para hombres y mujeres.

En el IDH, el grado de "adelanto" o "progreso" promedio  $\bar{X}$  de una sociedad en una determinada dimensión "X" (educación, ingreso, etc.) resulta de una fórmula del tipo:

$$\bar{X} = \frac{n_f X_f + n_m X_m}{n_f + n_m}$$

donde  $X_f$  y  $X_m$  denotan los correspondientes adelantos femenino y masculino, y  $n_f$  y  $n_m$  representan la población femenina y masculina, respectivamente. Una mayor discrepancia entre los sexos, si se mantiene la misma media general y la misma proporción de población en los dos grupos, equivale a una transferencia regresiva para la preservación de la media  $\bar{X}$ , lo cual se refleja en una mayor desigualdad medida por cualquier índice de la clase de Lorenz.<sup>5</sup>

A fin de elaborar un promedio "ponderado por género" o, en la nomenclatura de PNUD, un "adelanto equivalente igualmente distribuido" ( $X_{ede}$ ), el IDG presupone una función de valuación social,  $V(X)$ , que posee una fórmula de valuación marginal de elasticidad constante:

$$V(X) = \begin{cases} \frac{1}{1-\epsilon} X^{1-\epsilon} & \epsilon \geq 0, \quad \epsilon \neq 1 \\ \log X & \epsilon = 1 \end{cases}$$

en la cual se consideran solamente los valores de  $\epsilon$  mayores o iguales a cero, a modo de reflejar una preferencia por la igualdad (Anand y Sen, 1995).

A partir de la fórmula de la valuación social, para un valor dado del parámetro  $\epsilon$  y un par ( $X_f$ ,  $X_m$ ) de "adelantos" femenino y masculino, el "adelanto equivalente igualmente distribuido" ( $X_{ede}$ ) quedaría definido por la ecuación:

$$(n_f + n_m) \frac{X_{ede}^{1-\epsilon}}{1-\epsilon} = n_f \frac{X_f^{1-\epsilon}}{1-\epsilon} + n_m \frac{X_m^{1-\epsilon}}{1-\epsilon}$$

<sup>5</sup> Esta clase incluye las mediciones de desigualdad más utilizadas, como el coeficiente de Gini, los índices de Theil, el índice de Atkinson y el cuadrado del coeficiente de variación. Véase Anand (1993).

lo cual implica que

$$X_{ede} = \frac{(n_f X_f^{1-e} + n_m X_m^{1-e})^{\frac{1}{1-e}}}{(n_f + n_m)^{\frac{1}{1-e}}} = (p_f X_f^{1-e} + p_m X_m^{1-e})^{\frac{1}{1-e}}$$

donde las proporciones  $p_f$  y  $p_m$  son definidas como:

$$p_f = \frac{n_f}{n_f + n_m}$$

y

$$p_m = \frac{n_m}{n_f + n_m}$$

Por tanto,  $X_{ede}$  constituye un "promedio  $(1-\varepsilon)$ " de  $X_f$  y  $X_m$ , a diferencia de lo que sería un simple promedio aritmético de los adelantos femenino y masculino. Los valores del parámetro  $\varepsilon$  pueden oscilar entre cero e infinito, a modo de reflejar el grado de preferencia social por la igualdad. Cuando  $\varepsilon = 0$ ,  $X_{ede}$  se reduce a  $\bar{X}$ , la media aritmética simple de  $X_f$  y  $X_m$ ; en cuyo caso no hay ninguna preocupación por la igualdad y el promedio aritmético refleja el grado de adelanto social en  $X$ . Cuando  $\varepsilon > 0$ , existe una preferencia social por la igualdad (o una aversión a la desigualdad). Cuando  $\varepsilon = 1$ ,  $X_{ede}$  es la media geométrica; y cuando  $\varepsilon = 2$ ,  $X_{ede}$  es la media armónica de  $X_f$  y  $X_m$ . Cuando  $\varepsilon \rightarrow \infty$ ,  $X_{ede} \rightarrow \min\{X_f, X_m\}$ . Cuando ambos números  $X_f$  y  $X_m$  son positivos y diferentes, la relación entre las tres medias es la siguiente: la media armónica es menor que la media geométrica y la media geométrica es menor que la media aritmética.

Asumiendo que el adelanto femenino sea menor que el masculino, esto es,  $0 \leq X_f < X_m$ , es posible demostrar que:

1.  $X_f \leq X_{ede} \leq X_m$ .
2. Cuanto más grande sea  $\varepsilon$ , más pequeño será  $X_{ede}$ , si  $X_f, X_m > 0$ .
3.  $X_{ede} \leq \bar{X}$  para  $\varepsilon \geq 0$  (la igualdad se mantiene cuando  $\varepsilon = 0$ ).
4.  $X_{ede} \rightarrow X_f$  cuando  $\varepsilon \rightarrow \infty$ .

El resultado 4 corresponde a la situación "maximin" de Rawls, en la que el adelanto social se evalúa a partir del adelanto del grupo que está en peores condiciones, el cual usualmente corresponde a la mujer, en situaciones en que el criterio de diferenciación es el género. Por tanto, si en todos los países  $X_f < X_m$  y si  $\varepsilon \rightarrow \infty$  (la preferencia por la equidad tiende a infinito), el adelanto social entre diferentes países sería medido exclusivamente por el adelanto femenino, ya que, al calcular el promedio  $1-\varepsilon$ , la ponderación asignada al adelanto masculino por encima del adelanto femenino tenderá a cero.

Como parámetro,  $e$  representa la elasticidad de la valuación social marginal del adelanto en  $X$ , esto es, expresa cuán rápidamente descende el valor marginal del adelanto a medida que

aumenta el nivel de logro. Cuando  $\varepsilon$  es igual a cero, no hay declinación en los valores marginales, de modo que basta con una simple media aritmética para expresar el adelanto en  $X$ . En el otro extremo, cuando  $\varepsilon$  es igual a infinito, la aversión por la desigualdad es tan grande que se termina por escoger sólo el menor de los dos valores del par de adelantos  $\{X_f, X_m\}$ .

La elección de distintos valores de  $\varepsilon$  implica que un aumento de una unidad en el adelanto femenino  $X_f$ , en comparación con un incremento de una unidad en el adelanto masculino  $X_m$ , produce efectos distintos sobre el aumento relativo de  $X_{ede}$ , según se puede apreciar a partir de la expresión:

$$\frac{\partial X_{ede} / \partial X_f}{\partial X_{ede} / \partial X_m} = \frac{p_f V'(X_f)}{p_m V'(X_m)} = \frac{V'(X_f)}{V'(X_m)} \quad \text{asumiendo } p_f = p_m = \frac{1}{2}$$

$$= \frac{X_f^{-\varepsilon}}{X_m^{-\varepsilon}} = \left( \frac{X_m}{X_f} \right)^\varepsilon$$

Si, por ejemplo, el adelanto masculino  $X_m$  es el doble del adelanto femenino  $X_f$  ( $X_m = 2X_f$ ) y si  $\varepsilon = 1$ , un aumento de una unidad en el adelanto femenino contribuiría el doble a  $X_{ede}$  que un aumento de una unidad en el adelanto masculino. Si  $X_m = 2X_f$  pero  $\varepsilon = 2$ , un aumento unitario en el adelanto femenino contribuiría cuatro veces más que un aumento unitario en el adelanto masculino. A medida que  $\varepsilon$  aumenta, si  $X_m/X_f$  se mantiene constante (en cualquier valor superior a 1), se produce un incremento de la contribución relativa a  $X_{ede}$  de un incremento unitario de  $X_f$  en comparación con un incremento unitario de  $X_m$ .

A partir de las consideraciones anteriores, resulta claro que el cálculo del "adelanto equivalente igualmente distribuido"  $X_{ede}$  incorpora implícitamente un "índice de igualdad" relativa entre los sexos ( $E$ ), el cual puede definirse como:

$$E = \frac{X_{ede}}{\bar{X}}$$

el cual puede variar desde 0 a 1 a medida que aumenta la igualdad. La medida correspondiente de "desigualdad relativa" ( $I$ ) es simplemente el índice de Atkinson:

$$I = 1 - \frac{X_{ede}}{\bar{X}}$$

Por consiguiente, la medida del adelanto social,  $X_{ede}$ , es simplemente el índice de igualdad relativa  $E$  multiplicado por el adelanto promedio  $\bar{X}$ :  $X_{ede} = E \bar{X}$ , de tal suerte que tanto la igualdad relativa como el adelanto promedio absoluto quedan incorporados en los indicadores sensibles a la equidad entre los sexos. Este enfoque puede aplicarse a otras variables escogidas

para representar diferencias de "adelanto" entre hombres y mujeres y es, asimismo, aplicable genéricamente al análisis de cualquier disparidad entre los sexos.

En el marco metodológico delineado más arriba, el primer paso en el cálculo del IDG consiste en indizar las variables de esperanza de vida y nivel educacional. Esta indización debe efectuarse de modo diferenciado, debido a la evidente ventaja biológica que las mujeres presentan sobre los hombres en lo que respecta a supervivencia (Anand, 1993 y Sen, 1992), en contraste con el "potencial" básicamente similar que ambos sexos presentan respecto de la dimensión educacional.

Al considerar la desagregación por sexos del índice de desarrollo humano, PNUD utiliza valores distintos para el máximo y el mínimo de la esperanza de vida de mujeres y hombres, a efecto de reflejar el hecho de que, si existe un trato simétrico en materia de nutrición, atención de la salud y otras condiciones de vida (incluidas la duración y la intensidad del trabajo), las mujeres presentan sistemáticamente tasas de mortalidad para cada nivel de edad inferiores a las de los hombres, de modo que la esperanza de vida de la mujer es apreciablemente superior a la de los hombres, en torno a unos cinco años o más.

Así, PNUD fija el valor máximo de la esperanza de vida de la mujer en 87.5 años y el valor mínimo, en 27.5 años; para los hombres, los valores correspondientes son 82.5 años y 22.5 años, con lo cual el rango de variación entre los valores máximos y mínimos es el mismo para ambos sexos (69 años).<sup>6</sup>

Por tanto, en la desagregación del IDH, el adelanto en la esperanza de vida femenina y masculina,  $X_f$  y  $X_m$ , se determina de la siguiente manera:

$$X_f = (L_f - 27.5)/60$$

y

$$X_m = (L_m - 22.5)/60$$

de modo que la media aritmética simple  $\bar{X}$  de  $X_f$  y  $X_m$ , suponiendo que la participación femenina y masculina en la población sea por mitades, es dada por:

$$\bar{X} = \frac{1}{2}X_f + \frac{1}{2}X_m = \frac{\bar{L} - 25}{60}$$

donde  $\bar{L} = \frac{L_f + L_m}{2}$  es la esperanza de vida media de la población.

El IDG, al igual que el IDH, también ajusta los valores máximo y mínimo de la esperanza de vida para incorporar la mayor capacidad potencial de las mujeres en lo tocante a longevidad. Sin embargo, en lugar de calcular una simple media aritmética  $\bar{X}$  de los logros femeninos y masculinos  $X_f$  y  $X_m$ , el IDG calcula un "promedio 1- $\epsilon$ " en que  $\epsilon > 0$ , como se apuntó más arriba. Para  $\epsilon \neq 1$ , el promedio  $X_{ede}$  está dado por

<sup>6</sup> En la mayoría de países industrializados, las mujeres, típicamente, viven entre 6 y 8 años más que los hombres. Para el año 2050, las proyecciones de esperanza de vida en los países industrializados arrojan 87.5 años para la mujer y 82.5 años para el hombre, con un promedio de 85 años (Véase el *Informe sobre desarrollo humano 1993*).

$$X_{ede}^{1-e} = p_f X_f^{1-e} + p_m X_m^{1-e}$$

el cual se reduce a  $\bar{X}$  cuando  $\varepsilon = 0$ . Por consiguiente,  $L_{ede}$  quedaría definido como:

$$\left[ \frac{L_{ede} - 25}{60} \right]^{1-e} = p_f \left[ \frac{L_f - 27.5}{60} \right]^{1-e} + p_m \left[ \frac{L_m - 22.5}{60} \right]^{1-e}$$

Cuando  $\varepsilon = 0$ ,  $L_{ede} = \bar{L}$ . Para  $\varepsilon > 0$ ,  $L_{ede} < \bar{L}$ .

En lo que respecta a la inclusión de la variable de ingreso en el IDG, PNUD presupone una distinción entre dos aspectos diferentes del ingreso: (i) como recurso para el uso de la familia, a fin de que ésta satisfaga sus necesidades (utilización del ingreso); y (ii) como ingreso obtenido por las personas, el cual puede ser agregado o no para su uso por toda la familia. De acuerdo a PNUD, concentrarse en el aspecto de utilización del ingreso en la elaboración del IDG demandaría determinar la distribución del uso del ingreso dentro de la familia entre mujeres y hombres, lo cual enfrenta problemas conceptuales y empíricos considerables.

En cambio, en el aspecto relativo al ingreso obtenido, las mujeres y los hombres no se consideran como usuarios del ingreso sino como quienes lo obtienen. En concreto, en la perspectiva del IDG, el ingreso no se considera como una variable que refleje la utilización, por parte de las mujeres, del ingreso para consumo u otros usos, sino como una variable que indica la capacidad de la mujer de generar un ingreso y reflejaría, por tanto, su grado de independencia económica.

Para fines operativos de cálculo del ingreso, PNUD considera el producto interno bruto (PIB) como la agregación del ingreso obtenido por todas las mujeres y todos los hombres, y asume que la participación proporcional de hombres y mujeres en el empleo y sus salarios relativos pueden contribuir a dar una idea aproximada del ingreso obtenido por ambos sexos. Al igual que en el cálculo del IDH, el IDG presupone que el PIB per cápita real ajustado es un sustituto para medir el acceso a los recursos básicos necesarios para el desarrollo humano.

Así, para obtener el índice del ingreso del IDG, PNUD calcula el valor del PIB per cápita (PPA en dólares) para las mujeres y los hombres sobre la base de la parte que corresponde a las mujeres ( $s_f$ ) y a los hombres ( $s_m$ ) en el ingreso proveniente del trabajo. Esas partes se calculan sobre la base del cociente entre el salario medio de las mujeres ( $w_f$ ) y el salario medio de los hombres ( $w_m$ ), y la participación porcentual de las mujeres ( $pea_f$ ) y los hombres ( $pea_m$ ) en la población económicamente activa (PEA). Debido a que frecuentemente se carece de datos sobre empleo desagregados por sexo, PNUD asume la hipótesis simplificadora de que el empleo femenino y el empleo masculino son proporcionales a la participación femenina y masculina en la población económicamente activa.

Cuando no se dispone de datos sobre el cociente salarial, PNUD utiliza como valor el 75%, adoptando el supuesto simplificador de que la proporción entre el salario promedio femenino y el salario promedio masculino es la misma para el sector no agrícola que para el sector agrícola.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> El cociente medio de 75% entre salarios femeninos y masculinos procede de información sobre salarios disponible para el sector no agrícola de 55 países. PNUD aplica ese cociente a aquellos países del conjunto de 130 para los cuales la Organización Internacional del Trabajo (OIT) carece de esos datos, aunque en realidad, el cociente de salarios es ligeramente superior para los 24 países industrializados (76.2%) y ligeramente inferior para los 31 países en desarrollo



Tal proporción probablemente subestima las diferencias reales entre los ingresos de mujeres y hombres, dado que no incorpora factores como las disparidades resultantes de recursos y activos distintos del trabajo, como la tierra o el capital físico.

Habida cuenta de que en la mayoría de sociedades la mayor parte de los bienes son propiedad de los hombres, la disparidad entre mujeres y hombres en el ingreso no proveniente del trabajo tendería a ser superior a las diferencias presentes en el ingreso proveniente del trabajo. Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, el contraste entre el ingreso obtenido por hombres y mujeres, que arrojan los datos, muestra las considerables asimetrías en esa variable en casi todas las sociedades. Aunque frecuentemente las mujeres trabajan tan duramente como los hombres -o incluso más duramente que ellos-, gran parte de su trabajo no es remunerado.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la participación de las mujeres en los salarios se expresa como:

$$\text{Participación de las mujeres en los salarios} = \frac{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f}{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f + pea_m}$$

Asumiendo que la participación de las mujeres en el ingreso proveniente del trabajo ( $s_f$ ) es exactamente igual a la participación de las mujeres en los salarios,

$$s_f = \frac{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f}{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f + pea_m}$$

Luego se asume que el PIB total (PPA en dólares) de un país ( $Y$ ) se divide entre las mujeres y los hombres con arreglo a  $s_f$ , de modo que el PIB total (PPA en dólares) que corresponde a las mujeres se obtiene mediante  $s_f Y$ , y el PIB total (PPA en dólares) que corresponde a los hombres, mediante  $Y - (s_f Y)$ .

El PIB per cápita (PPA en dólares) de las mujeres es  $y_f = s_f (Y/N_f)$ , donde  $N_f$  es la población femenina total. El PIB per cápita (PPA en dólares) de los hombres es  $y_m = [Y - (s_f Y)]/N_m$ , donde  $N_m$  es el total de la población masculina.

Tratando el ingreso de modo análogo al cálculo del IDH, el ingreso ajustado para las mujeres,  $W(y_f)$ , se obtiene mediante:

$$W(y_f) = \frac{\log y_f - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El ingreso ajustado para los hombres,  $W(y_m)$ , se obtiene mediante:

$$W(y_m) = \frac{\log y_m - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El índice de ingreso igualmente distribuido (IID) se obtiene mediante:

$$IID = \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (W(y_f))^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (W(y_m))^{-1} \right]^{-1}$$

Los índices de esperanza de vida, nivel educacional e ingreso, igualmente distribuidos, se suman asignándoles igual ponderación para obtener finalmente el valor del IDG.

En términos comparativos con el IDH, es anticipable que, dado que el IDH constituye un caso especial del IDG en el que  $\varepsilon = 0$ , los valores correspondientes del IDG sean sistemática y sensiblemente inferiores a los del IDH, para valores relativamente altos de  $\varepsilon$ . Esto equivale a decir que la media armónica (IDG cuando  $\varepsilon = 2$ ) será inferior a la media aritmética (IDH) en la medida en que exista disparidad entre los adelantos de mujeres y hombres. La igualdad relativa en la condición de los sexos puede reflejarse aceptablemente si se comparan los valores del indicador sensible a la equidad entre los sexos (IDG) con la medida promedio sin corregir (IDH). Mientras que el IDH soslaya la diferencia entre los sexos, el IDG está diseñado expresamente para reflejar las desigualdades entre mujeres y hombres y aplicar un factor de ponderación para ajustar los adelantos sociales en función del género.

### **Ilustración de la metodología de cálculo del índice de desarrollo relativo al género (IDG)**

Para ilustrar la metodología de cálculo del índice de desarrollo relativo al género (IDG) utilizamos el caso de El Salvador, asumiendo que el valor del parámetro de aversión a la desigualdad,  $\varepsilon$ , es igual a 2.

Población:

Total = 6,154,079

Mujeres = 3,221,570

Hombres = 2,932,509

Participación porcentual de mujeres y hombres en la población total:

Mujeres = 0.523

Hombres = 0.477

**Primer paso: cálculo del índice de esperanza de vida igualmente distribuido.**

Esperanza de vida al nacer (años):

Mujeres = 72.8  
Hombres = 66.9

Índice de esperanza de vida para mujeres ( $IEV_f$ ) y hombres ( $IEV_m$ ):

$$Mujeres = \frac{72.8 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.755$$

$$Hombres = \frac{66.9 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.74$$

El índice de esperanza de vida igualmente distribuido (IEVID):

$$IEVID = \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (IEV_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (IEV_m)^{-1} \right]^{-1}$$

$$= \left[ (0.523)(0.755)^{-1} + (0.477)(0.74)^{-1} \right]^{-1} = 0.748$$

**Segundo paso: cálculo del índice de nivel educacional igualmente distribuido (INEID).**

Tasa de alfabetización de adultos (% con 15 o más años de edad):

Mujeres = 77.7  
Hombres = 83.5

Índice de alfabetización de adultos para mujeres ( $IAA_f$ ) y hombres ( $IAA_m$ ):

$$Mujeres = \frac{77.7 - 0}{100 - 0} = 0.777$$

$$Hombres = \frac{83.5 - 0}{100 - 0} = 0.835$$

Tasa de matriculación bruta combinada (%):

Mujeres = 61.2  
Hombres = 64

Índice de matriculación bruta combinada para mujeres ( $IMC_f$ ) y hombres ( $IMC_m$ ):

$$\text{Mujeres} = \frac{61.2 - 0}{100 - 0} = 0.612$$

$$\text{Hombres} = \frac{64 - 0}{100 - 0} = 0.640$$

Índice de nivel educacional para mujeres ( $INE_f$ ) y hombres ( $INE_m$ ):

$$INE_f = \left(\frac{2}{3}\right)(IAA_f) + \left(\frac{1}{3}\right)(IMC_f) = 0.722$$

$$INE_m = \left(\frac{2}{3}\right)(IAA_m) + \left(\frac{1}{3}\right)(IMC_m) = 0.770$$

El índice de nivel educacional igualmente distribuido ( $INEID$ ):

$$\begin{aligned} INEID &= \left[ \left(\frac{N_f}{N}\right)(INE_f)^{-1} + \left(\frac{N_m}{N}\right)(INE_m)^{-1} \right]^{-1} \\ &= \left[ (0.523)(0.722)^{-1} + (0.477)(0.770)^{-1} \right]^{-1} = 0.744 \end{aligned}$$

### Tercer paso: cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido (IID).

Participación porcentual de la población económicamente activa (PEA):

Mujeres ( $pea_f$ ) = 51.9

Hombres ( $pea_m$ ) = 48.1

PIB per cápita (PPA en dólares) = 4,142

PIB total (PPA en dólares) = 4,142 x 6,154,079 = 25,490 millones

$$s_f = \frac{\left(\frac{w_f}{w_m}\right)pea_f}{\left(\frac{w_f}{w_m}\right)pea_f + pea_m} = 0.342$$

PIB total de las mujeres (PPA en dólares) = (0.342) x (25,490 millones) = 8,727.2 millones.

PIB total de los hombres (PPA en dólares) = (1 - 0.342) x (25,490 millones) = 16,762.2 millones.

PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares) = (8,727.2 millones)/(3,221,570) = 2,709.

PIB per cápita de los hombres (PPA en dólares) = (16,762.2 millones)/(2,932,509) = 5,716.

$$W(y_f) = \frac{\log(2709) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.551$$

$$W(y_m) = \frac{\log(5716) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.675$$

Índice de ingreso igualmente distribuido (IID):

$$\begin{aligned} IID &= \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (W(y_f))^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (W(y_m))^{-1} \right]^{-1} \\ &= \left[ (0.523)(0.551)^{-1} + (0.477)(0.675)^{-1} \right]^{-1} = 0.604 \end{aligned}$$

#### Cuarto paso: cálculo del índice de desarrollo relativo al género (IDG).

De modo análogo al cálculo del IDH, el IDG se calcula como un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice de ingreso, todos ellos igualmente distribuidos, por lo que se calcula dividiendo por tres la suma de esos tres índices de acuerdo a los valores del Cuadro A.3:

$$IDG = \frac{0.748 + 0.744 + 0.604}{3} = 0.699$$

**Cuadro A.3**  
**Valores del IDG y sus componentes para El Salvador 1999**

Índice de esperanza de vida igualmente distribuido (IEVID)	0.748
Índice de nivel educacional igualmente distribuido (INEID)	0.744
Índice de ingreso igualmente distribuido (IID)	0.604
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	0.699

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

## EL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG)

En lo que se refiere a las dos variables que tratan de captar la participación y el poder en la toma de decisiones económicas, para ambas categorías ocupacionales, la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos (PAE), y su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos (PPT), hemos utilizado, siguiendo a PNUD, la metodología del promedio ponderado de población  $(1 - \varepsilon)$  a fin de obtener un "porcentaje equivalente igualmente distribuido" (PEID, o EDEP)<sup>8</sup> para hombres y mujeres, considerados en su conjunto. A fin de guardar coherencia con la metodología de cálculo del IDG, adoptamos para  $\varepsilon$ , el parámetro que registra el grado de aversión a la desigualdad, un valor de 2. Dada la aversión a la desigualdad de una sociedad, el PEID permitiría evaluar socialmente los porcentajes reales de desigualdad entre hombres y mujeres.

$$PAE_{PEID} = \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (PAE_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (PAE_m)^{-1} \right]^{-1}$$

$$PPT_{PEID} = \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (PPT_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (PPT_m)^{-1} \right]^{-1}$$

Posteriormente, cada variable se indiza dividiendo el PEID por 50%. La justificación de ello es que, si existiera una perfecta igualdad entre mujeres y hombres, el PEID sería igual a 50%. Cuanto mayor sea la disparidad entre mujeres y hombres, tanto más bajo será el PEID en relación con el 50%. Por consiguiente, a los efectos de calcular los índices respectivos, PNUD asume 50% como el valor máximo y 0% como el mínimo. Tras la indización, se suman ambas categorías de ocupaciones, asignando a cada una igual ponderación. Análogamente, la variable de "representación política" (parlamentaria o municipal) es sometida al procedimiento del PEID.

Cae de su peso que, conceptualmente, habría sido posible elegir muchas otras variables para reflejar la potenciación en las esferas de actividad política y económica desde la perspectiva de género. Sin embargo, muchos indicadores probablemente más apropiados de los que se dispone para algunos países no están disponibles para un número suficiente de países como para posibilitar comparaciones internacionales significativas.

$$RP_{PEID} = \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (RP_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (RP_m)^{-1} \right]^{-1}$$

Finalmente, para reflejar el grado de control sobre los recursos económicos, el IPG incorpora una variable de ingreso, la cual se calcula de la misma manera que en el IDG, excepto que se utiliza el PIB per cápita no ajustado, en lugar del PIB per cápita ajustado mediante la fórmula logarítmica empleada en el cálculo del IDH y del IDG.

<sup>8</sup> Siglas en inglés de "equally distributed equivalent percentage" (EDEP).

Para obtener el valor del IPG, se suman los tres índices: de participación y adopción de decisiones en cuestiones económicas, de participación y adopción de decisiones en cuestiones políticas, y de grado de control sobre los recursos económicos.

### Ilustración de la metodología de cálculo del IPG

La metodología de cálculo del IPG se ilustra nuevamente con el caso de El Salvador. El parámetro de aversión a la desigualdad,  $\epsilon$ , sigue teniendo un valor de 2.

Población (millones):

Total = 6,154,079

Mujeres = 3,221,570

Hombres = 2,932,509

Participación porcentual de mujeres y hombres en la población total:

Mujeres = 52.3

Hombres = 47.7

### Primer paso: cálculo de los índices de representación parlamentaria (concejos municipales) y de puestos administrativos, ejecutivos, profesionales y técnicos.

Participación porcentual en concejos municipales:

Mujeres = 19.5

Hombres = 80.5

Participación porcentual en puestos administrativos y ejecutivos:

Mujeres = 34.2

Hombres = 65.8

Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos:

Mujeres = 46.5

Hombres = 53.5

Cálculo del "porcentaje equivalente igualmente distribuido" (PEID) para la representación en concejos municipales:

$$\begin{aligned}
 RP_{PEID} &= \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (RP_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (RP_m)^{-1} \right]^{-1} \\
 &= \left[ (0.523)(19.5)^{-1} + (0.477)(80.5)^{-1} \right]^{-1} = 30.5
 \end{aligned}$$

Cálculo del PEID para puestos administrativos y ejecutivos:



$$\begin{aligned}
 PAE_{PEID} &= \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (PAE_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (PAE_m)^{-1} \right]^{-1} \\
 &= \left[ (0.523)(34.2)^{-1} + (0.477)(65.8)^{-1} \right]^{-1} = 44.3
 \end{aligned}$$

Cálculo del PEID para puestos profesionales y técnicos:

$$\begin{aligned}
 PPT_{PEID} &= \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (PPT_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (PPT_m)^{-1} \right]^{-1} \\
 &= \left[ (0.523)(46.5)^{-1} + (0.477)(53.5)^{-1} \right]^{-1} = 49.6
 \end{aligned}$$

Indización de la representación en concejos municipales:

$$RP_{PEID} / 50 = 30.5/50 = 0.61$$

Indización de puestos administrativos y ejecutivos:

$$PAE_{PEID} / 50 = 44.3/50 = 0.886$$

Indización de puestos profesionales y técnicos:

$$PPT_{PEID} / 50 = 49.6/50 = 0.992$$

Cómputo del índice combinado de puestos administrativos y ejecutivos y puestos profesionales y técnicos (ICPAT):

$$ICPAT = \frac{PAE_{PEID} + PPT_{PEID}}{2} = \frac{0.886 + 0.992}{2} = 0.939$$

### **Segundo paso: cálculo del índice de ingreso de las mujeres y los hombres.**

Participación porcentual de mujeres y hombres en la población económicamente activa:

Mujeres ( $pea_f$ ) = 51.9

Hombres ( $pea_m$ ) = 48.1

PIB per cápita (PPA en dólares) = 4,142

PIB total (PPA en dólares) = 4,142 x 6,154,079 = 25,490 millones

$$s_f = \frac{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f}{\left(\frac{w_f}{w_m}\right) pea_f + pea_m} = 0.342$$

PIB total de las mujeres (PPA en dólares) = (0.342) x (25,490 millones) = 8,727.2 millones.

PIB total de los hombres (PPA en dólares) = (1 - 0.342) x (25,490 millones) = 16,762.2 millones.

PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares) = (8,727.2 millones)/(3,221,570) = 2,709.

PIB per cápita de los hombres (PPA en dólares) = (16,762.2 millones)/(2,932,509) = 5,716.

Índice del PIB per cápita de las mujeres (IPIB<sub>f</sub>):

$$IPIB_f = \frac{2709 - 100}{40,000 - 100} = 0.066$$

Índice del PIB per cápita de los hombres (IPIB<sub>m</sub>):

$$IPIB_m = \frac{5716 - 100}{40,000 - 100} = 0.135$$

Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido (IID):

$$\begin{aligned} IID &= \left[ \left( \frac{N_f}{N} \right) (IPIB_f)^{-1} + \left( \frac{N_m}{N} \right) (IPIB_m)^{-1} \right]^{-1} \\ &= \left[ (0.523)(0.066)^{-1} + (0.477)(0.135)^{-1} \right]^{-1} = 0.087 \end{aligned}$$

### Tercer paso: cálculo del IPG

El IPG se calcula como un promedio simple del índice de representación en los concejos municipales (RP<sub>PEID</sub>), el índice combinado de puestos administrativos y ejecutivos y puestos profesionales y técnicos (ICPAT) y el índice de ingreso igualmente distribuido (IID), por lo que se calcula dividiendo por tres la suma de esos tres índices a partir de los datos del Cuadro A.4:

$$IPG = \frac{0.61 + 0.939 + 0.087}{3} = 0.546$$

**Cuadro A.4**  
**Valores de los componentes del IPG para El Salvador 1999**

Indice de representación en concejos municipales (RP <sub>PEID</sub> )	0.61
Indice combinado de puestos administrativos y ejecutivos y puestos profesionales y técnicos (ICPAT)	0.939
Indice de ingreso igualmente distribuido (IID)	0.087
Indice de potenciación de género (IPG)	0.546

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

### EL ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH)

El índice de pobreza humana de los países en desarrollo (IPH-1) se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso. La primera privación se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana. La segunda se refiere a los conocimientos, quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación. La tercera se relaciona con un nivel de vida decoroso en términos del aprovisionamiento económico general.

En la preparación del IPH-1, la privación en materia de longevidad se representa por el porcentaje de personas que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años ( $P_1$ ), y la privación de conocimientos, por el porcentaje de adultos analfabetos ( $P_2$ ). La privación en lo que se refiere a un nivel de vida decoroso está representada por una variable compuesta ( $P_3$ ) de tres variables: el porcentaje de personas sin acceso a agua potable ( $P_{31}$ ), el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud ( $P_{32}$ ) y el porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso de moderada a severamente insuficiente ( $P_{33}$ ). En el presente informe, hemos definido  $P_{32}$  como el porcentaje de la población que no puede esperar encontrar tratamiento para sus lesiones o enfermedades comunes, incluidos los medicamentos esenciales de la lista nacional, a menos de una hora de viaje; y  $P_{33}$  como el porcentaje de la población de menos de cinco años de edad con bajo peso moderado o severo, definido como el peso que está dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para esa edad.

La variable compuesta  $P_3$  se calcula tomando un promedio simple de las tres variables  $P_{31}$ ,  $P_{32}$  y  $P_{33}$ :

$$P_3 = \frac{P_{31} + P_{32} + P_{33}}{3}$$

De acuerdo a la metodología propuesta en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*,<sup>9</sup> el IPH-1 es el resultado de la fórmula siguiente:

<sup>9</sup> Véase la nota técnica 1 en dicho Informe.

$$IPH1 = \left[ \frac{(P_1)^3 + (P_2)^3 + (P_3)^3}{3} \right]^{1/3}$$

Metodológicamente, el punto de partida del IPH lo constituye una definición más general del índice de pobreza humana  $P(\alpha)$  como un promedio ponderado de orden  $\alpha$  de  $P_1$ ,  $P_2$  y  $P_3$ , el cual permite la posibilidad de que los pesos de los tres subíndices puedan ser diferentes.<sup>10</sup>

Así, permitiendo que  $w_i > 0$  sea la ponderación correspondiente a  $P_i$  ( $\geq 0$ ) para  $i = 1, 2, 3$ , el promedio general  $P(\alpha)$  puede definirse como:

$$P(\alpha) = \left[ \frac{w_1 P_1^\alpha + w_2 P_2^\alpha + w_3 P_3^\alpha}{w_1 + w_2 + w_3} \right]^{1/\alpha}$$

El promedio ponderado se reduce al promedio ordinario de orden  $\alpha$  cuando  $w_i = 1$  para todo  $i$ . Cuando  $w_1 = w_2 = w_3 = 1$ ,  $P(\alpha)$  queda definido como

$$P(\alpha) = \left[ \left( \frac{1}{3} \right) P_1^\alpha + \left( \frac{1}{3} \right) P_2^\alpha + \left( \frac{1}{3} \right) P_3^\alpha \right]^{1/\alpha}$$

El promedio de orden 1 ( $\alpha = 1$ ) es la media aritmética simple (ponderada o no ponderada) de  $P_1$ ,  $P_2$  y  $P_3$ . Así, cuando  $w_i = 1$  para todo  $i$ ,

$$P(1) = \frac{w_1 P_1 + w_2 P_2 + w_3 P_3}{w_1 + w_2 + w_3} = \frac{1}{3} (P_1 + P_2 + P_3)$$

Análogamente, el índice de pobreza humana (IPH) utilizado por PNUD es un promedio ponderado de orden 3 de los subíndices  $P_1$ ,  $P_2$  y  $P_3$ , con  $w_i = 1$  para todo  $i$ .

### Ilustración del cálculo del IPH-1

Para el caso de El Salvador, el valor del IPH-1 para el año 1999, sobre la base de los datos del Cuadro A.5, sería:

<sup>10</sup> Para una discusión detallada de las propiedades del índice de pobreza humana, véase el trabajo de Sudhir Anand y Amartya K. Sen, "Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective", elaborado como "background paper" para el *Human Development Report 1997*.

$$IPH1 = \left[ \frac{(10.7)^3 + (19.6)^3 + \left( \frac{34 + 24.1 + 11.2}{3} \right)^3}{3} \right]^{1/3} = 19.2$$

**Cuadro A.5**  
**Valores de las variables del IPH-1 para El Salvador 1999**

Porcentaje de personas que se estima que no sobrevivirán hasta los 40 años de edad ( $P_1$ )	10.7
Porcentaje de adultos analfabetos ( $P_2$ )	19.6
Porcentaje de personas sin acceso a agua potable ( $P_{31}$ )	34
Porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud ( $P_{32}$ )	24.1
Porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso de moderada a severamente insuficiente ( $P_{33}$ )	11.2
Indice de Pobreza Humana (IPH-1)	19.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 1999.

## AJUSTE POST-TERREMOTOS DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

### Ajuste del IDH

En este informe se asume que las variables IEV e IAA no varían en un horizonte temporal de corto plazo, por lo que el ajuste post-terremoto se aplica al IMBC y al índice de ingreso (IPIB), únicamente.

**Impacto sobre el índice de matriculación bruta combinada (IMBC).** El impacto de los terremotos sobre el IMBC podría ser más sensible en dependencia de la capacidad del Ministerio de Educación para reanudar y normalizar el ciclo escolar en las zonas afectadas. Básicamente, el ajuste que se propone acá con relación a este indicador consiste en ponderar la tasa bruta de matriculación combinada "pre-terremotos" así:

$$TMBC_i^{terr} = \left( 1 - \frac{1}{3} d_i \right) TMBC_i$$

donde

$TMBC_i^{terr}$  = tasa de matriculación bruta combinada post-terremotos.

$TMBC_i$  = tasa de matriculación bruta combinada pre-terremotos.

$\delta_i$  = proporción de escuelas inoperables (bandera roja o anaranjada) por cada mil estudiantes.

$i$  = departamento.

El factor 1/3 es un parámetro de "suavizamiento" del impacto que las escuelas dañadas tienen sobre la tasa de matriculación. El supuesto es que, eventualmente, se reconstruirán algunas escuelas y se repararán otras, o se buscarán mecanismos para reponer las clases perdidas y darle continuidad al ciclo escolar, por ejemplo, reubicando alumnos de escuelas dañadas en escuelas operables mediante distintos turnos, etc.

**Impacto sobre el ingreso per cápita.** El ajuste del ingreso per cápita, medido por el PIB per cápita, consiste simplemente en restar al PIB de cada departamento los daños causados por el terremoto en ese departamento (deflactados por la inflación de 2000) y, luego, dividir por el número de habitantes del departamento y expresar el resultado obtenido en términos del PIB per cápita ajustado por la paridad de poder de compra en dólares de Estados Unidos (PPA\$):

$$PIBPPApc_i^{terr} = \left[ \frac{PIB_i - \frac{daños_i}{1 + \pi}}{N_i} \right] \frac{PIBPPApc_i}{PIBpc_i}$$

donde

$PIBPPApc_i^{terr}$  = PIB per cápita PPA\$ post-terremotos.

$PIBPPApc_i$  = PIB per cápita PPA\$ pre-terremotos.

$PIBpc_i$  = PIB per cápita.

$N_i$  = población.

$daños_i$  = estimación de los daños económicos causados por los terremotos.

$\pi$  = inflación promedio anual de 2000.

$i$  = departamento.

El supuesto básico del "ajuste" del PIB per cápita propuesto acá es que el impacto económico de los terremotos puede considerarse como un *shock* adverso de ingreso que el país (los departamentos) debe absorber en su PIB<sup>11</sup>. Aunque la contabilidad nacional no considera convencionalmente la destrucción de activos ocasionada por un desastre natural o social (huracán, terremoto, guerra, etc.) como una reducción directa del ingreso (PIB), conceptualmente tal pérdida de acervo constituye en rigor un flujo, al igual que lo es el PIB. De acuerdo a la identidad macroeconómica básica, el PIB en una economía abierta consiste en:

$$Y_t = C_t + I_t + G_t + XN_t$$

donde

$Y$  = PIB.

$C$  = consumo agregado.

$I$  = inversión agregada.

$G$  = gasto público.

$XN$  = exportaciones netas (exportaciones menos importaciones) de bienes y servicios.

A su vez, la inversión puede definirse como la diferencia entre el stock de capital del período presente ( $K_t$ ) menos el stock de capital del período anterior ( $K_{t-1}$ ):

$$I_t = K_t - (1-\delta) K_{t-1}$$

<sup>11</sup> A su vez, se asume que la distribución por departamentos del PIB total reproduce las proporciones en que el ingreso nacional total, reportado en la EHPM de 1999, se distribuye por departamento.

donde  $\delta$  denota la tasa de depreciación. En el supuesto de que  $\delta = 0$ , el flujo de inversión estaría expresado en términos brutos.

Si el *stock* de capital en el período  $t - 1$  fuese mayor que el *stock* de capital en el período  $t$ , el flujo de inversión sería negativo (desinversión). La destrucción de activos causada por un cataclismo puede generar tal situación. Así como un puente construido en el período  $t$  constituye un flujo de inversión, porque está añadiendo al *stock* de capital previamente existente ( $K_{t-1}$ ), si el puente fuese destruido en el período  $t$ , constituiría un flujo de desinversión que, en cuanto tal, puede restarse válidamente del PIB del período  $t$ <sup>12</sup>.

### Ajuste del IPH-1.

Para el ajuste "post-terremoto" de las primeras dos variables, cabe reiterar las consideraciones formuladas con relación a los índices de esperanza de vida y de alfabetización de adultos del IDH. En el caso de las restantes tres variables del IPH-1, las ponderaciones utilizadas para simular el ajuste "post-terremoto" de sus respectivos valores son las siguientes:

Para el porcentaje de la población sin acceso a agua potable, el ponderador utilizado ( $\phi_i$ ) se basa en la proporción de viviendas dañadas con respecto al total de viviendas en cada departamento:

$$PSAA_i^{terr} = 100 - \left(1 - \frac{1}{2} \phi_i\right) PCAA_i$$

donde

$PSAA_i^{terr}$  = porcentaje de población sin acceso a agua potable post-terremotos.

$PCAA_i$  = porcentaje de población con acceso a agua potable pre-terremotos.

$\phi_i$  = viviendas dañadas como proporción del total de viviendas de cada departamento.

$i$  = departamento.

Análogamente, para simular el porcentaje de la población sin acceso a salud "post-terremotos", la ponderación utilizada se basa en la proporción de "unidades estandarizadas de salud" dañadas de la red hospitalaria pública, así:

$$PSAS_i^{terr} = 100 - \left(1 - \frac{1}{2} w_i\right) PCAS_i$$

donde

$PSAS_i^{terr}$  = porcentaje de población sin acceso a servicios de salud post-terremotos.

$PCAS_i$  = porcentaje de población con acceso a servicios de salud pre-terremotos.

$w_i$  = unidades estandarizadas de salud públicas dañadas como proporción del total de unidades estandarizadas de salud del sistema de salud pública de cada departamento. La serie de unidades estandarizadas de salud está construida a partir del supuesto de que cada hospital

<sup>12</sup> A su vez, la destrucción de activos operada en el período  $t$  tendrá un impacto sobre la generación de ingreso (PIB) en el período  $t + 1$ , en la medida en que ésta es función, entre otros factores, del *stock* de capital en el período  $t$ .

equivale a cinco unidades de salud, a modo de asignar más peso al daño de un hospital que al de una unidad de salud<sup>13</sup>.

$i$  = departamento.

Para el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, la ponderación sugerida para el ajuste "post-terremoto" es la siguiente:

$$NPI_i^{terr} = 100 - \left( 1 - \frac{1}{12} I_i \right) NPA_i$$

donde

$NPI_i^{terr}$  = porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso de moderada a severamente insuficiente post-terremotos.

$NPA_i$  = porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso adecuado pre-terremotos.

$I_i$  = población damnificada como proporción de la población total de cada departamento.

$i$  = departamento.

---

<sup>13</sup> Evidentemente, esta ponderación representa todavía una aproximación muy gruesa a los daños ocasionados por los terremotos a la red hospitalaria pública de las zonas afectadas. Idealmente, una cuantificación más precisa de tales daños debiera basarse en variables tales como el número de camas afectadas por unidad hospitalaria, que permitirían discriminar mejor magnitudes de impacto entre hospitales y unidades de salud de distinto tamaño.



(..) dato no disponible.

1. Ver apéndice técnico de cálculo de los índices de desarrollo humano y definiciones de términos estadísticos. Las cifras corresponden al año de 1999.
2. Ver Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD. Las cifras utilizadas corresponden al año de 1998.
3. Las normas del Ministerio de Salud Pública y de Asistencia Social establecen que la BCG debe aplicarse al nacimiento o en el primer contacto con el establecimiento de salud, la DPT y Polio deben administrarse simultáneamente a los 2, 4 y 6 meses cumplidos y la del Sarampión a los 9 meses. BCG se considera inmunización completa con una dosis. DPT y Polio excluyen niños de 0-5 meses. Sarampión excluye niños de 0-8 meses.
4. Para 1983/88 las cifras corresponden al área urbana que no incluye el área metropolitana de San Salvador -resto urbana- y la cifra en paréntesis al área metropolitana de San Salvador (AMSS).
5. Elaborado por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base a información de Mac Cormack y Cía. y Organizaciones No Gubernamentales.
6. Región I (Occidental), departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate. Región II (Central I), departamentos de La Libertad (se excluyen las áreas urbanas de los municipios de Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador), San Salvador (se excluyen las áreas urbanas de los municipios que conforman el AMSS), Chalatenango y Cuscatlán. Región III (Central II), departamentos de San Vicente, La Paz y Cabañas. Región IV (Oriental), departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión. Región V (AMSS), área urbana de San Salvador y los municipios de Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, Apopa, San Martín y Nejapa.
7. Una vivienda es considerada con déficit cualitativo cuando tiene de una a cinco carencias, por ejemplo si a una vivienda le falta energía eléctrica es una vivienda que forma parte del déficit habitacional cualitativo. Es equivalente a la demanda potencial de mejoramiento de vivienda.
8. Tasa de jefatura se refiere a la razón de jefes de hogar y número total de la población.
9. Hogares en condición de hacinamiento se refieren a hogares de cuatro a seis miembros y que habitan viviendas de uno y dos dormitorios.
10. En cada sector y zona se incluyen instituciones que atienden más de un nivel educativo. La suma de los niveles no corresponde ni debe confundirse con el total de instituciones educativas con que cuenta el país.
11. EDUCO se refiere a datos de cobertura acumuladas, programa que inició en 1991 (ACE 236 y secciones y maestros con 263). ACE- ASOCIACIÓN COMUNAL EDUCATIVA.
12. Las secciones superan el número de maestros porque estos últimos pueden (vía mecanismo de sobresueldos) prestar servicios en más de una sección.
13. La inversión promedio por alumno es la razón del total del presupuesto ordinario ejecutado por nivel educativo y el total de la matrícula inicial según nivel educativo correspondiente. El indicador se publica a partir de 1996, debido a que el presupuesto por área de gestión se empezó a elaborar a partir de 1996.
14. Se refiere a la razón del gasto público en educación y gasto público total, por cien.
15. Se refiere a la razón del gasto público en educación y el Producto Interno Bruto a precios corrientes, por cien.
16. Formación bruta de capital fijo. Incluye variación de existencias.
17. Incluye transferencias oficiales ajustadas con información del Ministerio de Hacienda.
18. No incluye crédito interbancario. No incluye BANCASA y CREDISA. UNIBANCO con cifras de dic/97, ene-feb/98. Cifras comparables a partir de 1996, debido a que en años anteriores algunas financieras se transformaron en bancos comerciales.

19. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería y caza.
20. Para 1996 corresponde a Establecimientos Financieros.
21. Estas categorías no existen para los años anteriores a 1997.
22. Incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.
23. Los datos correspondientes a los años 1996-1999 se refieren al gasto efectivo y para el 2000 al programado.
24. Para determinar el grado de cumplimiento de El Salvador con la Iniciativa 20/20, se estimó el presupuesto de referencia como la suma de la ejecución presupuestaria del gasto del Gobierno Central más la ejecución presupuestaria de ANDA que es una empresa pública no financiera.
25. Inversión pública no financiera ejecutada, no incluye datos de los programas Fondo de Inversión Social (FIS), Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN); Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
26. El ciclo agrícola comprende el período de 1 de mayo al 30 de abril del siguiente año. El equivalente de 1 manzana = 70 hectáreas; 1 quintal=100 libras; 1 libra=454 gramos; 1 botella=0.75 litros; 1 tonelada corta= 2,000 libras.
27. Las manzanas rozadas de caña: se refiere a lo ya cosechado para llevar a los ingenios, el resto generalmente se utiliza para renovar cañales, para la ganadería y otros usos. La superficie en manzanas correspondientes a las rozadas para moler para cada año es: 60,300 (1992), 64,300 (1993), 67,000 (1994), 66,400 (1995), 66,000 (1996), 77,173 (1997), 97,187 (1998), 107,000 (1999).
28. En el sector formal para el año de 1992 se excluye el servicio doméstico, resultando un total de ocupados igual a 878,099.
29. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Para 1996 la cifra de la rama de Intermediación Financiera Inmobiliaria corresponde a Establecimientos Financieros. Las categorías de administración pública y defensa, enseñanza, servicios comunales, sociales y salud, y hogares con servicio doméstico, no existen para los años anteriores a 1997; para los años de 1992-1996 la categoría utilizada era servicios. Y la categoría otros incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.
30. En las tasas de delitos correspondiente a violación sexual se incluye el estupro y estupro por prevalimiento, homicidios incluye homicidio simple y agravado.
31. La tasa de delitos violentos incluye lesiones, lesiones graves, lesiones muy graves, lesiones agravadas, homicidios simples, homicidios agravado y robo.
32. Se refiere al porcentaje de mujeres ocupadas entre el total de personas ocupadas a nivel nacional y por área geográfica, por rama de actividad económica, por categoría ocupacional y por grupo ocupacional.
33. Para los años entre 1992 - 1996 la pesca se incluye dentro de la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Para 1996 la cifra de la rama de Intermediación Financiera Inmobiliaria corresponde a Establecimientos Financieros. Las categorías de administración pública y defensa, enseñanza, servicios comunales, sociales y salud, y hogares con servicio doméstico, no existen para los años anteriores a 1997; para los años de 1992-1996 la categoría utilizada era servicios. Y la categoría otros Incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.
34. Idem.
35. Se refiere a la razón de matrícula inicial de mujeres y la matrícula inicial de hombres según nivel educativo.
36. Ver nota 4.
37. Control prenatal se refiere a los casos de embarazo de nacidos vivos que tuvieron al menos un control. Los datos corresponden para las mujeres en edad fértil 15-44 años para el período comprendido de 1983/88 (FESAL-88), para los períodos 1988/93 (FESAL-93) y 1993/98 (FESAL-98) corresponden a mujeres de 15-49 años.

## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

**Afiliado del Sistema de Ahorro para Pensiones.** Persona que cuenta con una cuenta de ahorro para pensiones administrada por una Institución Administradora de Fondos para Pensiones (AFP) y un número único previsional (NUP) asignado. La afiliación subsistirá durante toda la vida del afiliado, ya sea que éste se encuentre o no en actividad laboral.

**Ahorro corriente del Gobierno.** Es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del gobierno.

**Ahorro interno bruto.** Se calcula como la diferencia entre el PIB y el consumo total.

**Canasta básica alimentaria (CBA).** Se define como el conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente las necesidades energéticas y proteicas de un individuo promedio.

**Coefficiente de Gini.** Medida que muestra hasta qué punto se aproxima una determinada distribución de alguna variable -por ejemplo, el ingreso- a la igualdad o la desigualdad absoluta. A medida que el coeficiente se aproxima a cero (uno), la distribución del ingreso se acerca a la igualdad (desigualdad) absoluta.

**Consumo del gobierno.** Abarca todos los gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno en todos sus niveles, con exclusión de la mayoría de las empresas gubernamentales.

**Consumo privado.** Valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos duraderos, adquiridos o recibidos como ingreso en especie por hogares e instituciones sin fines de lucro.

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

**Déficit (superávit) fiscal.** Diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del Gobierno Central.

**Déficit fiscal antes de donaciones.** Es el déficit fiscal al que se le ha sustraído el total de donaciones externas recibidas por el gobierno.

**Déficit habitacional cualitativo.** Se define como aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared, piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana.

**Déficit habitacional cuantitativo.** Es demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Dentro de este déficit se incluyen aquellas viviendas en donde todos sus componentes estructurales son inadecuados y carecen de todo servicio básico.

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

**Densidad de población.** Población por unidad de superficie terrestre; por ejemplo, personas por kilómetro cuadrado.

## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

**Desnutrición aguda.** Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico “Peso-por-Talla” es bajo y representa delgadez o desnutrición aguda.

**Desnutrición crónica.** Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico “Talla-por-Edad” es bajo y representa retardo en el crecimiento o desnutrición crónica.

**Desnutrición global.** Es la condición a que se refiere cuando el indicador antropométrico “Peso-por-Edad” es bajo y representa desnutrición global.

**Desocupados.** Personas que son parte de la PEA que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo. Los desocupados se componen en cesantes y en los que buscan trabajo por primera vez.

**Deuda externa.** Deuda de un país con no residentes reembolsable en divisas, bienes o servicios.

**Diferencial de género en la tasa global de alfabetización.** Tasa alfabetismo mujeres, menos tasa alfabetismo hombres. Si el valor (en puntos porcentuales) es positivo el indicador es favorable a las mujeres, si es negativo es desfavorable.

**Esperanza de vida al nacer.** Número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.

**Gastos corrientes del gobierno central.** Está constituido por la suma de los gastos en remuneraciones, bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes.

**Gastos de capital del gobierno central.** Está constituido por la suma de los gastos en Bienes inmuebles e infraestructura, Bienes muebles, Intangibles, intereses, Transferencias de Capital e Inversión en capital humano.

**Gasto en Servicios Sociales Básicos.** El Gasto en Servicios Sociales Básicos surge de la Iniciativa 20/20 acordada en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague (1995). Los componentes de los gastos sociales básicos en El Salvador son los siguientes:

- En *Educación Básica*: i) el gasto ejecutado por el ramo de Educación de las unidades presupuestarias 02 Educación Parvularia, 03 Educación Básica (1º y 2º Ciclo), 06 Educación No Formal, 09 Infraestructura Educativa (para Educación Parvularia, 1º y 2º Ciclo de Educación Básica) y 11 Modernización de la Educación. Y ii) el monto de los proyectos de educación aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
- En *Salud Básica*: i) el gasto ejecutado por el ramo de Salud Pública y Asistencia Social de las unidades presupuestarias 02 Atención Preventiva de Salud, 02' Promoción y Fomento de la Salud, 03 Recuperación de la Salud, 04 Saneamiento Ambiental, y 06 Desarrollo de la Infraestructura para atención primaria. Y ii) el monto de los proyectos de salud y nutrición aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
- En *Agua y Saneamiento Básico*: i) el gasto ejecutado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) de la unidad presupuestaria 06 Inversión. Esta incluye estudios de pre-inversión, ejecución de proyectos de acueductos en pequeños municipios, y programas específicos como Rehabilitación del Sistema Primario del PRN, de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural I, y Abastecimiento de Agua Potable en Comunidades Rurales de El Salvador. ii) El monto de los proyectos de agua potable y saneamiento aprobados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

**Hogar.** Personas o grupo de personas unidos por lazos familiares o amistosos que comparten una misma vivienda y que tienen una administración presupuestaria de alimentación común.

## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

**Importación de bienes y servicios.** Valor de todos los bienes y servicios no factoriales adquiridos en el resto del mundo, incluidos flete de mercancías, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

**Índice de desarrollo humano IDH.** Es un índice compuesto que se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria, y nivel de vida, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares). Ver metodología de cálculo para más detalle.

**Índice de desarrollo relativo al género IDG.** Es un índice compuesto que mide el logro en las mismas dimensiones que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, nivel educacional e ingreso. Ver metodología de cálculo para más detalle.

**Índice de fraccionalización de Rae (F).** Es un índice equivalente para medir el número de partidos políticos de un sistema. La fórmula para su cálculo es  $F=1- (1/ N)$ , donde N es igual al número de partidos políticos en el sistema político.

**Índice de masculinidad.** Número de hombres por cada 100 mujeres en una población.

**Índice de pobreza humana IPH-1.** El índice de pobreza humana de los países en desarrollo mide las privaciones en tres dimensiones de la vida humana: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. Ver metodología de cálculo para más detalle.

**Índice de potenciación de género IPG.** Es un índice compuesto que utiliza variables que miden la potenciación relativa de hombres y mujeres en esferas de la actividad económica y política. El IPG es la suma de tres índices: la participación económica y el poder de adoptar decisiones, de la participación política y el poder de adoptar decisiones, y del grado de control sobre los recursos económicos.

**Índice de remuneración media de género.** Remuneración media por mujer asalariada, dividida por remuneración media por hombre asalariado, por 100. Este indicador puede ser obtenido por sector de ocupación, por grupo ocupacional, subdividido por urbano y rural, o por áreas geográficas.

**Inflación.** Es la tasa de variación de los precios. Una baja del poder adquisitivo del dinero reflejada en un aumento persistente del nivel general de los precios medidos en general por el índice de precios al consumidor.

**Ingresos corrientes del gobierno central.** Son los ingresos en concepto de impuestos, ingresos no tributarios y transferencias corrientes de empresas públicas.

**Ingresos de Capital.** Son la suma de los ingresos por venta de activos, transferencias de capital y recuperación de préstamos.

**Ingreso fiscal.** Contribuciones obligatorias, sin contraprestaciones y no reembolsables que recaudan los gobiernos centrales, destinadas a fines públicos.

**Inversión interna bruta.** Contribuciones al activo fijo de una economía, más las variaciones netas del nivel de existencias.

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

## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

economía. El capital proporcionado puede consistir en capital en acciones, reinversión de las utilidades o préstamos internos.

**Jefe de hogar.** Es la persona que ejerce en el hogar la autoridad para tomar las decisiones que involucra al grupo familiar y que es reconocido como tal por los miembros que lo conforman.

**Niños menores de cinco años con peso insuficiente.** Porcentaje de la población de menos de cinco años de edad con peso insuficiente en forma moderada o severa, definido como el peso que está dos desviaciones estándar por debajo de la mediana del peso para esa edad.

**Nivel de precios.** Es la acumulación de inflaciones anteriores partiendo de una año base.

**Número efectivo de partidos (N).** Es una medida del peso político electoral Índice desarrollado por M. Laakso y R. Taagepera. Y muy utilizado en la investigación política comparada. La fórmula para su cálculo es  $N = 1 / \sum V_i^2$ ; donde  $V_i$  y  $S_i$  son las proporciones de votos y escaños del  $i$ -ésimo partido.

**Ocupados.** Personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar. Los ocupados se componen en ocupados plenos, sub-empleados visibles y sub-empleados invisibles.

**PIB per cápita.** Producto interno bruto dividido por el total de habitantes del país. Puede ser calculado en términos nominales o corrientes, o en términos reales o en unidades monetarias de un mismo año tomado como base.

**PIB per cápita PPA en dólares EE.UU.** El PIB per cápita del país convertido a dólares de EE.UU. sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país.

**Población económicamente activa PEA.** Grupo poblacional constituido por las personas que estando en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente.

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

**Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad.** Medido por el porcentaje de habitantes, nacidos hoy, que no se espera que sobrevivan hasta los 40 años.

**Pobreza diferencial del jefe de hogar según sexo.** Número de hogares pobres e indigentes encabezados por hombres sobre total de hogares encabezados por hombres, menos número de hogares pobres e indigentes encabezados por mujeres sobre total de hogares encabezados por mujeres. El número menor que 1 indica que la pobreza es relativamente mayor en los hogares dirigidos por mujeres, la igualdad se lograría en el valor=0.

**Pobreza extrema o crítica absoluta.** Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), la cual es diferenciada por área de residencia.

**Pobreza relativa.** Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), pero son menores que el costo de la canasta ampliada, el cual, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial y adoptada por la DIGESTYC resulta ser el doble del costo de la CBA.

**Producto interno bruto PIB.** Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada



## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

**Producto nacional bruto PNB.** Comprende el PIB, más el ingreso neto a costo de factores desde el exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes en concepto de servicios (trabajo y capital) a costo de factores, menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

**Sector formal.** Es el segmento del mercado de trabajo compuesto por asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores, y trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

**Sector informal.** Es el segmento del mercado de trabajo compuesto por personas asalariadas y trabajadoras familiares ocupadas en establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores y/o trabajadoras en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas.

**Tasa bruta de escolaridad.** Se refiere a la relación entre el total de estudiantes según nivel educativo (parvularia, básica y media) con la población en edad escolar (de 4-6 años, de 7-15 años y de 16-18 años, respectivamente).

**Tasa bruta de mortalidad.** Es el número de defunciones por 1,000 habitantes en un año determinado.

**Tasa bruta de natalidad.** Indica el número de nacidos vivos por 1,000 habitantes en un determinado año.

**Tasa bruta de participación.** Se refiere a la razón entre la PEA y la población total. Indica la proporción de la población total del país que se encuentra activa económicamente.

**Tasa de alfabetización adulto.** Porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

**Tasa de analfabetismo de adultos.** Se calcula restando de cien la tasa de alfabetización de personas adultas.

**Tasa de crecimiento natural.** Es el incremento (o disminución) de una población durante un período dado, debido al excedente (o déficit) de nacimientos sobre las defunciones, expresada como porcentaje con respecto a la población media del período. Esta tasa no incluye los efectos de la inmigración o la emigración.

**Tasa de dependencia.** Cociente entre la población definida como dependiente, menores de 15 años y mayores de 65 años; y la población en edad activa, comprendida entre los 15 y 64 años.

**Tasa de desempleo abierto.** Es la relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población económicamente activa durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico.

**Tasa de matriculación combinada.** Se entiende como la cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario.

## DEFINICIONES DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

---

**Tasa de mortalidad infantil (por mil).** Probabilidad de morir entre el momento de nacimiento y el momento en que se cumplen exactamente un año de vida, multiplicada por mil.

**Tasa específica de fecundidad.** El número de nacidos vivos por 1,000 mujeres en edad fértil, comprendidas entre los 15 y 49 años.

**Tasa global de fecundidad (TGF).** Combina las tasas de fecundidad de todos los grupos de edad durante un período determinado y se interpreta como el número de hijos o de hijas nacidas vivas que tendrían las mujeres al final de su vida reproductiva, si las tasas específicas de fecundidad observadas se mantuvieran constantes.

**Tasa global de participación.** Es la razón entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas en edad de trabajar del país, que se encuentra económicamente activa. Denota precisamente el nivel de actividad económica de la población.

**Tasa neta de migración.** El efecto neto de la inmigración y de la emigración sobre la población de un área, expresada por mil habitantes del área en un año determinado.

**Telefonía Fija.** Es sinónimo de Servicio de acceso que se define como servicios que otorgan al usuario final la posibilidad de iniciar o recibir una comunicación usando la red comercial de telecomunicaciones.

**Telefonía celular móvil.** Servicio de comunicaciones que transmite voz y datos por frecuencia radial.

**Suscriptores cuentas Internet:** Personas que suscriben un servicio que les permite el acceso a la red mundial que está interconectada a terminales de computadora y servidores que interactúan para intercambiar información en audio, imagen y texto.