



MINISTERIO
DE VIVIENDA

MEMORANDO

REF: MV-UHAH-125/2021

PARA: Licda. Marcela Valle
Oficial de Información - MIVI

DE: Ing. José David Cañas
Jefe de Hábitat y Asentamientos Humanos y
Director Técnico Ad-honorem

CC: Licda. Yesica Lara de Ramos
Técnica- Área de Planificación y Diseño de Proyectos



FECHA: 16 de marzo, 2021

ASUNTO: Respuesta sobre solicitud de información número 008/2021

En relación a su memorando No. UAIP/014-2021, con fecha 12 de marzo de 2021, a través del cual se nos solicita remitir la INFORMACIÓN generada en esta Unidad de Hábitat y Asentamientos Humanos.

“... Me dirijo a ustedes para solicitar un estadístico actualizado que refleje el déficit habitacional en El Salvador” se remite la siguiente respuesta:

El Ministerio de Vivienda, antes Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), ha determinado el déficit habitacional de acuerdo a los censos de población y vivienda realizados en el país, por lo que se dispone como Déficit Habitacional, el proveniente de los resultados del último censo de población y vivienda realizado en el país, que corresponden al año 2007 (información que se anexa a la presente nota). Este determinó que la cantidad de hogares que necesitan vivienda (déficit cuantitativo) es de, 44,383; y la cantidad de viviendas que necesitan mejora (déficit cualitativo), es de 315,918. En este sentido esta información se revisará y ajustará con los datos del próximo censo de población y vivienda que se realice en nuestro país.

Para apoyar lo que se investiga, se le comunica que existen otras fuentes de información que usted puede consultar relacionado al tema:



MINISTERIO
DE VIVIENDA



El documento PERFIL DEL SECTOR VIVIENDA DE EL SALVADOR (ONU-HÁBITAT, 2013), especifica que en El Salvador existe un parque habitacional de 1, 580,000 viviendas, del cual el 4% (63,200) corresponde al déficit cuantitativo y el 29% (458,200) están en déficit cualitativo. Se anexa este estudio.

De acuerdo al INFORME SOBRE EL DESARROLLO HUMANO EL SALVADOR 2013 PNUD, para 2012, existe un parque habitacional de 1, 595,493 viviendas, de las cuales 446,203 corresponde al déficit habitacional de ese año. Siendo el déficit cualitativo 413,072 (93%) viviendas y con déficit cuantitativo 33,131 (7%). También determina que del total de hogares (1, 628,106), el déficit habitacional de El Salvador afecta al 58% , es decir, aproximadamente a 944 mil familias (944,301) (BID, 2012). De estas, 642,125 familias son urbanas, 9% con déficit cuantitativo (57,791 familias) y 41% con déficit cualitativo (263,271 familias). También el 74% de los hogares rurales están en déficit, es decir, 412,198. También se anexa este documento que incorpora un antecedente estadístico de déficit habitacional desde 2005 a 2012.

También, la DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos) de El Salvador, anualmente publica en su sitio *web*, las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, las que le pueden brindar información sobre la situación habitacional de los hogares en el país, año por año.

Se brindará por medio de una USB, carpeta que contiene información antes mencionada en formato pdf.

Sin otro particular, atentamente.

PERFIL del SECTOR
VIVIENDA de
EL SALVADOR



ONU-Habitat, 2013

(Una versión electrónica de esta publicación está disponible para su descarga en el sitio web de ONU-Habitat <http://www.unhabitat.org>)

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 0010, Kenya

Tel: +254 20 762 3120

Fax: +254 20 762 3477

Web: www.unhabitat.org)

Descargo de responsabilidad (Disclaimer)

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este informe no expresan la opinión del Secretariado de las Naciones Unidas sobre el estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área bajo su control ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones vertidas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las Naciones Unidas o los Estados Miembros. Se podrán reproducir partes de este documento sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

Diseño y diagramación: Printshop, UNON, Nairobi

Impresión: Sección de Servicios de Publicación UNON, Nairobi — certificado ISO 14001:2004

HS Number: HS/048/14S

ISBN Number (Series): 978-92-1-131927-9

ISBN Number (Volume): 978-92-1-132627-7

PERFIL del SECTOR
VIVIENDA de
EL SALVADOR



RECONOCIMIENTOS

Supervisor: Christophe Lalande

Gerente de tarea: Ing. Eduardo Rodríguez

Coordinador y Autor principal: Dr. Alberto Harth

Oficial Programa ONU-Habitat en El Salvador: Ing. Eduardo Rodríguez

Equipo nacional: Ing. Carlos Ferrufino, Arq.a Marielos Marín, Ing. Gustavo Pineda y Ing. Ricardo Vega

Editora versión español: Licda. Tania Góchez

Coordinación editorial: Dr. Alberto Harth

Comentaristas: Arq.a Claudia Blanco, Lic. Amado Campos

Contribuyentes: Christophe Lalande, Eduardo Rodríguez, Claudio Acioly, Fernanda Lonardoni, Sarah Laisney, Jules Le Gaudu, ONU-Habitat, y el Ministerio de Obras Públicas y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador.

ONU-Habitat reconoce las contribuciones de todos los individuos y organizaciones cuyos nombres se mencionan en el informe y que contribuyeron a los talleres consultivos y a las entrevistas.

CONTENIDO

RECONOCIMIENTOS	ii
LISTA DE ESQUEMAS	viii
LISTA DE GRÁFICOS	ix
LISTA DE RECUADROS	x
LISTA DE TABLAS	xi
LISTA DE ACRÓNIMOS	xiii
PRÓLOGO	xviii
RESUMEN EJECUTIVO	1
1.1 Introducción	1
1.2 Política habitacional y marco institucional	1
1.3 Financiamiento del sector habitacional	2
1.4 La demanda y la oferta de vivienda	3
1.5 Sistemas de oferta de suelo urbano	4
1.6 Infraestructura y servicios urbanos básicos	5
1.7 Materiales de construcción, industria de la construcción y empleo	6
1.8 Capacitación en el sector de la vivienda	7
POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL	9
2.1 Introducción	9
2.2 Política de desarrollo nacional y el sector habitacional	9
2.2.1 Constitución de la República	9
2.2.2 Plan y estrategia nacionales (2010)	10
2.2.3 Políticas habitacionales	10
2.2.4 Cambios recientes en la política habitacional	11
2.2.5 Nuevos instrumentos de aplicación de la política	16
2.2.6 Cadena de toma de decisiones	16
2.3 Marco legal y regulatorio actual	17
2.3.1 Relaciones institucionales: nacionales, regionales y locales	17
2.3.2 Marco legal y regulatorio del sector	17
2.4 Instituciones y actores claves	17
2.4.1 Instituciones nacionales	17
2.4.2 Autoridades locales	18
2.4.3 Academia, ONG y sociedad civil	20
2.4.4 Sector privado	21
2.4.5 Sector informal	22
2.4.6 Organismos Internacionales	22
2.4.7 Costos y duración de procesos en producción de vivienda	23
2.4.8 Pasos para la adquisición de vivienda	23
2.5 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de políticas y marcos institucionales	23
2.6 Temas transversales: migración, género, riesgos, violencia urbana y otros	28

3

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL	31
3.1 Introducción	31
3.2 La economía nacional y el sector de la vivienda	31
3.3 El sector financiero	32
3.3.1 Marco legal y regulatorio del financiamiento habitacional formal	32
3.3.2 Instituciones financieras que operan en el mercado habitacional: bancos, financieras, empresas estatales	33
3.3.3 Instituciones microfinancieras, fondos comunitarios, asociaciones de ahorro y mecanismos no convencionales	34
3.3.4 El papel de las remesas en el financiamiento de la vivienda y mejoras	34
3.3.5 Organizaciones no gubernamentales: FUSAI, FUNDASAL, HPH	35
3.3.6 Mercado de hipotecas: oferta, condiciones de préstamos, disposiciones legales, garantías, derechos de propiedad	36
3.3.7 Prácticas actuales de financiamiento: volúmenes, desembolsos y carteras	36
3.3.8 Mercado de alquileres por estratos socioeconómicos	38
3.3.9 Gasto social del gobierno en el sector de la vivienda	39
3.3.10 Programas de subsidio y ahorro	41
3.3.11 Programas habitacionales con recursos internacionales	41
3.3.12 Financiamiento de infraestructura: agua y vías	42
3.3.13 Créditos a empresas constructoras y lotificadoras	43
3.3.14 Financiamiento del sector informal habitacional	44
3.4 Autofinanciamiento de la vivienda y sus mejoras	44
3.5 Riesgos del sector financiero habitacional	45
3.6 Asequibilidad al financiamiento	45
3.7 Limitaciones para el acceso al crédito para la vivienda	46
3.8 El futuro del financiamiento habitacional y mecanismos alternativos	47
3.9 Análisis FODA de la financiación de suelo, infraestructura y vivienda	49
3.10 Temas transversales: migración, género, riesgos ambientales, violencia y otros	49

4

LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA	53
4.1 Introducción	53
4.2 Tendencias y características de la población, aspectos demográficos (principales indicadores)	53
4.3 Tipología, tenencia y materiales de construcción	55
4.4 Número de miembros y número de habitaciones	56
4.5 Segmentación del mercado de la vivienda	57
4.6 Estructura de ingresos familiares y sus fuentes	58
4.7 Necesidades, demanda y sus características	59
4.8 Oferta actual de vivienda (forma de tenencia y producción)	61
4.9 Cuantificación de la inversión necesaria para eliminar el déficit habitacional	62

4.10 Migración, tasas de crecimiento	63
4.11 Conclusiones	65
4.12 Análisis FODA	65
4.13 Temas transversales: migración, género, riesgos ambientales, violencia y otros	66
LOS SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO	69
5.1 Introducción	69
5.2 Marco jurídico, reglamentario y de planificación de la producción de suelo servido	69
5.2.1 Marco legal existente	69
5.2.2 Marco de planificación territorial	71
5.2.3 Otros instrumentos de gestión del suelo	71
5.3 Actores involucrados en la producción de suelo	72
5.3.1 Sector público	72
5.3.2 Sector privado	72
5.3.3 Sector comunitario y de ONG	73
5.4 Derechos y registro de la propiedad	74
5.4.1 Algunos elementos de equidad de género en la tenencia	76
5.4.2 Formas de acceso a la vivienda y a la propiedad inmueble	76
5.4.3 Formas alternativas de asegurar la tenencia del suelo	77
5.4.4 Fiscalidad sobre la propiedad inmueble	78
5.5 Mercados del suelo en El Salvador	79
5.5.1 La magnitud de los precios del suelo urbano en el AMSS	79
5.5.2 Las diferencias espaciales del mercado de suelo	79
5.5.3 Tendencias diferenciadas de aumento en los precios del suelo	79
5.5.4 El impacto del precio del suelo en la producción de vivienda	79
5.5.5 Lecciones aprendidas e implicaciones de política pública	80
5.6 Oferta de suelo y temas transversales	81
5.6.1 Migración	81
5.6.2 Riesgos ambientales	81
5.6.3 Violencia urbana y seguridad ciudadana	82
5.7 El futuro de la producción del suelo	82
5.8 Análisis FODA de la producción de suelo	83
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS	86
6.1 Introducción	86
6.2 Marco jurídico y reglamentario de infraestructura y servicios básicos	86
6.2.1 Suministro de agua potable	86
6.2.2 Tratamiento de aguas servidas	87
6.2.3 Drenaje de aguas pluviales	88
6.2.4 Transporte público	88
6.2.5 Vialidad	88
6.2.6 Energía	89

6.2.7	Desechos sólidos	89
6.2.8	Alumbrado público	89
6.2.9	Otros servicios urbanos básicos	90
6.3	Situación actual de los servicios básicos	90
6.3.1	Provisión pública: nacional y municipal	90
6.3.2	Provisión privada de servicios públicos	96
6.4	Demanda y cobertura de infraestructura y servicios básicos	97
6.4.1	Programas de alivio a la pobreza	97
6.4.2	Inversión pública en infraestructura y servicios básicos	98
6.4.3	Recuperación de inversiones en infraestructura y servicios básicos	99
6.4.4	Fuentes de financiamiento y sustentabilidad	100
6.4.5	Infraestructura y suelo	100
6.5	El futuro de la provisión de infraestructura y servicios básicos	100
6.6	Análisis FODA de infraestructura y vivienda	101
6.7	Temas transversales: infraestructura y riesgos ambientales	102
	MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO	105
7.1	Introducción	105
7.2	La industria de la construcción y la economía nacional	105
7.3	La construcción y la generación de empleo	105
7.4	Sistemas y materiales de construcción disponibles en el mercado	107
7.4.1	Sistemas y materiales de construcción en el sector formal	108
7.4.2	Sistemas y materiales de construcción en el sector informal	109
7.5	Usos y distribución geográfica de los materiales de construcción	109
7.6	Nuevas tecnologías en sistemas y materiales de construcción	109
7.7	Regulaciones y normas de calidad de materiales de construcción	110
7.8	Laboratorios y pruebas de materiales de construcción	110
7.9	Materiales de construcción alternativos	111
7.9.1	Materiales alternativos existentes en el país	111
7.9.2	Proyectos de investigación de materiales sustentables para la vivienda	111
7.9.3	Generalización del uso de materiales sustentables para la vivienda	111
7.10	Precios de materiales de construcción	111
7.11	Importación de materiales de construcción	112
7.12	Mano de obra de construcción	113
7.13	Instituciones y actores claves en la industria de la construcción de vivienda	114
7.13.1	Sector privado	114
7.13.2	Sector no gubernamental	114
7.13.3	Sector privado de autoconstrucción	116
7.13.4	Sector informal	116
7.13.5	Sector académico	117
7.13.6	Apoyo internacional	117

7.14 Cadena de valor de la industria de la construcción de vivienda	117
7.15 Evaluación de capacidades y necesidades de formación	119
7.16 Análisis FODA de la industria de la construcción	120
7.17 El futuro de la industria de la construcción de vivienda	121

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES 123

8.1 Introducción	123
8.2 La formación profesional	123
8.2.1 El mundo académico y la vivienda	123
8.2.2 El mundo profesional	125
8.2.3 La formación técnica	125
8.2.4 La formación en políticas públicas	126
8.3 Algunas conclusiones	128
8.4 Algunas recomendaciones para fortalecer las capacidades	130

ANEXOS 132

BIBLIOGRAFÍA 141

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1. Diagrama de cadena de toma de decisiones	17
Esquema 2. Participación de las instituciones nacionales en el sector habitacional	19
Esquema 3. Duración del proceso de producción de viviendas	24
Esquema 4. Duración de los procesos para la adquisición de viviendas	27
Esquema 5. Distribución de la demanda potencial de vivienda	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Créditos de vivienda y construcción (2003–2011). Sistema financiero	32
Gráfico 2.	Comportamiento del PIB nacional y del sector construcción	32
Gráfico 3.	Evolución de las remesas en El Salvador (1999–2011)	35
Gráfico 4.	Detalle de colocaciones de créditos de vivienda del sistema financiero (2010)	39
Gráfico 5.	Gasto público para el sector de la vivienda en 2011	40
Gráfico 6.	Detalle de colocaciones de créditos de construcción del sistema financiero	43
Gráfico 7.	Capacidad de crédito máximo por quintiles de ingresos en diferentes años de plazo	47
Gráfico 8.	Distribución de hogares por número de habitaciones	57
Gráfico 9.	Distribución de los hogares por niveles de pobreza	57
Gráfico 10.	Preferencia de inversión en vivienda de las personas precalificadas por el sistema del FSV	61
Gráfico 11.	Desempeño del PIB construcción respecto al PIB trimestral total (2000–2008)	106
Gráfico 12.	PIB a precios de mercado y de construcción, promedio anual	106
Gráfico 13.	Evolución de las personas empleadas y ocupadas en el sector de la construcción	107
Gráfico 14.	Comparativo mensual de los cotizantes del ISSS en el sector de la construcción	108
Gráfico 15.	PEA del sector de la construcción de acuerdo a sectores formales e informales	108
Gráfico 16.	Comportamiento de materiales de construcción: cemento y hierro, 2011	113

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1. Ejemplos de participación de las municipalidades en proyectos de infraestructura	20
Recuadro 2. Proyecto de HPH en El Salvador	21
Recuadro 3. Política de ahorro e inversión propuesta	48
Recuadro 4. Principios de la Constitución salvadoreña respecto al suelo	70
Recuadro 5. Programas de capacitación del ISCYC	126
Recuadro 6. Investigación sobre la vivienda por la UCA	128

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional	12
Tabla 2.	Política crediticia del FSV para el sector formal	15
Tabla 3.	Política crediticia del FSV para el sector informal	15
Tabla 4.	Andamiaje del marco legal y regulatorio del sector habitacional	18
Tabla 5.	Costos de producción de viviendas	25
Tabla 6.	Costos de trámites para la adquisición de una vivienda	27
Tabla 7.	Oferta financiera para créditos de vivienda	37
Tabla 8.	Hogares con viviendas alquiladas, por quintiles	40
Tabla 9.	Bonos y contribuciones acumuladas realizadas por FONAVIPO	41
Tabla 10.	Requisitos para el programa de contribuciones de FONAVIPO	42
Tabla 11.	Capacidad adquisitiva/asequibilidad de la vivienda	46
Tabla 12.	Características e indicadores de población, EHPM 2011	54
Tabla 13.	Tipología del parque habitacional por zonas geográficas	55
Tabla 14.	Materiales de construcción del parque habitacional por zonas geográficas	56
Tabla 15.	Segmentación de la oferta de vivienda	58
Tabla 16.	Salario promedio mensual de los ocupados, según rama de actividad económica	59
Tabla 17.	Distribución de personas precalificadas por ingresos del sistema FSV	60
Tabla 18.	Proyección de las necesidades de vivienda de acuerdo a los hogares sin unidad habitacional propia (2010–2020)	61
Tabla 19.	Necesidades e inversiones en la vivienda debido al crecimiento vegetativo	63
Tabla 20.	Inversión para la eliminación del déficit cuantitativo 2008–2020	64
Tabla 21.	Carencias principales del déficit cualitativo	64
Tabla 22.	Inversión para la eliminación del déficit cualitativo	64
Tabla 23.	Producción de vivienda y suelo urbanizado por el sector público	72
Tabla 24.	Viviendas producidas por las ONG del sector de la vivienda en El Salvador	74
Tabla 25.	Viviendas particulares según la tenencia (censos 1971, 1992, 2007)	75
Tabla 26.	Tenencia de la vivienda según el tipo de déficit habitacional	75
Tabla 27.	Porcentaje de titularidad de los inmuebles registrados a nombre de personas naturales	76
Tabla 28.	Procedencia y financiamiento de la vivienda por género	77
Tabla 29.	Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales	80
Tabla 30.	Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011)	80
Tabla 31.	Registro de los desastres más destructivos en términos de vivienda	81
Tabla 32.	Abastecimiento de agua en viviendas y hogares (censos de 1971, 1992 y 2007)	91
Tabla 33.	Habitantes con servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas	92
Tabla 34.	Inversión en infraestructura vial del FISDL (2011)	93

Tabla 35. Viviendas particulares ocupadas y hogares en las viviendas particulares ocupadas, según servicio de alumbrado (censos de 1971, 1992 y 2007)	94
Tabla 36. Forma de eliminar la basura (censos de 1992 y 2007)	95
Tabla 37. Programas sociales relacionados con infraestructura y servicios básicos	98
Tabla 38. Presupuesto del GOES para ejecutar obras de infraestructura y servicios (2011)	99
Tabla 39. Daños causados por desastres naturales recientes	102
Tabla 40. Principales indicadores de la industria de la construcción	106
Tabla 41. Composición de la fuerza laboral en el sector de la construcción por tipo de formación y género	107
Tabla 42. Hogares en viviendas con materiales predominantes de construcción en techos, paredes y pisos de los hogares	109
Tabla 43. Proyectos realizados con materiales alternativos por FUNDASAL	112
Tabla 44. Precios de materiales de construcción a septiembre de 2012	112
Tabla 45. Mayores fabricantes	115
Tabla 46. Proyectos de FUNDASAL al año 2010	115
Tabla 47. Logros de Pro Habitat (2000–2013)	116
Tabla 48. Eslabones y actores de la cadena de valor de la vivienda de interés social	117
Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS	118
Tabla 50. Programas de educación superior vinculados al tema de vivienda (2009)	124
Tabla 51. Perfil de ejecutivos en instituciones públicas claves del sector de la vivienda	127
Tabla 52. Programas de formación relacionados con las políticas públicas de vivienda	127

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAP:	ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRÉSTAMO
ADESCO:	ASOCIACIÓN DE DESARROLLO COMUNAL
AECID:	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
AFP:	ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES
ALES:	ASOCIACIÓN DE LOTIFICADORES DE EL SALVADOR
ALVIS:	ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
AMSO:	ÁREA METROPOLITANA DE SONSONATE
AMSS:	ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
ANDA:	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
ANEP:	ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
APUS:	ASENTAMIENTOS PRODUCTIVOS URBANOS SOSTENIBLES
ASIA:	ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS
AUP:	ASENTAMIENTOS URBANOS PRECARIOS
BANDESAL:	BANCO DE DESARROLLO DE EL SALVADOR (ANTES BMI)
BCIE:	BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
BCR:	BANCO CENTRAL DE RESERVA
BID:	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BM:	BANCO MUNDIAL
BMI:	BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES (AHORA BANDESAL)
CADES:	COLEGIO DE ARQUITECTOS DE EL SALVADOR
CASALCO:	CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
CBA:	CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA
CCVAH:	CONSEJO CENTROAMERICANO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS URBANOS
CE:	COMUNIDAD EUROPEA
CEL:	COMISIÓN EJECUTIVA HIDROELÉCTRICA DEL RÍO LEMPA
CENAPRED:	CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES
CEPAL:	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CERF:	CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND (FONDO CENTRAL DE RESPUESTAS A EMERGENCIA)
CES:	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
CNE:	CONSEJO NACIONAL DE ENERGÍA
CNR:	CENTRO NACIONAL DE REGISTROS
CONAPLAN:	CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONAPO:	COMISIÓN NACIONAL DE POBLADORES
CORSAIN:	CORPORACIÓN SALVADOREÑA DE INVERSIONES
CRI:	CLIMATE RISK INDEX (ÍNDICE DE RIESGO CLIMÁTICO)
CSBR:	CÁMARA SALVADOREÑA DE BIENES RAÍCES
DEE:	DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

DGTT:	DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
DIGESTYC:	DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
DOE-UCA:	DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS" (UCA)
DUA:	DIRECCIÓN DE URBANISMO Y ARQUITECTURA
EAE:	EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS
EDURES:	ESTUDIO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL DE EL SALVADOR
EHPM:	ENCUESTA DE HOGARES DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES
EIA:	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL
FESCOVAM:	FEDERACIÓN SALVADOREÑA DE COOPERACIÓN DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA
FESPAD:	FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO
FIDE:	FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA EL DESARROLLO
FIES:	FONDO DE INVESTIGACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR
FINET:	FONDO DE INVERSIÓN NACIONAL EN ELECTRICIDAD Y TELEFONÍA
FISDL:	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL
FNV:	FINANCIERA NACIONAL DE LA VIVIENDA
FODA:	FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS
FODES:	FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS DE EL SALVADOR
FOMILENIO:	FONDO DE DESARROLLO DEL MILENIO
FONAVIPO:	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR
FOSAFFI:	FONDO DE SANEAMIENTO Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO
FOSALUD:	FONDO SOLIDARIO PARA LA SALUD
FOSOFAMILIA:	FONDO SOLIDARIO PARA LA FAMILIA MICROEMPRESARIA
FOVIAL:	FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL
FPH:	FONDO PRO HABITAT
FSG:	FONDO SALVADOREÑO DE GARANTÍAS
FSV:	FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA
FUNDASAL:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO Y VIVIENDA MÍNIMA
FUNDAUNGO:	FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO
FUNDE:	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUSADES:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
FUSAI:	FUNDACIÓN SALVADOREÑA DE APOYO INTEGRAL
GOES:	GOBIERNO DE EL SALVADOR
HPH:	HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD
IDH:	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
IFI:	INSTITUCIÓN FINANCIERA
IGD:	INSTITUTO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
ILP:	INSTITUTO LIBERTAD Y PROGRESO/INSTITUTO DE LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD
IMF:	INTERNATIONAL MONETARY FUND (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL)
INEC:	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

INPEP:	INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
INSAFOCOOP:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO COOPERATIVO
INSAFORP:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE FORMACIÓN PROFESIONAL
IOPIC:	INSTITUTO OBRERO PATRONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
IPSFA:	INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA FUERZA ARMADA
ISC:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE LA CONSTRUCCIÓN
ISCYC:	INSTITUTO SALVADOREÑO DEL CEMENTO Y DEL CONCRETO
ISRI:	INSTITUTO SALVADOREÑO DE REHABILITACIÓN DE INVÁLIDOS
ISSS:	INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL
ITCA:	INSTITUTO TECNOLÓGICO CENTROAMERICANO
IUDOP:	INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA (DE LA UCA)
IVA:	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
IVAE:	ÍNDICE DE VOLUMEN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
IVAN:	INVERSIONES DEL ATLÁNTICO, S. A.
IVU:	INSTITUTO DE VIVIENDA URBANA
JICA:	JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN)
LELPUH:	LEY ESPECIAL DE LOTIFICACIONES Y PARCELACIONES PARA USO HABITACIONAL
LILP:	LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DEL SUELO)
LODT:	LEY DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL
LUC:	LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN
MARN:	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
METROPLAN 80:	PLAN DE DESARROLLO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
MH:	MINISTERIO DE HACIENDA
MINEC:	MINISTERIO DE ECONOMÍA
MINED:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
MINSAL:	MINISTERIO DE SALUD
MOP/MOPTVDU:	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
MRREE:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
OCDE:	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
ONG:	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
ONU-HABITAT:	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
ONU:	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
ONUDI:	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
OPAMSS:	OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
PAC:	PROGRAMA APORTE Y CRÉDITO
PC:	PROGRAMA CONJUNTO VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS URBANOS PRODUCTIVOS Y SOSTENIBLES

PATI:	PROGRAMA DE APOYO TEMPORAL AL INGRESO
PEA:	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
PEIS:	PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE INVERSIÓN SOCIAL
PET:	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR
PIB:	PRODUCTO INTERNO BRUTO
PLAMADUR:	PLAN MAESTRO DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
PLAMADUR- AMSSA:	PLAN MAESTRO DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR AMPLIADO
PNODT:	PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL
PNUD:	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
RGTSV:	REGLAMENTO GENERAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL
RGTT:	REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE
RLDOT-AMSS:	REGLAMENTO A LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS
RLUC:	REGLAMENTO A LA LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN EN LO RELATIVO A PARCELACIONES Y URBANIZACIONES HABITACIONALES
RSI:	REGISTRO SOCIAL DE INMUEBLES
SACDEL:	SISTEMA DE ASESORÍA Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
SAFH:	SISTEMA DE AHORRO Y FINANCIAMIENTO HABITACIONAL
SAP:	SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES
SAYJ:	SECRETARÍA PARA ASUNTOS LEGISLATIVOS Y JURÍDICOS
SC:	SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA
SIGET:	SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES
SIL:	SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LOTIFICACIONES
SM:	SALARIO MÍNIMO
SNET:	SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES
SNS:	SISTEMA NACIONAL DE SALUD
SPSU:	SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL
SSF:	SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO
STP:	SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA
UCA:	UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"
UES:	UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
UFG:	UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
UGB:	UNIVERSIDAD CAPITÁN GENERAL GERARDO BARRIOS
UIA:	UNIÓN INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS
UNICAES:	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE EL SALVADOR
UNIVO:	UNIVERSIDAD DE ORIENTE
UPES:	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE EL SALVADOR
USAID:	U. S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL)
UTEC:	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA

VIS:

VMT:

VMVDU:

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

VICEMINISTERIO DE TRANSPORTE

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

PRÓLOGO

Este informe ha sido patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) como parte de el Programa de Perfil Vivienda” y como seguimiento a la Estrategia Global de Vivienda (Global Housing Strategy). Los perfiles son herramientas que proporcionan a los gobiernos y a las instituciones afines un análisis de los diversos sistemas que componen la vivienda. Se basan en la metodología y el marco conceptual elaborados por la Unidad de Vivienda de ONU-Habitat, las cuales hacen hincapié en estrategias para estimular la producción de una vivienda adecuada (para referencias a los documentos de ONU-Habitat, véase bibliografía anexa).

Este *Perfil del sector vivienda en El Salvador* se centra en el tema habitacional, principalmente en zonas urbanas. Es un análisis amplio con el propósito de arrojar luz sobre el funcionamiento de los sistemas de oferta y de demanda de la vivienda en el país, tal como funcionan actualmente. Este análisis identifica las limitaciones del sector para lograr el objetivo de una vivienda adecuada para todos y todas. También tiene el propósito de producir un mejor conocimiento y comprensión del sector, que permitirá al Gobierno de El Salvador (GOES) y en particular al Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) formular estrategias e instrumentos para mejorar el funcionamiento del sector y elaborar una política de vivienda. En ese sentido, el perfil identifica posibles acciones que podrían tomarse para mejorar el funcionamiento del sector habitacional. Este estudio incluye los siguientes subtemas:

- a. Política habitacional y marco institucional.
- b. Financiamiento del sector habitacional.
- c. La demanda y la oferta de vivienda.
- d. Sistemas de oferta de suelo urbano.
- e. Infraestructura y servicios urbanos básicos.
- f. Materiales de construcción, industria de la construcción y empleo.
- g. Capacitación en el sector vivienda.
- h. Matriz de limitaciones del sector habitacional.
- i. Matriz de acciones identificadas para el sector habitacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los muchos logros en el sector de la vivienda de El Salvador y de su marco institucional y normativo, aún quedan interrogantes pendientes claves. Las más importantes de ellas son:

1. Existe un **amplio marco regulatorio** que apoyo sector habitacional, en los cuales resaltan el artículo 119 de la Constitución, la Ley de Urbanismo y

Construcción, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional. Después de la firma de los Acuerdos de Paz, se implantó el subsidio directo a la familia, el ahorro previo como incentivo y varios instrumentos financieros que ampliaron el acceso a la vivienda social, aunque el Estado se desentendió de la producción directa de vivienda y urbanización. El Plan 2010–2014 creó el Sistema de Protección Social Universal que promueve la vivienda social, mejora de los asentamientos precarios y reconstruye viviendas afectadas por desastres o riesgos ambientales. *Sin embargo, existe una dispersión institucional y falta de visión sectorial integral para lo cual este perfil propone la creación del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, como ente coordinador del sector.*

2. El país cuenta con un **parque habitacional** de 1,58mm unidades de las cuales dos terceras partes es urbano. Oficialmente en 2009 el déficit cuantitativo era del 4% y el cualitativo del 29% del parque. Estas cifras se han disminuido gracias al financiamiento de adquisición de vivienda por el estado, la producción de suelo peri urbano por las empresas lotificadoras que han dado origen al 22% del parque, la legalización de la tenencia de 200,000 terrenos por el Instituto de Legalización de la Propiedad, los programas de diversas ONG de vivienda con el 6 % del parque habitacional además del sector formal privado y la producción social. La autoconstrucción se utiliza en dos terceras partes de las viviendas. Las principales carencias de las viviendas son los materiales de piso y el acceso a servicios de saneamiento y agua potable. Para eliminar el déficit cuantitativo se requiere invertir aproximadamente el 1.3% del PIB y para el cualitativo un 1.8% adicional. *Para eliminar los déficits se propone desarrollar una política habitacional que de igual prioridad al mejoramiento del stock habitacional que a la producción de nueva vivienda.*
3. Existe una oferta diversa de **productos financieros** para la construcción, adquisición, mejora y ampliación de viviendas. Operan diez bancos privados, dos estatales, cinco cooperativos, dos de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas y más de 100 cooperativas. En 2011 la cartera de hipotecas representaba el 13.8% del PIB o US\$2.19mm. Se estima que las remesas provenientes de migrantes del exterior destinan a vivienda US\$390mm anuales. Sin embargo, sólo un 33% de la población puede acceder a una vivienda de interés social del sector formal vía crédito. *La política de financiamiento de vivienda debe reformarse para estar acorde con la formación de hogares, el mejoramiento del parque*

existente, la asequibilidad de ingresos y que sea sostenible.

4. Hay importantes **experiencias de gran escala** de acceso al suelo por medio del acercamiento entre oferta y demanda por el sector privado, el sector público y el no-gubernamental. También hay una diversidad de formas de propiedad, posesión y acceso al suelo que ha contribuido a disminuir el déficit cuantitativo. En 2012 la industria de la construcción tenía una cartera de préstamos de \$371 millones y la adquisición de viviendas \$2,180 millones. Sólo una de ellas ha construido 65,000 unidades en 50 años. El Fondo Social para la Vivienda ha otorgado 189,000 créditos en 39 años y el ILP ha titulado más de 200,000 lotes en 22 años. La ONG más grande del país ha producido 50,000 unidades desde 1968. Sin embargo se destaca que no existen impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria, ni una efectiva ejecución de planes y normas que regulen la oferta de suelo urbanizado que opera bajo una lógica plena de libre mercado. *Una futura política habitacional requiere una gestión efectiva de esta red de actores para aprovechar su capacidad de ejecución, capitalizar sus experiencias y alcanzar mayor complementariedad en el acceso al suelo para vivienda social, por lo que se propone una intervención explícita del Estado en el mercado de suelo.*
5. La **infraestructura**, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo del país. Existe un marco regulatorio moderno para el sector energía, pero un marco deficiente para los sectores agua potable, transporte y desechos sólidos. *Por ello el perfil recomienda apoyar la elaboración de una Estrategia de Transporte y Logística así como la aprobación de la Ley General de Aguas y la Ley de Agua Potable, en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa en el 2013.*
6. La **industria de la construcción** es un sector muy desarrollado y competitivo, con pocas barreras de entrada. Este contribuyó a un 46% de la inversión del país y el 6.7% de los empleos directos. Sin embargo, 8 de cada 10 empleos son informales. El sistema constructivo predominante es concreto mixto (72.2%), adobe (12.1%) y el resto de bahareque, madera, lámina, paja y materiales de desechos. Con respecto al piso, en el área urbana un 75% son de cemento, concreto o cerámica. Sin embargo, en el área rural un 38% poseen piso de tierra. Hay poca investigación sobre el uso de

materiales sustentables para la construcción. *La dinamización de la construcción requiere nuevos mecanismos para agilizar los créditos para vivienda, una capacitación constante de la mano de obra y mecanismos para agilizar trámites y permisos de construcción.*

7. La **capacitación** a nivel universitario en el sector está concentrada en ingeniería civil y arquitectura con 5,300 estudiantes (3.6% de los universitarios del país). El tema de vivienda se aborda en 9 programas de arquitectura y 7 en ingeniería. A nivel técnico la capacitación formal del sector es escasa, apenas 360 estudiantes contra los 130,000 empleos en la industria. Lo que sigue pesando es la formación tradicional maestro-aprendiz. No hay formación especializada o a nivel de postgrados en financiamiento, gestión, suelo, infraestructura y construcción relacionadas a vivienda. Por lo tanto hay escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos. *Este perfil recomienda fortalecer la formación académica de la vivienda como disciplina transversal, promover la investigación de nuevas tecnologías, la innovación y coordinación entre universidades, gobierno, empresa privada, gremios y ONG en la capacitación del sector.*

Este informe fue elaborado entre junio de 2012 y junio de 2013 por un equipo salvadoreño coordinado por Alberto Harth, urbanista, y compuesto por cuatro profesionales: Carlos Ferrufino, urbanista; Marielos Marín, arquitecta; Gustavo Pineda, ingeniero; y Ricardo Vega, ingeniero y economista. El Ing. Eduardo Rodríguez y Christophe Lalande de ONU-Habitat supervisaron el trabajo.

El estudio se fundamentó en varios talleres de investigación organizados con profesionales nacionales, instituciones públicas y privadas, así como en fuentes secundarias como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), los censos de vivienda y estudios sectoriales de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y de organismos como ONU-Habitat, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). También se utilizaron publicaciones de los donantes y de académicos sobre aspectos de la vivienda y el desarrollo urbano en El Salvador, las cuales aparecen citadas en la bibliografía al final del informe.

Comunidad 13 de Febrero: sus casas, su identidad

Definirse a través de un evento trágico sería como tatuarse la desgracia en la frente. Parece impensable... hasta que conocemos a la Comunidad 13 de Febrero, una de las más pobres con las que trabaja Techo, en Cojutepeque. La memoria colectiva de los salvadoreños está pronta a recordar el 13 febrero como la fecha de uno de los terremotos de 2001. Así que la comunidad es relativamente joven: cuenta con doce años y los terremotos le dieron origen. Sus habitantes perdieron sus casas en un deslave y fueron desplazados. "Era más bonito donde vivíamos antes", dice doña María, la matriarca del grupo. Luego añade: "Era bonito porque era propio". Y nos damos cuenta de que no se refiere a la estética del lugar. Ese día no solo perdieron familiares, amigos y la mayor parte de sus pertenencias. Ese día quedaron en la miseria absoluta. Su comunidad, que ya era humilde, se perdió. Y como los memoriales, su nuevo nombre les recuerda lo que perdieron.

Pese a que sus casas quedaron destruidas, no querían irse. Después de todo, los terrenos eran propios. "Como nunca habíamos tenido todo eso, sentíamos dejar el puestecito". Pero la zona quedó inhabitable y no había opción. Lograron establecerse en el terreno actual, sin permiso, por supuesto. Para su fortuna, Techo los escogió como comunidad favorecida. Desde entonces guardan un cariño inmenso hacia aquellos que les ayudaron en una hora oscura. "Nosotros nos alegramos cuando ellos vienen, mire, porque desde que pasó eso, ellos nos hicieron estas champitas... Primero Dios, (otros) van a tener un corazón que nos dé la mano; es la única esperanza que tenemos nosotros". ¿Y cómo iban a tener esperanzas

si la misma naturaleza les hizo perder todo...?

La comunidad lleva en el nombre el sino trágico del día en que tuvieron aquella diáspora involuntaria, aún recordada con dolor. "A veces los nervios molestan", dice uno de ellos, como una manera ambigua de decir que sufren, que la pasan angustiados. Es un dolor que se asoma en sus miradas serenamente, apagado ya por capas y capas de resignación. Anhelan su antigua casa y además han sido amenazados con perder la nueva. Con cada período municipal se renueva la zozobra de que la alcaldía reclame el terreno que ocupan. "Ni vendidos ni regalados", les dijeron, "estos terrenos son de la alcaldía". Por el momento, les han asegurado que no hay por qué temer.

¿Por qué este conjunto de casas y las personas que viven en ellas se llaman "13 de Febrero"? Porque fue el día en que perdieron sus verdaderos hogares. Es como una protesta silenciosa, quizás inconsciente. Una protesta al destino, hacia el sistema, hacia las autoridades, hacia los vecinos, hacia la vulnerabilidad de miles de comunidades que, como ellos, debieron abandonar sus terrenos, sus casas, su hogar, lo que, por muy sencillo que haya sido, les daba la seguridad y la sensación de que pertenecían a algo, a un lugar, a un grupo de gente.

No se trata solo de lo costosa que es una casa. Es la identidad. Los frijoles, todos concuerdan, aparecen de alguna manera u otra, pero el arraigo, no. Ese pertenece a un solo lugar. Y como los memoriales, el nombre les recuerda lo que perdieron. Perdieron algo de lo que ellos eran.

Fuente: PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

RESUMEN EJECUTIVO

1.1 INTRODUCCIÓN

El *Perfil del sector vivienda de El Salvador* ha sido preparado por un equipo de consultores salvadoreños, tomando en cuenta: los términos de referencia preparados para este estudio, las *Instrucciones para la preparación de perfiles de vivienda* (Guide for Conducting a Housing Sector Profile) y la Estrategia Global de la Vivienda, documentos de ONU-Habitat. Este último plantea algunos hechos fundamentales del sector habitacional:

- El sector de la vivienda contribuye al Producto Interno Bruto (PIB) con porcentajes de entre el 7% y el 20%, tanto en países en vías de desarrollo como desarrollados. En El Salvador, la contribución del sector se estimó en 3.2% en la última década.
- Cada puesto de trabajo creado en el sector de la vivienda genera dos puestos adicionales en la economía nacional.
- La vivienda es el activo más importante para los hogares en el mundo y es el gasto recurrente más grande de las familias de medianos y bajos ingresos.
- El sector construcción contribuye al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y a más de la tercera parte del consumo de recursos materiales del mundo.
- Si un país no cuenta con un sistema de financiamiento de la vivienda sano y un sector habitacional funcional, su economía probablemente entre en estancamiento. Esto fue demostrado por la recesión mundial de 2009.
- El Programa Habitat adoptada en Estambul en 1996 por más de 190 gobiernos compromete a los Estados miembros a promover la plena realización del derecho a una vivienda adecuada.

La Estrategia Global de la Vivienda aboga por la necesidad de cambiar la teoría y la práctica del sector. Su objetivo es avanzar en los logros y lecciones aprendidas en la Estrategia Global de la Vivienda hasta el año

2000, así como en las políticas inspiradas en sus ideales, identificando las mejores prácticas y las lecciones de las que se puede aprender.

Los autores agradecen el tiempo y las importantes sugerencias recibidas de profesionales, académicos y funcionarios que han participado en los talleres organizados para este fin. En especial, se agradece los comentarios proporcionados por el Ing. Eduardo Rodríguez y Christophe Lalande de ONU-Habitat.

1.2 POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL

Este capítulo analiza las funciones e interacciones que existen entre las instituciones que inciden en la política y el marco institucional de la vivienda. La Constitución de la República de 1983 contiene varios artículos sobre la vivienda; el más importante es el artículo 119:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Como órgano rector del sector vivienda, el VMVDU es apoyado financieramente por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). El Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) está encargado de la regularización de la tierra. Las leyes y normativas incluyen la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC), planes urbanos y departamentales y, más recientemente, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) para hacer frente a las necesidades habitacionales crecientes.

Después de los Acuerdos de Paz y las reformas económicas en los noventa, se diseñaron políticas de vivienda de interés social orientadas a estimular el mercado privado, destacándose: (a) el subsidio habitacional directo a la familia, (b) el requisito de ahorro previo u otros aportes en función del precio de las viviendas y los niveles de ingreso de los beneficiarios y (c) el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten el acceso y reduzcan el riesgo con respecto a la capacidad de pago de los demandantes.

El Plan Quinquenal 2010–2014 plantea el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) con cuatro rubros en el sector habitacional: (a) la promoción de vivienda social, (b) el mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios (AUP), (c) la reconstrucción de viviendas afectadas por desastres naturales y en zonas de riesgo ambiental, y (d) el ordenamiento territorial. Esto se complementa con programas de: mejoramiento de pisos, vivienda nueva, vivienda en altura, legalización de lotificaciones y calificación de proyectos de interés social.

El VMVDU, como institución responsable del manejo de la política habitacional, dispone en promedio de US\$2 millones anuales de presupuesto para sus labores operativas y complementa esto con préstamos y donativos externos. El BANDESAL apoya al sector con líneas para: vivienda de interés social, casa propia, mercado hipotecario y garantías. En el año 2011, el FSV apoyó al sector con 6,279 créditos, al FONAVIPO con 6,146 unidades y al ILP con 10,000 legalizaciones de lotes. En comparación, el crecimiento vegetativo demanda 12,000 viviendas anuales. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) apoya con la reconstrucción después de desastres naturales, el alivio a la pobreza, el apoyo temporal al ingreso y la introducción de agua potable, aguas servidas, electrificación rural y mejoramiento de centros escolares y puestos de salud.

Existen tres instrumentos jurídicos principales que regulan al VMVDU: (a) la Ley de Creación del VMVDU, (b) el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y (c) la LUC. De acuerdo al artículo 1 de esta última:

El Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano será el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la república.

El sector fuera del gobierno está representado por organizaciones no gubernamentales (ONG) con

reconocimiento internacional: FUNDASAL desde 1968, Hábitat para la Humanidad (HPH) de El Salvador desde 1992, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) desde 1993 y Techo para mi País desde 2011. En su conjunto estas han contribuido con un 5.1% del parque habitacional. Desde 2009 la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO) ha promovido una ley especial de vivienda de interés social. Desde 1964 el sector construcción está agremiado en la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), la cual está representada en las juntas directivas de FONAVIPO, FSV y BANDESAL. Existen 28 empresas dedicadas a la lotificación de tierras agrícolas y periurbanas las cuales han contribuido con el 22% del parque habitacional. Debido al conjunto de estas actuaciones, el déficit cuantitativo se estima en 44,383 unidades, muy por debajo de Honduras, Guatemala y Nicaragua, pero el déficit cualitativo se estima en 315,918 unidades.

En la actualidad subsisten desafíos para consolidar un marco institucional sostenible para el sector vivienda. Entre estos, se encuentra una dispersión institucional que responde a una compleja red de relaciones entre instituciones. Resulta indispensable que el gobierno, en colaboración con la sociedad civil, las municipalidades, la empresa privada y el sector académico, realice esfuerzos para definir una política nacional de vivienda. Esta permitiría coordinar los programas de vivienda y atender adecuadamente a los sectores más vulnerables de la población como: mujeres, jóvenes, personas mayores y gente con capacidades especiales.

El capítulo incluye un análisis de fortalezas del sector como por ejemplo la gran experiencia acumulada de proyectos e investigaciones sobre la vivienda social, oportunidades como el inicio del proceso para elaborar una política de Estado para el sector, debilidades como el marco regulatorio disperso y la falta de un financiamiento sostenible, y amenazas como los riesgos ambientales y los cambios de la administración pública. Las acciones sugeridas se detallan en el anexo 1. Entre esas acciones se incluye la creación del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano y el fomento del cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda, entre otras.

1.3 FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL

El sistema financiero es posiblemente el sector económico más regulado por el Estado. El Salvador nacionalizó los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo en 1980. Diez años después el gobierno puso en marcha la reprivatización del sector financiero, la cual fue acompañada por reformas en el marco legal.

La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, de 1991, incluyó la prohibición de financiar directamente o indirectamente al Estado, así como la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, y dejó esto a las fuerzas del mercado. La Ley de Integración Monetaria de 2001 implantó el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal.

En el país operan diez bancos privados, dos bancos estatales, cinco bancos cooperativos, dos asociaciones de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas de crédito, una sociedad hipotecaria y más de cien cooperativas. Este sistema presenta una oferta diversa de productos para la construcción, la adquisición, la mejora y la ampliación de viviendas. Para el año 2011, el saldo de cartera hipotecaria de estas instituciones fue de 13.8% del PIB. Según datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), las entidades supervisadas contaban con un saldo para el sector vivienda por US\$2,192 millones y el saldo del sector en las cooperativas era de US\$143 millones.

Desde su creación en 1992, FONAVIPO ha entregado US\$276.5 millones en créditos y US\$109.7 millones en subsidios, beneficiando a 9,968 familias. El FSV presenta una cartera de US\$1,870 millones, con un 90% de clientes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Sus colocaciones para nueva vivienda fueron de US\$36.2 millones en 2011. El Banco Hipotecario registra activos por US\$81 millones en vivienda. Como instancia de segundo piso, BANDESAL proporciona recursos al sector financiero para la producción y la adquisición de vivienda, y ha establecido el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG). El microcrédito en 2010 alcanzó US\$64 millones, con un promedio de US\$5,900. Por otra parte, se estima que alrededor del 10% de las remesas se destina a la vivienda, lo que es equivalente a US\$391 millones anuales y al 1.6% del PIB.

Del financiamiento de organismos multilaterales se destacan dos préstamos del BM para lotes con servicios en los años setenta, dos del BID para mejoramiento de barrios en la primera década del siglo, un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para un fondo rotativo y apoyos puntuales de España y Japón. A esto se agregan las 44,868 unidades financiadas por FUNDASAL que equivalen al 3% del parque habitacional, a lo que se suman las 8,889 apoyadas por FUSAI-Integral y las 14,670 por HPH. Por otra parte, el mercado de alquileres es el 14% del parque habitacional. Esto corresponde a mesones, piezas en casas, viviendas improvisadas y apartamentos. De 1980 a 2008, las lotificaciones significaron \$300 millones de inversión. De acuerdo a la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL), el sector de la vivienda salvadoreño representa el 0.13% del PIB, comparado con el 2% de salud y seguridad o el 3% de educación. Esto no incluye la proporción dedicada a la infraestructura. Tampoco incluye la inversión en el sector informal, en el cual el 64% de las viviendas son por autoconstrucción y en forma progresiva.

Las limitaciones para el acceso al crédito son varias. La primera es la asequibilidad. En promedio solo un 33% de la población puede acceder a una vivienda de interés social ofrecida en el mercado inmobiliario. La segunda es la capacidad adquisitiva. La tercera es la informalidad y el subempleo: 26 de entre cada 100 personas económicamente activas se encuentran en esa situación. La inversión se efectúa principalmente por medio de ahorros personales y la dependencia de instituciones públicas para este fin es poca, escasamente alcanzando un 4%. La cuarta limitación es la percepción del endeudamiento y el temor de comprometer recursos a largo plazo. La última limitación es el incremento en el precio de la tierra, lo que hace que las nuevas urbanizaciones y lotificaciones se ubiquen fuera del casco urbano.

El capítulo presenta un análisis de fortalezas del sector tales como un sistema financiero diverso, un mercado diversificado de microfinanzas y un programa exitoso de subsidios focalizados; las oportunidades incluyen la estabilidad del régimen cambiario y las remesas; las debilidades contemplan la baja capacidad del sector público; las amenazas destacan los riesgos ambientales y la desaceleración de la economía mundial. Entre las acciones sugeridas figuran la creación de una banca especializada y la mejora de mecanismos de coordinación y planificación, entre otras. El detalle de acciones se encuentra en el anexo 1.

1.4 LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA

La vivienda es un bien privado y tiene características especiales que la diferencian de otros bienes. Por ejemplo, la vivienda satisface una necesidad básica de las personas y las familias. Por ser un bien duradero, es la decisión financiera más importante de una familia. Se utiliza como mecanismo de acumulación de riqueza. Por ser un bien “inmueble” no se puede trasladar a o consumir en otra ubicación y representa un conjunto de componentes que la diferencian de otros bienes como el suelo, la infraestructura, los servicios, el equipamiento y la edificación misma. Estas características no son valoradas igual por todos.

El Salvador cuenta con 1,580,199 hogares, de los cuales el 66% está en el área urbana y el 34% en la zona

rural. La vivienda denominada como “casa privada” o “independiente” representa el 93.6% del parque habitacional. En 2011, existían 2,710 viviendas con techo de paja o palma y 116 con materiales de desechos, equivalentes al 1.7% del parque habitacional. Un total de 13,938 estaban construidas con paredes de paja o palma y 6,622 con materiales de desechos, equivalentes al 1.3% del parque. Sin embargo, se tenían 314,299 viviendas con piso de tierra, equivalentes al 19.7% del parque. Esto hace prioritario accionar para reducir el déficit cualitativo.

Existe un porcentaje de familias que viven de forma hacinada. El 14.4% de las viviendas posee más de cinco miembros viviendo en un sola habitación. Por otra parte, el 67% de los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia presenta ingresos menores a tres salarios mínimos, lo que afecta su capacidad adquisitiva y crea limitaciones para el acceso a una vivienda financiada a largo plazo. Esto equivale a 129,096 hogares que no poseen vivienda propia y presentan tal condición en sus ingresos.

Existe una normativa del gobierno que califica los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo a esta normativa, el valor máximo para una vivienda de interés social no debe de sobrepasar los US\$15,000. Para definir un segundo segmento, el gobierno ha establecido que el valor máximo es de US\$28,500. Un tercer segmento es el del FSV, que establece US\$75,000 como valor máximo de vivienda. Un cuarto segmento lo constituyen las viviendas arriba de ese monto.

Para el año 2011, la Población en Edad de Trabajar (PET) representó el 67.8%. La Población Económicamente Activa (PEA) es la que realiza alguna actividad económica y ofrece su fuerza de trabajo al mercado laboral. El desempleo está conformado por la PET que está dispuesta a ocuparse pero que no encuentra trabajo. A nivel nacional, el 6.6% se encontraba en ese año en situación de desempleo, mientras que la tasa de subempleo sumaba 32.7%. Se destaca que el 79.4% de la población precalificada del FSV posee ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Los que tienen ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos representan un 15.2%; y más de ocho salarios mínimos, el restante 5.4%. Solo 33 de entre cada 100 hogares pueden alcanzar una valoración favorable para obtener una vivienda bajo las condiciones de mercado para su financiación.

El análisis estima que las inversiones necesarias para atender las demandas de vivienda tanto para el déficit cuantitativo como para el cualitativo podrían llegar a un promedio anual de US\$472 millones y US\$388 millones, respectivamente (equivalente al 3.7% del PIB).

El capítulo incluye un análisis de fortalezas del sector tales como los subsidios focalizados, el bajo déficit cuantitativo (3.2% del parque habitacional) y la amplia oferta de urbanizaciones y lotificaciones; de oportunidades como las remesas y la amplia oferta de recursos financieros; de debilidades como la falta de capacidad financiera del gobierno, el sistema de trámites para vivienda y urbanizaciones, y la falta de recursos disponibles; de amenazas como los factores macroeconómicos y el aumento de la inseguridad pública. Las acciones sugeridas se detallan en el anexo 1.

1.5 SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO

Los sistemas de oferta de suelo para la vivienda reúnen tres características notables. La primera es la amplitud y los vacíos del marco legal, que limitan la capacidad del Estado para producir suelo urbanizado y regular el mercado. La segunda es la diversidad de formas de propiedad, posesión y acceso al suelo, que abre oportunidades para la política pública con respecto a la vivienda social. La tercera destaca las experiencias de acercamiento entre oferta y demanda desarrolladas por el sector privado salvadoreño a gran escala, resultante en un sistema liberal que requiere un renovado ejercicio de gestión del suelo para vivienda de interés social.

El universo de códigos, leyes, reglamentos y ordenanzas que regula la producción de suelo urbanizado es amplio: LUC, Código Municipal, Ley del Medio Ambiente, LODT. Sin embargo, persisten las contradicciones y los vacíos. Sigue pendiente la consolidación de un marco legal, normativo e institucional que potencie las capacidades del Estado para incidir en los mercados de suelo, incluyendo una aplicación más estratégica de los instrumentos tributarios y de gestión, particularmente para la vivienda social. Esto sucede a pesar de que la Constitución ofrece suficiente respaldo para legitimar la regulación de la propiedad privada y afianzar los derechos de la población a vivienda y suelo, y a un medio ambiente sustentable. Por lo tanto, se requiere avanzar en la reglamentación y la implementación efectiva de la nueva legislación de ordenamiento territorial, de lotificaciones y de vivienda de interés social, como existe en Colombia, Chile y Brasil.

En El Salvador, se destaca la importancia de la propiedad privada como forma dominante de tenencia de la vivienda. A nivel nacional, más de dos terceras partes de los hogares poseen sus inmuebles en propiedad en una relación que tiende a favorecer a los hombres, aunque la brecha de género se ha reducido gradualmente. El resto de las familias depende del alquiler y la “ocupación gratuita”. Al mismo tiempo se ha constatado la importancia de formas alternativas

de acceso a la posesión de suelo, como el “alquiler con promesa de venta” promovido por los lotificadores privados y la donación como “bien de familia” utilizada por los programas públicos y las ONG. A menor escala han surgido formas colectivas de propiedad a través de las cooperativas de vivienda. Esta diversidad de formas podría abrir el espacio para explorar nuevos mecanismos que garanticen el acceso universal a suelo urbanizado.

Por otro lado, el sistema de oferta de suelo urbanizado en el país se caracteriza por la presencia de grandes actores en el sector público y en el sector privado, que han acumulado un peso específico determinante por sus prácticas y experiencias. Del parte del Estado, se destaca el FSV en el financiamiento hipotecario (189,000 créditos en 39 años) y el ILP en la titulación masiva de tierras (200,000 títulos emitidos desde 1991). Del lado del sector privado, resaltan las experiencias de lotificadores y viviendistas para acercar la oferta y la demanda de suelo y vivienda social. Por ejemplo, solo en el primer trimestre de 2012, las 37 empresas agrupadas en CASALCO movilizaron \$160 millones en viviendas y urbanizaciones.

Las 28 empresas lotificadoras formales originaron el 35% del parque habitacional en 2004. Una de ellas fue responsable de producir 240,000 lotes desde 1978. Por otra parte, cuatro ONG de vivienda fueron responsables del 6% del parque habitacional. Y el esfuerzo de autoconstrucción o subcontratación por parte de las familias en 2004 produjo 472,500 viviendas. A nivel de la producción y la gestión de infraestructura de servicios básicos asociada a la vivienda, son notables las juntas de agua, las cuales atienden al 30% de los hogares en el país.

El caso salvadoreño destaca a nivel latinoamericano por la ausencia de impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria. Esto ha sido señalado en diversos estudios como una limitación para las políticas de descentralización y ordenamiento territorial. Desde la abolición en 1990 del Impuesto al Patrimonio (que incluía los inmuebles), no existe efectivamente un impuesto nacional o municipal que grave la propiedad de estos bienes. Se estima que en El Salvador la tierra urbanizada representa el 30% del costo de la vivienda (10% para la tierra y 20% para la urbanización).

De ahí pueden extraerse lecciones fundamentales para futuras políticas públicas de acceso al suelo tanto a escala nacional como latinoamericana. Está planteado el reto de avanzar a nivel de política pública en una gestión más efectiva de esta red de actores para aprovechar sus capacidades de ejecución, capitalizar sus experiencias y abrir espacios para alcanzar mayores niveles de colaboración y complementariedad, contribuyendo

a la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

1.6 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

La infraestructura y los servicios urbanos contribuyen de manera significativa al funcionamiento integral de la vivienda adecuada. La infraestructura, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo en el país. Para ello, existen instituciones y un marco jurídico que posibilitan la dotación de infraestructura para el suelo urbanizado. Estas se caracterizan por la complejidad de sus atribuciones, las cuales no se encuentran exclusivamente relacionadas con la vivienda. En este sentido, son los reglamentos de urbanización y lotificación los que definen la naturaleza de la infraestructura de los asentamientos y que establecen las normas de dotación.

Las especificaciones técnicas de infraestructura y servicios son parte de la reglamentación sectorial. El servicio de agua potable y alcantarillado es suministrado por: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), algunas alcaldías, los operadores descentralizados o las juntas de agua en zonas rurales. La normativa atribuye a estas instituciones las funciones administrativas; sin embargo la inexistencia de regulación del recurso ha llevado a que en el primer semestre de 2013 se presentara a la Asamblea Legislativa una nueva propuesta de Ley General de Aguas que reforma el marco regulatorio para la explotación del recurso y el manejo de los vertidos. Según el Censo de Población y Vivienda de 2007 de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el 86% de los hogares salvadoreños contaba con acceso a agua mejorada, ya sea en sus viviendas o en sus proximidades, careciendo de un manejo adecuado de las aguas residuales y sus vertidos.

En cuanto al suministro de energía eléctrica, se cuenta con un marco regulatorio moderno regido por el Consejo Nacional de Energía (CNE). La matriz energética está constituida por la producción térmica que procede del petróleo y sus derivados (47%), la hidroeléctrica (32%) y la geotérmica (21%). La cobertura de energía eléctrica ha evolucionado de manera significativa. Según datos del CNE, en 2011, el nivel de electrificación a nivel nacional llegó a un 91.6%, en su mayoría en las zonas urbanas.

Para el resto de infraestructura y servicios, el país cuenta con aproximadamente 30,000 kilómetros de vías, y solo dos terceras partes reciben mantenimiento del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) y de los municipios. A nivel nacional existen 10,955 unidades de transporte de

pasajeros, de las cuales el 26% corresponde al servicio interdepartamental, el 21% al servicio interurbano y el 53% al servicio urbano. En 2012, el subsidio directo a las empresas de transporte público fue de US\$36 millones. Aunque el marco regulatorio para el sistema vial define las normas para obras de infraestructura de aguas lluvias, no existe claridad sobre su mantenimiento ni existen registros de la red existente, inclusive en la capital. Con respecto a la vulnerabilidad de cárcavas y deslizamientos de laderas inestables, en 2011 se identificó a 450 zonas de riesgo que amenazan a 117 viviendas y 256 carreteras.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) regula el manejo de los desechos sólidos y las alcaldías lo administran. Se estima que se recolecta el 72% de las 3,500 toneladas producidas diariamente. Según el Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales de 2006, un total de 692,872 viviendas contaba con servicio de recolección de desechos sólidos, cifra confirmada por el censo de hogares de 2007 que estimó que el 48.1% de la población contaba con servicio para disponer de la basura.

La normativa para el resto de servicios urbanos básicos requiere que el urbanizador done las áreas requeridas para parques, equipamiento social y vías públicas al municipio o al VMVDU. En principio, el municipio y el VMVDU son las entidades encargadas de su mantenimiento pero, como en el caso de aguas lluvias, no existe claridad de tales responsabilidades.

La inversión en programas de alivio a la pobreza se ha incrementado. Los más significativos son los del Fondo de Desarrollo del Milenio (FOMILENIO) que a través del FISDL invirtió US\$461 millones en la zona norte del país en obras de agua potable, saneamiento y electrificación rural, alcanzando coberturas del 85%, 80% y 97% respectivamente.

Luego del análisis, se ha identificado que el marco jurídico y reglamentario es múltiple y segmentado de acuerdo al sector de la infraestructura y servicios urbanos al que está dirigido, en el que subsiste un marco regulatorio moderno para el sector energía en contraposición con la carencia de regulación del recurso hídrico. Excepcionalmente, los instrumentos de reglamentación de parcelaciones intentan integrarlos, aunque en la mayoría de los casos se hace referencia a la norma técnica, por lo que no se logra superar la dispersión y la visión sectorizada de la problemática. Por otro lado, existe una deficiencia de la oferta de algunos servicios a pesar del escaso territorio nacional con elevada densidad en la que podría facilitarse la ampliación de cobertura, especialmente de agua potable, obras sanitarias, recolección de desechos y equipamiento.

Estas carencias limitan el desarrollo de asentamientos y condicionan el déficit cualitativo, especialmente ante las amenazas y la vulnerabilidad de la infraestructura ante los desastres naturales.

1.7 MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO

La industria de la construcción es un sector importante dentro de la economía de El Salvador. Durante los últimos diez años contribuyó con el 46% de la inversión total en el país, teniendo efectos multiplicadores en el comercio y la industria. Aunque su volumen de actividad se sigue viendo afectado por la crisis económica mundial, su contribución al crecimiento se dejó notar durante el año 2012, ya que mejoraron indicadores como el consumo aparente de cemento (+4.83%), el monto de créditos otorgados para la adquisición de vivienda (+46.83%) y el monto de créditos otorgados para la construcción de vivienda (+28.98%). En el año 2013 los indicadores variaron al mes de mayo, ya que el consumo aparente de cemento disminuyó (-6.91). Sin embargo los créditos otorgados para la construcción aumentaron (6.78%), según CASALCO.

La industria de la construcción produce el 6.7% del total de empleos directos que se generan en la economía nacional. Esta fuerza laboral, mayormente urbana, se compone de albañiles, peones y ayudantes que generalmente no han obtenido un grado académico básico o de bachillerato, y cuentan con capacitación disminuida en construcción. El 82% del empleo en la industria de la construcción se da en el sector informal donde los trabajadores no poseen un empleo fijo y carecen de prestaciones sociales básicas y seguridad laboral.

En términos del sistema constructivo, el 72.2% de viviendas en el país es de concreto mixto o similar, un 15.7% es de adobe y un 12.1% es de otros sistemas o materiales (bahareque, madera, lámina, paja, palma, materiales de desecho). En cuanto al material de los techos en zonas urbanas, un 35.1% es de lámina de asbesto cemento; un 34.6%, de lámina metálica; un 27.3%, de teja de barro; y un 3%, de materiales alternativos (palma, paja, plástico). En zonas rurales existe un 46.5% de teja de barro, un 40.3% de lámina metálica, un 12%, de asbesto cemento o fibrocemento, y un 1.2% de materiales alternativos. Los pisos en el área urbana son de ladrillo de cemento o cerámica, en un 56.4%, y de concreto, en un 18.1%. En cambio en el área rural la mayoría de hogares (38.1%) posee piso de tierra y un menor porcentaje utiliza ladrillo de cemento (23.3%). Fuera de algunos proyectos piloto, existe muy poca experiencia en la construcción de vivienda

con materiales sustentables, si bien estos conceptos se mencionan en los reglamentos vigentes, diseños y construcciones.

En el sector formal se encuentran las empresas constructoras y profesionales legalmente constituidas que pagan los impuestos respectivos y promocionan sus viviendas en el mercado. El sector formal cuenta con diversos sistemas constructivos: paredes portantes de bloque de concreto, paredes portantes de concreto colado en el sitio, paredes de concreto prefabricadas y sistema mixto con nervios y columnas de concreto armado y ladrillo de barro. El sistema de techos típico consiste de vigas de madera o polines de hierro con cubierta de lámina de cemento o metálica y, ocasionalmente, teja de barro artesanal o industrial.

En el sector informal se encuentra a obreros que ofrecen servicios de construcción para mejoramientos, reparaciones o construcciones menores. Estos trabajadores no pagan impuestos al fisco y ofrecen sus servicios sin garantías y a un menor costo que el sector formal. Típicamente el sector informal cuenta con diversos sistemas constructivos: estructuras de bambú o madera y cerramiento de plástico polietileno delgado, lámina metálica acanalada o madera nueva o reutilizada; paredes de adobe con techos de madera con lámina o teja; bahareque tradicional elaborado con palos entretrejidos con caña, zarzos y barro; sistema mixto con columnas de concreto, cerramiento de ladrillo de barro y paredes portantes de bloque de concreto.

La industria de la construcción de vivienda forma una cadena de valor compleja por la variedad de actores que generalmente participan en ella. El sector gubernamental representado por el VMVDU es el que dicta políticas, otorga permisos de construcción y supervisa la calidad de las obras construidas. El sector privado está representado por empresas constructoras, fabricantes y distribuidoras de materiales de construcción (ferreterías grandes y pequeñas), y por el sector financiero. El sector no gubernamental es muy activo y está representado por organizaciones de la sociedad civil que apoyan investigaciones y proyectos, y financian la vivienda social, especialmente con la cooperación internacional. Finalmente, el sector académico está representado por las universidades y centros de capacitación del sector.

La industria de la construcción en el país presenta retos para el futuro inmediato. Después de una desgastante crisis económica mundial, su dinamización requiere la búsqueda de mecanismos para agilizar los créditos a largo y corto plazo, una capacitación consciente y constante de la mano de obra y la búsqueda de mecanismos para agilizar trámites y permisos. Desde un punto de vista de política social, esto contribuiría a disminuir el déficit

habitacional cualitativo y cuantitativo, especialmente para los sectores de bajos ingresos.

El capítulo incluye un análisis de las fortalezas del sector tales como que es muy desarrollado y competitivo, con pocas barreras de entrada y con reglas relativamente claras; las oportunidades incluyen la existencia de proveedores de materiales que han dirigido sus estrategias hacia la base de la pirámide, la revisión de leyes de lotificaciones y ordenamiento y el programa para superar cuellos de botella en la cadena de valor de la construcción de vivienda; las debilidades incluyen el crecimiento de los costos de materiales, la carencia de capacitación adecuada y la falta de crédito a la demanda; las amenazas contemplan la susceptibilidad de la industria de la construcción a la crisis financiera internacional y la distribución de materiales de calidad inadecuada y a precios accesibles, creando competencia desleal para los normados.

1.8 CAPACITACIÓN EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA

El análisis de las capacidades y los programas de formación en el sector de la vivienda en el país tiene tres niveles. Primero es el nivel universitario, donde es llamativo el peso dominante de las profesiones tradicionales de arquitectura e ingeniería civil. Segundo, el nivel técnico, donde resulta crítica la debilidad de los programas de formación para el sector construcción. En tercer lugar, resaltan los vacíos de formación especializada, investigación y producción de conocimiento propio. Estos desafíos involucran a todos los actores del sector: Estado, empresas privadas, profesionales y trabajadores de la industria, e incluso a familias.

En el país, la formación profesional relativa a la vivienda está dominada por la arquitectura y la ingeniería civil, las cuales cuentan con más de 5,300 estudiantes. Esto constituye solo el 3.6% del total de universitarios del país y es una población mayoritariamente masculina. En los nueve programas de arquitectura, se abordan los temas de vivienda, urbanismo y construcción, mientras que en los siete de ingeniería pesan los aspectos constructivos y de infraestructuras de servicio. Al mismo tiempo, es notable la falta de desarrollo de las disciplinas más científicas como geología o geografía; también, la inexistencia de programas de posgrado en temas como planificación urbana, hidráulica, dirección de obras o infraestructuras especializadas.

La capacitación formal de nivel técnico es escasa en el sector construcción, apenas 360 estudiantes, sobre todo si se compara con las más de 130,000 personas empleadas en la industria. Esto es particularmente grave para la correcta realización de los numerosos oficios

técnicos relacionados con la construcción de vivienda e infraestructura. Prácticamente no existen programas formales de capacitación de mano de obra especializada, aunque existen diversas iniciativas para poder llegar a suplir esta necesidad (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional [INSAFORP], CASALCO, Instituto Salvadoreño del Cemento y del Concreto [ISCYC], ONUDI-Universidad de El Salvador [UES] y FUNDASAL), por lo que sigue pesando la formación tradicional maestro-aprendiz.

Por último, se han detectado dos obstáculos adicionales de capacitación para la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda. El primer obstáculo es la falta de formación especializada en áreas como financiamiento, gestión, suelo, infraestructura y construcción relacionadas al sector vivienda. Mientras que en la formación de posgrado que sí se ofrece en

el país, como derecho, administración o economía, se carece de contenidos explícitos relativos al sector de la vivienda. El segundo obstáculo es la todavía escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos apropiados para El Salvador, aunque existen esfuerzos novedosos como los de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la UES y el ISCYC.

El capítulo concluye con algunas recomendaciones para el fortalecimiento de esas capacidades de cara al Estado, la empresa privada y la sociedad civil, en las áreas de: formación académica; formación considerando a la vivienda como disciplina transversal; innovación en el sector habitacional; marco regulatorio de la capacitación; y papel que podrían jugar la empresa privada, los gremios y las ONG en la capacitación del sector.

POLÍTICA HABITACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL

2.1 INTRODUCCIÓN

La vivienda resulta ser uno de los bienes más deseados por las familias y personas. Es uno de los principales activos de todo individuo y es un derecho fundamental. En la vivienda se desarrollan las diferentes actividades sociales y económicas que permiten mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población. Sin embargo, para el caso de El Salvador, la proporción de familias que no poseen ingresos suficientes para optar a un hábitat o que viven en situación de vulnerabilidad requiere mayor atención. La situación de la vivienda en esta nación centroamericana no es única. En la mayoría de países se han desarrollado políticas sectoriales y un marco institucional que persiguen beneficiar a estos segmentos de la población mediante programas clasificados como “de interés social”.

El propósito de este capítulo es presentar un análisis de las funciones e interacciones que existen entre las diferentes instituciones que regulan e inciden en la política y el marco institucional de la vivienda en El Salvador. También da a conocer los diferentes instrumentos y políticas que han generado los principales actores del sector. Asimismo, se exploran las relaciones entre los sectores público y privado, la sociedad civil —esta última con un sector no gubernamental significativo— y el sector informal.

El capítulo presenta un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) relativas a la política habitacional y sus marcos institucional y regulatorio. Además, hace referencia a temas transversales, en particular: la migración, el género, los riesgos ambientales y la seguridad ciudadana. Las líneas de acción se discutieron en talleres organizados alrededor de este perfil. Estas se resumen en una matriz de acciones en la sección de anexos, al final del documento.

2.2 POLÍTICA DE DESARROLLO NACIONAL Y EL SECTOR HABITACIONAL

2.2.1 Constitución de la República

La Constitución de la República de El Salvador de 1983 contiene varios artículos que tratan de la vivienda y que en la actualidad son la base legal para que el Estado actúe con propiedad en el sector. Uno de los apartados más importantes es el artículo 119:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Los artículos 102 y 103 reconocen y garantizan el derecho a la propiedad privada en función social. En el artículo 105, el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá, por ningún concepto, reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad se establece; para el caso, es de 245 hectáreas¹. El artículo 106 se centra específicamente en la expropiación, la cual procederá únicamente por causa de utilidad pública o de interés social, precisamente para destinarse a la construcción de viviendas. Por último, en materia territorial, en sus artículos 203 y 206, la Carta Magna delega a la administración municipal y a la nacional la ejecución nacional, regional y local de planes de desarrollo.

Estos principios constitucionales están articulados a los expresados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, instancia

que ha subrayado que “el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, ya que El Salvador —al ser parte de los firmantes de tales acuerdos— posee una responsabilidad general en asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todas las personas.

2.2.2 Plan y estrategia nacionales (2010)

El GOES lanzó su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014 como una herramienta para conducir y asegurar una coherencia y una coordinación de las acciones gubernamentales. La estrategia de intervención para alcanzar los objetivos y metas planteados ha definido cinco acciones principales: (a) el SPSU y las políticas sociales estratégicas (salud, educación y vivienda); (b) el Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo (SFFD); (c) las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales; (d) la estrategia de desarrollo productivo; y (e) los programas y proyectos prioritarios. El GOES ha definido áreas prioritarias dentro de las cuales se destaca “la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social”².

El SPSU contempla cuatro programas para el sector vivienda. El programa bandera Casa para Todos prevé la ejecución de 5,000 viviendas anuales (25,000 en total)³ que, comparada con el crecimiento vegetativo que implica una demanda anual de al menos 12,000 hogares, sin tomar en cuenta el déficit cuantitativo existente. Al poner en perspectiva el crecimiento vegetativo en relación con la oferta, un lotificador ha sido capaz de producir un promedio de 16,000 lotes anuales, el mayor urbanizador y productor privado de viviendas ha ejecutado 4,000 unidades por año y una de las mayores ONG de vivienda ha llegado a producir o mejorar 2,348 unidades anuales.

Las tres instituciones autónomas que apoyan los programas e iniciativas sectoriales son: el FSV, el FONAVIPO y el ILP. En el año 2011 el FSV otorgó 6,279 créditos y el FONAVIPO concedió 6,146. El grueso del crédito del FSV ha sido para la adquisición de vivienda nueva, mientras que el FONAVIPO ha facilitado fundamentalmente créditos de mejoramiento habitacional en atención al déficit cualitativo. A través de la red de Cajas de Crédito, Bancos de los Trabajadores y otras instituciones autorizadas, el FONAVIPO facilita créditos para la adquisición de un lote y la introducción de servicios básicos. Históricamente el FONAVIPO ha otorgado un promedio de 3,500 subsidios por año. El ILP ha logrado legalizar un promedio de 10,000 lotes anuales en los últimos seis años, aunque esto represente únicamente una regularización jurídica.

Las estrategias, los programas y los planes pueden desarrollarse siempre que exista una fuente de fondos adecuada. A nivel ministerial, el VMVDU dispone de una partida presupuestaria de poco más de US\$2 millones para su operación y otros US\$4 millones para inversión, además de créditos o de donaciones de organismos multilaterales. El FSV cuenta con una partida presupuestaria de US\$22.4 millones para su operación y de US\$106.9 millones para inversión. El FONAVIPO cuenta con una partida presupuestaria de US\$109.2 millones, incluyendo US\$30.3 millones de endeudamiento público. En el caso del ILP, cuenta una partida de US\$500,000 para realizar sus operaciones de legalización.

2.2.3 Políticas habitacionales

Uno de los primeros esfuerzos gubernamentales en materia de política social fue la fundación de la Junta Nacional de Defensa Civil y el Programa Mejoramiento Social en el año 1933. Estos fueron creados con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población salvadoreña, incluyendo la vivienda. En 1949 se elaboró el primer diagnóstico habitacional a nivel nacional. Desde la Constitución de 1950 hasta la actualidad, el Estado ha apoyado el desarrollo del sector habitacional con el objetivo de proveer un hábitat adecuado a un mayor número de familias, en particular las de menores ingresos. Así fue como en 1951 se creó el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) para ejecutar programas habitacionales unifamiliares y multifamiliares, y en el mismo año se aprobó la LUC. En 1963, se creó la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV). Después, en 1973, se estableció el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y el FSV.

La participación activa de las ONG comenzó a crear nuevos modelos habitacionales que introdujeron normas asequibles, la participación de las familias y la producción social del hábitat. Tal es el caso de FUNDASAL, creada en 1968, la cual ha jugado un importante papel como ejecutora de nuevos conjuntos habitacionales y de mejoramiento de barrios, y como realizadora de estudios sobre el acceso al suelo, la infraestructura, la vivienda y el equipamiento de los sectores de menores recursos. FUNDASAL publicó en 1978 un diagnóstico habitacional: La vivienda popular urbana en El Salvador, en el cual identificó y cuantificó los submercados habitacionales urbanos como los denominados mesones, los edificios multifamiliares, las lotificaciones y las diversas modalidades del IVU y la FNV. Posteriormente, surgieron la FUSAI y HPH, ambas en 1992. Estas ONG ejecutan programas e investigaciones innovadoras para lograr viviendas asequibles para las familias de menores ingresos.

En materia urbanística se dieron avances con la propuesta de la primera estrategia de urbanización para el área y la región metropolitana de San Salvador, a través del Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador (conocido como METROPLAN 80) en 1969. Este planteaba la creación de una estructura institucional para ejecutar esa estrategia y una política para asistir a los grupos de menores ingresos, así como la legalización progresiva de las lotificaciones ilegales, lo cual no tuvo seguimiento.

Luego de superar la guerra civil a principios de los años noventa, las instituciones que se dedicaban al desarrollo de viviendas sufrieron reestructuraciones significativas con la desaparición de la FNV en 1980, el IVU en 1991 y del SAP, y las cotizaciones de patronos y trabajadores al FSV en 1998. Por otro lado, se crearon el FONAVIPO en 1991 y el ILP⁴ en 1990 para la legalización de terrenos.

Los terremotos de 1986 y 2001 causaron estragos cuya magnitud impactó una gran parte del territorio nacional, lo que evidenció la vulnerabilidad del país y su impacto en el sector habitacional, en particular en las familias de más bajos ingresos. Se estima que los daños del terremoto de 1986 fueron equivalentes a 25% del PIB (CEPAL, 1986) y los de los dos sismos ocurridos en 2001 fueron equivalentes al 9.5% del PIB (CEPAL, 2001). A estos eventos habría que agregar el impacto en el parque habitacional que tuvo el huracán Mitch (1998) que afectó severamente a 59,000 hogares y la tormenta tropical Ida (2009) que afectó a 1,487 hogares, así como la tormenta tropical Stan y la erupción simultánea del volcán de Santa Ana (Ilamatepec) en 2005. Tales eventos generaron nuevas prioridades por parte del Estado en cuanto al diseño y la planificación territorial, así como respecto a la prevención de desastres y a la vulnerabilidad socioambiental.

Ese giro estatal obedeció a las apuestas habitacionales que se han desarrollado en diferentes países de la región, en los cuales, antes de emprender reformas económicas con orientación de mercado, se llevaron a cabo políticas de financiamiento habitacional dirigidas a los sectores de más bajos ingresos. El Estado definía las características de las viviendas a construir, sus precios y los mecanismos de asignación entre los beneficiarios potenciales, y participaba directamente en el financiamiento. El sector privado participaba en el desarrollo de urbanizaciones y vivienda, siguiendo los lineamientos gubernamentales.

Después de los Acuerdos de Paz en 1992 y luego de las reformas económicas en los años noventa, se diseñaron nuevas políticas de vivienda de interés social orientadas a estimular el mercado privado ante la poca eficacia en

la construcción directa por parte del Estado. Con esto se inició la aplicación de un nuevo modelo de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional basado en el mercado. En este modelo, el gobierno juega un rol facilitador con el objeto de que el sector vivienda pueda competir con los demás sectores de la economía en la asignación de recursos privados (González Arrieta, 1999).

Dentro de los mecanismos que rigen este modelo habitacional se destacan: (a) el subsidio habitacional directo a las familias, (b) el establecimiento de requisitos de ahorro previo u otros aportes en función del precio de las viviendas y los niveles de ingreso de los beneficiarios y (c) el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten el acceso y reduzcan el riesgo con respecto a la capacidad de pago de los demandantes. Algunos ejemplos de este nuevo tipo de mecanismos financieros son los fondos de garantía, la titularización, el desarrollo del mercado secundario de vivienda de interés social y el *leasing* habitacional. En la actualidad también se desarrollan programas de mejoramiento de barrios, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza urbana, al mismo tiempo que contribuyen a la gobernabilidad de las ciudades. En la tabla 1 se describe la evolución de los diferentes acontecimientos que han marcado la historia de la política habitacional salvadoreña.

2.2.4 Cambios recientes en la política habitacional

El órgano rector de las políticas de vivienda en El Salvador es el VMVDU, el cual tiene las funciones de: (a) diseñar las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos para producir vivienda para la población de bajos ingresos; y (b) operar junto a los gobiernos municipales, el ILP, el Centro Nacional de Registros (CNR), el FSV y el FONAVIPO.

El VMVDU vela por el cumplimiento de las normas relacionadas a: (a) autorización de proyectos de desarrollo urbano y rural, exceptuando al AMSS; (b) legalización de la tenencia en propiedad para la vivienda de la población de bajos ingresos; (c) planificación urbana y territorial del país; (d) fomento del financiamiento habitacional; (e) facilitación de obras, servicios y equipamiento comunitario a los segmentos de población de bajos ingresos; y (f) normalización y control en la producción de materiales de construcción y soluciones habitacionales.

El VMVDU tiene la responsabilidad de la planificación y el desarrollo territorial y ha generando planes de desarrollo para los catorce departamentos del país. Este vice ministerio fomentó la aprobación de la LODT⁵. De acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo, el gobierno ha planificado cambios significativos en los programas

Tabla 1. Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional

Área	1930–1935	1935–1945	1945–1950	1950–1955
Política			1950. Se decretó nueva Constitución que modificó el esquema liberal al Estado promotor del bienestar público.	1951. Se creó la DUA. 1951. Se aprobó la LUC.
Social	1933. Se creó la Junta Nacional de Defensa Social, para contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población.		1951. Se creó el IVU para ejecutar proyectos habitacionales de carácter social. 1951. Se creó el ICR, responsable de asentamientos y vivienda rural.	
Económica	1934. Se creó el Banco Hipotecario de El Salvador.			
Territorial				1954. DUA elaboró el primer Plan Urbano de San Salvador.
Programas			1949. Se elaboró el primer diagnóstico habitacional.	
Área	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1975
Política	1955. Se reformó la Ley de Creación del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (1881) 1956. Se reformó la LUC.	1961. Se aprobó la Ley de ANDA.		1972. Se reformó la LUC.
Social			1968–70. Se creó FUNDASAL.	
Económica		1961. Se creó COPLAN y CONAPLAN. 1963. Se fundó la FNV y las AAP.		1973. Se creó el FSV. 1975. Se creó el INPEP.
Territorial	1955. Se aprobó la Ley de Planes Reguladores.		1969. Se elaboró el METROPLAN 80.	
Programas				

sociales y ha focalizado su acción en cuatro rubros principales:

- a. *Promoción de vivienda social.* Promover el acceso a una vivienda digna y reducir los déficits cualitativo y cuantitativo, por medio del Programa Casa para Todos, entre otros.
- b. *Mejoramiento integral de asentamientos precarios urbanos.* Mejorar las condiciones de las familias en los AUP por medio de inversiones de infraestructura básica, espacios comunitarios, equipamiento urbano, obras de mitigación de riesgos y legalización de propiedades.

Tabla 1. Cronología de leyes, programas e iniciativas sobre la política habitacional (continuación)

Área	1975–1980	1985–1990	1990–1995	
Política		1990. Se creó la OPAMSS.	1991. Se reformó la LUC. 1991. Se creó el Registro Social de Inmuebles.	
Social	1978. FUNDASAL publicó La vivienda popular urbana de El Salvador.		1992. Se creó el ILP.	
Económica			1991. Reapareció la FNV. 1992. Se creó el FONAVIPO.	
Territorial		1981. Planes urbanos para Santa Ana, San Miguel y Sonsonate.	1992. METROPLAN 2000.	
Programas				
Área	1995–2000	2000–2005	2005–2010	2010–2012
Política	1997. Se creó el MARN.	2000. El VMVDU elaboró una política de vivienda.	2005. El VMVDU elaboró otra política de vivienda.	2011. Se aprobó la LODT. 2012. Se aprobó la LELPUH.
Social				
Económica				
Territorial		2004. Se elaboró el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNODT.	2007. Se elaboró la política para el PNODT.	
Programas	1999. Se inició el programa PNODT.	2003. Se ejecutó el Programa de Vivienda Fase I.		2010. Se ejecutó el Programa de Vivienda Fase II.

Fuente: Elaboración propia.

- c. *Política de reconstrucción.* Beneficiar a las familias afectadas por desastres naturales y en zonas de alto riesgo ambiental.
- d. *Desarrollo y ordenamiento territorial.* Contribuir a la construcción de viviendas que ayuden a disminuir el déficit habitacional y promuevan la sustentabilidad.
- El VMVDU ha definido tres programas claves para el período 2010–2014:
- a. *Mejoramiento de Pisos.* Reemplazar pisos de tierra por pisos de cemento en viviendas con paredes y techos en buenas condiciones. La meta es atender a 10,000 familias en 32 municipios catalogados como de extrema pobreza, con una inversión de US\$10 millones. Ha alcanzado un impacto de 3.17% del déficit cualitativo actual.
- b. *Vivienda y Mejoramiento Integral de AUP.* Su meta es alcanzar a 13,000 familias en 17 municipios de extrema pobreza, con un impacto en el 4.11% del déficit cualitativo estimado en 315,918 unidades. En este programa se proyecta una inversión de US\$77.5 millones.
- c. *Vivienda Nueva.* Tiene una meta de 25,000 viviendas en todo el país. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, la participación del sector público alcanzará solo 2,207 unidades con una inversión de US\$90.6 millones.

Adicionalmente a estos, existen otros programas complementarios para el mismo período:

- a. *Vivienda en Altura*. Es un programa dirigido a familias en alto riesgo y condiciones de hacinamiento. Cuenta con un monto de US\$1.7 millones.
- b. *Legalización de Tierras*. En el período 2009–2010, el ILP entregó 15,779 escrituras, con lo que superó la cifra proyectada de 10,065 de esos documentos legales.
- c. *Mercado de Lotificaciones*. Norma al sector de lotificaciones por medio de la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional (LELPUH), aprobada por la Asamblea Legislativa en marzo de 2012.
- d. *Ciudades Integradas*. Beneficia a familias afectadas por los siguientes eventos: tormenta tropical Stan, erupción del volcán Ilamatepec y enjambre sísmico del departamento de Ahuachapán, para atender a 625 viviendas in situ y en nuevos asentamientos organizados, con un monto de US\$12.3 millones.
- e. *Afectados Tormenta Tropical Ida*. Inspecciones y construcción de viviendas temporales y permanentes a través de la Gerencia de Reconstrucción y Manejo de Riesgos del VMVDU, con un monto de US\$18 millones.
- f. *Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Promueve la descentralización de capacidades de gestión territorial, la asociatividad municipal por medio de oficinas técnicas en las regiones de La Libertad, La Paz y El Trifinio.
- g. *Programa Piso y Techo*. Otorga subsidios para mejorar las condiciones habitacionales de la población.
- h. *Programa de Vivienda Fase I y Fase II*. Mejora comunidades urbanas precarias con financiamiento del BID.

En los programas financiados por el BID: FONAVIPO, FSV, ILP, BANDESAL, FISDL, ANDA y gobiernos locales. El MARN y las alcaldías participan por medio de inspecciones y permisos para lotificaciones. Estos se complementan con las siguientes iniciativas del VMVDU:

- i. *Calificación de Proyectos de Interés Social*. Evalúa proyectos de acuerdo a requisitos técnicos para que aquellos gocen de los beneficios de pertenecer a esta categoría.
- j. *El Salvador: País de Propietarios*. Viabiliza la inscripción legal de las propiedades de los beneficiarios en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca. Desde su inició en los años noventa, ha beneficiado a más de 31,000 familias.

El FONAVIPO promueve los siguientes programas habitacionales dirigidos a las familias de bajos recursos con ingresos máximos de cuatro salarios mínimos mensuales:

- a. *Contribuciones y Subsidios*. Consiste en un aporte estatal en dinero o especie a las familias de bajos ingresos, con el objetivo de facilitar el acceso a una vivienda de interés social. De 1992 a 2011 se beneficiaron 63,039 familias con un monto de US\$115.17 millones.
- b. *Créditos*. Comprende canalización de recursos para mejora o adquisición de vivienda a las familias de bajos ingresos a través de una red de instituciones, como cajas de créditos, bancos y cooperativas. Entre 1992 y 2011 se concedió un monto de US\$329.30 millones para un total de 126,347 créditos familiares.
- c. *Casa para Todos*. Complementa la estrategia para reactivar la economía, crear fuentes de empleo y proporcionar vivienda digna a las familias de más bajos recursos. Ejecuta seis proyectos donde existe una mayor demanda de vivienda de interés social y pretende la construcción de 25,000 viviendas nuevas.
- d. *Gestión Social*. Realiza operaciones de comprobación de requisitos de las familias: levantamiento de censos, estudios socioeconómicos y verificación de la elegibilidad para optar a una contribución. La Unidad de Gestión Social ha atendido a 10,263 familias.

El FSV ha desarrollado los siguientes programas habitacionales:

- a. *Casa para Todos*. Comprende la construcción de viviendas de interés social con precios de hasta US\$28,500 destinadas a familias de hasta cuatro salarios mínimos. Tiene por objetivo dinamizar el sector de la construcción, generar empleo y disminuir el déficit habitacional (tablas 2 y 3).
- b. *Plan Vivienda Cercana*. Brinda financiamiento a salvadoreños en el exterior con diferentes estatus de ciudadanía. Desde su inicio hasta el año 2011, ha facilitado 704 créditos por US\$18 millones. En 2011 otorgó 259 créditos por un monto total de US\$6.62 millones.
- c. *Programa Aporte y Crédito (PAC)*. Atiende a los trabajadores del sector de ingresos variables; del sector de la micro, pequeña y mediana empresa; y de trabajadores independientes. Iniciado en 2008, este programa combina el ahorro previo (aporte) y el crédito, con lo cual se han facilitado 454 créditos por US\$8.3 millones. Durante 2011, se entregaron 159 créditos por US\$2.4 millones.

Tabla 2. Política crediticia del FSV para el sector formal

Destino	Límite de financiamiento	Plazo hasta	Tasa de interés	Prima	Monto a financiar
Adquisición vivienda nueva Programa Casa para Todos	Hasta US\$20,000	25 años	6%	3%	97%
	Más de US\$20,000 hasta US\$28,500	1.1 25 años	7%	5%	95%
1.2	* Para este programa se podrá optar a un subsidio en especie (terreno) proporcionado por FONAVIPO, de al menos el 10% del valor de la vivienda (si se sustituye prima).				

Fuente: Elaboración propia, con datos del FSV.

Tabla 3. Política crediticia del FSV para el sector informal

Destino	Sector y límite de financiamiento	Plazo hasta	Tasa de interés	Prima	Monto a financiar
Adquisición vivienda nueva	Sector informal básico social: hasta US\$20,000	25 años	8%	10%	90%
Programa Casa para Todos	Sector informal micro, pequeño o mediano empresario y profesional independiente: más de US\$20,000 y menos de US\$28,500	25 años	9%	10%	90%

Fuente: Elaboración propia, con datos del FSV.

Programa de Proyección Social. Provee financiamiento a familias vulnerables de escasos recursos económicos sin capacidad de pago para adquirir un financiamiento bajo las condiciones normales y que carecen de vivienda que cumpla con las necesidades básicas de habitabilidad. Se facilita un crédito para adquirir un activo extraordinario más su habilitación hasta por US\$7,500, una prima del 0%, un plazo de hasta 300 meses y una cuota promedia de amortización del crédito de US\$40. En total, se han registrado 373 casos gestionados de los cuales 238 fueron otorgados con un equivalente de US\$1.5 millones.

Los requisitos para aplicar a un crédito en el FSV son: (a) ser trabajador activo con al menos seis meses de aportaciones a cualquiera de los dos sistemas de ahorro para pensiones existentes; (b) tener capacidad de pago para responder a la obligación a contraer; (c) ser sujeto de seguro de vida, o que lo sea un familiar en primer grado de consanguinidad, quien será codeudor y carecerá de vivienda —la persona y su grupo familiar—, excepto para las líneas de financiamiento de Reparación, Ampliación y Mejora, y Construcción y Refinanciamiento.

Como banco de desarrollo de primer piso, el BANDESAL apoya instituciones financieras con líneas de crédito e investigaciones, entre ellas:

- Línea Especial para Vivienda de Interés Social.* Ha destinado US\$25 millones de capital propio para el financiamiento de adquisición, construcción, remodelación y mejora de la vivienda social. Desde agosto de 2010 al 31 de diciembre de 2011, ha colocado US\$13.9 millones, beneficiando aproximadamente a 2,300 familias.
- Línea Especial Casa Propia.* Ha destinado US\$25 millones para la adquisición de vivienda nueva de interés social. De enero a diciembre de 2011, colocó US\$18.74 millones, beneficiando aproximadamente a 1,200 familias.
- Fortalecimiento del Mercado Hipotecario.* Ha destinado US\$185,000 como contrapartida del Programa Vivienda Fase II, apoyado por el BID.
- Programa de Garantías.* Es para respaldar créditos de vivienda de interés social. Este programa pretende emitir garantías a los créditos de vivienda para la remodelación y la mejora de viviendas. Aún no se encuentra en ejecución debido a la falta de asignación de recursos.

El FISDL, dentro del SPSU, destaca los programas Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas, los cuales brindan atención integral a las familias en situación de extrema pobreza y exclusión social. Estos apoyan la introducción de infraestructura eléctrica y de agua y saneamiento, equipamiento

de escuelas y clínicas, y crédito productivo. Otros programas del FISDL relacionados incluyen:

- a. *Rehabilitación y Reconstrucción Ida*. Tiene el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con un costo de US\$5 millones.
- b. *Programa de Alivio a la Pobreza en El Salvador*. El propósito es el fortalecimiento de la oferta de servicios básicos, con un monto de US\$3.9 millones como donación de la Comunidad Europea (CE).
- c. *Programa Apoyo Temporal al Ingreso Ida*. Realiza una serie de acciones de generación de ingresos temporales para la población más vulnerable en 11 municipios afectados por Ida, mediante proyectos comunitarios por un monto de US\$10.43 millones financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).
- d. *Fortalecimiento de Gobiernos Locales*. Busca apoyar financieramente a gobiernos municipales para la ejecución de proyectos estratégicos de servicios básicos, con un costo de US\$32.75 millones.

El FISDL tiene mayor flexibilidad en sus presupuestos y planes de acción, lo que permite una mayor agilidad en sus decisiones. Difiere en gran medida con los fondos disponibles para el VMVDU, los cuales, para 2011, eran de US\$6 millones. De estos, US\$2 millones provienen del fondo general del presupuesto, y el resto, de préstamos externos. El VMVDU representa el 2.9% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP o MOPTVDU), el cual alcanza los US\$208 millones.

2.2.5 Nuevos instrumentos de aplicación de la política

Como parte de la nueva visión en política habitacional, el VMVDU ha propuesto nuevos instrumentos como fuentes de financiamiento. El primero consiste en nuevos impuestos dirigidos al presupuesto del VMVDU. Destacan un impuesto predial, un impuesto a la producción, un impuesto a la vivienda de lujo y un impuesto a las importaciones. El segundo se refiere a la gestión de la propiedad, y para ello se está planificando el impulso a la propiedad individual, a la propiedad colectiva o cooperativa, a la propiedad de uso y a la propiedad por arrendamiento o *leasing*. El tercero consiste en el desarrollo de instrumentos de financiamiento habitacional, el programa de garantías de vivienda de interés social y la iniciativa de inclusión financiera (a través de servicios financieros móviles).

En lo referente a leyes, políticas, reglamentos y manuales técnicos, se tienen planificados los siguientes nuevos

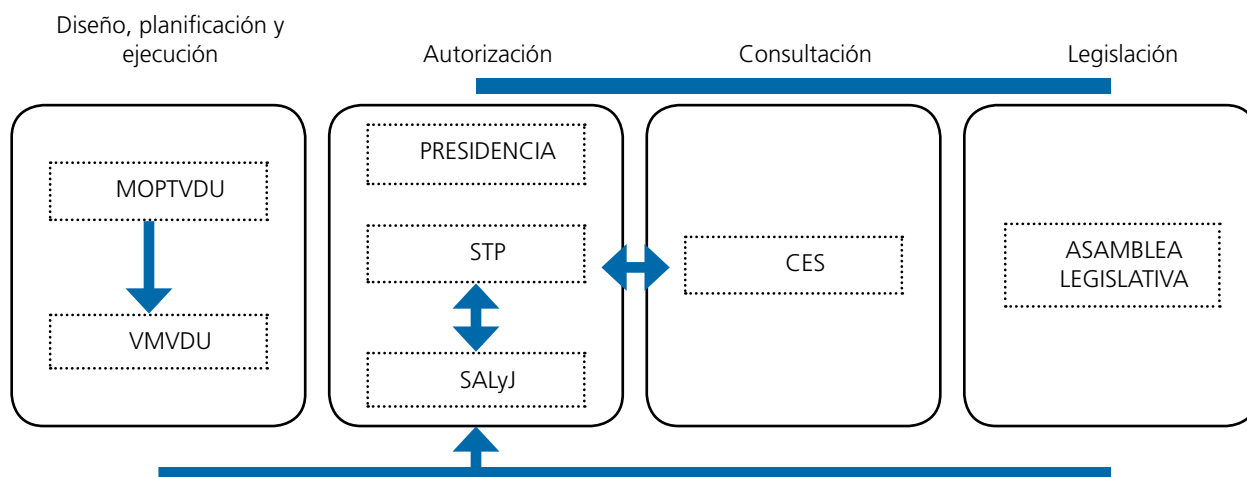
instrumentos e iniciativas: (a) apoyo a la implementación de la LODT, (b) apoyo al desarrollo de la Ley para la Construcción de Vivienda en Altura, (c) modificación a la LUC, (d) modificación a la Ley de Condominios, (e) impulso a la LELPUH, (f) revisión y actualización de la PODT, (g) elaboración conjunta de una política nacional de ordenamiento territorial, (h) elaboración conjunta de una política de suelo, (i) preparación de una política de vivienda, (j) reforma del reglamento vigente sobre la construcción en adobe, (k) elaboración de un manual técnico sobre el reforzamiento de viviendas de adobe existentes y (l) elaboración de propuesta de normas técnicas para los sistemas constructivos de mampostería de bloque de concreto y mampostería confinada de ladrillo de suelo cemento.

2.2.6 Cadena de toma de decisiones

Como institución encargada de formular y dirigir la política de vivienda en El Salvador, el VMVDU es el principal eslabón dentro de la cadena de toma de decisiones del sector y posee las facultades para crear leyes, normativas, programas y planes que permitan dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución sobre el derecho de la población al acceso a una vivienda digna. La cadena de toma de decisiones se compone de las siguientes instancias (véase también esquema 1):

- a. *El MOPTVDU*. Este acuerpa iniciativas y políticas que se pretenda realizar, debido a que el VMVDU se encuentra adscrito a esa cartera.
- b. *Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)*. Es el ente encargado de asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones estratégicas y de facilitar y apoyar a las instituciones del sector público en el desarrollo de sus programas de modernización. La STP juega un papel importante en esta cadena en la valoración de nuevas iniciativas y actúa como enlace con las diferentes instancias gubernamentales que se relacionan en el sector habitacional.
- c. *Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República*. Es la institución encargada de establecer las comunicaciones entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa cuando se requiere la puesta en marcha de nuevos proyectos de ley. Toda iniciativa de leyes o reglamentos debe de ser revisada y avalada por este organismo.
- d. *Consejo Económico y Social (CES)*. Es un órgano de consulta de los diferentes sectores de la sociedad, fundado en la presente administración para servir como un espacio que facilite el diálogo y el consenso entre los diversos sectores de la sociedad, sobre políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. El CES está integrado por representantes de los ámbitos social, sindical, empresarial, académico y gubernamental.

Esquema 1. Diagrama de cadena de toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia.

e. *Asamblea Legislativa.* Es uno de los tres órganos del Estado. Su principal función es la de legislar. Representa una de las argollas finales en la cadena de decisiones, ya que de este órgano deriva toda autorización para el decreto, la modificación y la derogación de leyes. Esto último requiere el aval previo de la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, creada para atender todo lo relacionado con este sector.

2.3 MARCO LEGAL Y REGULATORIO ACTUAL

2.3.1 Relaciones institucionales: nacionales, regionales y locales

La LODT expresa la relación que existe entre las instituciones ejecutivas y los diferentes gobiernos locales y regionales a efectos de la planificación territorial. Destaca la estructura organizativa que el ordenamiento y el desarrollo territorial tendrán para efectos de aplicar y ejecutar esta ley. En el artículo 13 del capítulo II, la ley describe los organismos participantes: (a) el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; (b) los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y (c) los Concejos Municipales y las asociaciones de municipios, que estos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial.

En cada uno se considera a representantes del Órgano Ejecutivo y de las instancias municipales por medio de lo cual se pretende una armonización de los planes y acciones locales y regionales. A pesar de este significativo avance, esta ley no aborda algunos temas claves como: (a) los derechos y deberes en torno a la propiedad inmueble; (b) nuevas formas para que el Estado adquiera inmuebles para fines de interés social; (c) procedimientos para la efectiva distribución de

cargas y beneficios entre propietarios; y (d) formas más estructuradas de participación social en los procesos de planificación de territorio.

2.3.2 Marco legal y regulatorio del sector

Existen tres instrumentos jurídicos principales que regulan las acciones y competencias del VMVDU. Estos son: (a) la Ley de Creación del VMVDU (1979), (b) el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (2008); y (c) la LUC (1951). Esta última se encuentra en proceso de revisión, ya que data de hace sesenta años. De acuerdo al artículo 1 de la LUC:

El Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano será el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la república.

Sin embargo, el andamiaje legal es mucho más amplio, ya que existen diferentes leyes, políticas, reglamentos y manuales, los cuales inciden directamente en el sector. La tabla 4 muestra las diferentes leyes y su marco de actuación.

2.4 INSTITUCIONES Y ACTORES CLAVES

2.4.1 Instituciones nacionales

En la actualidad existen tres niveles de instituciones estatales con mandato sobre el sector de la vivienda, agrupados de acuerdo a la incidencia de esas instancias en la política y los programas de habitaciones: (a) el primer nivel incluye instituciones altamente involucradas en el desarrollo de programas estatales destinados a la vivienda: VMVDU, FSV, FONAVIPO e ILP; (b) un

Tabla 4. Andamiaje del marco legal y regulatorio del sector habitacional

Área	Leyes	Políticas	Reglamentos	Manuales y normas
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Creación del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. • Ley de Medio Ambiente. 		<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento General sobre la Ley de Medio Ambiente. 	
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> • LODT. • LELPUH. 	<ul style="list-style-type: none"> • PODT. 		
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos. 			<ul style="list-style-type: none"> • Norma Técnica para los Sistemas Constructivos de Mampostería de Bloque de Concreto y Mampostería Confinada de Ladrillo de Suelo Cemento
Vivienda e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • LUC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento sobre la Construcción de Adobe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manual Técnico sobre Reforzamiento en Vivienda Adobe
En estudio	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Construcción de Vivienda en Altura. • Modificación a la Ley de Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos (condominios). • ALVIS. 	<ul style="list-style-type: none"> • PODT. • Política de Suelo. 		

Fuente: Elaboración propia con base en información del VMVDU.

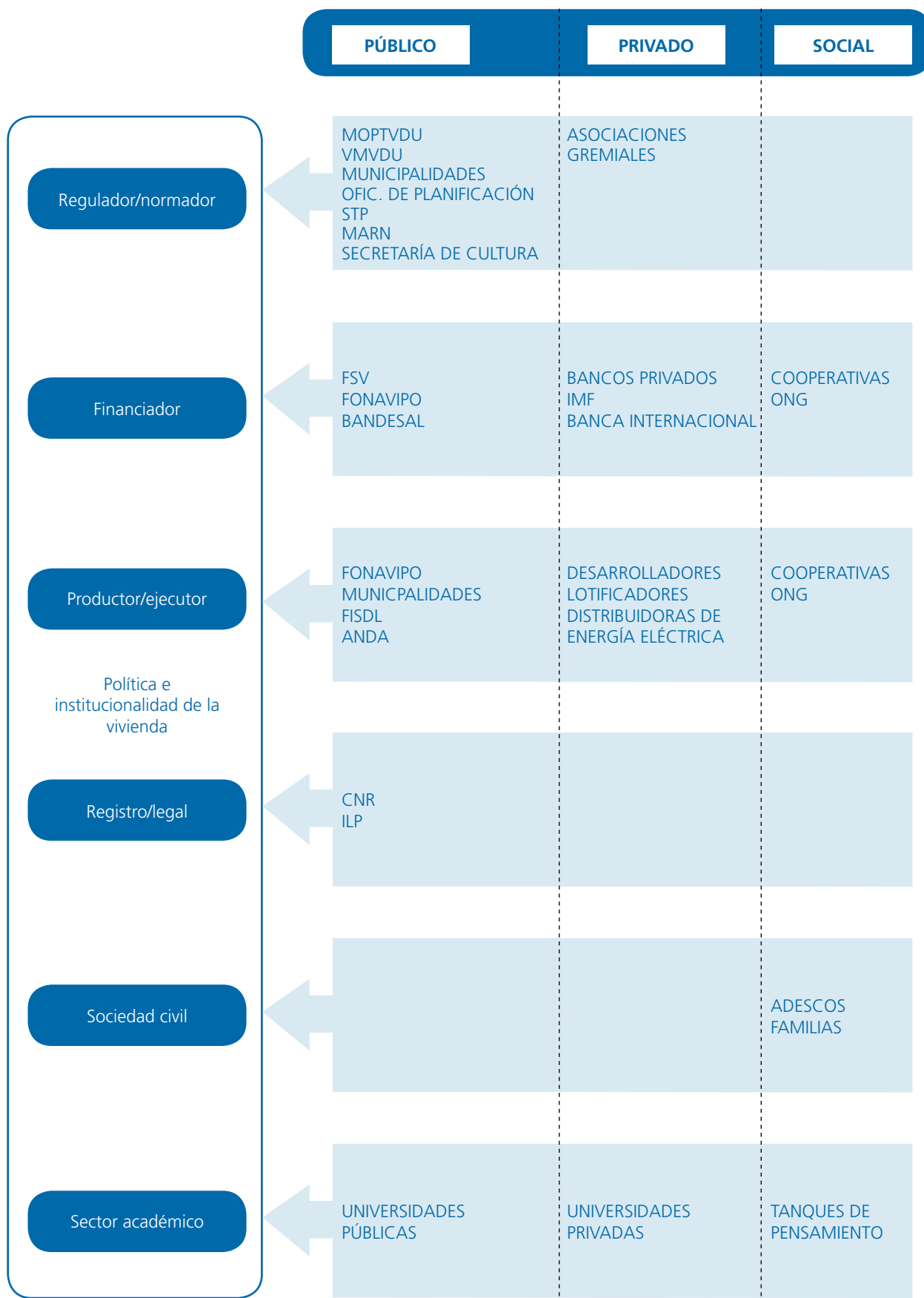
segundo nivel de instituciones estatales influyen por medio de su función de coordinadoras y actúan de forma indirecta pero considerable en el sector: STP, FISDL, CNR y BANDESAL⁶; y (c) un tercer nivel incluye instituciones cuyas atribuciones trascienden al área de vivienda de forma directa o indirecta por la naturaleza de su mandato: ANDA, MARN y municipalidades/alcaldías.

Por otro lado, se encuentran las instituciones comerciales proveedoras de energía eléctrica (DeSur y CAESS, entre otras), de telecomunicaciones (reguladas por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones [SIGET]), etc. En el esquema 2 se presenta la estructura de las organizaciones y su rol activo en el sector habitacional.

2.4.2 Autoridades locales

De acuerdo al Código Municipal de 1986, las municipalidades juegan un rol importante en el desarrollo local y el bienestar de la población. Sus atribuciones son, entre otras: (a) la elaboración, la aprobación y la ejecución de planes de desarrollo local y (b) la promoción y el financiamiento para la construcción o la reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio. Esto sucede siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera. Con el apoyo del FISDL, las municipalidades desarrollan proyectos de infraestructura, sobre todo en comunidades vulnerables (recuadro 1). Existen oficinas de planificación territorial que facilitan el trabajo técnico que deben realizar las municipalidades de acuerdo a la LODT.

Esquema 2. Participación de las instituciones nacionales en el sector habitacional



Fuente: Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (DOE-UCA), 2012. Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional.

Por último, se destaca la creación de un ente autónomo de carácter municipal en 1988: la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) que reúne catorce concejos municipales de San Salvador y de La Libertad. Como organismo metropolitano de planificación, la OPAMSS sobresale como una de las pocas instancias técnicas con ámbito metropolitano en Centroamérica.

Recuadro 1. Ejemplos de participación de las municipalidades en proyectos de infraestructura

De acuerdo a la evaluación del Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Programa Vivienda Fase I ejecutado por el VMVDU, la participación que han tenido las municipalidades en este proyecto ha sido fundamental para llevar a cabo las intervenciones habitacionales.

En el caso de la reconstrucción de un nuevo asentamiento organizado en el municipio de Tepetitán, San Vicente, se identificó que el acompañamiento de la municipalidad fue fundamental en el desarrollo de esta intervención que fortaleció: (a) la experiencia del personal de la Alcaldía para la elaboración de las carpetas técnicas; (b) la realización de acciones complementarias, como la nivelación de los terrenos, para la construcción de las viviendas; y (c) la participación de promotores sociales que residen en la zona, lo que ayudó a garantizar el aporte de las familias y el cumplimiento de tiempos establecidos.

En el caso del mejoramiento de barrios en el municipio de San Marcos, departamento de San Salvador, de igual forma el apoyo municipal contribuyó a la efectividad de los procesos para la elegibilidad de los asentamientos, la recopilación de la información y la aceptación de compromisos por parte de las comunidades beneficiarias del proyecto.

Fuente: Elaboración propia con datos del VMVDU.

Las municipalidades también han facilitado iniciativas de legislación por medio de ordenanzas que resaltan el derecho a la vivienda en general y el derecho a la vivienda de comunidades históricamente marginadas como la población indígena. Tal es el caso del municipio de Nahuizalco, en función del cual se aprobó en 2010 la Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas Asentadas en el Municipio de Nahuizalco⁷ cuyo objetivo es promover el desarrollo integral de los aspectos económico, social y cultural, y la participación efectiva en el ejercicio de los derechos

civiles y políticos de las comunidades indígenas de esa demarcación municipal. Se destaca la protección del derecho a la tierra como medio para el desarrollo económico, social y cultural.

2.4.3 Academia, ONG y sociedad civil

Es reconocida la participación activa que han tenido en el sector de la vivienda las ONG, la academia y la sociedad civil por medio de estudios, propuestas y proyectos habitacionales. Esto ha contribuido al debate y a la ejecución de proyectos pilotos sobre la vivienda de interés social, que han influido de manera significativa en las políticas y normas del sector. Se destacan las siguientes:

a. *FUNDASAL*. Es una ONG que inició sus actividades en 1968 como resultado de un desastre natural: el desbordamiento del río Acelhuate en San Salvador. Después de tres años de impulsar proyectos piloto de 30 a 500 viviendas de desarrollo incremental y participativo, y ajustados a la capacidad de pago de las familias de menos ingresos, FUNDASAL obtuvo dos préstamos del BM para ejecutar un programa de escala nacional con el fin de beneficiar a 12,000 familias. Este programa fue ejecutado entre 1974 y 1983; fue complementado con programas de desarrollo comunitario, de producción artesanal y de microcrédito.

Con financiamiento de iglesias y gobiernos europeos, desde 1985 la fundación comenzó a ejecutar proyectos de mejoramiento de barrios urbanos, entre los cuales se destacan Los Manantiales y Las Palmas en San Salvador. Desde su fundación, ha ejecutado 292 proyectos y ha beneficiado a 50,000 familias. FUNDASAL ha publicado un sinnúmero de estudios sobre diversos aspectos del sector, participación ciudadana, normas urbanísticas y materiales de construcción, entre otros. La investigación *La vivienda popular urbana en El Salvador* se destaca como el primer diagnóstico habitacional. Además, ha apoyado la constitución de la CONAPO, organización que se describe más adelante.

b. *FUSAI*. Es una ONG creada en 1993 para apoyar en parte la inserción de los repatriados y desplazados durante el periodo de la posguerra (1992–1999). Ha enfocado sus esfuerzos en la población que forma la base de la pirámide a través de la generación de proyectos de vivienda e infraestructura, para los cuales se apoya en el acompañamiento financiero. En el periodo 1999–2011, el Fondo Pro Habitat (FPH), creado por FUSAI con el apoyo de la cooperación sueca ejecutó 13,009 unidades habitacionales, de las cuales 2,176 son viviendas en nuevos asentamientos; proveyó 1,718 servicios básicos a lotes y 226 a viviendas individuales in situ, y

ha otorgó 8,889 créditos individuales para vivienda. Destacan los siguientes tipos de crédito: (a) compra de vivienda nueva o usada, (b) construcción de vivienda y compra de lote con garantía hipotecaria y (c) mejoramiento de vivienda, ampliación o introducción de servicios básicos. Los créditos para construcción y mejoramiento de vivienda cuentan con asistencia técnica constructiva gratuita.

- c. *Un Techo para Mi País (Techo)*. Es una ONG de origen chileno que funciona en 19 países latinoamericanos, cuya misión es la de proveer vivienda a los sectores más vulnerables. Hasta el año 2011 habían mejorado 2,200 viviendas en más de cien comunidades.
- d. *UCA*. A partir de los años noventa, en el sector académico, la UCA ha tenido mayor presencia en el campo habitacional mediante la generación de investigaciones sobre vivienda y desarrollo territorial. Ha participado activamente en las iniciativas de leyes para el sector habitacional. Cabe destacar el “Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional”, elaborado en 2012.
- e. *HPH de El Salvador*. Es una ONG internacional establecida en El Salvador en 1992. Ejecuta programas habitacionales, tanto de vivienda nueva como de rehabilitación o ampliación, siempre acompañados con asistencia técnica constructiva y voluntariado internacional. Su trabajo radica en el desarrollo de proyectos integrales, educación financiera, defensa de causa para una vivienda adecuada y atención a desastres naturales. Acompaña sus programas habitacionales con proyectos de salud pública, microempresas, gestión de riesgos y valores comunitarios (recuadro 2). En sus primeros veinte años, esta organización ha desarrollado una serie de proyectos que han beneficiado desde su entrada en operación a un aproximado de 13,000 familias.

Recuadro 2. Proyecto de HPH en El Salvador

HPH desarrolló el Proyecto Construyendo Sueños en Santiago de María, municipio ubicado al oriente de El Salvador. El proyecto es producto de un esfuerzo entre la ADESCO, la municipalidad y HPH, instancias que han planificado realizar un proyecto integral para 400 familias que estaban alquilando cuartos en mesones que fueron destruidos durante los terremotos de enero de 2001.

Dado que estas familias no contaban con terreno propio, no fueron elegibles para ser

beneficiadas con los proyectos de construcción de vivienda post-terremoto. Este proyecto comprende diferentes acciones como la tenencia segura de la propiedad (a través de un título legal de su parcela), infraestructura urbana, vivienda, equipamiento social y desarrollo comunitario.

El financiamiento del proyecto a las familias se da bajo la modalidad de crédito-subsidio, debido a que las 400 familias son de escasos recursos económicos y no pueden pagar el costo completo de la solución habitacional. Todas las familias contribuyen con ayuda mutua para desarrollar la construcción de las viviendas y el equipamiento social.

- f. *CONAPO*. Es una organización de pobladores de primer nivel formada en 2008, que ha logrado converger las diferentes representaciones de la sociedad civil en el sector habitacional. Ha enfocado sus esfuerzos en promover la Ley Especial de Vivienda de Interés Social (ALVIS), la cual, hasta 2013, se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa. Como ONG, la CONAPO ha tenido una injerencia en el debate nacional para el desarrollo de un hábitat equitativo de la sociedad.
- g. *Otras organizaciones*. Se pueden destacar a varios centros de investigación del desarrollo económico y social no gubernamentales, como: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Estos centros han contribuido de manera significativa al debate nacional con la elaboración de estudios sectoriales, propuestas de ley y estrategias de desarrollo nacional, y en algunos casos, como asesores de iniciativas y defensa de derechos. Como resultado del trabajo desarrollado por estas fundaciones, el país cuenta con una trayectoria de debate de políticas públicas que de manera directa han influido en el desarrollo económico y social del país.

2.4.4 Sector privado

El sector habitacional siempre ha mantenido una activa participación de la empresa privada salvadoreña, por su intervención en la producción de suelo urbano, de infraestructura, de nueva vivienda y de mejoramiento o ampliación del parque habitacional. El sector privado también participa en el debate sobre el sector habitacional por medio de sus representantes en las instituciones

públicas responsables de los planes y programas que lleva a cabo el gobierno en pro de la vivienda.

En el sector construcción se destaca la asociación gremial CASALCO, creada en 1964. Esta asociación tiene como objetivo principal velar por los intereses de la industria de la construcción, así como contribuir y participar en las reformas del marco regulatorio del sector de la construcción. Es uno de los gremios que más participación activa sostiene en el tema habitacional. Aglomera dentro de sus asociados a representantes de proveedores y distribuidores de materiales, desarrolladores de vivienda y contratistas generales. Está representada en varias juntas directivas de las principales instituciones de gobierno (FONAVIPO, ANDA, FSV, BANDESAL) y funciona como mediadora con los distintos sindicatos de trabajadores de la industria de la construcción, particularmente en las negociaciones de los salarios.

Más recientemente, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) ha participado de manera consultiva en el proceso de aprobación de la LELPUH y la LODT. De igual forma, es la principal promotora para que pueda ser aprobada la Ley de Intereses Preferenciales. Cabe mencionar otras asociaciones dentro del sector que son actores activos en el tema habitacional, tales como la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Construcción (ISC).

2.4.5 Sector informal

De acuerdo a Hernando de Soto, el sector informal se refiere a “aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”⁸. En el caso de El Salvador, el sector informal habitacional se documentó inicialmente en 1968 como parte del diagnóstico del METROPLAN 80. Se estimó que las llamadas colonias ilegales proveían una creciente proporción de la oferta habitacional del sector informal seguido por el llamado sector de mesones y, en menor escala, los tugurios.

En 1975, FUNDASAL elaboró el estudio denominado *La vivienda popular urbana en El Salvador* basado en una muestra de 745 hogares en colonias ilegales, mesones y tugurios ubicados en cinco ciudades, analizando características socioeconómicas y habitacionales⁹. El estudio documentó que los mesones constituían un 37% de la muestra, las colonias ilegales un 20% y los tugurios un 12%, o sea un 69% del parque habitacional en las cinco ciudades. En el 2008, FUNDASAL elaboró otro estudio denominado *Asentamientos precarios urbanos* en el cual se identificó a 191 lotificaciones

ilegales en 32 ciudades, proporcionando un parque de 16,166 viviendas¹⁰. El estudio registró 566 comunidades marginales con 47,551 viviendas, muchas de estas sujetas a riesgos de deslizamientos e inundaciones, y limitadas con pocos espacios públicos recreativos.

En 2010, con el patrocinio del Lincoln Institute for Land Policy (LILP), se elaboró un caso de estudio sobre un lotificador en El Salvador. En la actualidad existen aproximadamente 28 empresas dedicadas a la lotificación de tierras agrícolas en el país y están congregadas en la ALES. En 2012, por iniciativa del VMVDU, se aprobó la LELPUH como un instrumento para atender la situación de irregularidad jurídica, comercial, ambiental y urbanística de dichas lotificaciones. La meta es lograr legalizar hasta 300, 000 lotes. Esta cifra representa casi el 22% del parque habitacional actual¹¹. En síntesis, como en otros países de la región, las comunidades del sector informal han jugado un papel significativo en la oferta habitacional urbana.

2.4.6 Organismos Internacionales

Los organismos internacionales han apoyado al sector habitacional a lo largo de las últimas cinco décadas. Se destaca el papel del BID, el BM, el BCIE, la USAID, la cooperación europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este apoyo ha sido fundamental, proporcionando asistencia técnica, apoyando estudios y prestando recursos en el sector habitacional.

Desde la década de los cincuenta, el BID fue una fuente importante de financiamiento del sector, apoyando la construcción de vivienda urbana unifamiliar y multifamiliar del IVU. A lo largo de los 41 años que duró su gestión, el IVU logró construir y adjudicar aproximadamente 31,382 viviendas urbanas en todo el país. En 1977, el BID apoyó un estudio denominado *Proyecto de desarrollo urbano*, en el que se involucró a varias agencias gubernamentales para su ejecución¹², con el fin de orientar esfuerzos en las áreas deficitarias en materia de vivienda. Entre los años 2003 y 2010, el BID aprobó dos préstamos al sector denominados Vivienda Fase I (concluido) y Vivienda Fase II (en proceso) que apoyan el mejoramiento de asentamientos urbanos con un total de US\$140 millones. Con el último préstamo se ha planificado beneficiar a más de 25,000 familias con la mejora de vivienda y la regularización de 40,000 lotes.

En los años setenta, el BM apoyó por medio de FUNDASAL uno de los primeros proyectos a nivel mundial denominados “lotes con servicios”. Mediante el primer préstamo de US\$7.5 millones y un segundo préstamo de US\$8.5 millones, el BM apoyó la expansión

de esta fundación, ejecutando proyectos habitacionales por medio de esfuerzo propio y la ayuda mutua para 15,000 familias en cuatro ciudades. El objetivo fue lograr llegar a las familias en los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos. Como complemento a estos proyectos, el BM patrocinó varios estudios del sector urbano en El Salvador y apoyó la evaluación de impacto de los proyectos habitacionales de FUNDASAL.

El BCIE apoya esfuerzos del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Urbanos (CCVAH) para generar mecanismos de financiamiento sostenible y una política de desarrollo territorial que contribuya a mejorar el desarrollo sostenido. El PNUD ha apoyado varios estudios del sector vivienda, entre ellos el de asentamientos precarios urbanos, mencionado anteriormente y ejecutado por FUNDASAL, así como el estudio nacional sobre pobreza urbana como base para expandir el Programa Comunidades Solidarias a los asentamientos urbanos en todo el país. Actualmente apoya la elaboración de una nueva medición de la pobreza multidimensional.

El Programa Conjunto de Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles (PC) —apoyado por las agencias PNUD, ONUDI y ONU-Habitat— está contribuyendo a la formación de mecanismos a través de mercados inclusivos en la cadena de valor de la vivienda que permitan reducir el déficit habitacional. Se han aprobado algunas leyes importantes que permitirán contribuir a la política habitacional como resultado de este apoyo.

2.4.7 Costos y duración de procesos en producción de vivienda

Debido a que la autorización de nuevos proyectos habitacionales en el país no se encuentra centralizada en una sola institución, todos los procesos y trámites se deben realizar mediante diferentes gestiones en una diversidad de instituciones. En el esquema 3 se muestra el proceso de los trámites y autorizaciones para la ejecución de un proyecto habitacional. Se puede observar que desde su concepción estos trámites pueden demorar en caso extremo hasta dos años. Dependiendo de la magnitud del proyecto, estos tiempos pueden ser menores. El mayor cuello de botella para proyectos habitacionales se encuentra asociado a los trámites y aprobaciones por parte del MARN.

Con relación a los costos o pagos generados para las aprobaciones en las diferentes instituciones, se ha estimado que estos pueden alcanzar hasta un 3.5% del valor de la inversión. Con respecto a la proporción de costos administrativos en la producción de vivienda, se estima en un 30% del 15% que representan los costos de administración del proyecto (tabla 5).

2.4.8 Pasos para la adquisición de vivienda

En el esquema 4 se muestran los pasos involucrados en los procesos para la adquisición de una vivienda cuando esta ya ha sido comercializada por el constructor. Estos trámites generalmente son realizados por el beneficiario de la vivienda y toman un plazo promedio de cuarenta días para completarlos, los cuales pueden depender de la ubicación geográfica en que esté localizada la vivienda. Para la cuantificación de los costos de los trámites por servicios en las diferentes instituciones, se ha valorado dos tipos de inmuebles. Los valores pueden variar entre un 2% y un 2.2% del valor de la vivienda, tal como se muestra en la tabla 6.

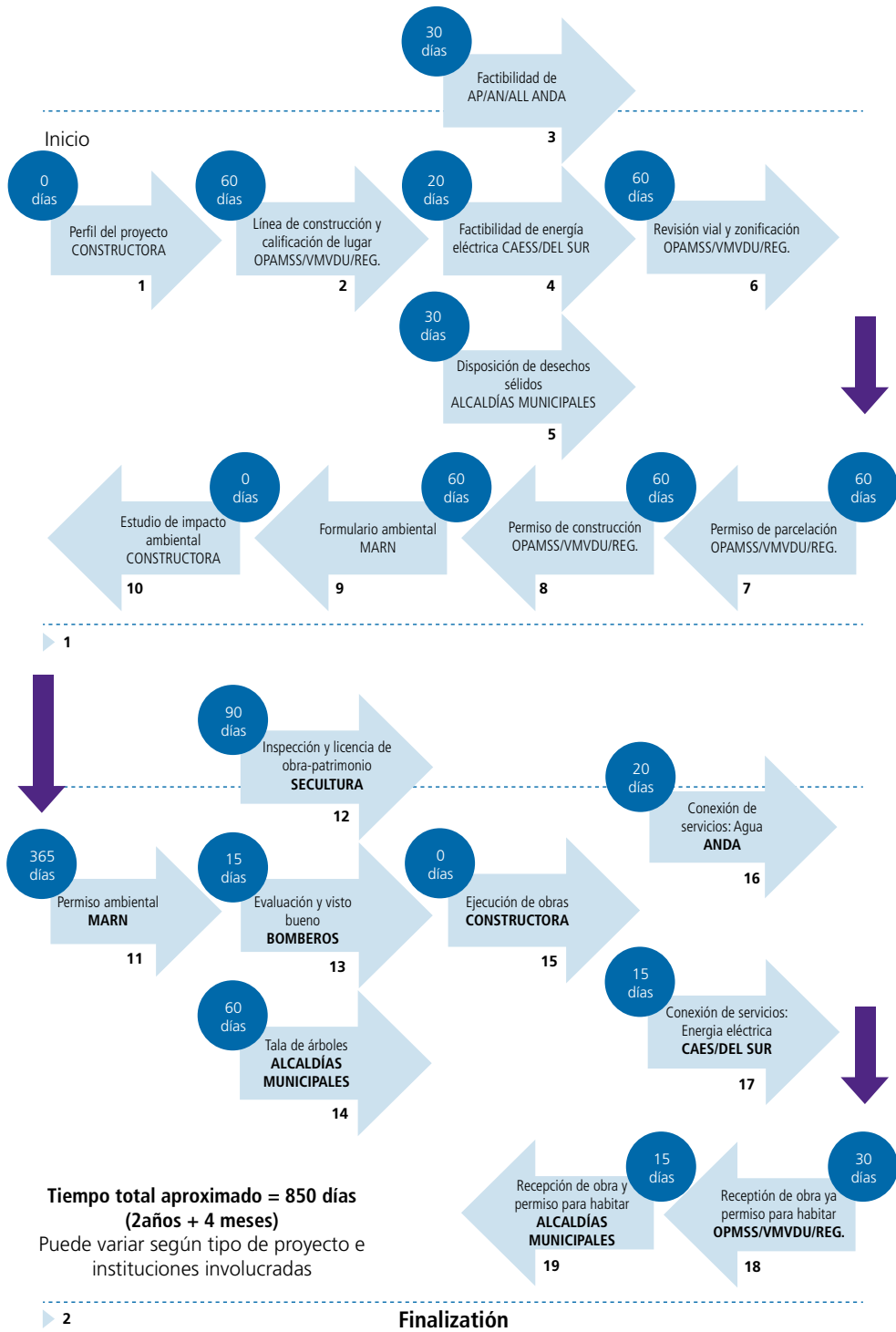
Estos precios coinciden con el análisis efectuado por el BID¹³, en el cual se concluye que para San Salvador los costos legales vinculados con la construcción de una vivienda representan un 2% del valor del inmueble. Sin embargo, este estudio estima que el plazo que se demoran los trámites para la ejecución de un proyecto habitacional es de aproximadamente noventa días.

2.5 ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DE POLÍTICAS Y MARCOS INSTITUCIONALES

Fortalezas

- a. Se cuenta con el VMVDU como ente rector especializado que coordina el ordenamiento y el desarrollo territorial, así como el sector de la vivienda y asentamientos humanos, lo que permite la existencia de una relación positiva con las diferentes oficinas regionales de planificación territorial para la incorporación oportuna de planes y programas destinados a la vivienda e infraestructura básica.
- b. Existe una gran experiencia acumulada en la ejecución de proyectos e investigaciones sobre la vivienda social que han sido un modelo en la región. Esto ha permitido la apertura para la consulta de los diferentes sectores económicos y sociales, de los planes y programas de suelo, vivienda e infraestructura.
- c. Se ha desarrollado una capacidad técnica en formulación y actualización de normas de vivienda y en proyectos experimentales con materiales de construcción alternativos. Esto ha permitido la realización de cambios y mejoras en el marco legal, con el propósito de realizar una atención más adecuada hacia los sectores vulnerables de la población.
- d. Existe un gran número de operadores del sector privado que, con y sin el apoyo del sistema de financiamiento gubernamental, proveen lotificaciones, urbanizaciones y vivienda en gran escala, lo que sobresale en Centroamérica.

Esquema 3. Duración del proceso de producción de viviendas



AP: agua potable; AN: aguas negras; ALL: aguas lluvias; REG: planes regionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes instituciones.

Tabla 5. Costos de producción de viviendas

COSTOS PARA LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE UNA VIVIENDA

Valor de venta del proyecto	\$53,000.00	24 UNIDADES=	\$1272,000.00
-----------------------------	-------------	--------------	---------------

DATOS PARA EL ANÁLISIS

24 viviendas unifamiliares

Area total del terreno = 24,831.27m²
equivalentes a 9,912.72v²

Area de construcción por unidad
habitacional 6833m²

Area lote tipo = 111m² eq. 158.82v²

Precio promedio de venta = \$53,000.00

Precio de m² de construcción =
US\$475.00c/m²

Precio por v² de terreno = US\$129.35c/
m²

Precio terreno rustico asumido =
US\$32.34c/v² = US\$223,540.08

Gasto estimado por trámites de aprobación	\$44,896.79	3.5%
---	-------------	------

Gastos trámites investigación preliminar, inspección, arras, promesa de venta, plano topo	\$1,200.00	3%
---	------------	----

SERVICIO	TASA	UNIDAD	Monto a pagar
----------	------	--------	---------------

Gastos trámites investigación preliminar, inspección, arras, promesa de venta, compra plano topográficos CNR (costo aproximado en US\$)	Suma Global	Suma Global	\$1,200.00
---	-------------	-------------	------------

TASAS DE OPAMSS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS	\$5,929.33	13%
---	------------	-----

SERVICIO	TASA	UNIDAD	Monto a pagar calculado para el proyecto
----------	------	--------	--

Para construcciones y parcelaciones habitacionales en general:		m ²	\$4,831.27
--	--	----------------	------------

Calificación del lugar	\$0.03	m ² área total de terreno	\$164.26
------------------------	--------	--------------------------------------	----------

Línea de construcción	\$0.05	m ² área total de terreno	\$241.56
-----------------------	--------	--------------------------------------	----------

Factibilidad de drenajes de aguas lluvias	\$0.05	m ² área total de terreno	\$222.24
---	--------	--------------------------------------	----------

Revisión Vial y Zonificación	\$0.08	m ² área total de terreno	\$386.50
------------------------------	--------	--------------------------------------	----------

Revisión de planos para otorgamiento de:		M ²	\$1,680.00
--	--	----------------	------------

Permiso de construcción y/o reparación, remodelación, reconstrucción mayor de 25m ²	\$0.60	m ² área total de terreno	\$1,008.00
--	--------	--------------------------------------	------------

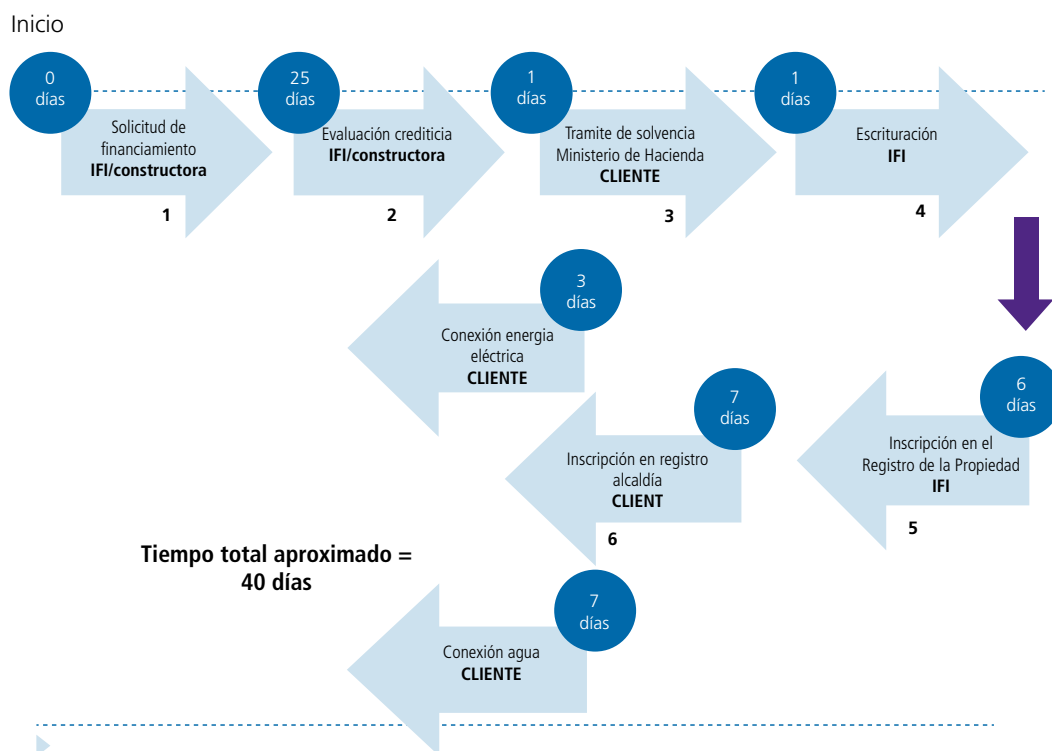
Permiso de urbanización	\$0.30	m ² área total de terreno	\$1,449.38
-------------------------	--------	--------------------------------------	------------

Tabla 5. Costos de producción de viviendas (continuación)

Recepción de obras de construcción	\$0.60	m ² área total de terreno	\$1,008.00	
Recepción de obras de urbanización	\$0.30	m ² área total de terreno	\$1,449.38	
TOTAL PAGOS EN OPAMSS			\$5,929.33	
TASA DE ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS			\$3,273.40	7%
Inscripción en el Catastro Municipal de Escrituras de Cualquier Naturaleza en donde se enajenen bienes inmuebles por cada inscripción \$0.50 por cada mil del valor del inmueble según se declare en la escritura	\$1,117.67	Suma global	\$1,117.67	
Compra de terreno			\$13.41	
Solvencia Inscripción Terreno			\$3.50	
24 ventas por cada una de las viviendas (y requiere solvencia municipal)			\$76.32	
Gestión del trámite para la emisión de solvencia municipal			\$3.50	
para permiso de parcelación	\$3.50		\$3.50	
para permiso de construcción	\$3.50		\$3.50	
para desmembración o inscripción proyecto en catastro municipal	\$3.50		\$84.00	
para permiso de habitar	\$3.50		\$84.00	
para conexión agua y energía	\$3.50		\$84.00	
PUBLICIDAD				
Vallas publicitarias (pago por instalación de valla)			\$200.00	
Pagos certificaciones, fiestas patronales entre otros				
PERMISO DETALA				
Permiso de tala de árboles en proyectos urbanísticos, por cada árbol			\$1,600.00	
TOTAL PAGOS EN ALCALDÍA MUNICIPAL			\$3,273.40	
PAGOS POR TRÁMITES EN ANDA			\$17,271.70	38%
Inspección cualquier conexión	\$12.92	Suma global	\$12.92	
Factibilidad y aprobación de planos	\$0.07	m ² área total de terreno	\$327.56	
Entronque o conexión zona urbana	\$167.88	Suma global	\$167.88	

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes fuentes.

Esquema 4. Duración de los procesos para la adquisición de viviendas



Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes fuentes.

Tabla 6. Costos de trámites para la adquisición de una vivienda

Valor de la vivienda: \$40,000.00

Costos	Valor en US\$	Porcentaje	Porcentaje respecto al valor de vivienda
Escritura de compraventa (honorarios de abogado)	\$200.00	22.84%	0.50%
Comisión por trámite de inscripción	\$25.00	2.86%	0.06%
Impuestos de transferencia (Ministerio de Hacienda [MH])	\$342.86	39.16%	0.86%
Derechos de inscripción de la propiedad en el CNR*	\$25.20	2.88%	0.06%
Derechos de inscripción de la hipoteca en el Registro de Propiedad CNR**	\$15.20	1.74%	0.04%
Inscripción del inmueble en alcaldía	\$21.00	2.40%	0.05%
Conexión eléctrica	\$78.49	8.96%	0.20%
Conexión AP	\$167.88	19.17%	0.42%
TOTAL	\$875.63	100.00%	2.19%
1.1	1.2	1.3	1.4
Derechos registrales anotación preventiva***	\$8.86	1.5	1.6
1.7	1.8	1.9	1.10

*Cuando el valor es inferior a \$28,571.43 es exento de impuesto.

**Este valor representa hipoteca cerrada; si es abierta, el valor corresponde a: US\$18.00.

***En caso de ser vivienda usada, este valor se incrementa.

Fuente: Elaboración propia con datos de diferentes instituciones (CNR, OPAMSS, ANDA).

Oportunidades

- a. Existe una amplia gama de instrumentos de cooperación técnica y disponibilidad de recursos financieros internacionales de entidades multilaterales, con el fin de mejorar la estructura, las políticas, los programas y los planes para la inversión en vivienda urbana y rural.
- b. Los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior continúan enviando remesas que mayormente se destinan a consumo; sin embargo, una parte creciente de las remesas (13%) se dirige a la inversión en el mejoramiento del parque habitacional.
- c. Se ha iniciado el proceso de la descentralización del ordenamiento territorial, así como de la modernización del Estado. Se continúan fortaleciendo los gobiernos municipales y la sociedad civil.
- d. Según el proceso lanzado por el VMVDU, la meta es que la nueva política de vivienda sea más que una política de gobierno y se convierta en una política de Estado.

Debilidades

- a. El marco regulatorio existente es anticuado y disperso, y mezcla funciones de diferentes instituciones. Esto es resultado de contar con un número considerable de leyes que se encuentran obsoletas, como la LUC, que no están acordes a las necesidades que demanda el mercado habitacional.
- b. Debido a la escasez de recursos destinados por el Gobierno Central, falta mayor integración de los planes de desarrollo del sector, lo que resulta en una planificación inadecuada del largo plazo.
- c. Se refleja una capacidad técnica limitada del personal operativo de las instituciones, sobre todo en los procesos de autorización de licencias de urbanización y construcción. Esto desincentiva a los sectores productivos y genera plazos más largos de autorización que acarrear costos adicionales que finalmente afectan los precios en la oferta habitacional.

Amenazas

- a. Los cambios en la administración pública alteran las políticas habitacionales diseñadas para contrarrestar de manera sostenible el déficit existente, poniendo en riesgo la continuación de programas y planes.
- b. El aumento en los riesgos ambientales ya sea por sismos o por los agudos efectos del cambio climático limita la actuación y la adaptación oportuna del gobierno en materia de políticas que permitan una adaptación adecuada y sostenible ante tales eventos.
- c. La falta de una coordinación de la gestión pública da cabida a que exista una incertidumbre en la gobernanza de los poderes del Estado (Ejecutivo,

Legislativo y Judicial), lo cual limita la adopción y la puesta en marcha de nuevas políticas en materia habitacional.

2.6 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS, VIOLENCIA URBANA Y OTROS

Parte de las políticas del GOES es dar un sólido enfoque de equidad de género, de igualdad de oportunidades y de trato respetuoso y responsable entre hombres y mujeres¹⁴. En el año 2011 se aprobó el Decreto N.º 645 sobre la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en el que, en su artículo 33, destaca:

El Estado deberá garantizar los mecanismos necesarios a fin de evitar cualquier tipo de discriminación, en la adquisición de inmuebles para vivienda, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres.

Asimismo deberá crear programas especiales para facilitar el acceso a la vivienda a las mujeres cuando son las únicas responsables del hogar y destinar como bien de familia el inmueble para la vivienda.

El Salvador es uno de los países con mayor población viviendo en el exterior. De acuerdo a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), un tercio de la población vive fuera (2.3 millones de personas). El aporte que la diáspora ejerce en la economía local es tan fundamental que casi un 90 % del presupuesto de la nación equivale al flujo de las remesas que se envían. Dado este entorno, las políticas públicas dirigidas a este sector han incrementado en los últimos diez años. Es por eso que se creó el Vice ministerio para salvadoreños en el Exterior, exclusivo para la atención de la ciudadanía salvadoreña en el extranjero.

En materia de riesgos ambientales, El Salvador se encuentra en el primer lugar del índice de riesgo climático (CRI, por sus siglas en inglés) de los países más afectados para 2009, de acuerdo al estudio realizado por la ONG German Watch¹⁵. Estos datos ponen en evidencia que la vulnerabilidad del territorio por efectos del cambio climático ha progresado constantemente.

En vista de lo anterior, el país ha adoptado una serie de cambios en las políticas para la prevención de desastres. En 2012 se lanzó la Política Ambiental y de Reducción de Riesgos, que retoma aspectos importantes para el sector habitacional. Entre estos elementos, se destaca una ponderada consideración de los riesgos potenciales en los proyectos urbanísticos. Esto será una exigencia en los estudios de impacto ambiental de esos proyectos

y de los planes locales de ordenamiento territorial. Un segundo aspecto reconoce que para las familias en asentamientos precarios en ubicaciones inseguras y de mucha peligrosidad se han diseñado políticas de vivienda dirigidas a su reubicación progresiva en lugares más seguros.

La situación de seguridad ciudadana es uno de los temas importantes identificados por la población en las múltiples encuestas que se realizan. Este fenómeno social ha alcanzado dimensiones considerables en la agenda política del país y ha dado paso a que organismos multilaterales tomen atención a este tema

y hagan recomendaciones para que se instalen políticas públicas de prevención y convivencia ciudadana con el fin de disminuir los efectos de este problema¹⁶. En el caso de los desarrollos habitacionales ejecutados por instituciones públicas, estas han iniciado un proceso de implementación de un modelo de convivencia ciudadana y seguridad, con el fin de evitar que la parte social de estas comunidades sea susceptible a estos riesgos. Es necesario adoptar el tema de convivencia y seguridad ciudadana, así como los observatorios para la prevención del delito (mapeo de riesgo) en las normativas de los gobiernos y de las municipalidades.



Foto 1. XXXV Reunión de Ministros de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la región. Diciembre de 2011.
Fuente: Archivos VMVDU.



Foto 2. Entrega de Plan de Desarrollo Territorial para la Subregión Metropolitana de San Salvador. Junio de 2011.
Fuente: Archivos del VMVDU.

NOTAS FINALES

1. Hace una excepción a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas.
2. Según se establece en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014, del Gobierno del presidente Mauricio Funes.
3. En nota publicada en El Diario de Hoy del miércoles 13 de febrero del 2013, la CASALCO estima que apenas se construirán cinco mil viviendas.
4. En Decreto Ejecutivo N.º 16 del 31 de enero de 2012, se cambió el nombre de Instituto Libertad y Progreso a Instituto de Legalización de la Propiedad.
5. Decreto N.º 644 del 11 de marzo de 2011, Diario Oficial N.º 143, Tomo 392.
6. Antes Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).
7. Diario Oficial N.º 126, Tomo 392, del 6 de julio de 2011.
8. Definición adoptada por el Instituto Libertad y Democracia del Perú, organización fundada por De Soto.
9. Las variables socioeconómicas incluyeron: migración, tamaño y composición familiar, edad y género, niveles educativos, participación en organizaciones, ingreso familiar y per cápita, ocupación y empleo, y gastos familiares. Las variables habitacionales incluyeron: tenencia del suelo y de la vivienda, proceso de adquisición y financiamiento, proceso constructivo, participación familiar, costo del lote y de la construcción, pagos mensuales relativos a la vivienda, movilidad residencial, relación con el propietario o lotificador y satisfacción con la vivienda.
10. De acuerdo a datos del VMVDU, en su Sistema de Información de Lotificación se registra, entre legales e ilegales, un total de 934 lotificaciones con 175,493 lotes.
11. Según el V Censo Nacional de Vivienda de 2007 (DIGESTYC, 2008), el país contaba con un parque habitacional de 1,360,000 unidades.
12. Para mayor información, se puede consultar este vínculo: http://www.worldbank.org/en/country/elsalvador/projects/all?qterm=&lang_exact=English&os=20
13. En su investigación Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe.
14. Programa de Gobierno 2009–2014.
15. De acuerdo con el Global Climate Risk Index 2011, después de realizar un análisis anual durante los últimos diecinueve años, El Salvador aparece en la posición 17.
16. El gasto público para el 2010 alcanza los US\$766 millones equivalentes al 3.46% del PIB, de acuerdo a fuentes como AECID, SICA y PNUD

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR HABITACIONAL

3.1 INTRODUCCIÓN

El financiamiento es uno de los principales vínculos dentro de la cadena de valor del sector de la vivienda tanto para nuevas unidades como para la adquisición y mejora de estas. Las condiciones del financiamiento se vuelven un detonante para la dinamización y la movilización de capitales al mercado de bienes raíces e impacta el desarrollo del sector vivienda.

En este capítulo se realiza un análisis de la incidencia de flujos económicos que tiene el sector financiero hacia la vivienda, tanto para el sector formal como para el informal, este último representado en su mayoría por la población de menores ingresos, tradicionalmente asociada a limitaciones en el acceso a las oportunidades de financiamiento en condiciones apropiadas.

Se muestra la importancia del financiamiento, partiendo del marco regulatorio y de una revisión de los flujos financieros destinados a la vivienda en sus variadas modalidades. Se realiza una descripción de los actores que participan en su desarrollo y la importancia que estos desempeñan. Dada su incidencia en el sector habitacional, se revisan los programas de subsidio de las instituciones del gobierno y su impacto en el sector vivienda.

El capítulo finaliza con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del sector financiero de la vivienda. Igualmente, se revisan los temas transversales, en particular la influencia que tiene la migración y las remesas en la financiación de la vivienda. En la sección de anexos se detallan las líneas de acción sugeridas para el tema abordado aquí.

3.2 LA ECONOMÍA NACIONAL Y EL SECTOR DE LA VIVIENDA

En los últimos cincuenta años, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento por cápita promedio de apenas

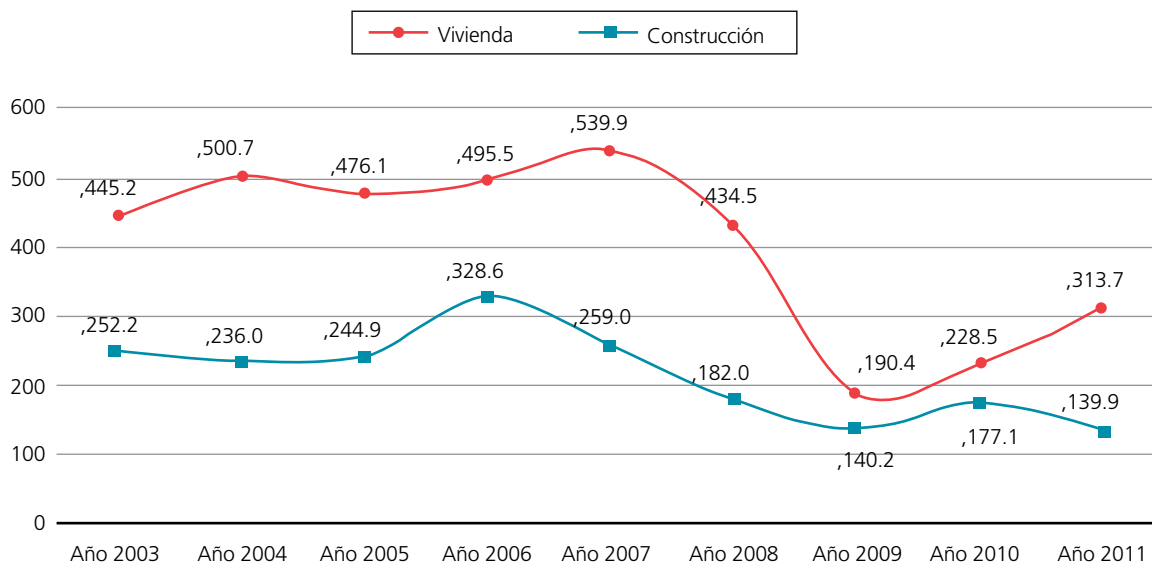
1.1%. Para los años 2011 y 2012, el país se ubicó entre los cuatro países de menor crecimiento de América Latina y el Caribe. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano de El Salvador 2010 (PNUD, 2010), este bajo crecimiento es consecuencia de múltiples factores que han generado desequilibrios macroeconómicos.

Este contexto repercute en los diferentes sectores económicos y productivos del país. De igual forma afecta en el sector vivienda y la construcción, los cuales se han vuelto más vulnerables debido a la crisis financiera global. Como resultado, se han generado políticas crediticias más restrictivas para el desarrollo de la vivienda y su adquisición. En el caso salvadoreño, se suma otro factor importante: la internacionalización de la banca, pasando los activos de la banca nacional a conglomerados financieros internacionales, lo que le da un matiz diferente a las metodologías crediticias.

Entre 2007 y 2012, el país experimentó una caída continua en el crédito para el sector habitacional y, más ampliamente, para el sector construcción. Esta caída ha sido debido a la baja demanda en la adquisición de vivienda nueva y a modificaciones en las políticas crediticias. En el caso de los préstamos a la vivienda, se sufrió una fuerte contracción entre 2008 y 2009, aunque muestra signos de recuperación sin llegar todavía a los niveles que gozaron en años anteriores. El gráfico 1 presenta la tendencia que ha tenido este sector en términos financieros.

El mismo desempeño se puede evidenciar cuando se analiza el PIB, el cual ha mostrado altibajos en los últimos años (gráfico 2). Sin embargo, desde 2007 las cifras de crecimiento han sido negativas, aunque en 2012 se revirtieron y alcanzaron cifras positivas. El Banco Central de Reserva (BCR) destaca que para el tercer trimestre de 2012, señala que la actividad de construcción creció en 1.7%, porcentaje menor en 6.3 puntos porcentuales a la variación anual de 2011 para el mismo período (8%).

Gráfico 1. Créditos de vivienda y construcción (2003–2011). Sistema financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de SSF.

Según los datos, se evidencia la correlación entre el desempeño del sector financiero de la vivienda con la dinámica económica del país. Esto se debe, en gran medida, al arrastre económico que posee el sector vivienda con el resto de sectores productivos, dados los encadenamientos económicos presentes en el sector.

3.3 EL SECTOR FINANCIERO

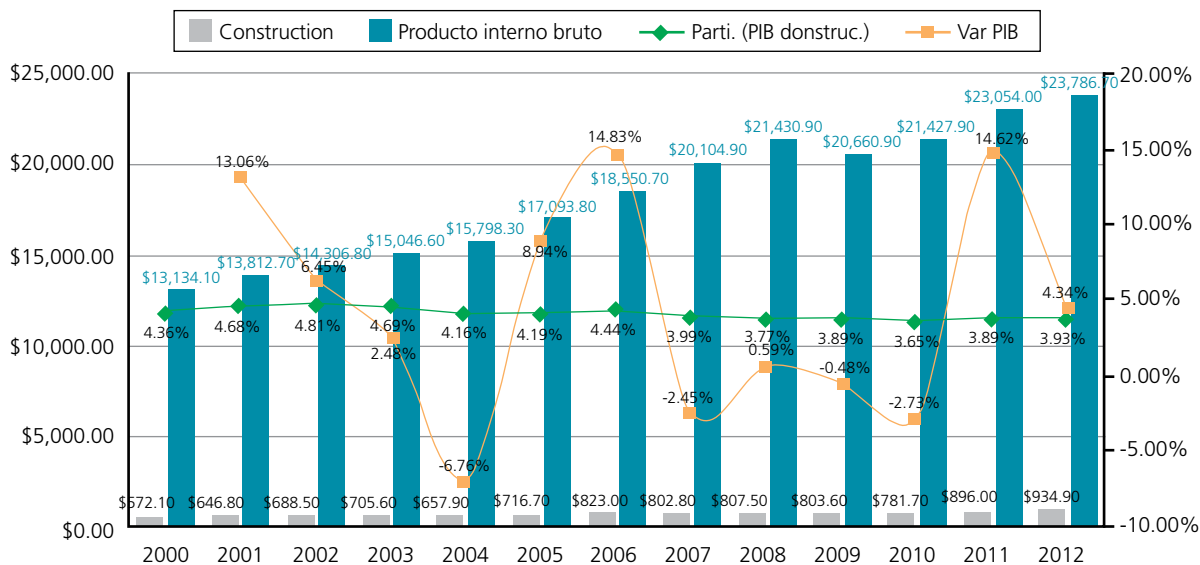
3.3.1 Marco legal y regulatorio del financiamiento habitacional formal

El sistema financiero es posiblemente el sector económico más regulado por el Estado, y posee una dinámica ágil debido, en parte, a su internacionalización en los años

recientes. Como en el caso de otros países de la región, en El Salvador los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo se nacionalizaron en 1980. Diez años después, en 1990, el proceso se revirtió y el GOES puso en marcha la privatización del sector financiero, la cual fue acompañada por diversos cambios legales.

La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador de 1991 incluyó la prohibición de financiar directamente o indirectamente al Estado y la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, quedando estos a merced de las fuerzas del mercado. La Ley de Integración Monetaria de enero de 2001 implantó el uso del dólar estadounidense

Gráfico 2. Comportamiento del PIB nacional y del sector construcción



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCR.

como moneda de curso legal y estipuló que todas las operaciones bancarias y financieras se denominaran en esa moneda.

A partir de enero de 2011, se realizaron reformas en materia de regulación y supervisión del sistema financiero, se promulgó la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y se creó la SSF como una institución de derecho público integrada al BCR. Esta ley faculta a la SSF supervisar el mercado de valores, el sistema de ahorro para pensiones, el sistema de pensiones público y otros sistemas previsionales. El financiamiento habitacional forma parte integral de la oferta financiera que comercializan las diferentes entidades y está sujeta a la aplicación de las diversas leyes y normas del sistema financiero nacional.

Cabe resaltar las cinco leyes que se aplican a las instituciones financieras que participan en el mercado habitacional. La finalidad de esta legislación es propiciar el cumplimiento de los estándares y facilitar una efectiva supervisión que permita una adecuada gestión de los riesgos a los que el sistema financiero está expuesto. Estas leyes son: (a) Ley de Bancos, (b) Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, (c) Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la MYPE Rural y Urbana, (e) Ley de Sociedades de Seguros y (e) Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Adicionalmente, existe una serie de normativas que regulan las operaciones financieras, sobre todo en lo que se refiere a sus procesos contables para los bancos, cooperativas y sociedades de ahorro y crédito¹.

El sector cooperativo no se encuentra regido por la SSF, sino por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), establecido en 1969 como el ente rector². De igual forma y como parte del andamiaje regulatorio y legal, toda organización que presta estos tipos de servicios que estén o no enmarcados en las regulaciones anteriores se registrará por las disposiciones contenidas en el Código de Comercio.

3.3.2 Instituciones financieras que operan en el mercado habitacional: bancos, financieras, empresas estatales

En El Salvador actualmente operan diez bancos privados, dos estatales, cinco cooperativos, dos asociaciones de ahorro y crédito, nueve instituciones públicas de crédito, una sociedad hipotecaria y más de cien cooperativas. Los diez bancos privados son: Banco Agrícola, Citibank, HSBC, G&T Continental, Promérica, Scotiabank, ProCredit, Azteca, Banco de América Central y Banco Industrial, todos de capital extranjero. Los bancos estatales son: Banco Hipotecario y Banco de Fomento Agropecuario. Los cinco bancos cooperativos son: Multi

Inversiones, Banco de los Trabajadores, Izalqueño, Primer Banco de los Trabajadores y Asociación Vicentina. Las dos sociedades de ahorro y crédito son: Credicomer e Integral.

Las nueve instituciones públicas de créditos son: FSV, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSEA), FONAVIPO, Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), BANDESAL, BCR, Instituto de Garantía de Depósitos (IGD), Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN). Todas estas instituciones son supervisadas por la SSF. Dentro del sistema financiero y de forma especial, existe La Hipotecaria como sociedad exclusiva que ofrece los servicios de créditos hipotecarios. Este sistema financiero presenta una oferta diversa de productos a través de líneas de crédito tanto para construcción como para adquisición, mejora o ampliación de viviendas.

Según datos de la SSF, a diciembre de 2012, las entidades supervisadas (bancos privados, públicos y asociaciones de ahorro y crédito) contaban con un saldo de cartera de vivienda por US\$2,192 millones; y en el caso del sector construcción, con US\$373 millones. El saldo para el sector vivienda en las cooperativas era de US\$143 millones, un 13% de su cartera de créditos activos; y de US\$34 millones para el resto del sector de la construcción (2011). Esto indica que existen grandes posibilidades de potenciar el crecimiento del sector cooperativo.

El sector no gubernamental cuenta con más de cien cooperativas, cajas de créditos, asociaciones de ahorro y ONG dedicadas al microfinanciamiento, las cuales conforman una red diversa y amplia, dada su cobertura territorial en el país.

Además del Banco Hipotecario y del Banco de Fomento Agropecuario, el sector público incluye a dos entes especializados en el sector habitacional: FONAVIPO y FSV; y un ente de segundo piso: BANDESAL, descritos en el capítulo anterior.

FONAVIPO se creó como sucesor del IVU y de la FNV para apoyar a las familias de menores recursos, cuyos ingresos mensuales sean inferiores a cuatro salarios mínimos del comercio e industria. Desde su creación en 1992, FONAVIPO ha entregado US\$329.30 millones en créditos y US\$115.2 millones en subsidios, y ha beneficiado a 189,386 familias en 19 años, lo que equivale a 9,968 familias por año. Además apoya créditos para vivienda completa y mejoramiento de vivienda, subsidios para adquisición, escrituración de hipotecas y financiamiento para adquirir terrenos para la

construcción de viviendas. Con el programa de créditos, actúa como banco de segundo piso, aportando recursos a través de una red de 64 instituciones de crédito.

El FSV presenta una cartera de US\$1,870 millones, con un 90% de su distribución a clientes con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos. Además, el FSV ejecuta la entrega de devoluciones por cotizaciones (captación que fue eliminada con el nacimiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones [APF]). Hasta 2011, había traspasado un monto de US\$106 millones. De forma paralela al financiamiento para una casa nueva, sus colocaciones para 2011 fueron de US\$36.2 millones.

El BANDESAL, que sucede al BMI, promueve, con apoyo financiero y técnico, el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los todos los sectores productivos del país. En el sector vivienda, el BANDESAL actúa como instancia de segundo piso, proporcionando recursos a las diferentes instituciones financieras para que puedan otorgar créditos para la producción y mejoras de la vivienda. Con las recientes modificaciones de su ley, se ha establecido el FSG, para otorgar garantías a los diferentes sectores económicos. Esto puede representar una oportunidad para crear un programa exclusivo de garantías para los créditos hipotecarios.

En menor escala y dado el cambio en su estrategia de negocios, al ser una institución de economía mixta, el Banco Hipotecario es un aliado natural para la oferta de créditos hipotecarios para vivienda, aunque con ciertas limitaciones debido a su bajo fondo patrimonial y su focalización en créditos hipotecarios a las micro y pequeñas empresas. Datos de 2012 de la SSF registran en sus activos una cartera de US\$81 millones.

3.3.3 Instituciones microfinancieras, fondos comunitarios, asociaciones de ahorro y mecanismos no convencionales

Una de las principales dificultades para atender y solucionar el déficit habitacional de la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza es la limitada oportunidad de optar a servicios financieros en condiciones apropiadas. En su mayoría, esta población mantiene una economía informal que restringe la verificación de sus ingresos y repercute en la falta de una garantía real (a menudo, por falta de un título de propiedad), lo que limita el otorgamiento del crédito. Aunado a estos aspectos, cabe mencionar que la falta de creatividad del sector financiero privado para atender a la población de menores ingresos es una dificultad que limita la inclusión financiera de esta población.

Partiendo de que la vivienda es un proyecto familiar, una de las soluciones que ha tenido éxito en muchos

países de la región es el apoyo estatal al otorgamiento de un microcrédito en condiciones especiales, con montos y plazos que permitan un endeudamiento de acuerdo a los niveles de ingresos que poseen los hogares. Ello ha permitido iniciar con la construcción de lo básico y que, posteriormente, de acuerdo al cumplimiento de sus obligaciones, puedan seguir ampliando sus viviendas de manera progresiva.

Según los registros que recopila la Revista Micro Enfoque³, en el país operan 15 cooperativas de ahorro y créditos, 16 cooperativas del sistema de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), 15 fundaciones y ONG, 2 instituciones públicas de crédito, 48 Cajas de Crédito del sistema de la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO) y 7 Bancos de los Trabajadores, que realizan servicios financieros por medio del microcrédito. Sin embargo, no todas estas instituciones otorgan crédito para la vivienda, debido a que un alto porcentaje de estas basa su enfoque de negocios en el financiamiento del comercio y de la agricultura.

Conforme a los resultados que muestra la Revista Micro Enfoque para 2010, el crédito destinado a la vivienda alcanzó una cifra de US\$64 millones, con un promedio aproximado de crédito de US\$5,900. Estas cifras muestran que el destino de estos créditos es, en su mayoría, para realizar mejoras o remodelaciones a la vivienda, ya que no son suficientes para la compra de una casa nueva o usada.

Considerando que más del 85% del déficit habitacional es cualitativo y que este se concentra en el 65% de la población en pobreza extrema y en pobreza relativa cuyos ingresos son menores a dos salarios mínimos, es un reto enorme potenciar programas de financiamiento de microcrédito. De esta forma se podrá alcanzar mayores niveles de participación en el mercado financiero de la vivienda.

3.3.4 El papel de las remesas en el financiamiento de la vivienda y mejoras

La población salvadoreña en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, ha crecido de forma continua y significativa en las últimas décadas. En parte, eso es un resultado de los lazos creados entre la generación que emigró durante la guerra desde los años ochenta. De acuerdo al censo económico de los Estados Unidos, en el año 2012, 50.5 millones de hispanos habitan en ese país. Los salvadoreños conforman el cuarto grupo más grande, con 1.6 millones de habitantes⁴. El BM también reporta que el corredor migratorio El Salvador-Estados Unidos se encuentra entre los principales a nivel mundial, ocupando la posición número 22.

A lo largo del tiempo, el país ha tenido una trayectoria ascendente en los ingresos por remesas familiares. En el año 1999, las remesas tuvieron un valor de US\$1.3 mil millones que se triplicaron a finales de 2011 (gráfico 3). Debido a la crisis financiera global, solamente en 2009 se tuvo un crecimiento negativo de remesas, de -9.5%, producto del incremento del desempleo en los Estados Unidos. Esta tendencia en el desempleo significó una pérdida de cerca de 9 millones de puestos de trabajo entre 2008 y 2009. En el caso de los hispanos, a finales de 2009 había 938,000 empleados menos que al cierre de 2007 (BCR, 2011).

Como resultado de estas tendencias, las migraciones y las remesas se han convertido en variables de mayor incidencia en la dinámica nacional, llegando las remesas (US\$3,911 mil millones a 2012) a representar un poco más del 93% del Presupuesto General de la Nación y un 16.4% del PIB nacional.

Las remesas han tenido un impacto significativo en el financiamiento habitacional, especialmente para la vivienda de interés social, debido a que la gran mayoría de los salvadoreños receptores de remesas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. Se estima que casi el 90% de este flujo monetario recibido en remesas es utilizado en el consumo directo de las familias: medicinas, alimentación, vestuario y educación. Después de estos, la prioridad es la vivienda, ya sea su compra, su ampliación o su reparación. Esto se refleja en la encuesta que realizó el Centro de Opinión Pública de la Universidad Francisco Gavidia (UFG) en 2006 sobre el uso y los destinos de las remesas, donde se confirmó que entre el 8% y el 13% de las remesas se utiliza para el pago de vivienda o para la inversión en ella. A través de

su línea Vivienda Cercana⁵, el FSV financió un total de 259 créditos por US\$6.62 millones en 2011.

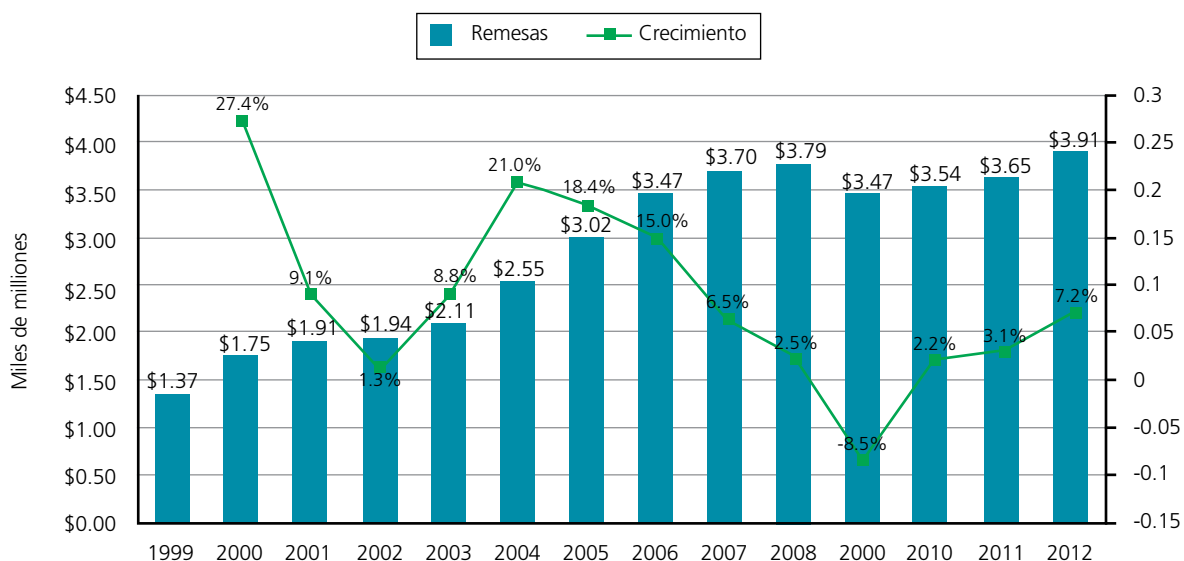
Se tiene poco registro del volumen monetario de remesas que se destina a la inversión en vivienda, ya sea vía el financiamiento de las instituciones financieras o por medio de recursos propios. Sin embargo, se puede realizar una estimación aproximada de acuerdo a los porcentajes antes descritos, los cuales pueden estar movilizándolo un flujo económico aproximado de US\$300 millones para la vivienda. Queda en evidencia que los principales gastos están relacionados a la sobrevivencia de los hogares, y dejan de lado la inversión en negocios, la compra de casas o el ahorro.

3.3.5 Organizaciones no gubernamentales: FUSAI, FUNDASAL, HPH

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el país existe una larga tradición de ONG dedicadas a investigar, apoyar y financiar unidades habitacionales para las familias de menores ingresos, muchas de ellas con la participación activa de la familia y la comunidad. En esta sección se agrega información pertinente sobre la actuación de las tres de mayor tamaño en el sector habitacional, que han contribuido de forma significativa al financiamiento de nuevas viviendas y a ampliaciones de las ya existentes. Estas organizaciones son:

- FUNDASAL. En los últimos 40 años⁶, la fundación ha ejecutado 282 proyectos habitacionales, ha financiado la construcción o el mejoramiento de 44,868 viviendas equivalentes a 1,117 unidades por año y ha beneficiado a 267,650 personas. Esto representa un 3% del parque habitacional. También promueve Credihabitat para la construcción,

Gráfico 3. Evolución de las remesas en El Salvador (1999–2011)



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCR.

la compra o la mejora de vivienda, la compra de lotes o la legalización de terrenos con vocación habitacional y la introducción de servicios básicos. Al cierre de 2009, Credihábitat contaba con un saldo de cartera de US\$1.05 millones.

- b. *FUSAI*. En la actualidad, el patrimonio de FUSAI está invertido en ocho empresas, dentro de las cuales destacan la marca Integral, con presencia en El Salvador, Guatemala y México; y el FPH. Creada por FUSAI, Integral se ha especializado en el microfinanciamiento y el 25% de su cartera se enfoca en el crédito para la compra de vivienda nueva o usada, la construcción de vivienda individual y la compra de lote, así como en el mejoramiento de vivienda y la ampliación o la introducción de servicios básicos. Estos productos llevan un fuerte componente de asistencia técnica. A diciembre de 2011, Integral reportó una cartera en el sector vivienda de US\$14.5 millones. El FPH ha otorgado 8,889 créditos individuales para la vivienda.
- c. HPH El Salvador. Hasta 2012, financió 14,670 soluciones habitacionales y benefició a más de 73,350 personas, con una cartera total de más de US\$21 millones⁷. Dentro de sus programas se destacan el financiamiento para la vivienda, el voluntariado, la atención a desastres, proyectos integrales y la educación financiera. En diciembre de 2010, esta presentaba una cartera de US\$14.9 millones, de los cuales el 9% se destinó para el mejoramiento de la vivienda y el 91% restante se utilizó para la adquisición y la construcción de vivienda in situ. Todo esto ha contado también con el acompañamiento de asistencia técnica.

3.3.6 Mercado de hipotecas: oferta, condiciones de préstamos, disposiciones legales, garantías, derechos de propiedad

La vivienda es uno de los activos familiares caracterizado por ser un bien duradero y, generalmente, el más importante, cuyo precio es muy superior a los ingresos de los potenciales demandantes. Por esta razón, la adquisición de vivienda puede resultar viable únicamente mediante la oferta de recursos financieros de largo plazo a través de un préstamo hipotecario. Esto permite amortizar en el tiempo el peso que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar, logrando la viabilidad para que las familias puedan adquirir ese bien. No obstante, tales créditos plantean el reto, desde la perspectiva de riesgo, de cómo hacerlos viables financieramente desde el punto de vista de sus plazos y de la administración del riesgo en que incurrir.

Para abordar el tema de la disponibilidad de financiamiento hipotecario a largo plazo, es conveniente realizar una segmentación de la oferta, teniendo en

cuenta la disponibilidad de pago de la población beneficiaria, lo cual dependerá en parte de la clasificación de la actividad productiva en la que participa. Esto es determinante para establecer sus posibilidades de acceso al financiamiento, ya sea por el sistema financiero tradicional, las instituciones financieras públicas, las microfinancieras o las ONG ya mencionadas. En el caso de que la familia posea ingresos menores a dos salarios mínimos, las posibilidades de ser sujeta de crédito para una vivienda completa son muy difíciles.

Sin embargo, existen otros factores determinantes en el mercado hipotecario. Una porción de la oferta para préstamos hace parte de otra serie de requisitos, dentro de los que destacan: garantías reales, condición de empleo que posea la persona solicitante (si pertenece al mercado formal o informal) y tenencia legal de su propiedad, la cual debe estar inscrita en el catastro nacional. Dentro de la oferta de los bancos, destacan los créditos para compra de vivienda nueva y usada, de lote o de terreno, y para construcción, remodelaciones y refinanciamientos. En el caso del FSV su oferta de crédito es más amplia (apartado III.3.2).

A fin de conocer diversas perspectivas y contextos con los que opera el mercado financiero hipotecario nacional, la tabla 7 refleja las diferentes condiciones o requisitos que se manejan para estos créditos, y se considera a los bancos, el FSV, las microfinancieras y una empresa no bancaria que se dedica exclusivamente al crédito hipotecario.

3.3.7 Prácticas actuales de financiamiento: volúmenes, desembolsos y carteras

Si bien el mercado de crédito hipotecario de El Salvador ha tenido sus limitaciones a lo largo de su historia, como resultado de los Acuerdos de Paz en enero de 1992 se puso en marcha el Plan de Reconstrucción Nacional que incluyó un programa de estabilización macroeconómica, así como el fortalecimiento del sistema financiero y de sus entes de control. Este programa adoptó políticas de prevención de riesgo en el sistema financiero basadas en las mejores prácticas internacionales.

El desarrollo de instrumentos financieros especializados en la generación y la captación de fondos para el financiamiento de largo plazo no se ha profundizado tan grandemente en el país. Como ejemplo se pueden mencionar los fondos que provienen de recursos propios o de las diferentes casas matrices que inyectan capital para este financiamiento. Otro ejemplo es la inversión de títulos en la bolsa de valores y la captación de recursos por parte del público. El 96% del volumen de estas captaciones alcanza un vencimiento de apenas un año⁸, lo que genera un descalce en los plazos de estas operaciones. Esto también responde al grado de liquidez

Tabla 7. Oferta financiera para créditos de vivienda

Institución características	Bancos	FSV	IMF	La Hipotecaria
Sector formal				
Prima (<i>down payment</i>) %	10%	3–10%	5–15%	10%
Plazo	30 Años	30 Años	3 Años – 25 Años	30 Años
Monto mínimo	\$10,000.00	N/A	\$200.00	N/A
Monto máximo	N/A	\$75,000.00	\$25,000.00	\$120,000.00
Garantía	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros
Tasa de interés	Desde 6.95%	6%–9.25	Desde 12.00%	Desde 6.75%
Comisiones	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	N/A	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	Por otorgamiento
Seguros	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños
Edad máxima	69 años	69 años	69 años	69 años
Estabilidad laboral	1 año comprobable	6 meses comprobables	6 meses comprobables	1 año comprobable
Otros	Empleados, profesionales por cuenta propia, empresarios salvadoreños	Trabajadores adscritos a los sistemas de pensiones público y privado, o al sistema provisional de la Fuerza Armada (IPSFA); residentes legales en el exterior, personas que reciben remesas o ingresos provenientes de empresas en el extranjero	Crédito orientado a facilitar el acceso a vivienda propia a los micro y pequeños empresarios, y a empleados de bajos ingreso	Ser empleado de empresa privada o institución pública
Evaluación de pago	Capacidad de pago para responder a la obligación de contratar	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar	Comprobar que posee una fuente de fondos para el pago de sus cuotas	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar
Sector informal/ingresos variables				
Prima (<i>down payment</i>) %	N/A	10%	5%–15%	N/A
Plazo	N/A	25 Años	3 Años – 25 Años	N/A
Monto mínimo	N/A	N/A	\$200.00	N/A
Monto máximo	N/A	\$75,000.00	\$25,000.00	N/A
Garantía	N/A	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	Hipoteca abierta sobre el inmueble. Cesión de pólizas de seguros	N/A

Tabla 7. Oferta financiera para créditos de vivienda (continuación)

Institución características	Bancos	FSV	IMF	La Hipotecaria
Tasa de interés	N/A	8.0%–12.0%	Desde 12.00%	N/A
Comisiones	N/A	N/A	Por otorgamiento, en el caso de construcción por administración de desembolso	N/A
Seguros	N/A	Seguro de deuda y seguro de daños	Seguro de deuda y seguro de daños	N/A
Edad máxima	N/A	69 Años	69 años	N/A
Estabilidad laboral	N/A	6 meses comprobables	6 meses comprobables	N/A
Otros	N/A	Residentes legales en el exterior, personas que reciben remesas, o ingresos provenientes de empresas en el extranjero, micro empresarios y personas con ingresos variables	Crédito orientado a facilitar el acceso a vivienda propia a los micro y pequeños empresarios, y a empleados de bajos ingreso y personas con ingresos variables	N/A
Evaluación de pago	N/A	Capacidad de pago para responder a la obligación a contratar y realizar ahorro previo de 3 a 18 meses	Comprobar que posee una fuente de fondos para el pago de sus cuotas	N/A

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SSF, el FSV y la Revista MicroEnfoque.

con el que a determinada fecha cuentan las diferentes instituciones financieras, especialmente los bancos.

Existen casos aislados de utilización de mecanismos alternos, tal como el de las emisiones de bonos a largo plazo a través de la bolsa de valores con el fin de adquirir fondos económicos para calzar las operaciones. El FSV utiliza certificados de inversión que se negocian en la bolsa de valores. Otro caso es el empleado por La Hipotecaria⁹ por medio de la titularización de préstamos hipotecarios residenciales. De acuerdo al informe de clasificación de Fitch Rating, registrado en los archivos públicos de la SSF, La Hipotecaria ha realizado en el país operaciones por US\$12.5 millones con este mecanismo.

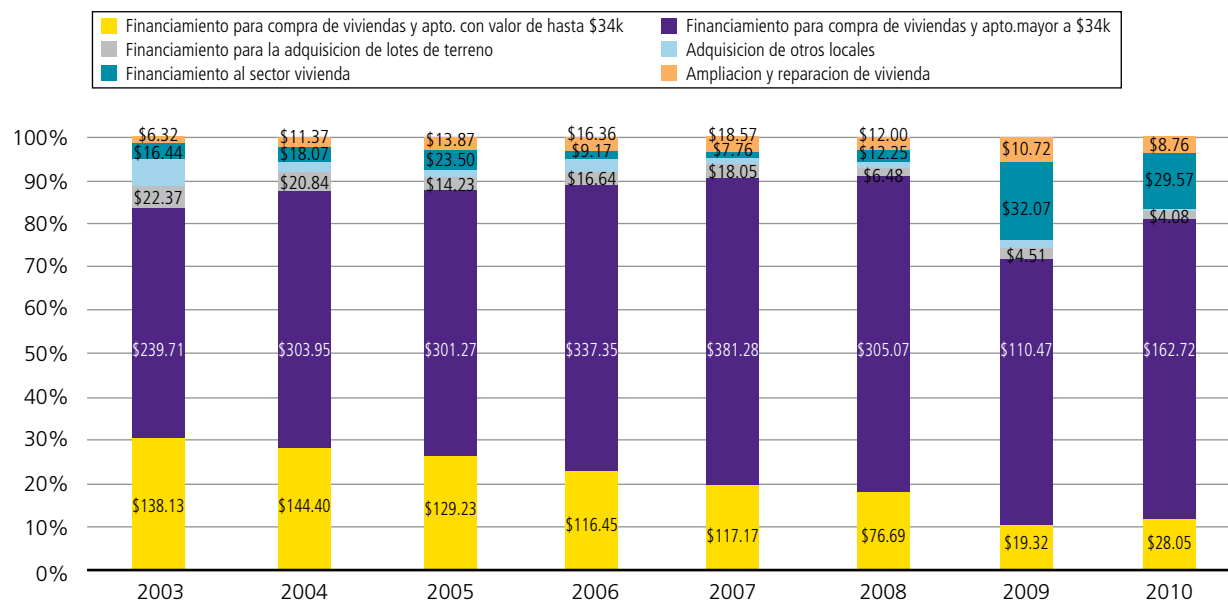
De igual forma a lo antes descrito, el mercado financiero ha experimentado transiciones en los volúmenes de colocación de crédito, los cuales han variado a lo largo de la última década, con una baja considerable en las colocaciones a partir de 2008. Sin embargo, se observa que las colocaciones menores que US\$34,000 en créditos de vivienda se han reducido año con año (gráfico 4).

Esta realidad se comprueba al observar las cifras de los refinanciamientos hipotecarios, cuya participación ha pasado de un 3.6% en años anteriores hasta alcanzar un 17.7% en 2009, lo que representa un crecimiento de hasta un 165%. Esto implica que el crecimiento en la colocación de créditos a nuevos beneficiarios es muy bajo o por debajo de lo experimentado en años anteriores.

3.3.8 Mercado de alquileres por estratos socioeconómicos

Según estimaciones para 2011 de la EHPM, la cantidad de hogares a nivel nacional asciende a 1,592,633 unidades. De acuerdo al tipo de vivienda, la mayor participación de la población, un 94%, corresponde a los hogares que habitan en casa privada, un 1.8% vive en pieza de mesón, un 1.4% mora en pieza de casa, un 1.7% reside en vivienda improvisada y un 1.0% habita en condominio. Aparte de esto, al agrupar los hogares que habitan en apartamento, vivienda temporal, rancho u otros, solo representan el 0.6%.

Gráfico 4. Detalle de colocaciones de créditos de vivienda del sistema financiero (2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSF.

De acuerdo a cifras de la encuesta señalada, el 14% del total de los hogares contabilizados alquilan, es decir, se trata de 218,650 viviendas¹⁰. Sin embargo, se concentra en los ingresos más bajos. Si se observa la tabla 8, el 61% de los hogares con viviendas alquiladas pertenece al quintil 1 y 2 de la población, el 23% al quintil 3 y el restante 16% a los quintiles 4 y 5, es decir, casi el 84% de la población que alquila su vivienda paga menos de US\$102.00 de mensualidad.

La denominada “casa individual” corresponde a un 81% de la vivienda alquilada, seguida de la pieza en mesón con un 12%. También los datos de la encuesta demuestran que un 95% del total de viviendas en alquiler corresponde al área urbana. El restante 5% corresponde al área rural, porcentaje del que un 70% corresponde al quintil 1 que paga una cuota de alquiler mensual de hasta US\$34.00.

Las cifras anteriores demuestran que la mayor proporción de los hogares que viven en alquiler corresponde a los hogares de estratos medios (71%). En los estratos altos y bajos, esta proporción es relativamente menor. En el primero de estos dos grupos sociales, es así porque sus ingresos determinan un acceso viable a la propiedad, y en el segundo, porque sus condiciones socioeconómicas no permiten materializar esta alternativa ni pagar arriendo. Para los de menores ingresos, las alternativas posibles se concentran en generar sus propias viviendas vía la autogestión en zonas de ocupación ilegal en condiciones precarias de calidad urbana y habitacional, o en acudir al inquilinato en zonas que frecuentemente se encuentran en proceso de deterioro.

3.3.9 Gasto social del gobierno en el sector de la vivienda

La inversión en la vivienda genera una buena rentabilidad en términos sociales, ya que un hábitat adecuado permite mejorar las condiciones de vida de las familias, impacta los índices de mortalidad y, al poseer una vivienda estable, permite desarrollar un mejor rendimiento académico. De esta forma, los gastos que se hagan en vivienda complementan otros gastos sociales, por ejemplo en las carteras de Salud y de Educación. Para la medición del gasto público en vivienda, la CEPAL ha adoptado una metodología que utiliza estimaciones del sistema de cuentas nacionales. Esta metodología ha permitido a la CEPAL recopilar cifras sobre el gasto público en la vivienda y otros egresos relacionados de los diferentes países de la región. Los datos revelan que para estos fines los gobiernos destinan muy pocos recursos que, en promedio, bordean el 1% del PIB.

En el caso salvadoreño, los gastos sociales relativos a la cartera de vivienda se hacen en el Presupuesto General de la Nación por medio de las cuentas del MOP. Dentro de tales gastos, no se contabilizan aquellos que realizan las instituciones autónomas, que suelen ser importantes.

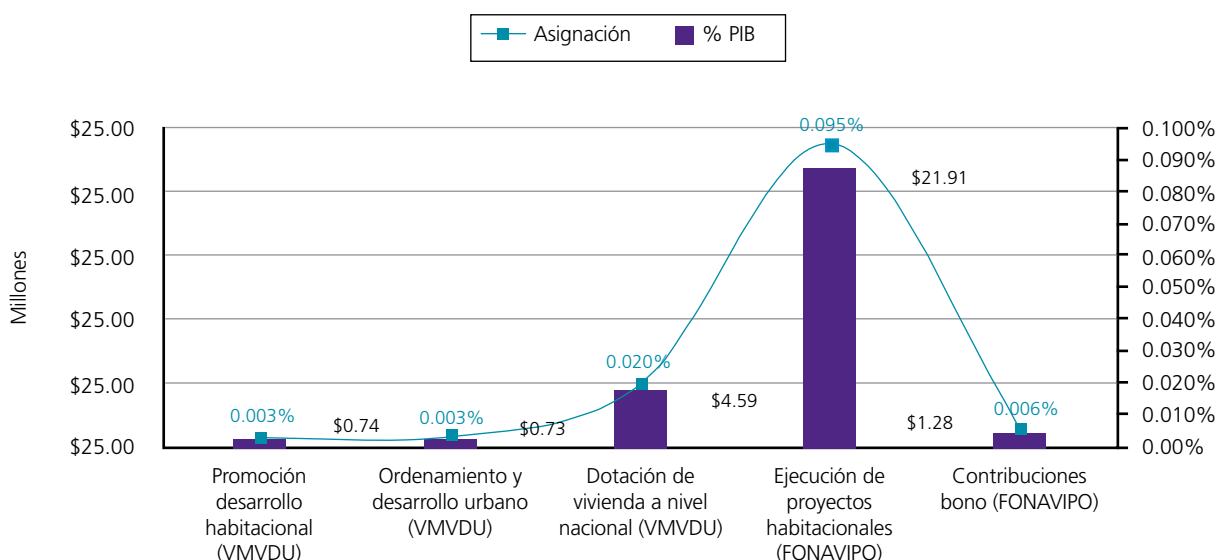
De acuerdo a la CEPAL, el gobierno salvadoreño ha realizado gastos para el sector vivienda en los últimos diez años, con variaciones de 0.09% a 0.30% del PIB. Para 2011, este gasto se cuantificó en un 0.13% del PIB y un 0.65% del presupuesto nacional, lo que equivale a US\$29.25 millones (gráfico 5). La asignación presupuestaria de la cartera a cargo del sector habitacional, el VMVDU, apenas alcanza el 0.03% del

Tabla 8. Hogares con viviendas alquiladas, por quintiles

Tipo de vivienda	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Total	218,650	35,620	97,650	51,259	6,973	27,148
Casa privada	177,257	26,698	77,113	42,470	6,075	24,901
Apartamento	6,205	184	3,204	2,224	410	183
Condominio	7,231	29	331	4,559	325	1,987
Pieza en casa	2,323	1,707	436	180	0	0
Pieza en mesón	25,494	6,862	16,566	1,826	163	77
Casa improvisada	140	140	0	0	0	0
Rancho	0	0	0	0	0	0
Temporal (terremoto)	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SSF, el FSV y la Revista MicroEnfoque.

Gráfico 5. Gasto público para el sector de la vivienda en 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Presupuesto General de la Nación 2011.

PIB (US\$6.6 millones), de la cual el 62% proviene de préstamos externos. En el caso de las autónomas, en particular el FSV, con US\$95.3 millones; y FONAVIPO, con US\$27.10 millones, con lo que el gasto anual en el sector asciende a US\$151.68 millones, equivale al 0.66% del PIB.

En 2012, la proporción de fuentes externas se acercó al 85%, lo que demuestra la falta de mecanismos internos de financiación sostenibles para el sector por medio del VMVDU. Si se compara ese valor con el 2.04% que se le asigna al ramo de Salud, el 3.07% al de Educación y el 2% al de Seguridad y Defensa Nacional, el gasto social para vivienda por medio del MOP es sumamente modesto.

En este sentido habría que hacer grandes esfuerzos para alcanzar las exigencias que se proponen en el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social, y asignar un monto de 2% del presupuesto nacional para el sector. Esta propuesta equivaldría a asignarle al VMVDU casi el 50% de la asignación al MOP, que incluye transporte, vías, drenajes y otros rubros no directamente asociados a la vivienda.

Vale mencionar que independientemente de las asignaciones del MOP, desde su creación en 1992 FONAVIPO ha beneficiado a 63,039 familias por un monto total de US\$115.17 millones equivalente a un promedio de US\$1,827 en subsidio por grupo familiar. Estos esfuerzos no han logrado permitir

un sistema armonizado que se complemente con el ahorro y que, a su vez, logre fortalecer la capacidad de pago de las familias para que puedan ser beneficiadas con un financiamiento adicional. Este se aborda más ampliamente en la siguiente sección.

3.3.10 Programas de subsidio y ahorro

Los programas de subsidio con los que cuenta el gobierno provienen principalmente de tres fuentes esenciales. La primera procede de las asignaciones que se hacen del presupuesto general; la segunda, de préstamos externos; y la tercera, de los fondos de FONAVIPO. En cada uno de los casos, el objetivo es mejorar las condiciones habitacionales de la población de ingresos bajos y medios. También se busca aumentar la capacidad de adquisición o de mejora de la vivienda.

El FONAVIPO, dentro de sus funciones, posee poder para administrar programas de contribución directa equivalente a un subsidio/bono (la tabla 9 muestra la evolución de los bonos). La tabla 10 presenta las condiciones que las familias deben poseer para que puedan optar a este programa. Los préstamos denominados Vivienda Fase I y Vivienda Fase II del BID

han destinado una partida especial para los subsidios para el mejoramiento de la vivienda.

También el FSV ha realizado esfuerzos para atender a los trabajadores informales por medio del PAC que, desde su creación en 2008 hasta 2011, había destinado 454 créditos por US\$8.28 millones. El objetivo es dar financiamiento a los sectores de ingresos irregulares y, dentro de ellos, al sector informal de la economía.

El VMVDU ha preparado las bases para el funcionamiento del Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional (SAFH)¹¹ el cual permitirá desarrollar una plataforma de información para poner en marcha una política de vivienda basada en el principio subsidiario del Estado, en la que este no produce las soluciones habitacionales sino que actúa como facilitador del mercado. A inicios de 2013, el VMVDU había establecido reglamentos y sistemas de recolección de datos.

3.3.11 Programas habitacionales con recursos internacionales

En el país se ha realizado una serie de inversiones en vivienda con financiamiento de organismos

Tabla 9. Bonos y contribuciones acumuladas realizadas por FONAVIPO

Año	Bonos/contribuciones (miles US\$)	Familias favorecidas	Bono promedio (en US\$)
1993	\$10,470.00	2565	\$4,081.87
1994	\$13,420.00	15,072	\$890.39
1995	\$22,110.00	21,475	\$1,029.57
1996	\$31,030.00	27,704	\$1,120.05
1997	\$40,080.00	33,924	\$1,181.46
1998	\$46,110.00	37,757	\$1,221.23
1999	\$47,170.00	39,280	\$1,200.87
2000	\$51,570.00	42,945	\$1,200.84
2001	\$54,480.00	44,260	\$1,230.91
2002	\$56,850.00	44,666	\$1,272.78
2003	\$59,680.00	45,316	\$1,316.97
2004	\$63,790.00	45,731	\$1,394.90
2005	\$76,080.00	50,085	\$1,519.02
2006	\$90,700.00	54,718	\$1,657.59
2007	\$99,410.00	57,236	\$1,736.84
2008	\$106,710.00	59,181	\$1,803.11
2009	\$109,710.00	60,739	\$1,806.25
2010	\$113,890.00	62,395	\$1,825.31
2011	\$115,170.00	63,039	\$1,826.96

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

Tabla 10. Requisitos para el programa de contribuciones de FONAVIPO

Para comprar lote	
Si los ingresos son de:	Contribución máxima (% sobre valor de lote)
US\$415.20	35% (máx. US\$1,700)
US\$622.80	25% (máx. US\$1,200)
US\$830.40	15% (máx. US\$700)
Para comprar casa	
US\$415.20	US\$2,000
US\$622.80	US\$1,600
US\$830.40	US\$1,000

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

internacionales. Entre ellos se destacan dos préstamos del BM en los años setenta. Más recientemente, dos préstamos del BID para mejoramiento de barrios, un préstamo para un fondo rotativo del BCIE y un programa del gobierno de España.

Los dos préstamos del BID tienen el objetivo del mejoramiento de los barrios urbanos marginales. El monto de cada uno es de US\$70 millones. Su destino ha sido: US\$30 millones a través de un subsidio directo a las familias, US\$26 millones para AUP, US\$3 millones para legalizar lotes, US\$3.7 millones para créditos hipotecarios y US\$7 millones para la Alcaldía de San Salvador. Se tiene planificado ejecutar estos dos préstamos entre 2011 y 2014 en las diferentes ciudades de los 14 departamentos.

Por medio de FONAVIPO, el BCIE financia una cartera de US\$70 millones, la cual funciona como un fondo rotativo para la construcción de vivienda de interés social. FONAVIPO licita en el sector privado la construcción de proyectos habitacionales, colocando como contrapartida fondos de la institución. Este préstamo apoya al Programa Casa para Todos, cuyo grupo objetivo son familias con ingresos que no excedan los cuatro salarios mínimos (US\$830). Los proyectos identificados suman 3,807 viviendas y 2,456 apartamentos, lo que significa una inversión de US\$106.4 millones equivalentes a US\$17,000 por vivienda¹².

El PC, financiado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del gobierno de España, tiene como meta convertir los AUP en Asentamientos Productivos Urbanos Sostenibles, llamados APUS, con una disponibilidad de US\$5.2 millones. Se ha planeado ejecutar este programa en el periodo 2010–2014. Por medio de una alianza entre los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad

civil y población beneficiaria del proyecto, este proyecto apoya la participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de viviendas dignas acompañadas por el desarrollo económico local. Se han seleccionado dos proyectos pilotos en la ciudades de Apopa y Santa Tecla, que buscan convertirse en modelos de desarrollo para otros municipios.

También se han realizado algunos programas dirigidos a la reconstrucción de viviendas dañadas por causa de los efectos climáticos que han afectado a El Salvador en años recientes. Si bien su escala es menor a los antes mencionados, estos obedecen en su mayoría a donaciones de gobiernos cooperantes como el de Rusia, y del Fondo Central de Respuestas a Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés). Para el caso del alojamiento de personas cuyas viviendas fueron afectadas por la depresión tropical 12E (en octubre de 2011), se recibieron US\$1.2 millones (MRREE, 2012).

3.3.12 Financiamiento de infraestructura: agua y vías

De acuerdo al capítulo VI, además del financiamiento de la unidad habitacional y como insumo a la producción del parque habitacional, se otorga el financiamiento de la infraestructura que hace viable la vivienda: vías de acceso, drenajes pluviales, agua potable y aguas servidas, transporte público, energía, telefonía, alumbrado público y servicio de recolección de desechos. Algunos de estos servicios son proporcionados o reglamentados por el Estado: el transporte público, las vías y los drenajes externos, por el MOP; agua potable y aguas servidas, por el ANDA, los urbanizadores y los municipios. La energía, la telefonía y el transporte público son proporcionados por empresas privadas. Los servicios de alumbrado público, parques y recolección de desechos sólidos son prestados por los municipios, algunos por medio de concesiones.

En el caso del MOP, el financiamiento para el desarrollo de infraestructura proviene principalmente de préstamos de organismos multilaterales. La asignación presupuestaria alcanza los US\$18 millones en el 2011, mientras que los recursos para inversión provenientes de préstamos internacionales suman US\$55 millones, lo que demuestra la alta dependencia (75% de la inversión proyectada) que se tiene de empréstitos para la mejora de la infraestructura vial.

En cuanto a los componentes de agua y saneamiento, ANDA ejecuta proyectos para la introducción de nuevos servicios de agua potable y saneamiento, así como el mantenimiento de los ya existentes. Para los años 2010 y 2011, se habría destinado cerca de US\$41.3 millones, de los cuales un 40% proviene de recursos externos tanto de préstamos como de la cooperación internacional. En este período, de acuerdo a las cifras mostradas, se ha beneficiado a una población de 1,056,525 personas en proyectos de agua potable y para los proyectos de saneamiento, un total de 220,646 personas.

En el mismo periodo, el FISDL ha invertido más de US\$82.7 millones en la ejecución de proyectos que abarcan infraestructura en salud, agua potable y saneamiento, caminos y puentes y electrificación, entre otros.

En el caso de los proveedores privados de energía y telefonía, el financiamiento proviene de recursos propios, préstamos de su empresa matriz o subsidiaria y créditos internacionales.

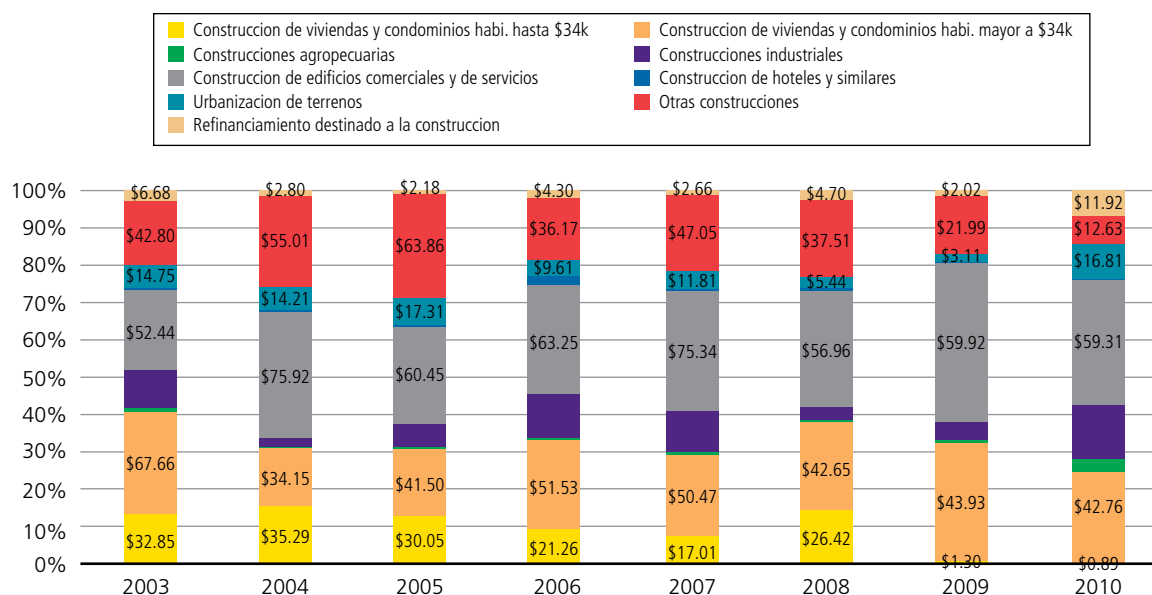
Las municipalidades obtienen recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), los cuales son una asignación especial del Presupuesto General de la Nación¹³, así como recursos propios por el cobro de tasas municipales e impuestos, y por préstamos con bancos nacionales e internacionales.

3.3.13 Créditos a empresas constructoras y lotificadoras

Las empresas constructoras de proyectos habitacionales no disponen de capital propio de corto plazo para la construcción de nuevos proyectos. Dadas las condiciones de contracción económica que experimenta el país, no tienen seguridad de contar con una demanda real y sostenible que asegure la venta de las viviendas. Las colocaciones de préstamos que se han realizado en los últimos años demuestran una caída abrupta desde 2008 y, más marcada aún, la tendencia para el financiamiento de construcción de vivienda menor a US\$34,000 (gráfico 6). Se hace un énfasis especial en los préstamos otorgados por la banca, ya que las inversiones y los flujos económicos de que se dispone para realizar estos desarrollos difícilmente pueden ser manejados por instituciones microfinancieras, dado el patrimonio que estas manejan y la alta concentración de riesgo que generaría un préstamo de tales magnitudes.

Por su lógica de operación y costos de producción inherentes, el financiamiento para la provisión de suelo por medio de lotificaciones requiere menos capital, en comparación con las urbanizaciones que poseen los

Gráfico 6. Detalle de colocaciones de créditos de construcción del sistema financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSF.

servicios básicos. En general, este flujo es financiado por medio de líneas de capital de trabajo que manejan algunas instituciones financieras, además de los flujos generados por la venta de lotes a plazos.

De igual forma, tanto FONAVIPO como el FSV son partícipes en el desarrollo de infraestructura habitacional. Para 2011, habían otorgado un total aproximado de US\$10 millones para destinarlos a mejora de infraestructura (FONAVIPO y FSV, 2011).

3.3.14 Financiamiento del sector informal habitacional

La mayoría de la población no posee un empleo formal, por lo que debe recurrir al subempleo o al empleo temporal. Es en este sector informal¹⁴ donde se concentra el problema de financiamiento a la vivienda en términos asequibles. La mayor parte de las personas no pueden acceder al crédito formal. Por definición, la vivienda informal no tiene acceso al financiamiento de instituciones formales, excepto en los casos ya mencionados del FSV. Como resultado las microfinancieras, las cooperativas, las ONG y, en el caso salvadoreño, las lotificadoras son las que ofrecen los servicios financieros a las familias que presentan tales condiciones.

El caso de las ONG ha sido tratado en secciones anteriores. Por tanto, a continuación, se presenta el caso del financiamiento de las microfinancieras y las lotificadoras al sector informal. Para las microfinancieras y cooperativas, el financiamiento de la vivienda se ha convertido en un mecanismo financiero grandemente utilizado hacia el sector informal, y abarca mayoritariamente a la población de bajos ingresos. De igual forma otro de los modelos que está siendo implementado y explotado en el caso de algunas ONG es el de “cooperativismo de vivienda por ayuda mutua”, el cual se convierte en una alternativa financieramente viable, ya que ha logrado llegar a un sector de población de uno a dos salarios mínimos. Este modelo se acopla a las condiciones económicas de las familias, lo que garantiza la asequibilidad de la vivienda y la sostenibilidad del pago.

Como se detalla en el capítulo V, las lotificadoras se han vuelto otra opción —con alta demanda y viabilidad para los hogares que poseen ingresos variables— para obtener un lote con fines de uso residencial, con o sin servicios. Estas empresas brindan crédito al mercado atendido también por las microfinancieras, pero que es excluido por el mercado financiero formal. El financiamiento de las lotificadoras a la vivienda misma presenta similitudes en su metodología de análisis (con respecto a las microfinancieras), la cual se basa en la confianza y en la capacidad y la cultura de pago que posean las familias. De acuerdo a datos proporcionados por la ALES, los índices de morosidad de lotificaciones

rondan entre el 4% y el 5% (BID, 2009). Esto se debe a la facilidad de recuperación del lote en caso de mora y al contrato mercantil de arriendo con promesa de compra, en el cual existen cláusulas especiales que obligan a los arrendantes o lotehábientes a evacuar la vivienda cuando tienen tres meses de mora en sus cuotas.

Es importante resaltar que este mercado ha forjado cifras millonarias en su comercialización, si se toman datos del Sistema de Información de Lotificaciones (SIL) del VMVDU: desde 1980 a 2008, se puso a la venta un total de 186,875 lotes. Si se presume un precio promedio actual de US\$1,500, da como resultado operaciones por el orden de US\$300 millones. Sin bien tales soluciones representan aspectos negativos, estos generan una oportunidad de acceso y desarrollo de una solución habitacional para familias vulnerables del país.

3.4 AUTOFINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA Y SUS MEJORAS

Cuando se hace referencia al autofinanciamiento de la vivienda en el país, generalmente se trata de la autoproducción de vivienda, aunque en algunos casos se realiza por encargo a un especialista en materia constructiva. Las fuentes de recursos para este autofinanciamiento están poco documentadas, sin embargo existen cuatro: (a) la encuesta de hogares en el área metropolitana de San Salvador financiada por el BM, (b) un estudio de asentamientos populares urbanos realizado por FUNDASAL, (c) un estudio sobre remesas patrocinado por BANDESAL y (d) un estudio ligado al programa experimental de financiamiento y capacitación del sector informal con el apoyo de la microfinanciera Integral y de la cementera Holcim; este último está actualmente en ejecución.

Según la encuesta “La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos: el caso de tres ciudades centroamericanas”, realizada por el BM en 2001 en los barrios más necesitados del AMSS, el 64% de la construcción de casas se realiza en forma progresiva y un 34% de los hogares pobres invierte en mejorar sus viviendas. La inversión se efectúa principalmente por medio de ahorros personales y es poca la que depende de las instituciones públicas, escasamente alcanza un 4%. De acuerdo con el estudio del BANDESAL sobre el financiamiento de vivienda por medio de remesas, en 2009 los ahorros fueron clave para la realización de las viviendas progresivas y, más aún, lo fue el rol que las remesas ejercieron en este tema.

Un estudio realizado en Estados Unidos sobre la intención de los salvadoreños en el exterior de financiar una vivienda, el consumo familiar o un negocio arrojó que el 46% se encuentra interesado en realizar una inversión

en vivienda y que el 73% piensa utilizar sus propios recursos para tales fines. No obstante, en muchos casos estos recursos no se utilizan adecuadamente por la falta de conocimiento sobre las finanzas y el desconocimiento del acceso al financiamiento en el país.

Apoyo Integral y Holcim ejecutan en asocio un programa de mejoramiento de vivienda que consiste en vincular a las empresas de la industria de la construcción con las ferreterías que pertenecen a la red comercializadora de los productos Holcim y el resto de materiales de construcción.

3.5 RIESGOS DEL SECTOR FINANCIERO HABITACIONAL

Es evidente que el tema de los créditos bancarios ha sufrido una gran transformación luego de los eventos que ha suscitado la crisis financiera mundial. En El Salvador, como en muchos otros países de la región, estos cambios han llevado a que el sector de la construcción presente cifras negativas en el volumen de su actividad económica que, como se ha dicho, se ha agudizado desde 2007.

Estos comportamientos se encuentran hilvanados con la oferta de créditos para la construcción o adquisición de vivienda que el sector financiero esté dispuesto a brindar, sobre todo a un sector que siempre ha hecho uso de estos flujos para poder desarrollar proyectos inmobiliarios. Este cambio también ha impulsado un control más exigente en los procesos de análisis de las instituciones financieras a los proyectos inmobiliarios, prestando gran parte de su atención a los riesgos que cada proyecto presenta.

Asimismo, habría que sumar otros factores que inciden en que las políticas crediticias de algunos bancos se tornen más rigurosas en su análisis, por los riesgos que un proyecto inmobiliario intrínsecamente posee. Existen cinco factores principales de riesgo: mercado, construcción, explotación, factores financieros, políticos y de fuerza mayor. Si bien los riesgos de explotación y políticos asociados a la construcción son importantes, en el caso salvadoreño quedan en mayor evidencia los riesgos asociados a los temas financieros y de mercado.

En lo que respecta al financiamiento, es indispensable estimar su entorno, ya que un cambio en este afecta significativamente el proceso de ejecución. Eso se debe a que está ligado fundamentalmente a las fuentes de financiamiento que se puedan utilizar para la ejecución de los proyectos, y estas, por su parte, representan un peso de gran relevancia en la evaluación. Por ejemplo, un cambio en las tasas de interés golpea el costo final del proyecto e influye negativamente en la ejecución del mismo al contar con un menor margen de maniobra que estará

dado por la reducción misma que se puede experimentar en el capital de trabajo que se administra en la obra.

Por último, es fundamental determinar el riesgo de mercado que en épocas de recesión y de baja laboral, se revisa acuciosamente, ya que el mercado representa la fuente de pago y el principal consumidor de este tipo de productos. El hecho de no contar con un mercado que experimente las mejores condiciones de endeudamiento o de aceptación de los precios de la vivienda se convierte en un detonante considerable para el incremento del riesgo total del desarrollo. Otro aspecto que ha influenciado el aumento de riesgo de mercado es el tema de seguridad o inseguridad ciudadana, el cual en las últimas dos décadas se ha vuelto sumamente relevante y se revisa minuciosamente, ya que, producto de este problema social y para salvaguardar sus vidas, las familias abandonan muchos proyectos o viviendas.

3.6 ASEQUIBILIDAD AL FINANCIAMIENTO

Existen varias limitaciones del lado de la asequibilidad, que restringen el financiamiento para la adquisición o la mejora de viviendas, y tienen un impacto en el parque habitacional. Uno de los factores que más se analiza por las instituciones financieras es la capacidad económica de un hogar para adquirir una vivienda¹⁵. Esta capacidad puede analizarse de tres formas: (a) los requisitos normales para adquirir un crédito hipotecario, (b) la estructura de cuotas de amortización de las viviendas de acuerdo al ingreso familiar y (c) la capacidad de pago de la hipoteca.

Con respecto a los requisitos normales para adquirir un crédito, estos pueden variar en dependencia de los intermediarios financieros. Típicamente, a efectos del análisis de asequibilidad, las instituciones consideran que el beneficiario del crédito cuente con una relación laboral estable, obtenga ingresos superiores a dos salarios mínimos¹⁶ y sea mayor de 17 años y menor de 50. Al utilizar estos criterios, solo el 12% de la PEA de edad laboral los cumple (DIGESTYC, 2010). En suma, solo este porcentaje de los hogares tiene posibilidades de contratar un crédito hipotecario del sector formal.

Con respecto a la estructura de cuotas de amortización mensual de un préstamo hipotecario, se estima que un 67% de la población no tiene capacidad adquisitiva para una vivienda de interés social promedia que se ofrece en el mercado inmobiliario¹⁷. Como lo demuestra la tabla 11, la mayoría de las familias que obtienen ingresos hasta de un salario mínimo (SM) pueden optar para un crédito de un monto relativamente bajo que les ajustaría únicamente para la compra de algunos materiales de construcción. El segmento de hasta tres salarios mínimos puede obtener una unidad habitacional por medio de

Tabla 11. Capacidad adquisitiva/asequibilidad de la vivienda

Segmento de la población por quintil	Ingresos en SM	Ingreso familiar promedio mensual	Cuota máxima (25% de los ingresos)	Valor promedio de casa tipo VIS	Cuota proyectada a 25 años, $i=9.0\%$ anual, prima=5%	Carga de la cuota hipotecaria	POBLACIÓN
Quintil 1	0.69	\$152.19	\$38.05	\$14,868	\$118.53	77.9%	1,500,330
Quintil 2	1.23	\$272.28	\$68.07	\$14,868	\$118.53	43.5%	1,341,880
Quintil 3	1.74	\$386.13	\$96.53	\$14,868	\$118.53	30.7%	1,231,279
Quintil 4	2.49	\$551.40	\$137.85	\$14,868	\$118.53	21.5%	1,111,044
Quintil 5	5.25	\$1,162.55	\$290.64	\$14,868	\$118.53	10.2%	937,880
Total de la población							6,122,413
Total de la población que no puede acceder a esta solución habitacional							4,073,489
Ratio							67%

Fuente: Elaboración propia, con datos de FONAVIPO.

una ONG que junto al crédito, un subsidio y el aporte en autoconstrucción, lograría un modelo habitacional básico. El sector poblacional que percibe hasta cuatro salarios mínimos puede tener grandes oportunidades de acceder a una unidad habitacional de mercado, siempre y cuando esta se obtenga con un subsidio que probablemente se ocuparía para la prima o aporte inicial.

3.7 LIMITACIONES PARA EL ACCESO AL CRÉDITO PARA LA VIVIENDA

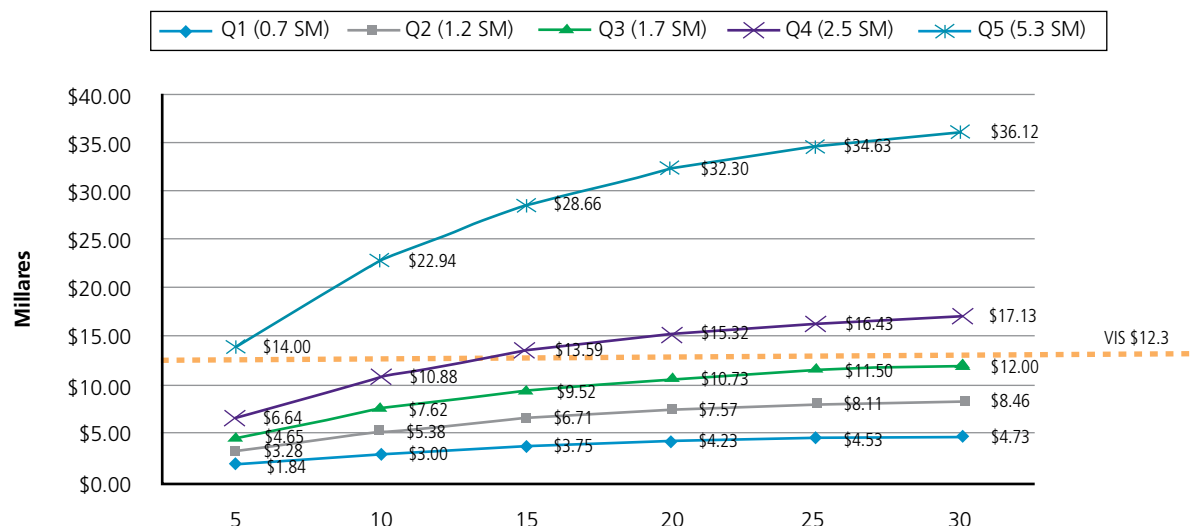
En resumen, las limitaciones para el acceso al crédito de la vivienda por diferentes sectores de la población son las siguientes seis:

1. *Calificación como sujetos de crédito.* La población de más bajos ingresos, sobre todo del sector informal, es calificada por el sistema financiero como sujeta de crédito de alto riesgo, lo cual impide que acceda al financiamiento de vivienda. Por lo tanto, algunas de las alternativas a las que recurre este sector son: el autofinanciamiento, el microcrédito, el financiamiento por ONG y los lotificadores.
2. *Baja capacidad adquisitiva.* Debido a los ingresos limitados de un gran porcentaje de la población, es difícil que la gente adquiera la capacidad de afrontar una deuda a largo plazo, ya que los gastos de alimentación y salud son prioritarios. De acuerdo a las cifras de las EHPM a nivel nacional, un 36.5% de los hogares se encuentra en pobreza; de estos, el 11.2% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 25.3% vive en pobreza relativa¹⁸. Si se observa el gráfico 7, se puede constatar la débil capacidad adquisitiva. El análisis muestra la

capacidad máxima de endeudamiento que pueden tener los diferentes segmentos de la población, de acuerdo a los quintiles de ingreso en diferentes plazos de crédito. Si se compara estos resultados con el valor de mercado de una vivienda de interés social, claramente se constata que solo los quintiles 4 y 5 tienen la capacidad para afrontar la deuda si su cuota es el 25% de sus ingresos. En el caso del quintil 3, la capacidad permitiría un crédito hasta por los 35 años, lo cual está fuera de las condiciones máximas de mercado para este tipo de préstamos. El resto no podría alcanzarla si no es por medio de un subsidio directo que amortice un gran porcentaje del valor de la vivienda.

3. *Informalidad y subempleo.* Existe una fuerte relación entre los niveles bajos de ingresos y la forma en que los salarios se obtienen. Por su naturaleza, la informalidad y el subempleo no presentan continuidad o regularidad de un salario o ingreso fijo cuantificable, lo que para la mayoría de instituciones financieras como los bancos representa un riesgo mayor y de complicada evaluación. Cifras de 2010 reflejan que de cada cien personas económicamente activas, veintiséis se encuentran en situación de subempleo en el área urbana.
4. *Percepción del endeudamiento a largo plazo.* Desde el punto de vista del prestatario, existe el temor de comprometer sus ingresos con un endeudamiento por un período largo con la posibilidad de que se enfrente a situaciones adversas en el futuro, que puedan provocar el desalojo de su vivienda.
5. *Incremento del precio de la tierra.* Como se demuestra en el capítulo V, esto ocurre debido al alto grado de urbanización que existe, sobre todo en

Gráfico 7. Capacidad de crédito máximo por quintiles de ingresos en diferentes años de plazo



las ciudades de mayor desarrollo económico. Este es un fuerte componente que restringe a las familias en la obtención de una solución habitacional que esté acorde a los recursos económicos que poseen, y ejerce un impacto en el crecimiento de los asentamientos irregulares.

6. *Falta de garantías suficientes.* Las garantías son necesarias para acceder a créditos tanto hipotecarios como para mejora de vivienda. Sin embargo, la mayoría de las familias no pueden cumplir tales requisitos, lo que limita la evaluación de tal población como sujeta de crédito.

3.8 EL FUTURO DEL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL Y MECANISMOS ALTERNATIVOS

Sin bien el tema de financiamiento no es la solución total a las dificultades enfrentadas en materia habitacional, sí representa un eslabón importante dentro de una política habitacional sostenible. Por lo tanto, es imprescindible innovar y adoptar medidas que permitan generar los recursos financieros adecuados para afrontar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Para ello es importante el involucramiento de las instituciones en la creación de nuevas fuentes de recursos sostenibles, poniendo énfasis en aquellas que guardan relación con el estado de las finanzas públicas, de modo que permitan operar este planteamiento. En el caso de las instituciones financieras privadas, deberían acompañar en dos puntos importantes:

- a. *Sistema financiero (bancos, microfinancieras, ONG y fundaciones).* Diseñar instrumentos para el crédito hipotecario y de mejoramiento (i. e. usando la telefonía móvil), fideicomisos, garantías, seguros, mayor desarrollo de mecanismos como crédito

colectivo con asistencia técnica y microcréditos para la mejora de infraestructura por el lado de las microfinanzas.

- b. *Mercado de capitales.* Generar un mercado secundario de hipotecas y titularización de hipotecas, como lo está ejecutando La Hipotecaria.

Las instituciones públicas podrían apoyar en:

- a. *Entidades reguladoras del sistema financiero y del mercado de capitales.* Mayor promoción del mercado de capitales.
- b. *Entidades de refinanciamiento.* Ofertar fondos para operaciones de financiamientos de las entidades financieras, fortalecimiento de la banca de desarrollo y fondos de fideicomiso de garantías.

En cuanto a las fuentes de recursos adicionales al ahorro, existen algunas alternativas que se presentan viables para producir un flujo adecuado que se destine a la inversión en vivienda. Se pueden destacar algunas medidas:

- a. *Puesta en marcha de un impuesto predial.* En la mayoría de países, los bienes inmuebles constituyen materia imponible en referencia a la esfera impositiva local. El impuesto sobre inmuebles está ausente en la tributación salvadoreña. En cuatro países de la región se aplican impuestos municipales sobre inmuebles¹⁹. En Panamá es un tributo nacional, no obstante, es recaudado por las municipalidades para la ejecución de obras de infraestructura y servicios. Sin embargo el impuesto predial se vuelve importante para la mejora en servicios públicos que un buen porcentaje de las viviendas no posee. En algunos países el impuesto predial también se destina en parte al mejoramiento de la vivienda misma.

- b. *Aplicación de la valorización de la propiedad o contribución por mejoras.* Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de una parte o de todo el incremento del valor de la tierra generado por una obra pública o por el crecimiento de la ciudad para convertirlo en fuente de recursos para el mejoramiento de barrios o de infraestructura (Smolka y Furtado, 2001). En Colombia el marco legal para la valorización existe desde hace noventa años y se aplica tanto por el Gobierno Nacional como por el municipal, y con ello recuperan el costo de la inversión pública. En 2012 la Alcaldía de San Salvador aplicó la contribución por mejoras en el Distrito de San Benito.
- c. *Movilización del impuesto de transferencia.* En el país existe el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, el cual grava la transferencia de inmuebles entre personas naturales o jurídicas. Este impuesto basa su cálculo sobre un cobro del 3% del valor de las transacciones de inmuebles con valor superior a los US\$28,571²⁰. Con la recaudación que se genera de este impuesto el gobierno puede realizar una transferencia exclusiva que permite contribuir a fortalecer los fondos destinados al financiamiento y subsidio de la vivienda.

Otro instrumento es el fomento del ahorro voluntario y no voluntario para constituir un fondo de recursos que permita a las familias enfrentar contingencias o necesidades futuras. Este instrumento, detallado en el recuadro 3, crea condiciones para que los ahorros y recursos que se movilicen hacia el sector de la vivienda consigan una rentabilidad positiva en términos reales. Este sistema de financiamiento debe ser acompañado con el subsidio directo a la demanda.

Recuadro 3. Política de ahorro e inversión propuesta

De acuerdo al estudio de William Pleitez, "Impactos económicos de la inversión en la edificación de viviendas en El Salvador: un enfoque input-output", se argumenta que la industria de la construcción se constituye en un sector clave de toda economía y es un componente importante de la inversión, por lo que su expansión está estrechamente relacionada con el crecimiento económico mismo.

Por esta razón, se hace necesario el desarrollo de una política de ahorro e inversión que produzca fuertes interdependencias con otros sectores productivos proveedores de insumos con un efecto multiplicador sobre toda la actividad económica y la recaudación

fiscal. Dichos efectos multiplicadores hacia atrás (multiplicador de producción) y hacia delante (multiplicador de expansión uniforme de la demanda por encima de la media de la economía) se estiman entre 1.38 y 1.40.

El estudio analiza el modelo de Singapur que ha sido uno de los primeros países en establecer un fondo de ahorro obligatorio dirigido por el Gobierno como marca de calidad del sistema de seguridad social. Este modelo apoya el financiamiento habitacional y ha producido efectos multiplicadores en la inversión, en el crecimiento económico y en el nivel de vida de su población. El estudio justifica la contextualización del fondo a la realidad salvadoreña, cuya economía se caracteriza por un bajo nivel de crecimiento económico, bajos niveles de ahorro con relación al PIB, 0.9% y un nivel de renta estimado de US\$5,925 para el año 2010, catalogado como renta media baja.

El estudio demuestra que la creación del fondo iniciaría con el incremento del 5% de los salarios a todos los trabajadores, y los salarios a pagar por el sector público no financiero ascenderán a US\$1,300 millones aproximadamente. De ese monto se destinarán \$61.9 millones para engrosar el fondo.

El fondo proveniente de los aportes de los trabajadores privados será de US\$221.1 millones (dado que el monto de salarios pagados representa un 70% de los sueldos pagados en la economía), totalizando un fondo inicial de US\$283 millones.

La inversión tendría un efecto multiplicador de una tasa de 2.6% del PIB corriente en el sector construcción. Por otra parte, supone un efecto favorable en la recaudación fiscal producto del incremento de la actividad económica. (no entiendo: es la recaudación del producto o la recaudación, producto de...?)

Fuente: Impactos económicos de la inversión en la edificación de viviendas en El Salvador: un enfoque input-output. William Pleitez.

Otros modelos viables para el acceso a una vivienda social son los modelos de cooperativismo que combinan la ayuda mutua, el subsidio y el crédito. Estos modelos se apegan efectivamente a las necesidades de los que carecen de una vivienda y establecen condiciones reales de pago. Además, absorben a las familias cuyos ingresos son productos de economías informales y no cumplen los estándares que se les solicita para ser sujetos de créditos formales.

Además de los diferentes sistemas de fondeo para la política estructural, es importante que las instituciones financieras desarrollen propuestas innovadoras para atender de forma inclusiva a la población de ingresos limitados, a través de líneas de crédito que permitan incluir por ejemplo períodos de pagos más cortos e incluso el uso de la telefonía móvil para realizar transacciones financieras como, por ejemplo, la colecturía de las cuotas, además de posibles transferencias directas por medio de remesas.

3.9 ANÁLISIS FODA DE LA FINANCIACIÓN DE SUELO, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

Fortalezas

- a. Existe en el país un sistema financiero diverso fortalecido por regulaciones internacionales, lo que ha permitido un mejor control de los activos en riesgo. El sistema financiero cuenta con la capacidad instalada de instituciones tanto del sector formal como del informal.
- b. Existe un mercado de microfinanzas diversificado para la atención de los sectores más vulnerables. Esto le permite conservar políticas más abiertas enfocadas al sector vivienda social, que se vuelven alternativas concretas para atender sobre todo el mayor déficit habitacional (cualitativo).
- c. El sistema de subsidios focalizados en la demanda han permitido acceso al financiamiento para la compra de vivienda o el mejoramiento de las mismas, reduciendo el déficit cuantitativo y el cualitativo.
- d. La titulación de la propiedad informal y el mejoramiento de barrios urbanos a gran escala han demostrado que es posible incorporar una parte significativa del parque habitacional al sector formal.
- e. Existen mecanismos financieros alternativos aprobados por ley (i. e. titularización de activos) y otros que se encuentran en gestión (Ley Titularización de Activos, fondos inmobiliarios, *leasing* habitacional), que permitirán la liberación de flujos para el sector de la construcción de vivienda, siempre y cuando estos sean operados adecuadamente.

Oportunidades

- a. El país cuenta con el apoyo técnico de cooperantes internacionales para realizar una actualización de la política habitacional, lo que permitirá generar nuevos recursos dirigidos al financiamiento de la vivienda, la infraestructura y el suelo para la misma.
- b. La estabilidad del régimen cambiario ha permitido hasta la fecha mantener bajas tasas de interés de las operaciones activas en las instituciones financieras. Esto produce un menor costo financiero para las familias deudoras.

Debilidades

- a. Pese a tener buenas políticas de riesgo, existe insuficiente integración de las instituciones financieras que proveen el financiamiento tanto de largo como de corto plazo. Esta situación es menor en las instituciones públicas, en donde sus roles y actuaciones no se encuentran claramente establecidos.
- b. Existe una duplicidad de funciones y operaciones en el caso de las instituciones públicas fondeadoras de segundo piso. Esto genera distorsiones en el mercado financiero de primer piso, al contar con costos variados en esta oferta.
- c. Hay una baja capacidad del sector público para atender los déficits cuantitativo y cualitativo de la vivienda, en vista de la insuficiencia de recursos y la disponibilidad de la banca privada para atender a la población de bajos ingresos.
- d. Se ha reducido el crédito de corto plazo debido al aumento de riesgo provocado por no contar con una demanda fortalecida que obtenga este producto, lo que conlleva a una comercialización incipiente de los proyectos, lo cual es la fuente principal de repago de la deuda.
- e. Existen pocos mecanismos financieros alternos que fortalecen la demanda, enmarcando los requisitos (primas, ingresos, garantías, etc.) a las realidades y comportamientos de la población de menores ingresos.

Amenazas

- a. Los programas de subsidio a la vivienda podrían disminuir su impacto en los sectores de menos recursos si no se realiza un cambio en la estructura del financiamiento habitacional.
- b. La desaceleración o recesión de la economía de los Estados Unidos ha provocado una reducción en el crecimiento de las remesas, lo que reducirá la capacidad adquisitiva de la población. Tales cambios en la economía podrían provocar un alza en los costos de los insumos de la vivienda por encima de la inflación.
- c. El país es vulnerable a erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones y tormentas tropicales, lo que provoca sobrecostos en la reconstrucción de vivienda e impacta de manera sesgada a las familias vulnerables y de bajos ingresos.

3.10 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS AMBIENTALES, VIOLENCIA Y OTROS

Con base en lo resaltado en los apartados anteriores, la migración al exterior tiene una gran incidencia por medio de las remesas que, en parte, se realizan en el sector vivienda. Se estima que entre el 8% y el 13% de las

remesas recibidas en el país se destinan al financiamiento de la vivienda, lo que es sumamente significativo. Por lo anterior, diferentes organizaciones han tomado la iniciativa de formular programas especiales y la realización de ferias de vivienda en los Estados Unidos, que incentiven más la inversión de los salvadoreños en el exterior en vivienda. De acuerdo a cifras de CASALCO, estas ferias han acumulado negocios por un monto total de US\$70 millones en los cuatro eventos realizados.

Otra influencia es la que se gesta en torno al tema de seguridad ciudadana, reportado diariamente en los medios de comunicación. Este tópico incide en los costos que van desde la planificación y el diseño de casas hasta su ocupación y posterior mantenimiento. Existen barrios o porciones de ellos desocupados debido a la situación de inseguridad. Sin embargo, no existe información para cuantificar los costos que esto genera.

La inseguridad ha modificado la estructura de gastos familiares y las preferencias de la población, pues la gente quiere desarrollos habitacionales con seguridad en sus perímetros. Esto demuestra una preocupación latente de la población ante el tema de inseguridad y violencia, de modo que así es como el tema se ha convertido en una cuestión que aumenta las posibilidades de que las familias deseen acceder a una vivienda que está más allá de sus propias capacidades financieras. De igual manera y para los casos de las instituciones financieras, esto aumenta el riesgo de pérdida de las unidades habitacionales financiadas y ejerce sobrecostos en el desarrollo de los proyectos como producto de la contratación de seguridad o vigilancia.

Los riesgos ambientales del país —como tormentas, huracanes, depresiones tropicales y actividad sísmica— impactan periódicamente con pérdidas en la infraestructura y el parque habitacional (CEPAL,

2010a). Los terremotos ocurridos el 13 de enero y el 13 de febrero de 2001 tuvieron un impacto significativo sobre el sector habitacional. De acuerdo al censo realizado por la DIGESTYC para ese año, los terremotos dañaron 271,653 viviendas, de las cuales 163,866 quedaron en condiciones inhabitables, sumándose temporalmente al déficit cuantitativo. Esto significa que el 18.9% del parque habitacional total del país resultó afectado, correspondiendo el 11.4% a viviendas destruidas y el 7.5% restante a viviendas dañadas pero reparables. De acuerdo a cifras del VMVDU, con el apoyo de la cooperación internacional, las ONG y las Iglesias, se reconstruyeron 102,000 viviendas, lo que representa una inversión de US\$360 millones.

Como producto de las tempestades ocurridas, la CEPAL (2010b) estimó que la tormenta tropical Agatha produjo pérdidas por US\$112.1 millones en 2010. La afectación al sector vivienda se cuantificó en US\$20.3 millones. Asimismo, estimó la suma de US\$840 millones (casi el 4% del PIB) para los daños debidos a la depresión tropical 12E en 2011. La afectación al sector vivienda se cuantificó en US\$140 millones, casi cinco veces el presupuesto nacional de la cartera de vivienda en ese año. Este tipo de daños en la infraestructura habitacional provoca el desplazamiento de sus habitantes, lo que es aprovechado por grupos delictivos para apropiarse de los inmuebles, creando nuevas zonas inseguras que provocan una minusvalía en los suelos y propiedades.

Por otra parte, la influencia de la igualdad de género ha hecho eco en las políticas públicas. El VMVDU ha desarrollado criterios de priorización en los que se pondera o se califica en mayor escala a las mujeres jefas de hogar para optar a los diferentes programas que realiza el gobierno, tal es el caso de los subsidios. En lo referente al financiamiento habitacional y a la legalización de propiedad, se favorece a las mujeres jefas de hogar.



Foto 1. Cuarta Feria de Vivienda para Salvadoreños en el Exterior. Los Ángeles, agosto de 2011.
Fuente: Archivos de BANDESAL.



Foto 2. Maqueta de la participación de las instituciones financieras de gobierno en el Plan Casa para Todos. Septiembre de 2010.
Fuente: Archivos del FSV.

NOTAS FINALES

1. Se destacan los siguientes, que tienen un énfasis especial en el sector de bienes raíces: (a) Reglamento para Contabilizar los Revalúos de los Inmuebles de los Bancos y Financieras, (b) Normas para la Contabilización de los Activos Extraordinarios de los Bancos y (c) Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento.
2. Su mandato incluye: promover, coordinar y supervisar la organización y el funcionamiento de asociaciones cooperativas, federaciones y confederaciones de las mismas. Dentro de sus áreas de trabajo destacan: fomentar y prestar asistencia técnica, llevar el registro nacional de asociaciones cooperativas, vigilar y fiscalizar a las asociaciones cooperativas, y darle su marco jurídico al sistema.
3. Publicación trimestral del Centro de Gestión de la Micro y Pequeña Empresa, de la UCA.
4. La cifra asciende a 1.8 millones, según la American Community Survey.
5. Destinado exclusivamente a los salvadoreños en el exterior.
6. De acuerdo a la información en la página web: www.fundasal.org.sv.
7. Dentro de sus programas se destacan el de crédito, el de voluntariado, el de atención a desastres, el de proyectos habitacionales integrales y el de educación financiera.
8. De acuerdo a los registros de la SSF, los depósitos sumaban más de US\$9 mil millones para diciembre de 2011.
9. Empresa del grupo Banco La Hipotecaria, S. A., domiciliado en la República de Panamá.
10. De acuerdo al estudio Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries, el promedio de la población para América Latina que renta es de 21% versus el 57% en los países más ricos.
11. El SAFH surge del trabajo conjunto de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y el Gobierno de Chile. El programa cuenta con el apoyo financiero del BID.
12. Los siete proyectos financiados por el BCIE son los siguientes: (a) 495 viviendas (Nuevo Belén, San Miguel), US\$6.7 millones; (b) 972 apartamentos y 896 viviendas (La Bretaña en San Martín), US\$29.6 millones; (c) 1,068 apartamentos (Santa Lucía, Santa Ana), US\$19.2 millones; (d) 416 apartamentos (Procavia, Santa Ana), US\$8.32 millones; (e) 308 casas (Los Manantiales, Santa Ana), US\$4.62 millones; (f) 780 casas (La Providencia, Olocuilta), US\$11.7 millones; y (g) 1328 casas (Los Almendros, San Martín), US\$26.3 millones.
13. Equivalente al 8% de los ingresos corrientes netos del Estado.
14. En parte, esto se debe a la estructura de la tenencia del suelo de la vivienda. Por ejemplo, de acuerdo a la última EHPM de 2009, tanto en la zona rural como en la urbana, el 45.3% y 42.5% de los hogares que se encuentran con déficit cuantitativo y cualitativo están ubicados en terrenos de los cuales no son propietarios. Además, el 2.5% y 5.8% habitan en terrenos públicos nacionales o municipales. Lo que esto denota es que la mitad de las viviendas no tienen inseguridad jurídica.
15. Se realiza el análisis con el precio de una vivienda nueva de interés social a condiciones de mercado en desarrollos urbanos planificados. Se ha tomado el dato del sistema del FSV sobre la oferta de vivienda nueva, recuperado de http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=167
16. Salarios mínimos urbanos correspondientes al sector comercio (US\$224.21).
17. Se ha tomado como base los datos del sistema de oferta de vivienda nueva del FSV en su página web. El valor de la vivienda es de US\$14,868.22.
18. En pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En pobreza relativa se incluye a los hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA). El costo de la CBA per cápita urbana en el año 2010 fue de US\$45.12 y la rural fue de US\$27.80. Para 2010 el costo de la CBA en el área urbana para un hogar tipo promedio de 3.73 miembros fue de US\$168.29; y el de la CBA ampliada, de US\$336.59.
19. Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.
20. De no pagar tal impuesto, con este límite se favorece a las viviendas de menor valor, como es el caso de la vivienda de interés social.

LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA

Sin la vivienda uno no puede vivir... ya por alimento, pues, aunque sea pobremente pero aunque sea un poquito, uno se sale a rebuscar, pero si uno no tiene vivienda, como dicen, no tiene nada, no tiene dónde caer muerto¹.

4.1 INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien privado y tiene características especiales que la diferencian de otros bienes. Dentro de esa diferencias, se encuentra que la vivienda: (a) satisface una necesidad básica de las personas y las familias; (b) por ser un bien duradero, es probablemente la decisión financiera y de consumo más importante en la vida de una familia; (c) no es un bien homogéneo; (d) por su valor de producción, muchas personas la utilizan como mecanismo de acumulación de riqueza; (e) por ser un bien “inmueble” no se puede trasladar a o consumir en otra ubicación; y (f) representa un conjunto de componentes que la diferencian de otros bienes como el suelo, la infraestructura, los servicios, el equipamiento y la edificación misma.

Es importante subrayar que estas características no son valoradas igual por todos. Sin embargo, tanto la oferta como la demanda pueden estar afectadas por muchos factores: los precios de los materiales, el índice de empleo, los impuestos y subsidios, la estructura de la población, la oferta, el coste de financiamiento, el suelo, etc. Por lo tanto, se hace necesario conocer, por parte de los demandantes, las características de la vivienda; y del lado de los oferentes, entender directamente las características de los potenciales ocupantes, para conocer los problemas de información tanto en la oferta como en la demanda de este bien.

Sobre la base de la información secundaria disponible (estudios, censos, encuestas e informes), este capítulo desarrolla el comportamiento y la estructura de la demanda, y por otro, la oferta y el inventario actual de la vivienda en El Salvador. Se caracteriza la demanda de vivienda, identificando el tamaño, el tipo y los precios

de casas a los que la población por segmentos de ingreso tiene acceso. Asimismo, se caracteriza la capacidad de pago de la gente y sus posibilidades de acceder a financiamiento para la vivienda. Cuando la información lo permite, la misma caracterización se realiza para el sector informal.

De igual manera, se presenta el inventario actual de viviendas según sus características como apartamentos, lotes, casa propia, etc.; así como la cantidad de proyectos que se está promoviendo desde 2011. Con la información obtenida, se realizan estimaciones de las inversiones a realizar para cubrir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo del país. El capítulo concluye con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del mercado y la oferta de vivienda.

4.2 TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN, ASPECTOS DEMOGRÁFICOS (PRINCIPALES INDICADORES)

De acuerdo a la EHPM de 2011, el país cuenta con una población de 6,213,730 habitantes, de los cuales 3,871,332 viven en el área urbana (62.3%) y 2,342,398 habitan en el área rural (37.7 %), como se puede ver en la tabla 12.

Esto resulta en una tendencia de crecimiento de un 2.4% en el área urbana, si se compara con los datos arrojados por la misma encuesta para el año 2005, en el que se mostraba un 59.9% de la población viviendo en espacios urbanos. Por el contrario, en la zona rural este índice ha declinado en la misma proporción, teniendo como resultado una relación de 40.1% para el mismo año. Esta situación comprueba que se continúa experimentando desplazamientos de las áreas rurales hacia las urbanas, desde que en 1992 los Censos V de Población y IV de Vivienda reportaron que en el área urbana se concentraba el 50.4% de la población salvadoreña.

Tabla 12. Características e indicadores de población, EHPM 2011

Características e indicadores	Totales
Total de hogares	1,592,633
Total de personas	6,213,730
Tasa de crecimiento de la población (%)	2.20
Personas por hogar	3.90
Total hombres	2,964,103
Total mujeres	3,249,627
Población de 16 años y más	4,212,174
Hombres de 16 años y más	1,931,907
Mujeres de 16 años y más	2,280,267
Jefes de hogar hombres	1,040,706
Jefes de hogar mujeres	551,927
Población en el extranjero	346,554
PEA	2,641,133
PEA hombres	1,568,675
PEA mujeres	1,072,458
Tasa de desocupación	6.62
Ingreso por hogar mensual	US\$486.67
Ingreso per cápita mensual	US\$124.74
Total hogares con remesa	322,779
Total personas con remesa	1,271,960
Personas con remesa	(%) 20.4
Remesa por hogar mensual	(\$ 171.95
Remesa por persona mensual	(\$ 43.64
Gasto por hogar mensual	(\$ 360.04
Hogares en situación de pobreza extrema	(%) 12.23
Hogares en situación de pobreza relative	(%) 28.33
Hogares no pobres	(%) 59.45
Hogares en viviendas con tenencia de agua por cañería	(%) 73.95
Hogares en viviendas con abastecimiento de energía eléctrica	(%) 92.57

Fuente: EHPM 2011.

La migración hacia zonas urbanas se acentúa en mayor proporción en el AMSS, en la que se alberga el 27.1% del total de habitantes del país, con una densidad de 2,756 habitantes por kilómetro cuadrado. La encuesta reporta que el 57.9% de la población es menor de 30 años, mientras que solo el 2.9% representa a la población de 60 años y más, considerada como adulta mayor. Los datos revelan que la población salvadoreña es bastante joven, lo que facilita la renovación generacional en los ámbitos productivos y de la sociedad en general (DIGESTYC, 2010).

Al diferenciar los datos por sexo, la encuesta indica que las mujeres representan el 52.3% de la población total del país; y los hombres, el 47.7%. Cuando se toma como base los datos de los cuatro últimos años (2008–2011), se determina que se ha formado un promedio de 25,000 nuevos hogares, lo que da como resultado una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%. En la tabla 12, se muestran las cifras más significativas que arroja la encuesta, que se vuelven relevantes para analizar la estructura de la demanda y la oferta habitacional, ya que estos números afectan el comportamiento de ambos componentes del mercado.

La oferta y la demanda de vivienda también están influenciadas por aspectos macroeconómicos (PIB, inflación, remesas e Índice de Volumen de la Actividad Económica [IVAE], entre otros), por los ingresos de la población (actividad económica del sector formal o informal) y por la estructura de financiamiento (tasa, plazo, primas y demás requisitos) que el mercado financiero ofrece.

4.3 TIPOLOGÍA, TENENCIA Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La encuesta de 2011 muestra que, a nivel nacional existen 1,592,633 hogares. El 94.0% de esas familias viven en casas privadas o independientes, un 1.8% habita en un cuarto de mesón, un 1.6% vive en pieza de casa, y un 1.1%, en vivienda improvisada, vivienda temporal y rancho. Solo 1.5% habita en condominio y apartamento. Tanto en el área urbana como en la rural las tendencias son sumamente similares: las casas privadas o independientes ocupan un 92.9% en el área urbana y un 96.1% en el área rural (tabla 13).

Cabe destacar que en el área urbana los hogares que habitan en un cuarto de casa o pieza de mesón constituyen un 4.3%. Por el contrario, en el ámbito rural, el tipo de vivienda que prevalece como segunda tipología es la que se denomina “improvisada”, la cual alcanza un 1.9% del parque habitacional para esa área geográfica, lo que impacta directamente el déficit cuantitativo. Las cifras de El Salvador reflejan mucha similitud con las de Costa Rica, de acuerdo a los datos que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de ese país, pues para 2010 un 94.5%

de las viviendas costarricenses fueron clasificadas como casas independientes o en fila contigua.

A nivel nacional, en cuanto a los materiales de construcción predominantes en las paredes en El Salvador, un 72.2% son de concreto mixto. Las paredes de adobe, que es el segundo elemento con el que se han construido las paredes, corresponden a un 15.7%. Las paredes del restante 12.1% de viviendas son de bahareque, madera, lámina metálica, paja o palma, o de materiales provenientes de desechos (tabla 14). En el área urbana, las viviendas con paredes de concreto mixto alcanzan el 84.2%; en el área rural, llegan solo al 49.4%. Las viviendas con paredes de adobe en la zona urbana conforman un 8.2%; mientras que en el área rural constituyen un 29.8%.

En el área urbana, el piso construido con ladrillo de cemento representa un 56.4% y el piso de cemento constituye un 18.1%. En el área rural, los hogares con piso de tierra son el 38.1%; los que poseen ladrillo de cemento alcanzan el 23.3%. En el AMSS se evidencia la existencia de un mejor poder adquisitivo, pues un 61.7% de los hogares posee ladrillo de cemento y un 15.6% adicional, ladrillo de cerámica.

En el área urbana, destacan las cubiertas de techo de lámina de asbesto con el 47.3%, seguido de la lámina metálica con 31.6% y la teja de barro o cemento con 17.1%. Para el área rural, la situación es muy diferente, pues la teja de barro o cemento ocupa el primer lugar con 46.5%, seguida de lámina metálica con 40.3%. La lámina de asbesto tan solo representa el 12%, mientras que los materiales de desechos y paja o palma, un 0.5%.

Tabla 13. Tipología del parque habitacional por zonas geográficas

Tipología	Nacional	Urbano	Rural
Total	1,592,633	1,039,757	552,876
Casa privada o independiente	1,497,026	965,656	531,370
Apartamento	7,186	7,186	0
Condominio	16,514	16,514	0
Pieza en casa	26,045	16,417	9,628
Pieza en mesón	28,594	28,349	245
Vivienda improvisada	15,585	5,245	10,340
Rancho	1,284	157	1,127
Vivienda temporal	314	148	166
Otro	85	85	0

Fuente: EHPM 2011.

Tabla 14. Materiales de construcción del parque habitacional por zonas geográficas

Materiales	Nacional	Urbano	Rural
Total	1,592,633	1,039,757	552,876
Techo			
Loza de concreto	45,960	40,907	5,053
Teja de barro-cemento	434,338	177,317	257,021
Lámina de asbesto o fibra cemento	558,314	491,923	66,391
Lámina metálica	551,195	328,329	222,866
Paja o palma	2,170	1,259	1,451
Materiales de desechos	116	22	94
Otro material	0	0	0
Paredes			
Concreto o mixto	1,149,192	875,969	273,223
Bahareque	55,622	15,427	40,195
Adobe	250,376	85,702	164,674
Madera	21,468	4,795	16,673
Lámina metálica	95,415	52,012	43,403
Paja o palma	13,938	4,373	9,565
Materiales de desechos	6,622	1,479	5,143
Otro material	0	0	0
Piso			
Ladrillo de cerámica	191,056	158,639	32,417
Ladrillo de cemento	714,738	585,987	128,751
Ladrillo de barro	10,103	2,895	7,208
Cemento	360,647	187,925	172,722
Tierra	314,299	103,688	210,611
Otro material	1,790	623	1,167

Fuente: EHPM 2011.

Con respecto a los materiales de las viviendas, las cifras resultan diferentes si se comparan con el caso costarricense, en el que el piso de cemento o de ladrillo de cemento representa un 91.3% de los hogares. En cuanto a la cubierta de techo, la lámina metálica representa un 96.7% del total del parque habitacional, y un 64.9% de los hogares poseen paredes de bloque o concreto mixto.

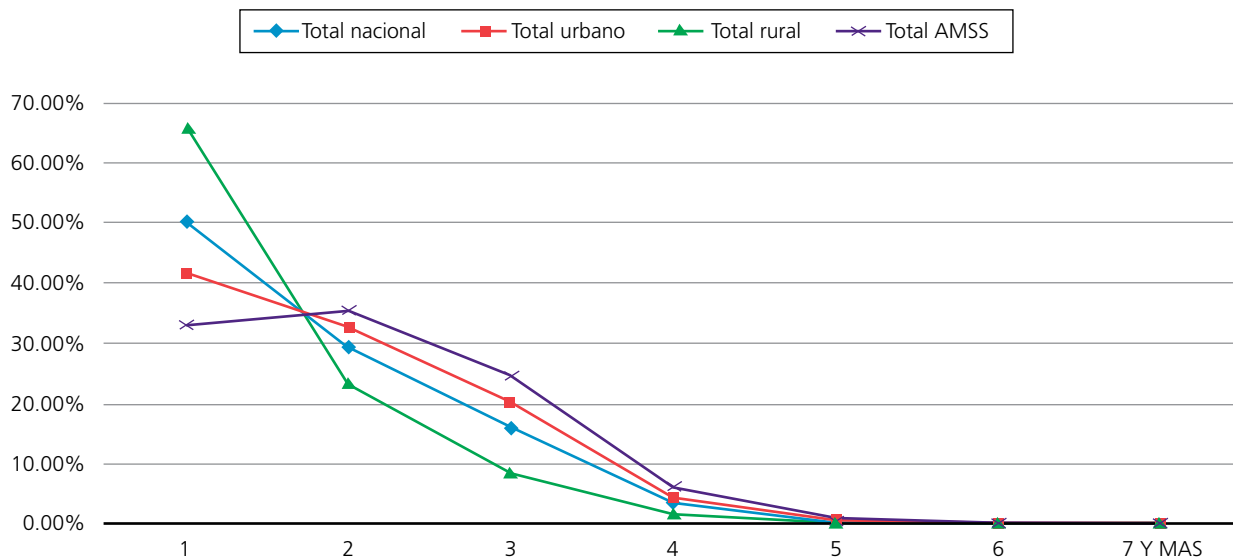
4.4 NÚMERO DE MIEMBROS Y NÚMERO DE HABITACIONES

Esta sección analiza la forma de ocupación de los hogares sobre la base del número de habitaciones que las viviendas poseen y los miembros que las habitan. Si se considera que la población nacional asciende a 6,213,730 personas y que el parque habitacional consta de 1,592,633 unidades, esto equivale a que cada hogar

posee un promedio de cuatro personas por vivienda. Este dato es relevante ya que este cociente representa el de mayor incidencia en el parque habitacional. El 22.6% del total nacional equivalente a 359,163 hogares tiene cuatro personas por vivienda. El 31.8% tiene cinco personas o más, y el 45.6% tiene tres personas o menos.

Los hogares con dos habitaciones representan 79.7% a nivel nacional. En el área urbana, esta proporción baja a un 74.4% y en el área rural la proporción con dos habitaciones es el 90.0% (gráfico 8). Teniendo en cuenta que el promedio de habitantes por hogar es de cuatro miembros y que cinco de cada diez hogares tienen una sola habitación, existe un hacinamiento claro, lo cual es considerado por el VMVDU como un déficit cuantitativo importante. Los porcentajes de hacinamiento varían, según la zona geográfica. El

Gráfico 8. Distribución de hogares por número de habitaciones



Fuente: Elaboración propia con datos EHPM 2011.

porcentaje de familias que posee más de cuatro miembros viviendo en una sola habitación en el área rural alcanza el 34.7%, diferente a la situación que se experimenta en lo urbano, donde esta condición representa un 17.0%.

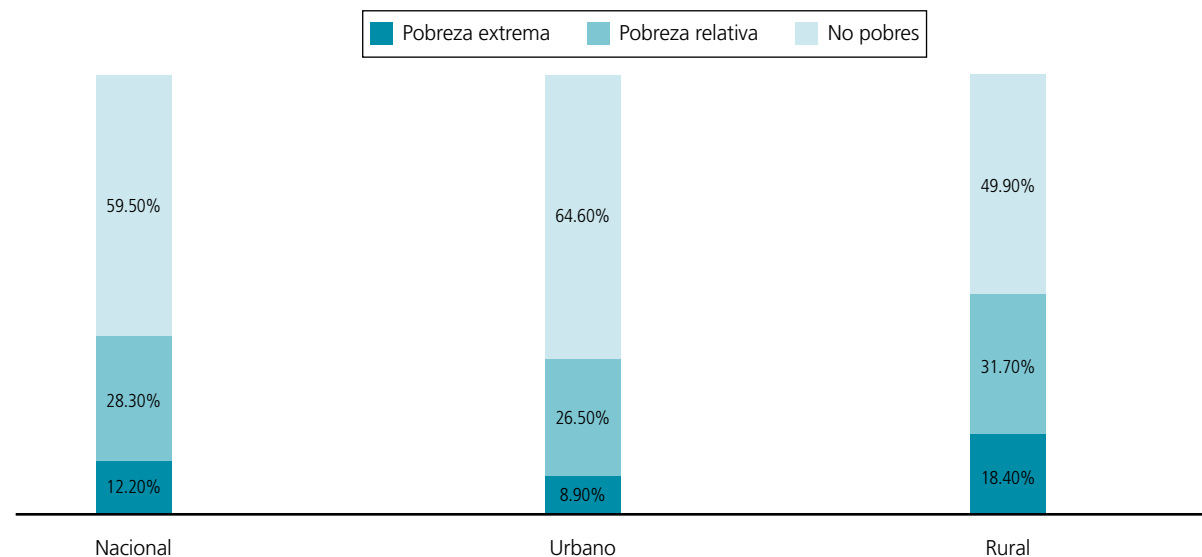
Si se analizan los hogares de acuerdo a niveles de pobreza (gráfico 9), los clasificados como “no pobres” representan un 59.5%; como “pobreza relativa”, un 28.3%, y como “pobreza extrema”, 12.2%². A nivel nacional, los pobres ocupan un 40.5% de las viviendas, en el área rural este porcentaje asciende al 50.2% y en las áreas urbanas llega a un 35.4%. Este índice de pobreza da líneas generales para conocer que la demanda no posee los ingresos

suficientes para poder acceder a un financiamiento para la compra de una vivienda adecuada, sin considerar otros factores que intervienen en el análisis crediticio.

4.5 SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

Existen variables asociadas para establecer la segmentación del mercado de la vivienda, tanto del lado de la oferta como de la demanda. En el de la demanda, esta división dependerá de los ingresos y la disponibilidad que cada estrato o segmento de la población esté dispuesto a pagar para adquirir un activo

Gráfico 9. Distribución de los hogares por niveles de pobreza



Fuente: EHPM 2011.

inmobiliario de largo plazo en una ubicación geográfica específica. En El Salvador, la segmentación se puede distribuir de acuerdo a los programas de gobierno o por las políticas adoptadas por las instituciones vinculantes con el sector de vivienda. Existe una normativa especial del VMVDU, delegada en el ILP, que califica los proyectos de vivienda de interés social. De acuerdo a esta normativa, el valor máximo para una vivienda de interés social no debe de sobrepasar los US\$15,000.

Para definir este segmento de interés social, bajo el Programa Casa para Todos el gobierno ha establecido que el valor máximo es de US\$28,500. Un segundo segmento es el del FSV, que establece US\$75,000 como valor máximo de vivienda. Un tercer segmento lo constituyen las viviendas arriba de ese monto. De acuerdo con la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos, la segmentación de la oferta está conformada según lo descrito en la tabla 15. El cuadro refleja esta segmentación, según el tipo de construcción que posee cada vivienda, sus características o tipología y, además, las actividades constructivas que presentan.

Aunque existen otras formas de generar una segmentación, estas se ven limitadas por la falta de datos. Más bien la segmentación se puede asociar a la capacidad de adquisición que posee la población, la cual se describe en tabla 11 (capítulo III. Financiamiento del sector habitacional).

4.6 ESTRUCTURA DE INGRESOS FAMILIARES Y SUS FUENTES

La PET está definida a partir de los 16 años y de acuerdo a la situación particular de trabajo. Para el año 2011, la PET ascendió a 4,212,174 personas, lo que representa el 67.8% de la población total. Como la parte de la PET, PEA es la que realiza alguna actividad económica y ofrece su fuerza de trabajo al mercado laboral. La PEA está constituida por 2,641,133 personas, de las que el 59.4% son hombres y el 40.6% son mujeres.

El desempleo está conformado por la PET y con disposición a hacerlo pero que no encuentra trabajo. La EHPM revela que, a nivel nacional, 174,758 personas se encontraban en situación de desempleo en ese año, lo que representa una tasa de 6.6%, mientras que la tasa de subempleo sumaba un 32.7%. Tales cifras pueden afectar directamente la estructura de la demanda en forma significativa, ya que un 35% de la población cuenta con ingresos poco estables.

De acuerdo a la EHPM, el ingreso promedio mensual de los hogares a nivel nacional ha sido de US\$486.67 (tabla 12). Se puede destacar una diferencia marcada entre los ingresos que percibe la población urbana, los cuales han ascendido a US\$574.46 mensuales, contra los obtenidos en el área rural que representan US\$321.59 al mes. Esto aduce una diferencia característica entre las

Tabla 15. Segmentación de la oferta de vivienda

	Características	Actividad de construcción
Construcción no organizada Soluciones habitacionales	Materiales inadecuados y no duraderos. Invasiones en áreas urbanas. En área rural, con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios y, en casos, por medio de subcontratos de albañilería, sin cumplimiento de las normas técnicas.
Autoconstrucción en lote propio	Muchas veces sin acceso a los servicios básicos. Vivienda mínima (30–40 m ²). Principalmente en áreas rurales y sin título de propiedad sobre el inmueble, pero con derecho de posesión.	Realizadas por los propietarios o por microempresas subcontratistas con escasos conocimientos de las normas técnicas.
Construcción organizada Vivienda di interés social y segmento	Vivienda cuyos precios son inferiores a US\$28,500. Desarrollada a gran escala por constructoras vivierendistas, en las cuales los propietarios gozan de beneficios fiscales y subsidios.	Realizan todas las obras de infraestructura y construcción, respetando normas y leyes vigentes para su desarrollo. Este segmento puede representar menos del 30% de la actividad constructiva de las empresas desarrolladoras constructoras.
Segmento medio	Viviendas de muy buena calidad cuyo valor oscila entre los US\$30,000 y los US\$75,000.	Estas suponen más del 40% de la actividad de las empresas desarrolladoras constructoras.
Segmento alto	Viviendas del más de US\$75,000 con acabados de alta calidad.	Supone un 30% de la actividad constructiva de las empresas, aunque sus destinatarios son menores al 10% de la población.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.

condiciones de vida de los hogares del área urbana y los del área rural.

El mayor ingreso promedio mensual del país corresponde al AMSS, un promedio de US\$670.53 mensuales. El ingreso promedio de la población ocupada es de US\$296.88. Los hombres perciben un ingreso promedio de US\$310.54; mientras que las mujeres, de US\$279.10, lo que significa que los hombres reciben un 11.3% más de ingreso promedio mensual que las mujeres. Estos datos han servido de base para destacar el porcentaje de la población que puede acceder a una vivienda nueva.

En tabla 11 del capítulo III se ha realizado un análisis de la capacidad adquisitiva, a partir de las cifras de ingresos (tabla 16) y de ajustar estas a las cuotas de amortización mensual para un préstamo hipotecario. Se estimó que un 67% de la población no puede acceder a una vivienda de interés social que se ofrece en el mercado inmobiliario. Es decir, la mayoría de las familias que obtienen ingresos hasta un salario mínimo pueden optar a un crédito de un monto relativamente bajo que le ajustaría únicamente para la mejora y la ampliación de su vivienda por medio de la compra de materiales constructivos.

4.7 NECESIDADES, DEMANDA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Este análisis se realiza sobre la base de los datos proporcionados por la EHPM de 2011 e incorpora

los datos del sistema de precalificación del FSV³, plataforma electrónica que pretende ser un insumo para el constructor o investigador del tema de vivienda. Esta permite conocer y medir la intención de compra de los clientes potenciales que han proporcionado datos al FSV. Tales cifras proveen características importantes del mercado demandante de una solución habitacional.

Con la información de la base de datos de la encuesta de hogares de 2011, las necesidades de vivienda se determinan para todos aquellos jefes de hogar definidos como “ocupados” y que no tienen una vivienda propia. Para obtener este dato, se considera la formación de nuevos hogares que no poseen vivienda, la cual se ha estimado en un promedio de 2,400 con un crecimiento promedio de 1.24%. Debido a las limitaciones de información que se tienen, no se considera a la población con intenciones reales de adquirir segunda vivienda.

Según el análisis, los jefes de hogar que no poseen una vivienda propia suman 192,968, lo que representaría las necesidades de vivienda tanto para el área urbana como rural. En el esquema 5, se observa esta distribución de forma ampliada, incluyendo al sector al que pertenece tal población.

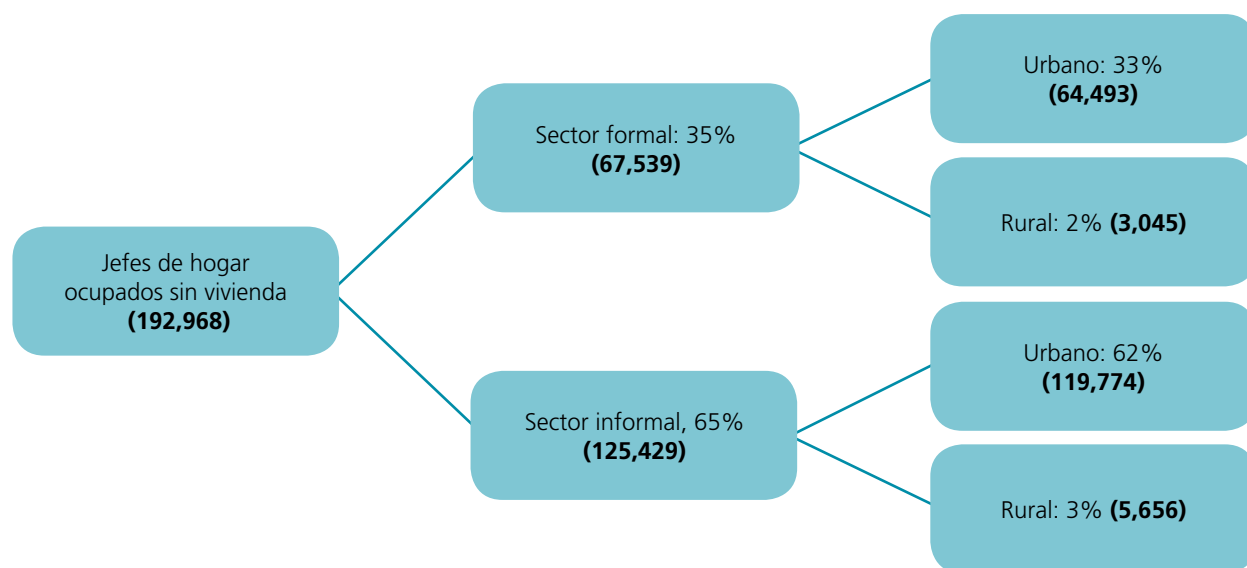
Estos datos se han cruzado con los del sistema de precalificación del FSV, cuya base consta de 26,961 familias (tabla 17)⁴. Se destaca que el 79.4% de la población precalificada posee ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Además, los que tienen ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos representan un

Tabla 16. Salario promedio mensual de los ocupados, según rama de actividad económica

Rama de actividad económica	Salario promedio mensual en US\$
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	133.5
Pesca	202.74
Explotación de minas y canteras	417.88
Industria manufacturera	245.81
Suministro de electricidad, gas y agua	474.65
Construcción	264.67
Comercio, hoteles y restaurantes	256.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	347.93
Intermediación financiera y actividades inmobiliarias	383.27
Administración pública y defensa	473.22
Enseñanza	484.79
Servicios comunales, sociales y de salud	275.29
Hogares con servicio doméstico	131.54
Otros	1,153.27

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Esquema 5. Distribución de la demanda potencial de vivienda



Fuente: Elaboración propia con datos de EHPM 2011.

Tabla 17. Distribución de personas precalificadas por ingresos del sistema FSV

Ingreso mensual	Demanda potencial	%
Hasta 1 SM	1,333	4.9%
De 1 a 2 SM	10,601	39.3%
De 2 a 3 SM	6,125	22.7%
De 3 a 4 SM	3,356	12.4%
De 4 a 5 SM	1,847	6.9%
De 5 a 6 SM	1,110	4.1%
De 6 a 7 SM	623	2.3%
De 7 a 8 SM	523	1.9%
De 8 a 9 SM	272	1.0%
De 9 a 10 SM	249	0.9%
Más de 10 SM	922	3.4%
Total general	26,961	100.0%

Fuente: Estadísticas del módulo de precalificación del FSV.

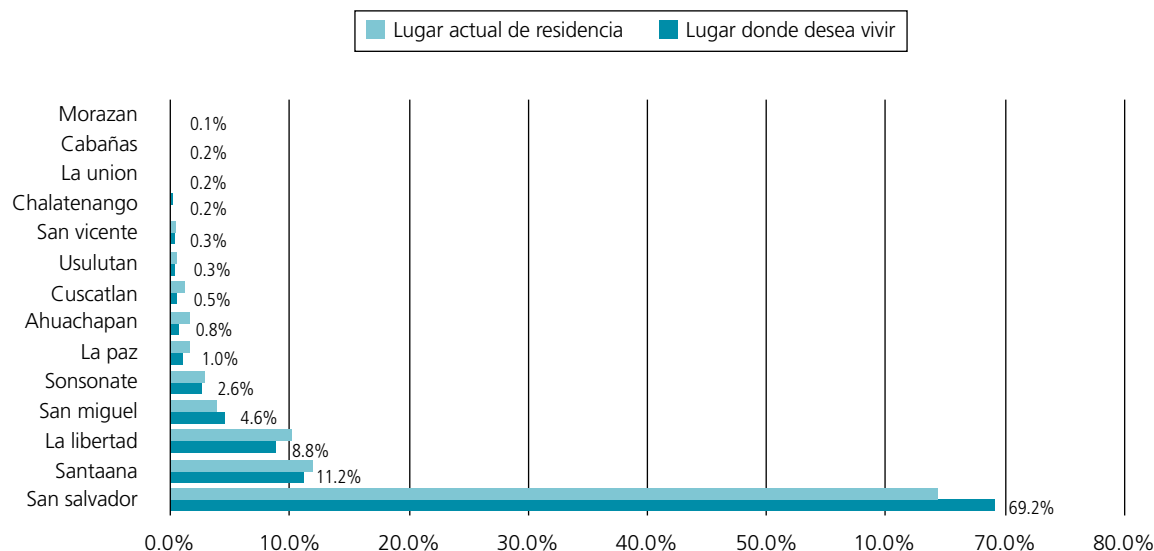
15.2%; y más de ocho salarios mínimos, el restante 5.4%. Se destaca que cerca del 70% desea tener una vivienda en la capital del país, lo que coincide con el lugar de residencia donde actualmente habita la persona encuestada (gráfico 10).

Los hogares que poseen ingresos de hasta tres salarios mínimos tendrían problemas para la adquisición de una vivienda financiada a largo plazo. Esto representa unos 129,096 hogares que no poseen vivienda propia. Sin embargo, esas familias pueden optar por otro tipo de soluciones para solventar su problema, como es el caso

de la adquisición de lote con una vivienda desarrollada en el tiempo de forma progresiva.

Este problema afecta al 67% de la demanda basada en los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia. Dicho de otra forma: solo 33 de cada 100 hogares podrían alcanzar una valoración favorable para obtener una vivienda bajo las condiciones de mercado para su financiación. Por otra parte y dado los resultados, se puede establecer que la mayoría de la población está dispuesta a invertir en las principales ciudades de El Salvador; muy particularmente, en la capital.

Gráfico 10. Preferencia de inversión en vivienda de las personas precalificadas por el sistema del FSV



Fuente: Estadísticas del módulo de precalificación del FSV.

Dada la limitación de ingresos que posee la población y de manera especial la que los obtiene de forma variable, su capacidad de endeudamiento es menor a US\$10,000, lo que supone que los recursos destinados para las cuotas mensuales oscilan entre US\$40.00 y US\$90.00. Se ha realizado una proyección para cuantificar la necesidad de vivienda a cubrir para el período 2010–2020 (tabla 18), la cual se estima en 217,825 unidades habitacionales, tanto el sector formal como el informal.

4.8 OFERTA ACTUAL DE VIVIENDA (FORMA DE TENENCIA Y PRODUCCIÓN)

La oferta de la vivienda dirigida a los sectores medios y altos está directamente relacionada con la demanda, dado el poder adquisitivo que posee este segmento. La atención hacia este segmento no encuentra limitaciones o problemas por parte de los diferentes desarrolladores. Es en el caso de la oferta de vivienda de interés social que

Tabla 18. Proyección de las necesidades de vivienda de acuerdo a los hogares sin unidad habitacional propia (2010–2020)

Año	Necesidad actual	Formación de nuevos jefes de hogares sin vivienda	Total de necesidades
2010	38,594		38,594
2011	38,594	2,350	40,944
2012	38,594	2,379	40,973
2013	38,594	2,409	41,003
2014	38,594	2,438	41,030
2015		2,469	2,469
2016		2,499	2,499
2017		2,530	2,530
2018		2,562	2,562
2019		2,593	2,593
2020		2,626	2,626
TOTAL	192,968	24,855	217,825

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

se presentan limitaciones importantes, especialmente en las zonas metropolitanas donde se encuentra la mayor carga o densidad habitacional y donde se concentran las mayores necesidades de vivienda.

La oferta de vivienda de este segmento se ve afectada por factores que inciden directamente en su adquisición, uno de ellos es el precio de las unidades, el cual resulta elevado en relación con los ingresos de las familias. Estos costos son el reflejo de ciertos componentes, dentro los que destacan: (a) procesos demorados en la obtención de permisos, los que generan costos de oportunidad en los desarrolladores; (b) elevados precios del suelo apto para el desarrollo de conjuntos habitacionales, sobre todo en las áreas urbanas y semiurbanas; (c) falta de servicios e infraestructura básica, lo que encarece los costos de producción de las viviendas; (d) problemas para la obtención de financiamiento, ya que no hay una oferta crediticia suficiente para el desarrollo adecuado de vivienda y (e) control de calidad inadecuado, dada la escasez de vivienda organizada a precios asequibles y los bajos niveles de ingresos. Las soluciones habitacionales frecuentes se basan en la autoconstrucción, tanto de vivienda nueva en lote propio como para la mejora de vivienda ya existente⁵.

Con base en el Censo de Vivienda de 2007, el VMVDU realizó una evaluación de la oferta de casas sobre la base del parque habitacional existente. Esta evaluación segmentó las unidades que se encuentran a la venta y aquellas que se encuentran en reparación o construcción, y cruzó los datos con el déficit cuantitativo, considerado en este caso como demanda efectiva. De este universo se estimó que existían 44,982 viviendas en venta o reparación.

Esta evaluación destaca que el problema del déficit habitacional del país responde a que la oferta de viviendas no coincide con las necesidades habitacionales en cuanto a su ubicación y, por lo tanto, a su valor. Tal desfase existente entre la oferta y la demanda se puede corroborar si se cruzan los datos de la base de datos de la demanda precalificada por el FSV y la cantidad de oferta que tiene capturada el sistema de oferta de vivienda desarrollado por BANDESAL, denominado InfoVivienda⁶, en el cual se observa una alta concentración de la demanda en el departamento de San Salvador como ciudad principal y eje de desarrollo económico. Estas dos fuentes demuestran que la demanda está por encima del nivel de oferta que se pueda generar, sin embargo se debe profundizar en un análisis de mercado que muestre más certeramente el comportamiento del mercado de vivienda.

4.9 CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN NECESARIA PARA ELIMINAR EL DÉFICIT HABITACIONAL

Con base en la información de la EHPM de 2008 y del VI Censo de Población y Vivienda de 2007, el VMVDU estimó que el déficit cuantitativo en el año 2007 era de 44,383 viviendas, equivalente al 3.2% del parque habitacional, y el cualitativo ascendía a 315,918 viviendas, equivalente al 23.01% del parque habitacional. Ambos déficits suman 360,301 viviendas, es decir, el 26.3% del total del parque habitacional cuantificado en 1,372,853 unidades⁷.

Si bien estas son cifras oficiales y son objeto del análisis en la *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*, elaborada por el PNUD en el año 2009, se estimó que de un total de 1,529,483 hogares, el déficit cuantitativo era de 61,173 unidades equivalente al 4.4%, y el cualitativo, en 452,727 unidades equivalente al 29.6%, o un total del 34% de los hogares con dificultades en sus viviendas.

Por otra parte, de acuerdo a los datos señalados por el BID⁸, estas cifras son más altas, considerando que el 58% de las viviendas son deficitarias. Estas diferencias podrían deberse a las discrepancias en las metodologías de estimación del cálculo del déficit (i. e., en algunos no se considera como déficit cualitativo la ausencia de servicios de drenajes y abastecimiento de agua potable).

Para el análisis de este capítulo se asume que las necesidades de construcción de viviendas debido al crecimiento vegetativo corresponden a un 2.07%⁹ por año, dando como resultado que las necesidades de construcción para el periodo 2008–2020 ascenderían a 473,141 unidades habitacionales (tabla 19). Si a esto se adiciona el déficit cuantitativo estimado en 44,383 para 2008, el resultado implicaría la construcción de 517,524 nuevas unidades, lo que supone una ejecución promedio de 39,810 viviendas por año. Esto no toma en cuenta la reposición o reconstrucción de viviendas afectadas por algún fenómeno o catástrofe naturales.

Sobre la base de costos del mercado inmobiliario para una unidad básica con todos los componentes de infraestructura, esta vivienda tendría un costo promedio de US\$8,417 en el año 2008¹⁰. Para realizar las proyecciones hasta el año 2020, se ha asumido una tasa de inflación de 5.3%. Si se observan los datos de la tabla 19, para el primer año de análisis la inversión sería de US\$270 millones, lo que equivaldría al 1.2% del PIB de ese año. Para el período analizado, la inversión total

Tabla 19. Necesidades e inversiones en la vivienda debido al crecimiento vegetativo

Año	Hogares	Necesidades de nuevas vivienda	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Unitario (US\$)	Total (millones US\$)
2008	1,406,485	32,091	\$8,416.58	\$270.10
2009	1,435,599	32,755	\$8,862.66	\$290.30
2010	1,465,316	33,433	\$9,322.38	\$312.01
2011	1,495,648	34,125	\$9,827.00	\$335.35
2012	1,526,608	34,832	\$10,470.83	\$360.43
2013	1,558,090	35,553	\$10,896.26	\$387.39
2014	1,590,464	36,289	\$11,473.76	\$416.37
2015	1,623,386	37,040	\$12,081.87	\$447.57
2016	1,656,991	37,807	\$12,722.21	\$480.98
2017	1,691,290	38,589	\$13,396.49	\$516.96
2018	1,726,300	39,388	\$14,106.50	\$555.63
2019	1,762,034	40,203	\$14,854.15	\$597.19
2020	1,798,508	41,036	\$15,641.42	\$641.85
Total 2008–2020		473,141		\$5,612.08

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

sumaría 5,612.08 millones. Esto se basa en el costo de una unidad básica, lo cual habría que aumentar para tomar en cuenta todos los estratos.

Para eliminar el déficit cuantitativo heredado, se ha proyectado la construcción de 3,414 unidades habitacionales adicionales por año, distribuidas proporcionalmente durante 2008–2020 (tabla 20). En tal sentido la inversión total para eliminar el déficit cuantitativo para el primer año (tanto por la formación de nuevos hogares como por el déficit heredado cuantificado a 2008) sería de US\$299 millones, equivalentes al 1.3% del PIB, y de US\$6,131 millones para el ciclo 2008–2020.

Para el déficit cualitativo, se han tomado los datos del mismo censo. En la tabla 21 se muestra la distribución de los hogares que presentan alguna carencia habitacional. La cifra de 350,364 representa los hogares que tienen al menos una carencia. Esto da una variación respecto al déficit reconocido oficialmente el cual toma en consideración el número de viviendas con al menos una de las tres carencias de la estructura de la vivienda cuya cifra es de 315,918 viviendas, lo que representa un 23% del parque habitacional total¹¹.

Sobre la información descrita anteriormente, se ha realizado un cálculo para eliminar el déficit arrastrado desde 2008 (tabla 22), lo que requeriría una inversión anual

aproximada de US\$387.22 millones equivalente al 1.8% del PIB de ese año. Si bien los números son aproximados, dimensionan los recursos necesarios para lograr el objetivo de eliminar este déficit. Si se realiza un breve análisis de las cifras que proyecta el VMVDU para el período 2009–2014, resulta un total de US\$845 millones en soluciones habitacionales (incluye también inversiones en créditos por parte del FSV y FONAVIPO)¹². Si se compara esta cifra con las inversiones que se tienen que realizar para el déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo), alcanzaría apenas un 35% de la inversión necesaria para eliminar esas carencias habitacionales.

4.10 MIGRACIÓN, TASAS DE CRECIMIENTO

Las migraciones se explican por diversos factores como: el comportamiento económico del país, las diferencias salariales entre países, las oportunidades de trabajo y la desigualdad social. Si bien los flujos migratorios de salvadoreños datan de muchas décadas atrás, estos cobraron importancia desde finales de los años setenta, y ha sido los Estados Unidos el destino preferido de la población. De acuerdo al censo económico de los Estados Unidos, ese país tenía una población de 15,717 salvadoreños en 1970. A partir de los años ochenta, la guerra civil salvadoreña intensificó los flujos migratorios a Estados Unidos, principalmente desde las zonas conflictivas del país. De acuerdo al censo mencionado, el número de salvadoreños que residen en los Estados

Tabla 20. Inversión para la eliminación del déficit cuantitativo 2008–2020

Año	Necesidades de nuevas vivienda	Necesidades de vivienda para eliminar el déficit	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Costo Unitario (US\$)	Total (millones US\$)
2008	32,091	3,414	\$8,416.58	\$298.83
2009	32,755	3,414	\$8,862.66	\$320.56
2010	33,433	3,414	\$9,322.38	\$343.87
2011	34,125	3,414	\$9,827.00	\$368.90
2012	34,832	3,414	\$10,470.83	\$395.76
2013	35,553	3,414	\$10,896.26	\$424.59
2014	36,289	3,414	\$11,473.76	\$455.54
2015	37,040	3,414	\$12,081.87	\$488.76
2016	37,807	3,414	\$12,722.21	\$524.42
2017	38,589	3,414	\$13,396.49	\$562.70
2018	39,388	3,414	\$14,106.50	\$603.79
2019	40,203	3,414	\$14,854.15	\$647.90
2020	41,036	3,415	\$15,641.42	\$695.27
Total 2008–2020	473,141	44,383		\$6,130.88

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

Tabla 21. Carencias principales del déficit cualitativo

Deficiencias	Urbanos		Rurales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Paredes	7,680.00	3.4%	13,087.00	10.6%	20,767.00	5.9%
Techo	7,829.00	3.5%	6,562.00	5.3%	14,391.00	4.1%
Piso	211,018.00	93.2%	104,188.00	84.1%	315,206.00	90.0%
Total 2008	226,527.00	1.00	123,837.00	1.00	350,364.00	1.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM.

Tabla 22. Inversión para la eliminación del déficit cualitativo

Deficiencias	Número de viviendas con déficit en su estructura	Costo dotación del servicio p/unidad en US\$	Inversión total (US\$millones)
Paredes	20,767.00	\$2,340.80	\$48.61
Techo	14,391.00	\$750.00	\$10.79
Piso	315,206.00	\$1,040.00	\$327.81
Total 2008	350,364.00		\$387.22

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM.

Unidos se elevó a 94,444 personas y siguió creciendo vertiginosamente hasta registrar casi medio millón de personas en los años noventa. La firma de los Acuerdos de Paz marcó un cambio en las motivaciones para

emigrar. De nuevo, las principales razones fueron las diferencias salariales y la búsqueda de oportunidades, pero también la existencia de redes sociales que facilitan la decisión de emigrar.

En la actualidad se estima que más de un millón y medio de salvadoreños reside solamente en los Estados Unidos de América¹³. La migración hacia los Estados Unidos ha incidido de forma significativa en el mercado habitacional por los grandes flujos de remesas que han ingresado al país, incrementando los ingresos de las familias y sacando a muchas de ellas de la pobreza. Además, estas remesas han producido cambios en patrones de consumo, costumbres y aspiraciones. Una investigación del BCR en el 2008 documentó que:

... muchos de los salvadoreños no residentes son propietarios de inmuebles en El Salvador, encontrándose que 46.4% del total de remitentes de remesas tienen alguna propiedad. De estos, el 35.9% son los propietarios de casas y el restante poseen algún terreno o local para su negocio. De los poseedores de inmuebles, un 56.7% adquirió la propiedad después de haber emigrado a los Estados Unidos, gracias a la oportunidad que le proporciona el ingreso más alto obtenido en ese país.

En tanto, la EHPM resalta que el quinto rubro al que se destinan las remesas es a la vivienda, de forma especial al pago de cuota de alquiler, con un monto estimado que ronda los US\$60 millones anuales.

4.11 CONCLUSIONES

Algunas consideraciones finales con respecto a la oferta y la demanda del sector habitacional salvadoreño son las siguientes:

- Debe prestarse mayor atención por parte del gobierno a facilitar de una manera planificada el desarrollo de suelo urbanizable. Esto debe estar acompañado de planes y programas que incluyan facilidades de movilización, sostenibilidad ambiental, manejo adecuado de riesgos ambientales y desarrollo social y productivo, con el fin de evitar su deterioro y abandono.
- Se necesita concentrar mayores esfuerzos en dar sostenibilidad a programas que ayuden a combatir el déficit cualitativo (que se estima en un 88% del déficit total), con la finalidad de dar espacios mínimos de habitabilidad a las familias que en su mayoría poseen una situación de informalidad.
- Existe un mercado potencial en el déficit cuantitativo el cual, de acuerdo a las proyecciones para el período 2010–2020, podría estar cercano a las 200,000 viviendas. Basado en el crecimiento vegetativo producto de la formación de nuevos hogares sin vivienda, la nueva demanda estará cercana a las 21,000 viviendas anuales.
- El 67% de la demanda basada en los jefes de hogar ocupados que no poseen vivienda propia presenta

ingresos menores a tres salarios mínimos, lo que afecta su capacidad adquisitiva y crea limitaciones para la adquisición de una vivienda financiada a largo plazo. Esto equivale a 129,096 hogares que no poseen vivienda propia y presentan una condición de bajos ingresos. Para mejorar la posición financiera de estas familias, deberán ajustarse con programas ad hoc.

- El país ha contado con una fuente de flujos económicos como las remesas familiares, las cuales pueden orientarse a destinos que generen mayor valor agregado y en los que la inversión en la vivienda de los receptores de estos flujos de efectivo pueda mejorar la dinámica económica y contribuir a que las familias mejoren su entorno habitacional.
- Se debe contar con mecanismos financieros de apoyo sostenibles, sobre todo para las familias de menores ingresos, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento de estos potenciales compradores. Además, se debe focalizar la administración de estos créditos en instituciones con experiencia en el manejo de financiamiento, principalmente hacia el sector informal que no cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

4.12 ANÁLISIS FODA

Fortalezas

- Existe voluntad del gobierno para elaborar una nueva política habitacional en el 2013, apoyándose en el diagnóstico preparado en este perfil.
- Existen mecanismos de subsidio a la demanda que permiten fortalecer la capacidad adquisitiva de la población con menos recursos y aumentar la inversión privada para generar una oferta asequible. Hasta el año 2010, se había invertido US\$113 millones en subsidios (bonos) para atender un total de 62,395 familias.
- El déficit cuantitativo de vivienda apenas alcanza un 3.2% del parque habitacional, lo da como resultado que las inversiones a realizar para su control o eliminación sean menores a las de los países vecinos (Guatemala, Honduras y Nicaragua), para los cuales se estima entre el 16% y el 30% del parque habitacional.
- Actualmente existe por parte del sector privado una oferta amplia de lotificaciones, urbanizaciones y vivienda terminada en pequeña y gran escala, la cual logra cubrir una gama de soluciones asequibles a los diferentes sectores de la población.
- Se han promovido leyes que están fomentando la legalización y normalización de lotes desarrollados al margen de la ley. Para el caso del ILP, continúa legalizando el suelo de viviendas informales en forma masiva y dándole prioridad a las mujeres jefas de hogar.

Oportunidades

- Las remesas de salvadoreños en el exterior (US\$3,650 millones para 2011) ha permitido la generación de un flujo de fondos que podrían aumentarse para la adquisición y la mejora de vivienda en el país.
- Existen tecnologías que inciden en la mayor eficiencia en los procesos constructivos para la reducción en los costos de la vivienda, lo que genera una oferta más accesible a los diferentes segmentos de la población demandante. Esto se refleja en la producción de grandes operadores del sector construcción y de lotificaciones.
- Hay una amplia oferta de recursos financieros y técnicos de los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo de mecanismos de ahorro y subsidio para fortalecer la demanda, además de crear modelos de agregación de la demanda que se complementen con la incorporación de encadenamientos productivos.

Debilidades

- Se cuenta con una población con niveles de pobreza altos (casi el 40%) debido a los niveles de ingresos muy bajos que aquella percibe, los cuales no la convierte fácilmente en sujeta de crédito por parte de las instituciones financieras tradicionales.
- Falta de capacidad financiera del gobierno para lograr reducir el déficit cualitativo a mediano plazo, debido principalmente a la escasez de recursos sostenibles para ampliar diferentes programas que contribuyan a dicha reducción; tal es el caso del programa de subsidio.
- El sistema de trámites para la ejecución de urbanizaciones y vivienda es complejo y burocrático, lo que limita y restringe la inversión tanto privada como pública e induce a la informalidad.
- Falta de recursos sostenibles para la aplicación de un sistema ampliado de subsidio a la vivienda, lo que limita a la población demandante a mejorar su posición financiera, generando de esta manera una oferta habitacional menos asequible.

Amenazas

- Factores macroeconómicos (inflación, riesgo país, tasa de interés, variación de los salarios, etc.) pueden afectar la dinámica de desarrollo del sector vivienda, sobre todo porque al ser una economía dolarizada no se cuenta con algunos mecanismos que pudieran minimizar los impactos adversos.
- El Salvador es uno de los países que presenta una alta vulnerabilidad ante desastres naturales y un impacto desproporcionado en las familias pobres. De acuerdo al Global Climate Risk Index (1999–2009) el país se encontraba en la posición 17 de los países más vulnerables a los impactos

medioambientales, lo que reta a generar condiciones en las viviendas para la adaptación a estos cambios climáticos.

- El aumento de la inseguridad pública y la tasa de homicidios ha provocado un impacto negativo en el mercado de vivienda, especialmente en la de interés social, en cuyos lugares hay presencia de organizaciones delictivas.

4.13 TEMAS TRANSVERSALES: MIGRACIÓN, GÉNERO, RIESGOS AMBIENTALES, VIOLENCIA Y OTROS

La oferta y la demanda es muy sensible a los diferentes componentes que conforman la cadena productiva de la vivienda, pero de forma adicional están los temas de: (a) riesgos ambientales como inundaciones y terremotos que impactan el parque habitacional, (b) seguridad ciudadana y abandono de viviendas y (c) acceso a la tenencia de la vivienda por mujeres y juventud.

En el caso de los riesgos ambientales, los cuales han sido más frecuentes en las últimas décadas (sismos, inundaciones y deslizamientos), estos han impactado en gran medida la infraestructura habitacional. En los eventos sísmicos o climatológicos se han cuantificado pérdidas millonarias de la infraestructura habitacional. Para mencionar ejemplos, en los terremotos de 2001 la destrucción fue de aproximadamente 340,000 viviendas¹⁴; y en el año 2011, el evento denominado “depresión tropical 12 E” provocó la inundación del 10% del territorio nacional, alrededor de 2,000 kilómetros cuadrados. Estos riesgos provocan cambios en la oferta y la demanda de vivienda hacia zonas más seguras, las cuales en general se encuentran en los centros urbanos más desarrollados, creando presiones de precios en el mercado de suelo y, por ende, en el habitacional, generando sobrecostos en el producto final de la vivienda.

De igual forma, el tema de la seguridad ciudadana se ha vuelto muy sensible. De acuerdo a cifras del FSV, la lista de casas que se encuentran en abandono en residenciales de San Salvador y La Libertad que tienen presencia de organizaciones delictivas (pandillas) es de 613 viviendas. Si el promedio de personas por hogar es de cinco, resulta ser que una de cada 2,000 personas abandona su hogar sin ninguna razón clara documentada, aunque es evidente que este factor sea fundamental para esas decisiones.

Por otro lado, como parte de los factores de riesgo identificados en el estudio del BM titulado *Crimen y violencia en Centroamérica* de 2010, es debido a la urbanización rápida e incontrolada que se ha experimentado un grado mayor de violencia como resultado de la desorganización y la escasa planeación

urbana. Los espacios públicos deteriorados también se han relacionado con la presencia de pandillas y la victimización de los residentes. Estos hechos obviamente distorsionan el mercado de bienes raíces, provocando minusvalías en las zonas geográficas que sufren estos problemas y afectando tanto la oferta como la demanda que se pueda tener por parte de la población en un inmueble en tales zonas.

Con respecto a la tenencia de la vivienda o el suelo por parte de mujeres, de acuerdo a los datos de legalización de parcelas o propiedades, se ha experimentado un crecimiento en el otorgamiento de la titulación a nombre de la mujer jefa de hogar, cuyo índice de cobertura de género se ha incrementado del 60% en el año 2005 al 66% para 2010.

En enero de 2011 se promulgó la Ley General de la Juventud, cuyo objetivo es el de garantizar los derechos fundamentales de la población joven, así como promover el cumplimiento de sus deberes en el marco del respeto a su especificidad. Dentro de tales derechos se destaca el de “tener una vivienda digna y de calidad que les

permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de familia y comunidad”.

En el artículo 20 (políticas de inclusión social y cultural) de la mencionada ley, se destaca:

Facilitar el acceso de la población joven a una vivienda digna, mediante la implementación de programas de crédito y ahorro que faciliten su adquisición. Asimismo, crear las condiciones que promuevan la construcción de viviendas para las personas jóvenes, como factor coadyuvante del óptimo desarrollo, madurez y de la constitución de las nuevas familias.

No se cuentan con resultados tan efectivos en tales acciones, pero sí en el caso del Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil (Projóvenes II) en 79 comunidades del AMSS. Este programa espera beneficiar a 100,000 niños y jóvenes de forma directa, con lo que duplicaría la atención realizada en el primer esfuerzo que se realizó y que se denominó Projóvenes I.



Foto 1. Residencial Altavista, Ilopango, San Salvador.
Fuente: Archivos de BANDESAL.



Foto 2. Residencial Miramar, Zaragoza, La Libertad.
Fuente: Archivos de BANDESAL.

NOTAS FINALES

1. Participante del grupo focal 1, de la Comunidad Dos Amates. PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.
2. En pobreza extrema, se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la CBA, y en pobreza relativa, los hogares que con sus ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA).
3. http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=166. Octubre 2012.
4. Datos de diciembre de 2010 a diciembre de 2011 del Sistema de Precalificación del FSV, según el vínculo http://www.fsv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=166
5. Comentarios recopilados del CCVAH (2009), de su Estrategia Centroamericana de Vivienda.
6. Para mayor referencia, ver www.infovivienda.com.sv
7. Este número corresponde a la cantidad de viviendas ocupadas, de acuerdo al VI Censo de Población y Vivienda del año 2007.
8. De acuerdo al estudio Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, del BID.
9. Diferencia entre los resultados de la EHPM de 2010 y 2009.
10. Precio unitario para 2008, ajustando con la tasa de inflación del 5.3% por año.
11. Dada la metodología utilizada por el VMVDU, en esta cifra no se considera la falta de servicios básicos como parte del déficit cualitativo.
12. Presentación Inversiones estratégicas del sector vivienda, X Bienal de Arquitectura y Urbanismo, San Salvador, octubre de 2012.
13. De acuerdo al Vice ministerio para Salvadoreños en el Exterior, alrededor de 2.8 millones de salvadoreños viven fuera del país. La mayor parte de esta población vive principalmente en los Estados Unidos, Canadá, Italia, Suecia, España y Australia.
14. De acuerdo a datos de la Dirección General de Protección Civil de El Salvador.

LOS SISTEMAS DE OFERTA DE SUELO URBANO

¿Qué más pobreza, que no tenemos ni un terreno donde vivir, y que tengamos toda la libertad de decir “aquí es mío” porque yo aquí tengo mi escritura? Tengo mi casa, tal vez no de ladrillo o una buena casa, un mi ranchito puede ser, pero uno vive con la satisfacción de que es de uno y que uno, si quiere, vive ahí, si no, lo vende y puede ir a comprar a otro lado si no le parece donde vive. En eso se cataloga uno de que somos pobres¹.

5.1 INTRODUCCIÓN

La oferta de suelo urbano es uno de los elementos críticos para el desarrollo del sector de la vivienda en cualquier país y, en definitiva, para el ejercicio del derecho humano a una vivienda adecuada. Esto es evidente cuando uno de los destinos más frecuentes del suelo es la vivienda y cuando, para desarrollarla, es indispensable contar con el sustento material que es el suelo.

Como se visualiza por ONU-Habitat (2006), el suelo urbanizado es un elemento tangible directamente relacionado con el financiamiento del sector. Existen instituciones de nivel nacional o local que se ocupan directamente de la regulación del suelo, tanto de su planificación como de su uso. El desarrollo de infraestructura de servicios básicos, de carácter público o privado, requiere de la base material del suelo, y su existencia altera notablemente su valor de mercado. Una parte de la industria de la construcción está directamente ligada a la transformación del suelo y a su urbanización o densificación.

Por lo tanto, el estudio de los sistemas de oferta de suelo urbano, en el marco de este *Perfil del sector vivienda en El Salvador*, es un elemento indispensable. Además, como se muestra más adelante, el caso salvadoreño reúne tres características particulares que vuelven más relevante el estudio de esta variable. Primero, porque se trata de un aspecto relativamente poco estudiado en el contexto nacional, lo cual no deja de ser contrastante respecto a la cantidad de estudios sobre el tema habitacional

en general. Segundo, como lo han señalado otros trabajos (Ferrufino et ál., 2005; Lungo, 2001; Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador [EDURES], 1978), las instituciones públicas han intervenido poco, de forma explícita, respecto al suelo urbano, lo cual ha permitido la operación liberal del mercado. Tercero, llama la atención el peso dominante de los actores privados en la oferta de suelo urbanizado o semiurbanizado, por sobre las formas de producción estatal y social.

5.2 MARCO JURÍDICO, REGLAMENTARIO Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SUELO SERVIDO

La producción de suelo urbano o urbanizado en El Salvador está regulada dentro de un entramado legal complejo que establece parámetros y normas para la operación de los sectores público y privado, y de las familias. El análisis de este marco jurídico proporciona una idea del escenario en que operan los actores y refleja la construcción histórica de la relación entre la sociedad salvadoreña y el suelo, estableciendo determinados derechos, obligaciones y principios de actuación. Esta revisión se hace en dos grandes partes: en la primera, se revisan los principales elementos del marco jurídico; en la segunda, se comenta el marco de planificación territorial.

5.2.1 Marco legal existente

Existen importantes referencias legales que condicionan el desarrollo de los sistemas de oferta de suelo urbano en el país, entre las que destacan cinco:

- a. *Constitución de la República (1983)*. La Carta Magna salvadoreña no hace mención específica sobre el suelo urbano. Sin embargo, plantea algunos principios relevantes para su tratamiento en la legislación secundaria, como se puede ver en el recuadro 4. La Constitución es clara en afirmar la función social de la propiedad privada

y en establecer la responsabilidad del Estado para garantizar la protección ambiental. También define limitaciones fundamentales a la propiedad privada de la tierra rústica, aunque sin mencionar el uso de la tierra urbana y de la propiedad rústica con vocación urbana. Es destacable la mención que la Constitución hace de la expropiación y la importancia que se le da a la vivienda como causal de ese proceso, así como también de la elaboración de los derechos y obligaciones de los propietarios privados.

- b. *LODT* (Decreto Legislativo N.º 644 del año 2011). Esta reciente ley define, entre otros temas, la competencia municipal para calificar y regular los usos del suelo, y establece las categorías de uso del suelo a nivel nacional: urbano, urbanizable (dentro de la cual prevé la subcategoría de “zona especial de vivienda de interés social”), rural y no urbanizable; asimismo, faculta a los gobiernos locales para establecer parámetros de aprovechamiento del suelo (edificabilidad y ocupación) y delinea mecanismos “de compensación a favor del municipio” por cambios de usos del suelo.

Sin embargo, la *LODT* no aborda puntos críticos como los derechos y deberes en torno a la propiedad inmueble, o nuevas formas para que el Estado adquiera inmuebles para fines de “interés social”. Tampoco detalla procedimientos para la efectiva distribución de cargas y beneficios entre propietarios, ni prevé formas estructuradas de participación social en los procesos de planificación del territorio. Por ello y por su reciente entrada en vigencia, su aplicabilidad e incidencia real en la producción de suelo urbanizado está todavía por verse.

- c. *LELPUH* (Decreto Legislativo N.º 993 del año 2012). Se trata de la última legislación referida a la producción de suelo en el país. Está motivada por el peso de las lotificaciones agrícolas y periurbanas en la producción de vivienda y la precariedad de la tenencia. Establece contratos típicos entre las familias lotehabientes y los “desarrolladores parcelarios”, y entre estos y los terratenientes. Crea un registro de desarrolladores y una “ventanilla única” como mecanismo para atender los proyectos de subdivisión. Finalmente, establece un régimen transitorio de cuatro años para facilitar la regularización registral y urbanística de los proyectos ya ejecutados, al tiempo que define un mecanismo de compensaciones de parte del desarrollador que no haya cumplido con la normativa. La ley tiene un espíritu de protección de los lotehabientes, facilitando la transferencia de la propiedad aunque reconociendo la importancia de este subsector como proveedor de suelo en el país.

Recuadro 4. Principios de la Constitución salvadoreña respecto al suelo

- a. *Plantea la “racional utilización de los recursos” (artículo 101).*
- b. *Garantiza la “libertad económica, en lo que no se oponga al interés social” (artículo 102) y “el derecho a la propiedad privada en función social” (artículo 103).*
- c. *Reserva la propiedad del subsuelo al Estado (artículo 103).*
- d. *Plantea la posibilidad de transferir los bienes inmuebles del Estado a particulares conforme a la ley, con énfasis en la propiedad rural y con autorización explícita de la Asamblea Legislativa (artículo 233).*
- e. *Desarrolla un régimen particular para la “propiedad privada sobre la tierra rústica”, limitando la propiedad privada a 245 hectáreas y estableciendo procedimientos especiales para la efectiva vigencia de dicha regulación (artículo 105).*
- f. *Regula la expropiación “por causa de utilidad pública o interés social, legalmente probados, y previa una justa indemnización” e incluso plantea la posibilidad de que dicha indemnización no sea previa en casos como “aprovisionamiento de agua, o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, caminos o vías públicas de cualquier clase” (artículo 106).*
- g. *Obliga al Estado a “proteger los recursos naturales (...) para garantizar el desarrollo sostenible” (artículo 117) y declara “de interés social la construcción de viviendas” (artículo 119).*

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República.

- d. *Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por el Estado* (Decreto Legislativo N.º 33 del año 1939). Esta ley constituye el marco general para los procesos de expropiación a favor del Estado, particularmente para fines de obras públicas. En ella se desarrollan principios de la Constitución de 1883, cuando aún no reconocía la propiedad privada “en función social”. Además, define las funciones de “utilidad pública” que pueden justificar un proceso expropiatorio, como: instalaciones militares, obras hidráulicas, vías férreas, redes de energía y redes viales, sin mencionar la vivienda, como sí lo hace

la Constitución de 1983. Asimismo, establece un procedimiento judicial “forzoso” para llevar a cabo la expropiación. Es notable, además, su sesgo hacia la vía expropiatoria jurídica, sin considerar la vía administrativa como se ha desarrollado en otros países latinoamericanos.

- e. *LUC* (Decreto Legislativo N.º 232 del año 1951). Esta ley se aplica en los 248 municipios que no forman parte del AMSS. Define los requisitos técnicos y formales de todo tipo de obras (artículo 2), los profesionales a cargo de los proyectos (artículo 8), además de la vigencia de las autorizaciones por un año y la donación obligatoria de una porción de los inmuebles sujetos a parcelación para áreas verdes y equipamientos. Se trata de una ley muy breve (diez artículos), cuyo contenido está desarrollado en los reglamentos. Establece una competencia compartida de planificación urbana entre el Gobierno Nacional y las municipalidades, lo cual es ratificado por el Código Municipal (Decreto Legislativo N.º 274 del año 1986). También plantea que el VMVDU tiene la facultad expresa, hasta la LODT actual, de formular planes territoriales de escala nacional y regional, y de manera supletoria planes a nivel municipal, por lo que la mayoría de los procesos de lotificación y urbanización en El Salvador, con la excepción relevante del AMSS, se regulaban desde el Gobierno Central.

5.2.2 Marco de planificación territorial

La práctica de la planificación territorial, de la regulación legal de los usos del suelo y de los procesos de urbanización en El Salvador acumula sesenta años de experiencia formal a partir de la aprobación de la primera LUC, en 1951, y de la Ley de Planes Reguladores en 1955. A continuación se discuten los principales elementos que conforman ese marco de acción enfocado hacia la planificación territorial, los planes vigentes y la división de competencias.

Los esfuerzos de planificación territorial en El Salvador pueden agruparse en tres fases (Berti et ál., 2009). En los años sesenta y setenta se produjeron los primeros planes de desarrollo urbano en las principales ciudades del país: METROPLAN 80 (1968) y planes de desarrollo urbano de Santa Ana (1978), Sonsonate (1980) y San Miguel (1981). Después de la guerra civil (1980–1992), se retomó la actividad de planificación urbana con la actualización de esa primera generación de planes por medio de: METROPLAN 2000 del AMSS (1992) y el Plan Maestro de Desarrollo Urbano [PLAMADUR]-AMSSA (1997), además de los planes maestros de Santa Ana (1996), San Miguel (1998), AMSO en Sonsonate (1998) y Usulután (1996). La tercera fase hasta la actualidad está más orientada hacia la planificación

territorial e incluye el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés (1998) y el PNOTD en 2004, con los sucesivos catorce planes regionales de ordenamiento que cubren todo el país. En los últimos veinte años estos instrumentos han sido encargados desde el VMVDU a firmas consultoras internacionales asociadas a veces con empresas locales.

Además, en el AMSS, existen instrumentos más detallados de planificación, como los microplanes San Benito, Zona Rosa, Miramonte y Maquilishuat, del municipio de San Salvador, que intentan proteger el uso residencial o comercial de esos sectores. El Plan Parcial El Ángel (1,800 ha) y el Plan Logístico de Nejapa (700 ha) proporcionan visiones estratégicas de uso del suelo e infraestructura en las últimas zonas de expansión del área metropolitana, al norte de San Salvador. Lo anterior demuestra que en El Salvador existe una práctica consistente de planificación del territorio que, en los últimos diez, años ha pasado de ser eminentemente urbana a una más integral de carácter territorial. Aunque, como varios autores y estudios lo han señalado (EDURES, 1978; Lungo et ál., 1996; Berti et ál., 2009), existe un notable descalce entre la sofisticación de los planes formulados, la falta de soporte legal y normativo, y el seguimiento de los mismos.

5.2.3 Otros instrumentos de gestión del suelo

Además de los planes de ordenamiento territorial, los *reglamentos* son los que dan mayor precisión a los elementos de gestión del suelo. Existen dos reglamentos vigentes para la LUC: el general, bajo Decreto Ejecutivo N.º 69 de 1973, y el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales (RLUC), bajo Decreto Ejecutivo N.º 70 de 1991, el cual es el principal cuerpo normativo de la actividad de urbanización de suelo en el país, ya que define los estándares urbanísticos aplicables a estos proyectos, y a partir de esas normas se han derivado otros reglamentos e incluso ordenanzas municipales. El reglamento aborda tres temas: las cesiones de suelo privado a los gobiernos locales, el proceso de trámites y licencias, y los requerimientos para parcelar inmuebles. Las cesiones de suelo se hacen a través de tres figuras: áreas verdes, definidas como el 10% del área útil de una subdivisión; áreas de equipamiento equivalentes a ocho metros cuadrados por lote; y redes viales y espacios de circulación, aunque no desarrolla criterios cualitativos respecto a estas cesiones.

Algunos grandes vacíos son notables dentro de este marco técnico. Primero, la falta de una definición del concepto de aprovechamiento del suelo o edificabilidad, definido tanto en términos de su potencial constructivo como de la ocupación del suelo en primer nivel, ya que prevalece el concepto más limitado de densidad poblacional.

Segundo, la ausencia de estándares específicos que reconozcan las particularidades ambientales o urbanas de un sitio, es decir de la localización, manteniéndose por ley los mismos índices para todo el territorio. Tercero, la inexistencia de estándares para la provisión de suelo para equipamientos públicos de escala urbana o municipal que trasciendan de las cesiones convencionales dentro de un proyecto. Finalmente, la falta de soporte legal de los planes territoriales existentes que, por ende, no han logrado definir restricciones especiales en la transformación de suelo rural.

Existe, entonces, un divorcio entre planificación y normativa jurídica, como si la sola existencia de planes fuera suficiente para ordenar el territorio, o como si se pudiera tener leyes, reglamentos, ordenanzas y/o disposiciones autónomas respecto a los mismos planes. La desarticulación entre este universo de instituciones ha sido tema de interés de diversos estudios sobre la parcelación de inmuebles en El Salvador (METROPLAN 80, 1968; EDURES, 1978; PLAMADUR-AMSSA, 1997; PNODT, 2004) y de crítica de los urbanizadores tradicionales y lotificadores.

Se debe insistir en ciertos temas críticos sobre esta coordinación institucional. Primero, la función compartida de control urbanístico a cargo del VMVDU y de las municipalidades, la cual podría cambiar con la aplicación de la LODT. Segundo, el control de la normativa ambiental que corresponde al MARN y a las municipalidades. En tercer lugar, la provisión de infraestructura de servicios básicos, la cual se resuelve de manera conjunta entre empresas privadas, empresas estatales, municipalidades y comunidades. Cuarto, el registro, la legalización y la titulación de la propiedad inmueble a cargo del CNR y del ILP.

5.3 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PRODUCCIÓN DE SUELO

En este apartado se presenta una breve descripción de las instituciones involucradas en la producción de suelo para uso urbano, por medio de una lectura de las capacidades y del peso específico que cada organización tiene dentro del sistema de producción de suelo, así como de las interrelaciones que existen entre ellos. Por lo tanto, se analiza a los sectores público, privado y comunitario.

5.3.1 Sector público

En los capítulos previos se ha comentado sobre las funciones y el marco legal de cinco instituciones claves del sector público de la vivienda en El Salvador: VMVDU, FONAVIPO, FSV e ILP. En la tabla 23, se presenta un breve detalle de las capacidades de producción de vivienda y suelo urbanizado de estas instancias.

Existen otras instituciones públicas relacionadas con la provisión de suelo urbanizado, entre las que destacan: FISDL, ANDA y MARN, las cuales son productoras indirectas de suelo urbanizado. Las dos primeras producen infraestructura de servicios y equipamientos y la última se encarga de otorgar permisos con base en criterios ambientales.

5.3.2 Sector privado

Una característica particular de la producción de vivienda social y suelo urbanizado en El Salvador es el peso dominante del sector privado (Ferrufino, 2011). Esto se explica por factores históricos que permitieron el desarrollo de un sector empresarial dinámico vinculado a la producción de suelo y vivienda, y debido al estímulo por parte del Estado a partir de la operación

Tabla 23. Producción de vivienda y suelo urbanizado por el sector público

N.º	Institución y programa	Producción registrada (familias atendidas)	Período	Producción/año
1	VMVDU			
1.1	Mejoramiento de barrios	8,626	2004–2010	1,232
1.2	Viviendas de emergencia	950	2009–2010	475
2	FONAVIPO			
2.1	Créditos	115,555	1992–2010	6,800
2.2	Contribuciones	60,749	1992–2010	3,500
2.3	Vivienda nueva	4,928	2009–2011	1,643
3	ILP: legalización	175,686	1992–2010	9,760
4	FSV: créditos	189,000	1973–2010	4,850

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UCA (2011), VMV, FSV, FONAVIPO e ILP.

de instituciones como la FNV, desaparecida en 1991, y del FSV, las cuales proveían crédito de corto y largo plazo para la urbanización de terrenos, la construcción de vivienda y su adquisición por los trabajadores (FUNDASAL, 1976).

De igual forma ha jugado un papel la ausencia o relativa “liberalidad” de ciertas normas, como la falta de un impuesto predial que grave la posesión de tierra urbana o urbanizable o la falta de normativas sobre el aprovechamiento del suelo. Es destacable la capacidad que el sector privado ha tenido para acercar su oferta a la demanda real de la población. De una forma sintética, en este apartado se presenta a los principales actores del sector.

5.3.2.1 Urbanizadores, viviendistas y empresas de servicios

Se trata de un conjunto de empresas inmobiliarias dedicadas a la adquisición de inmuebles rurales y urbanos, loteo, urbanización, construcción y comercialización, la mayor parte para la vivienda formal. La CASALCO, que agrupa al grueso del sector privado de la construcción, identificó, en 2012, a 37 empresas como “viviendistas”, de las cuales 10 se identifican explícitamente como “desarrolladoras” o “inmobiliarias” del sector habitacional. Algunas de estas empresas son actores históricos en el sector: Inversiones Bolívar, S. A. de C. V., Grupo Roble y, más recientemente, Salazar Romero S. A. de C. V. Solo en el primer semestre de 2012 el conjunto de estas empresas movilizó unos US\$160 millones en construcción de viviendas y urbanización de terrenos (CASALCO, 2012).

También se debe destacar el peso de las empresas privadas proveedoras de servicios básicos: energía, telecomunicaciones y agua, como participantes en el proceso de producción de suelo urbanizado. Según los datos de la SIGET (2011), ocho empresas privadas realizan la distribución de energía eléctrica en El Salvador. Dos de estas tienen una posición dominante: AES El Salvador y DelSur. Los hogares, y por lo tanto las viviendas, representan el 35.4% del consumo de energía del país, que corresponden al 92.2% de los clientes del sistema. Según estas cifras, existen 1,369,000 hogares servidos a nivel nacional, de los cuales AES atiende el 77.7% (más de un millón de hogares) y DelSur el 21.6% (295,000 hogares).

Del lado de las telecomunicaciones, existen nueve compañías concesionarias de telefonía fija que se repartían un total de 572,222 líneas telefónicas fijas de uso residencial. Dentro de ellas domina CTE Telecom, la cual se estima que en 2010 servía el 90.5% de las líneas (CDC, 2010), seguida muy de lejos por Telemóvil

El Salvador, S. A. (Tigo) y Telefónica El Salvador S. A. de C. V. También es relevante el caso de los servicios de Internet, donde se estima un total de 140,321 usuarios, aunque en una condición de mercado notablemente más competitivo entre CTE, Telemóvil y Telefónica (Superintendencia de Competencia [SC], 2007).

En el sector de agua, es notable la existencia de los proyectos “autoabastecidos” que son urbanizaciones que se proveen a sí mismas del servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas, sin estar necesariamente conectados a la red pública de ANDA. En 2010, ANDA estimó que existían unos 20,000 usuarios en proyectos autoabastecidos, con las subsiguientes consecuencias en términos de desarticulación de la red de servicios, los potenciales conflictos por la extracción no planificada de agua y la falta de mantenimiento adecuado de dichos sistemas.

5.3.2.2 Lotificadores

Desde los años setenta, se detectó la existencia en el país de un grupo de empresas especializadas en la adquisición, la administración, la comercialización y el manejo de cartera de proyectos de subdivisión de terrenos rústicos para fines habitacionales. En sus estudios iniciales sobre los mercados de vivienda popular en el país, METROPLAN 80 (1968) y FUNDASAL (1976) reconocían la presencia de dicho tipo de asentamiento. En los años noventa, esa situación había sufrido un cambio cualitativo notable cuando varios autores (Silva, 1996; Cerritos, 1996) destacaban la consolidación de un sector lotificador de gran escala compuesto por numerosas empresas de servicio especializadas en proyectos de loteo, sujetas a la normativa básica de la LUC (1991). En efecto, este sector se consolidó durante los años ochenta a partir de la experiencia de ARGOZ, S. A., y ha llegado a convertirse, probablemente, en el principal proveedor de suelo para el posterior desarrollo de la vivienda en El Salvador. Alvarado (2004) estimaba que no menos del 35% del parque habitacional del país estaba originado en las lotificaciones. Actualmente, el sector agrupa a 28 empresas formalmente dedicadas a esta actividad, además de personas naturales. Las empresas dominantes en esta actividad son cuatro: ARGOZ, S. A.; Lotiversa; Inversiones del Atlántico, S. A. (IVAN); y Lotisalva. Tan solo la primera ha sido responsable de producir 240,000 lotes desde 1978. Sin embargo, en los últimos diez años, puede constatar la disminución de las actividades de ARGOZ, la regionalización de Lotiversa y Lotisalva fuera del país, y la evolución de IVAN hacia actividades más convencionales de urbanización.

5.3.3 Sector comunitario y de ONG

El sector comunitario y de las ONG, dedicado de forma casi exclusiva a la producción de vivienda social, juega

un papel central en el sistema de provisión de suelo del país. Se destacan las ONG especializadas en el sector habitacional y las mismas familias que operan a través de diversos mecanismos asociativos.

- a. *Las ONG de vivienda.* En El Salvador, existen al menos cinco organizaciones sin fines de lucro especializadas en vivienda: FUNDASAL, HPH El Salvador, FUSAI (y a partir de esta, el FPH) y Techo para mi País. Con anterioridad también han tenido participación: CHF El Salvador y Fundación Hábitat. En la tabla 24, se muestra la producción y/o mejoramiento de unidades habitacionales de algunas de estas instituciones
Estas cuatro organizaciones representan alrededor del 6% del parque habitacional del país, sin tomar la producción más eventual por otro tipo de organizaciones, incluyendo a ONG no especializadas, Iglesias u otras. Además, es relevante el peso que estas organizaciones han tenido en términos de la incidencia en políticas públicas, normas de urbanización y construcción (incluyendo el desarrollo progresivo de la vivienda), organización comunitaria integrada a la producción, la investigación y la administración de proyectos de vivienda.
- b. *Las familias.* Es complejo dimensionar el peso del propio esfuerzo de las familias en la producción de suelo urbanizado y vivienda. Si se acepta el estimado de Alvarado (2004) acerca del impacto de las lotificaciones en el parque habitacional, resultaría que las mismas familias han sido responsables de producir al menos 472,500 viviendas en el país, ya sea a través de la autoconstrucción directa o por la subcontratación de mano de obra, además de haber contribuido a la introducción de servicios básicos, todo esto para los sectores de menores ingresos. Desde 2007 han aparecido otras formas comunitarias de producción de suelo y vivienda por medio de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua que prevén modalidades colectivas de propiedad. Estas se han integrado en la FESCOVAM, que reúne

a 21 cooperativas formalmente constituidas que agrupan unas 700 familias (FUNDASAL, 2012). Estas organizaciones han producido, hasta el año 2012, cinco proyectos emblemáticos, aunque todavía de una escala reducida: tres en el Centro Histórico de San Salvador y dos en áreas rurales, con unas 250 unidades.

A nivel de la producción y la gestión de infraestructura de servicios básicos asociada a la vivienda, también es notable la experiencia de las denominadas “juntas de agua”. Estas organizaciones comunitarias, especializadas en la administración y el mantenimiento de sistemas de agua potable, especialmente en el área rural, atienden al 30% de los hogares en el país (FUSADES, 2008). Estos sistemas evidencian el potencial de la acción comunal para gestionar sistemas y asegurar el cobro y el mantenimiento del servicio.

En síntesis, la producción de suelo urbanizado en el país es escenario de la participación de múltiples actores públicos, privados y comunitarios que actúan en el sistema desde sus respectivas lógicas, con limitaciones, capacidades y potencialidades diferenciadas. En todo caso, hay que subrayar los traslapes que se dan entre estos actores, ya sea por el ejercicio de un poder de regulación desde el Estado; por el dinamismo, la concentración y la capacidad económica del sector privado; o por la participación de los actores comunales.

5.4 DERECHOS Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El sistema de derechos y registro de la propiedad inmobiliaria en El Salvador está fundamentado en la operatividad del CNR, a través de la Dirección de Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas. Asociado al CNR, para efectos del registro de inmuebles a nombre de personas de escasos recursos o sometidos a procesos de titularización, se encuentra el Registro Social de Inmuebles (RSI). Desde su constitución, en 1995, el CNR ha avanzado en establecer un sistema

Tabla 24. Viviendas producidas por las ONG del sector de la vivienda en El Salvador

Nombre	Período	Producción de viviendas producidas a 2012	Producción/año
FUNDASAL	1968–2011	45,000	1,046
HPH	1992–2011	13,500	711
FUSAI-FPH	1992–2011	15,000	790
Techo para mi País*	2002–2010	8,000	1,000

* Produce vivienda de emergencia temporal.
Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.

confiable de registro jurídico de los inmuebles, gracias al cual es posible contar con información acerca de las modalidades de tenencia de la tierra en el país.

El Censo Nacional de Población de 2007 (DIGESTYC, 2009) y las encuestas EHPM reconocen oficialmente siete formas de tenencia de la vivienda en El Salvador: (a) cuatro modalidades asociadas a la propiedad privada individual, es decir la vivienda propia, por un lado, y por otro, a la vivienda propia que se paga a plazos a alguna institución pública, a institución privada o a ONG; (b) alquilada; (c) ocupación gratuita; y (d) otras formas. Los resultados generales del censo se presentan en la tabla 25.

Los datos parecen indicar que la vivienda identificada como propia se ha incrementado en los últimos cuarenta años, pasando de poco menos de la mitad del total de las viviendas a casi las tres cuartas partes (incluyendo

a las que son objeto de financiamiento). En paralelo, se ha reducido la proporción de viviendas alquiladas y de las otras formas de tenencia. Es relevante la figura detectada de la ocupación gratuita que se refiere a aquellas viviendas que no son propias pero por las cuales la familia no paga un arrendamiento, usualmente porque presta un servicio al propietario (vigilancia, trabajo agrícola). Otro rasgo notable de la propiedad de la vivienda es la importancia del financiamiento público (FSV, FONAVIPO) respecto al financiamiento privado (banca) o de las ONG.

A partir de los datos de las EHPM, también es posible relacionar las formas de tenencia con la precariedad habitacional, como puede verse en la tabla 26.

Prácticamente la mitad de las familias en situación de precariedad habitacional (o déficit) son propietarias de la vivienda y del terreno donde residen. Una cuarta

Tabla 25. Viviendas particulares según la tenencia (censos 1971, 1992, 2007)

Tenencia	1971		1992		2007	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Propia	315,039	48.1	609,198	55.3	921,201	65.5
Pagándose a plazos	29,626	4.5	157,143	14.3	128,279	9.1
A institución pública					68,611	4.9
A institución privada					55,718	4.0
A ONG					3,950	0.3
Alquilada	137,108	20.9	197,083	17.9	188,872	13.4
Ocupante gratuito					150,30	10.7
Otras	172,768	26.4	137,290	12.5	17,603	1.3
Total	654,541	100.0	1,100,714	100.0	1,406,485	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2009.

Tabla 26. Tenencia de la vivienda según el tipo de déficit habitacional

Tenencia	Déficit cualitativo (%)	Déficit cuantitativo (%)	Déficit total (%)
Propia	55.5	9.1	49.8
Propia en terreno público	5.8	2.5	5.4
Propia en terreno privado	12.7	0.2	11.2
Financiada	0.3	0.0	0.3
Ocupante gratuito	22.8	42.5	25.2
Alquilada	1.7	45.6	7.1
Otras	1.2	0.1	1.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en UCA (2011) sobre datos de EHPM (2009).

parte son ocupantes gratuitos, mientras que un 16.6% son propietario de la vivienda más no del terreno, que es fundamentalmente privado.

En todo caso resulta que el tema de la propiedad del suelo no debería ser un obstáculo para que la mitad de los hogares en situación de déficit superen sus condiciones de precariedad, especialmente aquellos con déficit cualitativo (que habitan viviendas con carencias materiales o de servicios). La propiedad del suelo sí es una variable crítica para una tercera parte de los hogares que son ya sea “ocupantes” o inquilinos y que no poseen ni suelo ni vivienda.

5.4.1 Algunos elementos de equidad de género en la tenencia

Es posible diferenciar algunos elementos de tenencia de la vivienda y del suelo en función del género. El Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011) hace un análisis detallado de la “propiedad de los activos” de las familias, enfocándose en las disparidades entre hombres y mujeres. A partir de los datos de la EHPM, se evidencia que el 59.4% de las viviendas declaradas como propias o bien financiadas es propiedad de hombres y que el 40.6% pertenece a mujeres, lo cual constituye una posición intermedia a escala latinoamericana (PNUD, 2011).

Según la misma fuente, esta brecha entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo gradualmente en la última década, ya que en 1999 se estimaba que el 63.3% de las propiedades pertenecía a los hombres y el 36.7% correspondía a mujeres. Sin embargo, la situación resulta más equitativa en términos de género cuando se considera la titularidad de los inmuebles legalmente registrados en el país, como puede verse en la tabla 27.

Resaltan varios puntos de esta información: la brecha de género en la titularidad de inmuebles es apenas el 30% de la brecha antes mencionada sobre la propiedad de la

vivienda. A nivel nacional esta brecha es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, pues en estas últimas la mayoría de propiedades está registrada a favor de mujeres.

Se han incluido tres departamentos (provincias) del país para evidenciar las diferencias territoriales. Chalatenango es el departamento donde la situación es más inequitativa en contra de las mujeres. El segundo es La Paz, como el departamento donde la mayoría de inmuebles están registrados a favor de mujeres, incluso en el ámbito rural. En el tercer caso, San Salvador, que es el departamento más urbanizado, prácticamente hay una situación de equidad a nivel general. Es posible intuir un vínculo de esta situación con el trabajo de legalización del ILP, el cual ha beneficiado mayoritariamente a mujeres (PNUD, 2011), con lo que ha contribuido a una mejor distribución de las oportunidades de acceso a suelo entre géneros.

5.4.2 Formas de acceso a la vivienda y a la propiedad inmueble

Los datos del CNR y de la encuesta de hogares permiten tener un panorama acerca de las maneras en que las familias salvadoreñas adquieren bienes inmuebles. Es claro que la gran mayoría de la propiedad inmueble (viviendas y terrenos) legalmente registrada en El Salvador se adquiere mediante mecanismos de compraventa, seguidos de lejos por la herencia y la donación. Según el PNUD (2011) el análisis entre géneros devela algunos matices, ya que las mujeres adquieren inmuebles más a través de mecanismos de herencia y donación que los hombres

También es relevante la diferencia en el uso de mecanismos de financiamiento privado, así como el peso de las instituciones financieras públicas. Es conveniente aclarar que el peso muy reducido del sector lotificador es lógico, ya que la pregunta de la encuesta se refiere a la vivienda y no al lote donde está construida, tal como se muestra en la tabla 28.

Tabla 27. Porcentaje de titularidad de los inmuebles registrados a nombre de personas naturales

Ámbito	Total		Urbano		Rural	
	M	F	M	F	M	F
Chalatenango	59.4	40.6	52.4	47.6	60.8	39.2
La Paz	47.7	52.3	42.8	57.2	48.6	51.4
San Salvador	49.9	50.1	49.1	50.9	51.5	48.5
Nacional	52.8	47.2	48.9	51.1	54.8	45.2

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2011) sobre datos del CNR.

Tabla 28. Procedencia y financiamiento de la vivienda por género

Procedencia de la vivienda	Hombres %	Mujeres %
Esfuerzo propio (compraventa/herencia)	60.7	48.9
Donación	19.8	33.8
Institución financiera privada	6.3	3.3
Institución financiera pública	11.2	11.8
Lotificador	0.5	0.3
ONG	1.3	1.6
Otros	0.2	0.3
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2011) sobre datos de EHPM (2008).

5.4.3 Formas alternativas de asegurar la tenencia del suelo

La legislación salvadoreña prevé formas alternativas para acceder a suelo, más allá de la propiedad privada individual. A continuación, se presentan dos de estas figuras: el bien de familia y el arrendamiento con promesa de venta.

- a. *El bien de familia.* El Decreto Legislativo N.º 74 de 1933 estableció la figura del bien de familia como una manera de proteger los bienes de las “familias pobres”, particularmente su vivienda y su parcela, e impedir que estos bienes pudieran ser objeto de gravamen (hipoteca, embargo u otro), garantizando que la propiedad o el usufructo (el uso) de ese bien quede en el núcleo familiar. El bien de familia puede constituirse por voluntad de una persona o de una institución del Estado. Estos bienes solamente pueden transferirse o heredarse entre los mismos miembros de la familia, gratuitamente, o extinguirse cuando la misma familia decide constituir otro bien de las mismas características. Una familia solo puede poseer una vivienda como “bien de familia”.

El Estado salvadoreño ha utilizado la figura del “bien de familia” para favorecer a hogares de escasos recursos, como lo practicó el extinto IVU en sus proyectos habitacionales entre 1950 y 1990. Con su desaparición, los bienes de familia se convirtieron en propiedad privada convencional. FUNDASAL también introdujo la modalidad en sus programas financiados por el BM en los años setenta. Después de los terremotos de 2001, los programas públicos de reconstrucción reutilizaron la figura del “bien de familia”. Además, se ha visualizado como un instrumento efectivo para reducir la brecha de género en términos de propiedad (PNUD, 2011).

- b. *El arrendamiento con promesa de venta.* La figura de vinculación entre los lotificadores de terrenos

y las familias es el contrato de arrendamiento con promesa de venta. Se trata de una figura comercial, reconocida por el Código de Comercio, que obliga al propietario a garantizar al arrendatario la ocupación segura, inmediata y permanente de un inmueble, a cambio del pago de una cuota mensual por un plazo y de traspasarle, al final del contrato, la propiedad. El lotehabiente se compromete a realizar el pago puntual de las cuotas mensuales, colaborar en la introducción de eventuales mejoras y definir un titular del arrendamiento y sus beneficiarios.

De acuerdo al estudio de caso de ARGOZ (Ferrufino, 2011), es frecuente que exista una “prima” consistente en una cuota especial inicial que varía entre un 50% y un 100% adicional de la cuota típica. Los contratos también incorporan cláusulas diversas desde intereses extraordinarios por retraso, cesión de las cuotas en caso de insolvencia, hasta la desocupación. A la par de la promesa de venta existe la figura del contrato de “administración de lotificación”, que vincula al lotificador y al terrateniente.

Las empresas lotificadoras ofrecen un servicio a los dueños de los inmuebles para realizar de forma conjunta el fraccionamiento y el alquiler de lotes. El propietario entrega al lotificador la administración del inmueble para subdividirlo y arrendarlo a terceros. El lotificador se compromete a elaborar el proyecto técnico de la lotificación, subdividir la propiedad, realizar los trámites con instituciones públicas, comercializar los lotes de acuerdo a precios y plazos pactados, mantener informado al propietario sobre la comercialización y transferirle mensualmente “su parte”. Usualmente los contratos prevén un arreglo 60/40, a favor del propietario; y excepcionalmente, 50/50. Esto significa que el arreglo típico valora el *know how* de la intermediación prácticamente en igualdad de condiciones que la tierra.

La LELPUH intenta “formalizar” estas relaciones comerciales, mediante el establecimiento de cláusulas típicas y la protección de los derechos de los lotehabitantes para prevenir abusos. También plantea la responsabilidad compartida —para efectos civiles, penales y mercantiles— entre el terrateniente y el lotificador. Tanto la promesa de venta como el bien de familia para transferir derechos sobre el suelo presentan elementos de interés para los sistemas de oferta de suelo en el país. La promesa de venta es un mecanismo ágil que minimiza los requisitos de entrada, sin requerir de constancias de empleo, garantías, ingresos fijos o un pago inicial oneroso. Igualmente, permite la tenencia y la ocupación inmediata del inmueble, planteando en principio la posibilidad de obtener la propiedad formal en el largo plazo.

Algunos autores (Smolka y Fernandes, 2004) argumentan, además, que este mecanismo ofrece al comprador la ventaja de una “libertad urbanística” imposible de ofrecer en otro tipo de operaciones más formales. Del lado negativo, no se garantiza la propiedad inmediata de parte de las familias mediante títulos, ya que en general las promesas de venta no son registradas y se pone al lotehabiente en una situación de desventaja frente al lotificador y al propietario original, por ejemplo debido a la posible existencia previa de gravámenes sobre los inmuebles. Sin embargo, los mismos lotificadores y algunos autores (Tardanico, 2009; Cerritos, 1996) insisten en que la falta de título de propiedad formal del inmueble al inicio de la operación no es el problema más crítico para los habitantes, ya que su ausencia es compensada por la tenencia de hecho (la posesión) garantizada por la ocupación del inmueble, la intervención de las instituciones públicas en la introducción de servicios, el desarrollo de redes sociales y la falta de opciones competitivas que de todas formas ofrezcan posesión y propiedad.

5.4.4 Fiscalidad sobre la propiedad inmueble

El caso salvadoreño destaca a nivel latinoamericano por la ausencia de impuestos explícitos que graven la propiedad inmobiliaria. Esto ha sido señalado en diversos estudios (Gallagher, 2000; Lungo 2000; FUSADES, 2010) como una limitante para las políticas de descentralización y ordenamiento territorial. Desde la abolición en 1990 del Impuesto al Patrimonio (que incluía los inmuebles), no existe efectivamente un impuesto nacional o municipal que grave la propiedad de estos bienes.

Sin embargo, existen algunos tributos asociados al valor o a la dimensión de los predios tanto a escala nacional como local. A nivel nacional, destaca el Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles (Decreto Legislativo N.º 552 del año 1986), el cual grava con el 3% del valor

la transferencia declarada en la escritura de compraventa de aquellos bienes inmuebles, construidos o no, con un valor superior a US\$28,000. Este tributo es recaudado en el CNR y es transferido al Fondo General de la Nación. Es importante subrayar que el hecho generador del impuesto es la transferencia comercial del inmueble.

El incremento de valor de los inmuebles es gravado a través del tributo a la “ganancia de capital” prevista en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Así, se prevé que el contribuyente pagará el 10% del aumento de valor del inmueble entre el momento de la adquisición y el de la transferencia, con la excepción del primer domicilio, según lo declarado en las escrituras de compraventa. En este caso, el hecho generador está en la renta producto de dicha ganancia de valor, lo cual no es particular a inmuebles sino que también a cualquier tipo de bien en posesión del contribuyente.

Para el nivel local, la Ley General Tributaria Municipal (1990) plantea que la propiedad inmueble puede ser la base del cobro de tributos municipales, ya sea tasas por servicios o contribuciones especiales. Estos dos tributos se aplican en diversos municipios que calculan las tasas por servicios (alumbrado público, recolección de desechos) a partir de las dimensiones de los inmuebles, ya sea su área, su frente a la calle, su ubicación en el territorio, o una combinación de estos factores. Según Zapata (2012) el conjunto de estas tasas “territorializadas” significaron ingresos municipales por US\$50 millones (0.2% del PIB).

En el ámbito local son notables algunas contribuciones especiales y tasas en municipios del AMSS. La ordenanza Contribución Especial para la Introducción de Servicios Básicos en la Comunidad Los Andes II de San Marcos plantea una estructura clara donde el hecho generador es la propiedad de inmuebles en la comunidad para financiar en parte la introducción de alcantarillado, pavimentación y construcción de aceras, asignando una cuota mensual de US\$6.00 por lote. En San Salvador, la contribución especial para el mejoramiento de la colonia San Benito establece una cuota entre uno y cinco centavos de dólar por metro cuadrado por mes, de los inmuebles beneficiados por las obras de mejoramiento que incluyen vías, alumbrado, arborización y paisajismo.

En Apopa se estableció una contribución especial de un dólar por metro cuadrado de terreno sujeto a cambio de uso del suelo. Por su parte, la OPAMSS cobra en total por los permisos de calificación de lugar, línea de construcción, permiso de urbanización y recepción de urbanización un modesto US\$1.26 por metro cuadrado de terreno en el municipio de San Salvador (OPAMSS, 2012). Estos son intentos de gravar de alguna forma la propiedad inmueble, el cambio de uso y el proceso

de urbanización o mejora del suelo. Sin embargo, no gravan el valor del bien inmueble, ni los saltos de valor asociados al proceso de urbanización producto de decisiones o autorizaciones de la administración pública.

5.5 MERCADOS DEL SUELO EN EL SALVADOR

A continuación, se reconocen algunas de las tendencias de los mercados de suelo en el país, con el fin de valorar su incidencia en la provisión de vivienda. Para ello, se ha tomado como referencia tres fuentes de información secundaria: (a) la base de datos recopilada por OPAMSS sobre precios del suelo en el Área Metropolitana (OPAMSS, 2010), a partir de datos de la Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces (CSBR); (b) un estudio detallado sobre precios en los municipios de Santa Tecla y Apopa (OPAMSS, 2011); y (c) un estudio sobre las prácticas de mercado de los lotificadores (Ferrufino, 2011). Cabe advertir que se trata de bases iniciales e incompletas, no obtenidas a partir de un proceso sistemático y homogéneo, por lo que los datos y tendencias tienen un carácter más ilustrativo.

5.5.1 La magnitud de los precios del suelo urbano en el AMSS

La base de datos de OPAMSS (2010) permite un primer acercamiento al mercado de suelo en el AMSS. Un simple análisis descriptivo y comparativo permite tener una idea de la magnitud de los precios registrados:

- Los precios varían de un mínimo de US\$14.70/m² en el cantón El Arenal (Ciudad Delgado) o US\$22.00/m² en Los Planes de Renderos (San Salvador) hasta máximos de US\$375.00/m² en la Colonia Médica (San Salvador) o de US\$350.00/m² en el Centro Histórico de San Salvador. En su estudio de 2011, OPAMSS detectó en el centro del municipio de Santa Tecla un valor promedio de \$285.33/m² después de la mejora de aceras y otras amenidades urbanas por parte de la municipalidad. En el centro de Apopa, ese mismo estudio detectó un valor promedio de US\$207.60/m².
- El precio promedio registrado en todos los puntos del AMSS es de US\$126.00/m².
- Estos datos evidencian la dificultad de acceso al suelo para las familias de menores recursos. Por ejemplo, un lote mínimo legal en el AMSS, de 75m², tendría un costo mínimo de US\$1,102.50 (El Arenal, Ciudad Delgado), en condiciones de mínima urbanización y sin vivienda. Esto equivale a 5.51 salarios mínimos. En otras zonas populares con mejores niveles de urbanización, como Ilopango, este precio ascendería a US\$2,625.

5.5.2 Las diferencias espaciales del mercado de suelo

Las diferencias espaciales en el comportamiento de los precios son evidentes. Los precios promedios más altos se registran en el municipio de Antiguo Cuscatlán (US\$174.00/m²), seguido de San Salvador (US\$155.00/m²), Mejicanos (\$150.00/m²) y Santa Tecla (\$127.00/m²), aunque vale resaltar que el Distrito 3 de San Salvador tiene precios promedios mayores (\$225.00/m²). Es notable que el precio promedio en el resto de municipios metropolitanos es bastante homogéneo, variando entre US\$50.00/m² en San Martín hasta US\$97.00/m² en Ayutuxtepeque. Ello indicaría dos grandes categorías de municipios: cuatro “caros” en el poniente de la ciudad y diez “menores” en las periferias norte, oriente y sur. Sin embargo, hay que insistir que aún en el municipio más barato (San Martín), el lote mínimo según la norma alcanzaría un valor de US\$3,750 (18.75 salarios mínimos).

5.5.3 Tendencias diferenciadas de aumento en los precios del suelo

La posibilidad de disponer de registros de precios de los mismos inmuebles en dos tiempos diferentes permite hacer un análisis comparativo “temporal” y comentar algunos rasgos de la evolución del mercado. En el caso de las lotificaciones, se dispone de datos de 35 años que indican un incremento sostenido de precios por metro cuadrado entre 1976 y 2004, con una relativa estabilización en los últimos ocho años (tabla 29). Esto podría indicar una saturación del mercado debido al número de empresas lotificadoras que compiten entre sí frente a una demanda que se ha estabilizado por razones demográficas.

Según la base de datos de la OPAMSS, el precio promedio de los registros en el AMSS aumentó de US\$112.50/m² en 2007 a US\$126.75/m² en 2009. Es decir un crecimiento de 12.5% en dos años, mientras que la inflación promedió 2.7%. En el caso de Santa Tecla, se dispone de nuevos datos provenientes del estudio de la OPAMSS (2011) que permiten estimar un crecimiento promedio de 11% entre 2007 y 2011.

5.5.4 El impacto del precio del suelo en la producción de vivienda

En la tabla 30, se comparan los precios entre la vivienda básica completa del proyecto Altavista del Grupo Roble en los municipios de San Martín, Tonacatepeque e Ilopango en el AMSS, y los tres proyectos más caros de una muestra de lotificaciones comercializadas por ARGOZ (sin vivienda), todos en el año 2011. Por un lado, Roble ofrece viviendas terminadas con dos habitaciones, sanitarios y espacio social con todos los servicios de infraestructura. Por otro, los dos proyectos

Tabla 29. Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales

Año	Área del lote tipo (m ²)	Cuota mensual (US\$)	Plazo de venta (años)	Valor del terreno (US\$)	Valor de m ² (US\$)
2011	200	12–70	10–15	1,230–9,650	20.00
2008	200	15–30	12–15	2,160–5,400	18.90
2004	250	10–60	10–12	1,200–8,640	19.70
1996	200	4–30	10	800–6,000	17.00
1976	150	5–9	4–8	240–860	7.33

Fuente: Elaboración propia con base en varios estudios citados.

Tabla 30. Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011)

Proyecto	Precio total (US\$)	Número de cuotas	Cuota mes (US\$)	Prima (US\$)	Terreno (m ²)	Precio m ² (US\$)
Altavista, casa tipo 1	11,995.00	180	134.30	599.75	50.00	*239.90
El Trébol 1	9,680.00	120	71.19	80.00	200.00	48.40
El Trébol 2	7,930.40	121	64.70	101.70	200.00	39.65
El Salto	5,445.00	120	45.00	45.00	200.00	27.22

* Incluye construcción de 27 m².

Fuente: Elaboración propia con base en Marín (2012) y datos ARGOZ (2011).

más caros de ARGOZ ofrecen lotes sin servicios domiciliarios ni construcción, aunque el que se denomina “El Salto” sí cuenta con energía y agua potable.

El lote más caro de ARGOZ es 20% más barato que la casa más barata de Roble, aunque está a una distancia comparable respecto al centro de San Salvador, mientras que el tercer proyecto más caro cuesta solamente la mitad, aunque está bastante más lejos. Por otra parte, las tres lotificaciones ofrecen a las familias cuatro veces más tierra, sin urbanizar, que la vivienda básica en Altavista.

La diferencia de precio total y de precio por metro cuadrado representa el costo de urbanización, el equipamiento comunitario, la construcción de la casa y la ganancia. Según el estudio de OPAMSS (2011), el costo de construcción de esa vivienda no sería nunca superior a US\$241.00/m², es decir que la casa como tal tendría un costo máximo de US\$6,500, dejando el lote urbanizado de 50 metros cuadrados y la utilidad en US\$5,488, es decir, US\$109.76/m². En su reciente sondeo sobre los mercados de vivienda en América Latina, Bouillon (2012) estima que en El Salvador la tierra urbanizada representa el 30% del costo de la vivienda (10% para la tierra y 20% para la urbanización). Esto es superior a lo estimado por Pineda et ál. (2011)

en su estudio sobre la industria de la construcción, que lo valoró en 25%.

5.5.5 Lecciones aprendidas e implicaciones de política pública

Lo que se ha comentado apunta hacia cuatro elementos de cara a la formulación de una política pública de vivienda y gestión del suelo en El Salvador. Primero, la importancia crucial de la gestión del suelo para facilitar el acceso al mismo por parte de los sectores de menores recursos económicos, sin pasar exclusivamente por la lógica de libre mercado.

El segundo reto es la integración social de grupos de ingresos diferenciados. Eso apunta hacia la puesta en práctica de herramientas de inclusión residencial que hagan que los desarrollos residenciales de más altos ingresos produzcan suelo para los hogares de menores ingresos, tal como ya sucede en algunos países desarrollados y de América Latina, en particular Colombia, Chile y Brasil.

En tercer lugar, la lectura de los mercados del suelo hace prever un impacto diferenciado de los instrumentos tributarios de acuerdo a esas dinámicas mercantiles. Tal como ya lo preveían Gallagher et ál. (2000), un

impuesto a los bienes inmuebles que gravaría la posesión de inmuebles con base en su valor de mercado sería una valiosa fuente de recaudación en municipios de “suelo caro” como Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla o San Salvador, pero sería bastante menos productivo en otros.

Esto plantea la relevancia de aprovechar mecanismos de tasas por servicios diferenciadas de acuerdo al valor de los inmuebles, justamente para adaptarse a la heterogeneidad de precios detectada a escala metropolitana. En paralelo, se plantea el reto de volver proporcionales las tasas a los valores de los inmuebles, para decisiones administrativas como las calificaciones, autorizaciones y permisos de urbanización que implican grandes beneficios para los entes privados.

5.6 OFERTA DE SUELO Y TEMAS TRANSVERSALES

5.6.1 Migración

El Salvador es un país de migrantes. El MRREE (2012) estima que el 37% de la población salvadoreña vive en el extranjero. Se puede evidenciar que esta población tiene una relación directa con la demanda de suelo habitacional por varios canales. Según el BCR (2008), los salvadoreños en el exterior remitieron al país US\$3,658 millones. De ese flujo de capital, una parte está orientada al mercado inmobiliario. Según la EHPM (2010), el 7.3% de ese monto se dedicó al sector de la vivienda, es decir US\$267 millones. Eso se realiza a través de envíos que se dedican a la compra de vivienda y a mejoras de los inmuebles.

Esto es coherente con la encuesta de migrantes del MRREE en los Estados Unidos (2012), la cual develó que el 46.4% de los salvadoreños en ese país poseen inmuebles en El Salvador: casas, terrenos o locales. El

56.7% de esos propietarios migrantes ha adquirido su bien después de haber migrado. Además, del 53.6% de salvadoreños que no tenían propiedades, el 42.7% expresó el deseo de adquirirlas. Esto indica la presión que pone la migración del lado de la demanda en el mercado de suelo y el natural efecto de aumento de precios que esto significa en los lugares de origen.

5.6.2 Riesgos ambientales

El Salvador es un país sometido a numerosas amenazas ambientales: lluvias intensas, sequías, inundaciones, terremotos, deslizamientos y erupciones volcánicas, aunque los más destructivos han sido los terremotos (Marroquín, 2009). En la tabla 31, puede observarse el impacto y la recurrencia de los desastres en el parque habitacional salvadoreño. Esto tiene un triple efecto sobre la oferta de suelo urbanizado.

Son evidentes las restricciones a la urbanización del territorio por las diversas amenazas ambientales. Es notoria la recurrente destrucción de una parte del parque habitacional con un efecto sesgado sobre los más vulnerables y los subsiguientes esfuerzos de reconstrucción y de urbanización de nuevo suelo. Además, en el caso particular de los terremotos, es el crecimiento urbano el factor que más incide en la generación de riesgo (Marroquín, 2009).

Finalmente, hay que considerar lo que indican Rovira y Escoto (2009) acerca de que los impactos de los riesgos ambientales en el país, incluyendo los de origen antrópico como la contaminación, tienen repercusiones más críticas sobre las mujeres, especialmente las más pobres. Esto ocurre debido a que las relaciones de género predominantes exponen con más fuerza a las mujeres a la contaminación del agua y del aire, en la cocina o en la recolección de agua.

Tabla 31. Registro de los desastres más destructivos en términos de vivienda

Desastre	Fecha	Muertos	Viviendas destruidas
Tormenta: inundación del río Lempa	08/06/1934	2,000	n. d.
Terremoto: San Salvador	10/10/1986	1,100	60,000
Terremoto: Jucuapa-Chinameca	06/05/1951	1,000	4,000
Terremoto: todo el país	13/01/2001	844	163,866
Deslizamiento: San Salvador	17/09/1982	500	320
Tormenta: huracán Mitch	25/10/1998	475	3,000
Terremoto: San Vicente	13/02/2001	315	41,302
Tormenta: Ida	08/11/2009	186	1,487

Fuente: Elaboración propia con base en Marroquín (2009), HPH (2012), CEPAL (2012) y Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) (2012).

5.6.3 Violencia urbana y seguridad ciudadana

En la última década, uno de los temas recurrentes de preocupación de los salvadoreños es la violencia y la inseguridad (Instituto Universitario de Opinión Pública [IUDOP], 2012). En efecto, el país alcanzó en 2011 una tasa de homicidios de 70/100,000 habitantes, una de las más altas del continente americano. Por ello, se optó por analizar la posible relación entre la producción de vivienda y suelo con la violencia e inseguridad (Harth et ál., 2012).

Dos vínculos claves aparecen reflejados en los talleres exploratorios que los autores de este perfil realizaron con actores del sector. Primero, la situación de inseguridad y violencia es parte esencial del proceso de degradación urbana de algunas zonas del AMSS, en colonias y barrios del centro de San Salvador y en los municipios de la periferia norte y oriente de la ciudad. Esta degradación, a veces se relaciona con amenazas ambientales como derrumbes e inundación, ha provocado el abandono de viviendas, agravando con ello las deficiencias del parque habitacional de la ciudad. Ello tiene tres implicaciones: (a) restringe las posibilidades de las familias de acceder a una vivienda adecuada, por motivos ajenos a su capacidad financiera; (b) aumenta el riesgo de pérdida para los financiadores públicos o privados; y (c) aumenta los costos de producción de la vivienda por vigilancia, pérdidas de equipo y extorsión.

El segundo vínculo es el cambio de los gustos y preferencias residenciales de las familias, debido a la percepción de inseguridad en todos los mercados habitacionales. Esto conlleva cambios en el modelo de urbanización tendiente a privilegiar conjuntos y pasajes cerrados y controlados, privatización de los espacios públicos y devaluación de la dimensión colectiva de la ciudad. Lo anterior apunta hacia una nueva área de estudio respecto al comportamiento de los mercados de suelo y de vivienda, y a las formas de construir ciudades en países con altos niveles de inseguridad.

5.7 EL FUTURO DE LA PRODUCCIÓN DEL SUELO

A manera de retos y orientaciones para una futura política, se presentan las cuatro principales conclusiones del estudio de los sistemas de oferta de suelo. Estos puntos intentan recoger los principales argumentos vertidos en las secciones precedentes.

- a. En El Salvador, existe un amplio y complejo marco jurídico que engloba a los sistemas de oferta de suelo urbanizado. Este entramado de códigos, leyes, reglamentos y ordenanzas es disperso y contradictorio, aunque encuentra suficiente

respaldo jurídico en la Constitución para regular la propiedad privada y facilitar a la población el acceso a la vivienda, servicios básicos y un medio ambiente sustentable. Sin embargo, estas orientaciones maestras aún no han sido suficientemente desarrolladas en la legislación secundaria. De ahí la necesidad de consolidar el marco legal, normativo e institucional para aumentar las capacidades del Estado salvadoreño e incidir en los mercados de suelo.

Es claro que las múltiples piezas de legislación que abordan el suelo están aisladas entre sí, obedecen a criterios a veces contradictorios entre la tradición más liberal y civilista, y una orientación más interventora del Estado, y presentan numerosos vacíos. A nivel legal, esto implicaría desarrollar los principios constitucionales de “propiedad privada en función social”, la promoción pública de vivienda y, en general, un enfoque de derechos: derecho a la vivienda, al suelo y a la ciudad. De igual forma sigue pendiente una aplicación más estratégica de instrumentos tributarios ya previstos en el actual marco jurídico, como las contribuciones especiales o una legislación más avanzada sobre la expropiación. Un reto más grande, pero tal vez insoslayable, es asegurar nuevos tipos de tributación con base en el suelo, notablemente el impuesto predial y la captación de plusvalías.

Finalmente, aunque pueden vislumbrarse avances significativos con la aprobación e implementación de las nuevas leyes: LODT, LELPUH, ALVIS. El reto a futuro es asegurar su efectiva reglamentación e implementación, viabilizando la operatividad de nuevos parámetros urbanísticos y formas de asegurar la producción continua de suelo urbanizado.

- b. La dispersión del marco jurídico también es causa y consecuencia de la fragmentación del aparato público encargado de intervenir en los sistemas de oferta de suelo. Se debe insistir en algunas debilidades estructurales de la institucionalidad pública, que se trasladan a la oferta de suelo: la dispersión y la descoordinación institucional; la competencia, el traslape y la no especialización de las instituciones, sobre todo a nivel financiero; la falta de seguimiento de los planes territoriales; y el débil fondeo estructural asociado a una limitada capacidad de ejecución.

Particularmente crítica es la poca capacidad del Estado salvadoreño como productor de suelo urbanizado, la cual otorga al sistema un sesgo eminentemente privado. Esto requiere de un importante esfuerzo de reforma y consolidación para avanzar en la construcción de un verdadero sistema institucional que permita la coordinación, la especialización y la complementariedad entre

las instituciones públicas del nivel central y local, además de nuevos mecanismos de colaboración con los actores privados y comunitarios.

La estructuración de un nuevo sistema nacional de vivienda deberá considerar, para el caso del suelo urbanizado, un rol más activo del Estado en su producción, más allá del actual esfuerzo de regularización o titulación; un mayor protagonismo de los gobiernos locales; y un aumento gradual de las capacidades de producción asociadas a nuevas formas de fondeo e instrumentos de gestión del suelo.

- c. En El Salvador se destaca la importancia de la propiedad privada como forma dominante de tenencia de la vivienda. Más de dos terceras partes de los hogares poseen sus inmuebles en propiedad en una relación que tiende a favorecer a los hombres aunque gradualmente se haya reducido la brecha de género. Sin embargo, el resto de las familias utilizan formas alternativas, notablemente el alquiler y la “ocupación gratuita”. Al mismo tiempo, se ha constatado la importancia de formas alternativas de acceso a la propiedad, notablemente “el alquiler con promesa de venta”, en el caso de los lotificadores privados, y la donación como “bien de familia” para los programas públicos y de ONG. También han comenzado a surgir formas colectivas de propiedad a través de las cooperativas de vivienda.

Esto debería llevar a explorar de forma sistemática nuevas formas de tenencia segura del suelo para garantizar su asequibilidad, particularmente para aquellos hogares que no tienen ingresos fijos y para los que resulta difícil acoplarse a las formas convencionales de financiamiento hipotecario. Para ello, resulta clave aprovechar las experiencias de acercamiento de oferta y demanda de suelo y vivienda que los promotores privados han acumulado. Los mecanismos de atención al cliente, diversificación de productos (tamaño, ubicación y equipamiento) y flexibilidad para adaptarse a la naturaleza heterogénea de la demanda constituyen lecciones para futuras políticas públicas de acceso al suelo.

- d. Los sistemas de oferta de suelo urbanizado en El Salvador están caracterizados por la presencia de grandes actores en los sectores público, privado y social, los cuales han acumulado un peso específico determinante, además de una serie de prácticas y experiencias notables. Del lado del Estado, a pesar de las debilidades antes comentadas, destacan los casos del FSV y del ILP, los cuales son determinantes en términos de financiamiento y de titulación de tierras respectivamente.

Del lado del sector privado, destacan las empresas desarrolladoras y viviendistas capaces de emprender proyectos masivos, aprovechando el apoyo estatal a la demanda. También es relevante la práctica de las empresas lotificadoras especializadas en

la intermediación de suelo. Igual es notoria la posición de las empresas distribuidoras de energía y de telefonía fija en situaciones cuasi monopolísticas. Por último destaca el dinámico sector de las ONG especializadas en vivienda. En todo caso, un reto fundamental de política pública es avanzar en una gestión más efectiva de esta red de grandes actores, aprovechando sus capacidades de ejecución, capitalizando las experiencias y abriendo espacios para mayor complementariedad y colaboración.

5.8 ANÁLISIS FODA DE LA PRODUCCIÓN DE SUELO

En este apartado, se presenta una mirada sintética final de los sistemas de oferta de suelo urbanizado en El Salvador a partir de un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Fortalezas

En el sistema de oferta de suelo urbanizado participan diversos actores públicos y privados de gran escala, los cuales han acumulado hasta cincuenta años de experiencia, capacidad de producción y saber-hacer institucional.

Oportunidades

- a. Los nuevos instrumentos legales (LODT y LELPUH) tocan el tema del suelo urbanizado y apuntan a elementos más integrales para su gestión. El anteproyecto de ALVIS propone mecanismos de gestión de vivienda inclusiva y fortalecimiento del rol del Estado para generar suelo urbanizado.
- b. El sector privado ha desarrollado experiencias notables de vinculación entre oferta y demanda de suelo. Los lotificadores han logrado atender a las familias de menores recursos a través de un sistema ágil, poco complejo, rentable y de gran escala. Los grandes viviendistas han desarrollado sistemas de atención al cliente, vínculos institucionales y tienden a la integración vertical de la industria.
- c. Del lado del sector público se puede mencionar el papel del FSV en el financiamiento del suelo y la vivienda; y del ILP, en la regularización de títulos.
- d. Hay una tradición de varias ONG de vivienda en El Salvador que pueden potenciarse, tanto por la gestión social de los proyectos como por la innovación de modelos, particularmente para la vivienda social.

Debilidades

- a. Existe una insuficiente producción de suelo urbanizado a escala nacional. Esto se evidencia en la precariedad de cobertura y calidad de los servicios, lo que tiene un gran impacto en el déficit cualitativo de la vivienda.

- b. Persiste una dispersión normativa e institucional, lo que dificulta la participación proactiva del Estado en la oferta de suelo. Esto se agrava por la ausencia de políticas públicas de gestión del suelo como parte de las políticas habitacionales.
- c. Falta desarrollar una legislación secundaria que viabilice los principios constitucionales de interés social de la vivienda, además de las convenciones internacionales que garantizan la vivienda adecuada como un derecho universal.

Amenazas

- a. Los sistemas de oferta de suelo urbano en El Salvador están sometidos a numerosas amenazas ambientales, terremotos, inundaciones y deslaves que históricamente han impedido la

efectiva acumulación y consolidación del parque habitacional. Además, estas amenazas imponen numerosas restricciones y sobrecostos para la producción de suelo urbanizado.

- b. Por otro lado, la producción de suelo urbanizado en el país está amenazada por una crítica situación de inseguridad ciudadana, combinada con procesos más profundos de degradación urbana. Esto ha obligado a numerosos sobrecostos para los productores, tales como: vigilancia privada, pago de extorsión e instalación de nuevos equipamientos para la seguridad. Además, los gustos y preferencias residenciales de las familias están condicionados por la violencia, con los subsiguientes impactos en términos de la vida colectiva de las comunidades.



Imagen 1. ARGOZ y KATAMARAN entregan parcela. Fuente: El Diario de Hoy, agosto de 1987.



Imagen 2. Primer proyecto de Grupo Roble: Colonia Palmira. Fuente: El Diario de Hoy, 1962.



Foto 1. Lotificaciones sobre la Carretera Panamericana, cerca de Chalchuapa, departamento de Santa Ana. Fuente: Carlos Ferrufino, 2011.

NOTAS FINALES

1. Alicia, Comunidad Altos del Matazano. PNUD (2013). Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

El año pasado, (hubo una) tormenta, e hizo una cárcava porque el agua fue demasiada... Me dice un niño: "Mire, ¡se vació el muro!". Yo sentí como que el alma se me partió... pero menos mal que aunque uno es malo, Dios lo protege¹.

6.1 INTRODUCCIÓN

La infraestructura y los servicios urbanos básicos constituyen un componente central para analizar el perfil de la vivienda en El Salvador. Se parte de la premisa de que la vivienda es un elemento multidimensional que contribuye a la definición de hábitat en un amplio sentido. La infraestructura y los servicios urbanos contribuyen de manera significativa con otros componentes en el funcionamiento integral de la vivienda adecuada. Por eso, la infraestructura, o la falta de la misma, define los parámetros del déficit cualitativo de la vivienda, el más significativo en El Salvador.

En este capítulo se toma en cuenta el marco jurídico y reglamentario de la infraestructura y los servicios básicos, la oferta y la demanda de los mismos, la cobertura y los distintos programas de intervención. La provisión de infraestructura y servicios urbanos básicos se enfocan desde una óptica multidimensional y, luego, se concluye con temas transversales que inciden en su funcionamiento. El capítulo finaliza con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la infraestructura para la vivienda; y también hace referencia a las acciones que se proponen en torno a la infraestructura.

6.2 MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

Tal como se menciona en los capítulos anteriores, existen instituciones y un marco jurídico que posibilitan el suelo urbanizado y que determinan la provisión de infraestructura y servicios. El marco jurídico y

reglamentario que regula a la infraestructura y a los servicios urbanos se caracteriza por su complejidad de atribuciones y no se encuentra exclusivamente relacionado con la vivienda. Más bien los objetivos de las normativas vigentes atañen específicamente a la provisión y el abastecimiento de servicios independientemente del emplazamiento, de acuerdo al sector que corresponda y según la necesidad a suplir. Esto contribuye a una descoordinación e incompatibilidad de acciones mencionadas en los talleres y entrevistas desarrollados para realizar este perfil. Este capítulo describe la relación de cada uno de los servicios de infraestructura con el sector vivienda.

6.2.1 Suministro de agua potable

El aprovisionamiento de agua ha sido contemplado en la Constitución como un bien público. Sin embargo, el suministro de agua está cubierto en normativas y códigos nacionales: desde el Código Civil, en el que se establece que "los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes nacionales de uso público" (artículo 576) y en el que se considera inclusive a las servidumbres naturales, legales y voluntarias (artículos 834–890), hasta el Código Penal, en donde se contempla dentro de sus disposiciones el hurto del líquido (artículo 211) y los actos de contaminación ambiental del agua (artículo 255).

Existen leyes y normativas que incluyen a la infraestructura como criterio para definir a las zonas urbanas consolidadas, entre ellas la LODT, en donde se contemplan las características en torno a la provisión de servicios, sin entrar en el detalle de los requerimientos sectoriales. También, se encuentran normativas y regulaciones que tienden a ser más específicas como las leyes sobre: el medio ambiente, lo forestal, el riego y el avenamiento, la pesca, los pesticidas y los fertilizantes; igualmente, existen las leyes de creación de la ANDA y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). En estas se establecen los mecanismos de

explotación, vigilancia, tarifas y prioridad del recurso para el consumo humano.

Sin embargo, en el sector hídrico se carece de una ley general de aguas que coordine a las instituciones involucradas en la explotación del recurso (entre ellas: ANDA, CEL, Ministerio de Salud [MINSAL], MARN y FISDL), con los 262 municipios que indirectamente están involucrados. No obstante, existen diversos anteproyectos de ley promovidos por diversas instituciones pero que hasta mediados de 2013 aún estaban en discusión en la Asamblea Legislativa. El marco jurídico vigente está contenido en la Ley de ANDA (Decreto Legislativo N.º 341 del año 1961), la cual establece la institución autónoma de servicio público con el objetivo de “proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes” (Diario Oficial, 1961).

La institución está reglamentada por las Normas Técnicas de Control Interno Específicas, según Decreto N.º 24 de la Corte de Cuentas, (Diario Oficial N.º 79, 2006), lo que constituye el marco regulatorio interno; y por las Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negras (ANDA, 1998). Estas normas son aplicables a proyectos urbanos y rurales, y constituyen un conjunto de requisitos que deben satisfacer los proyectos de agua potable y alcantarillado. Según estas, en cualquier proyecto de urbanización, el proyectista deberá verificar la factibilidad de aprovisionamiento de agua potable y si la infraestructura instalada de acueductos y alcantarillados tiene capacidad suficiente para proporcionar abastecimiento de agua a caudal y presión dinámica adecuado, así como capacidad hidráulica en los colectores.

En el caso de una resolución favorable de ANDA, se otorga con un año de vigencia (ANDA, 1998). Además, si el proyecto incluye autoabastecimiento de agua, el proyectista deberá incluir una investigación hidrogeológica para generar su propia factibilidad. La práctica de autoabastecimiento posibilita que los proyectistas provean su propio suministro de agua potable, siempre y cuando se sigan los procedimientos definidos en la normativa y se incluyan los pagos y la responsabilidad técnica de respaldo.

6.2.2 Tratamiento de aguas servidas

La ausencia de una ley general de aguas también es pertinente para el tratamiento de las aguas servidas. Además del anteproyecto de ley general de aguas, se

discute en la Asamblea Legislativa una propuesta de norma de aguas residuales, aunque no ha sido aprobada. Mientras tanto, se cuenta con una serie de códigos y reglamentos que velan por reducir la contaminación proveniente de las aguas residuales. Entre ellos, se pueden citar tres instrumentos:

- a. *Código de Salud* (Diario Oficial N.º 86, 1988). En la sección 7 del artículo 57, se plantea el desarrollo de programas de saneamiento ambiental en el que se vele por la disposición adecuada de excretas y aguas vertidas, teniendo facultades para intervenir y controlar todo lo que atañe a las actividades de saneamiento y obras de ingeniería sanitaria. Se regula la calidad del agua y el control de vertidos, y se definen las zonas de protección. El código le otorga al MINSAL las competencias para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y el control de contaminación de agua.
- b. *Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (Decreto Legislativo N.º 50 del año 1987). Este tiene por objeto desarrollar las medidas adecuadas y oportunas para regular las actividades que lleguen a producir contaminación de las aguas, a fin de armonizar el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos con la protección de la calidad de los mismos. El reglamento está orientado a evitar, controlar o reducir la contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales o de cualquier índole, atribuyendo competencias a ANDA para el estableciendo de normas sobre depuración y tratamiento de aguas, y sus respectivas sanciones.
- c. *Reglamento Especial de Aguas Residuales* (Decreto Legislativo N.º 39 del año 2000). Este tiene por objeto que el MARN vele por que las aguas residuales no alteren la calidad de los medios receptores para contribuir a la recuperación, la protección y el aprovechamiento sostenibles del recurso hídrico respecto a los efectos de la contaminación. Las disposiciones del reglamento serán aplicables en todo el territorio nacional, independientemente de la procedencia y el destino de las aguas residuales.

Sin embargo, esta reglamentación básica no ha logrado el manejo adecuado de las aguas residuales y sus vertidos en ríos y lagos a nivel nacional. Según el Censo de Vivienda de 2007, el 5.7% de los hogares no dispone de servicio sanitario de ningún tipo, el 42% cuenta con letrina y el resto tiene con inodoro conectado a fosa séptica o alcantarilla.

6.2.3 Drenaje de aguas pluviales

La Ley de Carreteras y Caminos Vecinales (Decreto Legislativo N.º 463 del año 1969) establece en el artículo 37 que cualquier obra de caminos deberá contar con acueductos y canales de desagüe, los cuales deberán ser aprobados por el MOP y los municipios. Estas obras solo podrán ser autorizadas si no causan ningún daño a la vía pública, la cual deberá mantenerse en condiciones normales de servicio por el que la construye mientras dure la ejecución del trabajo.

Existen otras normativas como los reglamentos a la LUC (Decreto Ejecutivo N.º 69 de 1973) en lo relativo a parcelaciones para aquellos municipios en donde no se cuente con su propio reglamento u ordenanza; también el Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (RLDOT-AMSS), Acuerdo Municipal 1 de 1995. Para ambos casos, se definen las obras de infraestructura, las servidumbres y los requerimientos para la planta general del sistema de drenaje de aguas lluvias, así como el tipo de parcelación y los requerimientos para las zonas de protección.

Las obras para aguas lluvias se definen como parte del proyecto habitacional que se planifique por el proyectista, incluyendo la incidencia que la obra puede tener aguas abajo. Esta reglamentación requiere de un diseño hidráulico apropiado a la localización del terreno a desarrollar e inclusive define detalles técnicos de pendiente para tuberías de acuerdo a su diámetro y a la intensidad de agua lluvia registrada. Asimismo, prevé la escorrentía superficial, las distancias, la dirección, los colectores y los pozos (artículo 91, RLUC).

El RLDOT-AMSS incluye el manejo de aguas lluvias por medio de requerimientos para sistemas de control de escorrentía o sistemas de detención y zonas de recarga acuífera (artículo III.14 y artículo V.14). Para los fraccionamientos habitacionales clasificados como asentamientos de interés social y los de desarrollo progresivo, la dotación de otros servicios será responsabilidad del desarrollador, incluyendo las obras de protección para los cambios de nivel, las obras de canalización y protección de las aguas lluvias necesarias para prevenir la erosión hacia dentro o fuera, así como también las obras de paso en las vías de acceso al proyecto (artículo V.57).

Ambas reglamentaciones facultan la construcción de la infraestructura requerida para un desarrollador. Sin embargo, no hay claridad sobre el mantenimiento mismo de la infraestructura de aguas lluvias, aunque legalmente la responsabilidad reside en el VMVDU y en las municipalidades.

6.2.4 Transporte público

El transporte público es clave para el desarrollo económico del país y para facilitar los desplazamientos de la población de la vivienda al trabajo y los servicios. La normativa marco para el transporte público está sustentada en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial (RGTSV, Decreto Legislativo N.º 477 del año 1995); y el Reglamento General de Transporte Terrestre (RGTT, Decreto Ejecutivo N.º 35 del año 2002).

El objeto de la ley es establecer el marco legal del transporte, el tránsito y su seguridad vial, y su institucionalidad: el Vice ministerio de Transporte (VMT). Sus funciones cubren el transporte terrestre, el registro público de vehículos automotores, los seguros y fianzas, el tránsito y la circulación vehicular. Además, regula el establecimiento de rutas, sus frecuencias, la fluidez del servicio colectivo de pasajeros y la concesión de líneas (González y Umaña, 1998). Los artículos de la ley más conflictivos son los relacionados con la fecha de reemplazo de las unidades a partir de su fecha de fabricación, actualmente 20 años, normativa que en muchos de los casos no se cumple.

6.2.5 Vialidad

La vialidad posibilita el servicio de transporte en el país. Está regida por la Ley de Carreteras y Caminos que faculta al MOP para la planificación, la construcción, el mejoramiento y la conservación de carreteras y caminos definidos como parte de la red vial nacional interurbana, los puentes y la red vial urbana (exclusivamente, los corredores de circulación mayor). La red vial nacional interurbana está comprendida por el sistema de carreteras pavimentadas y no pavimentadas. El mantenimiento de la red nacional prioritaria es responsabilidad del FOVIAL (Decreto Legislativo N.º 209 del año 2001) por medio de empresas privadas contratadas para ejecutar el mantenimiento periódico y rutinario.

El VMT está facultado para planificar, controlar y evaluar la infraestructura vial del país, así como su construcción y conservación. Sin embargo, al no fungir como la única institución vinculada con la vialidad, entra en conflicto de competencias con los gobiernos locales. El Código Municipal contempla que los municipios son responsables de la regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales, y de la planificación, la ejecución y el mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al municipio (artículos 23 y 25).

Adicionalmente, el RLUC y otros tales como el RLDOT-AMSS también regulan los aspectos técnicos

de cualquier urbanización o lotificación para establecer los parámetros mínimos requeridos y facultan a las unidades de planificación su aplicación (RLUC, artículos del 69 al 87 y RLDOT-AMSS, capítulo III, artículos V.36 al V.61).

6.2.6 Energía

El sector de energía está constituido por un marco regulatorio complejo que organiza a las instituciones, de acuerdo a la lógica del proceso de modernización del Estado. En los noventa, se creó un nuevo marco regulatorio que redefinió las condiciones de prestación del servicio y el papel del Estado, el cual se estableció para la formulación de políticas, la administración de concesiones y el ejercicio de la regulación. La CEL ha operado como un ente autónomo desde 1945. Se constituyó como el principal generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica.

En 1995 se reestructuró la CEL para crear la disposición regulatoria actual, dando paso a la creación de empresas privadas y, en 1997, de la SIGET (Decreto Legislativo N.º 808 del año 1996), cuyo mandato es la regulación del mercado mayorista de electricidad, así como la planificación de la transmisión de energía. En 1998 se privatizaron las distribuidoras de energía, y pasaron a ser propiedad principalmente de empresas internacionales. Por otra parte, después de la creación de la Dirección de Energía Eléctrica (DEE) (Acuerdo Legislativo 27 de 2001), se le atribuyó a la CEL el mandato de formular políticas sectoriales en el ente rector del sector eléctrico en El Salvador.

La Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 843 del año 1996) y su respectivo reglamento es la norma básica de regulación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como la concesión para la generación y la explotación de recursos hidráulicos y geotérmicos para conseguirla. La ley establece la forma en la que se puede desarrollar cualquier tipo de generación y las actividades de transmisión, distribución y comercialización (artículos 6, 7, 27, 28 y 29). Asimismo, la promulgación en 2007 de la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 462) complementó el marco regulatorio y promueve el uso de fuentes renovables de energía, considerando recursos hidráulicos, geotérmicos, eólicos, solares y de biomasa, así como la coexistencia de instrumentos complementarios que, para la vivienda, consideran la infraestructura eléctrica requerida en una parcelación para uso habitacional (RLUC).

En 2007 se creó el CNE (Decreto Legislativo N.º 404 del año 2007) como ente rector de la política energética, encargado de elaborar y dar seguimiento a las políticas,

estrategias y planes del sector. Al elaborar la política, el Ministerio de Economía (MINEC) transfirió a esa entidad el equipo de trabajo de la DEE, los subsidios, el balance energético nacional y las estrategias para atender la demanda de energía.

6.2.7 Desechos sólidos

El país cuenta con instrumentos legales que promueven el manejo de desechos sólidos. La Ley del Medio Ambiente (Decreto Legislativo N.º 233 del año 1988) otorga al MARN, en coordinación con el MINSAL y los gobiernos municipales (artículo 52), la responsabilidad de formular el Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos. Las normativas básicas son dos: el Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos (Decreto Legislativo N.º 41 del año 2001) y el Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos (Decreto Legislativo N.º 42 del año 2000). La primera tiene por objeto reglamentar la Ley del Medio Ambiente y ha definido como autoridad competente al MARN, el cual debe de identificar las sustancias peligrosas y realizar auditorías, así como proporcionar las reglas técnicas para la introducción, el tránsito, la distribución y el almacenamiento de sustancias y residuos peligrosos, así como para la disposición final de los desechos peligrosos. También, se establecen las medidas de seguridad, control, vigilancia y sanciones aplicables. El MARN debe ejecutar las acciones necesarias para cumplir con lo dispuesto en los artículos del Convenio de Basilea.

El Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos define el origen domiciliario, comercial, de servicios o institucional para la limpieza de áreas públicas. El MARN establece los criterios de selección de los sitios que sean considerados como estaciones de transferencia, desecho y disposición final, y de regir al resto de acciones que faciliten el proceso. El relleno sanitario es el método de disposición final seleccionado como mecanismo de disposición de desechos sólidos aceptable, y se definen sus características y requerimientos mínimos (artículos del 5 al 12).

6.2.8 Alumbrado público

El servicio de alumbrado público recae en los municipios, sin embargo a la hora de ejecutar un proyecto de urbanización, el proyectista debe ceñirse a las normativas de parcelaciones vigentes y luego trasladar la infraestructura al municipio. Según la Normativa para la Facturación del Servicio de Alumbrado Público (SIGET, 2012), el municipio —en común acuerdo con la distribuidora de energía— deberá contabilizar el número de lámparas instaladas para efectuar el cálculo en la facturación, aplicable para cualquier tipo de servicio de alumbrado público municipal como no municipal (artículo 14). De igual manera, deberá tomarse en cuenta

también el reglamento de la Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo N.º 843 del año 1996) y los pliegos tarifarios vigentes. En cualquiera de los casos, el cobro se aplicará a la directiva de la comunidad o colonia, por medio de su representante legal, o en forma prorrateada entre los usuarios que sean beneficiados por este servicio (artículo 15).

El RLUC y el RLODT-AMSS plantean que toda parcelación deberá contar con una iluminación apta para la intemperie en cada una de las vías que la componen, para lo cual, deberán ubicarse luminarias de acuerdo a características y criterios desarrollados dentro de la norma. Para las parcelaciones de desarrollo progresivo, se exigirá de acuerdo a criterios específicos que incluyen distancia, ubicación y tamaño. Se manifiesta que debe tomarse en cuenta las normas y reglamentos de cada compañía distribuidora del servicio eléctrico.

6.2.9 Otros servicios urbanos básicos

Para el resto de servicios urbanos básicos, existen diversas normativas de acuerdo al tipo de servicio. Los reglamentos de parcelaciones son los que destacan con mayor importancia debido a que definen las características fundamentales que son requeridas en los nuevos proyectos urbanos.

El RLUC y el RLDOT-AMSS establecen que toda parcelación debe estar dotada de servicios urbanos (incluyendo áreas verdes y equipamiento social). Este es un requisito indispensable para autorizar la recepción de un proyecto. Se requiere una constancia, por parte del proyectista, que garantice la donación de áreas verdes, de equipamiento social y de vías públicas al municipio o al VMVDU. Se distinguen dos tipos de áreas verdes: el primero está en función de la actividad recreativa y el segundo está en función ecológica. Del mismo modo, deben incluir infraestructura adecuada para su buen funcionamiento y no podrán dedicarse a otro uso que no sea para jardín, parque público, recreación abierta o equipamiento comunal.

El urbanizador debe donar el área de equipamiento social al municipio, el cual tendrá la obligación de mantenerla en buen estado. Si el municipio no le diera en forma directa el uso social obligatorio, esta área podrá traspasarse a través de una escritura pública a cualquier institución gubernamental o privada sin fines de lucro, para utilizarla en actividades de tipo social. También podrá cederla en comodato para el mismo tipo de uso a la junta directiva de los vecinos de la parcelación, siempre y cuando esa instancia vecinal cuente con personería jurídica. Las actividades de tipo social podrán estar orientadas a la educación, la salud, etc. Si dos años después de haberse donado el terreno no se ha utilizado, el municipio lo habilitará como área verde.

También existe la normativa de áreas de uso complementario comercial o institucional que, de acuerdo a la planificación municipal o del VMVDU, podrá exigir al urbanizador cuyo proyecto ha sido calificado previamente con uso del suelo prioritariamente con fines habitacionales, la dotación de uno o más lotes destinados para uso comercial o institucional, espacio que nunca podrá ser mayor que el 25% del área total del proyecto.

6.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

6.3.1 Provisión pública: nacional y municipal

6.3.1.1 Agua potable y tratamiento de aguas servidas

De acuerdo al V Censo de Vivienda 2007, aproximadamente el 86% de los hogares salvadoreños tenía, hasta ese año, acceso a agua mejorada —ya sea en sus viviendas o en sus proximidades, o bien mediante pozos privados o públicos—. Sin embargo, si la definición de acceso está restringida a agua por cañería dentro de una vivienda, solo el 56.8% de todos los hogares cuenta con servicio de agua. Asimismo, más del 93% de todas las viviendas ha mejorado los medios de conexión de servicios de saneamiento —ya sea alcantarillado público, tanque séptico o letrina—. Sin embargo, para los hogares conectados a un sistema de alcantarillado público, el porcentaje desciende a 38% del total.

De la tabla 32 se puede resaltar que en 36 años la cobertura de agua por cañería dentro y fuera de la vivienda aumentó del 47.2% al 73.8%. La disponibilidad de servicio sanitario aumentó del 38.8% al 94.3%. Los datos intercensales en la misma tabla muestran que el abastecimiento de agua por cañería dentro de la vivienda se duplicó del 26.5% en 1971 a un 56.8% en 2007. Si se agrega el aporte de cañería fuera de la vivienda y el de pila o chorro público (que también es agua por cañería, en este caso un servicio municipal gratuito), se pasa de 47.2% en 1971 a 78.0% en 2007, o sea que cerca de cuatro de cinco hogares cuentan con el mejor servicio de agua, es decir aquel que proviene de cañería.

Sin embargo, en la mayoría de las zonas cubiertas por ANDA, el servicio de abastecimiento de agua es intermitente, pues varía entre dieciséis y menos de cuatro horas al día, en algunas zonas; en otras, el servicio se reduce a una vez cada cuatro días (Asociación Mundial para el Agua, 2012).

ANDA es propietaria y operadora de los acueductos de más de 182 municipios y de los alcantarillados de 82 de ellos. Durante el año 2010, los sistemas de agua

Tabla 32. Abastecimiento de agua en viviendas y hogares (censos de 1971, 1992 y 2007)

Servicio de agua potable	Viviendas particulares ocupadas				Hogares	
	Censo 1971		Censo 1992		Censo 2007	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	654,539	100	1,100,714	100	1,406,485	100
Cañería dentro de la vivienda	173,089	26.5	360,688	32.8	799,583	56.8
Cañería fuera de la vivienda	135,719	20.7	99,710	9.1	243,044	17.3
Cañería del vecino	-	-	-	-	48,750	3.5
Pila o chorro público	-	-	51,093	4.6	54,393	3.9
Pozo público	68,094	10.4	148,861	13.5	37,894	2.7
Pozo privado	32,082	4.9	175,612	16	109,763	7.8
Camión, carreta o pipa	-	-	-	-	28,472	2
Ojo de agua, río o quebrada	219,966	33.6	191,958	17.4	63,883	4.5
Agua lluvia	16,874	2.6	-	-	6,854	0.5
Otro	8,715	1.3	72,792	6.6	13,849	1
Servicio sanitario	Total	%	Total	%	Total	%
Total	654,539	100	1,100,714	100	1,406,485	100
Inodoro conectado a alcantarilla	105,448	16.1	436,874	39.7	534,483	38
Inodoro conectado a fosa séptica	41,083	6.3	-	-	208,756	14.8
Letrina	123,115	18.8	456,143	41.4	499,656	35.5
Letrina abonera	-	-	-	-	83,997	6
No dispone	384,893	58.8	207,697	18.9	79,593	5.7

Fuente: VI Censo de Vivienda 2007 (MINEC, 2008).

potable administrados por ANDA a nivel nacional generaron una producción total de 341.4 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales 187.2 millones se destinaron para abastecer la Región Metropolitana de San Salvador, 60.8 millones para la Región Central, 58.6 millones para la Región Occidental y 34.8 millones para la Región Oriental.

Como puede observarse en la tabla 33, se estima que la población total con servicio de agua potable asciende a 3.85 millones de personas aproximadamente, de las cuales el 89.41% es población urbana y 10.59% es rural. La población urbana con servicio de disposición de aguas servidas asciende a un total de 2.6 millones aproximadamente.

En cuanto a agua potable, el 83% de los hogares del AMSS posee servicios de agua por cañería al interior de la vivienda, un 5% recibe agua potable por cañería al exterior de la vivienda y el 7% recibe agua por algún otro medio (cañería de vecino, pila o chorro público, pozo público, pozo privado, camión, carreta o pipa, ojo de agua, río o quebrada, agua lluvia u otro). Los

municipios con mayor porcentaje de cobertura son Antiguo Cuscatlán, San Salvador, Soyapango, Mejicanos e Ilopango, con porcentajes superiores al 90% de cobertura de agua por cañería al interior de la vivienda. Los municipios con menor cobertura son Delgado, San Martín y Nejapa, el último inclusive por debajo de los promedios nacionales de cobertura. La conexión a alcantarillado sanitario en el AMSS es de un promedio equivalente a un 73% del total de hogares de la región. Los municipios con mayor cobertura: San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Soyapango, se encuentran por encima del 90% del total de hogares. Los municipios con menor cobertura son: Cuscatancingo, San Martín y Nejapa.

6.3.1.2 Drenaje de aguas pluviales y riesgos

El MOP es la entidad encargada de ejecutar obras de drenajes pluviales, tomando en cuenta el riesgo en las vías públicas o en los asentamientos humanos aledaños. La Dirección de Mantenimiento Vial ejecuta obras prioritarias de drenaje pluvial, ya que preservan las condiciones de las vías pavimentadas y no pavimentadas.

Tabla 33. Habitantes con servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas

	Anda		Operadores descentralizados		Total	
Agua potable						
Población	Total	%	Población	%	Población	%
Urbana	3,185,070	89.41	257,085	89.36	3,442,155	89.41
Conexión domiciliar	3,087,575	86.68	253,389	88.07	3,340,964	86.78
Fácil acceso	97,495	2.74	3,696	1.29	101,191	2.63
Rural	377,058	10.59	30,612	10.64	407,670	10.59
Conexión domiciliar	118,555	3.33	20,730	7.21	139,285	3.62
Fácil acceso	258,503	7.26	9,882	3.43	268,385	6.97
Población total con servicio	3,562,128	100.00	287,697	100.00	3,849,825	100.00
Tratamiento de aguas servidas						
Población	ANDA	Operadores descentralizados	Total			
Urbana: conexión domiciliar	2,447,742	117,396	2,565,138			

Fuente: Boletín Estadístico (ANDA, 2010).

Nota: El parámetro de personas servidas por conexión para agua potable y alcantarillado en el área urbana es de 4.4 personas por servicio para la Región Metropolitana, Región Central, Occidental y Oriental; y para agua potable en el área rural es de 3.9 personas por servicio para la Región Metropolitana y de 4.56 para las regiones Central, Occidental y Oriental.

En un esfuerzo conjunto con municipalidades y comunidades el MOP elaboró un mapa nacional de cárcavas y deslizamientos de laderas inestables que requieren obras de protección. En ese mapa se identificó a 450 sectores donde existen situaciones de riesgo, concentradas en un 80% en el Gran San Salvador, de las cuales 117 amenazan viviendas y seres humanos, 256 arriesgan carreteras y 10 comprometen edificios públicos (MOP, 2011).

Según la memoria de labores del MOP, en 2011 esa cartera atendió 261 obras emergentes, entre las que figura la reparación de hundimientos que ponen en riesgo la circulación normal por la red vial y, en algunos casos, las viviendas. Estas obras incluyen cajas de descarga de aguas lluvias, bordas, muros, dragados de cauces, limpieza de escombros y otras que no son programadas pero cuya finalidad es proteger a comunidades amenazadas. Por su parte, las municipalidades también ejecutan obras de drenajes pluviales según sea necesario; también, requieren de las empresas desarrolladoras las obras de drenajes pluviales necesarias para los proyectos habitacionales. Sin embargo, no se ha sistematizado la cantidad de metros lineales ni el tipo de drenajes que se ejecuta, y requieren de un levantamiento.

6.3.1.3 Transporte colectivo

El VMT es la entidad rectora del transporte colectivo de pasajeros, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre (DGTT), organismo que depende del MOP. De igual forma, las municipalidades tienen competencia

en el sector pues regulan vías; asimismo, el gremio de transportistas que ofrece el servicio privatizado. De acuerdo con estadísticas del VMT, cerca de 11,000 motoristas del transporte colectivo operan diariamente. A nivel nacional, se cuenta con 10,955 unidades de transporte, de las cuales 2,858 corresponden a servicio interdepartamental; 2,255, al servicio interurbano; y 5,842, al servicio urbano (VMT, 2009). No obstante, este servicio privado está sujeto a significativos subsidios. De junio de 2011 a mayo de 2012, se pagaron US\$75 millones en concepto de subsidio a las rutas de transporte en el país, US\$60 millones corresponden a autobuses y US\$15 millones a microbuses (VMT, 2012).

Para modernizar el parque de autobuses y microbuses, el VMT estima necesario renovar 3,500 unidades en el periodo 2010–2014. Estas unidades no cumplen con los requerimientos de años de vida útil y deberían salir de circulación para mantener el subsidio al transporte colectivo. Sin embargo, no se le ha dado cumplimiento a este acuerdo (VMT, 2009). Por otro lado, cabe mencionar que, según las mediciones realizadas a buses de San Salvador, se encontró que el 72% excede los límites de emisión de gases permitidos por la ley (PNUD, 2010).

El subsidio mensual otorgado a los empresarios transportistas asciende a US\$500.00 por vehículo, en el caso de los autobuses; y a US\$250.00, para los microbuses. Esta tarifa se mantiene en constante negociación, aunque el proceso se ha caracterizado por el incumplimiento de los acuerdos de parte de

los transportistas y por dificultades en el fondeo para otorgar el subsidio. Según las disposiciones legales, son beneficiarios del subsidio solo las unidades que cuentan con su placa respectiva, tarjeta de circulación vigente, carné de autorización de conductor y número de asientos de acuerdo a la capacidad de diseño del vehículo (CDC, 2011).

El gasto en transporte público por parte de los hogares salvadoreños ha incrementado con el paso de los años, desde US\$12.66 mensuales en 1995 hasta US\$20.33 mensuales en 2008, debido al proceso inflacionario y a los altos costos del petróleo (Alfaro Rodríguez, Flores Flores y Orantes López, 2010). Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2010, solo en el AMSS circulan más de 7,500 autobuses y 4,500 microbuses que realizan alrededor de 1.8 millones de viajes de transporte público por día (68% corresponden a buses y 32%, a microbuses). Cuando se les pregunta, el 90% de los usuarios de bus o microbús dijo sentirse inseguro al usar el transporte colectivo, cifra que aumenta a casi el 96% para los usuarios de la zona metropolitana, en donde el 26.3% de los asaltos o hechos delincuenciales sufridos por personas que reportaron estos incidentes ocurrieron en un bus o un microbús (PNUD, 2010).

6.3.1.4 Red vial nacional

La responsabilidad de mantenimiento y construcción de vías es compartida entre los municipios y el MOP, a través del VMT. La responsabilidad de dar mantenimiento a 20,808 kilómetros corresponde al MOP (10,377 kilómetros) y a los municipios (10,431 kilómetros). Sin embargo, la totalidad de la red vial del país equivale aproximadamente a 30,000 kilómetros, por lo que un 30% de la totalidad de vías del país queda sin mantenimiento (Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local [SACDEL], 2004). Para 2011, dentro de los proyectos del GOES se inició la ejecución de una inversión neta MOP-FOVIAL de US\$76.9 millones, orientada hacia la construcción de nueva infraestructura y la rehabilitación de la ya existente.

Al agregar la inversión en mantenimiento rutinario de las vías prioritarias nacionales, el monto asciende a US\$126.4 millones.

La intervención MOP-FOVIAL para dar mantenimiento a 7,080.42 kilómetros representó una inversión financiera consolidada de US\$68.9 millones (MOP, 2011). Según la red vial prioritaria mantenible a cargo del MOP, en el departamento de La Libertad es donde se tiene el mayor porcentaje, equivalente a 390.03 kilómetros (12.01% del total de vías pavimentadas). De las vías no pavimentadas, equivale a 339.34 kilómetros, lo que constituye el 10.72% de las vías del país. El departamento que cuenta con menos vías pavimentadas y que son responsabilidad del MOP es Cabañas, y de vías no pavimentadas, Cuscatlán (MOPTVDU, 2009).

Otra institución que edifica caminos y calles rurales es el FISDL que, en el año 2011, según la memoria de labores institucional, realizó inversiones equivalentes a US\$12.87 millones en el desarrollo de diversos esfuerzos: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); Programa PROCOMUNIDAD en sus dos líneas (Fomento al Desarrollo Local y Gobernanza [KfW IV] y Atención a la Pobreza con Participación Ciudadana [KfW V]); y la Corporación Reto del Milenio [FOMILENIO] (tabla 34). En el marco de los programas de infraestructura social, mediante múltiples convocatorias y diversos montos, se ha logrado ejecutar 316 proyectos dirigidos a las municipalidades y comunidades rurales. Al final del quinquenio, se prevé ampliar la red de caminos rurales en al menos 250 kilómetros (FISDL, 2011).

6.3.1.5 Energía

La composición de la matriz energética en el país está constituida por la producción térmica procedente del petróleo y sus derivados, equivalente a un 47% (691.2 MW), seguida por la producción hidroeléctrica con 32% (472 MW), la energía geotérmica con el 14% (204.4 MW) y la biomasa con 7% (109.5 MW).

Tabla 34. Inversión en infraestructura vial del FISDL (2011)

Programa	Número de proyectos	Tipo de proyecto
PATI Ida	65	Infraestructura vial
PATI Urbano	82	Infraestructura vial
PROCUMUNIDAD	46	Caminos
FOMILENIO	123	Formulación + construcción + supervisión + asistencia técnica de infraestructura comunitaria: 39,294.18 metros de caminos rurales y 18 puentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memoria de Labores FISDL (FISDL, 2011).

Históricamente, en los períodos intercensales, la cobertura de energía eléctrica ha evolucionado de manera significativa: de una tercera parte de las viviendas que contaban con electricidad en 1971 se pasó a 7 de cada 10 viviendas en 1992; y casi 9 de 10 hogares, en 2007. Este incremento se muestra en la tabla 35. En el AMSS, los niveles de cobertura de electricidad son superiores al promedio nacional, ya que el 97% de los hogares recibe ese servicio en las zonas urbanas. Los municipios con áreas rurales tienen una cobertura de electricidad de un 81% en promedio (Santa Tecla, Delgado, Tonacatepeque, San Martín y Nejapa). Municipios con más de 98% de cobertura son: San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Soyapango, Mejicanos, Ilopango y Cuscatancingo.

Por su parte, el FISDL promueve la ejecución de proyectos de electrificación rural que reducen el déficit de cobertura. La inversión es de US\$4.9 millones para electrificación, mediante PROCOMUNIDAD — que ejecutó dos proyectos eléctricos—, el Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) y el Fondo de Compensaciones. De este modo, a través de la SIGET, se facilita la conexión de los servicios y la instalación de un tablero integral en las viviendas que no posean electricidad interna, de manera que las familias beneficiarias puedan tener acceso inmediato del suministro. En total, para 2011, se realizaron 30 proyectos.

El FINET otorga recursos para la construcción y la mejora de la infraestructura eléctrica, mediante la subasta de subsidios en varios proyectos nacionales, entre ellos la electrificación en el norte del país con la Cuenta del Desafío del Milenio, e introdujo electricidad en 94 municipios y amplió la cobertura de 78% en 2011 a un 97% en 2012. Según datos de la CNE, el

nivel de electrificación a nivel nacional llegó, en 2011, a un 91.6%, en su mayoría en las zonas urbanas. La demanda máxima registrada fue de 962 MW, operando para 1,483 millones de clientes de demanda residencial, mediana demanda y gran demanda. Aproximadamente el 92.25% de los clientes son residenciales, lo que equivale a 1.37 millones (SIGET, 2011).

6.3.1.6 Desechos sólidos

Las entidades competentes para proveer los servicios de regulación, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos son el MARN y los municipios. La producción de desechos sólidos a nivel nacional es de 3,500 toneladas al día y de aproximadamente 103,000 toneladas al mes. De la producción total de desechos sólidos solo se recolectan 2,525 toneladas. La distribución geográfica de la generación estimada de desechos sólidos corresponde a la ubicación de las ciudades más grandes: el 52% pertenece al departamento de San Salvador, seguido por los departamentos de La Libertad, Santa Ana y San Miguel que producen una cantidad significativamente menor de desechos. Además, la recolección está relacionada, ya que estos departamentos son los que mantienen la misma relación en cuanto a toneladas recolectadas según el MARN (2006).

Del total de desechos sólidos municipales que se generan, el 49.4% se deposita en rellenos sanitarios, el 27.46% en botaderos a cielo abierto y el 23.14% restante en botaderos clandestinos (MARN, 2006). Los desechos sólidos se colocan en 14 rellenos sanitarios, los cuales, según la reglamentación vigente, son los mecanismos de disposición final autorizados por el MARN. La mayoría de los rellenos no posee la capacidad de recolectar los desechos generados y no existe una política de reducción de desechos, es decir, de reciclaje (MARN, 2010).

Tabla 35. Viviendas particulares ocupadas y hogares en las viviendas particulares ocupadas, según servicio de alumbrado (censos de 1971, 1992 y 2007)

Servicio de alumbrado	Viviendas particulares ocupadas				Hogares	
	Censo 1971		Censo 1992		Censo 2007	
	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL	654,539	100.00	1,100,714	100.0	1,406,485	100.0
Electricidad	222,177	33.9	762,789	69.3	1,243,466	88.4
Queroseno (gas)	409,477	62.6	307,875	28.0	60,635	4.3
Candela	-	-	-	-	86,984	6.2
Panel solar	-	-	-	-	2,365	0.2
Batería de carro	-	-	-	-	2,709	0.2
Otro	22,885	3.5	30,050	2.7	10,326	0.7

Fuente: VI Censo de Población y V Censo de Vivienda (MINEC, 2008).

Por otro lado, según el Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales MARN-BID 1209/OC-ES (MARN, 2006), en el país 692,872 viviendas en donde viven 2,738,790 habitantes cuentan con servicio de recolección de desechos sólidos. Estas cifras son coherentes con los datos del Censo de Hogares 2007 que muestran que el 48.1% de la población total recibe el servicio municipal para disponer de la basura. Este dato es relevante ya que menos de la mitad de la población cuenta con este servicio. Para deshacerse de la basura, el resto contrata servicios particulares, la quema, la entierra o la tira a la calle, a una barranca o a predios (tabla 36), contaminando de vectores en los asentamientos.

Según el mismo censo, en el AMSS el 82% de la población atendida de los municipios cuenta con el servicio de recolección de desechos sólidos. Antiguo Cuscatlán, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo y Tonacatepeque son los municipios que para 2006 contaban con un 100% de la cobertura de servicio de recolección con una administración propia. Sin embargo, tal como se observa en la tabla 36, el sitio de la disposición final de los desechos no es exactamente en los lugares de la sociedad mixta Manejo Integral de Desechos Sólidos. Por su parte, los municipios de Ilopango y San Martín son los de menor cobertura: un 52.75% y un 58.96% de la población atendida, respectivamente.

6.3.1.7 Alumbrado público

Los proveedores del servicio de alumbrado público son las municipalidades que son responsables de establecer el pago de tarifas y a aquellas las suplen los distribuidores

de energía. Según las empresas distribuidoras, para 2010, el total de luminarias de alumbrado público en el país era de 403,500 (SIGET, 2011). El alumbrado se considera una demanda pequeña del consumo de la energía nacional y su costo se cobra a los usuarios finales. Las municipalidades establecen el cobro mensual de este suministro, con base en el metro lineal del frente del inmueble. Cada municipalidad diseña su propia metodología y aprueba sus tasas. Por ejemplo, en San Salvador, la tasa varía entre US\$0.1429 por metro lineal al mes hasta US\$1.6101 por metro lineal al mes, y esta tasa no se cobra en comunidades en desarrollo o asentamientos informales (CEPAL, 2011).

6.3.1.8 Otros servicios urbanos básicos

La prestación de los servicios de salud está a cargo del Sistema Nacional de Salud (SNS) compuesto por: el MINSAL, el ISSS, el Ministerio de la Defensa —a través del Servicio Médico Militar—, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) —que depende de la Presidencia de la República— y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI). Además de estas, al igual que en otros países, el sector privado y varias ONG activas en asentamientos informales proveen el servicio de salud (PNUD, 2010).

Se estima que el ISSS atiende al 17% de la población, el sector privado y las ONG cubren a cerca del 20% y el MINSAL atiende al restante 63%. Para 2009, el 39.4% de la población que enfermó no hizo uso del SNS, lo que evidencia un grave problema de déficit en la atención. Para ese mismo año, según el Informe de Desarrollo

Tabla 36. Forma de eliminar la basura (censos de 1992 y 2007)

Forma de eliminar la basura	Viviendas		Hogares	
	Censo 1992		Censo 2007	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Servicio municipal	332,091	30.2	676,219	48.1
Servicio particular	79,792	7.2	21,207	1.5
La queman	206,947	18.8	495,902	35.3
La entierran	73,486	6.7	42,365	3.0
La depositan en contenedores	-	-	23,590	1.7
La tiran en calle, barranca o predios baldíos	-	-	134,894	9.6
La tiran en el río, lago o mar	-	-	4,384	0.3
Otra forma	-	-	7,924	0.6
Cualquier lugar	408,398	37.1	-	-
Total	1,100,714	100.0	1,406,485	100

Fuente: VI Censo de Población y V Censo de Vivienda (MINEC, 2008).

Humano El Salvador 2010, solo el 60.6% de la población utilizó los servicios del SNS. De ese porcentaje, el 69.8% acudió a las diferentes dependencias del MINSAL; el 12.6%, al ISSS; el 13.2%, al sector privado; y el 2.7%, a otros establecimientos (PNUD, 2010). Con respecto a instalaciones, a nivel nacional existen 151 unidades de salud que pertenecen al MINSAL y están ubicadas en 128 municipios (FOSALUD, 2012). Asimismo, esa cartera de Estado cuenta con 30 hospitales nacionales (MINSAL, 2012).

Por otra parte, en cuanto a equipamiento educativo, la cobertura en educación primaria ha avanzado de manera significativa. Sin embargo, no toda la población goza de los mismos niveles de acceso y calidad educativa. Como resultado persiste la inequidad entre territorios, la cual obstaculiza el pleno desarrollo de la población que reside en los asentamientos humanos. Según de MINED (2011), la mayor parte de un total de 5,169 centros educativos se concentra en las regiones central y oriental del país. Un aproximado de 28.3% del total de centros escolares públicos de El Salvador está ubicado en las regiones central y metropolitana, y un 30.97% se encuentra en la región oriental. Es importante destacar que de la participación porcentual que tiene la región central en el total, el mayor número de escuelas se hallan en los departamentos de San Salvador, Santa Ana, Usulután y La Libertad, con 11.51%, 9.05%, 8.9% y 8.9% respectivamente. El resto de los centros escolares se distribuye entre la región paracentral (19.79%) y occidental (20.93%).

En cuanto a la tasa de alfabetización de personas mayores de 15 años por departamento destacan: San Salvador, La Libertad, La Paz y Cuscatlán, con 92.3%, 86.5%, 85.5% y 84.6% respectivamente. Por otro lado, en lo que se refiere a la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria, los departamentos de San Salvador, La Libertad, Cuscatlán y La Paz poseen porcentajes equivalentes a 77%, 70%, 69.2% y 68.1% respectivamente. Se destaca la importancia relativa de los departamentos de La Libertad y San Salvador, ya que poseen mayor infraestructura (PNUD, 2010).

Por otro lado, los gobiernos locales son los encargados de administrar los albergues temporales para ubicar a familias afectadas por desastres. El Gobierno Central activa el sistema por medio de la conversión de edificaciones públicas o privadas en lugares que puedan servir para el resguardo de la población en caso de emergencias. Por medio del Plan Invernal de 2012, se edificaron 947 albergues con capacidad para refugiar a 30,000 familias equivalentes un total de 150,000 habitantes (2.4% de la población total del país). Los departamentos con mayor posibilidad de albergar a su

población en casos de desastres son Chalatenango y Ahuachapán, que tienen la capacidad de atender al 9.9% y 8.6% de su población, respectivamente (Protección Civil El Salvador, 2012).

6.3.2 Provisión privada de servicios públicos

6.3.2.1 Agua potable y tratamiento de aguas servidas

El proceso de descentralización de la década de los noventa también incidió en promover la promoción descentralizada de servicios de agua potable y tratamiento de aguas servidas, ya sean los municipios, organizaciones de la sociedad civil y/o empresas privadas. Este proceso se profundizó en 1998, a través de un préstamo del BID renegociado luego de los terremotos de 2001, y se buscó reconstruir y descentralizar 63 sistemas urbanos de agua potable dañados por los terremotos y potenciar 12 sistemas rurales.

Para el caso de saneamiento, los operadores descentralizados en zonas rurales atienden a un 4.58% de la población. En 2011, los operadores descentralizados prestaron el servicio de agua potable en 38 municipios, proveyendo servicio de agua potable equivalente a 20.4 millones de metros cúbicos a través de conexiones domiciliarias y fácil acceso a nivel nacional. Sin embargo, al no existir una normativa moderna para el sector hídrico, como una ley nacional de aguas, no está clara la forma de operar para estos sistemas ni se define el papel predominante correspondiente a ANDA en cuanto a la gestión del recurso hídrico. A principios de 2013, la SETEL presentó una iniciativa denominada “Ley General de Aguas” a la Asamblea Legislativa.

6.3.2.2 Energía eléctrica

Las empresas privadas vinculadas a la provisión de servicios de electricidad son variadas. Están las generadoras o co-generadoras de energía eléctrica (16 registradas en la SIGET para 2010), las vinculadas a la comercialización de energía eléctrica (12 registradas para 2010) y las empresas distribuidoras de energía eléctrica (9 registradas, incluidas las del Grupo AES que aglutina a 5). También hay grandes clientes conectados a la red de 115 kW, que operan en el mercado mayorista (4 empresas registradas, entre ellas ANDA).

El consumo residencial se estructura de acuerdo a los kilovatios utilizados, ya sea menos de 99 kW por hora o más de 100 kW por hora. En el sistema de distribución ambos representan el 12.7% y 22.8% respectivamente, lo cual significa el 65.4% y el 26.8% respectivamente en la estructura de los usuarios conectados al sistema de distribución. Las empresas de distribución que tienen mayor representatividad en el mercado son el Grupo

AES y DelSur que totalizan el 99.2% del total del sistema de distribución. La participación porcentual en el mercado es de 74.4% y 24.8% respectivamente. En 2010, el número de clientes que tenían registrados era 1,154.32 miles de personas en el Grupo AES y 320.71 miles de personas en DelSur.

6.3.2.3 Desechos sólidos

Según el censo de desechos sólidos, de los 210 municipios que prestan servicio de recolección, un 65% lo realiza por administración propia y un 35% recurre a la tercerización. Esta última modalidad se da por medio de un subcontrato entre un ente privado y la municipalidad para que el primero realice la recolección y el transporte de los desechos sólidos hasta el sitio de disposición final, e incluye el vehículo y el personal recolector. En la mayoría de los casos, la misma municipalidad realiza la supervisión.

6.3.2.4 ONG y cooperantes

Existen otros operadores que contribuyen a la provisión de infraestructura básica para las viviendas de interés social en asentamientos populares. Tal como se mencionó en apartados previos, las ONG involucradas son: FUNDASAL, HPH El Salvador, CARE El Salvador, FUSAI y, a partir de esta última, el FPH. Estas contribuyen a la producción de hábitat y ejecución de proyectos de infraestructura.

6.3.2.5 Ofertas de servicios básicos y alternativas en el sector informal

Las alternativas para la provisión de servicios básicos en el sector de menores recursos se encuentran planteadas en los reglamentos de parcelaciones del VMVDU y la OPAMSS, en los que se define la infraestructura diferenciada para urbanizaciones de desarrollo progresivo. Sin embargo, en la práctica, los residentes de los AUP se mantienen al margen de la normativa, hasta que gradualmente logran acceder a la infraestructura y los servicios urbanos por lo general mediante la participación en algún programa institucional del Gobierno Nacional o de las alcaldías, o bien de organismos no gubernamentales.

Para el caso de agua potable, ANDA considera cubrir los sectores urbano-marginales y rurales a partir del mecanismo de ayuda mutua. La institución y los interesados establecerán las condiciones y aportes, de acuerdo a la capacidad institucional. Para proyectos de vivienda, urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones de interés social o de “ventanilla única”, el solicitante debe presentar la solicitud de aprobación de memoria técnica en la ventanilla ubicada en el VMVDU, con los

mismos anexos que se piden para cualquier desarrollador (ANDA, 1998).

6.4 DEMANDA Y COBERTURA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

6.4.1 Programas de alivio a la pobreza

Durante la administración 2009–2014 se impulsaron programas para combatir la pobreza y promover la inclusión social. El gobierno reformuló la política social por medio del SPSU para proporcionar los servicios sociales básicos a los ciudadanos con mayores carencias (Landa, 2012; y GOES, 2012). Las acciones relacionadas con infraestructura y servicios son selectivas y están orientadas principalmente a los grupos más vulnerables, y toman en cuenta la equidad de género, la inclusión social y el desarrollo local. Los programas emblemáticos son: Comunidades Solidarias Rurales (CSR), Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Ciudad Mujer (tabla 37). Los primeros dos son ejecutados por el FISDL, que en 2011 destinó US\$101.3 millones. De este monto, se destinó aproximadamente un 56% a infraestructura vial, sistemas de agua potable y aguas usadas, así como a electrificación.

La intervención en infraestructura y servicios es principalmente en las comunidades rurales donde, a través de la identificación de los 100 municipios más pobres en el *Mapa de pobreza*, se definen las zonas en donde se deberá desarrollar las obras, ya sea si se trata de un municipio de los más pobres, o bien si es por medio de un determinado programa de mejoramiento de la vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales (Castellón de Iraheta, 2012). La inversión ejecutada en 2011 equivalente a US\$56.5 millones, un 41% se destinó a proyectos de agua potable y saneamiento básico, un 28% correspondió a la construcción o mejoramiento de caminos y puentes, y un 23.5% se invirtió en asistencia técnica (FISDL, 2011). Estos porcentajes constituyen un 92.5% de la inversión en infraestructura; el 7.5% restante corresponde a diferentes proyectos, entre ellos: de mejoramiento de centros educativos, de electrificación, de mejoramiento de centros de salud y de infraestructura social y productiva.

Con el apoyo de la Corporación del Reto del Milenio (FOMILENIO), el gobierno invirtió US\$461 millones en la zona norte del país, en los departamentos de Morazán, La Unión, San Miguel, Chalatenango, Santa Ana, Cabañas y Cuscatlán. A través del FISDL, se ejecutaron obras de agua potable, saneamiento y electrificación rural. Se incrementó del 75% de población con agua en 2004 al 85% para la finalización del quinquenio. En cuanto a saneamiento básico se pasó

Tabla 37. Programas sociales relacionados con infraestructura y servicios básicos

Programa	Beneficiados (miles)					Inversión (US\$) ¹				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	Proyección 2012
Comunidades Solidarias	382.5	475.2	468.1	425.4	516.4	11.2	19.2	28.7	30.6	45.9
Ciudad Mujer				35.6	45.0				2.6	3.1

Nota: ¹En la fuente no se detalla a qué hace referencia, si a millones o a porcentaje, por lo que se mantiene exactamente la información tal y como ahí se encontró.

Fuente: GOES, 2012.

de 74% a 80% en 2012. En electrificación rural, se suscribió un contrato con AES para suministrar energía a 36,000 hogares en la zona norte. Con esta inversión, la cobertura del servicio eléctrico se incrementó del 72% en 2004 al 97% en 2012, por medio de 1,110 proyectos de electrificación en 93 municipios. Asimismo adonde no se podía llegar por medio de cables, se planeó la instalación de sistemas fotovoltaicos generadores de electricidad a través de la energía solar, diseñados específicamente para las comunidades que estuvieran aisladas. En conectividad vial, el FOMILLENIO invirtió US\$233.56 millones para la construcción de caminos rurales y puentes, y de la Carretera Longitudinal del Norte (290 kilómetros) que une a 96 municipios de la zona norte con el resto del país (FOMILENIO, 2012).

A partir de los ODM, se han desarrollado políticas concretas que posibilitaron, para 2007, resultados muy positivos en la mayoría de indicadores, especialmente en la meta 7C para El Salvador, que plantea la búsqueda de la sostenibilidad del medio ambiente y la promoción de población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua. Esta meta para 2015, en la que se esperaba una proporción menor, se ha cumplido de manera anticipada: ha alcanzado la cobertura propuesta y, aún más, es superior a 80.5% en acceso de agua potable (ONU, 2007).

6.4.2 Inversión pública en infraestructura y servicios básicos

Para 2011, las inversiones y el presupuesto asignado a las entidades del MOP ascienden a US\$208.7 millones. En el ramo de Obras Públicas se promovieron acciones no muy relacionadas con la vivienda, aunque contribuyen a mejorar la conectividad entre los asentamientos, entre ellas: se planificó desarrollar proyectos de inversión por un monto de US\$68.2 millones, entre los que se incluyó el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de Infraestructura Vial y Obra Pública, la apertura del Boulevard Diego de Holguín (ahora Boulevard Monseñor Romero) en Santa Tecla, obras de mitigación

de riesgos y otros proyectos asociados: tratamiento de taludes, mejoramiento de vías, etc. (tabla 38).

La inversión en la red eléctrica para cada una de las distribuidoras varía de acuerdo a las proyecciones de las empresas. Según la CEL, la inversión correspondiente a 2010 estuvo integrada por 13 proyectos (6 de inversión y 7 de preinversión) por un monto de US\$26.21 millones, de los cuales US\$14.19 millones se destinaron a generación hidroeléctrica, US\$0.25 millones a generación con energía renovable y US\$11.78 millones a proyectos de transmisión, con el objeto de aumentar la oferta energética. Por otra parte, la entidad pública SIGET no recibe aporte del Estado, y su presupuesto institucional para el ejercicio financiero 2011 fue equivalente a US\$12.5 millones derivados de las tasas a los sectores de electricidad y telecomunicaciones (SIGET, 2011).

En el caso de acueductos y alcantarillados, el presupuesto asignado para ANDA en el año 2010 fue de US\$108.3 millones. De manera adicional y con la aprobación del MH, se reforzó con US\$50.9 millones provenientes de fondos transferidos por esa cartera para la fase de reconstrucción por la tormenta Ida y para ampliaciones automáticas de recursos por el nuevo pliego tarifario, además de US\$1.2 millones del fondo del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS), ejecutado en 2011, todo lo que hace un total de US\$160.5 millones. Por el lado de la ejecución presupuestaria, la institución gastó e invirtió un monto de US\$117.4 millones (ANDA, 2012).

Por su lado, el MARN tuvo en 2011 una asignación presupuestaria de US\$17.8 millones, de los cuales US\$10.2 millones se orientaron a las principales acciones que se promovieron: normar, promover y desarrollar el ordenamiento ambiental del territorio nacional, como base para los planes de desarrollo y gestión territorial, las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) y las evaluaciones de impacto ambiental (EIA).

Tabla 38. Presupuesto del GOES para ejecutar obras de infraestructura y servicios (2011)

Proyecto	Institución	Monto (en millones de US\$)
Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de Infraestructura Vial y Obra Pública	MOP	20.6
Apertura Boulevard Diego de Holguín-Santa Tecla Tramo II	MOP	19.1
Programa Obras de Mitigación de Riesgos	MOP	16.5
Otros proyectos	MOP	7.4
Programa Nacional de Reducción de Riesgos	MARN	6.0
Programa Fortalecimiento para la Reducción de Riesgos y Vulnerabilidad Socioambiental	MARN	3.8
Programa Descontaminación de Áreas Críticas	MARN	0.4
Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de Centros Escolares Afectados por la Tormenta Ida	MINED	0.2
Programa de Infraestructura de Centros Escolares en: Departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, San Miguel y Morazán	MINED	0.1
Infraestructura escolar	MINED	14.4
Infraestructura sanitaria	MINSAL	3.8
Construcción y equipamiento del Hospital Nacional de Maternidad, San Salvador	MINSAL	23.6
Agua potable y saneamiento	ANDA	37.6
Agua potable y saneamiento	FISDL	18.8
Caminos y puentes	FISDL	12.9
Asistencia técnica	FISDL	10.8
Educación	FISDL	5.5
Electrificación	FISDL	4.9
Salud	FISDL	1.9
Infraestructura social ¹	FISDL	1.1
Estudios de prefactibilidad	FISDL	0.4
Infraestructura productiva ²	FISDL	0.3
Desarrollo social ³	FISDL	0.1

Notas: ¹Incluye obras de mitigación (muros de contención), canchas y complejos deportivos y preinversiones del Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales. ²Incluye mercados, ampliaciones de puertos (construcción/adecuación y mejora de los comedores de la playa El Cuco). ³Son materiales y equipos de apoyo a programas (mesas, bancos, equipos, etc.).

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación 2011 y memorias de labores de las instituciones para 2011.

El MINED, por su parte, contó con una asignación presupuestaria de US\$706.9 millones, con el objeto de que propiciara enseñanza de calidad a alumnos en los niveles de parvularia, educación básica y educación. En 2011, Educación promovió proyectos de inversión en infraestructura equivalentes a US\$14.4 millones.

Por su lado, el MINSAL, con una asignación presupuestaria de US\$470 millones, procuró realizar proyectos de ejecución de obras, principalmente la construcción del Hospital Nacional de Maternidad y la realización y mantenimiento de unidades de salud. En esto, el FISDL aportó para la ejecución de US\$6 millones.

Las inversiones en infraestructura y servicios urbanos han sido fluctuantes para todos los casos, aunque según los registros de las memorias de labores recientes se manifiesta una tendencia a la alza.

6.4.3 Recuperación de inversiones en infraestructura y servicios básicos

Los proveedores de servicios establecen tarifas para recuperar de alguna manera la inversión que están realizando. Cada uno de ellos establece las tarifas que, según las memorias de labores, varían de acuerdo a la unidad de medición y el tipo de servicio.

El sector agua potable y alcantarillado factura US\$113.8 millones, de los cuales ANDA recibe un 93% de la facturación y los operadores descentralizados el 7% restante. Los ingresos totales equivalen aproximadamente a US\$106 millones (ANDA, 2012).

Para el caso del servicio de electricidad, según el tipo de tarifa eléctrica y los precios promedios en 2012, para las residencias era de US\$0.2108 por kilovatio por hora y para alumbrado público era US\$0.186 por kilovatio por hora. El precio se paga por los usuarios directamente a las distribuidoras de electricidad y responde a los esquemas tarifarios establecidos (SIGET, 2011).

Para los servicios de recolección de desechos sólidos, el costo promedio por tonelada recolectada de desechos sólidos según el tipo de administración oscila entre US\$87.51 por tonelada, cuando es administración propia, y US\$68.31 por tonelada, cuando se realiza subcontrato. De los 210 municipios que prestan servicio de recolección de desechos sólidos, el 65% utiliza administración propia y el 35% lo proporciona a través de subcontratos. Asimismo, para cada municipio, el costo promedio por tonelada recolectada oscila entre US\$44.04 y US\$118.36 (MARN, 2006).

La recuperación de inversiones a través de las tarifas mostradas no necesariamente facilita la situación financiera actual de los proveedores de infraestructura y servicios, ya que no posibilita el financiamiento de las inversiones con recursos generados por la institución competente. Esto ha generado insuficiencia de la cobertura de los servicios y que se tenga que recurrir a los aportes de donantes internacionales, organismos multilaterales y transferencias del Gobierno Central para realizar inversiones adicionales.

6.4.4 Fuentes de financiamiento y sustentabilidad

Las fuentes de financiamiento registradas de donantes internacionales y organismos multilaterales son variadas y no todas las instituciones han detallado las fuentes. Sin embargo, el PEIS implicó la mayor inversión en monto para gastos en infraestructura educativa y sanitaria. Las agencias de cooperación internacional participan en el financiamiento de infraestructura, algunas en múltiples inversiones derivadas de fondos tanto reembolsables como no reembolsables, para cada una de las carteras de Estado. El BID, la AECID, el BM y el FOMILENIO han proporcionado la mayor parte del financiamiento para los principales programas institucionales.

6.4.5 Infraestructura y suelo

En este aspecto, la provisión de infraestructura no debería estar desvinculada del desarrollo de suelo urbanizado, ya que ambos elementos complementan la adecuación de

la vivienda social y la mejora de las condiciones de los habitantes. La ausencia de la concepción sistémica que integre a ambos posibilita la existencia de distorsiones y la agudización de problemáticas vinculadas a la vivienda, tales como: el déficit cualitativo de los asentamientos humanos, la pobreza, el incremento de los precios del suelo, el aumento en el coste de introducción de infraestructura y servicios urbanos en los asentamientos precarios o lotificaciones, etc. Por otro lado, es necesario mejorar las condiciones del suelo rústico disponible a través de una planificación previa de la infraestructura.

6.5 EL FUTURO DE LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

La infraestructura y los servicios urbanos básicos se han abordado en relación con los asentamientos humanos ya que se parte de una conceptualización con múltiples dimensiones. En el análisis de la infraestructura, se ha identificado lo siguiente:

- El marco jurídico y reglamentario para infraestructura y servicios básicos es complejo y segmentado, aunque la reglamentación de parcelaciones intenta integrarlo. Esta multiplicidad reglamentaria promueve la dispersión de la normativa y no está actualizada a las demandas crecientes de la población ni diseñada en función de los recursos disponibles, lo que compromete el tratamiento de los recursos a largo plazo. No hay un marco regulatorio moderno para el sector hídrico, como lo hay en el sector energético.
- La normativa y la reglamentación involucran a un gran número de actores, entidades y acciones, incrementando la complejidad y la burocracia institucional para la provisión de la infraestructura y servicios urbanos básicos, lo que requiere un mayor grado de coordinación.
- La carencia y la deficiencia de la oferta de algunos servicios —especialmente de agua potable, obras sanitarias, recolección de desechos, equipamiento y servicios de educación, salud y transporte— dificultan y encarecen el desarrollo de asentamientos, y condicionan el déficit cualitativo.
- Los servicios de electrificación se han visto beneficiados por los procesos de modernización del Estado ocurridos a mediados de los noventa, ya que se han incrementado los porcentajes de cobertura. Sin embargo, el costo no responde a la capacidad económica de los habitantes, condicionando las necesidades de subsidio energético.
- Existe una concentración de los servicios de infraestructura en la región central del país y el AMSS, lo cual aumenta la percepción de desigualdad en cuanto a la provisión de infraestructura y servicios

urbanos, no solo por los niveles de cobertura, sino que la calidad de los mismos.

- f. Se ha incrementado la inversión en programas de alivio a la pobreza que promueven la introducción de infraestructura y servicios urbanos básicos, empero esta inversión no es sustentable; depende de las fuentes de cooperación y no de las arcas nacionales ni de un esquema tarifario que sustente la inversión.
- g. A nivel institucional y organizativo, la estructura de las instituciones debe mejorarse para reducir el choque de competencias o la burocracia en cuanto a los trámites que el resto de actores debe cumplir. Asimismo, se debe posibilitar una mayor interrelación pública y privada, e intergubernamental, tanto en cada una de las instituciones como en los diversos niveles gubernamentales (nacional-local) para favorecer procesos de descentralización y cooperación.

6.6 ANÁLISIS FODA DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

Fortalezas

- a. Existe una provisión adecuada y con buenos niveles de cobertura de electricidad, telecomunicaciones y vialidad a nivel nacional. En electricidad, se cuenta con una cobertura para aproximadamente el 90% de las viviendas censadas en 2007. El estado de la red vial está por encima del promedio mundial, ocupando la posición número 29 con un puntaje de estado de 5.4, con lo que es la nación con la segunda mejor red vial de América Latina después de Chile.
- b. Las instituciones financieras del sector de la vivienda, notablemente el VMVDU, el FSV y la FONAVIPO, han financiado la infraestructura complementaria a la vivienda social y con énfasis en los sectores de menos recursos.
- c. El FISDL, en coordinación con las alcaldías, ha ejecutado obras de infraestructura significativas (agua, drenajes, electrificación, escuelas y puestos de salud) en pequeños poblados y zonas rurales, beneficiando a una gama amplia de población, y ha mejorado los índices de cobertura.
- d. El país cuenta con un sector privado muy activo en la provisión de suelo e infraestructura, particularmente en el suministro de redes secundarias para abastecer proyectos de vivienda social tanto con financiamiento como sin financiamiento del Estado.
- e. Desde los años setenta, ha habido una tradición de varias ONG habitacionales que han logrado aumentar la provisión de infraestructura para la vivienda social y han conseguido modificaciones sustantivas en las normas de urbanización para hacer más asequible la vivienda de interés social.

Oportunidades

- a. El escaso territorio nacional y la densidad poblacional permiten llegar a una mayor población con infraestructura básica.
- b. Las ONG habitacionales y los organismos de cooperación promueven la visión integral de la vivienda social, la infraestructura y los servicios urbanos para la misma. También promueven la interrelación de los distintos sectores y la participación de la comunidad en sus programas.
- c. Las remesas de salvadoreños en el exterior podrían canalizarse hacia inversiones productivas como la infraestructura en apoyo a la vivienda de interés social.
- d. La creación de una mesa nacional para promover la competitividad en infraestructura apoyada por el MOP y FUSADES plantea un plan de acciones a corto y mediano plazo que puede ser un insumo para la futura política de vivienda.

Debilidades

- a. El marco legal es disperso y con un énfasis sectorial (agua potable, saneamiento, drenajes pluviales, vías y transporte) en distintos momentos, por lo que carecen de una visión holística de la aproximación a la problemática de provisión de suelo servido. Está sin aprobarse una ley nacional de aguas en la Asamblea Legislativa.
- b. Como ente rector, el VMVDU cuenta con limitado personal técnico en el área de infraestructura, y su presupuesto cubre prácticamente solo su funcionamiento, aunque cuenta con el apoyo de las instituciones autónomas del sector como el ILP, el FSV y la FONAVIPO.
- c. La provisión de agua y el acceso a obras sanitarias es deficiente a nivel nacional, imposibilitando el acceso universal al vital servicio, especialmente en las zonas rurales. Igualmente, la ausencia de una ley general de aguas imposibilita una adecuada explotación del recurso hídrico. También, muchos de los sistemas de agua potable autoabastecidos no tienen mantenimiento adecuado ni sostenible.
- d. A pesar de que se ha incrementado la inversión en programas sociales, estos son insostenibles puesto que no dependen de un esquema autofinanciado que incremente la dependencia de los financiamientos externos.

Amenazas

- a. La crisis internacional afecta en buena parte la posibilidad de acceso al financiamiento de la cooperación, lo cual plantea incertidumbres para la inversión continua y progresiva en programas sociales que procuren la infraestructura y los servicios urbanos en el país.

- b. La vulnerabilidad de la infraestructura ante los desastres naturales significa que El Salvador tendrá que invertir periódicamente una parte significativa del PIB en reconstrucción de los sistemas, según se puede analizar en la sección siguiente.

6.7 TEMAS TRANSVERSALES: INFRAESTRUCTURA Y RIESGOS AMBIENTALES

Los desastres naturales recientes han ocasionado daños significativos en la infraestructura, lo cual disminuye los niveles de cobertura de los servicios y resta de la inversión requerida para nueva infraestructura. El estimado de daños y pérdidas ha fluctuado entre el 0.5% hasta un 4% del PIB, equivalente a US\$112.1 millones y US\$902.4 millones respectivamente. Esto evidencia que las amenazas son más profundas y el deterioro ambiental está agudizando la vulnerabilidad ante la cual los asentamientos han sido expuestos de manera consecutiva desde 2009 a 2011. La tabla 39 muestra el impacto que han tenido las últimas tres tormentas tropicales en infraestructura de puentes y carreteras, equipamiento de escuelas y unidades de salud, así como la vivienda.

Como consecuencia de las tormentas Ida (2009), Agatha (2010) y la depresión tropical 12 E (2011), el FOVIAL tuvo que incrementar los trabajos de mantenimiento

en 3,350 kilómetros de la red vial pavimentada y 3,194 kilómetros para la red vial no pavimentada, impactados naturalmente, lo que representó una inversión financiera consolidada de US\$68.9 millones no presupuestados. Según la la Estrategia de Rehabilitación de Carreteras, el MOP propone una nueva inversión de US\$14.9 millones para rehabilitar 135 kilómetros, y reparar puentes —incluye el emplazamiento de 33 puentes de acero y la construcción y la reparación de cuatro importantes puentes existentes, 14 puentes modulares; la reparación de otros 21 puentes— con una inversión de US\$17.6 millones (MOP, 2011).

En el caso de provisión de agua potable, el reto fundamental es superar la disminución del capital hídrico derivado de la deforestación y la densificación poblacional. El capital hídrico disponible por año en el país, según datos de la CEPAL (2010), equivale a 2,755 metros cúbicos, con una extracción de 118 metros cúbicos por año, muy por debajo del resto de los países centroamericanos. El estrés hídrico implica que deben de considerarse mecanismos que promuevan la racionalización del recurso, no solo el incremento de la cobertura. El Mapa Microzonificado de Riesgos identifica 442 cárcavas mayores en el territorio nacional, de las cuales 114 han sido trabajadas y protegidas, pero aún se contabilizan 167 sectores susceptibles a deslizamientos (MOP, 2011).

Tabla 39. Daños causados por desastres naturales recientes

Categoría	Tormenta Ida (2009)	Tormenta Agatha (2010)	Depresión tropical 12 E (2011)
Nivel máximo de agua acumulada	483 mm (19 in)	672 mm (26.4 in)	1,513 mm (59.5 in)
Promedio nacional de agua acumulada	248 mm (9.7 in)	274 mm (10.7 in)	747 mm (29.4 in)
Daños y pérdidas estimados	US\$314.8 millones (1.44% de PIB)	US\$112.1 millones (0.5% de PIB)	US\$902.4 millones (4% de PIB)
Territorios afectados	Zona central, en especial San Vicente y La Paz	Buena parte de la zona oriental y costera	Daños en 181 municipios (70% del país)
Puentes	55 dañados 24 colapsados	25 dañados	26 dañados 8 colapsados
Viviendas dañadas y en riesgo	2350	8272	8188
Daños en carreteras	132 carreteras	61 carreteras	40% de la red vial
Escuelas dañadas	111	378	947
Unidades de salud dañadas	28	20	19 hospitales 238 unidades de salud

Fuente: GOES, 2012.

El reto fundamental es doble. No solo se debe procurar reducir las diferencias de cobertura y acceso a infraestructura y servicios urbanos básicos sino que, simultáneamente, debe fortalecerse la acción de

adaptación, mitigación e incremento de la capacidad de respuesta, así como la promoción de una gestión coordinada (público-privada, estatal-local).



Foto 1. Infraestructura vial en Carretera de Oro.
Fuente: Marielos Marín.



Foto 2. Drenajes de aguas lluvias.
Fuente: Marielos Marín.



Foto 4. Subestación AES Nejapa, en el relleno sanitario de MIDES.
Fuente: Marielos Marín, 2012.



Foto 5. Vías no pavimentadas, Lotificación San Roque.
Fuente: Marielos Marín.

NOTAS FINALES

1. Miradas de la pobreza en El Salvador. Recopilación de frases de varios participantes en los grupos focales realizados para el estudio. San Salvador, El Salvador.

MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EMPLEO

7.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta el perfil de la industria de la construcción en El Salvador y su relación con el sector vivienda. En él se analiza el volumen de la industria de la construcción de vivienda en la economía nacional en el sector formal e informal. Asimismo, se define la contribución de la industria al empleo de mano de obra. Además, se estudian los diversos sistemas constructivos de vivienda utilizados en el país, las investigaciones en nuevas tecnologías de materiales, las normativas de estos insumos y las pruebas requeridas para verificar su calidad. También, se presenta una reseña sobre materiales tradicionales y alternativos y sobre arquitectura y construcción sustentables, y se indican las investigaciones que se han realizado sobre ellos, el desarrollo de proyectos piloto y si ha existido masificación de estas tecnologías. De igual manera, se presenta un esbozo sobre los costos de materiales y un análisis sobre la situación y los costos de la mano de obra. El perfil incluye la organización de las instituciones y los actores de la industria, y una reseña sobre el diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda. El capítulo concluye con un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la industria de la construcción de vivienda y un listado de acciones sugeridas como base para la preparación de una política nacional de la vivienda.

7.2 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA ECONOMÍA NACIONAL

Dentro de la economía de El Salvador y durante la primera década del siglo XXI, el sector de la construcción contribuyó con el 46% de la inversión total del país. Esta contribución provocó importantes efectos multiplicadores al dinamizar el comercio y la industria grande y pequeña, aumentar los ingresos fiscales y generar más empleo. El desempeño de la construcción

en la economía se ha caracterizado por ser volátil, acelerándose y desacelerándose respecto al PIB nacional por circunstancias externas causadas por efectos naturales o políticos, tal como se muestra en el gráfico 11.

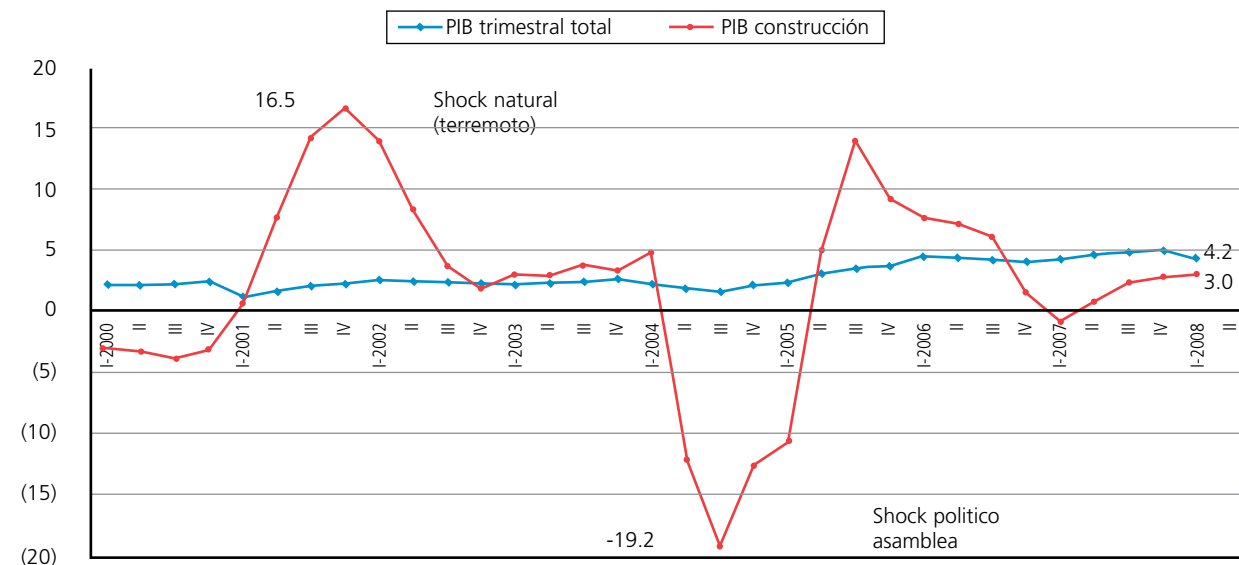
La construcción también contribuye en gran manera a la formación bruta de capital, ya que de las 45 ramas de la actividad económica, este rubro aporta el 91%. Durante la reciente recesión económica mundial, la construcción sufrió una caída significativa en el período entre 2006 y 2010. Como se muestra en gráfico 12, fue hasta mediados de 2010 cuando este sector comenzó a dar signos de recuperación, pero sin alcanzar todavía los niveles a que había llegado en el inicio de la década. Señales de esta recuperación pueden observarse en los indicadores que CASALCO determina para definir el comportamiento de la industria. En la tabla 40, puede verse cómo el consumo aparente de cemento y los montos de créditos otorgados para adquisición y construcción de vivienda aumentaron en 2010.

En los meses anteriores a la publicación de este perfil, CASALCO definió que el sector construcción creció en el año 2012 un 1.4%, y que el año 2013 presenta un comportamiento muy similar, considerando que este crecimiento no es suficiente para dinamizar el sector. El último indicador del consumo aparente de cemento calculado por CASALCO indica una caída del 7% entre abril de 2012 y abril de 2013, lo que hace suponer un bajo crecimiento de la actividad constructiva para el año 2013. Además, los créditos para la vivienda en este último período han crecido muy poco, un 6.7%.

7.3 LA CONSTRUCCIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO

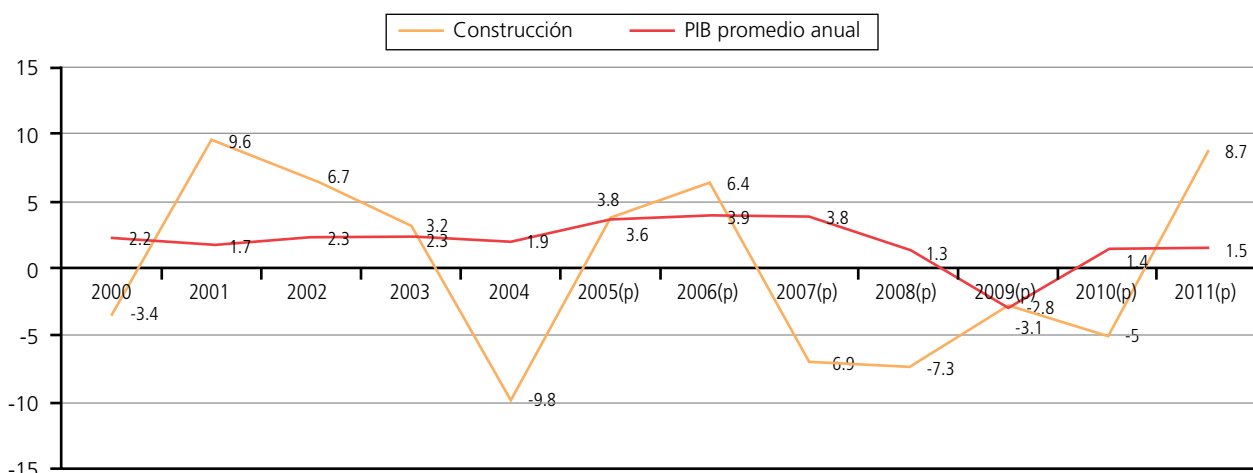
Desde el año 2004, esta industria ha proporcionado, en promedio, el 6.7% de los empleos que se generan

Gráfico 11. Desempeño del PIB construcción respecto al PIB trimestral total (2000–2008)



Fuente: BCR de El Salvador.

Gráfico 12. PIB a precios de mercado y de construcción, promedio anual



PIB por Rama de Actividad Económica a Precios Constantes de 1990
Tasa de Crecimiento Anual
Fecha de Actualización: Mayo 2012
Nota: incorporada la actualización de datos Del BCR

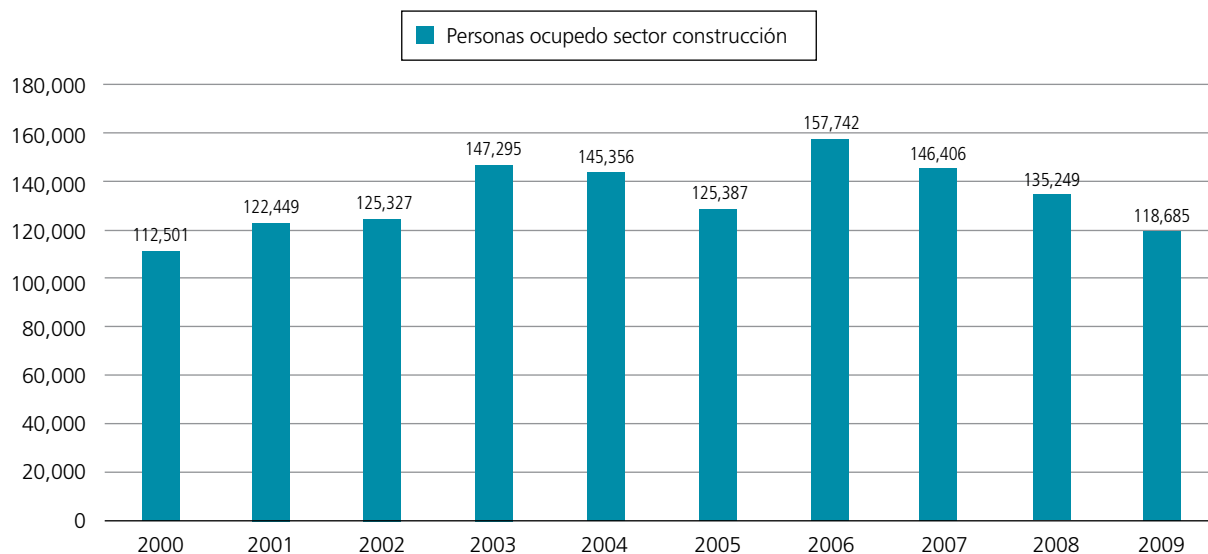
Fuente: Centro de Información y Estudios de CASALCO con cifras preliminares del BCR, abril de 2012.

Tabla 40. Principales indicadores de la industria de la construcción

Indicador	Unidad	Enero-marzo		% de variación
		2011	2012	
Consumo aparente de cemento	Miles de bolsas de 42.5 kg	4,266.30	4,472.50	+ 4.83
Monto créditos otorgados para la adquisición de vivienda	Millones de US\$	55.64	81.70	+ 46.83
Monto créditos otorgados para la construcción de vivienda	Millones de US\$	5.81	7.49	+ 28.98

Fuente: Centro de Información y Estudios de CASALCO, con cifras preliminares del BCR, abril de 2012.

Gráfico 13. Evolución de las personas empleadas y ocupadas en el sector de la construcción



Fuente: EHPM. DIGESTYC (2009).

en El Salvador. Sin embargo, para 2009, ese porcentaje disminuyó un 15% (5.83% de los empleos) e incluso las estimaciones para 2010 hablaban de una disminución adicional de 18% (5.67% de los empleos), como puede observarse en el gráfico 13. Sin embargo, el sector de la construcción genera la mayoría de sus empleos en el sector informal, donde más del 80% de la población no cotiza al seguro social ni a los fondos de pensiones, por lo que se trata de personas que laboran de manera independiente como microempresarias o como obreros y peones.

Según la DIGESTYC, del total de las personas que laboran en el sector de la construcción, el 97.4% son hombres y el 2.6% son mujeres. Un 5.3% posee estudios técnicos o universitarios, y un 94.7 % posee solo estudios primarios o no posee estudios (tabla 41).

En la construcción formal es fácil medir el volumen de trabajadores por la cantidad de personas que de este sector cotiza al ISSS. En el gráfico 14 puede verse la evolución de los empleos en el sector formal. Es importante resaltar el descenso en de 2007 a 2012, en casi un 25%.

Sin embargo, la mayoría de la mano de obra de construcción trabaja en el sector informal, realizando mejoramientos individuales de la vivienda, reparaciones y construcciones particulares. En el gráfico 15 se puede observar el mayor número de trabajadores de la construcción en el sector informal.

En el período de abril de 2012 a abril de 2013 los empleos generados por la industria de la construcción y reportados por el ISSS disminuyeron un 3%, demostrando que el sector continúa deprimido en su actividad económica.

7.4 SISTEMAS Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DISPONIBLES EN EL MERCADO

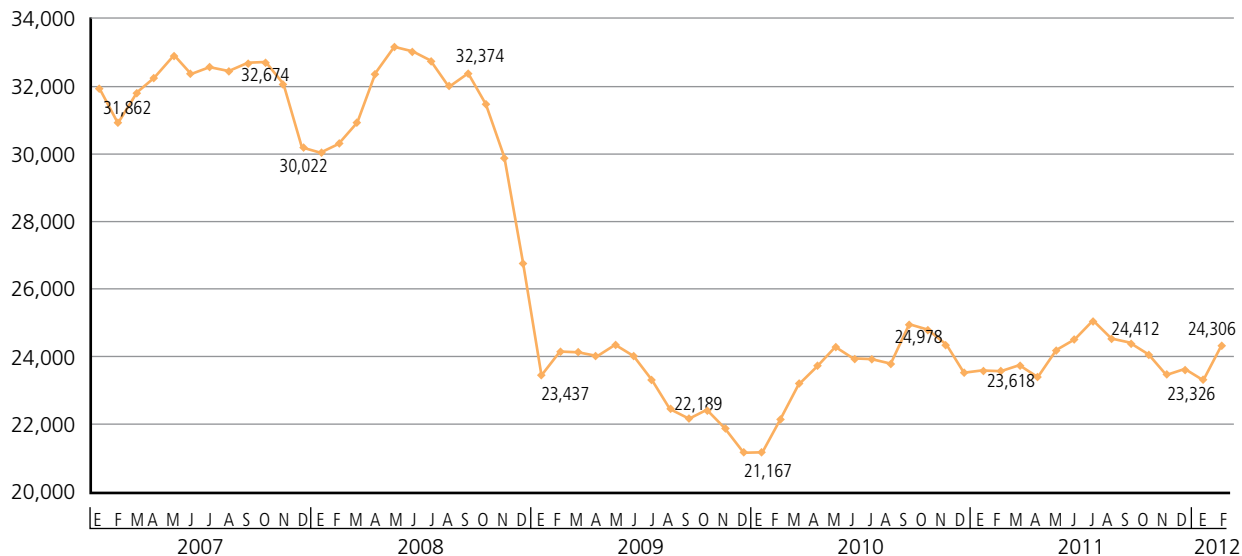
Los sistemas constructivos de vivienda en El Salvador han evolucionado con los años de acuerdo a factores funcionales, económicos y ambientales. Es importante diferenciar los sistemas y materiales constructivos utilizados en regiones urbanas y rurales, y en el sector formal e informal.

Tabla 41. Composición de la fuerza laboral en el sector de la construcción por tipo de formación y género

Análisis por tipo de formación	% de hombres	% de mujeres	% total
Personal con estudios formales (técnicos y universitarios)	73.8%	26.2%	5.3%
Personal operativo	98.8%	1.2%	94.7%
Total	97.4%	2.6%	100.0%

Fuente: Censo de Población y Vivienda. DIGESTYC, 2005.

Gráfico 14. Comparativo mensual de los cotizantes del ISSS en el sector de la construcción



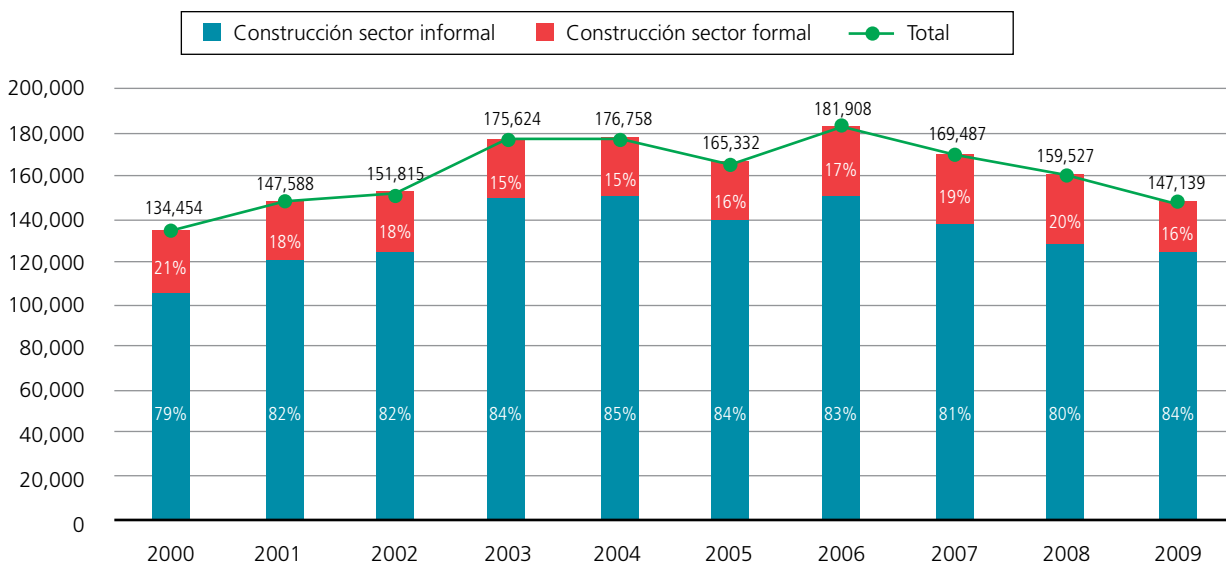
Fuente: Centro de Información y estudios de CASALCO con datos proporcionados por el ISSS.

7.4.1 Sistemas y materiales de construcción en el sector formal

Dentro del sector formal de la construcción se consideran aquellas viviendas que son construidas con la participación de profesionales en construcción y/o la participación de una empresa constructora. Este tipo de vivienda puede utilizar los siguientes sistemas y materiales constructivos: (a) sistema de paredes portantes: bloque de concreto; (b) sistema de paredes portantes: concreto colado en el sitio; (c) sistema de paredes de concreto prefabricadas; y (c) sistema mixto de paredes: nervios y columnas de concreto armado, y ladrillo de barro artesanal.

Los insumos principales para la construcción de las viviendas con estas tecnologías son: (a) *vivienda de estructura de bloques de concreto*, cemento, acero, bloque de concreto, arena, grava, tubería de PVC, polines metálicos, techos de fibrocemento y asbesto cemento, puertas metálicas, ventanas de vidrio y aluminio, cielo falso de aluminio y fibrolit, pintura, artefactos sanitarios, madera, pisos de cerámica y otros; (b) *vivienda de estructura de paredes de concreto coladas en el sitio*; de la lista del numeral anterior se elimina el bloque de concreto y se añade la compra o alquiler de moldes metálicos; (c) *vivienda de estructuras de paredes de concreto prefabricadas*; de la lista del literal “a” de este

Gráfico 15. PEA del sector de la construcción de acuerdo a sectores formales e informales



Fuente: EHPM, 2009.

grupo de literales, se elimina el bloque de concreto y se añaden paneles prefabricados de concreto y columnas prefabricadas de concreto; y (d) *sistema mixto de paredes*; se incluye, además de los especificados en el literal “a”, el ladrillo de barro cocido artesanal.

7.4.2 Sistemas y materiales de construcción en el sector informal

Dentro del sector informal, se consideran aquellas viviendas en las que no participan profesionales en su construcción, generalmente son autoconstruidas con materiales de menor precio y calidad incierta, y carecen de seguridad estructural. Generalmente se encuentran en asentamientos precarios o en zonas rurales. Los sistemas y materiales de construcción utilizados son los siguientes: (a) *viviendas con estructuras de bambú o madera* y cerramiento de plástico polietileno delgado, lámina metálica acanalada o madera nueva o reutilizada; (b) *vivienda de adobe*, es decir, elaborado con tierra arcillosa, arena, paja y agua que se moldea en forma de ladrillo y se seca al sol hasta que endurece y adquirir resistencia; (c) *vivienda de bahareque* producido con palos entretrejidos con caña, zarzos y barro; (d) vivienda de sistema mixto: elementos de concreto y cerramiento de ladrillo de barro; y (e) *vivienda de sistema de paredes portantes*: bloque de concreto.

7.5 USOS Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

De los materiales de construcción utilizados predominantemente en las paredes a nivel nacional, el 72.2 % es de concreto mixto, porcentaje en el que se incluyen las viviendas de mampostería reforzada (bloque de concreto) y mampostería confinada (ladrillo de barro y concreto armado) y 15.7% de adobe. Las paredes del restante 12.1% de las viviendas son de bahareque, madera, lámina metálica, paja o palma, o materiales de

desecho. En el área urbana, el 84.2% de las paredes son de concreto mixto; en el área rural, son el 49.4%. En cambio, las paredes de adobe en el área urbana solo la conforman el 8.2% de las viviendas y en el área rural es el 29.8%. De los materiales de construcción utilizados para techos a nivel nacional, la lámina de asbesto-cemento tiene el mayor uso con el 35.1%, seguida de la lámina metálica con un 34.6% y en tercer lugar la teja de barro o de concreto con un 27.3%. En cuanto a la ubicación geográfica, se puede decir que en la zona urbana la lámina de asbesto es la más utilizada con un 47.3%, seguida de la lámina metálica con un 31.6% y de la teja de barro o cemento un 17.1%. En cambio, en la zona rural la teja de barro o cemento ocupa el primer lugar con un 46.5%, seguida de la lámina metálica con un 40.3% y la lámina de asbesto-cemento que solo representa el 12.0%.

En cuanto a los materiales utilizados para colocar piso, el ladrillo de cemento se encuentra en el 44.9% de hogares y el piso de concreto, en un 22.6%. En el área urbana el 56.4% de las viviendas posee piso de ladrillo de cemento y solo un 18.1% de concreto. En cambio en el área rural la mayoría de hogares, 38.1%, reside en viviendas con piso de tierra, y los hogares con piso de ladrillo son solo el 23.3%. Es relevante señalar que el piso cerámico es importante solo en el AMSS, con un 17%, comparado con el 61.7% de ladrillo de cemento y con un 15.6% de concreto. Para tener la idea de las cantidades de vivienda con estos tipos de materiales en todo el país, se presenta la tabla 42.

7.6 NUEVAS TECNOLOGÍAS EN SISTEMAS Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La búsqueda de nuevas tecnologías en la construcción de vivienda no se ha desarrollado en El Salvador al ritmo que la necesidad impone. Un intento emblemático y exitoso es el proyecto Taishin con asistencia técnica al

Tabla 42. Hogares en viviendas con materiales predominantes de construcción en techos, paredes y pisos de los hogares

Techo	Paredes		Pisos		
Losa de concreto	45,960	Concreto o mixto	1,149,192	Ladrillo cerámico	191,056
Teja barro/cemento	434,338	Bahareque	55,622	Ladrillo de cemento	714,738
Lámina asbesto	558,514	Adobe	250,376	Ladrillo de barro	10,103
Lámina metálica	551,195	Madera	21,468	Piso de cemento	360,647
Paja o palma	2,710	Lámina metálica	95,415	Piso de tierra	314,299
Desechos	116	Paja o palma	13,938	Otro material	1,790
Otro material	0	Desechos	6,622		

Fuente: EHPM 2011, DIGESTYC.

gobierno de Japón, a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Se trata de una iniciativa para promover tecnologías sismorresistentes y desarrollar los elementos necesarios para poner en marcha estas tecnologías en la construcción de viviendas más seguras. El objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables afectadas constantemente por desastres. Para la ejecución del proyecto se contó con la participación del VMVDU, la FUNDASAL, la UES y la UCA. Con el estudio de cuatro sistemas: bloque panel, adobe, suelo cemento y bloque de concreto, se obtuvieron resultados importantes en el campo de la investigación científica y la difusión de la vivienda popular sismorresistente en el país. También se promovieron intercambios con expertos japoneses y mexicanos que fortalecieron la investigación.

El éxito de la primera fase del proyecto permitió plantearse la posibilidad de dar continuidad a las acciones mediante una segunda fase denominada “Mejoramiento de la Tecnología de la Construcción y Sistema de Difusión de la Vivienda Social Sismorresistente”, la cual se prevé finalizar en 2013. Los énfasis en esta nueva etapa se orientaron hacia la difusión de las normas técnicas para la construcción de vivienda en El Salvador, y la generación de propuestas sobre la base de los resultados de las investigaciones realizadas en la fase I. Tanto el CENAPRED como la agencia JICA, junto a FUNDASAL y las universidades, han estudiado y mejorado el sistema constructivo con adobe. Los esfuerzos se han invertido en estudiar y mejorar los sistemas tradicionales de forma que sean eficientes y seguros ante cargas externas gravitacionales, sísmicas y de viento.

Con excepción de algunos estudios de FUNDASAL apoyados por la cooperación de Alemania en los años setenta, ha sido poca la investigación o el uso de tecnologías que no sean tradicionales (bloque de concreto y concreto armado). Se han realizado proyectos de viviendas con materiales alternativos como estructura metálica (acero o aluminio) y cerramiento de fibrocemento (plycem) cuya aceptación ha sido muy baja entre los usuarios. También se ha investigado sobre sistemas de concreto celular, pero los esfuerzos no han alcanzado para masificarlo en proyectos continuos.

7.7 REGULACIONES Y NORMAS DE CALIDAD DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Institucionalmente, en el país existen normas y reglamentos que rigen y velan por la calidad de los materiales de construcción y los diseños. Sin embargo, para muchos de los fabricantes de estos materiales, la

normativa no es suficientemente clara y remite de forma muy general a normas internacionales. A partir de la LUC y el Reglamento para la Seguridad Estructural de las Construcciones, el MOP junto a la ASIA publicaron las siguientes leyes y normativas: (a) Norma Especial para el Diseño y Construcción de Viviendas, (b) Norma Técnica para el Control de Calidad de Materiales Estructurales, (c) Norma Técnica para Diseño de Cimentaciones y Estabilidad de Taludes; (d) Norma Técnica para Diseño por Sismo, (e) Norma Técnica para Diseño por Viento y (f) Norma Técnica para Diseño Estructural de Mampostería.

7.8 LABORATORIOS Y PRUEBAS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

La construcción de vivienda en el sector formal sí posee métodos de control de calidad de los materiales y verifica su buena utilización. Los entes rectores de permisos son el VMVDU, a nivel de país; la OPAMSS, a nivel metropolitano; y las alcaldías, a nivel municipal. Para otorgar la recepción final de la vivienda y el permiso para habitar, estas instancias exigen una carta de un laboratorio de suelos y materiales, que certifique la calidad de los materiales y procesos utilizados en la construcción.

Existen laboratorios de suelos de mucha tradición dirigidos por ingenieros de experiencia que realizan las pruebas requeridas por normativas nacionales e internacionales, para garantizar la calidad requerida. Los laboratorios más conocidos y de mayor trayectoria en el país son: Suelos y Materiales, SEPROBIA, GEOMAT, Francés Cansino, Labosaing y Rivera-Harrouch. La academia, en sus facultades de ingeniería, también posee laboratorios, generalmente con mejor y más actualizada tecnología que los comerciales. Las universidades que cuentan con este tipo de recintos son: UCA, UES, Universidad Don Bosco y Fundación Arrupe.

En el sector informal, los procesos de construcción progresiva (autoconstrucción) y de mejoramiento de la vivienda carecen de un adecuado control de calidad, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos. El personal que labora en este sector no posee la formación ni los conocimientos en calidad como para poder aplicarlos. Es un rubro muy sensible a los costos, por lo que no incurre en gastos de calidad, y muchas veces debe pagar los costos de no calidad con el riesgo de perder las obras construidas. En este sector los códigos de construcción no se conocen ni se aplican y las obras realizadas carecen de la seguridad estructural requerida, lo que convierte a los trabajos ejecutados en una verdadera bomba de tiempo debido a la naturaleza sísmica de la geología nacional. La población más vulnerable sufre las consecuencias de los desastres naturales que resultan de ese entorno y que se han mencionado anteriormente.

7.9 MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN ALTERNATIVOS

Desde hace al menos 50 años en la industria de la construcción formal predomina la utilización de materiales cuya fabricación y distribución ha sido realizada por grandes empresas productoras. Es muy poca la masificación de materiales de construcción alternativos con características de sustentabilidad, aunque su costo es menor que los sistemas comúnmente utilizados. Las razones parecen ser diversas, como: capacidad instalada de producción limitada, falta de estrategias de mercadeo y promoción de los materiales y, en muchos casos, falta de apoyo gubernamental, pues no existen programas públicos de fomento de la investigación de este tipo de materiales para la construcción de vivienda.

7.9.1 Materiales alternativos existentes en el país

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la provisión de vivienda para personas de escasos recursos como FUNDASAL y las principales universidades del país (UCA y UES) mantienen líneas de investigación de materiales alternativos y sustentables, los cuales son diseñados, investigados y probados en laboratorios especializados. En los últimos años, empresas productoras, como las fabricantes de cemento, han comenzado a investigar, junto a las universidades, materiales alternativos, en especial aquellos que contengan cemento entre sus componentes principales.

Los materiales investigados son los siguientes: paneles de suelo cemento, bloque sólido de suelo cemento (ladrillo de suelo cemento), bloque hueco de suelo cemento, bloque de piedra pómez, adobe estabilizado sismorresistente, paneles de ferrocemento, teja de microconcreto y madera más lodo de celulosa. Estos materiales alternativos buscan hacer de la tierra y la piedra pómez los principales materiales de construcción, facilitando la adquisición de los mismos y disminuyendo sensiblemente los costos como una alternativa para la vivienda de interés social a muy bajo costo. Sin embargo, no existe ninguna estrategia para masificar su uso y construir viviendas con este tipo de material para familias de escasos recursos que encuentren su principal material de construcción en la tierra que diariamente pisan.

7.9.2 Proyectos de investigación de materiales sustentables para la vivienda

Tanto las organizaciones de la sociedad civil como las universidades realizan proyectos de investigación de materiales sustentables basados en la tierra. La FUNDASAL, la UES y la UCA dedican investigaciones y tesis de grado para el estudio de materiales alternativos, bajo los auspicios del proyecto Taishin. Últimamente

la cementera más grande del país ha realizado investigaciones y ha colaborado con comunidades para la construcción de ladrillos de suelo cemento que sustituyan a los de arcilla cocida, pues estos últimos necesitan mucha leña en su cocimiento, acción que afecta el medioambiente.

7.9.3 Generalización del uso de materiales sustentables para la vivienda

No existe en la industria de la construcción de viviendas una estrategia de generalización de materiales sustentables. Sin embargo, como se ha mencionado, FUNDASAL y otras ONG han desarrollado proyectos de vivienda con materiales y sistemas que resultan de sus investigaciones, pero su impacto ha sido mínimo.

El adobe no estabilizado se ha usado tradicionalmente en la vivienda rural, pues la tierra, su materia prima básica, es muy fácil de encontrar. Sin embargo, se utiliza de forma aislada en la modalidad de autoconstrucción y sin una supervisión de calidad, generando viviendas inseguras estructuralmente e insalubres por la falta de compactación en el material.

En la tabla 43, se presenta una muestra de pequeños proyectos habitacionales realizados por FUNDASAL con materiales alternativos a base de tierra, con un buen control de calidad, sin que se hayan generalizado.

7.10 PRECIOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Los precios de materiales de construcción más utilizados y representativos en la industria se presentan en la tabla 44. Estos materiales se encuentran en el mercado local, generalmente son de buena calidad y aptos para su utilización en la construcción de viviendas seguras. Los actores de la industria consideran que estos precios son altos. Por otra parte, el comportamiento de esta variable es creciente a través del tiempo, como puede observarse en el gráfico 16 con el hierro y el cemento.

El incremento de precios de los materiales en los últimos años ha llevado a un encarecimiento de la vivienda, lo que aumenta los montos de los créditos requeridos para su adquisición y dificulta el hecho de que más familias accedan a créditos de precios altos de vivienda. No existe para la vivienda de interés social o para cualquier otro sector una banda preferencial de precios de materiales, y siempre se dejan a merced de las leyes del mercado. En el sector informal pueden circular materiales de construcción de calidades deficientes, especialmente en ferreterías situadas en las periferias de las ciudades o en las zonas rurales. Es común encontrar hierro que no esté correctamente normado, tuberías de PVC sin

Tabla 43. Proyectos realizados con materiales alternativos por FUNDASAL

Proyecto	Año	Número de viviendas	Descripción
Lamatepec	1979	14	Bloque hueco de pómez
La Presita	1979	35	Adobe estabilizado
Obsidiana: El Secreto	1994	4	Adobe tradicional sismorresistente
Obsidiana: San Lucas	1995	15	Adobe estabilizado sismorresistente
Obsidiana: La Pampa	1996	27	Adobe tradicional
Obsidiana: Montecillos	1996	12	Adobe tradicional
San José Las Flores	1996	173	Adobe tradicional
Casas comunales	1996	4	Adobe tradicional

Fuente: *Materiales y sistemas alternativos, FUNDASAL (1999).*

Tabla 44. Precios de materiales de construcción a septiembre de 2012

Material	Unidad	Precio en US\$ a septiembre de 2012
Cemento en fábrica (bolsa 42.5 kg)	Bloque	7.28
Cemento en ferretería (bolsa 42.5 kg)	Bloque	8.50
Cemento de albañilería en ferretería (bolsa 42.5 kg)	Bloque	7.32
Hierro corrugado grado 40, diámetro 3/8"	Quintal	54.80
Arena de río	m ³	14.43
Grava de cantera	m ³	31.85
Bloque de concreto 10 x 20 40	Unidad	0.41
Polín C de 4" x 2" x 1/2" x 1.5 mm	Unidad	18.88
Tubería de PVC de 1 1/2" presión 160 PSI	Unidad	6.08
Lámina metálica zinc aluminio para techos	m	7.80
Lámina asbesto cemento para techos (0.98 m de ancho)	Pie	2.05
Puerta metálica para vivienda	Unidad	78.56
Piso cerámico	m ²	9.72
Ventana de celosía de vidrio	m ²	35.00
Pintura	Galón	19.60

Fuente: *Elaboración propia.*

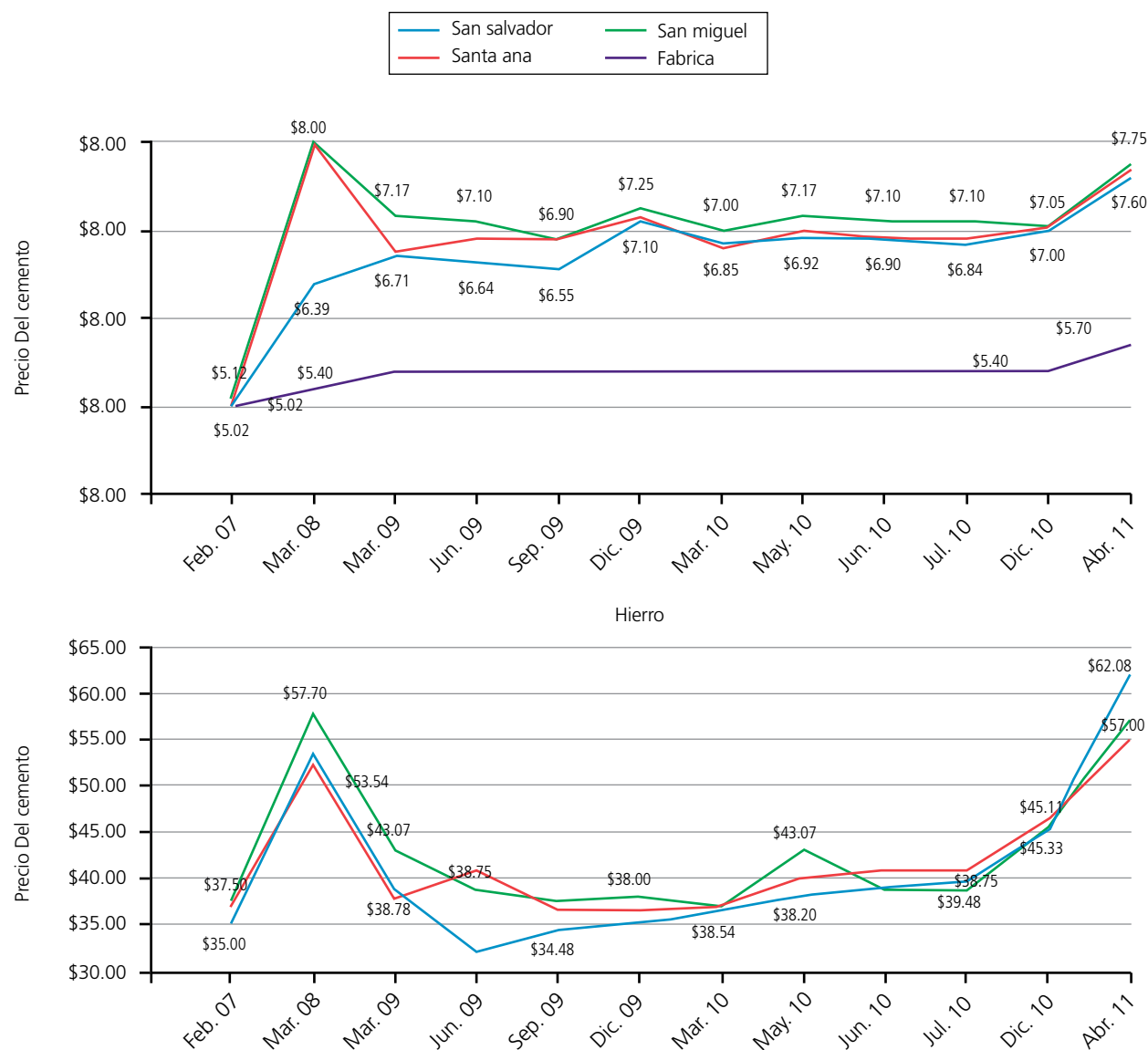
certificación de fabricación, bloque de concreto artesanal que no cumple con requisitos de resistencia, ladrillo de barro sin ningún tipo de supervisión, cemento con fecha de vencimiento cumplida, etc.

7.11 IMPORTACIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Son muy pocos los materiales de construcción utilizados en viviendas que se importan de otros países. Del exterior, se traen principalmente los siguientes materiales:

- Hierro. Aunque existe una industria nacional de fabricación de acero de construcción, se importa de otros países de Centroamérica (Costa Rica y Guatemala) por razones de costo.*
- Cemento. Si bien existe una industria nacional de fabricación de cemento, cerca del 10% del consumo nacional se importa desde México.*
- Cerámica. Es común importar pisos cerámicos de cualquier parte del mundo, especialmente para viviendas de mediano y alto precio, aunque el uso de este material se ha generalizado en viviendas nuevas populares.*

Gráfico 16. Comportamiento de materiales de construcción: cemento y hierro, 2011



Fuente: FNV, 2011.

- d. *Aparatos sanitarios y accesorios de baño. Se importan de Centroamérica, México, Colombia, Venezuela o Estados Unidos.*

7.12 MANO DE OBRA DE CONSTRUCCIÓN

La industria de la construcción es capaz de generar mano de obra, de acuerdo a la siguiente división:

- a. *Mano de obra especializada.* Son los obreros especializados que trabajan en la industria de la construcción: albañiles, fontaneros, carpinteros, mecánicos de obra de banco, hojalateros y armadores de acero. Su trabajo requiere de oficio, experiencia y pericia, por lo que el salario que devengan es mucho mayor que el de un auxiliar. Estos obreros aprenden su oficio desde muy jóvenes, de forma empírica

por medio de familiares o personas adultas que los toman como aprendices. Rara vez desarrollan un curso de certificación para mejorar su técnica y conocimiento de modo que sean reconocidos como expertos en la materia. Generalmente, no ganan un salario diario sino por la obra que realizan. En el sector formal, sus precios están ya negociados por la gremial de constructores y el sindicato de trabajadores de la construcción, y se plasman en un laudo arbitral que fija el precio de cada una de las actividades de la industria. En el sector informal, la mano de obra especializada se pacta entre el propietario y el obrero, y generalmente es menor que los precios negociados entre gremiales y sindicatos.

- b. *Mano de obra auxiliar.* Son los obreros no especializados cuyo trabajo se centra en apoyar

con su fuerza física los procesos constructivos. Las labores que más comúnmente realizan son: excavaciones, compactaciones, traslados internos de materiales, carga y descarga de materiales, y asistencia directa a los obreros especializados.

- c. *Microempresas de ofertas de mano de obra.* Existe una modalidad de contratación de mano de obra que está tomando auge en la industria de la construcción. Se trata de la contratación de microempresas de mano de obra que aglutinan a un número complementario y multidisciplinario de obreros especializados y no especializados que ofrecen su servicio como grupo o equipo de trabajo. Estas microempresas negocian con el constructor y pueden cobrar sus servicios de dos maneras: (a) pago por una suma global por toda una obra pactada, como por ejemplo la obra necesaria para construir una vivienda de interés social; y (b) pago por obra, de acuerdo al laudo arbitral más un porcentaje donde se incluye prestaciones, pago de seguro social, de la AFP y alguna ganancia por administración del grupo.

La fortaleza de este sistema se nota pues la forma autónoma en que los obreros pueden manejarse permite que obtengan mejores ganancias y gocen de todas sus prestaciones. El problema es cuando algunas personas que fungen como líderes o jefes de estas microempresas se aprovechan de la situación y, en su equipo de trabajo, no pagan prestaciones y se quedan con toda la ganancia del trabajador. En el medio, estos individuos se conocen “coyotes”. Por otro lado, también algunos microempresarios de la construcción contratan a una sola persona encargada de dirigir a todos los trabajadores. Pero no pagan seguro social ni AFP. En el sector informal estas microempresas se encargan de obras de mejoramiento y remodelación, actúan como contratistas en las obras de mejoramiento de las personas de bajos recursos. Por lo general, no declaran sus ingresos ni pagan impuestos al Estado.

- d. *Microempresas desarrolladoras de subprocesos constructivos.* Estas empresas pequeñas o micro realizan muchos procesos o subprocesos constructivos, por ejemplo: el suministro y la colocación de ventanas, el suministro y la colocación de cielo falso, y el suministro y la colocación de pintura. Son organizaciones que proveen, al constructor, de los materiales y la mano de obra con la que trabajan en una partida de la vivienda. En el medio, se les conoce como “subcontratistas”, y el constructor los prefiere pues así no tiene que adquirir por su cuenta los insumos y la mano de obra especializada.

7.13 INSTITUCIONES Y ACTORES CLAVES EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

7.13.1 Sector privado

- a. *Empresas constructoras.* En los últimos años la crisis económica nacional y mundial ha disminuido sensiblemente la actividad constructiva, incluyendo la construcción de vivienda, por lo que muchas de las empresas disminuyeron sus actividades, otras desaparecieron ante procesos de quiebra inminente y otras simplemente dejaron de operar. Según el registro de CASALCO, en 2012, el grupo de socios estaba conformado por 46 contratistas generales, 51 productores y distribuidores de materiales de construcción y 37 viviendistas.
- b. *Fabricantes de materiales de construcción.* En la industria existen empresas que fabrican materiales de construcción y poseen las instalaciones para fabricarlos con todas las normas de calidad necesarias para tener un producto perfectamente normado según los estándares internacionales. En tabla 45, figuran los fabricantes más grandes e importantes en el país.
- c. *Empresas minoristas (ferreterías).* Son empresas intermediarias de materiales de construcción que generalmente compran grandes volúmenes a los productores o importadores, y los revenden en cantidades menores (venta al por menor o al detalle). Pueden poseer uno o más locales. Existen negocios que venden un portafolio completo de productos en general, mientras que otros son especializados, por ejemplo, aquellos que se dedican únicamente a la venta de hierro, otros enfocados en venta de pisos y los que comercializan exclusivamente materiales de construcción sin incluir accesorios.

En el Censo de Población y Vivienda de 2005 (DIGESTYC) se encontró un total de 155 mayoristas de materiales de construcción y artículos de ferretería, y 2,389 de venta al detalle. El total de estos establecimientos representa un 2.2% de las tiendas comerciales del país y un 72.4% son negocios que tienen cuatro empleados o menos. A 2013, se calcula que este tipo de negocios podría rondar los 2,800.

7.13.2 Sector no gubernamental

En este sector se encuentran organizaciones sin fines de lucro que trabajan en sector habitacional, especialmente en la vivienda de interés social, a través de donaciones nacionales y de cooperantes, e incluso préstamos provenientes del exterior. Trabajan en AUP, transformando el hábitat de esos lugares en vivible, digno y sostenible, y en nuevos asentamientos de desarrollo progresivo y con alta participación de la comunidad.

Tabla 45. Mayores fabricantes

Material	Fabricante
Cemento	Holcim El Salvador
Acero	Corinca S. A. de C. V.
	Galvanissa S. A. de C. V.
	Monolit S. A. de C. V.
Bloque de concreto	Grupo Saltex. S. A. de C. V.
	Blokitubos S. A. de C. V.
	Grupo Precasa: Bloques de La Peña S. A. de C. V. PREFASA (Prefabricados S. A. de C. V.)
Techos	Duralita S. A. de C. V.
	Plycem S. A. de C. V.
Tubería PVC	Durman S. A. de C. V.
	Mexichem El Salvador S. A. de C. V.-Amanco
Casas prefabricadas	Precasa
	PREFASA
	Monolit S. A. de C. V.
	FUNDASAL

Fuente: Elaboración propia.

En El Salvador trabajan las siguientes organizaciones:

- a. **FUNDASAL.** Esta fundación inició sus actividades el 1 de septiembre de 1968 a consecuencia de una catástrofe natural que arrasó las viviendas de un grupo de pobladores de los suburbios en el lado oriente del municipio de San Salvador. Dos años más tarde, en 1970, luego de haber concluido exitosamente dos proyectos habitacionales, obtuvo su personería jurídica. Desde entonces FUNDASAL trabaja y aplica una estrategia que cohesiona los aportes físicos, sociales, ambientales y económicos de las familias que forzosamente tienen que habitar los espacios no aptos para el desarrollo humano en El Salvador. La obra de FUNDASAL, hasta 2010, se presenta en la tabla 46. Si se toma en cuenta el déficit habitacional cuantitativo vigente (44,383 viviendas, según el censo de 2007), se observa que FUNDASAL, a lo largo de sus 40 años de existencia, ha contribuido con 44,868 viviendas. Sin ese aporte, el déficit habitacional cuantitativo sería el doble que el actual.
- b. **FUSAI.** Es una entidad sin fines de lucro organizada bajo los principios de una fundación patrimonial. Su misión es promover y apoyar el desarrollo de empresas efectivas, con o sin fines de lucro, que tengan un impacto social significativo, satisfaciendo la demanda de servicios y productos de las familias situadas abajo de la pirámide social. Hasta 2013, varios de los programas y proyectos que FUSAI ha venido impulsando se han convertido en empresas o instituciones especializadas que se gestionan

Tabla 46. Proyectos de FUNDASAL al año 2010

Productos	Resultados
Número de proyectos finalizados	282
Número de viviendas construidas	44,868
Número de personas beneficiadas	267,650
Cobertura total (departamentos)	12

Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDASAL.

Tabla 47. Logros de Pro Habitat (2000–2013)

Productos	Resultados
Nuevos asentamientos organizados	2,176
Lotes con servicios	1,718
Construcción in situ	226
Crédito individual	8,889

Fuente: Elaboración propia con datos del FPH.

bajo principios empresariales y de sostenibilidad económica, social y ambiental. FUSAI ha creado el FPH que tiene como finalidad la administración, el fortalecimiento y el desarrollo de un fondo financiero y técnico pro mejoramiento del hábitat popular, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos vulnerables y en situación de pobreza y extrema pobreza, a través de la provisión de servicios básicos, la mejora de las condiciones de saneamiento ambiental, la infraestructura local y la reducción sustantiva del déficit habitacional de El Salvador. La tabla 47 muestra los principales logros de Pro Habitat.

- c. *HPH*. Es una organización sin fines de lucro que se dedica a facilitar viviendas dignas a familias de escasos recursos. Desde 1992 ha facilitado más de 12,000 soluciones habitacionales, cambiando la vida a más de 62,000 salvadoreños y salvadoreñas. Posee una oficina nacional en la capital y siete agencias distribuidas a lo largo del país.

7.13.3 Sector privado de autoconstrucción

Según el Censo de Población y Vivienda de 2007, el déficit habitacional es de 360,301 viviendas, de las cuales 315,918 unidades (88%) forman parte del déficit cualitativo. Este déficit se refiere a aquellas viviendas que no poseen las condiciones adecuadas para ser consideradas como habitables (falta de piso, techos en mal estado, falta de servicio sanitario, necesidad de muros de retención, etc.). Según el mismo censo, solo el 3.5% de las personas que tienen necesidad de hacer un mejoramiento lo realizan, y la mayoría lo hace por medio de la autoconstrucción que, generalmente, trabaja en el sector informal. Los propietarios de lotes o casas proceden a construir o mejorar ellos mismos sus viviendas o con el servicio de obreros de la construcción.

Los miembros del sector de autoconstrucción se caracterizan por ser familias cuyos ingresos son menores que cuatro salarios mínimos, compran materiales de construcción en empresas minoristas (ferreterías) generalmente a precios altos y erogan cantidades

considerables para el transporte, todo por no aprovechar economías de escala. La mano de obra es realizada por ellos mismos o sus parientes, o bien contratan obreros de su misma localidad. Existe también la autoconstrucción progresiva, mediante la cual las familias adquieren lotes y, poco a poco, van levantando las viviendas. Al principio construyen cuatro paredes y un techo, y progresivamente la mejoran, añadiendo el piso, el baño, los repellos, las nuevas áreas, etc.

7.13.4 Sector informal

Por sector informal se entiende aquella parte de la economía de un país que está constituida por trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas que no están integradas plenamente en el marco institucional que regula las actividades económicas. En la construcción, se encuentra en los siguientes rubros:

- Mano de obra*. Algunos empresarios de la construcción contratan obreros eventuales y por corto tiempo, de los que no oficializan las contrataciones, perdiendo los obreros y auxiliares las prestaciones básicas de ley como seguro social, seguro de pensión, vacaciones, aguinaldos y otros beneficios. Esta mano de obra que viaja de proyecto a proyecto y no le son respetados sus derechos laborales es parte del sector informal de mano de obra de la construcción. En los procesos de mejoramiento de la vivienda, la mano de obra utilizada trabaja completamente en el sector informal de la economía.
- Transporte*. Es muy común que este rubro en la industria de la construcción sea parte del sector informal de la economía, pues se contratan camiones particulares cuyos propietarios no poseen registro formal de empresa o persona natural para dedicarse al transporte de materiales.
- Servicios y subcontratos*. Personas o grupos de personas ofrecen servicios de suministro e instalaciones de acabados como: puertas, ventanas, cielos falsos, etc., pero no se registran como empresas formales, laborando completamente en el sector informal.

d. *Producción de materiales.* Personas o grupos de personas que fabrican materiales de construcción con limitado o nulo control de calidad, a precios más accesibles que el sector formal, pero sin ofrecer ninguna garantía de buen funcionamiento. Ejemplo de ello es la fabricación informal de bloque de concreto, ladrillo de barro, ladrillo de piso de cemento y prefabricados de concreto (columnas, postes y losetas para tapiales).

7.13.5 Sector académico

La academia juega un papel importante en temas de investigación para nuevas tecnologías y metodologías para la construcción de vivienda, además de analizar y mejorar los sistemas ya existentes. Las principales universidades del país que poseen facultades de ingeniería civil y arquitectura, y que colaboran con el sector de la vivienda son la UES y la UCA. Ambas trabajan en el proyecto Taishin, donde han estudiado, validado y mejorado los sistemas de construcción con bloque de concreto, adobe y prefabricados de concreto. En temas de capacitación de mano de obra de construcción, las universidades trabajan muy poco. Solo la Universidad Politécnica de El Salvador (UPES), de carácter privado, ofrece cursos certificados en albañilería, electricidad, obra de banco y carpintería. En el capítulo VIII, se puede encontrar mayor información sobre la actuación de la academia en capacitación e investigación del sector vivienda específicamente.

7.13.6 Apoyo internacional

La vivienda de interés social recibe apoyo internacional a través de organizaciones sociales no gubernamentales por medio de donativos para proyectos específicos que

lleven a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo. Organizaciones como FUNDASAL, HPH, FUSAI y otras, han trabajado por años con la cooperación internacional, por ejemplo: USAID, BID, BM, JICA, Fundación Interamericana, Agencia Sueca de Cooperación, Fundación Iberoamericana para el Desarrollo (FIDE), Fundación Kellogg, Acción Internacional y Blue Ocean de Suiza. En los últimos años, producto de la crisis económica mundial, los países donantes han disminuido significativamente su aporte, disminuyendo la frecuencia de estos importantes proyectos para las personas que no pueden adquirir una vivienda o un crédito que se las facilite. El gobierno y los municipios eventualmente reciben apoyos de naciones amigas para desarrollar proyectos de vivienda de interés social.

7.14 CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

En el año 2011, en el marco del PC y ONUDI, se realizó el diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social que puede aplicarse a la industria de construcción de viviendas. Este diagnóstico identificó los eslabones de la cadena y los actores que participan en ella. Con la colaboración de todos los actores, se logró identificar los cuellos de botella que impiden la eficiencia de la cadena y definir los planes de acción que es necesario realizar para superar estos cuellos de botella y hacer la cadena más eficiente. En la tabla 48, se muestran los eslabones de la cadena y sus principales actores; en la tabla 49, los principales cuellos de botella y los planes de acción para superarlos en cada eslabón.

Tabla 48. Eslabones y actores de la cadena de valor de la vivienda de interés social

Suelo	Infraestructura	Diseño	Tramites	Financiamiento	Insumos	Construcción	Comercial	Convivencia y sostenibilidad
CNR	VMVDU	Lotificadores/	OPAMSS	FSV	Industrias productoras	Urbanizadores	Constructora	Usuarios
ILP	OPAMSS	Urbanizadores	ALCADÍA DE	ASOMI	Industrias Transformadoras	Constructores Laboratorios de materiales	Institución Financiera privada	Constructora
Lotificadores	Alcaldías	Constructores	S.S.	Microfinanza	Ferreterías distribuidoras	OPAMSS ALCADIA	FSV	Alcaldía
Urbanizadore/	ANDA	DISEÑADORES	VMVDU	FONAVIPO	Transportistas		ANDA/AES/	OPAMSS
Constructores	Lotificadoras	OPAMSS	M. MEDIO	FONDO PROHABITAT	Urbanizadores/		DEL SUR	VMVDU
Usuarios	Urbanizadoras	VMVDU	AMBIANTE	ABANSA	Constructores			ANDA
ASESORÍA LEGAL	Constructoras		ANDA		Diseñadores/			COMUNIDAD
			Urbanizador/		Laboratorios			
			Constructor		Universidades			

Fuente: Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social. ONUDI-PC. Material sin publicar.

Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS

Eslabón	Cuellos de botella	Planes de acción
Suelo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escasez de suelo para la vivienda en áreas urbanas. 2. Inadecuados procesos de ordenamiento territorial. 3. Lentos sistemas para la legalización de lotes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover un cambio de preferencias en el mercado de vivienda de interés social, de una vivienda con terreno a una vivienda en altura. 2. Promover acciones para la legalización masiva de lotes ilegales o irregulares. 3. Contar con leyes y reglamentos de ordenamiento territorial, lotificaciones y de vivienda de interés social.
Infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de recursos públicos para el desarrollo de obras de infraestructura en urbanizaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar programas de mejoramiento de barrios, enfatizando servicios, vías y zonas verdes. 2. Promover el desarrollo de tecnologías para la reducción de consumo de servicios públicos (urbanización y vivienda).
Diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficiente espacio habitable en los proyectos de vivienda. 2. Diseño interior que promueve el hacinamiento, la promiscuidad y la falta de privacidad. 3. Diseños deficientes y sin involucramiento profesional en el mejoramiento de viviendas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar normas especiales para la construcción de vivienda de interés social, con estándares definidos en términos de áreas, accesibilidad y calidad técnica. 2. Promover soluciones de vivienda en altura, con una arquitectura que las ofrezca características cómodas, seguras, funcionales y económicas. 3. Establecer como requisito para aprobación de un proyecto habitacional la entrega de planos de desarrollo progresivo de una vivienda nueva por parte de los constructores a los clientes.
Trámites	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exceso de tiempo para la obtención de permisos de urbanización y construcción. 2. Falta de coordinación y unificación de criterios a nivel de instituciones que regulan y otorgan permisos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear y poner en marcha una ventanilla única que agilice, simplifique e informatice los trámites de vivienda de interés social, con representantes de todas las instituciones involucradas con poder de decisión en las aprobaciones técnicas de los proyectos.
Financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultad para que el constructor acceda a un financiamiento de corto plazo para construir una vivienda. 2. Dificultad de acceso al crédito a largo plazo para el posible comprador de una vivienda, especialmente en el sector informal. 3. Falta de políticas y programas diferenciados para grupos familiares que ganan menos de dos salarios mínimos y para el sector informal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir los pasos necesarios desde el gobierno para que la banca estatal atienda el crédito a corto y largo plazo de las viviendas de interés social. 2. Diseñar programas de crédito en microfinanzas para la obtención de vivienda de interés social para el sector formal de menos de cuatro salarios mínimos y para el sector informal. 3. Desarrollar políticas diferenciadas para otorgar créditos y/o subsidios a personas que ganen menos de 2.5 salarios mínimos, en la banca estatal, el FSV y la banca privada. 4. Promover el uso de las remesas para inversión en vivienda nueva o mejorada.
Insumos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia en el mercado de materiales de calidad deficiente a un menor costo. 2. Uso inadecuado de los materiales de construcción por parte de la mano de obra. 3. Altos y crecientes costos de los materiales de construcción. 4. No hay investigación en nuevas tecnologías para materiales de construcción más económicos y sustentables. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Articular encadenamientos empresariales horizontales (proveedor-proveedor, comprador-comprador). 2. Articular encadenamientos empresariales verticales (proveedores- compradores). 3. Promover un acuerdo preferencial de precios de materiales entre productores y distribuidores, con un sentido de responsabilidad social empresarial para vivienda de interés social. 4. Promover un cambio en el marco regulatorio para el control eficaz de calidad de los materiales utilizados en la vivienda de interés social.

Tabla 49. Principales cuellos de botella y planes de acción de la cadena de valor de VIS (contd.)

Eslabón	Cuellos de botella	Planes de acción
Construcción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad deficiente en las viviendas construidas. 2. Mano de obra deficiente y no calificada. 3. Falta de tecnología adecuada en los procesos constructivos. 4. Incremento en los costos de la vivienda por ineficiencia de procesos y desperdicios de materiales incontrolados. 5. Deficientes sistemas de gerencia de proyectos de construcción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formar competencias técnicas para los trabajadores de la construcción a través de capacitaciones. 2. Articular encadenamientos empresariales horizontales entre los constructores. 3. Articular encadenamientos empresariales verticales (proveedores-constructores). 4. Promover la formación de PYMES de mano de obra y servicios varios con asistencia técnica para el mejoramiento de la vivienda y los procesos de vivienda nueva. 5. Promover procesos de organización de la demanda para generar economías de escala.
Comercialización y ventas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altos costos en primas (pago inicial) de viviendas, que muchos clientes no pueden pagar. 2. Los gastos de escrituración y colocación de servicios básicos (agua y luz) son altos, en relación con los salarios o ingresos de los clientes. 3. La oferta de vivienda no responde a la demanda real. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear procedimientos para dar accesibilidad en el pago de los gastos iniciales para habitar la vivienda: extensión del financiamiento a largo plazo y financiamientos desde las instituciones proveedoras de servicios. 2. Promover mecanismos de encuentro entre la oferta y la demanda.
Convivencia y sostenibilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización vecinal deficiente para mantener un entorno interno y externo habitable y seguro. 2. Abandono de vivienda en zonas inseguras. 3. Hacinamiento urbanístico y áreas inadecuadas de socialización. 4. Falta de ingresos suficientes en las familias para atender cuotas de pagos de compra de vivienda nueva o mejoramiento de la misma. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimular y fortalecer la organización comunitaria entre los habitantes de comunidades habitacionales, para que puedan realizar negociaciones, celebrar contratos de servicios y tomar decisiones importantes de sostenibilidad para toda la colonia, en forma conjunta y en un solo bloque, con el fin de aumentar su fuerza y poder de negociación.

Fuente: Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social. ONUDI-PC.

Los actores de la cadena de valor definieron que todos los cuellos de botella no podían ser resueltos en un corto tiempo, por lo que los autores del diagnóstico junto a los actores priorizaron solo aquellos que, de resolverse, harían la cadena de valor más eficiente. Los principales cuellos de botella, en los cuales se acordó trabajar fueron los siguientes: (a) exceso de tiempo para la obtención de permisos de urbanización y construcción; (b) deficiente acceso al crédito para la construcción de vivienda a corto y largo plazo para constructores y clientes de viviendas, (c) mano de obra deficiente en la industria de la construcción que lleva a un mal uso de materiales o la adquisición de insumos de calidades deficientes que atentan contra la seguridad de las viviendas y sus habitantes y (d) falta de investigación para nuevas y más eficientes tecnologías en la construcción de las viviendas. Con estos cuellos de botella priorizados, el PC y los

actores de la cadena de valor procedieron a estudiar y desarrollar los planes de acción para superar aquellos.

7.15 EVALUACIÓN DE CAPACIDADES Y NECESIDADES DE FORMACIÓN

a. *Sector formal.* Dentro del sector formal de la industria de la construcción, se puede encontrar capacidades desarrolladas en el personal de dirección (profesionales de ingeniería y arquitectura) pero deficiencias en la mano de obra directa: obreros y auxiliares. Por efectos de la migración, se reporta que la mejor mano de obra de la construcción ha partido fuera del país y se han quedado, en su mayoría, aprendices con muchos vicios en sus procedimientos. Es necesario atender la capacitación de la mano de obra para lograr una

mejora en la calidad de la construcción de vivienda y el buen uso de los materiales de construcción.

- b. *Sector informal y autoconstrucción.* Fuera de los proyectos formales se encuentra el mejoramiento de la vivienda y la autoconstrucción. Los actores que participan en este tipo de desarrollo habitacional generalmente poseen poca educación en procesos de construcción, y cometen errores y vicios que atentan contra la seguridad de las estructuras construidas. Tanto productores como vendedores y distribuidores de materiales insisten en que este sector hace un uso incorrecto de sus materiales y que no basan su adquisición en normas de calidad adecuada para la seguridad de las construcciones. Por eso, en este sector, la capacitación de la mano de obra es necesaria e indispensable.

En el capítulo VIII. Fortalecimiento de capacidades, se estudia a profundidad el tema de las capacidades y necesidades de formación en la industria.

7.16 ANÁLISIS FODA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Fortalezas

- a. Los actores del sector formal habitacional trabajan bajo reglas relativamente claras y pactos de confianza debidamente legalizados con el gremio constructor.
- b. No existen barreras de entrada para las microempresas o pequeñas empresas, todo depende de la eficiencia y el buen trabajo que muestren en los procesos. Incluso puede afirmarse que el sector de la autoconstrucción y el sector informal de la construcción contribuyen de una mayor forma a la disminución del déficit habitacional cualitativo.
- c. El sector de la construcción está muy desarrollado y es competitivo desde las empresas más pequeñas hasta las más grandes; inclusive, actúa fuera de El Salvador.
- d. Cada vez más los empresarios productores de materiales son conscientes de la necesidad de ofrecer productos de calidad para la edificación de las viviendas, con el fin de garantizar la seguridad física y estética de las construcciones.
- e. El sector no gubernamental es extenso y plural, y ha tenido un importante impacto en el sector de construcción de vivienda social, experiencia que ha servido para modificar las normas de construcción, volver las unidades habitacionales más asequibles a las familias de ingresos modestos y promover investigaciones sobre materiales de construcción.

Oportunidades

- a. Empresas productoras de materiales, como la cementera Holcim, las bloqueras como Precasa, Amanco y las proveedoras de acero como Corinca han dirigido sus estrategias de venta hacia la base de la pirámide del mercado de construcción, a través de distribuidores pequeños (empresas pequeñas o micro de venta de materiales de construcción conocidas como ferreterías), contribuyendo a las labores de mejoramiento y apoyando la disminución del déficit habitacional cualitativo.
- b. La revisión de nuevas leyes de lotificaciones, de ordenamiento territorial y de vivienda de interés social desarrolla un marco institucional para promover el crecimiento de la vivienda, lo cual hará más eficiente al sector, y facilita el suelo a los sectores de bajos ingresos.
- c. El PC ha trabajado en la puesta en marcha de los planes de acción para superar los cuellos de botella de la cadena de valor de la construcción de vivienda, mediante el desarrollo de proyectos dinamizadores para la industria en general: capacitación de mano de obra, modelo de agregación de la demanda, fortalecimiento de cadenas verticales (desarrollo de proveedores de construcción), políticas de vivienda en altura y ventanilla única para acelerar trámites para permisos.

Amenazas

- a. La cadena de la industria de la construcción es muy susceptible a las crisis financieras internacionales y a las variaciones de precios internacionales de material prima, lo que impacta en el costo de la vivienda o en su mejoramiento.
- b. Los programas y políticas de vivienda dependen de los gobiernos de turno y no se encuentran programas que sean estratégicos y sostenibles en el tiempo como parte de una política de Estado.
- c. Existen distribuidores de materiales de construcción que ofrecen productos de calidades no adecuadas y a precios más accesibles, y crean una competencia desleal para los que sí están normados, generando inseguridad estructural en las viviendas construidas.

Debilidades

- a. El constante crecimiento de los costos de materiales de construcción encarece la vivienda, dificultando el acceso al crédito de la demanda.
- b. Los actores de los encadenamientos productivos, en su mayoría, carecen de la capacitación adecuada para efectuar mejor sus funciones dentro de la cadena.
- c. El hecho coyuntural de la falta de crédito a la demanda repercute en el crédito a la oferta, creando un círculo vicioso que lleva al debilitamiento del sector.

7.17 EL FUTURO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

- a. *El estado del déficit habitacional.* Como ya se ha señalado, el déficit de la vivienda del censo de 2007 es de 472,536 unidades, de las cuales el déficit cualitativo lo conforman 390,333 unidades (83%), es decir que 390,333 viviendas requieren de, al menos, un mejoramiento (piso, techo, muros, ampliaciones, baños, cocinas, etc.).
- b. *La crisis mundial.* Analizar el dinamismo de la industria de la construcción en un momento coyuntural de una grave crisis mundial vuelve difícil realizar una proyección de su futuro inmediato. La amenaza de recesión en las economías de Europa, Estados Unidos y Asia hace intuir la disminución alarmante de la inversión extranjera, la inversión privada interna y el envío de las remesas. Ante este panorama tan sombrío, puede comprenderse que la adquisición o el mejoramiento de vivienda sea una inversión postergada por la demanda potencial.
- c. *El mejoramiento del parque habitacional.* Los actores deben poner atención al déficit cualitativo de la vivienda, el cual es mucho mayor que el cuantitativo y puede generar mayor volumen de actividad económica e industrial. Ya Holcim, mayor productora de cemento del país, menciona que su total de ventas se distribuye en un 20% para el sector institucional, otro 20% para los constructores privados y un 60% se vende al detalle en las ferreterías que se extienden por todo el país. Esto indica que el 60% del cemento en el país se utiliza ya en mejoramiento de la vivienda. Con este potencial tan claro, la industria debería apostarle a los proyectos de mejoramiento masivo de la vivienda. Para ello, es necesario que los actores trabajen juntos en la formación de un modelo que potencie el desarrollo de estos proyectos.
- d. *Sector no gubernamental.* Un actor importante en El Salvador lo componen las organizaciones sociales y las no gubernamentales. Conocen de cerca la demanda de los sectores de menores ingresos (las necesidades de las familias y su capacidad económica) a través de los territorios en los que trabajan. Estas organizacionales se están articulando con microfinancieras propias o externas que facilitan los créditos para personas del sector informal que no tienen acceso a un préstamo en la banca formal por carecer de trabajo fijo, pero las labores que ejecutan informalmente les proveen suficiente dinero como para poder pagar una cuota por el mejoramiento de su vivienda.

Con la certeza de que las personas quieren realizar un mejoramiento y pueden pagar un crédito para tal fin, la organización social agrega la demanda y elabora una canasta agregada de materiales entre las personas que quieren un mejoramiento en una zona determinada. Esta canasta agregada puede contar con la ventaja de la disminución de costos por volumen y de economías de escala en el manejo y el transporte de materiales. También, al desarrollar los trabajos de mejoramiento de forma simultánea, se puede tomar ventaja de compartir el personal de supervisión y la mano de obra.

- e. *Nuevo enfoque al sector construcción.* La sostenibilidad del modelo del sector construcción puede obtenerse a través de comisiones por ventas que los fabricantes de materiales y/o las ferreterías puedan otorgarle a la organización social. Es un modelo donde todos ganan. Gana la organización social al cumplir su misión de proveer una vivienda digna a los habitantes de asentamientos precarios, ganan los fabricantes de materiales y ferreterías al incrementar sus ventas, gana la microfinanciera al aumentar su volumen de créditos y gana el cliente beneficiario pues logra mejorar su vivienda y mejorar su calidad de vida. Lo novedoso del modelo es la formación de alianzas que organizaciones sociales y empresa privada realizan para su funcionamiento. En términos de la cadena de valor, se puede decir que funciona una cadena híbrida de valor formada por el sector social y el sector privado en busca de los mismos objetivos, cuidando cada uno de sus propios intereses.



Foto 1. Construcción de vivienda con bloque de concreto (FUNDASAL).



Foto 2. Construcción de vivienda de adobe estructural (FUNDASAL).



Foto 3. Vivienda de adobe (FUNDASAL).



Foto 4. Proyectos masivos de vivienda (FUNDASAL).



Foto 5. Vivienda rural de bahareque (FUNDASAL).

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

8.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la demanda y la oferta de capacitación en los diversos temas asociados a la vivienda, a partir de los resultados de los capítulos previos. Hacer el punto sobre estas capacidades es esencial de cara a los procesos de formulación de nuevas políticas en el sector, que requieren de la participación de una amplia gama de profesionales, técnicos y especialistas relacionados con los temas de financiamiento, institucionalidad, suelo, infraestructura y construcción. Por ello, cualquier proceso de reforma del sector pasa por el desarrollo de nuevas y mejores capacidades entre los actores públicos, privados y sociales. Se entenderán las capacidades como el conjunto de conocimientos y habilidades que existe en el capital humano del país para atender las diversas dimensiones de la vivienda, desarrolladas a través de procesos de formación.

El capítulo se desarrolla en un análisis de tres niveles claves. Primero, a nivel profesional por medio de un análisis de la oferta y de los vacíos existentes en el sistema de educación superior, incluyendo la cantidad de profesionales de las diversas disciplinas relacionadas y la naturaleza de los programas disponibles. Segundo, a nivel de formación técnica, en lo relativo a mano de obra y procesos de autoconstrucción. Por último, se analizan las necesidades y oferta de formación a nivel de las diversas políticas públicas asociadas al sector. Todo esto tiene el objeto de identificar limitantes estructurales a superar para avanzar en el aprovechamiento y la construcción plena de capacidades para intervenir en el sector de vivienda del país.

8.2 LA FORMACIÓN PROFESIONAL

En esta sección se busca reconocer, desde una doble perspectiva, la oferta y la potencial demanda de formación de capacidades profesionales en el país, vinculadas al tema de la vivienda. Primero, se comenta la estructura de la oferta de programas profesionales,

técnicos y de posgrado existente en El Salvador, y a partir de ello, se identifican los vacíos más críticos. Luego se discute la cantidad de profesionales y su asociatividad gremial.

8.2.1 El mundo académico y la vivienda

Para revisar la oferta de programas profesionales asociados al tema de la vivienda, se ha estudiado la información que proporciona el MINED (2009) acerca del sistema de educación superior. De manera preliminar, se han identificado diez programas potencialmente vinculados al tema, en especial, desde la perspectiva de la industria de la construcción, la infraestructura y el suelo, según presentan en la tabla 50. Además, desde el punto de vista de los grados educativos, se identifican en tres niveles de educación superior: tres de posgrado, cinco de grado y dos técnicos, aunque claramente dominan dos carreras tradicionales: arquitectura e ingeniería civil, que representan el 88% de la población estudiantil vinculada a la vivienda. Es notable también la desproporción entre programas profesionales y técnicos, ya que estos últimos apenas significan el 6% de la población analizada.

En términos gruesos, se puede decir que en El Salvador existe un técnico por cada quince profesionales, lo que constituye, de entrada, un elemento limitante para las actividades asociadas a la construcción. Del lado de los programas de maestría, la situación es similar: solo tres programas en el país tienen una vinculación potencial con la vivienda, con una población total de 63 estudiantes.

El desbalance de género es notorio: 65% de los estudiantes son hombres y 35% son mujeres, a pesar de que según el MINED en el conjunto del sistema universitario la población femenina representa el 54% del total. La población de estos diez programas representa el 4.2% de la población universitaria del país, considerablemente por debajo de los programas más grandes como el de ciencias jurídicas o el de administración de empresas, cada uno con 14,000 estudiantes.

Tabla 50. Programas de educación superior vinculados al tema de vivienda (2009)

Programa	Estudiantes	H	M	Instituciones
1 Maestría en Gestión del Medio Ambiente	17	10	7	1
2 Maestría en Desarrollo Local	40	20	20	1
3 Maestría en Recursos Energéticos	9	9	0	1
4 Arquitectura	2,913	1,645	1,268	8
5 Diseño Ambiental	138	32	106	4
6 Geofísica	50	22	28	1
7 Ingeniería Civil	2,417	1,872	545	6
8 Ingeniería Agroecológica	67	54	13	1
9 Técnico en Arquitectura	124	82	42	3
10 Técnico en Ingeniería Civil	236	181	55	3
Total	6,011	3,927	2,084	-

Fuente: Elaboración propia con base en MINED (2009).

Finalmente, son notables los vacíos en términos de disciplinas no tratadas. Por ejemplo, existen especializaciones directamente relacionadas con arquitectura e ingeniería civil, tales como los temas de diseño arquitectónico, diseño urbano, paisajismo y arquitectura bioclimática o sustentable, o diseño estructural, sismología o ingeniería hidrosanitaria. Esto pone un techo bastante bajo a las posibilidades de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, como se comenta más adelante.

En el caso de los grados, también es notable la ausencia de programas científicos como geografía, hidrogeología y geología, que son indispensables a la hora de una planificación más rigurosa del territorio, sobre todo en lo relacionado con la gestión del riesgo, lo cual, como se ha discutido, tiene importantes repercusiones para la planificación y la producción de vivienda en El Salvador.

Además, otras disciplinas que a nivel internacional son independientes están subsumidas dentro de ingeniería civil, tales como: la agrimensura, la hidráulica, el diseño de obras específicas (puentes, puertos, carreteras) o la misma gestión de la industria de la construcción. Esto también constituye un elemento estructural limitante para el desarrollo del sector vivienda desde un punto de vista profesional.

Por otra parte, también es notable la ausencia de este tipo de temáticas en los programas de otras profesiones directamente relacionadas con el sector, como el de ciencias jurídicas, que es el programa más “popular” del país; el de economía (1,700 estudiantes) o el de sociología (304 estudiantes), en ninguna de las cuales se ha detectado contenidos asociados a los temas

urbanísticos o de vivienda, de tal suerte que son muy escasos los profesionales con especialidad en temas como el derecho urbanístico, la economía o la sociología urbana. Esto plantea importantes retos de capacitación en términos de especialización y sensibilización al tema habitacional.

A un nivel más cualitativo, se ha explorado los contenidos de los programas de arquitectura e ingeniería civil para tener una visión acerca de la relación de los mismos con los temas asociados a la vivienda. En el caso de arquitectura, eso se hace a través de las áreas de “urbanismo” y de “construcción”; en ingeniería civil, se hace típicamente a través de “hidráulica”, “construcción”, “geotecnia” y “transporte”.

En el caso de los programas de arquitectura, un promedio de 25% de las asignaturas están dedicadas a los temas urbanísticos y de construcción en un rango que varía entre el 22% y el 35% del total del programa (Universidad de Oriente [UNIVO], 2012; Universidad Católica de El Salvador [UNICAES], 2012). Es notable que de los ocho programas de arquitectura analizados, en todos, excepto uno, existe una asignatura específica llamada “Vivienda”. Esto evidencia con claridad el vínculo entre los programas de arquitectura y el sector.

En ingeniería civil, un promedio de 36% de las materias están en las cuatro áreas analizadas. A diferencia de arquitectura, no existen materias específicas asociadas al tema de la vivienda ni al urbanismo. Aparentemente, en todos los programas el énfasis está hacia las infraestructuras urbanas como las obras de saneamiento y vialidad. En todo caso es válido decir que en El Salvador tanto las carreras de arquitectura como de

ingeniería civil están enfocadas en la dimensión física, constructiva y material de la vivienda, con una apertura más urbana en el caso de arquitectura y un énfasis más infraestructural en ingeniería. Es notable la ausencia de enfoques más políticos, ambientales, de sustentabilidad o financieros asociados a la vivienda.

También es válido señalar algunas de las debilidades estructurales del mundo universitario salvadoreño que, aunque no son exclusivas de las carreras aquí analizadas, ponen en evidencia algunos límites en términos de la construcción de capacidades para el sector. Es importante mencionar el bajo número de docentes a tiempo completo o con dedicación plena a la universidad: apenas el 33.1% para el conjunto del sistema de educación superior en 2009. De igual forma, sigue siendo precaria la formación especializada de la planta docente universitaria, ya que en ese año solo el 21% de los profesores tenía grado de maestría y el 1.2%, de doctorado.

Finalmente, como lo indica el *Informe sobre evaluación de la educación superior en El Salvador* (USAID, 2012), resulta crítica la falta de recursos, ya que el gasto por estudiante se estima en 13.7% del PIB per cápita contra 16.5% en Argentina, 38.8% en México y 26.2% para el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Todo lo anterior condiciona el escaso progreso de las actividades de investigación y desarrollo que apenas llegó a movilizar US\$2.7 millones en 2011 (USAID, 2012) para el conjunto de instituciones y disciplinas. Según la misma fuente, solo el 5.7% de la planta docente tenía dedicación a las actividades de investigación.

8.2.2 El mundo profesional

Según el registro de profesionales del VMVDU, en 2011 había en el país 3,750 profesionales de arquitectura y 2,000 de ingeniería civil, oficialmente habilitados para ejercer su profesión. Además se ha estimado que de arquitectura se ha graduado un promedio de 200 profesionales por año desde 2004, mientras que de ingeniería civil el promedio es de 140 por año (Ferrufino, 2012; MINED, 2009). En arquitectura estas cifras de profesionales son elevadas para el contexto centroamericano e incluso internacional, ya que se estima que existen 0.62 profesionales por 100,000 habitantes, contra 0.05 en Honduras, 0.33 en los Estados Unidos, 0.44 en Costa Rica y 1.05 en Argentina (Unión Internacional de Arquitectos [UIA], 2012). Lo anterior puede significar un importante potencial de cara al involucramiento de profesionales en el tema de la vivienda, aunque con las limitaciones ya anticipadas. Por otra parte, se ha detectado que estos profesionales están poco especializados. Al menos en el caso de los arquitectos, se estima que solo el 2% tenía algún tipo de

especialización de posgrado (70 profesionales), en áreas diversas como el diseño arquitectónico, la arquitectura bioclimática y la planificación urbana (Ferrufino, 2012).

También es notable la debilidad de la organización gremial de estas profesiones. Existe el Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES) y la ASIA. Según estas asociaciones profesionales, sus membresías no sobrepasan las 250 personas. Sin embargo, ambas instituciones poseen cierta legitimidad en términos de política pública puesto que son miembros por derecho de las directivas de instituciones gubernamentales como el FONAVIPO y el CNR. La ASIA tiene, además, un papel importante por sus programas continuos de capacitación de profesionales en temas diversos, entre los que se ha planteado el de vivienda y asentamientos humanos (ASIA, 2012).

En esta misma línea cabe destacar que en El Salvador no existe una colegiación profesional obligatoria y tampoco una legislación que regule el ejercicio profesional de las carreras asociadas a la construcción. Ello impide o dificulta tres procesos potencialmente claves para el sector vivienda: la responsabilidad profesional de cara a clientes y usuarios, ya sea para efectos de diseño o de construcción; la actualización constante de profesionales; y la acreditación de programas de formación de acuerdo a estándares acordados entre el Estado y los mundos académico y profesional.

8.2.3 La formación técnica

Por su misma naturaleza, la construcción de urbanizaciones y de viviendas requiere de la presencia de técnicos con diversos grados de especialización en las diferentes fases constructivas tanto a escala urbana como de edificio. En el país, oficialmente solo el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) ofrece el grado de técnico de arquitectura e ingeniería civil como una titulación intermedia entre el bachillerato y el grado universitario (tres años de estudio). Además, como ya se vio antes, la cobertura del ITCA es modesta: en 2011 tenía 124 estudiantes para técnicos en arquitectura y 236 para ingeniería. Esta población es mínima con respecto a la población que estudia grados técnicos en el país, que el MINED estimaba en 22,000 personas en 2009, es decir, apenas el 1.6% del total.

Por otra parte existen programas oficiales de capacitación en el área de la construcción más orientados hacia los cuadros técnicos y personal de campo de la industria. Se ha identificado a dos programas. Por un lado, INSAFORP ofrece, dentro de su Programa Nacional de Formación Continua Área Técnica, cursos de entre 16 y 40 horas en construcción, electricidad y otros temas (INSAFORP, 2012), los cuales están abiertos a empleados formales de la industria. En 2011 se estimaba

que el programa había capacitado a 3,251 trabajadores de la construcción provenientes de 57 empresas. Por otra parte, el Programa de Formación a Jóvenes, Mujeres y Población en Vulnerabilidad también había apoyado formación en construcción para 554 personas, de las cuales el 16% estuvo constituido por mujeres.

De igual forma, la CASALCO posee un centro de capacitación en el cual se propone “desarrollar las competencias de mandos medios y personal operativo”, a través de diversos programas de ejecución (2012). La empresa cementera Holcim (2012) también ofrece un programa de capacitación orientado a albañiles y maestros de obra en temas como: fabricación de cemento, morteros y concreto, concreto hidráulico para pavimentos y construcción de viviendas. En la misma línea actúa el ISCYC (2012) en temas más diversos como reparación y rehabilitación de estructuras, presupuestos, pisos de concreto, obras viales y pruebas de laboratorio (recuadro 5).

Todo ello es relativamente poco si se considera que el censo de 2007 identificó que 130,955 personas en el país se declaraban ocupadas en la industria de la construcción, es decir 7.5% de la población ocupada del país. Es importante hacer ver que de ese total de personas relacionadas a la industria, solo el 2.3% eran mujeres. Asimismo, estos esfuerzos aún se quedan cortos respecto al trabajo del extinto Instituto Obrero Patronal de la Industria de la Construcción (IOPIC), el cual desarrolló hasta 1998 un esfuerzo sistemático de capacitación técnica promovido a través de un trabajo conjunto entre el sector empresarial y los sindicatos de la industria. Más recientemente, la ONUDI ha iniciado un programa de capacitación de maestros de obra y albañiles como parte de un esfuerzo de movilizar la cadena de valor de la industria de la construcción. Se espera que en el futuro próximo la UES acompañe estos esfuerzos para proveer de títulos oficiales de nivel técnico a este personal (Pineda, 2012).

También puede considerarse como parte de este esfuerzo de capacitación el trabajo realizado por las ONG de vivienda que promueven proyectos de ayuda mutua en los que las familias beneficiadas participan en la construcción de sus viviendas, capacitándose, al menos en un nivel básico, en labores de construcción. En el caso de FUNDASAL (2012) esto representa capacitar a unas 1,200 personas por año. A esto habría que agregar la capacitación por parte de otras ONG como HPH y FUSAI.

Sin embargo, ante la oferta limitada de programas de formación técnica, sigue siendo muy frecuente la formación a través de canales más tradicionales, como los sistemas de aprendices, notablemente para pasar de

auxiliar de obra a albañil y de este a maestro de obra. Es decir, no hay un proceso sistematizado, homologable y controlado de la formación técnica. Ello constituye un reto crítico de cara a mejorar la calidad de la construcción de vivienda en el país, particularmente en los procesos de autoconstrucción cuando las familias contratan a un técnico para la realización de mejoras, ampliaciones o reparaciones de sus viviendas.

Recuadro 5. Programas de capacitación del ISCYC

El ISCYC es un institución privada que busca “investigar, desarrollar y promover un mejor y más eficiente uso de los cementos, agregados, concretos hidráulico, sus aplicaciones y derivados”. Ofrece programas de capacitación regulares, incluyendo certificación en ocho categorías: 1. Laboratorio del concreto; 2. Fundamentos del concreto; 3. Pavimentos; 4. Vivienda; 5. Obras viales; 6. Espacio público; 7. Pisos de concreto; 8. Edificaciones.

El instituto también ofrece servicios de asesoría técnica en auscultación de estructuras, diseño de pavimentos, diagnóstico de patologías estructurales, y estrategias de reparación y diseño de estructuras específicas. También posee un centro de investigaciones que incluye un laboratorio capaz de realizar investigación de agregados para concreto, cementos, morteros y estudios de suelo.

El ISCYC ha publicado 62 números de su revista periódica para difundir información relevante acerca del uso del cemento y del concreto en la construcción.

Fuente: Elaboración propia con base en ISCYC (2012).

8.2.4 La formación en políticas públicas

Por último, conviene revisar los vacíos en términos de formación de capacidades directamente relacionadas con la formulación de políticas públicas asociadas al sector vivienda. Estas capacidades están relacionadas a varios de los temas tratados en este estudio: financiamiento, suelo, infraestructura y construcción. En el país no existen programas formales o explícitos de formación profesional en cualquiera de estos temas. Con el objetivo de identificar la formación de los principales funcionarios públicos del sector, se analizó el perfil de los cargos directivos más importantes en las cuatro instituciones claves para la vivienda: VMVDU, ILP, FONAVIPO y FSV (tabla 51). Vale mencionar que el Viceministro de Vivienda ejerce la presidencia del ILP y del FONAVIPO.

Tabla 51. Perfil de ejecutivos en instituciones públicas claves del sector de la vivienda

Institución	Puestos ejecutivos*	Maestría	Licenciatura (ingeniería/arquitectura)	Otro	Mujeres
VMVDU	9	2	7	-	2
FSV	10	5	5	-	1
FONAVIPO	5	3	1	1	2
ILP	3	1	2	-	1
Total	27	11	15	1	6

*Se han considerado puestos ejecutivos, direcciones y gerencias.
Fuente: Elaboración propia con base en VMVDU, FSV, FONAVIPO e ILP (2012).

Los datos indican que entre los 27 funcionarios de mayor jerarquía en el sector de vivienda, 11 tienen grado de maestría (40%), 9 de las cuales son en áreas financieras o de administración de empresas y 2 en áreas urbanísticas. El resto cuenta con grados de licenciatura, usualmente arquitectura, ingeniería civil, derecho, economía y otros. Por otra parte es notable el desbalance de género en estos puestos directivos, ya que solo el 22% de los mismos están ocupados por mujeres. A partir de los datos de directivos con posgrado es posible identificar los programas oficiales servidos en el país potencialmente relacionados con el sector de la vivienda, según tabla 52.

Estos cuatro programas representan el 29.3% de la población de programas de posgrado del país y el 23.6% de la población femenina. Es notable el predominio masculino en prácticamente todos los programas, así como el peso dominante de los temas relacionados con los aspectos administrativos y financieros, en contraste con la ausencia total de temas relacionados con los aspectos urbanísticos, sociales y de infraestructura. Cuando se hace un análisis más detallado de los contenidos de estos programas, llama la atención que no existe una mención explícita del tema de la vivienda, ni desde su aspecto administrativo ni financiero. Por ello, esta formación especializada no puede abonar más

que de forma tangencial a la formulación de mejores políticas públicas para el sector.

Los programas de ciencias políticas y administración pública están enfocados en gran medida al ciclo de formación de la política pública y a su articulación con el marco legal e institucional. Sin embargo, tampoco existe una mención específica al tema de la vivienda, por lo que, a pesar de su pertinencia, también tienen un impacto limitado en el sector. Por esa razón, la formación de especialistas en cualquiera de las materias asociadas a la temática habitacional en el país depende de programas internacionales realizados fuera de El Salvador, lo que constituye una de las debilidades estructurales del sector vivienda.

En ese marco se destacan vacíos más específicos. En el caso de las políticas de suelo, estas han estado casi ausentes de las políticas de vivienda e incluso de la literatura académica (Lungo, 2001). Muestra de ello es la inexistencia de bases de datos importantes sobre los precios de la tierra y del mismo impuesto predial.

En todo caso, se puede mencionar el esfuerzo a nivel de cursos de especialización realizado en el país o en Centroamérica con el apoyo del Programa

Tabla 52. Programas de formación relacionados con las políticas públicas de vivienda

N.º	Programas	Estudiantes	Mujeres	%	Instituciones
1	Maestría en Administración de Empresas	383	151	39.4	4
2	Maestría en Finanzas	256	91	35.5	3
3	Maestría en Ciencias Políticas	34	14	41.2	1
4	Maestría en administración pública	14	8	57.1	1
	Total	687	264	38.4	

Fuente: Elaboración propia con base en MINED (2009).

Latinoamericano del LILP de los Estados Unidos. Se estima que en los últimos cinco años han recibido formación al menos sesenta profesionales salvadoreños en temas como mercados informales de suelo, impuesto predial y políticas de suelo en general (Marín, 2012).

Un segundo tema crítico es el escaso desarrollo tecnológico y la poca innovación e investigación propia sobre la industria de la construcción o el diseño y construcción de vivienda social. Después de los terremotos de 2001, es notable el esfuerzo del proyecto de vivienda sismorresistente y de creación de nuevas normas estructurales, denominado “Taishin”, el cual ha sido promovido por la agencia JICA en asocio con varias universidades, FUNDASAL y el VMVDU.

En este marco, se ha realizado un importante esfuerzo de investigación en lo concerniente a sistemas constructivos y estructurales para la vivienda social, que ha facilitado equipar los laboratorios de estructuras de la UES y la UCA. El proyecto ha permitido también producir manuales técnicos para la construcción de vivienda social con sistemas convencionales como bloque de concreto y bloque panel, y otros sistemas más vernáculos como adobe mejorado.

Además, desde 2008 el MINED y el Vice ministerio de Ciencia y Tecnología, por medio del Fondo de Investigación de Educación Superior (FIES), ha promovido proyectos de investigación relacionados con tecnologías vinculadas a la vivienda, tales como el que se titula *Uso de acero en la estructuración de paredes de 10 cm de espesor*, realizado por la UCA, y *Cubiertas para el almacenamiento y reciclaje de aguas lluvias*, realizado por la Universidad Tecnológica (UTECH). En el recuadro 6, se describen diferentes investigaciones sobre vivienda realizadas por la UCA.

8.3 ALGUNAS CONCLUSIONES

De todo lo anterior, es posible obtener tres grandes conclusiones respecto a la capacidad instalada en El Salvador de cara al desarrollo del sector vivienda, las cuales se relacionan entre sí y plantean importantes desafíos a futuro tanto para la formulación como para la implementación de nuevas políticas públicas. Estos desafíos atañen a todos los actores involucrados: el Estado, las empresas privadas, los profesionales, los trabajadores de la industria e incluso las familias.

- a. En El Salvador, la formación profesional a nivel universitario relativa al tema de la vivienda está dominada por dos profesiones: arquitectura e ingeniería civil, las cuales cuentan con más de 5,300 estudiantes (MINED, 2009). En arquitectura,

existe efectivamente un abordaje de los temas de vivienda, urbanismo y construcción, mientras que en ingeniería pesan los temas constructivos y de infraestructuras de servicio.

Es notable la falta de desarrollo de las disciplinas más científicas, como geología, hidrología o geografía, y la inexistencia de programas de posgrado, a nivel local, en temas como planificación urbana, hidráulica, dirección de obras o infraestructuras especializadas. Unido a las debilidades del sistema de educación superior del país, esto impone importantes obstáculos técnicos de cara a una producción de vivienda más eficiente, de mejor calidad, accesible y adaptada a las condiciones nacionales. A ello tampoco contribuye la débil organización gremial, por lo que las asociaciones profesionales difícilmente pueden cumplir con un rol de control de calidad del ejercicio profesional.

Recuadro 6. Investigación sobre la vivienda por la UCA

Desde 2007 la UCA, junto a otros aliados, ha hecho esfuerzos por investigar diversas dimensiones del sector de vivienda en El Salvador:

- a. *Uso de acero en la estructuración de paredes de 10 cm de espesor (2007–2009), a cargo del Departamento de Mecánica Estructural. Fue financiada por el MINED, a través del FIES, por US\$75,000. El proyecto incluyó el diseño de módulos habitacionales en condiciones de máxima economía, utilizando un sistema no normado internacionalmente.*
- b. *Taishin: resistencia sísmica de siete sistemas constructivos en El Salvador (2004–2012), a cargo del Departamento de Mecánica Estructural. Esta investigación fue financiada por JICA, con US\$1.5 millones, con la participación del VMVDU, FUNDASAL y UES. En el marco del proyecto, se construyó el Laboratorio de Estructuras Grandes de la UCA para realizar pruebas sísmicas a modelos a escala real y producir la respectiva normativa de construcción.*
- c. *Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador, a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por el LILP de Estados Unidos y la UCA por US\$20,000. La investigación busca comprender el modelo de gestión, adquisición de suelo, provisión de infraestructura y estrategias de comercialización del Grupo Roble.*

- d. *La provisión de suelo para las familias de menores recursos en El Salvador, el caso de ARGOZ, S. A. (2010–2011), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por el LILPy la UCA, por US\$30,000. La investigación busca caracterizar las operaciones de parcelación de la mayor empresa lotificadora del país en el contexto de sus relaciones con el Estado, los terratenientes, las familias lotehabientes (que quiere decir?) y otras empresas privadas.*
- e. *Sistema constructivo sostenible: lodo de celulosa y madera (2010–2012), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Fue financiada por la UCA con colaboración de Kimberly Clark de Centroamérica, S. A., por US\$15,000. La investigación busca analizar la viabilidad técnica de producir bloques de concreto con lodo de celulosa —un material de desecho de la industria del papel— para fabricar bloques más livianos, estructuralmente funcionales y eficientes térmicamente.*
- f. *Provisión de vivienda accesible en El Salvador, el caso de las ONG de vivienda: FUNDASAL (2012–2013), a cargo del Departamento de Organización del Espacio. Es financiada por el LILP (Estados Unidos) y la UCA por US\$20,000. La investigación busca analizar el concepto de “producción social del hábitat” y reconocer los diversos modelos implementados por la institución para proveer vivienda a las familias de menores recursos en el país.*

Fuente: *Elaboración propia con base en datos de la UCA.*

Esta situación atañe al Estado en varios campos: primero porque, a través de la UES, juega un papel fundamental en la oferta de programas de pregrado y posgrado, pero también como regulador y promotor indirecto de las actividades de los privados, particularmente de las universidades privadas. De igual forma, el Estado está obligado a registrar y fiscalizar el ejercicio profesional de estas carreras. Por último, la débil especialización implica la necesidad de facilitar el acceso a programas de posgrado fuera del país en los temas antes mencionados, función en la que la iniciativa privada también podría jugar un rol.

- b. La formación formal de nivel técnico en el país en el sector construcción es todavía demasiado escasa,

apenas 360 estudiantes (MINED, 2009), sobre todo si se le compara con el número de profesionales en ingeniería civil y arquitectura, y con la cantidad de personas ocupadas en la industria: más de 130,000 (DIGESTYC, 2008). Esto es particularmente grave para la correcta realización de los numerosos oficios técnicos relacionados con la construcción de vivienda e infraestructura.

Prácticamente no existen programas formales de formación de mano de obra especializada, aunque hay diversas iniciativas que apuntan a suplir esta necesidad (INSAFORP, ISCYC, UES, FUNDASAL). Por ello, la formación tradicional de maestro-aprendiz subsiste, con las debilidades que esto significa en términos de confiabilidad, homologación de procedimientos y posibilidad de innovación. Esto representa un desafío central para la empresa privada constructora de viviendas, la cual, como se explicó, ha intentado crear programas de estudios debidamente supervisados y acreditados, aunque todavía sin mayor éxito (CASALCO). Esta situación también impone un reto especial para los trabajadores del sector de la construcción, ya que a través de su capacitación continua están llamados a adquirir un rol más protagónico en la industria y mejorar sus propias condiciones de vida. De igual manera, los profesionales requieren, necesariamente para un ejercicio de mayor calidad, de trabajadores y empleados de campo mejor formados.

- c. Por último, es claro que en El Salvador existen al menos dos obstáculos críticos para la formulación y ejecución de políticas públicas de vivienda. Primero, la falta de formación especializada en áreas como financiamiento, institucionalidad, legalidad, suelo, infraestructura y construcción, lo cual limita o vuelve más frágiles las políticas públicas. En los programas de posgrado de administración de empresas y finanzas, que son los más frecuentes entre los funcionarios públicos, no se han detectado contenidos explícitos relativos a la vivienda.

El segundo obstáculo es la escasa producción de conocimiento sobre tecnologías, materiales y sistemas constructivos apropiados para el país, aunque existen esfuerzos novedosos como los de la UCA, la UES y el ISCYC. Ello está directamente relacionado a las problemáticas del sistema de educación superior, sobre todo a la escasa inversión en investigación: US\$2.9 millones en 2011 (USAID). Por lo tanto, este demanda la intervención del Estado y de la empresa privada como promotores de la investigación científica, y de la población como principal demandante o usuaria de esa nueva producción.

8.4 ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES

Resulta claro que los diversos actores involucrados en el sector vivienda están llamados a realizar una importante labor para fortalecer las capacidades locales como condición indispensable para nuevos saltos de calidad en el diseño, la construcción y la operación de proyectos habitacionales y de infraestructuras de servicio, así como en la formulación de políticas públicas. Adelante se presentan algunas recomendaciones para el fortalecimiento de esas capacidades de cara al Estado, la empresa privada y la sociedad civil.

- a. *La formación académica.* Desde el punto de vista de la formación profesional, la UES está llamada a jugar un papel determinante a través de la promoción de nuevos programas de corte científico en áreas como la geografía y la geología, indispensables de cara a una gestión más informada de los riesgos ambientales y que por su reducida escala parece difícil que puedan ser asumidos por las universidades privadas. Esto es igualmente válido para los programas técnicos. En el ámbito de los estudios de posgrado en especialidades como la hidrología, la ingeniería sanitaria, la ingeniería estructural, la agrimensura y la planificación territorial, es más evidente visualizar la participación del sistema privado.
- b. *La vivienda como disciplina transversal.* Otra línea de acción puede orientarse a favorecer la mirada transversal sobre los problemas de vivienda, ciudad y territorio, de tal forma que disciplinas tradicionales como economía, sociología y administración de empresas tengan un acercamiento al tema, desde su particularidad. Al final, programas más especializados a nivel de doctorado en cualquiera de estas disciplinas necesariamente requerirán de estudios fuera del país, para lo cual el montaje de programas de becas, como los que se encuentra diseñando el Vice ministerio de Ciencia y Tecnología, parecen indispensables.
- c. *La innovación en el sector habitacional.* En esa misma línea, el Estado también puede jugar un rol crítico como promotor de esfuerzos de innovación en temas relacionados con la ciudad y la vivienda. Esto significa, por un lado, facilitar recursos para realizar investigación pertinente en materiales, sistemas constructivos y procesos de normalización; y por otro, favorecer nuevos modelos de gestión, construcción y provisión de infraestructura, en sus propios proyectos habitacionales. La experiencia del proyecto Taishin puede ser un buen referente en esta dirección. Esto significa convertir la vivienda, particularmente la de tipo social, en tema abierto al diseño y a la creatividad.
- d. *El marco regulatorio de la capacitación.* El Estado salvadoreño está llamado a jugar un papel en la regulación del ejercicio profesional de aquellas disciplinas vinculadas al mundo de la construcción. Esta regulación es esencial en al menos tres niveles: (a) asegurar la responsabilidad profesional de cara a promotores, usuarios y medio ambiente; (b) promover la continua capacitación y actualización de los profesionales; y (c) estandarizar procesos y trámites.
- e. *El papel de la empresa privada.* La empresa privada nacional tiene tres roles críticos de cara al fortalecimiento de capacidades. Primero, con el apoyo del Estado y la participación de los trabajadores, la empresa privada es la principal llamada a promover y aprovechar el fortalecimiento de los procesos de capacitación técnica de los trabajadores de la industria. Esto significa una inversión en formación de personal de campo y mano de obra especializada, lo cual puede redundar en mejora de la calidad, la eficiencia y la productividad de las empresas. En segundo término, la empresa privada debe estar más abierta a la colaboración con el mundo académico, particularmente de cara a programas sistemáticos de entrenamiento y pasantía; y a una mayor apertura a las eventuales innovaciones de materiales, sistemas y procesos desarrollados en las universidades. Finalmente, por su peso en el sistema de educación superior salvadoreño, las universidades privadas también deben jugar un rol tanto para la generación de nuevos programas de especialidad, como para adoptar una visión más transdisciplinaria de los temas de vivienda, ciudad y territorio, además del consabido esfuerzo de investigación y especialización de sus plantas docentes.
- f. *El papel de los gremios.* Los gremios profesionales tienen un rol que jugar en el fortalecimiento de capacidades del sector vivienda, sobre todo por su necesaria participación en los procesos de regulación del ejercicio profesional, particularmente en los casos de ingeniería civil y arquitectura. Los gremios tienen un papel como propulsores de nuevos enfoques y formas de diseñar e implementar políticas, programas y proyectos.
- g. *Las ONG y la sociedad civil.* Por último, la sociedad civil puede cumplir una función importante en dos sentidos. Primero, el rico tejido de las ONG existentes en El Salvador constituye un campo propicio para favorecer la experimentación tanto a nivel de tecnologías, materiales, sistemas constructivos e instalaciones, como de formas de gestión, operación de los proyectos y participación de los usuarios. Dicha experimentación, como ya ha sucedido en El Salvador, podría estar a la base

de prácticas más generalizadas. Esto obliga a pensar una relación más estrecha entre estas organizaciones y el Estado, que debería estar interesado en aprender de tales prácticas. Esto también es válido para la empresa privada. Segundo, y tal vez más importante en el marco de un cambio de modelo, es la promoción de un mayor protagonismo y la capacitación de las familias usuarias de la vivienda. Esto tiene que ver con esfuerzos de organización comunitaria y de participación en el diseño, la ejecución y la administración de proyectos, y finalmente, con el control de calidad y la toma de decisiones acerca de su propia vivienda.

1. Matriz de limitaciones identificadas del sector habitacional

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
A. Marco institucional y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de institución a nivel ministerial para la gestión del sector. • Falta una política de Estado para el desarrollo eficiente y equitativo del sector de la vivienda, suelo e infraestructura. • Existe una débil y fragmentada relación entre las diferentes instituciones de gobierno, privadas, ONG, civiles, etc. • No se ha elaborado un diagnóstico sectorial por parte del Estado ni la academia, pero sí por FUNDASAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con un marco regulatorio para el financiamiento de la vivienda (excepto el de la SSF). • Existe poca integración de las instituciones financieras que proveen el financiamiento de corto y largo plazo. • Existe duplicidad de esfuerzos en algunas entidades financieras por atender el mismo segmento. • Las microfinancieras se ven limitadas en su capacidad patrimonial para hacer frente a la demanda creciente. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una institución dedicada a gestionar la propiedad pública de suelo, lo que dificulta su movilización estratégica de la producción de suelo urbanizado. • Faltan experiencias de coordinación interinstitucional en torno a la gestión del suelo. • Existe un vacío legal con respecto a las lotificaciones (antes de la nueva LELPUH). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe dispersión del marco regulatorio de los diversos sectores. • Ausencia de ley de agua potable y de aguas residuales. • Falta de claridad de competencias y requerimientos de cada institución. • Deficiente coordinación del GOES y municipios en infraestructura. • Falta aprobación de ley de asocio público-privado y de público-público para gestionar la infraestructura local. • Trámites y procesos complejos para la obtención de los servicios urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de acuerdos entre sectores público y privado en materia de calidad y precio de materiales. • Insuficiente reconocimiento del papel económico y en la generación de empleo del sector construcción. • Encarecimiento del costo de urbanización y vivienda por exigencias en el tipo de material y especificaciones en las licitaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa capacidad institucional y de incentivos para la capacitación de la mano de obra en la construcción. • Poco involucramiento de instituciones gubernamentales y académicas en la formación en la industria de la construcción.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
B. Políticas	<ul style="list-style-type: none"> No existe política integral de Estado con metas para la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, y que abarque el desarrollo territorial, los subsidios, el acceso al financiamiento y la armonización de leyes y reglamentos. Se cuenta con programas y planes de gobierno en el período que actúa determinada administración. 	<ul style="list-style-type: none"> No existe un sistema de ahorro y de capitalización individual destinado a la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Falta claridad en la regulación para la promoción del financiamiento de la vivienda, lo que genera una limitación entre la oferta y demanda de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Se carece de política pública de producción de suelo para la vivienda, en especial para los sectores de menores ingresos (como la hay en Colombia y Chile). Aunque el AMSS posee un diagnóstico para la formulación de una política de gestión de suelo, los municipios carecen de políticas de gestión del suelo en general; y para la vivienda de interés social, en particular. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de políticas de coordinación de infraestructura entre las entidades públicas, locales y privadas. Falta de prioridad en los planes de gobierno y municipios para la producción y el mejoramiento de infraestructura para la vivienda. Limitada política que promueva el financiamiento sostenible de la infraestructura. Falta de política integral para la introducción de servicios básicos de infraestructura en los asentamientos urbanos populares. 	<ul style="list-style-type: none"> Pocos incentivos fiscales para la producción de materiales de construcción de bajo costo. No hay políticas de regulación de precios en el mercado, especialmente para la vivienda de interés social. Existen regulaciones débiles sobre la calidad de materiales de construcción. Hay pocos incentivos para la innovación en materiales de construcción tradicionales y no tradicionales sustentables. 	<ul style="list-style-type: none"> No toda la mano de obra de la construcción está afiliada al sistema del seguro social y al sistema de pensiones. Con excepción del ITCA y la UES, no hay un instituto de formación de obreros y maestros de obra del sector. Con excepción de proyectos específicos (FISDL o FOVIAl), falta una política de empleo temporal para trabajadores de la construcción.
C. Marco regulatorio y legal	<ul style="list-style-type: none"> Existe un marco regulatorio disperso y no integrado, lo que contribuye a una mezcla de roles en instituciones públicas. La burocracia y los trámites de permisos elevan los costos de producción de soluciones habitacionales. Existencia de leyes no acordes a las necesidades que demanda el mercado habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Poca articulación de los marcos normativos de financiamiento de entidades (VMVDU, MARN OPAMSS y municipios) con injerencia en el mercado habitacional. Falta de actualización de leyes (y mejora de algunas) que permitan inclusión financiera para familias de menores ingresos y del sector informal. Falta legislación para la movilización de recursos, como impuestos a la propiedad inmobiliaria, la contribución por mejoras y la prescripción. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de desarrollo del principio constitucional de "propiedad privada en función social". Inexistencia de legislación específica sobre el suelo como instrumento de gestión de vivienda social (como en Brasil y Chile). Inexistencia de reglamento de ordenamiento territorial, lotificaciones o vivienda. Falta actualizar normas y estándares urbanísticos como ocupación de suelo, edificabilidad y generación de espacio público de escala urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de institución que integre las normativas y reglamentación de infraestructura. Falta modernizar marco regulatorio para el sector hídrico y el sector de transporte (como existe en el de energía). Falta revisar estándares mínimos de infraestructura y servicios para la vivienda de interés social. Faltan mecanismos para mantenimiento de drenajes pluviales. Falta de incentivos para programas/proyectos amigables con el medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia de procedimiento ágil que norme y supervise la producción de materiales de construcción. Falta de normatividad adecuada para los materiales de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de leyes y de reglamentos que normen la capacitación de la mano de obra de la construcción. Inexistencia de enfoque de género dentro de los procesos de contratación de obras. Falta marco regulatorio para trabajo a tiempo parcial de la mano de obra de la construcción. Baja capacitación e inexistencia de capacitación de la mano de obra en la construcción.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
D. Oferta	<ul style="list-style-type: none"> Falta de incentivos y bajo acceso a flujos de capital financiero para los productores de vivienda de interés social. Falta de coordinación entre la inversión en infraestructura pública, la oferta del suelo y la construcción de la vivienda de interés social. Ausencia de marco regulatorio para incentivar la innovación y las mejoras de tecnologías en los procesos constructivos, lo que incide en los costos de producción de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitación de la oferta crediticia por costo de fondo de financieras versus el riesgo que representan estas operaciones. Rigidización de políticas de riesgos debido a la crisis financiera internacional y la internacionalización de la banca. Limitación del sector microfinanciero debido a su reducido fondo patrimonial, lo que dificulta la ampliación del sistema. Inadecuada asistencia técnica para apoyar a familias en la adquisición y el mejoramiento de una vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> No existe oferta pública de suelo urbanizado para la vivienda social (como en Chile, Colombia y Brasil), por lo que dominan las formas privadas. Existe una abundante oferta de suelo "suburbanizado" por medio de lotificaciones que no obedecen a criterios de planificación territorial, cuya consolidación se prolonga en el tiempo y sus costos a la sociedad son elevados. El sector privado viviendista debe asumir la totalidad de los costos de urbanización del suelo trasladando esos costos al consumidor final. 	<ul style="list-style-type: none"> El suministro de servicios básicos es limitado o localizado a grandes distancias. Con excepción de una línea reciente del BANDESAL, la oferta de financiamiento para infraestructura por parte del Estado es limitada. Falta visión integral de desarrollo de la infraestructura para vivienda. La oferta de infraestructura depende del sector y la priorización institucional, no necesariamente en aras de la vivienda adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen cuasi monopolios y pocos proveedores de materiales de construcción, lo que genera falta de competencia y precios altos. Exceso de tiempo en la obtención de permisos para la construcción de viviendas. La fluctuación de los precios del petróleo y otros insumos encarecen de forma periódica los materiales de construcción y las viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de capacitación de la mano de obra en las empresas constructoras en el sector formal y en el informal. Mínima incorporación de mujeres en la industria de la construcción. Faltan incentivos del gobierno hacia la capacitación de la mano de obra, por ejemplo el pago por parte del Estado del día de capacitación a los obreros.
E. Demanda	<ul style="list-style-type: none"> No se cuenta con una política sostenible de subsidios, lo que limita una demanda fortalecida. La ausencia de un sistema de ahorro voluntario y no voluntario incide en que se cuente con una débil demanda. Falta de apoyo a la capacidad productiva de las familias, de modo que les permitan obtener mayores ingresos y poder ser sujetos aptos para la obtención de créditos destinados a la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos insuficientes para obtener un financiamiento para adquirir una vivienda. Sobreendeudamiento de familias afecta la calificación inadecuada de riesgo, lo que restringe el financiamiento. La ausencia de políticas sostenibles financieras para un programa de ahorro, subsidio y crédito. Ingresos insuficientes para adquirir una vivienda digna para aquellas personas de menos de cuatro salarios mínimos. Los requisitos de financiamiento no están acordes al mercado en cuanto a primas, ingresos, garantías, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> La demanda de suelo para la vivienda es heterogénea por la estructura de los hogares, la capacidad económica de las familias y la ubicación en el territorio. Predomina y se promueve oficialmente la propiedad privada de suelo como única vía para acceder al mismo, aunque una parte de los hogares depende del alquiler y de la ocupación "gratuita". 	<ul style="list-style-type: none"> Costos de infraestructura completa elevados para acceder a los servicios básicos. Débiles redes sociales para organizarse como sociedad civil y gestionar infraestructuras. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen todavía materiales de construcción de baja calidad que se venden en el mercado. Con excepción de casos puntuales como Holcim e Integral, hay difícil acceso al crédito para compradores de materiales de construcción. Las personas con dos o menos salarios mínimos no pueden acceder a vivienda digna. Precios de materiales muy altos cuando se compra al por menor. 	<ul style="list-style-type: none"> Se tiene una alta demanda insatisfecha de mano de obra de alta calidad, por parte de las personas que quieren construir o mejorar una vivienda. No hay opciones de capacitación para mano de obra de forma independiente que la haga poseer más capacidad para realizar obras de mejoramiento.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
F. Instrumentos de gestión y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de planes de desarrollo del sector habitacional a mediano y largo plazos. • Falta de modernización del VMVDU y otras instituciones encargadas del desarrollo habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta potencializar y gestionar mayores recursos económicos para que puedan apoyar adecuadamente al sector habitacional de bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay mecanismos que faciliten la producción o reserva de suelo para la vivienda social. • Con excepción de proyectos puntuales de ONG y dos préstamos del BID, no hay un programa integral de regularización de asentamientos. • Falta de apoyo a formas flexibles de acceso al suelo en gran escala, v. gr. alquiler con promesa de venta. • El sector público y las ONG han utilizado "el bien de familia" solo puntualmente. • El desarrollo de formas comunitarias o colectivas de propiedad de suelo es incipiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en orientaciones políticas coyunturales de gestión de infraestructura. • Poca coordinación en los programas de financiamiento para la provisión de infraestructura de manera que sean programas integrales en apoyo al desarrollo de suelo y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen portales en el Internet que muestren abiertamente la oferta de materiales de construcción, de modo que se transparente el tema de precios y oferta. • Falta de agilización de trámites por medio de la ventanilla única para permisos de construcción. • Falta unificar criterios de aprobación de proyectos habitacionales en los gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se carece de instrumentos para verificar y obligar a pagar al menos las prestaciones de ley para la mano de obra, en particular del sector informal.
G. Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad técnica limitada del personal de las instituciones, lo que genera criterios subjetivos, procesos burocráticos, generando plazos más largos de autorización. • Inexistencia de planes de capacitación y de actualización de leyes y políticas para el recurso humano que está al frente de los diferentes procesos vinculados al sector vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad institucional limitada por el costo de recursos y el plazo que no está acorde a la demanda. • Existe poca atención al sector informal. • Insuficiente atención a los nacionales que viven en el exterior como fuente de financiamiento para la compra y mejora de lotes, servicios y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca formación académica y limitada experiencia práctica en torno a instrumentos de gestión de suelo para la producción de vivienda. • Limitada capacidad del Estado para proveer infraestructura y producir suelo servido para la vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta mejorar la capacidad técnica y capacitar la mano de obra (técnicos). • Falta de adaptación de manuales y reglamentos técnicos por adopción de otros similares bajo normativas internacionales. • Falta de recursos físicos (computadoras, programas) y equipos técnicos desactualizados en las instituciones de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de vacíos legales sobre la responsabilidad de cada uno de los procesos para los trámites. • Falta impulsar programas que promuevan en el mercado una competencia real de precios de materiales de construcción. • No existe una reducción de impuesto en materiales para la vivienda de interés social. • Falta acceso al financiamiento flexible para investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen escuelas o instituciones que capaciten a la mano de obra para aprender nuevas tecnologías, pues se sigue construyendo de la manera tradicional.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
H. Asequibilidad y relación precio-ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados ingresos de las familias y ausencia de programas de apoyo para mejora de los ingresos, lo que afecta de forma negativa la asequibilidad a un mejor hábitat. • El componente de suelo servido se vuelve un bien costoso para el desarrollo de proyectos de vivienda social, afectando directamente la inversión con sobrecostos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido al alto riesgo que representan los créditos para las instituciones financieras, estos resultan altos en comparación a los ingresos familiares. • En la asesoría técnica necesaria para el microfinanciamiento, el valor del crédito se ve afectado por estos sobrecostos. • La falta de ingresos permanentes, el sobreendeudamiento, el incremento en los costos de vida y la inflación en los principales materiales de construcción reducen el margen para el mercado habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El suelo servido es escaso y su precio en el mercado es elevado en relación con la capacidad económica de la demanda. • Limitada capacidad del Estado para proveer infraestructura, como a la dispersión del marco regulatorio y la ausencia de mecanismos legales y fiscales que promuevan una oferta más amplia de suelo para la vivienda. • El suelo accesible es producido en ubicaciones periféricas y está infra-servido, lo que a la larga implica un esfuerzo continuo de regularización y de mayores costos a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta desarrollar planes anuales de producción de suelo con infraestructura con asignación de los respectivos recursos. • Falta de política de acceso a suelo servido para la vivienda de interés social; solo está siendo provisto por los desarrolladores privados. • Falta de subsidios para infraestructura focalizados a las personas que tienen menores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los costos de construcción debido a la renta de las materias, lo que encarece las viviendas de interés social. • Los materiales para mejorar las viviendas precarias son caros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los salarios de la mano de obra son poco competitivos, por lo que a trabajadores también se les hace difícil acceder a una vivienda digna. • La capacitación debería incluir el tema de manejo del dinero para que los recursos monetarios no sean despilfarrados en vicios y artículos superfluos.

2. Matriz de acciones identificadas para el sector habitacional

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
A. Marco institucional y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano con el mandato de elaborar políticas, programas y metas, y fungir como coordinador de las instituciones públicas y privadas habitacionales. • Crear un Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que incluya a las entidades involucradas en el sector. • Conformar Comités de Hábitat con los municipios, instituciones públicas y privadas, sociedad civil, centros de estudios, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la banca especializada en vivienda en la atención a la demanda y la oferta, sobre todo de interés social. • Crear mecanismos de coordinación y planificación de acciones para la atención eficaz de la población con demanda de vivienda, con los diferentes actores involucrados en el financiamiento. • Establecer mecanismos financieros para productos novedosos que respondan a las condiciones de la demanda, en especial aquella con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un proyecto estratégico urbano de movilización de tierra pública con fines habitacionales, con el fin de demostrar las potencialidades del suelo ocioso (por ej.: vivienda en el Centro Histórico de San Salvador). • Facilitar los mecanismos de transferencia de propiedad entre instituciones públicas con fines habitacionales. • Fomentar las juntas de compensación de terrenos (reajuste de tierras) para crear suelo urbanizado para uso mixto, similar a Colombia y Japón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la Ley de Aguas, para la gestión del recurso hídrico y el manejo de aguas residuales. • Aprobar la Ley de Asocio Público-Privado para el financiamiento de infraestructura, clarificando competencias de cada sector y actualizando los reglamentos de las mismas. • Incluir los trámites para servicios en la ventanilla única para reducir la complejidad en la obtención de permisos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una política de calidad de materiales de construcción que garantice buenas prácticas de fabricación y colocación de materiales. • Crear incentivos institucionales para la construcción de vivienda social a los sectores más vulnerables. • Incentivar desde las instituciones nacionales la producción de materiales a través de micro o pequeñas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear alianzas estratégicas entre el VMVDU y las universidades e institutos para la capacitación de la mano de obra de la construcción. • Acreditar institucionalmente la mano de obra especializada de construcción en el VMVDU. • Crear de un sistema de becas para la capacitación de obreros de la construcción.
B. Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover dentro de una política de vivienda el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda. • Desarrollar una política para asentamientos de interés social con énfasis en la provisión de suelo urbanizado e infraestructura. En esta política deberá de fortalecerse el carácter subsidiario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema de financiamiento sostenible que involucre la participación activa de las instituciones participantes en la vivienda. • Generar un sistema de ahorro y préstamo que permita fomentar la construcción y fortalecer la demanda, y dar sostenibilidad a la fuente de recursos. • Fortalecer el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua para financiar a un sector de población de bajo nivel de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir la producción y gestión pública de suelo urbanizado como componente clave en cualquier política habitacional, tanto a nivel nacional como municipal. • Dar continuidad a la formulación de una política metropolitana de gestión del suelo en el AMSS, como modelo para otras zonas urbanas. • Incorporar la tributación con base en suelo con el impuesto predial, en la política fiscal nacional y municipal, como en el resto de América Latina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas intersectoriales, interinstitucionales por medio del Consejo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. • Priorizar la producción de infraestructura para el sector vivienda social en los planes de los gobiernos central y municipal. • Preparar una política para asentamientos de interés social, con énfasis en la provisión de suelo urbanizado e infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear incentivos fiscales para la producción de materiales de bajo costo para la vivienda social. • Discutir, proponer y aprobar políticas de reducción de precios en el mercado, especialmente para la vivienda social. • Preparar incentivos para la innovación en materiales de construcción junto a centros de estudio y universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer seguridad social y cotización de pensiones para la mano de obra del sector. • Acreditar la mano de obra calificada en la industria de la construcción. • Crear una política de desempleo temporal para trabajadores de la construcción. • Crear incentivos para instituciones capacitadoras en la industria de la construcción para la formación de obreros.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
C. Marco regulatorio y marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el instrumento de calificación de subsidios habitacionales para las familias de menores recursos. • Consolidar al FSV como ente financiero de la vivienda social con la reducción a la exposición al riesgo financiero. • Dar impulso a la LODT como instrumento de planificación urbana, que permita generar suelo e infraestructura. • Realizar un estudio de factibilidad para nuevas contribuciones para el subsidio habitacional y el fondeo de corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la regulación necesaria para fomentar los fondos de ahorro obligatorio para la vivienda como los de México. • Explorar la factibilidad de nuevos impuestos para el subsidio habitacional y el fondeo de corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir reglamentación de la LODT y LELPUH. • Aprobar una ley de vivienda que incluya mecanismos renovados que faciliten el acceso al suelo por la población de menores recursos. • Incluir parámetros de aprovechamiento del suelo como ocupación y edificabilidad, así como normas que faciliten la generación de espacios y equipamientos públicos de escala urbana o metropolitana. • Promover a nivel municipal el uso del mecanismo de "contribución especial" para financiar obras públicas vecinales, como en Colombia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y modernizar el marco regulatorio, derogando e incluyendo nuevos artículos a las leyes existentes. • Incluir incentivos en la normativa vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un marco regulatorio sobre la vivienda social y la facilitación de materiales de construcción para ese sector. • Formular un procedimiento que norme y supervise la producción de materiales de construcción. • Hacer efectiva la ventanilla única a nivel nacional para administrar los permisos de construcción. • Dar prioridad en la ventanilla única a la vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear reglamentos que normen la capacitación de la mano de obra de construcción. • Garantizar a través del marco regulatorio la incorporación de mano de obra local con enfoque de género dentro de los procesos de contratación. • Crear un marco regulatorio para el trabajo a tiempo parcial de la mano de obra de la construcción.
D. Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Formular mecanismos financieros para el desarrollo del suelo urbano, que contribuyan a la provisión de flujos de capital para los productores de vivienda. • Implementar la producción social del hábitat asistida técnicamente, fomentar las cooperativas de vivienda y promover el establecimiento de fideicomisos inmobiliarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer modelos de negocios que motiven a las instituciones financieras para financiar la vivienda por medio de la prospección de la demanda. • Generar mecanismos de financiamiento alternos como fondos de inversión y el fondeo en la bolsa de valores, para disminuir costos y ofrecer viviendas asequibles. • Dar impulso al desarrollo de los fideicomisos o fiducias inmobiliarias, que permita acercar la demanda con la oferta, como existen en Colombia y Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensayar programas públicos de generación de nuevo suelo urbanizado, además de experiencias de regularización en asentamientos precarios. • Avanzar en los procesos de regularización de lotificaciones y compensación pública por impactos negativos o incumplimiento de estándares. • Respalda con reglamentos las regulaciones de planificación territorial para orientar los procesos privados de subdivisión de inmuebles. • Promover mecanismos tributarios y de planificación que tiendan a aumentar la oferta de suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear incentivos a desarrolladores privados para incrementar la oferta de infraestructura para suelo servido con el apoyo de BANDESAL. • Extender los programas de introducción de infraestructura en los asentamientos populares urbanos. • Fomentar la recuperación de plusvalías y la contribución por mejoras para los propietarios del suelo que se benefician de la obra pública. • Incrementar la oferta de servicios de agua potable y saneamiento a través de la participación de operadores descentralizados y juntas de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la competencia en la fabricación de materiales con apoyo a pequeñas y medianas empresas. • Ejecutar la ventanilla única a nivel nacional para la tramitación de los permisos de construcción. • Crear sistema de agregación de demanda para estimular la oferta de mejoramientos de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la creación de un centro de capacitación de mano de obra calificada desde las instituciones gubernamentales y el sector académico.

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
E. Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el marco regulatorio para los mecanismos de subsidio a la demanda. • Analizar las propuestas de implementación de la ley de intereses preferenciales. • Desarrollar productos financieros para la canalización de remesas a la inversión en la compra y mejora de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar sistemas de ahorro previo-subsidio-crédito para la autogestión, para enfrentar compromisos de largo plazo. • Poner en marcha mecanismos como el leasing habitacional que ayuden al acceso de una vivienda para la población que no cuenta con los recursos para afrontar una deuda basada en un crédito hipotecario tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer mecanismos flexibles de atención a la demanda de suelo urbanizado en términos de: dimensión, precio y ubicación en el territorio de terrenos con servicios. • Facilitar y ampliar los mecanismos públicos de crédito para la adquisición o arrendamiento de terrenos y construcción o mejora de viviendas. • Ampliar los mecanismos legales que aseguren la seguridad jurídica de la tenencia, aparte de la propiedad privada individual, tales como: propiedad colectiva, alquiler simple, "alquiler con promesa de venta". 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar las tasas por servicios y procurar el desarrollo sostenible de los servicios. • Fomentar el ahorro de recursos (energía, agua, desechos sólidos, etc.), a través de incentivos que promuevan la reducción, reutilización y reciclaje de los mismos. • Focalizar el subsidio a la demanda, de acuerdo a características de los asentamientos y al volumen del consumo de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir fluctuaciones en el mercado de los precios de materiales. • Crear un sistema de agregación de demanda para disminuir los precios de los materiales de construcción, especialmente para mejoramiento de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un centro de capacitación de mano de obra calificada desde las instituciones gubernamentales y el sector académico.
F. Instrumentos de gestión y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en la futura política de vivienda el derecho a la vivienda establecido en la Constitución y en los tratados internacionales. • Crear incentivos para un uso más eficiente de las remesas hacia el financiamiento de suelo, infraestructura y vivienda social en todo el territorio. • Considerar instrumentos que permitan el acceso a la vivienda a población vulnerable como población indígena, jóvenes y asentamientos en zonas de riesgo ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar los programas de financiamiento que estén enfocados en el trabajo desde la provisión de suelo, la infraestructura básica, hasta la construcción de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensayar mecanismos de gestión de suelo: (a) reserva de suelo para la vivienda social; (b) generación de vivienda "inclusiva"; (c) consolidación de suelo público para la vivienda; (d) venta preferencial de inmuebles a favor del Estado para fines de vivienda; (e) juntas de compensación obligatorias para la gestión de porciones amplias de suelo urbanizable; (f) regularización de asentamientos precarios, incluyendo la titulación masiva abierta a mecanismos alternativos a la propiedad privada individual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el financiamiento a proyectos de infraestructura y servicios urbanos vitales para el funcionamiento de los asentamientos, especialmente la provisión de agua y saneamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear portales en el Internet que muestren la oferta de materiales de construcción con la finalidad de transparentar la oferta. • Crear metodologías adecuadas para unificar criterios de aprobación de proyectos en los gobiernos locales. 	

	Marco regulatorio	Financiamiento	Oferta de suelo	Infraestructura	Materiales	Mano de obra
G. Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades en aspectos no técnicos de la vivienda en el VM-VDU (sociología, derechos humanos, entre otros). • Desarrollar mecanismos para transferir conocimiento a las municipalidades para el desarrollo de planes en materia de vivienda social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar los fondos de garantías que permitan compartir el riesgo y que ayude a que se genere una reducción de los costos financieros de los créditos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar y apoyar nuevos programas de especialización a nivel de posgrado en planificación territorial, ingeniería hidráulica y sanitaria y otras afines al desarrollo urbano habitacional. • Construir capacidades en la administración pública para producir planes territoriales, instrumentos legales y proyectos de suelo urbanizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la capacidad técnica de profesionales y técnicos de la construcción con el ITCA, ITEXAL y gremiales como ASIA, ISC y CADES, a través de cursos especializados. • Desarrollar los manuales y reglamentos técnicos por adopción o adaptación de similares bajo normativas internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar programas que promuevan en el mercado una competencia real de precios. • Buscar formas de acceso a financiamiento flexible para investigación en nuevas tecnologías de materiales de construcción. 	
H. Asequibilidad y relación precio/ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Generar alianzas público-privadas para la inversión en vivienda, particularmente en inmuebles del Estado y en terrenos abandonados o subutilizados, que permitan una disminución en los costos de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar alianzas con proveedores de materiales para mejorar los precios que permitan mayor asequibilidad de la vivienda y las mejoras en su infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha mecanismos fiscales que promuevan una oferta más amplia de suelo (impuesto a los bienes inmuebles, tasas por servicios con base en suelo, recuperación de plusvalías generadas por decisiones administrativas del Estado). • Fortalecer el rol preventivo del Estado a nivel nacional y local de cara a la generación de suelo suburbanizado en condiciones precarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los servicios básicos, especialmente agua y saneamiento, pero incluir otros servicios como desechos sólidos y equipamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el encuentro de la demanda y la oferta a través de encuentros y ferias especiales para la vivienda social, para conocer los requerimientos de la demanda y las características de la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la uniformización de los precios de la mano de obra a nivel nacional. • Incluir manejo del dinero en la capacitación para que este no sea despilfarrado en vicios y cosas superfluas.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C. y Pleitez, W. (2003). *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular* (1.a ed.). San Salvador, El Salvador: PNUD.

Alfaro Rodríguez, F. W.; Flores Flores, W. A. J.; y Orantes López, A. M. (2010). *¿Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía eléctrica en El Salvador: 1990–2008?* Trabajo de graduación preparado para la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Antigua Cuscatlán, El Salvador.

Alvarado, C. (2004). *Diagnóstico técnico sobre el mercado de lotificaciones en áreas urbanas y rurales de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: CNR.

ANDA (2009). *Boletín Estadístico N.º 31 2009*. San Salvador: ANDA. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8:&Itemid=115

_____. *Memoria de Labores 2009 y 2010*. San Salvador, El Salvador.

_____. (2010). *Boletín Estadístico N.º 32 2010*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=8:&Itemid=115

_____. (2010, 25 de marzo). *Plan de trabajo. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados*. Recuperado el 9 de noviembre de 2012 en www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=143

_____. (2011). *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador.

_____. (2012). *Memoria de Labores 2011*. Recuperado el 8 de octubre de 2012 en http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1538:memoria-de-labores-2011&catid=84:institucion&Itemid=54

_____. (octubre de 1998). *Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negra*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en www.anda.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=5:&download=8:p-p&Itemid=115

Asociación Mundial para el Agua, capítulo Centroamérica (2012). *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada*. Recuperado el 9 de diciembre de 2012 en http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/SituaciondelosRecursosHidricos.pdf

BANDESAL (2009–2010). *Memoria de Labores*. San Salvador, El Salvador.

Berti, G. y Ferrufino, C. (2009). *Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana*. San Salvador, El Salvador: Confederación Centroamericana para el Desarrollo Local.

BID (2009). *Parte V. Infraestructura. Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Recuperado el 20 de octubre de 2012 en www.opinandoenelsalvador.com/.../infraestructuraelsalvadorbid2009

_____. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.

_____ (2013). *Room for Development. Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.

Blanco, C. y Velásquez, C. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana*. San Salvador: FUNDASAL y PNUD.

BM (1974). *El Salvador: Appraisal of a Sites and Services Project*. Report No. 473a-ES. Washington, D. C.

BM (1977). *El Salvador: Second Urban Development Project*. Report No. 1401a-ES. Washington, D. C.

_____ (2002) *La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos: el caso de tres ciudades centroamericanas*. Informe N.º 22590. Washington, D. C.

_____ (2010). *Crimen y violencia en Centroamérica*. Washington, D. C.

_____ (2010). *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington, D. C.

CASALCO (2008). *Diagnóstico del sector construcción*. San Salvador. El Salvador.

_____ CASALCO (2011). *Evaluación de precio del hierro corrugado de 3/8" grado 40*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). *Informe Situacional Mensual de la Industria de la Construcción*. Febrero de 2013. Publicación mensual. San Salvador, El Salvador: CIEC.

Case, K. (2009). *Housing Markets and the Economy, Risk, Regulation and Policy*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. Massachusetts, USA.

CCVAH (2009). *Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos 2009–2012*. San Salvador, El Salvador: CCVAH, BCIE, SISCA, GTZ.

CDC (2010) *Telefonía fija: cuotas injustas y ganancias onerosas*. San Salvador, El Salvador: Centro para la Defensa del Consumidor.

_____ (2011). *Servicio de transporte público de pasajeros en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Centro para la Defensa del Consumidor.

CEPAL (1986). *El terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2001). *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010a). *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010b). *La economía del cambio climático en Centro América. Reporte Técnico 2011*. Recuperado el 14 de octubre de 2012 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/43925/2011-29-Cambio-climatico-RT-L1016web.pdf>

_____ (2011, 20 de octubre). *Centroamérica: estadísticas del subsector eléctrico, 2010*. México, D. F.: Naciones Unidas. Recuperado el 12 de noviembre en 2012 en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/44831/2011-Estad.subs.elect.-L.1039.pdf>

Cerritos, P. (1996). *Hacia una respuesta de gran alcance al problema del hábitat de los pobres en El Salvador. La experiencia de las lotificaciones de desarrollo progresivo*. San Salvador, El Salvador.

CNR (2011) *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador.

Código de Salud (1988). Decreto Legislativo N.º 955 del 28 de marzo de 1988. En Diario Oficial N.º 86, Tomo 299. San Salvador, El Salvador.

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social (2007). *Seguridad y paz, un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.

CONAPO (2011). *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social*. San Salvador, El Salvador.

CSV-ES (2006). *Diagnóstico de la vivienda en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Centro de Salud en la Vivienda.

DEE (2001). Acuerdo Legislativo N.º 27 del 11 de enero de 2001. San Salvador, El Salvador.

- De García, X. y De Palacios, M. (2008). *Conociendo más a los salvadoreños en Estados Unidos y sus remesas familiares*. Documento de trabajo N.º 2008-01. San Salvador, El Salvador: Departamento de Investigación Económica y Financiera, Banco Central de Reserva.
- DIGESTYC (2009). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- _____ (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- _____ (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011*. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- DIGESTYC, VMVDU, (2010). *Déficit habitacional en El Salvador basado en censo de 2007*. San Salvador, El Salvador.
- Dirección General de Protección Civil de El Salvador. *Datos estadísticos de desastres naturales en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- DOE-UCA (2012). *Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- PADCO (1978). *Estudio de Desarrollo Urbano y Regional en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- ENADE VIII (2007). *Apuestas estratégicas para la competitividad y el desarrollo*. San Salvador, El Salvador: ANEP.
- ENADE X (2010). *Apuestas empleo, productividad y desarrollo*. San Salvador, El Salvador: ANEP.
- Equipo Consultor (2012). Taller de apertura. Estudio del Perfil del Sector Habitacional en el El Salvador, entendiendo cómo funciona el sector de la vivienda. San Salvador, El Salvador.
- Ferrufino, C. (2011). *Base de datos de precios de lotificaciones ARGOZ S. A.* Preparada para el Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador.
- _____ (2011). La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados en El Salvador: el caso de ARGOZ SA. Informe de investigación para el Lincoln Institute of Land Policy. San Salvador, El Salvador.
- _____ (2012). *Los recursos de la producción arquitectónica en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación AccesArte.
- Ferrufino, C.; Gutiérrez, S.; y Zeledón, A. (2005). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Una lectura desde la sociedad civil*. San Salvador: FUNDE.
- FISDL (2010). *Memoria de Labores 2010*. San Salvador, El Salvador: FISDL.
- _____ (2011). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador: FISDL. Recuperado el 12 noviembre de 2012 en <http://www.fisdl.gob.sv>
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- FOMILENIO (septiembre de 2012). *Reduciendo la pobreza de la zona norte a través del crecimiento económico*. Recuperado el 12 noviembre de 2012 en <http://www.fomilenio.gob.sv/>
- FONAVIPO (2011). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador.
- FOSALUD (2012). Fondo Solidario para la Salud. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=326: listado-de-unidades-de-salud-apoyadas-por-fosalud-por-region-departamento-municipio-y-establecimiento&catid=107: unidades-de-salud&Itemid=282
- FSV (2011). *Informe sobre monitoreo de costos de materiales y precios unitarios en la construcción de vivienda en San Salvador, Santa Ana y San Miguel*. San Salvador, El Salvador: Fondo Social para la Vivienda.
- _____ *Memoria de Labores 2009 y 2010*. San Salvador, El Salvador: Fondo Social para la Vivienda.
- FUNDASAL (1976). *La vivienda popular urbana en El Salvador*. Ciudad Delgado, El Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.

- _____ (2006). *Investigación sobre asentamientos populares urbanos en El Salvador*. Ciudad Delgado, El Salvador.
- FUNDASAL, PNUD. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FUSADES (2008). *Recursos e infraestructura para la competitividad*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- _____ (2009). *Como está El Salvador. Análisis de FUSADES*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- _____ (2010). *Las instituciones democráticas en El Salvador II*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Gallagher, J. et ál. (2000) *El Salvador. Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal*. San Salvador, El Salvador: Dev Tech Systems-USAID.
- Germanwatch (2011). *Global Climate Risk Index 2011*. Berlín, Alemania: Germanwatch e.V.
- GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.
- _____ (2012). *El camino del cambio en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Gonzales Arrieta, G. M. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL* N.º 69.
- González, J. C. y Umaña, M. (septiembre de 1998). *Diagnóstico del transporte público de pasajeros en El Salvador*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012 en <http://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/articulos/cen221.php>
- Harth, A.; Vega, R.; Marín M.; y Ferrufino, C. (2012). Resultados de talleres “Violencia, Seguridad Ciudadana y Vivienda”. Documento de trabajo. San Salvador, El Salvador.
- Harth, A. (1978). *Towards Alternative Distributional Urban Strategies: A Critical Analysis of Urban Land, Shelter, Services and Housing Policy in El Salvador*. Tesis doctoral: Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts, USA.
- Hernández, O. (2012). *Política Nacional de Vivienda. Programas y Proyectos*. Taller para el Estudio del Perfil del Sector Habitacional en El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- HPH (2011) *Memoria de Labores*. San Salvador, El Salvador: Hábitat para la Humanidad.
- INSAFORP (2012). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador, El Salvador.
- Iraheta Flores, J. y Telles Suvillaga, C. (agosto de 2010). *Impacto de la política de vivienda en El Salvador en el período 1998–2009*. Antiguo Cuscatlán: Facultad de Ciencias Empresariales de la UCA.
- ISSS (2010). *Anuario Estadístico 2009*. San Salvador, El Salvador.
- IUDOP (2012). *Encuesta: Los salvadoreños en primer semestre 2012*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: IUDOP.
- Juárez (2012). *Perfil teórico y jurídico del impuesto a los bienes inmuebles (predial) como política pública de descentralización fiscal para fomentar el desarrollo local en los municipios de El Salvador*. Tesis para optar el grado de Maestro en Desarrollo Local. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Ley de Carreteras y Caminos Vecinales* (1969). En Diario Oficial N.º 196, Tomo 225.
- Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones* (1966). En Diario Oficial N.º 189, Tomo 333.
- Ley de Creación del Consejo Nacional de Energía* (2007). En Diario Oficial N.º 181, Tomo 377.
- Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados* (1961). En Diario Oficial N.º 191, Tomo 193. San Salvador. Recuperado el 10 de septiembre de 2012 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf>
- Ley de Medio Ambiente* (1998). En Diario Oficial N.º 79, Tomo 339.
- Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* (1995). En Diario Oficial N.º 212, Tomo 329.
- Ley del Fondo de Conservación Vial* (2000). En Diario Oficial 237, Tomo 349.

- Ley General de Electricidad* (1996). En Diario Oficial N.º 201, Tomo 333.
- Lowy, F. (2007). *Costos, tablas y especificaciones para la construcción salvadoreña*. San Salvador, El Salvador.
- Lungo, M. (2000). *La tierra urbana*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- _____ (2001). Economía política de la vivienda en El Salvador. *Revista ECA* 633–634. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- _____ (2002). Economía política de la vivienda en El Salvador. *Revista ECA* 645. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Lungo, M.; Chinchilla, R.; Oporto, F. (1996). *Cambio territorial y sustentabilidad en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: PRISMA.
- Manual del Constructor El Salvador* (2011). San Salvador, El Salvador.
- Marín, M. (2012). Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador. *Revista ECA* 730. Vol. 67. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- MARN (2006, 6 diciembre). *Segundo Censo Nacional de Desechos Sólidos Municipales MARN-BID 1209/OC-ES*. Recuperado en el 12 noviembre de 2012 en www.marn.gob.sv/.../segundo_censo_nac_des_solidos.pdf
- _____ (2010). *Plan para el Mejoramiento del Manejo de Desechos Sólidos en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos en El Salvador.
- _____ (2011, 18 de mayo). Notas Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado el 12 de noviembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=886:usaid-usepa-y-ministerio-de-medio-ambiente-presentan-manual-para-mejorar-manejo-de-aguas-residuales&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=227
- _____ (2012, 6 de diciembre). *ANDA, MARN y FISDL firman importantes convenios para ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1611:anda-marn-y-fisdld-firman-importantes-convenios-para-ejecutar-proyectos-de-agua-potable-y-saneamiento&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=227
- _____ (s. f.). *Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Recuperado el 8 de diciembre de 2012 en http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=174
- Marroquín, W. (2009). Gestión de riesgos con equidad de género: una propuesta metodológica. *Revista ECA* 720. Vol. 64. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Méndez Román, A. (2010). *Sistematización del Fondo Revolviente de Vivienda (Fondo Pro Habitat) desde su inicio en junio de 1999 a junio 2009*. AMR Consultores.
- Merlos, R. et. ál. (2008). *Bloque de concreto con refuerzo integral. Proyecto de Cooperación Técnica "Mejoramiento de la Tecnología para la Construcción y Difusión de la Vivienda Popular sismorresistente"*. San Salvador, El Salvador: VMVDU-JICA.
- MH (2010). *Presupuesto general de la nación 2010*. Recuperado el 5 de octubre de 2012 en www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/MesaFiscalCES/PanoramaGeneraldelPresupuesto2010Pact
- _____ (2011). *Presupuesto general de la Nación 2010*. Consulta el 5 de octubre de 2012 al sitio web institucional www.mh.gob.sv
- MINEC (2008). *VI Censo de Población y V de Vivienda, 2007*. Vol. I, Tomo VI: Hogar, Servicios Básicos. San Salvador.
- _____ (2010). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM)*. San Salvador: MINEC-Dirección General de Estadísticas y Censos.
- _____ (2011). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM)*. San Salvador: MINEC-Dirección General de Estadísticas y Censos.

MINED (20 de julio de 2011). *Memoria de Labores 2010–2011. Ministerio de Educación de la República de El Salvador*. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas.html?task=viewcategory&catid=47>

_____ (2009). Resultados de la información estadística de instituciones de educación superior en El Salvador 2009. San Salvador, El Salvador: MINED.

MINSAL (18 de abril de 2012). *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador*. Recuperado el 20 de noviembre de 2012 en <http://usam.salud.gob.sv/index.php/temas/programas-salud-ambiental/610>

_____ (2012). *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en <http://www.salud.gob.sv/index.php/contactenos/funcionarios/directores-hospitales>

MOPTVDU (2011). *Informe de Labores: 1 de junio 2010–31 de mayo de 2011*. San Salvador: MOPTVDU.

MOPTVDU (2009). *Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano*. Recuperado 11 de noviembre de 2012 en http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=163:datos-tecnicos&id=680:red-vial-el-salvador-2009&Itemid=60

MRREE (2012). *Memoria de Labores 2011–2012*. San Salvador, El Salvador.

ONU-Habitat (2006). *Instrucciones para la preparación de perfiles de vivienda*. Nairobi, Kenia.

OPAMSS (2010). *Base de datos de precios de la tierra en el AMSS preparada por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Desarrollo Urbano y Territorial*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Espacios Públicos*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política Ambiental*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2010). *Política de Movilidad Urbana*. San Salvador, El Salvador.

_____ (2011). *Determinación del impacto en los precios del suelo provocado por obras de intervenciones urbanas en dos municipios del Área Metropolitana de San Salvador. Informe de consultoría*. San Salvador, El Salvador: OPAMSS.

_____ (2012). *Tasas de servicios prestados*. Consulta el 17 de septiembre de 2012 en www.opamss.gob.sv.

Orozco, M. (2009). *Diálogo interamericano. Asegurando futuros: el interés de inversión y estrategia de comercialización para los salvadoreños en el exterior*. BMI.

Pineda Ríos, G. y Vásquez, L. P. (2011). *Diagnóstico de la cadena de valor de la vivienda de interés social*. ONUDI.

Pineda, G. y Vásquez, P. (2011). *Cadena de valor de la industria de la construcción*. San Salvador, El Salvador: ONUDI.

PLAMADUR-AMSSA (1997). *Resumen Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada*. San Salvador, El Salvador: FLACSO Programa El Salvador, FUNDAUNGO.

PNODT (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Informe final de consultoría. San Salvador, El Salvador: Consorcio EPYPSA-IBERINSA.

PNUD (2009). *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*. El Salvador: PNUD.

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

_____ (2010). *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social*. El Salvador: PNUD.

_____ (2011). *Levantamiento de línea base en vivienda de interés social, con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planteamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional*.

Protección Civil El Salvador (2012). *Plan Invernal 2012*. Recuperado el 12 de diciembre de 2012 en http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan_Invernal_2012/Plan_invernal_2012_albergues_consolidado.pdf

- RAES (2007, 3 de octubre). *Valorización del proceso de descentralización de los sistemas de agua*. J. C. González Torné, Ed. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.care.org.sv/pages.php?id=163>
- Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños con sus Anexos* (1995). En Diario Oficial N.º 76, Tomo 327 (26/04/1995).
- Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los municipios aledaños* (2010).
- Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción* (1973). En Diario Oficial N.º 179, Tomo 240.
- Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados* (2006). En Diario Oficial N.º 79, Tomo 371.
- Reglamento Especial de Aguas Residuales* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento Especial sobre el Manejo Integral de los Desechos Sólidos* (2000). En Diario Oficial N.º 101, Tomo 347.
- Reglamento General de Transporte Terrestre* (2002). En Diario Oficial N.º 32, Tomo 354.
- Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección* (1987). Decreto Legislativo N.º 50.
- Romero de la Cruz, M. y Vides Brizuela, M. I. (2006). *Análisis de la inversión en el sector de la vivienda popular en El Salvador, período 1995–2005*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA.
- Romero, C. A. (2010, octubre). *Estudio sectorial del hierro*.
- Rovira, D. y Escoto, M. (2009). ¿Las relaciones de género condicionan los efectos de la contaminación ambiental? *En Estudios Centroamericanos (ECA) N.º 720*, Vol. 64, abril-junio 2009. San Salvador, El Salvador.
- SACDEL (2004). *Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local*. Recuperado el 11 de diciembre de 2012 en <http://www.sacdel.org/uploaded/content/category/889860188.pdf>
- _____ (s.f.). *El Salvador: Finanzas municipales*. Recuperado en noviembre de 2012 en www.sacdel.org/uploaded/content/category/1729321830.pdf
- SC (2007). *Estudio de competencia sobre el sector telecomunicaciones*. San Salvador, El Salvador: SC.
- Schmidt, S. (Change Leader) (2005). *Soluciones de vivienda y nuevos modelos de negocios al servicio de las familias de bajos ingresos*. Stephanie Schmidt, Change Leader. Ashoka Emprendedores Sociales.
- STP (2013). *Borrador de Anteproyecto de Ley de Desarrollo, Inclusión y Protección Social*. San Salvador.
- SIGET (2011). *Boletín de Estadísticas Eléctricas 2010*. San Salvador: Gerencia de Electricidad.
- _____ (2011). *Memoria de labores institucional 2010–2011*. San Salvador, El Salvador: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
- _____ (2012, 3 de julio). *Normativa para la Facturación de Alumbrado Público, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*. Recuperado en noviembre de 2012 en <http://www.siget.gob.sv/index.php/temas/tema-n/documentos/normativas/720-normativa-para-la-facturacion-del-servicio-de-alumbrado-publico>
- Silva, M. (1996). *Análisis Sector Habitacional Urbano en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Smolka, M. y Fernandes, E. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. *En Perspectivas Urbanas*. Boston, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sorto Rivas, F. (2004). *La situación del déficit habitacional en El Salvador*. Programa MECOVI.
- Tardanico, R. (2009). Post-Civil War San Salvador: Social Inequalities of Households and Basic Infrastructure in a Central American City. *Journal of Development Studies*. Miami, USA.
- The World Bank (2006). *El Salvador. Recent Economic Developments in Infrastructure- Strategy Report (REDI-SR). Infrastructure Service Provision in El Salvador: Fighting Poverty, Resuming Growth*. (Vol. I).

UCA, M. E. (2006). *Herramientas para la Gestión Ambiental y Territorial de Municipalidades*. San Salvador.

UN-Habitat (2003). *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries*.

_____ (2006). *Enabling Housing Strategies: Review of Experience from Two Decades*.

_____ (2011). *Practical Guide for Conducting: Housing Profile*. First Version.

USAID (2012). Informe de evaluación de la educación superior en El Salvador. San Salvador, El Salvador: USAID.

_____ y RTI. (2012) *Una Mirada Ponderativa a los Esfuerzos de Prevención Social de la Violencia y de la Percepción de la Seguridad en las Comunidades Francisco Morazán, la Chacra, Quiñónes I y II del Distrito 6 de San Salvador*. Proyecto de Prevención de la Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario. San Salvador.

VMT (2009). Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=6

_____ (2011). *8,027 conductores del transporte colectivo ya tienen su carné*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=744:8027-conductores-del-transporte-colectivo-ya-tienen-su-carne&Itemid=77

_____ (2012). *Viceministro de Transporte rinde cuentas del periodo 2011–2012*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012 en http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=1075:viceministerio-de-transporte-rinde-cuentas-del-periodo-2011-2012&Itemid=77

VMVDU (1991). *Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales*.

_____ (2011). *Registro Nacional de Ingenieros y Arquitectos*.

_____ (2012). Entrevista con Director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, arquitecto Roberto Chinchilla. Agosto 2012, San Salvador, El Salvador.

_____ (2012). Presentación "Inversiones estratégicas del sector Vivienda". *X Bienal de Arquitectura y Urbanismo*, San Salvador.

Zapata, J. (2012). Una propuesta integral para modernizar el financiamiento municipal en El Salvador. Borrador final de consultoría. San Salvador, El Salvador.

Sitios consultados en línea

CASALCO (2012). Consulta al sitio web institucional de CASALCO [www.casalco.org.sv] el 1 de octubre de 2012.

FONAVIPO (2012). Consulta al sitio web institucional de FONAVIPO [www.fonavipo.gob.sv] en octubre 2012.

FSV (2012). Consulta al sitio web institucional del Fondo Social para la Vivienda [www.fsv.gob.sv] en octubre 2012.

ILP (2012). Consulta al sitio web institucional del Instituto de Legalización de la Propiedad [www.ilp.gob.sv] en octubre 2012.

ISCYC (2012). Consulta al sitio web institucional del Instituto Salvadoreño del Cemento y del Concreto. www.iscyc.net. Octubre 2012.

INFOVIVIENDA (2012). Sitio web www.infovivienda.com.sv

MOP (2011). Ministerio de Obras Públicas. Recuperado en noviembre de 2012 en www.mop.gob.sv

SNET (2012). Consulta en octubre 2012 al sitio <http://www.snet.gob.sv/>

SSF (2012). Consulta al sitio web de la Superintendencia del Sistemas Financiero en <http://www.ssf.gob.sv/> en octubre 2012.

UIA (2012). Consulta al sitio web institucional de la Unión Internacional de Arquitectos [www.uia-architectes.org] en octubre 2012.



ONU HABITAT

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENYA
Tel: +254 20 762 3120
Site Internet: www.unhabitat.org

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013

Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible
Diagnóstico y propuesta



Al servicio
de las personas
y las naciones



El *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* destaca que las personas en El Salvador tienen sueños para sí mismas, sus familias y el país: de vivir una vida en condiciones de dignidad, de criar a su descendencia en un entorno de paz y tranquilidad, de tener un mejor futuro. La imagen de la portada captura las voces que expresan estos sueños, su diversidad y su fuerza. Sin embargo, para la mayoría de la población, estos sueños se enfrentan con una cotidianeidad marcada por la desigualdad, la violencia y la falta de movilidad social. Pero estos resurgen, con más o menos optimismo, reiterando demandas para que la sociedad salvadoreña se convierta en una más equitativa, solidaria y capaz de generar oportunidades para todos y todas.

Este Informe coincide con esta demanda ciudadana: la sociedad salvadoreña necesita una profunda transformación interna, en su cultura, en las formas de relacionarse, en su manera de hacer política pública. Esta transformación es una responsabilidad compartida, requiere de la participación conjunta del Estado y de la ciudadanía, y de consensos sobre el rol protagónico que tienen las personas en el desarrollo.

Le corresponde a todos y todas imaginar un nuevo país en donde el bienestar de las personas sea la regla y no la excepción. Le corresponde a la política pública priorizar las intervenciones para que este bienestar sea posible.

Informe sobre Desarrollo Humano **El Salvador 2013**

Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible
Diagnóstico y propuesta



2013 Human Development Awards for Excellence
Ganador

Informe sobre Desarrollo Humano **El Salvador 2013**

Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible
Diagnóstico y propuesta



Al servicio
de las personas
y las naciones

2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

San Salvador

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
El Salvador, 2013

Consejo Directivo

Salvador Sánchez Cerén (Vicepresidente de la República y Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CNDS), Roberto Valent (Representante Residente del PNUD), Stefano Pettinato (Representante Residente Adjunto del PNUD) Gordon Jonathan Lewis (Representante de UNICEF), Oscar Picardo Joao, Darlyn Meza, Sandra de Barraza, Ricardo Córdova, Carlos Gregorio López, Andreu Oliva, Celina Palomo, José María Moratalla, José Jorge Simán, Norma Guevara, Salvador Samayoa, Alfonso Goitia y Mario Paniagua

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

Álvaro Magaña

Autores del Informe

William Pleitez
(Coordinador y editor general)
Carolina Rovira
(Coordinadora académica)
Nancy Argueta
Ivette Contreras
Xenia Díaz
Miguel Huezo Mixco
Milton Merino

Claudia Robles
Laura Salamanca
Jimmy Vásquez

Contribuciones especiales

Jorge Araujo
Estela Armijo
Héctor Lindo-Fuentes
Carlos Gregorio López Bernal
Thierry Maire

Con el apoyo de

Raquel Martínez
Marina Morales
Laucel Muñoz
Ixchel Pérez de Díaz
Marcela Pleitez

Equipo editorial:

Miguel Huezo Mixco (coordinador editorial)
María Tenorio, Tania Góchez, Ruth González,
Vanessa Núñez (corrección y edición de textos)
Contracorriente Editores (diseño y diagramación)
Eduardo Fuentes Guevara (fotografía de portada)
Mauricio Martínez (fotografías interiores)

Forma recomendada de citar:

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Impresión: Impresos Múltiples S.A. de C.V.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Apartado Postal 1114
La Libertad, El Salvador, C.A.
www.pnud.org.sv

 <https://www.facebook.com/pages/PNUD-El-Salvador>

 @PNUDSV

Con el apoyo financiero de:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise



Presentación

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible.* es parte de un ciclo de diagnósticos y propuestas, cuyo propósito es mejorar la vida de los salvadoreños y las salvadoreñas. El informe arranca con una pregunta fundamental: ¿Por qué El Salvador no ha conseguido alcanzar un nivel de desarrollo alto para sus habitantes? ¿Por qué un país reconocido por su laboriosidad sigue sin crear empleos dignos para la población en edad de trabajar? ¿Por qué sus ciudadanos, formalmente reconocidos como iguales ante la ley, no disfrutan de los mismos derechos? ¿Por qué persiste la violencia y no hay una pronta y cumplida justicia para quienes transgreden las normas básicas de convivencia?

Son muchas las preguntas que esta sociedad necesita responderse. Los informes sobre desarrollo humano, publicados sistemáticamente por el PNUD desde 2001, vienen insistiendo en que El Salvador, para hacer frente a sus dificultades, necesita colocar a las personas en el centro de sus prioridades. Este principio básico, ideario de las naciones que han pasado de la pobreza generalizada al bienestar, no ha sido considerado con suficiente determinación a lo largo de la historia salvadoreña.

El documento que ponemos en sus manos hace un recorrido por la historia del país y expone con mucho detalle las decisiones que se han toma-

do en materia de políticas sociales y económicas desde las primeras décadas del siglo pasado hasta nuestros días. Los datos disponibles revelan que el país ha cosechado amplias deudas con importantes segmentos poblacionales que en la actualidad no solo muestran graves rezagos en su calidad de vida sino que también carecen de una auténtica libertad. Porque, desde nuestro enfoque, la pobreza y la falta de oportunidades representan verdaderos obstáculos para que las personas ejerzan plenamente sus libertades fundamentales.

Este Informe no realiza la evaluación de un período de cinco, diez o quince años. Es un diagnóstico que en muchos casos se remonta hasta la fundación de la República. Así, por ejemplo, el análisis de los presupuestos asignados históricamente a áreas claves como la educación, la salud, el empleo y la vivienda data de los primeros años del siglo XX. Esa confección de datos, más allá de llenar vacíos estadísticos, lo que ha permitido es identificar el tipo de decisiones que se han tomado en áreas clave para el bienestar de las personas. La conclusión, nada alentadora, es que las políticas implementadas en el país desde hace más de un siglo no han favorecido el bienestar equitativo para todas y todos los salvadoreños.

Asimismo, el documento expone cómo, en algunos momentos históricos, El Salvador ha tenido

capacidad, visión y compromiso cívico para emprender transformaciones que han redundado en mejoras concretas en la vida de la población. De esa experiencia se desprende un mensaje alentador: El Salvador puede convertirse en un país diferente donde sus hombres y mujeres disfruten de una vida más plena y próspera. Conseguirlo no es un asunto meramente económico, como algunos suelen pensar. En ello están en juego los derechos humanos de millones de personas. Porque los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada persona.

Alcanzar esa meta es posible, insiste el Informe. Para ello, es indispensable que los liderazgos políticos, económicos y sociales conciban, diseñen y pongan en marcha una generación de políticas públicas con un nuevo enfoque y perspectivas. No se trata de cualquier tipo de política pública y no es simplemente un tema de políticas porque requiere la adopción de una nueva cultura y enfoques actitudinales.

El Informe enfatiza que el desarrollo humano alto, si bien es posible al cabo de una generación, requiere del vencimiento previo del cortoplacismo que impregna muchas de las decisiones de política pública impulsadas. No es posible edificar El Salvador que la ciudadanía anhela y exige con ideas transitorias de cada cinco o diez años.

Es necesario que el país, por un lado, haga una apuesta de largo plazo a favor de la expansión de las capacidades de las personas, y, por el otro, que sea capaz de crear la voluntad política para que esa decisión alcance su propósito. Esto involucra a las instituciones, desde luego, pero también a la ciudadanía, que debe sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones e intervenir de manera proactiva en la vida pública.

Las transformaciones necesarias requieren de cambios culturales profundos que superen prácticas muy arraigadas, que han entronizado el machismo, el clasismo y el racismo, y que animen a la ciudada-

nía a enfrentar los vicios del Estado como la corrupción, la falta de transparencia y la impunidad.

¿Por dónde empezar? Para responder a esta pregunta el equipo de Informe sobre Desarrollo Humano realizó un amplio proceso de consulta en el que participaron más de cuatro mil quinientas personas representativas de los distintos sectores de la sociedad, y especialmente de la población más pobre.

El mensaje recibido de la gente es que la sociedad salvadoreña, pese a avances y mejoras importantes sigue siendo injusta, debido a que “en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos”. Por ello, no es de extrañar que muchas personas consultadas expresaran creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto.

Una de las cosas que sorprende de esas consultas es la coincidencia que existe entre las aspiraciones principales de la gente. Hay cuestiones que emergen sin importar el grupo etario, étnico, área de residencia u otra característica sociodemográfica o línea divisoria se quiera trazar. Aunque las perspectivas naturalmente difieren, hay tres necesidades que son recurrentes y sin las cuales será muy difícil echar a andar las políticas públicas transformadoras que el país requiere.

En primer lugar, El Salvador necesita reconciliarse, es decir, que su gente esté orientada en la búsqueda de un mismo bien común que no beneficie solo a los cercanos, sino a toda la sociedad en general, con independencia de si es hombre o mujer, cuál es su origen, su edad y estatus económico, el sector social que representa, o su afiliación política.

En segundo lugar, se enfatiza la necesidad de tener una preocupación genuina por las personas. En tal sentido, quienes tienen la posibilidad de decidir sobre las riendas del país deben hacer planes pensando en la gente, en lugar de preocuparse más por mantener los niveles de simpatía y populari-

dad. A ello se agrega que existe una aspiración común de no más polarización política.

En tercer lugar, se subrayaba lo indispensable que es empezar a construir un camino de y para todos, lo que comúnmente se llama una visión de país. La ciudadanía salvadoreña ya no quiere vivir con ansiedad e incertidumbre. No quiere seguir viviendo con inestabilidad e inseguridad, pero sobre todo sin falta de oportunidades.

En resumen, los salvadoreños y salvadoreñas aspiran a vivir en una sociedad que dé oportunidades a todos y todas, y que premie el esfuerzo y el trabajo.

A partir de esas conversaciones se estableció un conjunto de aspiraciones centrales que debieran constituir el corazón de una agenda transformadora. Estas pueden condensarse en: trabajo estable, hogar digno, ambiente seguro, buena educación y atención a la salud.

Como ya es una tradición en nuestros informes, este también contiene una propuesta de tres grandes políticas innovadoras. La primera es una política de transformación cultural, que tendría como propósito principal liberar el espíritu de las personas y romper los obstáculos que les impiden verse como iguales. La segunda es una política social productiva, que permita que la población se incorpore al mercado laboral en actividades formales, de alta productividad, con posibilidad de progreso y con acceso a las distintas redes de seguridad social. La tercera es la política económica inclusiva, cuyo propósito central es crear el contexto apropiado para que las personas puedan encontrar un trabajo decente, en el menor tiempo posible, poniendo particular atención en asegurar una participación laboral creciente de las mujeres y los jóvenes, y en la reconversión de la economía informal en una economía que universalice el trabajo decente.

En su conjunto, este Informe contiene un mensaje de esperanza. La posibilidad de salir adelante no se construye sobre la base de la negatividad, sino sobre la base de aspiraciones, sueños,

visiones. El Salvador del siglo XXI cuenta con oportunidades únicas que le permitirán caminar hacia la construcción de una sociedad próspera y libre. Entre las principales se encuentran:

Primero: la existencia ampliamente expresada de la necesidad de un cambio de rumbo, en la que coinciden personas y grupos de los más diversos signos ideológicos y estratos socioeconómicos.

Segundo: El Salvador cuenta con importantes recursos económicos que adecuadamente administrados constituyen una base fundamental para hacer frente a sus desafíos sociales.

Tercero: El Salvador es un país con una población joven, donde más de la mitad de la población tiene menos de 24 años y una de cada cinco personas es adolescente, lo que le confiere una energía y creatividad singular.

Cuarto: El Salvador ha sido, es y será un pueblo laborioso, que sabe enfrentar con entereza sus dificultades. La suma de los esfuerzos de cada hombre y mujer honrados es la principal riqueza de este país.

Con este Informe entregamos una herramienta que ofrece un diagnóstico, un nuevo enfoque sobre la política pública y una propuesta de medidas clave para que la sociedad salvadoreña avance por el camino del bienestar.

Agradezco calurosamente a las personas e instituciones que han trabajado al lado del PNUD haciendo posible la producción de este documento. De manera especial, a los miembros del Consejo Directivo, un equipo de personas que representa diferentes enfoques de pensamiento, ideas y soluciones, que nos ha acompañado, trabajando duro, sin esperar ninguna retribución económica.

Nuestra gratitud al Gobierno de España, al Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y al Gobierno de Alemania, quienes a través de sus

agencias de cooperación han financiado las investigaciones y la producción de este Informe que hoy dejamos en manos del país.

Por supuesto, nuestro agradecimiento a los salvadoreños y salvadoreñas que prestan aten-

ción y siguen con interés nuestros informes sobre desarrollo humano, irradiando entusiasmo y esperanza al interior de sus instituciones, centro de estudios, organizaciones civiles y sus propias familias.



Roberto Valent

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

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

Agradecimientos

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*, es el producto del esfuerzo y el aporte de numerosas personas.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a las siguientes personas, quienes proporcionaron información y atendieron diversas entrevistas: Samuel Hernández (DIGESTYC); Fernando Guerrero, Armando Figueroa, Julio Landaverde (MINED); Helga Cuéllar (FUSADES); Joaquín Samayoa (FEPADE); Carolina Dreikorn, Silvia Vides, Marcela Smutt, Claudia Morales, Marina LoGiudice, Aura Majano, Rafael Viale, José David Pérez, Sergio Aguiñada (PNUD); Aída Funes (INJUVE); Francisco Rodríguez (MARN); Hilario Ortiz (Biblioteca del BCR); Héctor Dada Hirezi, Alfredo Martínez Moreno, René Fortín Magaña, Enrique Borgo Bustamante, Abraham Rodríguez, Roberto Nieto Lovo, Federico Huguet, Mario Antonio Ruiz Ramírez, Nelson Zárate, Beatriz de Ortiz, Sandra de Meléndez, Emma de Benítez y Josefa Viegas.

Agradecemos al Centro Emprendedor de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) por el levantamiento de la encuesta nacional de movilidad social, realizada en el marco del presente informe

Por compartir en diversos grupos focales sus percepciones sobre desarrollo humano en El Salvador, agradecemos a: Diego Carranza, Verónica

Montes, Gabriel Zura, Francisco Napoleón, Edwin Ramírez, Juan Pablo Pérez, Boris Enríquez, Katia Ticas, Gustavo Martínez, José Javier Hernández, Juan Antonio Hernández, Sarahí Molina, Francisco Quijano, María Magdalena Mármol, Sonia Elizabeth Hernández, Sandra Alicia Sorto, Miguel Ángel Vásquez, Jaime Ernesto Ávalos, Stephanie Yamileth Corado, Cristina García Castro, Roxana Portillo, Luis Rubén González, Carlos Cortez Tejada, Juan Alberto Flores, Valerik Avelar Catiwo, Guillermo Pacas, Jonathan Adonay, Lorenzo Mónico, Reynaldo Jorge, Ingrid Martínez, Carlos Roberto Martínez Elías, Yanci Carolina Beltrán, Milagro Isabel Chúe, Alexia Jiménez, Ana Marcela Merino, Alejandra Valiente, Gabriela Alfonso, Fernando Chahín, Mariela Gutiérrez, Carlos Romero, Juan Chamorro, Javier Monterrosa, Miranda Montenegro, Javier Ernesto Morán Lemus, Diana Zamora, Raquel León, Soraya Hasbún, Fernando Magaña, Carlos Lobo, Gabriela Interiano, Enrique Walsh, Daniel Ulises Orantes, Joselyn Azucena Hernández, Kevin Alexander Villalta, Erika González Ortiz, Carmen Elena Martínez, Marisela Beatriz Flores, Miguel Ángel Soriano, Emerson Jonás Ulloa, Juan José Amaya, Evelyn Arévalo, Edda Rodríguez, Kevin Bladimir Majano Flores, Melisa Fabiola Pérez Vanegas, Douglas Adonay Guevara Canales, Santos Pedro Ortiz

Gómez, Glenda Azucena Argueta, Juan Antonio Ortiz, Ronald Humberto Argueta Claros, Rubia Elizabeth Argueta, Lilian Mercedes Chicas, Alexis Eduardo Argueta, Wilmer Alfonso Hernández, Belkis Jazmín Amaya, José Frank Ramírez, Donatila Argueta Amaya, Máximo de Jesús Ventura, Wendy Yamileth Gutiérrez, Rubia Griselda Dubón Martínez, Stefany Lisseth Osorio, Santiago Alfonso Reyes, René Vásquez Hernández, Maricela del Carmen Portillo, José Mártir Durán Gavidia, Lidia Beatriz Cerén Espinoza, Sonia Isabel Moreno Benavides, José Wilfredo Guillén Reyes, José Apolonio Chávez Castro, Melani de los Ángeles Pérez Peña, Nery Figueroa, José Nicolás Bermúdez Cortez, Karina Idalia García Romero, Aleida Vanessa Vásquez Aparrero, Nelson Orlando Jaimes Martínez, Débora Herminia Trejo García, Edgar Isaac Aparicio López, Marvin Adonay Montoya Amaya, Stefany Elisa Hernández Parada, Rocío Contreras, Mónica Gabriela Alfaro Castaneda, Ana Graciela Arévalo Ayala, Stephanie Judith Alfaro Ramírez, Fernando José Álvarez Quinteros, Ernesto José Alvarado Campos, Yamileth de los Ángeles Albanes Leiva, Rodrigo Manuel Cornejo Platero, Carlos Antonio Cativo Argueta, Brenda Cecilia Zepeda, Ana Silvia de Bautista, María Elena Romero, Alba del Carmen Saravia, Hilza Alvarado de Linares, Sonia Chávez, Vivian Pérez, Dinora de Contreras, Patricia Maribel Vásquez, Carlos Arturo Chévez, Katherine Andrade, Kelly Elizabeth Guevara, Juan Carlos Ibarra, Saraí Raquel Guillén, Daniel Alfaro, Omar Huevo, José Antonio Palacios, José Mario Martínez, Karla Marielos Hernández, Ma-

ría Eugenia Avelar Lemus, Kevin Andrés Chévez, José Efraín Garay Fuentes, Fernando Barillas, Morena de Kfratf, Brenda Lorena de Paula, Reyna Elizabeth Cuéllar, Zulma Martínez, Lidia Hernández, Glenda Contreras de Góchez y Rosa del Carmen López.

Por el apoyo brindado en la realización de distintas tareas de investigación, agradecemos a: David Salvador Cruz Mejía, Margarita Barrientos, David López, Álvaro Salamanca, Sandra Criollo, Tatiana Ganuza, Gabriela Lucha, Néstor Hernández, Verónica Rivas, Carlos Guillermo Navarrete Echeverría, Edgardo Antonio Durán Lara, Wendy Maricela Zometa Meza, Gloria Marina Morán, María Isabel López, Jaime David Ayala Retana, Walter Alexander Luna Ochoa, Henry Antonio Martínez Avilés, Jonathan Ovidio Martínez García, Carlos José Moreno Rivas, Eduardo José Rivas Vásquez, Claudia Fátima Santamaría Portillo, Emma Alfaro Martínez, Natalia Gabriela Serrano Ascencio, Andrea Nathaly Ayala Aguiluz, Fabio César Rodríguez Ortega, José Carlos Sánchez Quintanilla, Diana Marcela Barillas Lemus, Isamaría Mercedes Avelar Berganza, Joselyn Beatriz Flores Santos, Enrique Antonio Torruella Pineda y Susana Gabriela Pacheco Puentes.

Agradecemos a José Pineda, investigador senior de la oficina del Informe sobre Desarrollo Humano de PNUD New York, a George Molina y Alfredo González, economista jefe y especialista de programa respectivamente, ambos del Buró Regional para América Latina y el Caribe, por su lectura y comentarios al manuscrito de este Informe.

Introducción

Este *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* se entrega al país en un momento idóneo para constituirse en un instrumento de reflexión, tanto para la clase política como para toda la ciudadanía.

El Informe 2013 es, primero que todo, una invitación a la sociedad salvadoreña para que encuentre espacios y mecanismos de diálogo que le permitan discutir y llegar a acuerdos sobre temas fundamentales para el país. En esta lógica, las políticas públicas, llamadas a promover el desarrollo de las personas, son un asunto clave que requieren del concurso ciudadano y además, de una ciudadanía empoderada y responsable de su destino.

En su historia reciente el país hizo sacrificios enormes por conseguir la democracia; sin embargo, el andamiaje social sobre el que esta institucionalidad reposa sigue siendo débil. Para fortalecerlo, deben redoblarse los esfuerzos para ampliar la participación, fomentar la tolerancia y aumentar la confianza, creando un ambiente que favorezca el dialogo ciudadano a todo nivel y que facilite los consensos a nivel político.

Una de las conclusiones del diagnóstico realizado en el Informe es la necesidad de un nuevo acuerdo en materia económico, político y social entre los salvadoreños. Como lo adelantó el PNUD en su Informe del 2010, los distintos modelos de desarrollo y las políticas implementadas en el país no han favorecido

bienestar equitativo para todos los salvadoreños. Así lo dicen las personas y lo confirman las cifras. El Salvador es un país de profundas brechas en oportunidades dónde ni los méritos, ni el esfuerzo son garantías para hacer realidad los proyectos de vida de la mayoría de la población. Por el contrario, las condiciones del hogar en que una persona nace, su sexo, raza y la localidad en que crece o la escuela a la que asiste suelen determinar la trayectoria de una persona.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las causas de este fracaso de la sociedad son diversas. No obstante, el análisis y diagnóstico realizado por este Informe responsabiliza de ello, en buena medida, al enfoque actual de las políticas públicas, por lo que es prioritario conceptualizarlas de manera diferente. Sin embargo, las políticas públicas en democracia son también responsabilidad de la ciudadanía. En el país está ciudadanía ha sido ejercida de manera apática por las mayorías. Es más, el Informe resalta la necesidad de un cambio cultural, de la manera en que los salvadoreños hacemos las cosas en la cotidianidad y en la vida política y económica del país.

El Informe advierte, en primer lugar, la urgencia de que la política coloque, en el corazón de todos sus esfuerzos, el desarrollo de las capacidades de las personas y la construcción de un entorno potenciador para ellas. En segundo lugar, recomienda que se deje de lado la tradicional jerarquía de lo económico

sobre lo social, o viceversa. Las políticas públicas deben idearse en función del rol que juegan con respecto al desarrollo de las capacidades de las personas, y de mejorar el entorno en que se desarrollan y despliegan esas capacidades. En tercer lugar, el Informe postula que para asegurar una integralidad en el diseño de las políticas, es indispensable adoptar un enfoque que vea a la persona como un continuo en desarrollo desde el nacimiento hasta la muerte. El ciclo de vida que va del nacimiento a la adolescencia es fundamental para el desarrollo futuro de las capacidades de la gente. Realizar inversiones importantes en esta etapa sería un giro positivo a la forma en que tradicionalmente se han ejecutado las políticas públicas, que históricamente han destinado mayores cantidades de recursos a la etapa adulta (por ser la más productiva), a pesar de ser un momento tardío para potenciar y desarrollar capacidades.

El Informe identifica tres ámbitos claves en la nueva apuesta por las personas: el hogar, la escuela y el mercado laboral. Así lo dictan la teoría y también las voces de la ciudadanía consultada para este informe. Las personas atestiguan que su bienestar y la calidad de sus oportunidades descansan en estos tres pilares, y el Informe ha diagnosticado en qué medida la política pública ha contribuido, o no, a convertirlos en verdaderos potenciadores de las capacidades de las personas.

El hogar, que, especialmente para las personas en pobreza, se asocia a la vivienda, debería ser el lugar donde se encuentra protección y confort. Es, además, un símbolo de pertenencia social y de dignidad. El Informe da cuenta de las condiciones de pobreza en que aún viven muchos salvadoreños, y, más grave aún, cómo las carencias reducen sus posibilidades futuras de salir adelante.

En cuanto a la escuela, cuando la educación es de calidad constituye un elemento vital para el aseguramiento del bienestar de la sociedad; sin embargo, esta no es la realidad de El Salvador debido a que el sistema educativo no garantiza tres condiciones fundamentales: el aprendizaje efectivo, la calidad docen-

te, y el suministro de los recursos e insumos necesarios. A esta situación se suma la dificultad para lidiar con el contexto de inseguridad que ha agravado la realidad educativa. Todas estas condiciones ocasionan que una gran proporción de la ciudadanía no considere a la educación como parte de un proyecto de largo plazo, y la perciba únicamente como un instrumento para conseguir un buen empleo, algo que en la práctica ocurre cada vez menos.

El mercado laboral justo en el que se tenga trabajo estable es la mayor de las aspiraciones de las personas; sin esto no hay esperanzas de nada y no hay futuro. Sin embargo, el mercado laboral salvadoreño es difícil para la mayoría de la gente, especialmente para aquellos que acumulan carencias en los primeros dos ámbitos. Las condiciones laborales son cada vez más precarias, particularmente para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores en el sector agrícola. El subempleo y la informalidad son una constante histórica en nuestro país y pareciera que desde la política pública no hay una intención clara por revertirla.

Finalmente, el PNUD presenta a la sociedad salvadoreña una propuesta integral e integradora que permite abordar los amplios desafíos del país. Se trata de una propuesta cuya filosofía recoge cambios entre ejes fundamentales e igualmente importantes: lo cultural, lo social y lo económico.

La nueva manera de conceptualizar la política pública que postula este Informe propone que el único fin válido del desarrollo son las personas y el esfuerzo de convertir la sociedad en la que viven en un mejor lugar. Esto impone enormes desafíos a un país que aún se encuentra dividido a nivel subjetivo pero también a nivel objetivo, debido a las enormes brechas que existen entre grupos de la sociedad.

Sin embargo, como reza un proverbio hindú, “la más larga caminata comienza con un paso”. Este Informe quiere contribuir a inspirar ese primer paso que necesita El Salvador: el diálogo franco y sincero entre los diferentes integrantes de la sociedad en busca de imaginar para luego construir un mejor país para todos y todas.

Siglas y acrónimos

ADEPRO: Aplicación y Desarrollo de Servicios Profesionales

AFP: Administradora de fondos de pensiones

AMSS: Área Metropolitana de San Salvador

ANSP: Academia Nacional de Seguridad Pública

ART-PNUD: Programa de Articulación de Redes Territoriales y Temáticas para el Desarrollo Humano del PNUD

BCG: Bacilo de Calmette y Guerin (antituberculosis)

BCR: Banco Central de Reserva

BFA: Banco de Fomento Agropecuario

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAMARASAL: Cámara de Comercio e Industria de El Salvador

CBA: Canasta básica de alimentos

CCR: Corte de Cuentas de la República de El Salvador

CDCS: European Committee for Social Cohesion (Comité Europeo para la Cohesión Social)

CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

CEMLA: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos

CENAP: Centro Nacional de Productividad

CENTREX: Centro de Trámites de Exportación

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CES: Consejo Económico y Social

CIDEHUM: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes

CIP JES: Coordinadora Intersectorial Pro Juventudes de El Salvador

CIUO: Clasificación internacional uniforme de ocupaciones

CNJ: Consejo Nacional de la Judicatura

COAMSS: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador

COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

CONAMYPE: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa

CRG: Consejo Revolucionario de Gobierno

CSJ: Corte Suprema de Justicia

CSR: Comunidades Solidarias Rurales

CSU: Comunidades Solidarias Urbanas

DIGESTYC: Dirección General de Estadística y Censos

DIT: Desarrollo infantil temprano

DUI: Documento único de identidad

ECAP: Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas

ECOS: Equipos comunitarios de salud

EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad

EHPM: Encuesta de hogares de propósitos múltiples

EITP: Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno

EMS 2013: Encuesta de Movilidad Social 2013

ENA: Escuela Nacional de Agricultura

ESEN: Escuela Superior de Economía y Negocios

ETESAL: Empresa Transmisora de El Salvador S. A. de C. V.

FEDECAME: Federación Cafetalera Centroamericana-México

FEDISAL: Fundación para la Educación Integral Salvadoreña

FESAL: Encuesta Nacional de Salud Familiar

FGR: Fiscalía General de la República de El Salvador

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

FM: Fondo Monetario Internacional

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FODES: Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

FONAVIPO: Fondo Nacional de Vivienda Popular

FOSALUD: Fondo Solidario para la Salud

FSV: Fondo Social para la Vivienda

FUNDAUNGO: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)

GESAL: Geotérmica Salvadoreña

ICR: Instituto de Colonización Rural

IDH-D: Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad

IED: Inversión extranjera directa

ILO: Internatioal Labour Organization (Organización Internacional del Trabajo)

INB: Ingreso nacional bruto

INCAFE: Instituto Nacional del Café

INE: Inversiones Energéticas S. A.

INPEP: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos

INSAFI: Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial

INSAFOP: Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción

INSAFORP: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

IPC: Índice de precios al consumidor

IRA: Instituto Regulador de Abastecimientos

IRCA: Instituto Regulador de Cereales y Abastecimiento

ISDEMU: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social

ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano

IUDOP: Instituto Universitario de Opinión Pública

IVU: Instituto de Vivienda Urbana

LAPOP: Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)

LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MEGATEC: Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico

MERCOMUN: Mercado Común Centroamericano

MINEC: Ministerio de Economía

MINED: Ministerio de Educación

MINSAL: Ministerio de Salud

Mipymes: Micro, pequeñas y medianas empresas

MISI: Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

MTPS: Ministerio de Trabajo y Previsión Social

MUSYGES: Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

ORMUSA: Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz

PAES: Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media

PAESITA: Prueba de Evaluación de Logros de Aprendizaje en Educación Básica
PAPEP: Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PDC: Partido Demócrata Cristiano
PDP: Programa de Desarrollo de Proveedores
PEA: Población económicamente activa
PET: Población en edad de trabajar
PIB: Producto interno bruto
PNC: Policía Nacional Civil
PNDINA: Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA: Paridad de poder adquisitivo
PREAL: Programa Regional del Empleo para América Latina
PREALC: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PROHECO: Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PROINNOVA-FUSADES: Promoción de la Innovación Tecnológica de la PYME
PRONADE: Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
PTF: Productividad total de los factores de producción
RIISS: Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud

SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIBASI: Sistema Básico de Salud Integral
SINEA: Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes
SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SNU: Sistema de Naciones Unidas
SPSU: Sistema de Protección Social Universal
STP: Secretaría Técnica de la Presidencia
TCM: Transferencias monetarias condicionadas
TEG: Tribunal de Ética Gubernamental
TIMMS: Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
TMC: Transferencias monetarias condicionadas
TSC: Tribunal de Servicio Civil
TSE: Tribunal Supremo Electoral
UE: Unión Europea
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF: United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UNO: Unión Nacional Opositora
UNODC: United Nations Office on Drug and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Glosario

Autoritarismo

Modalidad del ejercicio del poder que impone la voluntad de quien lo ejerce, en ausencia de un consenso construido de forma participativa. El autoritarismo origina un orden social opresivo y carente de libertad y autonomía. Como consecuencia, obstaculiza el tránsito a una sociedad plenamente democrática y, por ende, deliberativa, tolerante y cohesionada. Suele visibilizarse en el ámbito político, pero no se reduce a éste.

Bienestar

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

Cadena de valor

Conjunto amplio de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, sus diferentes fases de producción, hasta la entrega a consumidores finales y la disposición después de su uso.

Canasta básica de alimentos (CBA)

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

Capacidades (capabilities)

Elementos fundamentales de la calidad de vida de las personas que hacen referencia a lo que cada individuo es capaz de hacer y ser. Constituyen, en esencia, un conjunto de oportunidades, usualmente interrelacionadas, para elegir y actuar en libertad; oportunidades que toman en cuenta las habilidades de las personas, pero de forma combinada con el entorno político, social, económico y ambiental.

Capacidades combinadas

Oportunidades que tienen las personas de funcionar en la sociedad, por medio del ejercicio de sus capacidades internas. Es decir, son aquellas capacidades internas que efectivamente se utilizan y despliegan en un entorno dado para el logro del bienestar. Constituyen un potencial para hacer.

Capacidades innatas

Rasgos, facultades y características individuales con las que una persona nace (por ejemplo, la inteligencia) y que constituyen la base para un desarrollo y entrenamiento posterior.

Capacidades internas

Características individuales de las personas que son el resultado de la educación y el entrenamiento.

Es decir, son aquellas capacidades innatas que han sido estimuladas y desarrolladas en los entornos familiares, sociales, económicos o políticos. Constituyen el potencial para ser.

Capital cultural

Conjunto de conocimientos, habilidades y otras cualificaciones educativas e intelectuales que condicionan la posición que una persona tiene en la sociedad. Es el resultado de los procesos de crianza y formación en los ámbitos familiares y escolares. Puede ser de tres tipos: encarnado o heredado, que se refiere a aquel que se aprehende por medio de los procesos de socialización; objetivado, cuando se transmite a través de la posesión o intercambio de bienes culturales; o institucionalizado, cuando presenta algún respaldo institucional (educativo, principalmente). El capital cultural se constituye en un instrumento de poder para el individuo y determina las oportunidades para la movilidad social.

Capital social

Patrimonio simbólico de una sociedad relativo a las redes y lazos sociales de confianza y solidaridad, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar las bases de reciprocidad.

Capitalismo clientelista

Forma de capitalismo en el que el éxito de los negocios se logra a través de vínculos directos con los funcionarios del Estado. En inglés, conocido como “crony capitalism”.

Casta

Sistema de estratificación social al que se pertenece solo a través del nacimiento y se caracteriza por tener un sistema sólido, rígido e inmóvil. Ejemplos conocidos de sistemas de castas son: la nobleza medieval, los establecidos en la India o durante la colonia española en América y Filipinas, y el sistema del Apartheid de Sudáfrica.

Ciclo de vida

Enfoque para analizar y diseñar políticas públicas que reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diversas etapas de desarrollo físico y psico-social. Este enfoque supone que las personas están expuestas y enfrentan distintas necesidades y riesgos a lo largo de estas etapas (pre y perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez). Desde la política pública, las diferentes necesidades y riesgos deben abordarse para asegurar la plena realización de las capacidades de las personas y la expansión de sus libertades.

Ciudadanía

Pertenencia a una determinada comunidad política organizada que otorga una serie de derechos y obligaciones a sus miembros, los cuales deben ser respetados. Entre aquellos puede citarse el derecho al voto, a elegir a las autoridades que se consideren pertinentes, a participar de cualquier bien que se derive de la participación comunitaria. En contrapartida, los ciudadanos deben cumplir con obligaciones tales como el pago de impuestos, cumplimiento de las leyes, etc.

Clientelismo

Forma de relación social alternativa para acceder al poder y a los recursos económicos e incidir en la política que se caracteriza por el intercambio extraoficial de favores. Su naturaleza instrumental surge de la evidente desigualdad de poder entre las partes. Este tipo de relación provoca ineficiencias en el efecto distributivo de las políticas públicas, y constituye a la larga un obstáculo para la consolidación de las instituciones y la ciudadanía.

Cohesión social

Capacidad de la sociedad para asegurar a largo plazo el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana con el

debido respeto a la diversidad, la autonomía personal y colectiva, y la participación responsable. La cohesión social supone y facilita el logro de consensos entre la ciudadanía, las fuerzas sociales, económicas y políticas y el gobierno, basados en la justicia social, el respeto al estado de derecho y la primacía de los intereses generales sobre los particulares. Supone también el establecimiento de puentes de comunicación para sobrepasar las diferencias.

Crimen organizado

Grupo de tres o más personas conformado de manera concertada cuyo fin es cometer delitos sancionables con pena privativa de libertad o con una pena más severa, para obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Los delitos cometidos pueden constituir o no un fin en sí mismos; o bien, servir como un medio de obtener beneficios patrimoniales o de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública.

Criollo

Término empleado desde la época de la colonización de América para designar a los nacidos en el continente americano, pero de padres españoles. A mediados del siglo XVII, los criollos de las colonias españolas controlaban gran parte del comercio y de la propiedad agraria, gozaban de gran poder económico y consideración social. Sin embargo, carecían de acceso a los principales cargos políticos, que estaban destinados únicamente a los nacidos en España.

Déficit habitacional

Carencia de una vivienda digna por cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El primero se refiere a la demanda potencial de viviendas nuevas e incluye aquellas que deben ser

reemplazadas en su totalidad porque no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad. El segundo se refiere a aquellas viviendas que tienen carencias en sus componentes estructurales, de servicios básicos o en sus condiciones de uso y entorno ambiental.

Democracia

Régimen político en el cual las decisiones que afectan a una nación son adoptadas de manera colectiva por los ciudadanos mediante mecanismos de participación directa o indirecta. Se pueden distinguir varios tipos y niveles de democracia, pero se destacan los siguientes elementos básicos: la existencia de elecciones libres, abiertas y competitivas, la posibilidad de la alternancia en el poder, la existencia de un sufragio universal adulto y la garantía de ciertos derechos civiles tradicionales, como la libertad de expresión, la libertad de organización y el debido proceso. En un sentido más amplio, comprende el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, el apego al Estado de derecho, la independencia de los poderes del Estado y el establecimiento de reglas claras para acceder al poder.

Desarrollo humano

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

Desarrollo infantil temprano (DIT)

Concepto que alude al bienestar de la niñez en su primera etapa de vida y el proceso de desarrollo de capacidades básicas, que implican cuatro dimensiones interrelacionadas del desarrollo cognitivo, socioemocional, lingüístico y físico.

Desempleo

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

Desplazamiento forzado

Desplazamiento que puede ser individual o colectivo, dentro o fuera de las fronteras del país, motivado por peligros inminentes o latentes de la vida de las personas, su integridad física, su libertad o su seguridad. De esta manera las personas se ven presionadas u obligadas a cambiar su lugar de residencia, su lugar de trabajo o su principal actividad económica. La amenaza puede provenir directamente de un conflicto armado, o en el caso de El Salvador, por la violencia generalizada.

Discriminación

Acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades, a partir de criterios determinados que, entre otros, pueden ser edad, sexo, raza, color de piel, nivel de estudios, nivel social, conocimientos, riqueza, orientación sexual, etc.

Dominio territorial

Control de un territorio por parte de grupos delictivos que implica la complicidad social, la sustitución del Estado, el poder intimidatorio, la interconexión global y el refuerzo a la cultura delictiva en detrimento de las libertades de la población no afiliada a los mismos.

Economía informal

Actividad económica que, por razones de elusión fiscal o de control meramente administrativo, permanece oculta. Ejemplos de la misma son el trabajo doméstico no declarado, las ventas ambulantes, etc.

Educación ciudadana y cívica

Principios y valores a través de los cuales se crean las bases de la unidad social, que son fundamenta-

les para la creación de la conciencia de una identidad nacional y la cohesión social.

Eficacia política interna

Se refiere a la percepción que tienen los individuos sobre sus propias capacidades de afectar o incidir en la vida pública.

Elección trágica

Decisión difícil, concebida como la última opción, la de los desesperados, en el sentido de que se adopta cuando ya no hay más alternativas.

Élite

Minoría selecta y destacada en un ámbito social o en una actividad que goza de un estatus superior al resto de las personas de dicha sociedad. Su existencia es posible debido a la desigualdad social y a la creciente diferenciación de la sociedad.

Emigración

Abandono del lugar de origen para establecerse en otro país o región.

Empoderamiento

Principio del desarrollo humano que se refiere a la capacidad y el poder que tienen las personas de participar activamente en los procesos de desarrollo, de modo que puedan ejercer sus opciones en libertad e influir en las decisiones que afectan sus vidas. Presupone un entorno político democrático, pero también inversiones en educación y salud, así como la equiparación en las condiciones de acceso a activos productivos.

Emprendimiento

Acción de iniciar una empresa, ya sea asumiendo la creación de un nuevo negocio o la promoción del desarrollo y el crecimiento de uno ya existente. Supone esfuerzos individuales o colectivos en la organización y administración de las actividades necesarias para el funcionamiento

del negocio, la innovación en los mecanismos para ponerlo en marcha y la gestión de los riesgos financieros u operativos que dicha práctica conlleva.

Enfoque de capacidades (Capability approach)

Marco normativo para la evaluación del bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y la formulación de propuestas para el cambio social. La principal característica del enfoque es su énfasis en aquello que la gente es capaz de ser y hacer, es decir, en la libertad de las personas para llevar una vida que valoran.

Enfoque de desarrollo de capacidades (Capacity development)

Busca fortalecer las capacidades de los sectores públicos y privados para apoyar —de manera efectiva y sostenible— el logro de los objetivos de desarrollo trazados por los países. El enfoque de desarrollo de capacidades no sólo se utiliza para comprender aquellos obstáculos que impiden a los países alcanzar el desarrollo, también se concentra en la realización de intervenciones para mejorar las habilidades requeridas para lograr estos resultados. El enfoque de desarrollo de capacidades no es equivalente o sinónimo del enfoque de capacidades.

Escuela pública de calidad

Institución educativa estatal capaz de proporcionar las bases para que las personas sean agentes de su propio desarrollo, se formen en valores constructivos y adquieran la información y las habilidades que les amplíen sus opciones de vida.

Esperanza de vida al nacer

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

Estimulación temprana

Técnicas educativas especiales empleadas en niños a fin de desarrollar capacidades y habilidades en la primera infancia, corregir trastornos en su desarrollo o para estimular capacidades compensadoras.

Estratificación social

Conformación de grupos de acuerdo a criterios establecidos y reconocidos socialmente. Da cuenta de la desigualdad estructurada e institucionalizada de una sociedad en la distribución de los bienes y atributos socialmente valorados. Formas de estratificación social son las castas, estamentos y clases sociales.

Extorsión

Delito consistente en obligar a otro, mediante violencia o intimidación, a realizar una acción o llevar a cabo un negocio. En ocasiones supone el pago de una "renta", consistente en una cuota impuesta a fin de permitir a los comercios o servicios poder seguir operando o evadir amenazas contra su personal en territorios o comunidades controlados por la delincuencia o el crimen organizado.

Factor de conversión

Elemento transformador de las capacidades de las personas que busca potenciar el desarrollo humano y favorecer la construcción de un proyecto de vida valioso. Los factores de conversión pueden ser de tipo personal, social o ambiental. Las políticas públicas y las normas sociales son ejemplos de factores sociales de conversión.

Género

Construcción cultural de un conjunto de roles y valores, correspondientes a uno y otro sexo, que enfatiza sus dimensiones histórica y social. Se diferencia del concepto de "sexo", condición biológica que distingue a mujeres y hombres. Las relaciones sociales de género son las formas (subjetivas y materiales) en que se definen los

derechos, las responsabilidades y las identidades de hombres y mujeres. Constituye un principio organizativo fundamental de las sociedades y de los procesos de producción y reproducción, consumo y distribución.

Grupos de interés

Conjunto de personas o entidades privadas, organizadas en función de un interés común, el cual buscan defender, dar a conocer o negociar con otros actores sociales, pero desde una posición externa a la política, por lo que su incidencia es siempre indirecta. Estos pueden ser sindicatos, organizaciones patronales, grandes empresas, asociaciones de profesionales, organizaciones no gubernamentales, etc.

Herencia de oportunidades

Término que hace referencia a la transmisión intergeneracional de oportunidades para lograr el bienestar. Supone que las oportunidades a las que una persona tiene acceso a lo largo de su vida son condicionadas por las oportunidades que tuvieron sus progenitores o por las características de aquellos responsables de su cuidado durante la niñez. Estos antecedentes pueden actuar como potenciadores u obstáculos para el desarrollo humano. Por ejemplo, la pobreza, la malnutrición y el déficit de estimulación temprana pueden ser condiciones que “heredan” las familias y que limitan desde temprano el desarrollo de las capacidades innatas, internas y combinadas de las personas.

Hogar

El espacio en que la persona se cría y que va más allá de la casa material. Supone el acceso a una vivienda digna con servicios básicos, salud y nutrición balanceada, pero también la posibilidad de un cuidado adecuado de niñas y niños (que se relaciona, a su vez, con las condiciones educativas de los padres o cuidadores). Es el gran potenciador de las capacidades.

Identidad

Es un "yo propio" que diferencia a las personas pero que al mismo tiempo brinda una referencia, común que las hace miembros de una misma comunidad humana. La identidad se construye socialmente en torno a múltiples atributos o dimensiones que interactúan entre sí, para configurar la posición que una persona ocupa en la sociedad. En un plano colectivo, los elementos comunes de identidad sirven para crear vínculos con otros seres humanos, que pueden facilitar la construcción de sociedades cohesionadas.

Igualdad

Principio del desarrollo humano que hace referencia a un derecho individual y colectivo, que se fundamenta en la universalidad del valor de la vida humana, pero también en el reconocimiento de las diferencias y la diversidad como parte intrínseca de la esencia humana. La igualdad supone la no discriminación, la autonomía y la libertad. Implica igualdad de oportunidades, trato justo y respeto.

Igualdad de oportunidades

Forma de justicia social en el que las personas tienen los mismos derechos políticos y civiles y poseen las mismas posibilidades de acceder al bienestar social. Lograr la igualdad de oportunidades exige que las sociedades reestructuren el poder en términos de la distribución de activos productivos e ingresos, la eliminación de barreras y la equiparación de oportunidades de acceso a mercados, sistemas e instituciones.

Imaginario social

Conjunto de representaciones de orden social con las cuales los individuos miran, clasifican, ordenan e interpretan su entorno. Comprende, entre otros, costumbres, valores, prácticas y razonamientos que existen en una sociedad. Tiene un carácter histórico y se manifiesta a través del lenguaje y las prácticas e interacciones sociales. Usualmente es

usado como sinónimo de mentalidad, cosmovisión, conciencia colectiva o ideología.

Índice de desarrollo humano

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

Indígena

Originario del país de que se trata. Relativo a un pueblo que es considerado habitante primitivo del territorio en que vive.

Ladino

Término utilizado en América Central para referirse a la población mestiza o hispanizada. Surgió durante la Colonia a fin de definir la población hispanohablante que no formaba parte de la élite peninsular y criolla, y que por haber adoptado el idioma y costumbres de la misma, tampoco pertenecía a la población indígena.

Libertad

Capacidad del ser humano para obrar según su voluntad y para responsabilizarse por sus actos.

Machismo

Forma de concebir el mundo en la que predomina la creencia de la superioridad del hombre con respecto a la mujer. El machismo promueve la negación o desvalorización de las mujeres como sujetos; refuerza la subordinación de ellas por medio de estereotipos que destacan atributos masculinos de racionalidad, fuerza y virilidad, en contraste con atributos femeninos de emotividad, debilidad

y pasividad; atribuye las diferencias percibidas entre hombres y mujeres a un determinismo biológico que enfatiza la sublimación de la virginidad, la función reproductiva y el rol maternal de la mujer; supedita la realización del proyecto de vida de la mujer al proyecto vital del hombre.

Meritocracia

Forma de organización social en la que la asignación de puestos y responsabilidades se realiza con base al mérito y en la cual predominan los valores asociados a la capacidad individual, lo cual proporciona mayor eficiencia, dado que las distinciones no se hacen por sexo o raza ni por riqueza o posición social.

Mestizo

Término aplicado para referirse al hijo o hija de un padre o madre de raza "blanca" y una madre o padre de raza "amerindia". Se aplica también a la persona que ha nacido de padres de diferente raza. El término fue parte de un sistema racista de estratificación social implementado en las colonias americanas que con el paso de los años ha llegado a naturalizarse, sin que su uso implique discriminación.

Modelo agroexportador

Sistema económico basado en la producción de materias primas agrícolas y su exportación a países industrializados, principalmente a Europa.

Modelo de desarrollo

Esquema trazado a fin de promover el progreso de un pueblo. Es el marco de referencia al cual deben ceñirse los encargados de elaborar las políticas públicas de un país.

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

Estrategia o modelo económico que pretendía promover el desarrollo a partir de la industrialización. Dado el contexto de relaciones comerciales a nivel

internacional, el proceso de industrialización requeriría la gradual sustitución de bienes importados por bienes producidos localmente. El modelo se fundamentaba en el progreso técnico como premisa, impulsaba políticas industriales activas y políticas comerciales proteccionistas en forma de aranceles diferenciados a cierto tipo de bienes importados.

Modelo de promoción de exportaciones

Estrategia de desarrollo económico consistente en estimular la producción de bienes manufacturados para su exportación. Se basa en fuertes inversiones públicas en infraestructura y en educación, mismas que ofrecen los servicios y la mano de obra calificada para reducir los costos de la producción nacional. Se complementa, además, con una política comercial abierta que permite importar materias primas y alimentos al más bajo costo posible. Los gobiernos suelen ofrecer incentivos que incluyen desgravámenes, subsidios y compensaciones diversas.

Movilidad ocupacional

Cambios que pueden producirse en la vida ocupacional de un individuo, tales como cambio de lugar de trabajo, de empleador, de posición, de rama de actividad económica, etc.

Movilidad social

Movimientos o desplazamientos que llevan a cabo los individuos, las familias o los grupos dentro de un determinado sistema socioeconómico. Estos desplazamientos pueden ser verticales, desde la perspectiva de los ingresos, permitiendo que las personas cambien de clase social o bien, tratarse de desplazamientos horizontales, es decir, cambios en el estatus social, estado civil, nivel educativo, entre otros.

Nini

Neologismo procedente de la expresión «ni estudia ni trabaja», sirve para nombrar a un sector de la

población que no se encuentra trabajando ni estudiando, compuesto mayoritariamente por jóvenes. Si bien originalmente se utilizó para aludir a jóvenes que por decisión propia ni estudiaban ni trabajaban, en la actualidad se emplea para referirse a los que han finalizado sus estudios y no encuentran trabajo por falta de oportunidades laborales. En el marco de este informe, comprende a aquellos jóvenes entre los 16 y los 25 años que no estudian ni trabajan; en este último caso, pueden encontrarse inactivos y no buscar empleo, o bien, buscar empleo y no encontrarlo.

Ocupación

Conjunto de empleos cuyas principales tareas y cometidos se caracterizan por un alto grado de similitud (OIT). Función que se desempeña para ganar el sustento y que, por lo general, requiere conocimientos especializados o la adquisición de ciertas habilidades.

Ocupación plena

Ocurre cuando las personas trabajan 40 horas o más a la semana y perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo establecido.

Pandillas

Agrupaciones, mayoritariamente conformadas por jóvenes, que cuentan con una identidad grupal construida a través de la participación en actos violentos o delictivos, y que ofrecen unos patrones de identificación a sus miembros que les permiten organizar su vida cotidiana. Algunas características asociadas a las pandillas son su organización fluida e inestable y relativa cohesión interna de grupo, así como un fuerte sentido de territorialidad sobre una zona geográfica delimitada.

Patriarcado

Sistema de relaciones entre géneros que favorece a los hombres, asignándoles el control sobre los recursos materiales e ideológicos.

Políticas públicas

Respuestas que da el Estado a las demandas de la sociedad en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Involucra una toma de decisiones y un proceso previo de análisis y de valorización de dichas necesidades. Son el instrumento por medio del cual los Estados —a través de los gobiernos y sus instituciones— pueden abrir los espacios sociales, reducir las brechas de origen y potenciar el desarrollo humano.

Posguerra salvadoreña

Periodo transcurrido a partir de la firma de los acuerdos de paz en enero de 1992 a la fecha. Usualmente se considera que éste no finaliza hasta que se alcance una recuperación económica y una superación de un conjunto de problemas sociales, como puede ser el reabastecimiento normal similar al periodo de guerra y a otros muchos factores relacionados indirectamente que afectan a la superación de la crisis social.

Primera infancia

Etapa de la vida de una persona que va desde el nacimiento hasta los 6 años de edad.

Privación

Carencia o escasez de los bienes materiales o de los conocimientos más elementales, al grado que impida una vida digna y plena.

Productividad

Razón que expresa, en términos económicos, la relación entre el producto y los insumos de producción. Una mayor productividad implica iguales o mayores niveles de producto, con menores o iguales niveles de insumos, respectivamente. En el paradigma del desarrollo humano, la productividad como principio, se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo y uso de las capacidades, y requiere que se promuevan inversiones en las

personas y en la generación de un entorno macroeconómico propicio para que los seres humanos desarrollen al máximo su potencial.

Productividad total de los factores de producción (PTF)

Diferencia existente entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa ponderada de incremento de los factores. Es una medida del efecto de las economías de escala, en la cual la producción total crece más que proporcionalmente al aumentar la cantidad de cada factor productivo.

Producto interno bruto (PIB)

Medida macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país, durante un período determinado de tiempo (normalmente un año). Es usado como una medida del bienestar material de una sociedad.

Prosocial

Cualidad que se atribuye a conductas sociales positivas que, con o sin motivación altruista, son realizadas en beneficio de otras personas o de la sociedad. Este tipo de conductas están condicionadas por factores situacionales e individuales.

Racismo

Acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades, basándose en criterios de étnicos. Dicha segregación implica, por otro lado, la exacerbación o defensa del sentido racial de un grupo étnico, especialmente cuando convive con otro u otros, a fin de establecer un orden jerárquico entre grupos raciales, utilizado para justificar los privilegios o ventajas de las que goza el grupo dominante.

Remesas

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

Sector primario

Sector de la economía que transforma recursos naturales en productos primarios no elaborados, los cuales son utilizados posteriormente como materia prima para la producción industrial. Entre estos se encuentran la minería, la agricultura, la ganadería, la pesca, etc.

Sector secundario

Sector de la economía que transforma la materia prima, extraída o producida por el sector primario, en productos de consumo o productos que serán utilizados en otros ámbitos del sector secundario. Contempla las actividades realizadas por la industria manufacturera, el suministro de electricidad, gas y agua y la construcción.

Sector terciario

Sector de la economía que abarca las actividades relacionadas con los servicios materiales no productores de bienes. Entre estos se encuentran el comercio, el transporte, las comunicaciones y los servicios de intermediación financiera, entre otros.

Sistema de bienestar

Modelo de Estado y de la organización social, según la cual el Estado se encuentra obligado a proveer ciertos servicios o garantías sociales (tales como educación, salud, seguridad y empleo) para mantener un estándar en la calidad de vida de la totalidad de los habitantes de un país.

Sostenibilidad

Principio del desarrollo humano que alude a la posibilidad de preservar la igualdad de oportunidades para todos, ahora y en el futuro, es decir, intra e inter-generacionalmente. Supone, precisamente, la capacidad de mantener un similar nivel de bienestar que asegure las libertades de las personas en un momento actual, sin perjuicio del bienestar de las próximas generaciones.

Subempleo

Situación laboral de una persona que se dedica a cualquier actividad para sobrevivir, porque no puede encontrar un empleo de dedicación plena con protección social e ingresos suficientes, que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. El subempleo puede ser visible (por insuficiencia de horas), o invisible (por insuficiencia de ingresos o por subutilización de competencias).

Subutilización por competencias

Forma de subempleo invisible que caracteriza a quienes llevan a cabo trabajos en los cuales sus competencias no son adecuadamente utilizadas o aprovechadas; es decir, cuando las personas ejercen ocupaciones que requieren habilidades o competencias inferiores a la formación que han recibido. Este tipo de subempleo puede ser reflejo de una inadecuada asignación de los recursos humanos o de un desequilibrio entre el trabajo y otros factores de producción.

Tasa de alfabetización de adultos

Porcentaje de la población de 15 años y mayor que pueden leer y escribir y entender un texto breve y simple sobre su vida cotidiana.

Tasa de mortalidad

Proporción de personas que fallecen respecto al total de la población (usualmente expresada en tanto por mil). Un ejemplo de esta es la tasa de mortalidad infantil.

Tasa de retorno

Medida que muestra cómo los conocimientos y habilidades adquiridos mediante una enseñanza de calidad, se traducen en mayor nivel de productividad y mejores salarios en el mercado laboral.

Tasa de subutilización laboral

Relación que mide, como porcentaje de la población económicamente activa, el volumen de

subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores durante un período determinado. Aritméticamente resulta de la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subempleo nacional.

Trabajo

Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comu-

nidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.

Trabajo decente

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

Índice

Sinopsis

En El Salvador, existen amplias brechas entre las aspiraciones y los logros de las personas en materia de bienestar	3
La trampa del desencanto	5
Las personas han sido un medio para alcanzar riqueza, y no la razón y el sentido del crecimiento y la prosperidad	6
Persisten rasgos culturales que favorecen la desigualdad y obstaculizan el establecimiento de acuerdos	10
La política pública enfrenta desafíos en ámbitos que son cruciales para el desarrollo humano	11
Ámbito 1. Hogar: piedra angular del bienestar.....	11
Ámbito 2. Educación: escuela pública como pilar del desarrollo humano	12
Ámbito 3. Trabajo: el motor para el despliegue de capacidades	13
El fenómeno de las pandillas amenaza el potencial transformador de los ámbitos cruciales para el desarrollo humano.....	14
El país necesita forjar una nueva ciudadanía, fundamentada en los derechos y los deberes tras el bienestar.....	15
Conclusión	16

Sección 1. Repensar la sociedad salvadoreña

Capítulo 1. Transformar la política pública en un factor de cohesión social.....	20
La gente: sus historias	20
La historia de María	20
La historia de Elena	21
La historia de muchos salvadoreños.....	21
La sociedad salvadoreña desde el enfoque de capacidades	22
La sociedad: contrastes entre aspiraciones y logros	27
Las aspiraciones de la gente: estar bien y estar mejor	27
La frustración de las aspiraciones.....	30

El pasado: la explicación de las falencias.....	33
Origen étnico.....	33
Género.....	34
Poder económico urbano.....	35
El presente: transformar la política pública.....	36
Política pública y cohesión social.....	36
Igualdad de oportunidades, movilidad social y cohesión social.....	36

Sección 2. Viviendo en desigualdad: cultura e historia socioeconómica

Capítulo 2. Divide y perderás: la cultura como obstáculo para el bienestar.....	48
Identidades diversas o identidades encontradas.....	49
Racismo.....	49
Machismo y patriarcado.....	52
Poder e identidades políticas.....	59
Autoritarismo y clientelismo.....	59
¿Qué es ser salvadoreño?.....	58
Desafíos de la democracia en la búsqueda de consensos.....	60
Capítulo 3. ¿Por qué en El Salvador no se han desarrollado igualitariamente las personas?.....	63
Tres modelos: ¿ninguna visión de desarrollo centrada en la gente.....	64
Modelo agroexportador: desigualdad para el enriquecimiento.....	64
Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: igualdad ante la ley.....	67
Modelo de consumista promoción de importaciones y exportación de mano de obra: la gente al servicio del desarrollo económico.....	68
Tres modelos: políticas y principales apuestas desde el gasto fiscal.....	70
Modelo agroexportador: la prosperidad de una élite.....	70
Modelo de industrialización y sustitución de importaciones: modernización de la economía.....	78
Modelo de consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: una economía globalizada.....	87
Balance histórico: ¿se han desarrollado las capacidades de la gente.....	99
Resultado 1: Progresos insuficientes en desarrollo humano.....	100
Resultado 2: Escasa capacidad para crear trabajo decente.....	102
Resultado 3: Baja productividad y salarios mínimos reales decrecientes.....	103
Resultado 4: Elevados niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.....	104
Resultado 5: Crecimiento lento, inestable y sustentado en bajos niveles de ahorro e inversión.....	106
Resultado 6: Finanzas públicas frágiles.....	108

Sección 3. Política pública para el desarrollo de capacidades: encuentros y desencantos

Capítulo 4. Un hogar digno: pilar para la igualdad de oportunidades.....	117
Igualdad de oportunidades, capacidades y política social.....	118
El primer ciclo de vida: etapa crucial para construir una sociedad con igualdad de oportunidades.....	121

Nacer en El Salvador: ¿cimentando capacidades o inequidades?	122
Las niñas y los niños reciben una herencia precaria y desigual	122
Desarrollo de capacidades en el primer ciclo de vida: un protagonismo desigual	129
Riesgos en el primer ciclo de vida y su impacto en la formación y la acumulación de capacidades.....	134
Conclusión.....	136
Capítulo 5. La educación salvadoreña frente al desafío de la escuela pública de calidad	138
Educación: en busca de un sentido del “nosotros”	139
La construcción de un sistema sin filosofía de cohesión	139
Los 80: secuelas del conflicto armado en el sistema educativo.....	141
Los 90: una reforma consensuada pero que no se profundiza.....	142
Un sistema educativo público que no es opción de todos y todas	142
La calidad de la docencia: la política ausente	143
Un problema con raíces históricas.....	143
Límite de la calidad del sistema educativo	145
La tríada de la educación transformadora: calidad, retención y pertinencia.....	150
La calidad del aprendizaje.....	150
Deserción versus permanencia escolar	154
La pertinencia de la educación: el vínculo esquivo con el mercado laboral	159
El financiamiento de la educación en el país	168
Capítulo 6. ¿Es el trabajo un potenciador del bienestar de las salvadoreñas y los salvadoreños?.....	167
La visión del trabajo en la sociedad salvadoreña: de la instrumentación al reconocimiento	168
Trabajadoras y trabajadores: ¿objetos o sujetos de política pública?	168
Del dicho al hecho: ¿igualdad y universalidad de derechos laborales?.....	171
Generar oportunidades de trabajo: ¿al margen o al centro de la política pública?	172
Trabajo: libertad de ser y hacer, ¿para quién?	174
A puerta casi cerrada: juventud estancada	174
Es mejor prevenir que lamentar: cerrar brechas y abrir puertas	176
Más mujeres trabajando: avances a paso lento.....	177
Más allá de la igualdad: participación de las mujeres, desarrollo de capacidades y bienestar	179
Trabajo mal remunerado y sin derechos: el perjuicio de tolerar la precariedad laboral.....	181
La persistencia de la pobreza en el trabajo del agro.....	181
Distorsiones del trabajo en el agro.....	183
El trabajo informal y la violación de un derecho constitucional.....	185
Sobrevivir o crecer en la informalidad	187
Dar el primer paso: desmitificar la informalidad.....	189
¿Se están aprovechando las potencialidades de la gente?.....	192
Posicionar el trabajo en el centro de la política pública	196

Sección 4: Desaprovechar la riqueza: emigración y violencia

Capítulo 7. Emigración: la búsqueda de oportunidades en otra parte.....	206
La emigración en cifras	207
Emigrar desde la pobreza.....	208
Emigrar a pesar de los privilegios.....	211
Capítulo 8. Pandillas: el resultado extremo de una sociedad sin oportunidades.....	214
La gravedad del problema de pandillas	215
Afiliación: ¿quién está en riesgo de entrar a una pandilla?.....	216
Pandillas y sociedad.....	219
La alteración de la familia.....	220
La escuela en riesgo.....	221
Las distorsiones generadas en el mercado laboral.....	225
La adaptación de las comunidades al fenómeno pandilleril	226

Propuesta

I. Principios para el diseño y formulación de la política pública transformadora	232
Vinculación indisoluble de lo económico, lo social y lo político	232
Concepción de las políticas desde un enfoque de ciclo de vida: lo preventivo sobre lo remedial	233
Centrar la atención en el hogar digno, la educación de calidad, el trabajo decente y el ejercicio de la ciudadanía	234
Una nueva relación de géneros: la mujer socia y protagonista del desarrollo	234
Un contrato generacional basado en el ahorro, la solidaridad y el compromiso con el trabajo.....	235
Evaluar el impacto de las políticas con criterio de costo-beneficio y con perspectiva de largo plazo.....	236
Un servicio público de excelencia para la ejecución de las políticas de desarrollo	237
Las políticas deben contribuir a fortalecer las instituciones para luego apoyarse en ellas.....	237
II. Orientación y líneas de acción de la política pública transformadora	238
1. La necesidad de construir un nuevo ciudadano y ciudadana	238
El rol de la política cultural transformadora.....	238
Cambios profundos en la manera de ser y hacer	239
2: La inversión oportuna para asegurar una herencia de oportunidades.....	241
El rol de la política social productiva	241
La transformación del hogar: el derecho a un hábitat digno	241
Una prioridad de país: la eliminación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.....	243
Oportunidades equitativas por medio de la educación de calidad	247
Una prioridad de país: El pacto por la educación.....	248
3. Una nueva economía: justa y productiva	251
El rol de la política económica inclusiva.....	251

Lograr trabajo decente por medio de la competitividad sistémica	251
Prioridades en busca de la competitividad sistémica.....	255
III. El financiamiento del desarrollo	260
Uno de los problemas más serios del país es la comprometida situación fiscal	260
IV. Oportunidades para la implementación de la propuesta	262
Un contexto favorable: demanda de cambio instalada	262
La oportunidad política: una nueva administración pública.....	263
La oportunidad económica: El Salvador cuenta con más recursos económicos que nunca	263
La oportunidad social: El Salvador es un país joven	264
Referencias bibliográficas	265
Anexo metodológico. Resumen / Compendio estadístico.....	279

Índice de cuadros

1.1 Diferencias entre enfoque de capacidades y enfoque de competencias.....	24
3.1 Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño (1971).....	85
3.2 Resumen de las políticas de desprotección y apertura comercial (1989-2013)	89
3.3 Resumen de las políticas de desregulación (1989-2001)	90
3.4 Resumen de las privatizaciones (1990-1999)	91
3.5 Saldo migratorio internacional (1950-2012).....	96
3.6 Descomposición de los determinantes del crecimiento (1950-2012)	103
3.7 Distribución del ingreso (1961-1979).....	104
3.8 Porcentaje de personas en pobreza extrema y relativa (1980-2012)	105
3.9 Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1960-2011)	107
3.10 Balance fiscal como porcentaje del PIB (1970-2009)	108
4.1 Estadísticas relacionadas al desarrollo físico durante la primera infancia (1998-2008)	129
5.1 Tasas de alfabetismo por grupo de edad (1950)	141
5.2 Agrupamiento de los países según calidad de los recursos humanos	146
5.3 Resultados de la PAES por departamento y asignatura (2012)	151
5.4 Retorno promedio según último nivel educativo aprobado por período y grupo de edad (2000-2011 y 2012).....	159
5.5 Dimensiones y variables que afectan la empleabilidad de jóvenes sin educación superior	163
6.1 Trabajo y políticas públicas (1821-2013).....	173
6.2 Tasas de participación específica de mujeres y hombres, por cohortes (1992, 2002 y 2012).....	168
6.3 Participación económica de las mujeres según quintil de ingresos familiares (2012)	169
6.4 Años promedio de escolaridad de la PEA, según condición de ocupación, sexo y grupo de edad (2012).....	195
7.1 Situación comparativa de salvadoreños en Estados Unidos	210

Índice de gráficos

1	Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)	6
1.1	Brechas entre las aspiraciones y los logros de la gente (2012)	31
1.2	Movilidad en condiciones de vivienda: Porcentaje de encuestados que mejoraron respecto de sus 18 años (2013)	38
1.3	Movilidad en nivel educativo: Porcentaje de encuestados con mayor nivel educativo que sus padres (2013)	39
1.4	Movilidad laboral (2013)	42
3.1	Composición del gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del gobierno (1906-1940)	46
3.2	Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)	77
3.3	Precio del café (1945-1960)	78
3.4	Porcentaje del gasto total del gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales (1906-2012)	84
3.5	Gasto en capital humano como porcentaje del gasto total del gobierno (1906-2012)	85
3.6	Esperanza de vida al nacer (1930-2012)	100
3.7	Mortalidad por cada 1000 habitantes (1934-2012)	100
3.8	Porcentaje de hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario (1961-2012)	101
3.9	Tasa de alfabetización de adultos (1930-2012)	101
3.10	Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral (1950-2012)	102
3.11	Índices de salarios mínimos reales (1965-2011)	103
3.12	Tasa de crecimiento del PIB (1921-2011)	106
3.13	Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1951-2011)	107
3.14	Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB (1939-2011)	108
4.1	Porcentaje de menores de 18 años que habitan una vivienda con carencias materiales (2012)	125
4.2	Porcentaje de menores de 18 años que viven en un hogar con privación de acceso a servicios (2012)	126
4.3	Abandono o fallecimiento del padre o la madre antes de los 18 años (2013)	127
4.4	Tasa de escolaridad promedio nacional y por área geográfica (2000-2010)	128
4.5	Mapa de inequidades en torno a la mortalidad infantil (2008)	130
4.6	Porcentaje de encuestados que declaran haber tenido hijos antes de los 18 años (2013)	135
5.1	Examinados y aprobados en prueba ECAP (2001-2011)	148
5.2	Brechas de acceso a internet (2012)	154
5.3	Tasa de matrícula neta según nivel educativo (1998-2012)	156
5.4	Porcentaje de estudiantes desertores en educación básica y media (2007-2011)	157
5.5	Retorno de un año más de educación en el salario por hora (2000-2012)	162
5.6	Gasto en educación de como porcentaje del egreso total del gobierno (1906-2010)	165
6.1	Distribución de ocupados por sector económico, según sexo y condición de pobreza (1992 y 2012)	179
6.2	Actividades realizadas por jóvenes entre 16 y 25 años, según quintil de ingresos del hogar y condición de ocupación de mujeres jefas de hogar o cónyuges de jefe de hogar (2012)	181
6.3	Porcentaje de ocupados en situación de pobreza por sector económico (1992-2012)	182

6.4	Total de ocupados y distribución de la PEA por grupos de edad (2012)	183
6.5	Tasas de informalidad (1998 y 2012)	187
6.6	Distribución de trabajadores por afiliación a la seguridad social y salarios reales (2012)	188
6.7	Estructura de población ocupada por grupo ocupacional (1992 y 2012)	193
6.8	Grado de utilización de competencias de la fuerza laboral (1992 y 2012)	194
7.1	Escolaridad en Estados Unidos, población mayor de 25 años (2011).....	208
8.1	Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (1999-2012)	215

Índice de recuadros

1	La apuesta ausente en todos los modelos socioeconómicos: combatir la vulnerabilidad ambiental.....	9
1.1	El caso de Boca Poza: la incompatibilidad entre pobreza y desarrollo humano	26
1.2	El aval social a la negación del derecho de los indígenas a la tierra	33
1.3	El aval social a la negación de los derechos políticos de las mujeres.....	34
1.4	Movilidad social: ¿Qué revela la EHPM?.....	37
1.5	La perspectiva de los jóvenes sobre su futuro en la sociedad.....	40
2.1	Discriminación secular contra la población indígena	50
2.2	Discriminación contra la mujer impuesta por la ley.....	53
2.3	Aceptar formas autoritarias de ejercer el poder.....	56
2.4	Expresiones de ruptura a la idea de un “nosotros”	59
3.1	El abandono de los obreros	66
3.2	Un país definido por un cultivo	73
3.3	Situación política durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.....	86
3.4	Desarrollo sin sostenibilidad ambiental	98
4.1	Marcas de origen: nacer en un hogar pobre	119
4.2	La relación entre el desarrollo de capacidades y los derechos fundamentales	121
4.3	Las dimensiones del desarrollo infantil temprano (DIT)	123
5.1	La importancia de la misión de un sistema educativo	144
5.2	Tensiones en el aula de clase: la visión del maestro.....	149
5.3	Programa EDUCO: símbolo de la reforma educativa	155
5.4	Dejar la escuela: el caso de una adolescente salvadoreña	158
5.5	¿Política pública compensatoria para luchar contra la deserción?	160
6.1	El sentir de la población ante la falta de trabajo decente	184
6.2	Jóvenes: más educación pero menos empleo.....	195
6.3	Experiencias en el mundo del trabajo	197
7.1	Desplazamientos forzados por la violencia criminal, la otra cara de la migración	212
8.1.	El peso de la historia familiar.....	219
8.2	La perpetuación de roles machistas en las pandillas	224
P.1	La integralidad del concepto de hábitat	246
P.2	Universalizar la educación necesita grandes asignaciones de recursos	250

P.3	Planificar para el largo plazo	252
P.4	El Salvador y sus particularidades.....	253

Índice de figuras

1	Síntesis del enfoque de capacidades	2
1.1	Enfoque de desarrollo de capacidades: niveles de fortalecimiento de habilidades.....	23
1.2	Síntesis del enfoque de capacidades	25
1.3	Las principales dimensiones del bienestar para la población salvadoreña	27
4.1	Hogar y desarrollo de capacidades	119
4.2	Dominios para un DIT holístico.....	123
5.1	Ámbitos de intervención en el sistema educativo	165
6.1	Recuento de políticas, leyes y normativas (siglos XIX-XXI).....	169
6.2	Comparación de la situación educativa y laboral de jóvenes (1992 y 2012)	175
6.3	Vendedores ambulantes: vínculos entre formalidad e informalidad en las cadenas de comercialización	191
8.1	Factores de riesgo en jóvenes.....	217
P.1.	Estrategia de construcción de un “nuevo nosotros”	240
P.2.	El modelo de hábitat digno.....	243
P.3.	La educación inclusiva y transformadora.....	248
P.4.	La competitividad sistémica.....	254

Sinopsis

Este Informe sobre Desarrollo Humano es una invitación para que la sociedad salvadoreña enfrente el desafío de transformarse de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la violencia, en una más equitativa, solidaria y coherente con sus principios constitucionales. Estos principios destacan que la persona es el origen y el fin de la actividad del Estado, y reafirman los derechos y obligaciones de los individuos para asegurar la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

La invitación se fundamenta en el pensar y sentir de la población, y se nutre de un proceso de consulta en el que participaron más de 4 mil 500 personas de distintos sectores de la sociedad salvadoreña, que accedieron de forma voluntaria y en condición de anonimato a compartir sus opiniones, incertidumbres y aspiraciones. Esta información fue utilizada como un insumo adicional a las series estadísticas provenientes de numerosas fuentes públicas y privadas, y a las investigaciones académicas realizadas por expertos en varias disciplinas de las ciencias económicas y sociales.

La urgencia de atender esta invitación es reiterada por los hallazgos provenientes de este y otros

Informes sobre Desarrollo Humano, que identifican de manera recurrente tres situaciones aún no resueltas sobre la sociedad salvadoreña: (a) la sociedad salvadoreña no ha invertido de forma sistemática el suficiente dinero y voluntad para aprovechar el tesoro y potencial que representa su gente; (b) es tolerante con la pérdida, desperdicio y fuga de su principal riqueza: la gente; (c) todavía se diseñan e implementan políticas públicas sin tomar en cuenta las aspiraciones, anhelos, necesidades y derechos de las personas. Estas tres situaciones constituyen parte de la explicación sobre por qué El Salvador no logra convertirse en un país próspero y de alto desarrollo humano.

Según el paradigma de desarrollo humano (Nussbaum, 2011; Sen, 2010), las personas desarrollan a lo largo de su vida tres tipos de capacidades: las innatas, que se definen antes del nacimiento (como la inteligencia o la habilidad social); las internas, que son las anteriores pero acrecentadas por medio de la socialización, la educación, la capacitación y el entrenamiento, entre otros aspectos; y las combinadas, que son la aplicación de ambas capacidades en la sociedad, ya sea para el beneficio personal o colectivo. En esta línea de ideas, las

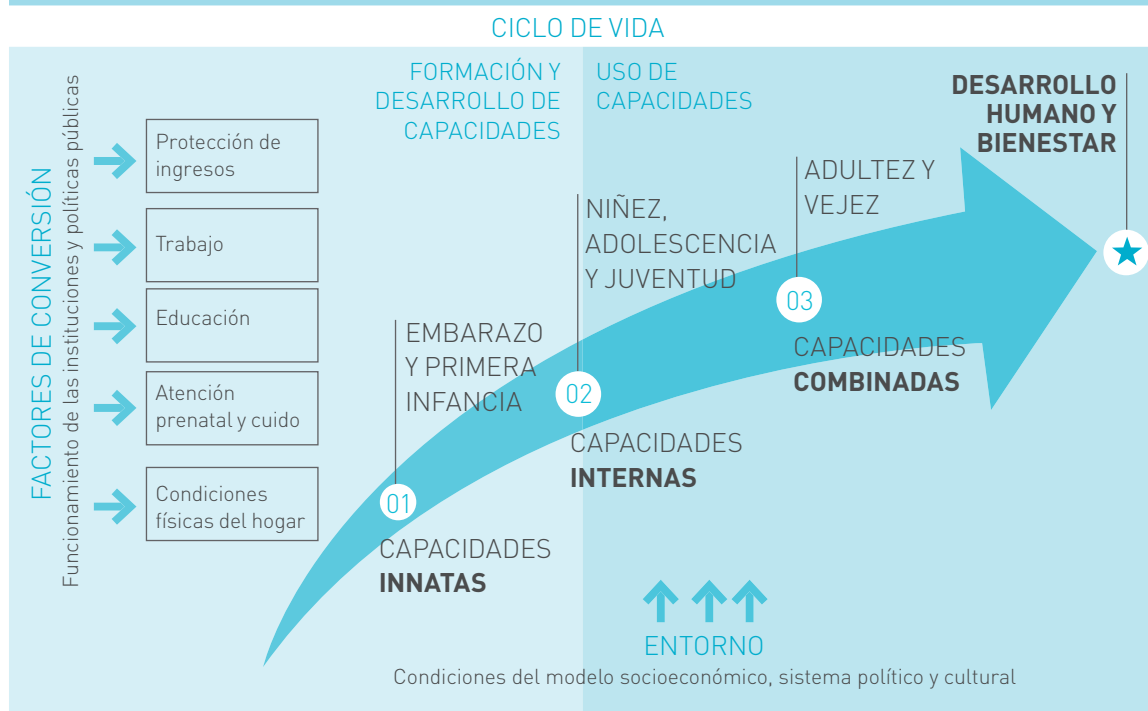
personas serán realmente libres si se dan las condiciones para desarrollar estos tres tipos de capacidades. Las sociedades, por su parte, alcanzarán un alto nivel de desarrollo cuando garanticen las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales requeridas para que las capacidades de las personas se transformen en oportunidades reales.

Bajo esta perspectiva, convertir a El Salvador en una nación de alto desarrollo humano no constituye una tarea sencilla o de corto plazo. Por el contrario, el país enfrenta limitaciones que vienen de larga data y que afectan negativamente el entorno económico, el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos, económicos y sociales. Superar estas limitaciones implica innovar, tomar decisiones, muchas de ellas difíciles, e implementar medidas con una visión humanista y de largo plazo.

Afortunadamente y a pesar de los yerros del pasado, la historia también da cuenta de algunos aciertos que han sido producto de la capacidad, visión y compromiso cívico para emprender cambios, de los cuales se deduce un mensaje alentador: El Salvador sí puede, si se lo propone, convertirse en un país de oportunidades y de desarrollo.

Transformar a la sociedad salvadoreña exige, pues, un compromiso con el desarrollo humano y acciones consecuentes para que las personas, independientemente de su origen, dispongan de oportunidades reales para alcanzar sus objetivos, libertad para elegir el camino que desean y condiciones para desarrollar las capacidades necesarias para recorrerlo (Nussbaum, 2011). Para ello, es importante aceptar de forma colectiva la responsabilidad de hacer política pública de una manera diferente; es decir, de una manera que se centre en el respeto

FIGURA 1 | Síntesis del enfoque de capacidades



Fuente: Elaboración propia basada en Nussbaum (2011) y Robeyns (2005)

a la dignidad y cuyo objetivo principal sea la realización de las personas.

En este sentido, el Informe destaca, entre otros, tres lineamientos para la formulación y puesta en marcha de la política pública. En primer lugar, esta debe dejar de ser percibida a partir de una óptica sectorial que segmenta artificialmente la realidad de las personas. La complejidad del desarrollo humano exige que se aborden simultáneamente políticas que transformen la cultura de las naciones, potencien las capacidades de los individuos en los planos sociales y productivos, y habiliten el entorno para asegurar el funcionamiento tanto de un sistema económico inclusivo como de un sistema político democrático y participativo.

En segundo lugar, y considerando que el fin de la política pública es el bienestar de la gente, esta debe diseñarse e implementarse con un enfoque de ciclo de vida (ver figura 1) que reconozca los derechos, las necesidades y los riesgos que enfrentan las personas en las diferentes etapas de su vida. Esta es una condición necesaria para construir una sociedad justa e inclusiva. Asumir esta condición también supone dar énfasis a la primera etapa del ciclo de vida, crucial para la potenciación de las capacidades y libertades de los seres humanos. Como lo plantea el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en El Salvador se debe asegurar a los niños, niñas y adolescentes el pleno desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos (UNICEF, 2013a, 2013b), lo cual cimentará las bases de una nueva ciudadanía, educada, libre, con conciencia de sus derechos y deberes políticos, y con un nuevo sentido de “nosotros” que los anime a trabajar y hacer los sacrificios necesarios para construir un mejor país.

En cuanto a la política pública, esta debe concebirse como el resultado de un proceso de participación de la sociedad. Lo anterior implica que los investigadores académicos y especialistas deben poner a disposición de los hacedores de las políticas, soluciones pertinentes y pragmáticas a los problemas y, por otra parte, las gremiales empresaria-

les, los sindicatos y los grupos organizados deben aglutinar y luego trasladar el sentir de la gente a los responsables directos de poner en marcha los cambios. En otras palabras, el ciudadano común tiene la responsabilidad de dejar de percibirse a sí mismo como “hijo” del Estado —que algunas veces opera benevolente, y otras, despreocupado—, convirtiéndose en un protagonista del proceso, alzando su voz para hacer cumplir sus derechos y encarando con valentía los deberes que la democracia le otorga.

Los siguientes párrafos presentan con mayor detalle algunos de los principales hallazgos de este Informe.

EXISTEN BRECHAS DE BIENESTAR ENTRE LAS ASPIRACIONES Y LOS LOGROS DE LAS PERSONAS

Independientemente del grupo al que pertenezcan, los salvadoreños y salvadoreñas quieren vivir en una sociedad justa que ofrezca oportunidades y premie el esfuerzo. Tener acceso a un trabajo estable ocupa un lugar central en sus aspiraciones, así como vivir en un hogar digno, es decir, en una vivienda en buenas condiciones.

Otro factor considerado vital para el bienestar es un ambiente seguro, donde no exista temor de caminar en la calle, ni de ser víctima de la extorsión o de hechos violentos, lo cual se complementa con el acceso a educación y servicios para la salud que sean de calidad. Incluso personas que ya tienen estos recursos, concuerdan con la importancia que otorgan a estas aspiraciones, ya que consideran que dejar de poseerlos afectaría de manera drástica su calidad de vida.

En sintonía con lo ya expuesto, una encuesta (PNUD-PAPEP, 2011) realizada antes de las elecciones del 2009 concluyó que las prioridades de la gente giraban en torno a la necesidad de mejorar el clima de seguridad y la situación económica, así como en combatir la corrupción.

Sin importar a quien se consulte, existe coincidencia en la aspiración de convertir a El Salvador en un mejor lugar (PNUD, 2012a; PNUD, 2012b; PNUD-ESEN, 2012; SNU, 2013), a pesar de que el futuro es percibido como poco alentador por la mayoría de salvadoreñas y salvadoreños, ya que muchos consideran que sus posibilidades de alcanzar una vida mejor son cada vez menores. Más del 60 % cree que el futuro será igual o peor, y un 24 %, independientemente del grupo social al que pertenezcan, cree que sus hijos no tendrán oportunidades de mejorar en el futuro (PNUD-ESEN, 2013).

Muchos salvadoreños y salvadoreñas están desencantados de la distancia que perciben entre lo que desean y lo que el país les proporciona. ¿Por qué sucede esto? En gran medida porque la vida diaria hace que las personas caigan en la cuenta de lo difícil que es obtener el bienestar. En primer lugar, viven en un país en donde, según la medición tradicional de ingresos, el 34.5 % de los hogares vive en pobreza (MINEC y DIGESTYC, 2012), sin acceso a casi nada de aquello que dicen los haría felices. En segundo lugar, el 61 % de los hogares tienen viviendas con al menos una carencia en servicios o materialidad (MINEC y DIGESTYC, 2012). A esto último hay que añadir que, en muchos casos, las viviendas son tan precarias que no brindan la mínima seguridad y confort a sus habitantes.

Por otro lado, las personas viven en carne propia la brecha que se produce entre quienes tienen acceso a servicios de atención educativa a lo largo de su vida y quienes no gozan de este derecho. Por ejemplo, las estadísticas indican que en el 2011, el acceso institucional a centros de educación inicial entre los menores de 3 años era inferior al 2 %; el acceso a la educación parvularia era del 54.2 % y de sólo poco más de un tercio en bachillerato (UNICEF, 2013a con base en datos de MINED, Censo Escolar, y EHPM, 2011). Por su parte, mientras la matrícula neta en educación básica equivale

al 93.7 % de los niños y niñas, la de media alcanza solo el 35.4 % (MINED, 2012). Estas tasas tan bajas en los ciclos superiores reflejan las dificultades de permanecer y avanzar en el sistema educativo, lo que vuelve muy difícil que la educación se convierta en la llave del futuro para todos.

Además de esto, la ciudadanía experimenta de manera personal el hecho de que en el país solo 1 de cada 5 trabajos es decente, por lo que la mayoría de estos no garantiza tres condiciones básicas para convertirse en herramientas que construyan progreso: ofrecer una remuneración justa, dar protección social para el trabajador y su familia y garantizar condiciones de seguridad.

Si consideramos pobres a quienes sufren carencias en las dimensiones mencionadas, y no solo a aquellos que tienen limitaciones de ingreso, el porcentaje de hogares en pobreza seguramente aumentaría. Este incremento sería el resultado de entender la pobreza no solo como un problema de ingresos, sino como un fenómeno que afecta la vida de las personas en su complejidad.

Este Informe constata que también existen grandes diferencias en las posibilidades que las personas tienen de mejorar sus condiciones de vida y progresar en el país. Por ejemplo, los datos de la *Encuesta de movilidad social* (PNUD y ESEN, 2013) muestran que la población rural tiene menor proporción de oportunidades de mejorar su vivienda que la de la zona urbana (44 % versus 61 %), a pesar de que las mayores carencias en materialidad se concentran en la zona rural. La brecha de género no es tan dramática pero existe: un 54 % de los hombres mejoraron sus condiciones de vivienda frente a 52 % de las mujeres.

La posibilidad de alcanzar mayor educación que los padres también tiene sesgos. En este caso, las mujeres cuentan con menos oportunidades que los hombres (61 % versus 72 %). Además, en las zonas rurales hay menos probabilidades de superar en términos educativos a los padres. El nivel social, definido por el nivel de ingreso, es un

determinante de las oportunidades educativas que actúa en detrimento de quienes tienen padres con menos educación.

Las posibilidades de obtener mejoras con respecto al primer trabajo también están diferenciadas por las variables de género y geográficas. Una vez más, las mujeres y las personas nacidas en la zona rural tienen menos posibilidad de mejorar sus condiciones laborales en aspectos tales como la existencia de un contrato, la afiliación al sistema de salud y la incorporación a un sistema previsional.

Asimismo, un nuevo tipo de brechas se manifiesta en el acceso a la conectividad digital. El Salvador (junto con Guatemala, Honduras y Paraguay) se encuentra entre el grupo de países en donde un menor porcentaje de la población tiene acceso a internet, especialmente quienes viven en áreas rurales (SITEAL, 2012). En el año 2012, aproximadamente solo el 20 % de la población del país utilizaba este recurso (EHPM, 2012). La desigualdad de acceso se manifiesta en que, por un lado, están quienes utilizan estas nuevas herramientas para educarse y ampliar sus visiones y, por el otro, está el resto de la población “excluida y obligada a pagar el fuerte precio cultural, psicológico y político del nuevo aislamiento” (Bauman, 2001).

En síntesis, a partir de diversas encuestas (MINEC y DIGESTYC, 2012; PNUD y ESEN, 2013) y del diálogo sostenido directamente con la población (PNUD, 2012a; PNUD, 2012b) se comprueba que en El Salvador hay importantes brechas de ingreso, logro académico, desempeño laboral y condiciones de vida. Con base en esa información este Informe concluye que la mayoría de salvadoreños y salvadoreñas no ha tenido ni tiene a la mano las oportunidades y las herramientas para alcanzar el bienestar. A ello hay que agregar que el origen social es una marca que, a lo largo de la vida y aun trabajando muy duro, vuelve difícil que las personas mejoren sus condiciones económicas y sociales.

LA TRAMPA DEL DESENCANTO

Pese a las mejoras de las últimas décadas, El Salvador sigue siendo una sociedad injusta debido a que en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos. Por ello, no es de extrañar que muchas personas consultadas expresen creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto.

Aunque a menudo se apela a la idea ampliamente aceptada de que El Salvador posee una población que se caracteriza por su empuje y laboriosidad, la ciudadanía debe caer en cuenta de que el desánimo está operando de manera destructiva en las posibilidades de sacar adelante al país.

La desigualdad en oportunidades ha hecho mella en numerosos sectores. La disparidad de las realidades que se viven en una sociedad donde coexisten, una a al lado de otra, la opulencia y las privaciones, ha creado brechas subjetivas que impactan en las posibilidades de desarrollo de las personas. Las expresiones de los hombres y mujeres consultados por el PNUD y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) reflejan que muchos se consideran parte de una sociedad que los separa del resto por vivir en pobreza.

La ciudadanía asevera que el dinero, y lo que este compra, define la posibilidad de acceso y la calidad de los medios para ser feliz. La casa, la educación, la salud, la abundancia y la calidad de estos servicios y bienes depende de cuánto se pueda pagar por ellos. Además, en cuanto a las oportunidades laborales, perciben que son las redes familiares y los contactos claves los que terminan inclinando la balanza.

La juventud es uno de los sectores de la población que se percibe marginada de las oportunidades del país. En las consultas realizadas por el PNUD (2012-2013), expresan con apabullante claridad y sin tapujos que “aquí lo que importa es cuánto dinero tenés y quién es tu papá” (PNUD, 2012).

Desde que hay datos para calcularlo, el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja se mantiene en 21 %, y no hay signos que indiquen que esto cambiará. La reciente Ley de Juventud ofrece incentivos y programas enfocados en este sector, pero para quienes no encuentran oportunidades de desarrollo “todo se queda en papel”. Muchos siguen considerando el arriesgado camino de la migración como una salida para “sacar adelante a la familia” o “no convertirse en perdedores” (PNUD, 2012a; PNUD y ESEN, 2013; SNU, 2013).

Al desigual acceso a las oportunidades se suma la sensación de desprotección generalizada, ya que las diversas formas de violencia coartan hasta el más elemental ejercicio de ciudadanía. La constante sensación de impunidad y de vulnerabilidad es un mensaje que urge a instalar, no solo para los jóvenes sino para la sociedad en general, una cultura de respeto cívico y a los derechos humanos (STP-FUNDAUNGO-UNICEF, 2013).

Las brechas socioeconómicas y la violencia no son los únicos factores de división. El país también está “enfrentado” en la esfera política. El anhelo común en una amplia gama de personas es que cese el enfrentamiento entre las facciones partidarias. Los salvadoreños están cansados de las malas noticias, de los torneos de desacreditación recíproca y de las guerras de posiciones entre los políticos, y demandan un diálogo sincero y franco sobre los problemas que los aquejan.

Por otro lado, las masivas migraciones de la población salvadoreña han convertido a Estados Unidos en una “sociedad de referencia”. Este cambio de referentes tiene sustentos objetivos: de cada 3 salvadoreños que han conseguido trabajo durante los últimos 30 años, 2 lo han logrado en Estados Unidos. Los viajes y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de los migrantes y sus familias (Benítez, 2011) han ayudado a reforzar la aspiración de mejorar, pero también fortalecen la idea de que lejos de El Salvador existen oportunidades.

A partir de las conversaciones sostenidas con la gente en el curso de la investigación es posible percibir que, por las más diversas razones, pocos hacen una apuesta por el país. Unos, porque se ven en la necesidad de emigrar para buscar las oportunidades que no encuentran en su lugar de origen. Otros, porque eligen invertir su dinero fuera de las fronteras patrias, como lo demuestra la baja tasa de inversión con relación al PIB, que en las últimas tres décadas no supera el 16 %. Todo ello envía el claro mensaje de que las mejores apuestas están en otra parte.

Ciertamente hay quienes triunfan y se sienten felices con lo que han logrado en El Salvador. Pero la mayor parte de la sociedad vive lacerada por la violencia, la escasez de trabajo decente, la pobreza y numerosos problemas sociales que vuelven más difícil la tarea de hacer el cambio de rumbo que el país necesita.

LAS PERSONAS HAN SIDO SOLO UN MEDIO PARA ALCANZAR RIQUEZA

La manera en que se conciben y se ponen en marcha las políticas públicas, ya sean sociales o económicas, son determinantes para establecer si se trata de un modelo que considera a la gente como su principal sujeto y destinatario.

Hasta el momento, El Salvador ha probado al menos tres modelos socioeconómicos: el modelo agroexportador, el de industrialización por sustitución de importaciones y el de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Su aplicación, aunque ha reportado avances considerables en varios indicadores socioeconómicos, ha fracasado en asegurar niveles mínimos de bienestar a segmentos amplios e importantes de la sociedad.

Desde la creación del Estado salvadoreño en 1821 hasta la primera mitad del siglo XX, se optó por un modelo agroexportador centrado en productos tales como el bálsamo, el añil, el café, el algodón y la caña de azúcar. En este modelo, la creación

de riqueza fue concebida como resultado del aprovechamiento de los buenos precios en los mercados internacionales de ciertos productos tropicales.

El ingreso del país en el comercio internacional fue, en muchos sentidos, una apuesta correcta. Como explica Lindo (2002), es difícil imaginarse una situación en la que El Salvador pudiera haber crecido mediante la expansión de la producción orientada al mercado local, sobre todo durante la primera mitad del siglo XIX, cuando el país recién emergía de un periodo de destructivas guerras centroamericanas que lo sumergieron en la ruina e inestabilidad.

La introducción del café volvió más productivo al país, pero su sociedad no dejó de ser desigual. La herencia colonial hizo lo suyo: en la élite dominante estaba muy arraigada la noción de que la población autóctona y, por extensión, el campesinado, estaba integrada por seres inferiores que requerían de la conducción de los descendientes de la raza conquistadora. Aunque estos se autoadjudicaban poseer la visión para sacar adelante al país, en la práctica se procuraron bienestar a sí mismos pero no a la mayoría de la población.

Los datos disponibles demuestran la escasa atención que se otorgó al desarrollo de las capacidades y la expansión de las libertades de la población. Entre los años 1906 y 1950 los gastos públicos en defensa y seguridad (23.8 % del gasto público total) superaron en casi el doble a los gastos en salud y educación (que ascendían a solo 13.6 %).

Para enfrentar esa realidad tan diferenciada, el Estado creó mecanismos para controlar y disciplinar a la fuerza laboral. La alianza entre cafetaleros y militares, fortalecida en torno al levantamiento indígena-campesino de 1932, desactivó con mano dura los intentos de reformas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mayorías.

Años después, el modelo que se instauró fue el de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), introducido en 1950, el cual requería de mano de obra con mejores calificaciones. Reconocía como un deber del Estado mejorar el nivel de

vida de la población, y advertía la necesidad de hacer compatibles el progreso económico y la justicia social, de ahí que los trabajadores formales urbanos, no así los rurales, comenzaron a ser sujetos de derechos. En el periodo 1951-1979 la inversión pública en educación y salud aumentó de manera significativa alcanzando el 35.6 % del gasto público.

Durante casi tres décadas el MISI generó altas tasas de crecimiento económico y mejoró los principales indicadores sociales, especialmente en las áreas urbanas, pero no fue capaz de satisfacer aspiraciones básicas de la mayoría de personas, como tener trabajo decente, vivienda digna e igualdad de oportunidades para progresar.

En dicho periodo, la brecha de desigualdad siguió ampliándose. En términos generales, el 20 % de la población más pobre redujo su participación a únicamente el 2 % del ingreso nacional, mientras el 20 % más rico incrementó su participación al 66 %. Sumado a esto, los gobiernos militares implementaron una serie de prácticas autoritarias y excluyentes que encaminaron al país a una conflictividad social cada vez más violenta.

A principios de la década de los setenta se formaron beligerantes organizaciones sociales, principalmente de trabajadores rurales, y los primeros grupos armados opositores. El enfrentamiento desembocó en el conflicto interno de más de diez años (1980-1992) cuyos daños acumulados hicieron retroceder al país 26 años en términos económicos (PNUD, 2003). Como advirtió la Comisión de la Verdad, auspiciada por Naciones Unidas (1993), el país vivió en un contexto en que los derechos humanos fueron violentados sin restricciones, provocando daños inestimables en el tejido social.

Durante el último cuarto de siglo El Salvador le ha apostado a un modelo cuyo objetivo ha sido lograr tasas altas de crecimiento económico mediante el aumento de la producción exportable, haciendo uso intensivo de la mano de obra. La fórmula neoliberal conocida como la política de las 3 “D” —desestatización (privatización), desregulación (liberación

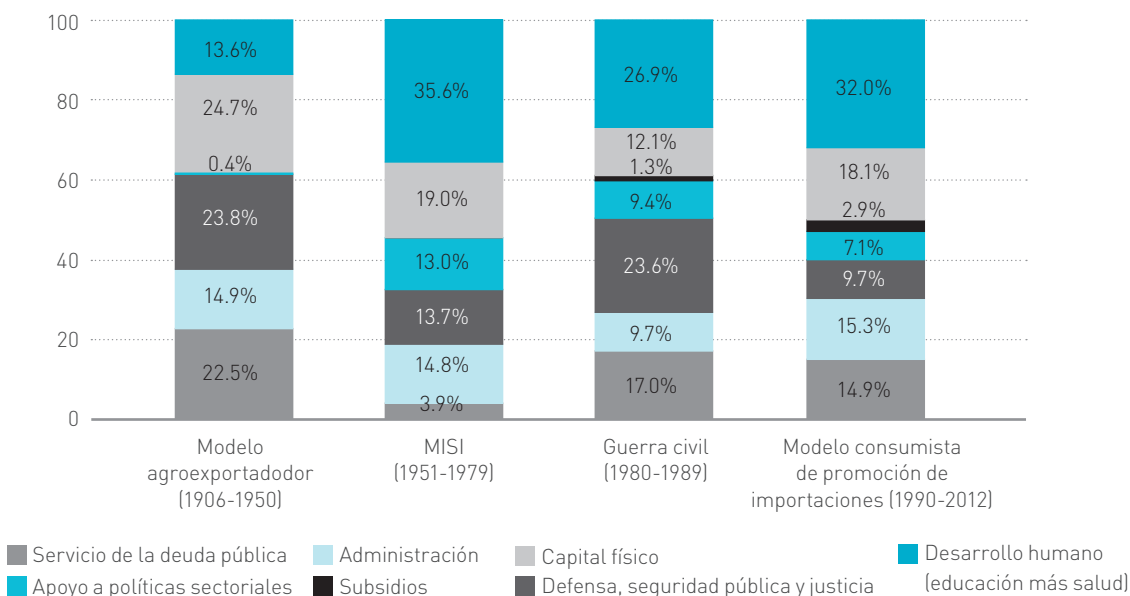
de precios y poca intervención estatal) y desprotección (liberalización comercial)— fijó el norte del enfoque. En materia de política social, este nuevo modelo se ha caracterizado en años recientes por la asignación creciente de recursos que privilegian la atención a la pobreza, no así a su erradicación.

La implementación de este modelo coincidió con la suscripción de los Acuerdos de Paz (1992) que pusieron fin al conflicto armado, que no logró revertir las olas masivas de migración hacia mercados de trabajo en el exterior. Cada año, durante las últimas tres décadas, alrededor de 60 mil personas, han emigrado hacia otros países, especialmente hacia los Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades. Se estima que 3 de cada 10 salvadoreños se encuentra en el exterior. El impacto socioeconómico de las migraciones y las remesas no fue considerado en el rumbo trazado por el modelo, lo que generó distorsiones en su funcionamiento.

Aunque es ampliamente reconocida la existencia en el país de mano de obra abundante y laboriosa, en la práctica el modelo neoliberal no ha apostado seriamente a favor de asegurar el bienestar de la gente y potenciar el desarrollo de sus capacidades. La evidencia empírica recolectada demuestra, por ejemplo, que los gastos públicos en educación y salud, en promedio, han sido del 32 % entre 1990-2012. Estas cifras suponen una importante recuperación con respecto a las que se tuvieron durante el conflicto armado, pero todavía son inferiores a las reportadas durante la vigencia del MISI, y menores a las que se necesitarían para convertir a El Salvador en un país de alto desarrollo humano.

Mientras las mejoras en los indicadores sociales básicos de salud (expectativa de vida) y educación (tasa de alfabetización de adultos y tasas bruta de matriculación combinada) han posicionado a El Salvador como el país de América Latina que más

GRÁFICO 1 | Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

ha aumentado el valor del índice de desarrollo humano entre 1990 y el 2012 (PNUD, 2013), contradictoriamente el país también figura en la lista de los países de la región que han experimentado menos crecimiento económico, con el agravante de que las perspectivas en este ámbito no son halagadoras.

Más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) continúa subempleada o desempleada, y muchos siguen contemplando la posibilidad de emigrar emulando los pasos de los más de dos millones de compatriotas que les han antecedido. Ante este contexto hay razones para sostener que lo que realmente ha prevalecido en estos

años, no es un modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, sino uno que ha funcionado *de facto* para promover la importación de bienes de consumo y exportar mano de obra.

En sus intentos por tratar de ampliar la producción, el país ha cosechado amplias deudas con algunos segmentos poblacionales que en la actualidad tienen graves rezagos en desarrollo humano. Para subsanar estas brechas un nuevo modelo de desarrollo deberá centrar sus apuestas en la potenciación y construcción de las capacidades de las personas, asumiendo el reto de enfrentar las brechas que provienen de la cuna en que nacen.

RECUADRO 1 | La apuesta ausente en todos los modelos socioeconómicos: combatir la vulnerabilidad ambiental

Poco o nada es lo que el país ha invertido para complementar los modelos socioeconómicos con un trabajo serio sobre el tema ambiental. Esto a pesar de que los factores ambientales y las condiciones de territorio constituyen el ambiente físico o el espacio más inmediato en donde las personas conducen sus vidas, por lo que influyen en gran medida en las posibilidades de realizar con su vida lo que ellas deseen.

Vivir en un ambiente circundante libre de contaminación, con baja exposición a los riesgos provocados por fenómenos naturales, por mencionar algunos aspectos, propicia un mayor nivel de libertad para escoger la senda de vida deseada. Al contrario, la presencia de factores ambientales adversos se traduce en una notable pérdida de margen de acción para decidir.

Históricamente, por razones de ubicación geográfica, orografía, geomorfología, entre otros factores, El Salvador ha estado expuesto a la ocurrencia de diferentes eventos de origen natural, entre ellos huracanes, tormentas y depresiones tropicales, inundaciones, sequías, actividad volcánica, terremotos y deslizamientos, los cuales (asociados a los procesos sociales de modificación del medio natural, como la deforestación, contaminación, cambios en el uso del suelo, ampliación de la frontera urbana y alteración de los cauces naturales) son condiciones de riesgo que incrementan las probabilidades de ocurrencia de desastres.

De hecho, desde 1980 al 2012, se han producido 1.5 desastres por año en promedio, que le han significado al país daños y pérdidas estimadas en USD 470 millones por año, equivalentes a más del 2 % del producto interno bruto (PIB) y a cerca del 15 % de la formación bruta de capital (FMI, 2013).

Según datos de evaluaciones de pérdidas y daños realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2011), cerca del 8 % de la población total es afectada directa o indirectamente por la ocurrencia de desastres naturales, debido a que se encuentra en condición de vulnerabilidad, por lo que enfrenta un alto riesgo de sufrir daños o perder sus pocos bienes materiales. Vivienda, enseres de casa, ganado, herramientas de trabajo, y peor aún la vida, se pueden perder en un instante.

Fuente: Elaboración propia

PERSISTEN RASGOS CULTURALES QUE OBSTACULIZAN EL ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS

¿Por qué resulta tan complejo en El Salvador lograr acuerdos mínimos sobre las rutas a seguir para alcanzar un desarrollo humano alto? Este Informe argumenta que la respuesta se encuentra, en buena parte, en las complejas relaciones y fenómenos que origina la desigualdad, una idea ambigua de identidad compartida y los desafíos de la democracia salvadoreña para consolidarse como un verdadero sistema de libertades. El conjunto de estas dinámicas no solo dificulta la sostenibilidad de procesos de diálogo entre iguales sino que ha imposibilitado la existencia de consensos políticos, económicos y sociales en torno a las políticas públicas que darían respuesta a los principales problemas del país.

Las identidades de los salvadoreños siguen construyéndose alrededor de creencias y comportamientos que acentúan las diferencias más que la igualdad. Elementos como el racismo y el machismo, muy arraigados en la cultura, reducen el potencial de diálogo entre grupos.

El racismo, en tanto supone la existencia de seres superiores e inferiores, y establece que no todas las personas valen lo mismo, avala el establecimiento de relaciones de poder y dominación de unos grupos étnicos sobre otros. En El Salvador, como en otros países con historia de colonización, esas relaciones de dominación fueron respaldadas por la fuerza de la ley, las armas y la religión, y afectaron a grandes grupos poblacionales, especialmente a los indígenas, a quienes no se reconocía como parte de la especie humana.

A su vez, el machismo y el patriarcado han condicionado a lo largo de la historia relaciones de poder, configurado identidades personales, definido roles de género, delimitado la forma en que se relacionan hombres y mujeres, pero también entre las personas y las instituciones.

Un estudio sobre los factores que contribuyen en El Salvador a la persistencia de la desigualdad

entre hombres y mujeres (Gaborit et al., 2003), concluyó que la “disparidad de género está predefinida, en forma real y simbólica, desde la preadolescencia” y que la sociedad “ha adecuado sus recursos para dar lugar a unas identidades polarizadas entre personas del sexo femenino y personas del sexo masculino”. Según los resultados de este estudio, los niños y niñas encuestados ya tenían construida en esta etapa de la vida —entre los 11 y los 14 años— una percepción diferenciada de sus cuerpos, del uso de sus cuerpos (aprendizaje en el caso de los niños, protección en el caso de las niñas), de la sexualidad (activa en el caso de los niños, pasiva en el caso de las niñas), de sus capacidades para controlar el entorno, de los roles al interior de sus hogares y de las fuentes de realización personal, entre otros temas.

En el ámbito político, el autoritarismo y el clientelismo constituyen prácticas que no sólo han mermado el potencial participativo de los ciudadanos en la toma de decisiones de procesos que afectan sus vidas, incluyendo la toma de decisiones de política pública, sino que también han frustrado la evolución de la institucionalidad del país.

Este Informe invita a la reflexión sobre las acciones o medidas a tomar en el corto, mediano y largo plazo para consolidar una identidad compartida, incrementar la tolerancia, moderar la polarización y aumentar la confianza ciudadana en las instituciones y los representantes políticos. Cambiar el patrón de la historia salvadoreña y avanzar en el consenso de políticas públicas, cuya prioridad sea el bienestar de la población, supone reconocer quiénes son los salvadoreños, cómo se valoran mutuamente, cómo se relacionan y cómo toman decisiones.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ÁMBITOS CRUCIALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

El Informe advierte la urgencia de que la política coloque en el centro de todos sus esfuerzos el

desarrollo de las capacidades de las personas y la construcción de un entorno potenciador para ellas. El diagnóstico realizado establece tres ámbitos fundamentales en donde deben diseñarse y ponerse en marcha políticas públicas con un nuevo enfoque.

Ámbito 1. Hogar: piedra angular del bienestar

Desde el enfoque de capacidades (Nussbaum, 2011), el hogar más que la vivienda que se habita (Fernández, 2002) se concibe como el espacio en donde la persona crece y se desarrolla, así como el espacio físico que proporciona abrigo y seguridad. El hogar es la familia que cría y que toma decisiones fundamentales para el futuro, particularmente en lo relacionado a educación y salud; y es el ambiente de resguardo emocional necesario para convertirse en un adulto con la capacidad de ser feliz.

El hogar en que se nace puede significar la promesa de una vida llena de opciones o la perspectiva, casi irreversible, de una vida en la pobreza. En este sentido, las estadísticas (PNUD y ESEN, 2013) dimensionan la importancia del hogar en la vida de un ser humano y la manera en que este se convierte en alas para unos o en cadenas para otros. Nacer en un hogar desestructurado puede significar muchas limitaciones para una persona, sobre todo en ausencia de un sistema de cuidado formal que permita aliviarlas.

En El Salvador, los datos indican que cuando la persona crece en un hogar con la madre ausente estudiará, en promedio, 1.2 años menos que aquel que crece con ella. De hecho, 28 % de las personas que experimentaron antes de los 18 años el fallecimiento o muerte de alguno de sus padres no realizó estudios formales, y una proporción similar alcanzó únicamente el nivel primario (PNUD y ESEN, 2013).

Las investigaciones cualitativas (PNUD, 2013) muestran también una relación directa de la participación de adolescentes y jóvenes en pandillas con el hecho de haber crecido en hogares donde el

padre está ausente durante la niñez. Muchas dinámicas de desestructuración familiar han sido influidas por otros factores, como las migraciones y el conflicto armado, a los que se suma la influencia de fenómenos más actuales como la violencia.

Por otra parte, la inadecuada calidad de la vivienda en la que se crece tiene un efecto nocivo en las oportunidades de las personas, no solo por lo que significa vivir en un lugar que no es idóneo, sino también por las circunstancias humanas que rodean la precariedad. En el país, un 26 % de los menores de 18 años crece en viviendas con privaciones materiales (techo, pared o piso) (MINEC-DIGESTYC, 2012).

Entre las personas consultadas por el PNUD, una de las mayores angustias que provoca la pobreza es no tener la capacidad para dar a los hijos un lugar que les garantice seguridad y confort físico. Les resulta especialmente doloroso ver a los hijos pasando la temporada de lluvias en un hogar con techo deficiente (PNUD, 2012a).

Adicionalmente, existe una relación estadística entre las condiciones de la vivienda y los años de estudio. Un niño que vive en una casa con alguna carencia material puede acumular hasta 3 años menos de estudio que otro que no la padece. Un efecto similar tiene en los años de educación crecer en una casa con privaciones de servicios (luz, agua y saneamiento). Los hogares con carencias se concentran dramáticamente en la zona rural, lo cual contribuye a profundizar la ancestral brecha territorial.

La construcción de una sociedad más justa, en donde la cuna no sea destino, inicia por asegurar a cada niño y niña la posibilidad de crecer en condiciones de dignidad. Esto implica el diseño de políticas que relacionen áreas que parecen no vinculantes entre sí, como redes de cuidado y educación inicial, con políticas de vivienda y saneamiento. Aunque parezcan desvinculadas tienen un objetivo central: derribar las barreras que el origen puede significar para un niño o niña salvadoreño en su camino al bienestar.

Ámbito 2. Educación: escuela pública como pilar del desarrollo humano

El primer ciclo de vida (infancia y adolescencia) es el periodo fundamental para invertir en el desarrollo de capacidades y en la formación de los valores que ayudan a crear un clima de cohesión social (CEPAL, 2011) que, a su vez, sirva de base para edificar un país de oportunidades para toda la población.

La educación formal no puede considerarse un factor de transformación que actúa en el vacío (Bourdieu y Passeron, 1970). Al contrario, funciona inmersa en una realidad social que complejiza su accionar como potenciadora de oportunidades, interactuando con la familia y el mercado laboral en particular. Antes de llegar a la escuela, a los 5 o 6 años de edad promedio, las niñas y los niños han acumulado una historia que es decisiva para el desarrollo de sus capacidades dentro del sistema educativo y para, más adelante, transformarlas en oportunidades de desarrollo personal y profesional.

La escuela no puede darlo todo. No puede reemplazar a la familia en su rol formador primordial, ni tampoco a cada persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque del desarrollo humano debe constituir un espacio de formación de la humanidad de cada cual, brindando una educación de calidad que sea pertinente en su entorno (Nussbaum, 2011).

En El Salvador, la escuela pública no ha logrado consolidarse como pilar para el desarrollo humano. Por el contrario, desde sus orígenes, el sistema educativo ha cumplido una conocida función diferenciadora. La educación ha funcionado como una certificación de su condición de pobreza para los sectores desaventajados, y provee credenciales adecuadas a los no pobres. En otras palabras, el sistema educativo salvadoreño no ha estado al servicio de la formación de la conciencia de un “nosotros”.

A lo anterior se suma la deficiente calidad de la educación que recibe la población salvadoreña.

El Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMMS, por sus siglas en inglés) ubicó a El Salvador, en el año 2007, en la posición 45 entre 48 países examinados, y las evaluaciones realizadas a partir de las notas de la Prueba de Evaluación de Aprendizajes para Educación Básica se han mantenido en la calificación de “regular” desde que se inició su aplicación (MINED, 2011). La educación media también sigue planteando importantes desafíos para el país, ya que concentra la matrícula más baja y altas tasas de deserción.

La pertinencia de la educación, a saber, la calidad de la educación al servicio del mercado laboral, también se constituye en un reto importante del sistema educativo salvadoreño. Un país con altas tasas de subutilización de capacidades y una tasa tan baja de trabajo decente debe cuestionarse en serio la manera de reforzar la vinculación entre la oferta educativa y las demandas del mercado de trabajo.

Los problemas de acceso inequitativo a centros escolares (especializados en estimulación temprana, así como centros escolares de educación básica y superior), sumado a los déficits de calidad del sistema educativo y de su pertinencia, reproducen oportunidades desiguales para el desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional de personas que podrían tener un papel sustantivo en el desarrollo de El Salvador.

El Salvador debe avanzar en la construcción de nuevas políticas educativas sobre la base de las experiencias vividas, positivas y negativas, respondiendo a la pregunta sobre qué debe hacerse para contar con un sistema educativo eficiente, equitativo y de calidad ante los desafíos del siglo XXI. Cuestiones fundamentales como el rol de la educación para la formación de ciudadanía, la cohesión social, la calidad docente y la movilidad social deben ser elementos claves de este proceso de construcción, sobre todo si se toma en cuenta que en el largo plazo el éxito de un sistema educativo se evalúa a la luz de dos criterios: la capacidad de forjar una ciudadanía cohesionada tras

una visión de país y la calidad del trabajo que las personas obtienen en la medida que aumentan su nivel educativo.

Ámbito 3. Trabajo: el motor para el despliegue de capacidades

A pesar de los cambios en las apuestas económicas que ha realizado El Salvador a través de los distintos modelos de desarrollo, el mercado laboral no ha sido capaz de ofrecer un número de trabajos decentes (con remuneración justa, protección social, condiciones de seguridad en el trabajo, posibilidades de desarrollo personal, reconocimiento social e igualdad en el trato para mujeres y hombres) coherente con las tasas de crecimiento de la fuerza laboral. Así, el mercado laboral de El Salvador no permite a la mayoría de personas desarrollar sus capacidades, desplegar su potencial y procurarse los medios para alcanzar el bienestar.

Las personas desarrollan su potencial en el trabajo y por esto es fundamental entender la medida en que el entorno socioeconómico apoya el mercado laboral, analizando la evolución histórica de sus variables en el país. Por un lado, una tasa de desempleo relativamente baja y estable, de alrededor del 10 %, entre 1950 y el 2012, hace suponer equivocadamente que la falta de trabajo no ha sido un gran problema para el país. El Salvador sobrelleva, sin embargo, una tasa de subempleo persistentemente alta que no ha variado significativamente en más de 50 años. Únicamente 20 de cada 100 personas integrantes de la población económicamente activa gozan de un trabajo decente. Esto evidencia el poco valor que la política pública le ha conferido al mercado laboral como espacio para que las personas se realicen y consigan los medios para alcanzar el bienestar.

A los bajos niveles de acceso a trabajo decente se suma el deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Por ejemplo, el salario mínimo agropecuario ha perdido, entre 1965 (cuando se instala

y el 2012, alrededor del 77 % de su poder adquisitivo. A su vez, los salarios mínimos en la industria, el comercio y los servicios han perdido casi el 65 % de su poder adquisitivo desde su instauración en 1970. Es comprensible entonces que la ciudadanía salvadoreña se sienta abandonada en términos de oportunidades laborales, y se frustra ante el hecho de que en este país se puede seguir siendo pobre a pesar de trabajar duro.

La explicación economicista de esta falencia es que siendo los trabajadores insuficientemente productivos, “no merecen” recibir mayores salarios o beneficios. Sin embargo, desde la lógica del desarrollo humano, el problema de la productividad es resultado de la falta de inversión en el desarrollo de las capacidades de las personas. Estas inversiones, que deben hacerse de manera oportuna, requieren educación de calidad para el desarrollo de las capacidades, y condiciones laborales de dignidad para permitir su despliegue en el mercado laboral. Si la oferta de mano de obra no calificada en el país es abundante y la demanda inestable, los salarios reales de este tipo de trabajo se mantienen bajos.

La situación del mercado laboral se vuelve más compleja cuando se introduce una perspectiva global. Efectivamente, la mayoría de emigrantes de origen salvadoreño son mano de obra no calificada que suple una demanda laboral no satisfecha en Estados Unidos. Diríase que, en este caso, la falta de preparación está actuando a su favor, ya que su tasa de desempleo es menor (10.1 %) que la del promedio de los emigrantes originarios de otras naciones latinoamericanas (10.7 %). Este dato se correlaciona con el hecho de que solo 5.9 % de los emigrantes mayores de 25 años procedentes de El Salvador tiene estudios universitarios en comparación con un 27.2 % de los que proceden de otros países de Latinoamérica.

Este enfoque es relevante porque aunque se corrigieran las distorsiones del mercado laboral, se mantendrá la fuerza centrífuga que arrastra a los

salvadoreños y salvadoreñas de baja calificación a emigrar con los costos que esto tiene para la sociedad. Esto indica que es importante no solo buscar soluciones locales a problemas que tienen aristas globales, ya que El Salvador y Estados Unidos tienen una relación transnacional que debe tomarse en cuenta en el diseño de ciertas políticas públicas.

EL FENÓMENO DE LAS PANDILLAS AMENAZA ÁMBITOS CRUCIALES PARA EL DESARROLLO HUMANO

El Estado, pese a sus esfuerzos, sigue sin encontrar la manera de dar respuesta a la demanda de seguridad de parte de la ciudadanía. La escalada de homicidios ha posicionado a El Salvador como uno de las naciones más violentas de la región, con tasas récord de homicidios que, antes de la tregua entre las dos principales pandillas (Mara Salvatrucha y Barrio 18), iniciada en marzo de 2012, rondaban los 70 por cada 100,000 habitantes (PNC, 2011-2012), siendo sus víctimas más frecuentes hombres de entre 18 y 30 años de edad. En otras palabras, lo que antes era concebido como una disputa entre adolescentes rebeldes, marginados y victimizados, se ha convertido en los últimos años en la principal fuente generadora de temor e inseguridad en el país.

El problema de las pandillas, en buena medida ligado a la falta de oportunidades y a la migración, ha evolucionado de tal manera que constituye un auténtico desafío para la sociedad salvadoreña, ya que está minando la efectividad de instituciones cuyo rol central es precisamente desarrollar y potenciar las capacidades de las personas. Ámbitos como la familia, la escuela y las comunidades se ven especialmente amenazados por este problema, que compromete tanto el presente como el futuro del país.

Las pandillas están transformando las dinámicas intrafamiliares, en tanto se generan diver-

sas formas de respuestas —rechazo, resignación o complicidad— ante la presencia de miembros pandilleros en las familias; o bien, surgen nuevas generaciones de familias con madres y padres pandilleros.

Cabe mencionar que a diferencia de otros países, donde la afiliación a la pandilla es temporal, en El Salvador el ingreso es permanente. En consecuencia, cualquier proceso de emancipación posterior o de cambios en las condiciones personales o familiares es acompañado por la pandilla, y no implica impedimentos para continuar perteneciendo a ella. Así, los jóvenes que se convierten en padres y madres deben distribuir su tiempo entre la pandilla y sus nuevos roles.

Estos escenarios no son exhaustivos, pero sí indicativos de las tensiones y transformaciones a que está sometida la familia debido al fenómeno de las pandillas. En estos escenarios, la capacidad protectora, social, cultural y afectiva de la familia se ve afectada severamente, y se debilita como ámbito potenciador de las capacidades de las personas desde un punto de vista del desarrollo humano.

La escuela tampoco está exenta de amenazas. De hecho, su efectividad como ámbito crucial para el desarrollo de las capacidades de niños, niñas y adolescentes está siendo mermada por las pandillas. Existe evidencia que indica que la presencia de miembros pandilleros en el aula ha deteriorado la figura de autoridad del docente, que el control territorial que ejercen en los entornos de las zonas escolares es motivo importante de deserción escolar, que las estructuras de mérito se corrompen en escuelas que son tomadas por las pandillas, y que la escuela pública ya no es percibida como un espacio de protección, sino como uno de riesgo.

Por su parte, la presencia de pandillas profundiza los factores de riesgo para los jóvenes que viven y coexisten en las mismas comunidades. Muchos de ellos consideran a las pandillas como un referente de “éxito”. El pandillero encarna la

idea de que vale la pena buscar el prestigio social a pesar de los peligros: la ilegalidad; “la muerte, el hospital o la cárcel”. Particularmente vulnerables a este discurso son los jóvenes con aspiraciones que van allá de sus propias posibilidades —diversión, fiestas, sexo, alcohol— que pueden conseguir con la pandilla.

EL PAÍS NECESITA FORJAR UNA NUEVA CIUDADANÍA

Existen al menos dos condiciones indispensables para cambiar el rumbo del país: se debe dejar de actuar como si la política fuera un asunto exclusivo de los políticos, y se debe trabajar para construir una visión de país donde los salvadoreños y salvadoreñas se reconozcan “como miembros plenos de una comunidad de ciudadanos y como actores eficaces en su desarrollo” (PNUD, 2012).

El desarrollo humano postula que la política pública debe potenciar las capacidades de las personas para alcanzar el bienestar. La visión recogida en las consultas (PNUD a, 2012; PNUD b, 2012; PNUD-ESEN, 2012; SNU, 2013) atribuye al Estado la responsabilidad exclusiva de echar a andar estas políticas. Este equívoco puede provenir del hecho de que es este quien las institucionaliza y formula como leyes, decretos, ordenanzas, planes, presupuestos, etc.

Sin embargo, la democracia exige compromisos de diferentes actores sociales, incluyendo intervenciones puntuales en el proceso de formulación y ejecución de la política pública. Por varias razones, no se debe dejar trabajando a solas al estamento político. Entre otras, porque la duración de los ciclos políticos (elecciones presidenciales cada cinco años, y de diputados y concejos municipales cada dos) hace que la visión de largo plazo no sea siempre una prioridad; y porque las personas que viven las problemáticas concretas día a día, suelen tener una sensibilidad diferente hacia la manera en que deben resolverse.

La agenda de política pública debe ser un proceso en el que el estamento político interactúa con el resto de la ciudadanía. La política pública facilita a los líderes del país enfrentar muchos de los problemas sociales más acuciantes. Sin embargo, nunca logrará su cometido si no se cuenta con la acción de una ciudadanía comprometida con asumir el rol político que le corresponde.

La acción ciudadana se complementa con la evaluación de las políticas públicas. Esta práctica no debe tener como único objetivo las auditorías económicas y el control normativo, sino que debe estar ligada a aspectos sociales y a la participación de los actores involucrados. Se trata de llevar adelante un proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública que permita formular juicios valorativos sobre su diseño, puesta en práctica, eficacia y los impactos logrados.

CONCLUSIÓN

El presente *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* completa un ciclo de publicaciones, iniciado en 2001, mediante las cuales el PNUD ha ofrecido información, diagnósticos y propuestas destinadas a elevar los niveles de bienestar de los salvadoreños y salvadoreñas. Desde el enfoque de capacidades, el IDHES 2013 ofrece un marco de análisis que ayuda a los liderazgos del país a distinguir y priorizar aquellas políticas y programas que potencien el desarrollo humano. Este Informe ofrece un nuevo enfoque para la elaboración y puesta en marcha de una serie de políticas públicas claves que, en conjunto, le darían un viraje a la manera en que se han venido haciendo las cosas en el país. Para hacer posible el cambio que necesita, El Salvador requiere de un nuevo acuerdo político, económico y social que defina una visión del desarrollo que le lleve a convertirse en un país de personas con alto desarrollo humano.

SECCIÓN 1

Repensar
la sociedad
salvadoreña





“Una sociedad justa es una sociedad inclusiva. Una sociedad en la que todos tienen derecho a florecer y surgir. Una en la que la cuna nunca es destino. Una con movilidad social”

Gobierno de Reino Unido



KATERINE ANDRADE. *Cuando tenía 10 años, su madre emigró a España. Ahora a los 16, con estudios de 8.º grado, está embarazada y no tiene ningún plan de vida, más que ser una buena madre para su hijo.*

En una sociedad justa debe ser posible que la gente se sobreponga a las condiciones desfavorables de su origen social y económico, y que salga adelante por medio del esfuerzo y la constancia. Para que el origen no sea un freno al desarrollo es necesario que la persona encuentre mecanismos para potenciarse: que se eduque, se entrene y, luego, trabaje para procurarse el bienestar económico, social y emocional.

Tales mecanismos son producto, entre otros, de intervenciones en el ordenamiento de distintas facetas de la vida en un territorio conocidas como políticas públicas. Estas, aunadas a la voluntad individual, son las llamadas a allanar los caminos hacia ese bienestar. En particular, para aquellos que quedan rezagados por las condiciones de su nacimiento, que, al final, son cuestión de suerte. Las políticas públicas, sin embargo, en sí mismas carecen de este potencial. La visión que motive su creación y su interés explícito en desarrollar las capacidades de las personas determinan su impacto, en gran medida.

¿Es El Salvador una sociedad con igualdad de oportunidades? La respuesta es simple, pero abrumadora en su fuerza y complejidad: el país no ofrece a su población iguales oportunidades para alcanzar el bienestar; tampoco permite a la mayoría lograr sus aspiraciones básicas. Por eso buena parte de su población emigra, por eso el país no sale del remolino de violencia social, y por eso parece no cambiar.

Eso no es una ficción o un drama; tampoco es resultado de interpretaciones teóricas o académicas. Lo dice la gente, sin dudas y sin reparos: personas en situación de pobreza; representantes empresariales y sindicales; hombres y mujeres de diferentes edades, estratos socioeconómicos, y de diversa formación y orientación sexual; así como individuos con discapacidades, entre otros. Muchos perciben que el país parece estancado.

Los salvadoreños han construido una sociedad que asigna valores desiguales a las personas en

función de múltiples factores; estos determinan, a su vez, las oportunidades, la calidad de vida y la posibilidad de sentirse integrante del todo social. Como resultado, las opciones son limitadas y el contexto de las actuaciones individuales no siempre puede denominarse de libertad.

Las oportunidades y opciones se modelan desde muy temprano en la vida. Como se verá más adelante, para muchos en el país la posibilidad de diseñar un proyecto de vida valioso se trunca desde la primera infancia; dicho de otra manera, se decreta al momento de nacer, por la posición de sus progenitores en la escala social y por el tipo de educación a la que se exponen desde una edad temprana. Las historias de éxito y fracaso suelen ser reproducidas de generación en generación.

Pero la cuna puede y debe dejar de ser origen y destino. Para ello, es necesario repensar la nación y reconocer sus desafíos. Este es el primer paso para avanzar de manera colectiva en la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades, más compatible con las aspiraciones de la gente y con los fines del desarrollo humano. El paso siguiente es viabilizar ese proyecto con políticas públicas acertadas, oportunas, efectivas y consensuadas.

Esta sección ofrece, a partir del enfoque de capacidades, una breve evaluación de la sociedad salvadoreña desde diversos ángulos: la gente, sus historias, sus aspiraciones y la frustración de esas aspiraciones; la sociedad, su pasado y su presente de desigualdad y de falta de cohesión social. La sección advierte que la nación le ha fallado y le sigue fallando a la mayoría de sus miembros, en tanto, aún en el siglo XXI, no logra constituirse en una sociedad equitativa que asegure a la población la realización de sus aspiraciones básicas. Concluye que el desafío principal es transformar su política pública para eliminar las desigualdades institucionalizadas y que actúe conforme al reconocimiento de que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 1990).

Transformar la política pública en un factor de cohesión social

LA GENTE: SUS HISTORIAS

El punto de partida para repensar la sociedad es la gente: sus historias, trayectorias y desafíos. Para ello se presentan los relatos de María y Elena, dos mujeres de contextos distintos, pero enfrentadas a una serie de circunstancias —familiares, económicas, sociales, entre otras— que configuran el conjunto de oportunidades que determinan su calidad de vida, y en consecuencia, sus posibilidades de alcanzar el bienestar. Sus vidas son brevemente narradas y analizadas desde el enfoque de capacidades, a fin de reflejar cómo el funcionamiento de la sociedad —de sus instituciones y de su política pública— interactúa con las decisiones individuales y afecta el destino de las personas.

La historia de María

María es del campo. Ella y su familia viven como colonos en una finca. La casa que habitan es de adobe y tiene techo de teja. De su infancia, ella recuerda claramente su vida en extrema pobreza y también —con mucho dolor— la muerte de su

padre y la de sus hermanos, el hambre y el esfuerzo de su madre: si no trabajaba todo el día, ese día no se comía en casa.

María, sus cuatro hermanos y dos hermanas pasaban el día sin supervisión, jugando como todos los niños. Sin embargo, de los siete, solo viven ella y sus dos hermanas: dos hermanos murieron de varicela, pues no habían sido inmunizados; otro de neumonía, una de las enfermedades con mayor prevalencia entre los niños salvadoreños (FESAL 2008 [ADS, 2009]); y el menor, de un golpe cuando se cayó de la hamaca en que dormía. Una tragedia tonta que pudo haberse prevenido, según reclama María.

Ella se fue de la casa a los diez años enojada con su madre, quien la sacó de la escuela después de que sus hermanas mayores quedaran embarazadas de sus compañeros. Era una alumna brillante, la mejor del cuarto grado, pero el miedo de la madre ante otro embarazo precoz pesó más que el interés y la voluntad de la hija de seguir estudiando.

Actualmente, a la edad de 20 años, trabaja como jornalera en una finca. Gana USD 3.5 diarios, el equivalente al salario mínimo rural (MINEC y DIGESTYC, 2012). Carece de seguridad social u otra prestación laboral. Su marido también trabaja

en la agricultura y, por lo tanto, el ingreso de ambos es necesario para la subsistencia en el hogar. Esto preocupa a la joven, que está embarazada y debería pronto dejar de trabajar. Probablemente no lo hará.

Buscar trabajo en la ciudad sería una opción para ganar un poco más, pero María no sabe cómo resolvería el cuidado de su hijo recién nacido. Podría dejarlo con su abuela, pero tendría que separarse de él durante la semana; si decidiera dejar de trabajar para cuidarlo, lo sumiría en la pobreza que ella misma vivió en su infancia.

La historia de Elena

Elena tiene 23 años y vive en la ciudad. También espera un hijo y le tocará ser la responsable de su hogar. Juan, su marido, se fue “mojado” a Estados Unidos en busca de una oportunidad para trabajar o, como dicen muchos, en busca de una vida mejor.

Hace más de dos meses que Juan se fue y Elena no ha sabido nada de él. Está preocupada y tiene razón para estarlo. Ella sabe que, de las miles de personas que emigran al año, una gran proporción es deportada, muere o desaparece en el trayecto. Así, se preocupa por Juan y lo extraña, pero, en el fondo, siente alivio por su partida. Desde que perdió su trabajo, Juan no era el mismo: le gritaba y la amenazaba casi a diario. En alguna ocasión, llegó a golpearla.

Elena es bachiller del instituto nacional de su pueblo. Con doce años de educación, supera por varios años el promedio educativo nacional. Cuando se graduó estaba llena de ilusiones, pero pronto se dio cuenta de que no había trabajo en la zona norte para ella. Sin embargo, no quería trabajar la tierra pues había estudiado para tener un futuro diferente al de sus padres. Decidió mudarse a la ciudad y encontró un trabajo en una farmacia del centro. No tiene contrato ni prestaciones.

Al norte de San Salvador, en una casa en una colonia populosa, vive Elena. Pero no vive sola: le

alquila una pieza a una pupila para cubrir el alquiler. Ella sabe que la zona es peligrosa: las pandillas le dan la bienvenida y la despedida a diario. Además de los riesgos en su colonia, Elena se enfrenta a la inseguridad del transporte público. Pasa un promedio de tres horas al día en el bus o el microbús, entre su casa y su trabajo, y la han asaltado varias veces. Carece de otra opción de transporte.

Tendrá a su hijo en el hospital público y verá quién se lo cuida para volver a trabajar lo antes posible. Como no cuenta con cobertura de seguridad social, no puede darse el lujo de dedicarse por completo al bebé los tres meses que otorga la ley. Algunas vecinas de la colonia cuidan niños en sus casas, pero Elena no sabe si confiar en ellas. Su madre tal vez pueda ayudarla, pero vive en el norte del país. Dado que allí hay pocas oportunidades laborales, Elena no se plantea volver. Puede optar por dejar a su hijo con su madre y volver a la capital a trabajar, pero no quiere pensar en eso por ahora.

La historia de muchos salvadoreños

Las historias de María y Elena pueden ser perfectamente la historia de muchos salvadoreños. Ambas representan, como mujeres, al 52.3 % de la población nacional (MINEC y DIGESTYC, 2012).

En el caso de María, los materiales de las paredes (adobe) y del techo (teja) de su vivienda, por ejemplo, corresponden a los del 29.5 % y 46.3 % de los hogares rurales, respectivamente. El nivel educativo de la joven es el que logra una persona promedio en el área rural: 4.4 años (MINEC y DIGESTYC, 2012), y el motivo por el cual abandonó la escuela —la prohibición de los padres— es una razón de peso para el 14.5 % de los menores que desertan del sistema educativo.

Por su parte, Elena, en tanto jefa de hogar, comparte la situación del 35.1 % de los hogares del país. Asimismo, tristemente, es parte del 33.7 %

de las mujeres que son violentadas por sus parejas, según datos de Medicina Legal* para el 2011. Las condiciones laborales de ambas mujeres tampoco son atípicas: el 73.1 % de los trabajadores en el país carecen de acceso a los sistemas de seguridad social (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Más allá de las cifras, estas dos historias muestran ejemplos de personas que tienen frente a sí una elección trágica (Nussbaum, 2011; Sen, 1999); es decir, decisiones que no son libres porque comprometen el propio desarrollo humano y el de sus hijos; decisiones que no les permiten avanzar para lograr un nivel real de bienestar.

La sociedad salvadoreña desde el enfoque de capacidades

El enfoque de capacidades constituye un marco normativo para evaluar el bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y la formulación de propuestas para el cambio social. Su principal característica es el énfasis en aquello que la gente es capaz de ser y hacer; es decir, en la libertad de las personas para llevar una vida que valoren.

Este enfoque brinda las bases teóricas del paradigma de desarrollo humano —concebido como el proceso mediante el cual se expanden las libertades— y proporciona herramientas para conceptualizar y evaluar los problemas y obstáculos que enfrentan los individuos, desde sus diversos ámbitos sociales, para alcanzar el bienestar. La expansión de las libertades no depende únicamente de las personas (de su esfuerzo o voluntad), sino también de la manera en que se configuran y distribuyen las oportunidades en una sociedad, y de las garantías que esta brinda para el acceso igualitario a las mismas.

Desde este enfoque (ver figura 1.2), el desarrollo humano es el resultado de un conjunto de elementos: el entorno en el que alguien nace y crece, el cual establece las reglas del juego de la sociedad; las instituciones y las políticas públicas, que constitu-

yen medios (o factores de conversión) para crear y expandir capacidades así como elementos del contexto que condicionan los conjuntos de oportunidades disponibles para la gente; y, finalmente, los atributos o características individuales. La política pública está llamada a identificar y potenciar, por un lado, los espacios fértiles para la intervención con miras a lograr un alto desarrollo humano; y, por otro, a identificar y neutralizar las desventajas que corroen esta posibilidad (Nussbaum, 2011).

En consecuencia, la política pública debe actuar desde sus diversos ámbitos —educación, salud, empleo, protección social, entre otros— para desarrollar al máximo y a lo largo del ciclo de vida las capacidades de las personas. Estas capacidades son de tres tipos: innatas, internas y combinadas (Nussbaum, 2011). Las capacidades innatas son aquellas con las que se nace, como por ejemplo, la inteligencia. Las capacidades internas son las capacidades innatas pero entrenadas u educadas; es decir, convertidas para ser útiles, o en otras palabras, con potencial para ser. Finalmente, las capacidades combinadas son aquellas que efectivamente se utilizan y despliegan para el logro del bienestar. Estas últimas son las que aumentan las libertades individuales y constituyen un potencial para hacer.

Entender la sociedad desde el enfoque de capacidades permite identificar las políticas públicas que favorecerían que una capacidad interna se potencie y despliegue como opción real. Las oportunidades para hacerlo no deben estar disponibles de manera temporal o desigual; por el contrario, deben constituirse en un abanico permanente de opciones. En esto la política pública puede ser de mucha ayuda.

Complementariedad con otros enfoques relacionados con el desarrollo humano

El enfoque de capacidades está relacionado con los enfoques de desarrollo de capacidades y de competencias, pero esos tres conceptos no son equivalentes. En este apartado se aclaran algunas confusiones

en su uso y se explica cómo los tres están vinculados con el desarrollo humano y pueden resultar complementarios, aunque no compartan una misma base conceptual o filosófica.

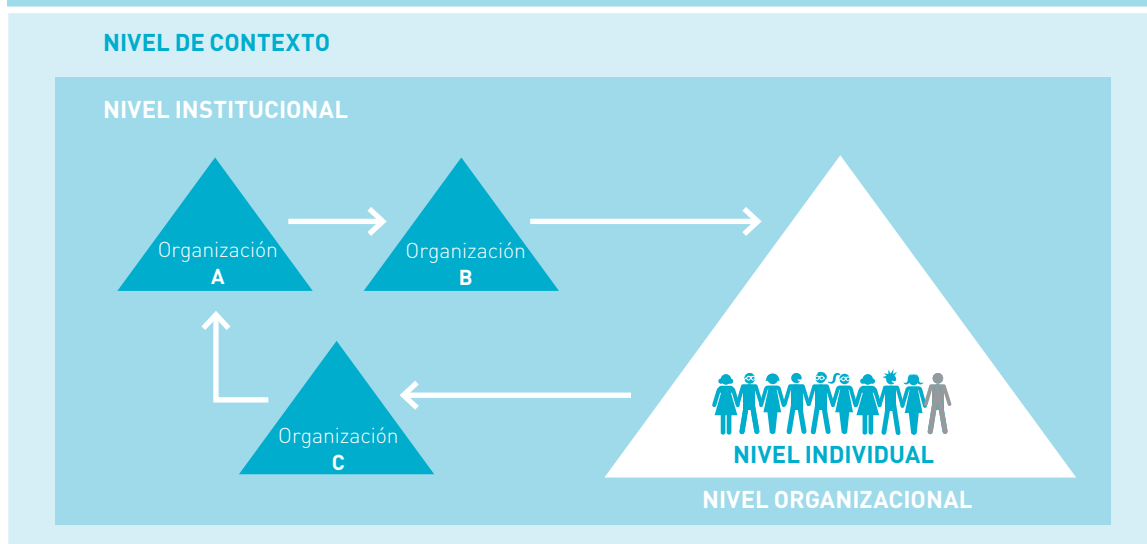
Una fuente de confusión, de orden semántico, deriva del uso indistinto del término capacidades en castellano para referirse a dos conceptos diferentes en inglés: capacidades o capability/capabilities, de acuerdo con los planteamientos teóricos de Amartya Sen y Martha Nussbaum; y desarrollo de capacidades o capacity development/building, término ampliamente utilizado por la cooperación y en los proyectos de desarrollo.

El enfoque de capacidades (Sen y Nussbaum) es un marco normativo para evaluar el bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y la formulación de propuestas para el cambio social (Robeyns, 2005). Enfatiza lo que la gente es capaz de ser y hacer; es decir, la libertad de las personas para llevar una vida que valoren. Brinda las bases teóricas del paradigma de desarrollo humano al concebirlo

como el proceso en el que se expanden las libertades al tiempo que proporciona herramientas para conceptualizar y evaluar los problemas y obstáculos que enfrentan los individuos, desde sus diversos ámbitos sociales, para alcanzar el bienestar. Otras características del enfoque son su multidimensionalidad, multidisciplinariedad, el reconocimiento a la diversidad humana, el énfasis en los fines humanos, la justicia y la reducción de la pobreza. Desde este enfoque, las instituciones constituyen medios para crear y expandir capacidades así como elementos del contexto que condicionan los conjuntos de oportunidades disponibles para las personas.

El enfoque de desarrollo de capacidades, en cambio, busca fortalecer las capacidades de los sectores público y privado para apoyar —de manera efectiva y sostenible— el logro de los objetivos de desarrollo trazados por los países, objetivos que pueden (o no) ser compatibles con un enfoque de desarrollo humano o de competencias. El enfoque de desarrollo de capacidades no solo se usa para

FIGURA 1.1 | Enfoque de desarrollo de capacidades: niveles de fortalecimiento de habilidades



Fuente: Elaboración propia basada en Hite y de Grauwe (2008) y Thomas (2006)

comprender cuáles obstáculos impiden a los países alcanzar el desarrollo, sino que también realiza intervenciones que mejoren las habilidades requeridas para lograr estos resultados y asegurar la apropiación de los países en los diversos procesos involucrados. En este sentido, distingue entre varios niveles de fortalecimiento de habilidades —individual, organizacional, institucional y de contexto— y supone la necesidad de articular e integrar los esfuerzos en estos niveles a fin de potenciar la efectividad de las intervenciones. Este enfoque suele recurrir a diferentes estrategias, como por ejemplo la puesta en marcha de planes de capacitación, intercambios, asesoría en políticas, rediseño y alineación de procesos y estructuras organizativas, implementación de reformas en marcos legales, entre otras.

Una segunda fuente de confusión, también de orden semántico, se origina en los significados en

castellano de los términos capacidades y competencias, usados con regularidad en los ámbitos educativos y laborales. En ambos casos, los términos hacen referencia a un conjunto de habilidades.

De manera general, el término competencias se distingue de otros en tanto integra conocimientos, habilidades, valores, actitudes y comportamientos; por su parte, el enfoque enfatiza la identificación y formación de aquellas competencias requeridas para la resolución de problemas que se originan en un contexto dado. El enfoque surgió en el ámbito de administración de recursos humanos centrado en el desempeño individual y funcional; posteriormente se adoptó en el ámbito educativo para el desarrollo de programas que trascendieran la transmisión de conocimientos y contribuyeran a la formación de personas con capacidad de resolver los problemas del entorno (ver cuadro 1.1).

CUADRO 1.1 | Diferencias entre enfoque de capacidades y enfoque de competencias

Criterio	Enfoque de capacidades	Enfoque de competencias
Tipo de enfoque	Normativo, ético	Funcional
Énfasis	La capacidad de optar por una acción o un comportamiento; la libertad de elegir y vivir una vida que se valora	El resultado, el logro de una acción o comportamiento; la solución de un problema
Orientación	Interna, guiada por el ejercicio de la libertad individual	Externa, satisface demandas del entorno
Conceptos claves	Libertad, autonomía, agencia	Habilidades para la solución de problemas
Dimensión política	Explícita; reafirma la noción de una transformación social	No explícita, supone un funcionamiento dado de la sociedad
Alcance y estructura	Individual y social: Existen diferencias individuales, así como también elementos de contexto y de la estructura social que condicionan recursos y factores de conversión	Individual: la persona es capaz de incorporar elementos luego de un proceso de aprendizaje
Esfera del conocimiento (Habermas, 1968)	Interés emancipador	Interés técnico
Rol de las instituciones	Contemplado. Las instituciones tienen el potencial de contribuir a las libertades	No necesariamente contemplado
Monitoreo y evaluación	No necesariamente observables	Observables

Fuente: Elaboración propia con base en Lozano, Boni, Peris y Hueso (2012)

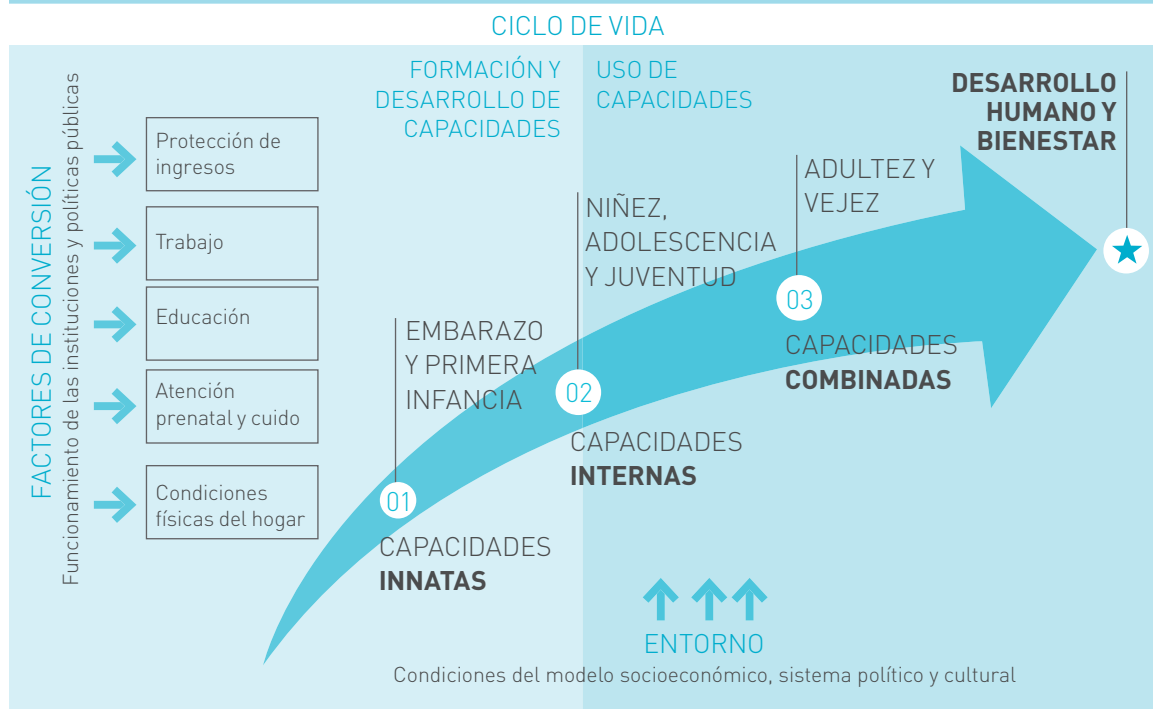
En suma, los enfoques de capacidades, desarrollo de capacidades y competencias son diferentes, pero no necesariamente contradictorios. El primero da rumbo y contenido a la política pública, destacando que la finalidad de la misma es el ser humano —diverso y complejo— desde una perspectiva filosófica y crítica que valora de forma intrínseca la libertad de ser y hacer. Al igual que el enfoque de desarrollo de capacidades, reconoce la importancia de las instituciones, pero no concentra su atención en el desempeño de las mismas ni sugiere o formula estrategias para mejorar su funcionamiento; aunque sí brinda lineamientos para evaluar su desempeño según la efectividad en expandir las libertades y oportunidades de las personas. Por su parte, el enfoque de competencias se centra en las habilidades de los individuos

y se complementa con el enfoque de desarrollo de capacidades en el nivel individual. Finalmente, todos los enfoques reconocen la complejidad y multidimensionalidad de los seres humanos.

Las capacidades de María y Elena

Los casos de María y Elena presentan historias de capacidades no desarrolladas o no realizadas. Culminan, como se mencionó antes, en elecciones no libres al ser producto de la única opción disponible y, en consecuencia, perjudican su desarrollo humano y el de su descendencia. Los problemas de ambas mujeres no se circunscriben a su situación actual. Ellas recorrieron un camino, en el que tampoco tuvieron una amplia gama de opciones posibles. Estas fueron determinadas —y en muchos

FIGURA 1.2 | Síntesis del enfoque de capacidades



Fuente: Elaboración propia basada en Nussbaum (2011) y Robeyns (2005)

casos— restringidas por sus familias, el entorno socioeconómico, pero, sobre todo, por la ausencia o insuficiencia de políticas públicas en favor de su desarrollo humano.

Sus historias también ilustran como, a lo largo de la vida de una persona, las oportunidades se van reduciendo hasta casi desaparecer. María, en su infancia, creció en medio de carencias. Su padre murió y no tenía un sistema de protección que garantizara mínimos de bienestar a los suyos. Le faltó alimentación debido a la pobreza de su madre y no tuvo acceso a un buen sistema preventivo de salud (controles de niño sano y vacunación), lo cual costó la vida de sus hermanos. Su madre analfabeta, frente al miedo de que María se embarazara precozmente, decidió retirarla del sistema educativo, truncando su futuro sin saberlo. La joven no tuvo la oportunidad de desarrollar todo su potencial. Ahora, le es difícil expresar sus ideas,

no entiende todo lo que lee y le cuesta resolver problemas complejos. En otras palabras, no pudo convertir sus capacidades innatas.

Elena nació con menos carencias y, a diferencia de María, logró terminar la escuela. Sin embargo, creció en una zona deprimida económicamente, sin oportunidades laborales. Además, obtuvo su bachillerato del sistema público, lo cual no le garantizó un buen trabajo, por lo que terminó insertándose en condiciones laborales desventajosas. Es decir, aun habiendo desarrollado algún nivel de capacidades, la sociedad no le proporcionó oportunidades para lograr un mejor nivel de vida.

El enfoque de capacidades permite concluir que a María y a Elena les ha fallado la sociedad salvadoreña en tanto no ha creado las condiciones para que ellas desarrollen plenamente su potencial y elijan libremente un camino que las conduzca al bienestar. Una nación que busca el desarrollo

RECUADRO 1.1 | El caso de Boca Poza: la incompatibilidad entre pobreza y desarrollo humano

Boca Poza es una comunidad pobre ubicada en el municipio de Cangrejera, del departamento de La Libertad. Todos sus habitantes afirman que les gusta el lugar, pese a las carencias. Pese a no tener un lugar cercano para continuar sus estudios; pese a no tener unidad de salud cerca; pese a no haber trabajos cerca; pese a no haber nada cerca. Les gusta, pero nadie sabe explicar muy bien por qué. Es el lugar donde siempre han vivido, dicen. Ya están acostumbrados a no tener nada. No existe otra realidad.

El aislamiento de los habitantes de Boca Poza no es solo físico. Es también psicológico, o como algunos dirían, mental o subjetivo. La dificultad para visualizar otra vida es producto de la marginación en la que viven. Boca Poza es una realidad con posibilidades restringidas; una realidad que impone frenos a la capacidad de proyectarse un futuro diferente; una realidad que los separa del mundo de "allá afuera", que con razón les asusta.

La pobreza es una realidad sin salidas posibles; una en la que las oportunidades no existen ni objetiva ni subjetivamente. Eso la vuelve tan persistente. Por ello es necesaria la voluntad y el compromiso de una sociedad en su conjunto para erradicarla. Dado que la pobreza es la manifestación misma de la ausencia de oportunidades para alcanzar el bienestar, la sociedad salvadoreña no puede considerarse justa o proclive al desarrollo humano.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2012a)

humano no puede restringir sistemáticamente las opciones de sus miembros, vulnerar sus dignidades o fomentar la desigualdad; por el contrario, debe brindar posibilidades reales para que todas las personas puedan construir un proyecto de vida que tenga valor intrínseco para ellas.

LA SOCIEDAD: CONTRASTES ENTRE ASPIRACIONES Y LOGROS

Las aspiraciones de la gente son un elemento importante para configurar la política pública, no solo porque dan significado —objetivo y subjetivo— a la noción de bienestar, sino también porque orientan las prioridades que debe tener un Estado para asegurar a sus miembros el logro de ese bienestar.

Esta sección resume las principales aspiraciones o dimensiones de bienestar identificadas por los salvadoreños y los significados conferidos a ellas, luego las contrasta con la realidad, es decir, con sus niveles de realización. El resultado revela la existencia de importantes brechas: entre las aspiraciones y los logros de la gente, dado que los

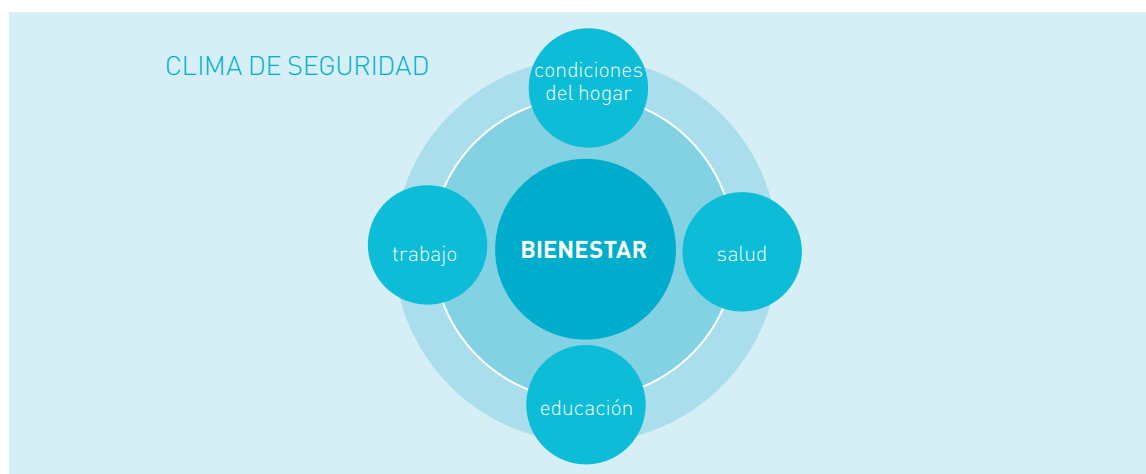
individuos, en promedio, han alcanzado niveles de bienestar muy inferiores a lo deseado; y entre los niveles de realización, dadas las extensas desigualdades que se observan entre las personas en función de variables tales como el área geográfica de residencia, el sexo o el quintil de ingresos.

Las aspiraciones de la gente: estar bien y estar mejor

Para los salvadoreños y las salvadoreñas, la noción del bienestar es multidimensional. De acuerdo con las diversas y extensas consultas conducidas por el PNUD, el bienestar se define en torno a cuatro grandes dimensiones relacionadas entre sí: las condiciones del hogar, la salud, la educación y el trabajo (ver figura 1.3). Desde la perspectiva de la gente, estar bien y progresar supone accesos adecuados y mejoras en estas dimensiones.

Vale la pena reiterar que estas dimensiones no son las únicas necesarias para el bienestar; pero sí son las prioritarias. Su importancia varía según la posición que las personas ocupan en la

FIGURA 1.3 | Las principales dimensiones del bienestar para la población salvadoreña



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2012a, 2012b) y SNU (2013)

sociedad y, en consecuencia, según sus posesiones y carencias. El clima de inseguridad, una de las quejas más frecuentes de la población, es percibido como una característica del entorno, externa a las dimensiones identificadas, pero que puede facilitar, postergar u obstaculizar las posibilidades de alcanzar el bienestar. A continuación se describe el significado que tiene para la gente cada una de estas dimensiones.

Condiciones del hogar

Las condiciones del hogar hacen referencia a la posibilidad de las personas de disponer de un espacio que les brinde el sentido más básico de protección y resguardo, de seguridad presente y futura, del control de sus vidas y de su entorno. Contempla la tenencia de una vivienda, su materialidad y el acceso a servicios básicos, pero trasciende estos aspectos objetivos y adquiere un valor central que se asocia con la certidumbre y la dignidad misma.

Tener una vivienda adecuada es la prioridad más apremiante para quienes viven en situación de pobreza (PNUD, 2012a). De hecho, la falta de vivienda determina la verdadera miseria porque implica una vida a la deriva y la ausencia de opciones de proyectarse un futuro. En situación de pobreza extrema, las múltiples condiciones que debe tener una vivienda para considerarse aceptable se fragmentan y se negocian: el techo primero, sin importar la calidad del material; luego las escrituras de propiedad, los servicios básicos (agua y electricidad, después los servicios sanitarios), la calidad de las paredes y del piso; y finalmente, el espacio. No es una cuestión de importancia, sino de realidades. El techo es sinónimo de protección básica, de viabilidad para descansar y dormir sin el riesgo de mojarse por las lluvias. Las escrituras representan la posibilidad de tener, hacer y pertenecer; de arraigarse y construir un futuro sin temor al desalojo. El resto se adquiere con el tiempo, en la medida de las posibilidades.

Las condiciones del hogar constituyen medios indispensables para la realización de las capacidades centrales de las personas —como por ejemplo, la vida, la salud, la integridad corporal, la posibilidad de controlar el entorno.

Salud

Desde el enfoque planteado por Nussbaum (2011), la vida y la salud corporal, entendidas como la capacidad de tener una vida de duración normal, sin muerte prematura, y de gozar de buena salud, constituyen las dos principales capacidades que deben garantizarse para las personas.

Para los salvadoreños y las salvadoreñas, la salud constituye una dimensión central del bienestar. Sin embargo, el significado que se le confiere resulta bastante particular y difiere del establecido por el enfoque de capacidades. La gente define salud en oposición a enfermedad. En este sentido, las demandas en torno a esta dimensión enfatizan el acceso y la calidad de los servicios del sistema público, principalmente. Así, la “salud” se proyecta como la posibilidad de disponer de un tratamiento oportuno, eficaz y económico ante una enfermedad, y no necesariamente se expresa como un estado individual, inherente e ideal.

Lo anterior hace que en el discurso en torno a este tema —tanto de las personas como de las instituciones— se promueva la salud curativa, y no la salud integral o preventiva. La población demanda “servicios de calidad”, “más unidades de salud, más horas de atención”, “mejor acceso en zonas remotas o aisladas, como las rurales”, “acceso a medicamentos”, “mejor infraestructura”; o bien “tener hospitales que sean dignos de la gente, donde existan medicinas, donde el médico pueda operar” o “donde haya servicios especializados”.

Como puede inferirse de las siguientes expresiones, la salud no pareciera ser algo que se tiene, sino que se otorga: “uno quisiera proporcionarles salud (a los hijos)”; o bien, “teniendo una buena

atención vamos a tener una buena salud” (SNU, 2013). En contraste, en el discurso de los salvadoreños la referencia a los hábitos personales que asegurarían una vida saludable es más reducida.

Por otro lado, predomina el malestar con respecto a la cobertura y la calidad de los servicios, y al trato recibido en las entidades de salud. Según algunos, la calidad del servicio no es dignificante; el acceso no es universal, sino diferenciado y privilegia a las personas con recursos, ya sea porque tienen un trabajo formal y están afiliados al sistema del seguro social, o porque pueden pagar un seguro privado.

Para quienes se encuentran en situación de pobreza, por ejemplo, la relación entre salud y trabajo genera angustia. Una enfermedad supone un gasto imprevisto; la mala salud impide trabajar y, por lo tanto, implica costos de oportunidad muy altos. Aún si la atención es gratuita, los tiempos de espera implican una pérdida de ingresos potenciales. Enfermarse constituye, en este caso, un lujo.

Educación

La población salvadoreña concibe la educación como una dimensión instrumental para alcanzar el bienestar, es decir, como requisito indispensable para acceder a oportunidades de trabajo. El valor de la educación se proyecta en función de su efectividad para lograr, por medio de un trabajo, un mejor futuro.

Esta noción, compartida por muchos, es dominante entre los jóvenes:

Yo veo el estudio como una oportunidad, como una oportunidad de salir, de romper una barrera; que si mi papá es sastre —no estoy diciendo que esa sea una mala profesión— ...de poder tener un nivel más alto en lo económico; o si no ser un psicólogo, abogado y poder romper esa barrera y no solo mantenerme a mí sino también a mis papás (SNU, 2013).

Esta visión de la educación tiene ventajas, pero también riesgos. Implica que la sociedad la valora en alto grado. Son pocos los salvadoreños que niegan su importancia. Incluso los jóvenes no escolarizados consideran que la falta de educación es un obstáculo para progresar.

Con base en las evidencias, el riesgo es que, en el imaginario de los salvadoreños, la educación pierda su valor intrínseco para desarrollar el potencial de las personas al generar conocimiento y aprendizaje. Si el objetivo es “salir” de la escuela y tener un título de bachiller para acceder al mercado de trabajo, y no aprender, la sociedad en su conjunto pierde, pues no se generan los incentivos para orientar y mejorar la calidad del sistema educativo. Además, se fomenta un círculo de devaluación educativa caracterizado por la percepción —por parte de quienes demandan fuerza laboral— de un sistema que gradúa gente, pero que es incapaz de formar un nivel mínimo de competencias.

Esta situación explicaría la aparente paradoja de que la población esté satisfecha con una educación de baja calidad. Su satisfacción proviene del acceso a la educación o de un título recibido y no necesariamente del tipo o nivel de competencias adquiridas. Otro riesgo adicional es que la educación compita —como ocurre en el presente— con mecanismos alternativos para lograr la movilidad social.

Dada la compleja valoración de la educación, esta dimensión del bienestar es vivida desde una serie de tensiones: internas, especialmente en la población joven por el manejo de sus expectativas; al interior de las familias, por los roles y las presiones económicas de costear estudios de nivel medio o universitario; entre el sistema educativo y el mercado laboral, por la desconexión entre la oferta y la demanda; con las circunstancias que limitan o le restan efectividad de la educación, como la pobreza y otras características del entorno social, económico, político y cultural.

En síntesis, la educación es una dimensión importante y necesaria, pero aparentemente no sufi-

ciente para asegurar el bienestar. Su potencial se ve afectado por el entorno, las tensiones que genera y la valoración de ella en la sociedad salvadoreña.

Trabajo

Si para los salvadoreños y las salvadoreñas las condiciones del hogar representan la dimensión más sentida del bienestar, y la educación es concebida con valor instrumental, el trabajo es considerado como la dimensión de primer orden: sin trabajo no hay ingresos y sin ingresos, se limitan las opciones para estar bien y se anulan las posibilidades para estar mejor. “Sin trabajo no hay nada”, afirmó una de las personas consultadas (PNUD, 2012a).

La percepción de la gente es que el ingreso es la base de las oportunidades en la sociedad. Sin embargo, no se expresa como un rasgo positivo; por el contrario, se imputa como una característica ante la cual hay que resignarse y adaptarse. De hecho, las personas suelen lamentar que los ingresos definen su valor o que condicionen sus posibilidades de acceder a otras dimensiones del bienestar (PNUD, 2012b).

Para la mayoría de personas consultadas, contar con un trabajo formal y decente —estable, con un salario suficiente, acceso a seguridad social, pensiones y otras prestaciones— constituye una aspiración importante; otra es lograr progresar como fruto del esfuerzo laboral, sea este individual o familiar. Ambos anhelos se expresan como una especie de utopía, dada la escasez de trabajos formales y los bajos niveles de meritocracia percibidos.

Los jóvenes expresan esta situación con vehemencia (ver recuadro 1.5). En especial, los más desfavorecidos, cuyas posibilidades de conseguir un trabajo están restringidas por su zona de residencia, la escuela o colegio de procedencia, su falta de experiencia o falta de contactos. Además, para ellos el esfuerzo individual no siempre se proyecta como la manera más efectiva para salir adelante. Un joven consultado lo expresó así: “Aquí lo que

importa es cuánto dinero tenés y quién es tu papá” (PNUD, 2012b).

Sin embargo, para la población salvadoreña el trabajo no se limita a una cuestión de ingresos y resulta clave para sentirse parte de la sociedad, ocupar una posición en la misma y progresar. En el plano ideal, el trabajo es percibido como la concreción de las oportunidades de superación, una fuente de reconocimiento social y un mecanismo para la movilidad social.

Clima de seguridad

La aspiración por un clima de seguridad es una de las mayores expectativas de la gente: sentir protección y tranquilidad es necesario para vivir en libertad y prosperar. Diversos estudios reiteran una demanda de cambio en la sociedad y en las políticas gubernamentales alrededor de la inseguridad (PNUD, 2011). Esta aparece de manera consistente como uno de los dos principales problemas del país. En los últimos años, entre un 40 % y 65 % de los salvadoreños la han señalado como el problema más importante (IUDOP, 2011, 2012; PNUD, 2011). En este punto, el cambio exigido no solo es prioritario, sino también urgente y extremo (PNUD, 2011).

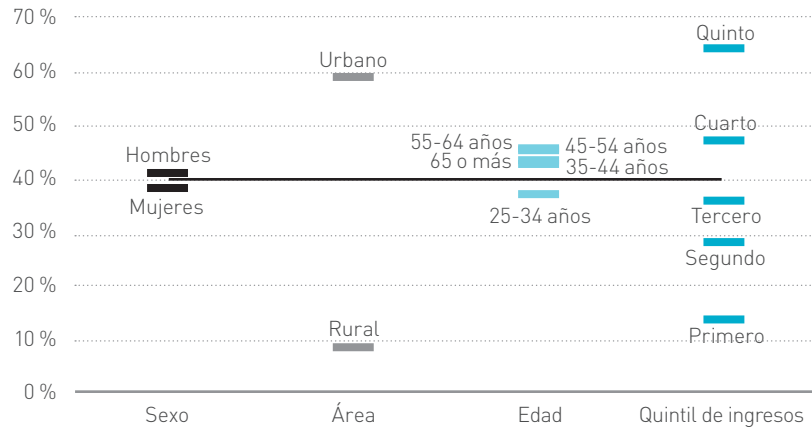
La frustración de las aspiraciones

Las aspiraciones de la gente contrastan con una realidad caracterizada por privaciones y diferencias en la realización de sus capacidades y en el acceso a los medios necesarios para conseguir el desarrollo humano. El conjunto de gráficos 1.1 muestra la existencia de amplias e importantes brechas entre los 6.2 millones de habitantes del país en las dimensiones prioritarias del bienestar señaladas por la gente.

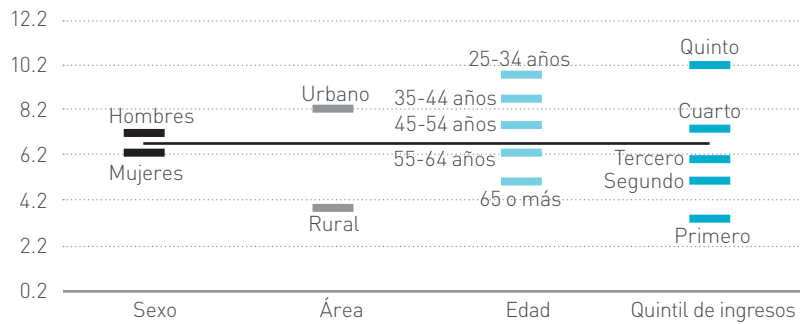
La nación está marcada por diversos contrastes. El desajuste es palpable entre las aspiraciones

GRÁFICO 1.1 | Brechas entre las aspiraciones y los logros de la gente (2012)

Condiciones del hogar: Porcentaje de personas que habitan en una vivienda sin ninguna carencia (2012)

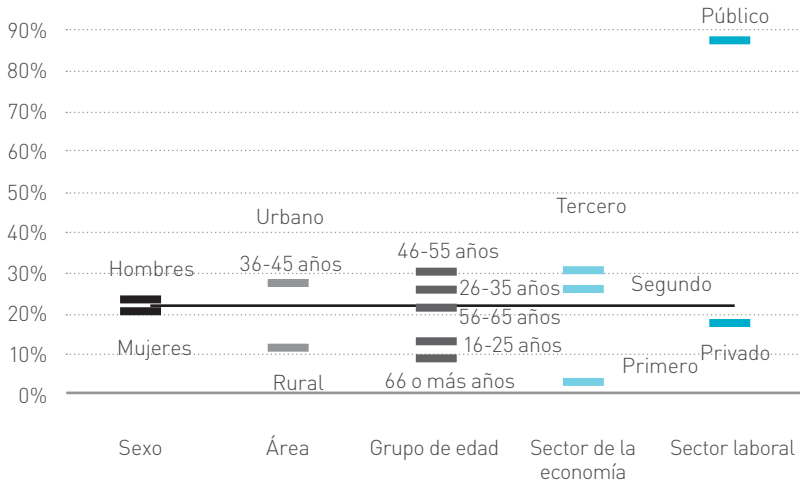


Educación: Años de educación promedio alcanzados por la población de 25 años o más (2012)



Trabajo: Porcentaje de trabajo decente respecto de la PEA* (2012)

* Para el dato desagregado por sector (económico) se reporta el porcentaje de ocupados y no de la PEA puesto que solo los ocupados poseen sector económico.



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

y los logros efectivos en materia de bienestar. En primer lugar, el anhelo de disponer de condiciones dignas para el hogar choca con la frustración de poco más de dos terceras partes de la población que habitan en viviendas con carencias, ya sea por la deficiente materialidad del techo, piso o paredes, por falta de acceso a servicios básicos (agua, electricidad o saneamiento), o por privaciones en ambas condiciones.

En segundo lugar, la esperanza de contar con una adecuada educación, que abra puertas a mejores oportunidades laborales, contrasta con una escolaridad promedio de 6.7 años para las personas adultas, que no sufre las exigencias del mercado laboral (MINEC y DIGESTYC, 2012). Y, tercero, en oposición al deseo de un trabajo decente, que solo posee 1 de cada 5 trabajadores en el país, se encuentra la cruda realidad de aquellos que no reciben un salario suficiente, están subempleados o laboran en condiciones de informalidad, sin acceso a seguridad social y otras prestaciones normadas por la ley.

La sociedad salvadoreña también presenta contrastes en la forma en que se distribuyen los logros. Dependiendo de la dimensión identificada, las desigualdades son más o menos evidentes según zona de residencia, sexo, edad, nivel de ingresos, entre otras. La insuficiente educación, la vivienda deficitaria y los trabajos precarios, por ejemplo, siguen siendo más frecuentes en las zonas rurales que en las urbanas: el logro educativo promedio de los adultos urbanos duplica el de los adultos rurales; el nivel de trabajo decente en las zonas urbanas triplica el de las zonas rurales. Las brechas también son significativas entre hombres y mujeres, en detrimento de las segundas, especialmente en la dimensión educativa.

La información provista corrobora, en buena medida, la percepción de que el nivel de ingreso define el valor del individuo y determina sus posibilidades de acceder a otras dimensiones del bienestar. La sociedad no ha establecido un consenso

sobre los mínimos de bienestar de que debe gozar su población, independientemente del nivel de ingreso. Las enormes diferencias en el bienestar por quintil de ingresos confirman esta observación.

Las palabras de la gente lo ejemplifican en la dimensión educativa:

Quizás no todos tenemos los mismos beneficios, porque a veces se da mucho en colegios y escuelas que depende [la calidad educativa] de donde estemos y esas cosas. Yo creo que debería ser parejo, no importar si pagamos o no pagamos para que nuestra educación sea [buena]; yo creo que todos deberíamos tener una buena educación y que no solo porque son de tal lugar tienen una buena educación y nosotros en otro lugar, no (SNU, 2013).

Finalmente, el clima de inseguridad añade elementos de frustración a las aspiraciones de los salvadoreños. Los niveles de victimización permanecen altos y rondan el 20 % (IUDOP, 2012), e inspiran sensaciones de vulnerabilidad, incertidumbre, desconfianza, pesimismo y desesperanza; pero también de pérdida de libertades. La inseguridad penetra en los diversos ámbitos de la vida —familia, escuela, trabajo y comunidad— y genera obstáculos para la realización de las capacidades de las personas. Dichos obstáculos son sorteados con diversas estrategias adaptativas, tales como la limitación o restricción de espacios de recreación y esparcimiento, el cambio de lugares de residencia, el traslado de escuelas o la inasistencia a las mismas, el cierre de negocios o la migración internacional.

Además de impactar los hábitos y el estilo de vida de la gente, la inseguridad trunca las iniciativas individuales y estigmatiza especialmente a la juventud y a la población en situación de pobreza, cuya zona de residencia se convierte en un factor adicional de discriminación. En suma, el clima de inseguridad es una barrera objetiva para el desarrollo humano.

EL PASADO: LA EXPLICACIÓN DE LAS FALENCIAS

Los desafíos para construir una nación que favorezca las aspiraciones de la gente con igualdad de oportunidades no son nuevos. Por el contrario, a la base de la desigualdad se encuentra un reconocimiento diferenciado de las personas, gestado en múltiples ámbitos durante la historia del país.

A continuación, se argumenta y evidencia que la sociedad salvadoreña ha establecido criterios diferenciados de valor y de reconocimiento de los individuos en función de su origen étnico, su género y su cercanía con el poder económico y político del país. Identificar la raíz de estas diferencias, y comprender cómo se han naturalizado o institucionalizado las brechas es indispensable para reducirlas y eliminar las formas en que se manifiestan hoy en día.

Origen étnico

La existencia de jerarquías sociales en el país precede a la llegada de los españoles al continente. La sociedad de los pipiles era descrita, por ejemplo, como una con “conceptos de estructura social je-

rárquica bien definidos con una sociedad dividida en tres niveles, nobles, plebeyos y esclavos” (Fowler, 1989). Sin embargo, la Conquista y la Colonia añadieron elementos nuevos a esa estratificación, en tanto los españoles crearon prácticas jurídicas y culturales que reforzaban su papel como conquistadores y colocaban a la población indígena en un nivel de subordinación.

El ingreso de población africana en calidad de esclava y la mezcla entre los distintos grupos étnicos eliminaron la diferenciación nítida entre españoles e indígenas, pero profundizaron la jerarquización de la sociedad. El acceso a oportunidades de trabajo, tierra y posiciones de poder estaba determinado por el origen étnico de las familias. De las mezclas surgieron las *castas* (mestizos, mulatos y todas las combinaciones raciales posibles).

Indígenas y castas estaban vedados de aspirar a posiciones de liderazgo público o religioso, o a desempeñar actividades profesionales (derecho, medicina, ingeniería o comercio mayorista). En la cumbre de la pirámide social estaban los españoles peninsulares, seguidos por los criollos (descendientes de españoles nacidos en la intendencia); en el nivel intermedio, las castas; y en el nivel más bajo, los esclavos de ascendencia africana y los indígenas.

RECUADRO 1.2 | El aval social a la negación del derecho de los indígenas a la tierra

En 1883, después de la privatización de las tierras de ejidos y comunidades indígenas el prominente intelectual David Joaquín Guzmán, hijo de un expresidente de la República, comentó:

Los indios que poseen también no pocos terrenos son refractarios a toda innovación útil y no salen de sus antiguos cultivos, sin avanzar un ápice en el cultivo de los árboles frutales. Por eso es que la Asamblea de 1882, con noble mira en favor del país, aprobó la ley de extinción en la República de los terrenos ejidales. Esta ley, que insertamos más abajo, no necesita de comentarios. Baste decir que es la rehabilitación completa de la agricultura nacional; es la nueva vida en la que tiene que entrar la propiedad, uniformando el cultivo y laboreo de las tierras más fértiles del país, hoy infecundas por haber estado en manos de personas sin conocimientos, sin estímulos para mejorar su condición social y sin recursos para hacerse la agricultura un valioso patrimonio para el porvenir (Guzmán, 1883).

En el siglo XIX, la Independencia eliminó la preeminencia de los peninsulares y dio inicio a un período de inestabilidad política que, al debilitar a las élites criollas, abrió espacios a la expresión y reivindicación de grupos subalternos. Por ejemplo, en 1833, estalló la rebelión de los nonualcos cuando las autoridades capitalinas intentaron imponer un equivalente al tributo a los indígenas. En un entorno político marcado por la inestabilidad y la poca disponibilidad de recursos para que el Estado ejerciera influencia lejos de San Salvador, buena parte de las decisiones que afectaban la vida cotidiana se tomaban en el ámbito local. Como consecuencia, surgieron liderazgos de los grupos medios y las comunidades indígenas gozaron de mayor autonomía.

No obstante, las jerarquías de la ideología “racial” persistieron durante gran parte de los siglos XIX y XX. Ladinos, criollos y mestizos veían con desdén a las comunidades indígenas y disputaban su derecho a la tierra. La competencia por tierra y mano de obra exacerbó el nivel de conflictividad y magnificó las consecuencias prácticas de las desigualdades. En el siglo XIX, el punto de inflexión más significativo se dio con la legislación de 1881 y 1882, que decretó la privatización de ejidos y tierras de las comunidades indígenas, contribuyendo a la

creación y crecimiento de la categoría de campesinos sin tierra. Esta situación condicionó uno de los momentos más críticos en la historia del siglo XX, en tanto la combinación de las presiones sociales en el campo y las tensiones de la gran depresión económica culminaron en el levantamiento indígena-campesino de 1932 y su sangrienta represión. Esta tuvo otras consecuencias sobre la cultura del país: aceleró el proceso de mestizaje y llevó al ocultamiento de las comunidades indígenas.

Género

No existen extensas investigaciones sobre el papel de la mujer en el territorio del país durante la época colonial. Sin embargo, hay evidencia de esquemas patriarcales en las sociedades indígenas y españolas para otras partes de América Latina. Esos esquemas impedían que las mujeres tuvieran posiciones políticas o de gran poder económico, o que trabajaran en ocupaciones consideradas masculinas (como la construcción o la milicia). De ese modo, la población femenina desarrollaba actividades artesanales, comerciales y agrícolas, al tiempo que circunscribía su rol principalmente al ámbito doméstico.

RECUADRO 1.3 | El aval social a la negación de los derechos políticos de las mujeres

En 1930 el Consejo de Ministros de El Salvador, en respuesta a las pretensiones de la aspirante a la presidencia Prudencia Ayala de inscribirse como ciudadana con plenos derechos, dijo:

El Ejecutivo es de parecer que no procede la solicitud. Se funda en que cuando fue dictada la Constitución Política (3 de agosto de 1886), la mujer salvadoreña no podía ejercer por sí varios derechos civiles. Por el hecho del matrimonio quedaba sujeta a la potestad marital; y no obstante lo mucho que se ha legislado en su favor, todavía rigen disposiciones legales que la mantienen en situación jurídica inferior a la del hombre... Esas circunstancias demuestran que los constituyentes de 1886, no concedieron a la mujer una calidad, como la de la ciudadanía, que habilita para ejercer derechos y contraer obligaciones de más trascendencia que los civiles (Colección Prudencia Ayala, Archivo del Museo de la Palabra y la Imagen).

La participación de las mujeres en espacios económicos en El Salvador se amplía y comienza a documentarse durante el siglo XIX. El censo de 1858 da una idea de sus ocupaciones, entre las cuales se encontraban las de sombrereras, molenderas, tejedoras y empleadas domésticas. Así, la población femenina daba una contribución importante pero marginal con respecto a las grandes decisiones y estaba concentrada en actividades diferentes a las de los hombres. Durante este período, esto se reforzaba con una política educativa con contenidos diferenciados, que en la práctica estaba orientada a formar a las mujeres para los espacios privados (el hogar) (Viegas G., 2013) y no para actuar en el espacio público.

No fue sino hasta el siglo XX que las reformas políticas incluyeron elementos para la secularización del Estado, y se introdujeron regulaciones sobre divorcio y herencia en el Código Civil, que mejoraron en alguna medida la posición legal de la mujer en el contrato matrimonial. Pero, como lo muestra el recuadro 1.3, la mujer era legalmente vista en un ámbito civil y no político. En otras palabras, aún a inicios del siglo XX, no era apreciada plenamente como ciudadana: no eran reconocidos sus derechos para elegir representantes de los ciudadanos y para poder ser elegida como representante. De hecho, hasta 1950 la Constitución concedió el voto a las mujeres, sin restricciones y con independencia de su situación familiar. Dicha Constitución reconocía por primera vez en sus artículos 22, 23 y 150, respectivamente, la ciudadanía sin distinción de sexo, el sufragio como derecho y deber de los ciudadanos, y la igualdad de las personas ante la ley, indistintamente de su nacionalidad, raza, sexo o religión.

Poder económico urbano

La historia del desarrollo del país los últimos dos siglos ha estado marcada por una atención privi-

legiada a las élites económicas, progresivamente concentradas en los entornos urbanos.

A mediados del siglo XIX, cuando el café se convirtió en el motor para el crecimiento de la agricultura comercial, comenzó a consolidarse en el país una élite económica que influyó de manera determinante en las decisiones políticas. Esta élite estaba integrada por aquellas pocas que tenían educación, acceso a crédito y espíritu empresarial. El equilibrio de poder de la época favoreció a las autoridades de San Salvador, influenciadas por los grupos agroexportadores, y debilitó a las autoridades municipales y comunidades indígenas.

Durante las primeras décadas del siglo XX la política nacional era de competencia entre grupos de élite. Esta competencia, al lado de una incipiente urbanización, abrió el espacio para el crecimiento de grupos medios urbanos que formaron asociaciones y, contra viento y marea, buscaron una mayor voz en los asuntos públicos. En esta época creció la diferencia entre las zonas urbanas, que contaban con más servicios, más escuelas y acceso a vivienda, y las zonas rurales, donde la principal preocupación de los gobiernos era mantener la disciplina de la fuerza de trabajo.

Durante la dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez se institucionalizó el vínculo entre las élites económicas y el poder del Estado con la creación de entidades que mezclaban los intereses públicos y privados, como el Banco Central de Reserva y el Banco Hipotecario. Esta forma de capitalismo clientelista se enraizó en El Salvador de esta época.

La caída de Martínez en 1944 llevó a un reordenamiento de la política. El régimen militar que se consolidó en el poder incluía tanto militares como civiles que combinaron tendencias contradictorias. Por un lado, se abogaba por la modernización y el reformismo; por otro, se tendía a ver todos los problemas sociales con el prisma de la Guerra Fría. La relativa apertura política inicial y los recursos de un período de bonanza económica

beneficiaron, sobre todo, a la población urbana¹, la más activa políticamente.

En la segunda mitad del siglo XX, la mentalidad de la Guerra Fría se combinó con el poder de la élite agroexportadora para frenar esfuerzos de mejorar las condiciones de vida en el campo. Así, las discusiones sobre salario mínimo, servicios educativos y de salud, tenencia de la tierra, organización campesina y todo tipo de reivindicaciones que pudieran haber disminuido las desigualdades urbano-rurales terminaron enmarcadas en el destructivo contexto de la Guerra Fría y, posteriormente, en el del conflicto armado.

EL PRESENTE: TRANSFORMAR LA POLÍTICA PÚBLICA

Política pública y cohesión social

El reconocimiento diferenciado de las personas en razón de su origen étnico o geográfico, género, y vínculos con el poder político-económico, ha conformado una sociedad que no cumple con las aspiraciones de bienestar de la mayoría de la gente, que está lejos de ser equitativa y cohesionada, y que, además, ha institucionalizado varios elementos de desigualdad en su política pública. Tal como lo señala Stiglitz (2012): “Las sociedades más igualitarias trabajan más para mantener su cohesión social; en las sociedades más desiguales, las políticas de gobierno y de las demás instituciones tienden a fomentar la perpetuación de la desigualdad”. La salvadoreña es un ejemplo de este segundo tipo de sociedades, tal como se verá más en detalle en la siguiente sección.

Construir una sociedad con igualdad de oportunidades supone superar las trabas históricas que han institucionalizado, desde la política pública, las desigualdades. Asimismo, implica avanzar en el establecimiento de acuerdos mínimos en torno a las aspiraciones de bienestar priorizadas por la gente. Requiere,

entonces, identificar las brechas sociales existentes, desnaturalizarlas y reducirlas; así como abrir espacios para que cada cual desarrolle sus capacidades sin importar la posición que ocupe originalmente en el espacio social (Bourdieu, 2010; Nussbaum, 2011).

La política pública es el instrumento por medio del cual los Estados —a través de los gobiernos y sus instituciones— pueden abrir los espacios sociales, reducir las brechas de origen y potenciar el desarrollo humano. Transformar la política pública para que expanda las libertades de las personas se torna, pues, en el desafío nacional más importante, considerando que la sociedad salvadoreña carece de niveles adecuados de cohesión social.

La cohesión social, según el Comité Europeo para la Cohesión Social, es concebida como la capacidad de la sociedad para asegurar a largo plazo el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana con el debido respeto a la diversidad, la autonomía personal y colectiva, y la participación responsable (CDCS, 2004).

La cohesión social supone y facilita el logro de consensos entre la ciudadanía, las fuerzas sociales, económicas y políticas, y el gobierno basados en la justicia social, el respeto al estado de derecho y la primacía de los intereses generales sobre los particulares. Dichos consensos son posibles por la existencia de una concepción compartida de ciudadanía, entendida como una identidad común, que permite solidaridad entre los miembros de una sociedad y que se fundamenta en una conciencia de igualdad de derechos y deberes. La cohesión social supone también el establecimiento de puentes de comunicación para sobrepasar las diferencias.

Igualdad de oportunidades, movilidad social y cohesión social

La cohesión social es condición necesaria para crear una sociedad con movilidad social, y viceversa. Las

RECUADRO 1.4 | Movilidad social: ¿Qué revela la EHPM?*

La movilidad de ingresos, entre otros indicadores, es el reflejo de una sociedad que garantiza igualdad de oportunidades a sus miembros. Una sociedad con movilidad social es una en que la cuna no es destino, y la gente puede ganar o perder en función de sus méritos y esfuerzo.

En El Salvador, los datos no dan cuenta de una dinámica de movilidad social. Esto se demuestra al estimar el índice de dependencia temporal de ingresos, que indica cuán inmóviles son los ingresos de un grupo a lo largo de un periodo y, por lo tanto, cuán destinadas se encuentran las personas a perpetuar su condición en el tiempo, es decir, a no moverse en su condición de ingresos.

El índice oscila entre 0 y 100, siendo 0 el indicador para una sociedad con movilidad perfecta, y 100 el caso de un colectivo estancado. En el país, el índice estimado entre 1996 y 2011 es de 95, una sociedad casi inmóvil en términos absolutos. Este hallazgo concuerda por lo encontrado en estimaciones del BID (Cuesta, Ñopo y Pizzolitto, 2007) que ubicaban a El Salvador como un país de poca movilidad comparado con países como Venezuela, Bolivia y Perú.

¿Acaso lo anterior evidencia que El Salvador es un país sin oportunidades? No necesariamente. Más bien, devela que las condiciones de ingresos que alcanza una persona en su futuro estarán determinadas de manera importante por el pasado. Ello indica que, si bien en el país hay oportunidades de mejorar condiciones de vida (a través de los ingresos), las probabilidades son desiguales y dependen de la situación inicial del individuo.

Mientras más abajo se encuentre la persona en la escala social, más largo y difícil es el camino que debe recorrer para alcanzar el desarrollo. Esto se confirma al diferenciar el índice de movilidad por variables sociodemográficas (sexo, área, edad, educación, estado civil y tamaño del hogar), es decir, al realizar el análisis por grupos y no como un solo bloque. Algunos grupos sociales tienen alta movilidad, mientras otros se mantienen casi inertes.

En el análisis diferenciado se tiene, entonces, que el índice de dependencia temporal cae 60 puntos, hasta un valor de 35. Es decir, el país pasa de ser prácticamente inerte a tener una alta movilidad. Este cambio drástico refleja que no son solo los ingresos pasados los que determinan el futuro del individuo, sino sus características individuales, comprobando que las oportunidades de alcanzar mejores condiciones de vida se truncan para ciertos grupos de la población.

Los hombres, aquellos más educados, los residentes del área urbana, las cohortes de mediana edad y los de hogares menos numerosos gozan de ingresos más altos que el resto de salvadoreños. Por lo tanto, su punto de partida se encuentra más alto en la pirámide social, garantizando un camino menos turbulento hacia el desarrollo; sus oportunidades son mejores. Mientras tanto, las mujeres menos educadas, del área rural, de edad más joven o avanzada, habitantes de hogares más poblados, se encuentran al fondo de la escalera social, de modo que los primeros peldaños para subir están lejos de su alcance.

* Se utilizó una metodología de pseudopaneles y datos de la EHPM 1996-2011

sociedades más cohesionadas tienden a funcionar en torno a instituciones que se rigen por la meritocracia, en donde el esfuerzo individual puede y logra transformarse en bienestar. La meritocracia “ayuda a difundir un imaginario compartido en que la ciudadanía entiende que la inserción en la comunidad ampliada opera bajo la forma de una justa ecuación de contribuciones y retribuciones”, e implica “desplazar el eje del logro social desde los privilegios de origen hacia los méritos de trayectoria” (Bárcena y Serra, 2011).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la meritocracia implica que la búsqueda del bienestar debería ser posible para todos los miembros de la nación que decidan poner su esfuerzo en ello. Sin embargo, una persona que no ha desarrollado sus capacidades, o lo ha hecho parcialmente, tendrá grandes dificultades para alcanzar su felicidad por medio del logro de sus aspiraciones, aún si la sociedad le premia por su esfuerzo y méritos.

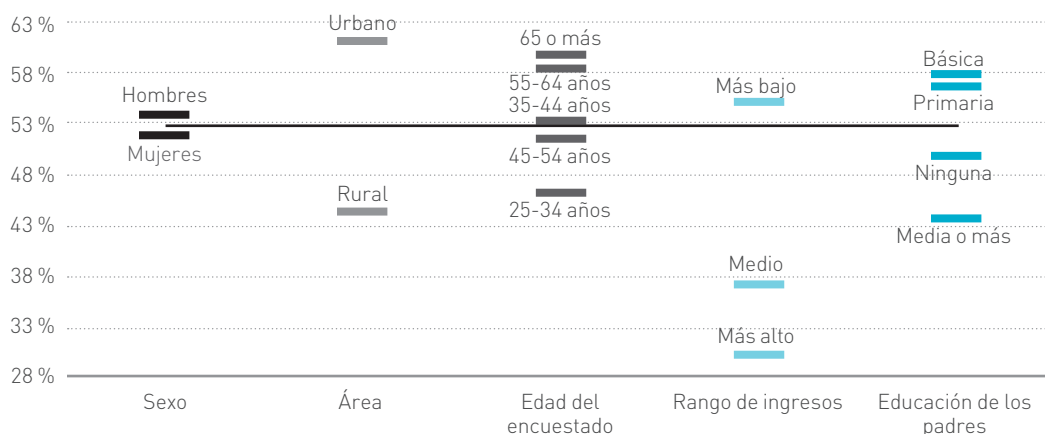
Es decir, una sociedad con cohesión social alta debe ofrecer igualdad de oportunidades para de-

sarrollarse, potenciar la inteligencia con la que se nace, acumular aprendizajes y habilidades, trabajar en tareas que hagan a la persona sentirse orgullosa y feliz. La movilidad social, esto es, la posibilidad de mejorar, o empeorar, en dependencia de las decisiones personales, es de alguna manera una medida de estas oportunidades. En cambio, una sociedad sin igualdad de oportunidades carece de posibilidades de movilidad y, finalmente, de cohesión social.

En El Salvador la falta de cohesión se manifiesta de diversas formas. Una de ellas es la escasa movilidad social: nacer pobre implica para muchos permanecer y morir en la pobreza, y, por ejemplo, ser niña, nacer en el área rural y tener una madre poco educada es prácticamente una condena de vida en pobreza². En otras palabras, el origen determina en gran medida las oportunidades, al punto de que hay condiciones que se convierten en verdaderas cárceles para quienes nacen en ellas.

En este Informe se constata, en relación con las principales aspiraciones de las personas —la vivienda, la educación y el empleo— que existen grandes

GRÁFICO 1.2 Movilidad en condiciones de vivienda: Porcentaje de encuestados que mejoraron respecto de sus 18 años (2013)



Fuente: PNUD y ESEN (2013)

brechas en las posibilidades de progreso. Particularmente importante para el bienestar es la vivienda. Los datos de la *Encuesta de movilidad social* (PNUD y ESEN, 2013) muestran diferencias territoriales. La población rural tiene menor proporción de oportunidades de mejorar su vivienda que la de la zona urbana (44 % versus 61 %), a pesar de que las mayores carencias en materialidad se concentran en la zona rural. La brecha de género no es tan dramática pero existe: un 54 % de los hombres mejoraron sus condiciones de vivienda frente a 52 % de las mujeres.

La posibilidad de alcanzar mayor educación que los padres también tiene sesgos. En este caso, las mujeres cuentan con menos oportunidades que los hombres (61 % versus 72 %). Además, en las zonas rurales hay menos probabilidades de superar en términos educativos a los padres. El nivel social, definido por el nivel de ingreso, es un determinante de las oportunidades educativas que actúa en detrimento de quienes tienen padres con menos educación.

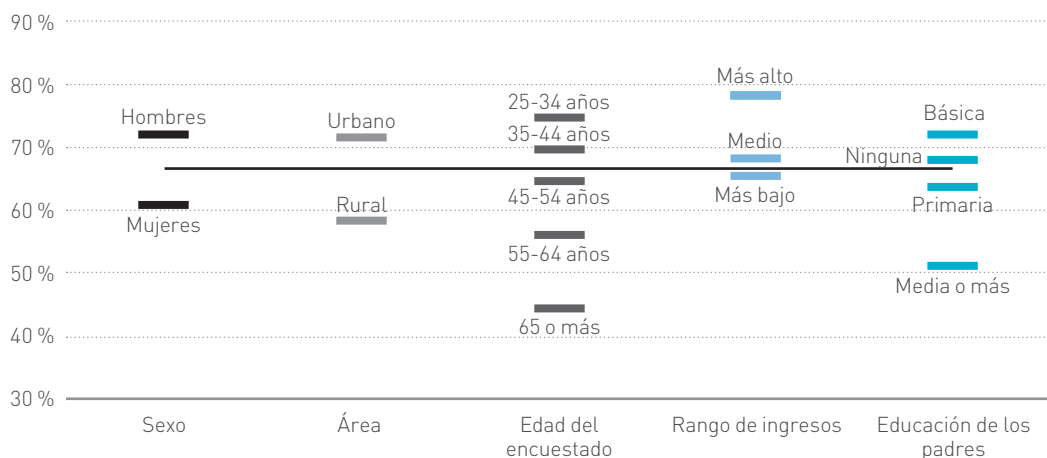
Las posibilidades de mejorar en términos del primer trabajo también están diferenciadas por las

variables de género y geográficas. Una vez más, las mujeres y las personas nacidas en la zona rural tienen menos posibilidad de mejorar la calidad de su trabajo con respecto al primero que han tenido en variables como la existencia de un contrato, la afiliación al sistema de salud y al sistema de previsión.

Una sociedad como la salvadoreña, con poca o nula movilidad social para la mayoría, coarta las posibilidades de lograr el desarrollo humano. El bienestar se convierte en una cuestión de poder (PNUD, 2008), muy vinculado con la posición en que se nace o con variables que las personas no pueden cambiar, como su sexo. Las perspectivas de los jóvenes sobre la sociedad y las oportunidades que ofrece, ilustran el círculo vicioso de desigualdad, escasa movilidad social y ausencia de cohesión social en el país (ver recuadro 1.5).

La ausencia de cohesión social se manifiesta también en los imaginarios fragmentados de la sociedad; es decir, de divisiones entre “nosotros” y “los otros”, que son parte de la herencia de la desigualdad. Si bien no pueden negarse los

GRÁFICO 1.3 Movilidad en nivel educativo: Porcentaje de encuestados con mayor nivel educativo que sus padres (2013)



Fuente: PNUD y ESEN (2013)

RECUADRO 1.5 | La perspectiva de los jóvenes sobre su futuro en la sociedad

“En El Salvador sí existen oportunidades, pero son escasas y limitadas a algunos.” Esta es la expresión que mejor construye el discurso entre la juventud : estudiantes del sistema público o privado, de nivel de bachillerato o universitario, provenientes de zonas rurales o urbanas, organizados, ninis, entre otros.

¿Quiénes, entonces, disponen de estas oportunidades, y cómo pueden los jóvenes acceder a ellas? Las respuestas varían en función del grupo poblacional. Los ninis parecen estar desamparados por la inaccesibilidad a oportunidades tanto de educación como de trabajo y se proyectan casi en una situación de abandono social. Los estudiantes de bachillerato del sistema público reconocen la existencia de oportunidades, pero afirman que las mejores no son para ellos. Los universitarios consideran que deben realizar grandes esfuerzos, y rebuscarse por obtener y aprovechar opciones laborales futuras. Por último, los estudiantes de colegios privados reconocen ser el grupo que tiene las mejores oportunidades; sin embargo, estas no son siempre suficientes para cumplir sus proyectos de vida y no descartan la opción de emigrar en la búsqueda de mejores horizontes.

Lo anterior sugiere que las oportunidades son ofrecidas y facilitadas a los que estudian en instituciones privadas, sobre todo bilingües. Los que se quedan las aprovechan, los que se van abren espacios para el resto, estudiantes de centros privados y públicos, que acceden a ellas por medio de la preparación universitaria. Aquellos más desfavorecidos —quienes no consiguen educarse, carecen de habilidades o de conexiones valiosas en el mercado laboral— no pueden siquiera aspirar a un cambio en su posición social

Los jóvenes valoran la educación y el trabajo como medios para lograr el bienestar. La primera es crucial para conseguir un empleo, y este, para obtener los recursos que propicien la consecución de sus metas individuales. Este escenario, restrictivo para los ninis, resulta también serlo para algunos estudiantes del sistema público que, con suerte, encontrarán un trabajo para pagar su educación media (porque sus padres no poseen los recursos). La educación universitaria será, para ellos, apenas un lejano anhelo.

Como consecuencia, las expectativas de trabajo dependen de la preparación, y esta está condicionada por los recursos económicos y las actitudes de los padres hacia la educación. En síntesis, la posibilidad de los jóvenes de realizar sus proyectos de vida no es independiente de sus condiciones de origen, o sea de la situación socioeconómica de sus padres. Aquellos más desfavorecidos ni siquiera conciben como una posibilidad alcanzar una educación universitaria o trabajar en la profesión de su preferencia, sino que deben conformarse con lo que la vida les ponga enfrente y les permita, por lo menos, no ser una carga en la familia de sus padres. En el otro lado de la moneda, quienes tienen una educación privilegiada suelen ser los dueños de las oportunidades y cuentan, además, con un capital social que se vuelve potenciador de sus posibilidades.

Esta situación revela una sociedad que está lejos de ser justa, que crea escenarios cada vez más distantes entre los jóvenes, y que arriesga día a día sus perspectivas para lograr la igualdad y la cohesión social.

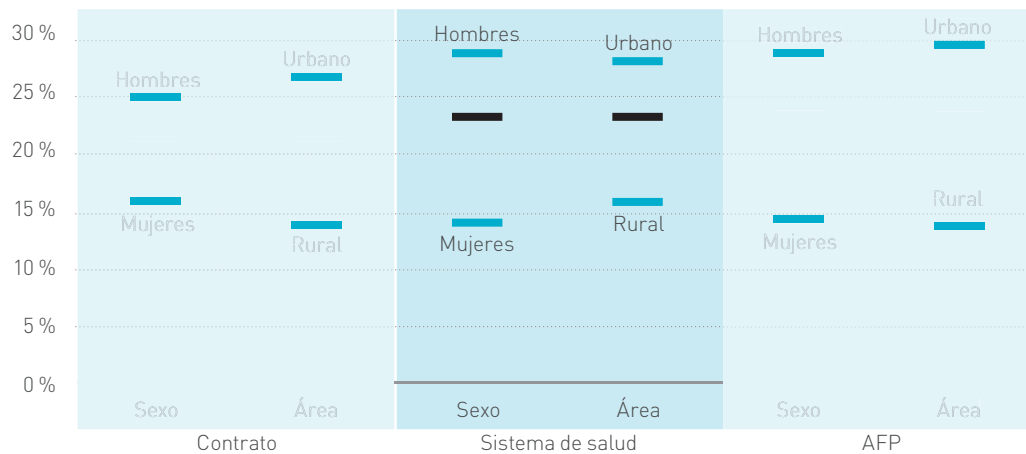
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2012b)

avances en materia de igualdad en el país, tampoco pueden obviarse los retos pendientes, sobre todo si se considera que este tipo de visiones diferenciadoras continúan estando vigentes, aún en las actuales generaciones (ver recuadro 1.5). Estos imaginarios se polarizan aún más durante eventos políticos y electorales, en que la figura de los “otros” impide la construcción de una visión compartida de país.

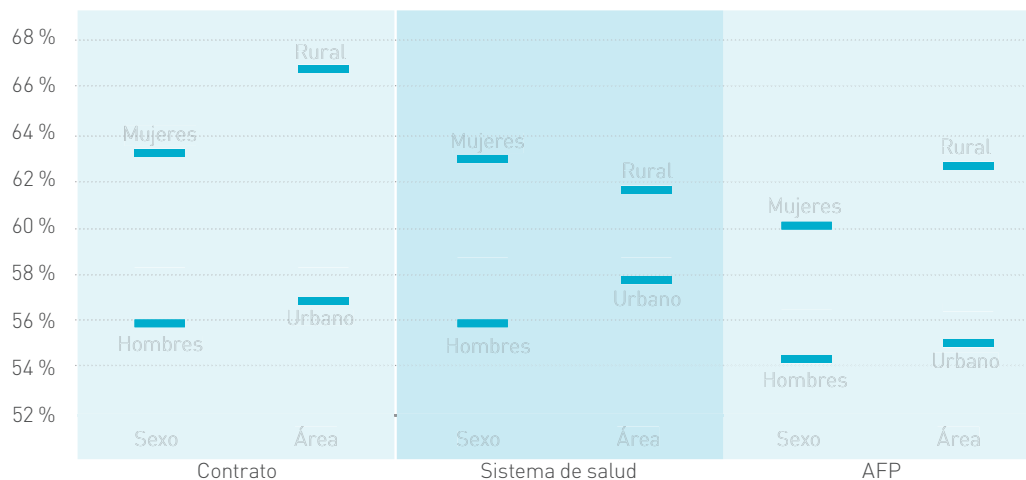
Pero tal vez la expresión más dramática de la ausencia de cohesión social en El Salvador es el clima de inseguridad que ha cobrado más de 35,000 vidas en los últimos 10 años, según datos de la PNC*, para el periodo comprendido entre 2003 y 2012; así como los prevalecientes bajos niveles de confianza en la mayoría de las instituciones públicas (IUDOP, 2012). Ambas situaciones minan la posibilidad de lograr acuerdos sociales

GRÁFICO 1.4 | Movilidad laboral (2013)

Porcentaje de encuestados que mejoraron respecto de su primer trabajo (2013)



Porcentaje de encuestados que empeoraron respecto de su primer trabajo (2013)



Fuente: PNUD y ESEN (2013)

básicos para abordar las principales problemáticas de interés nacional.

La cohesión social es un medio y un fin para el desarrollo humano. Sin el establecimiento de consensos básicos, no hay cohesión social; y sin cohesión social, no hay desarrollo humano. En otras palabras, no se puede pensar en un verdadero desarrollo humano si como sociedad no se logran acuerdos básicos sobre el tipo de país que se anhela y si no se toman acciones con un rumbo coherente. Los países con desempeño sobresaliente en materia de desarrollo humano han sido precisamente aquellos comprometidos con una visión de país de largo plazo (PNUD, 2013).

Para convertirse en una sociedad de igualdad de oportunidades, El Salvador necesita lograr en un corto plazo consensos mínimos en torno a políticas que apuesten por una verdadera expansión de las capacidades de la gente. Solo así dejará la sociedad salvadoreña de ser —como en los casos de María y Elena— un obstáculo para el goce de sus libertades y para la realización de su bienestar.

El desarrollo humano no puede alcanzarse en una sociedad donde no exista igualdad, movilidad social y cohesión. Se trata de ideales que deben buscarse al unísono.

Aporte de este Informe

El Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013 invita al país a discutir la necesidad de darle un giro a la manera en que se han venido diseñando e implementando las políticas públicas en el país.

El Informe concluye que ese giro es necesario, urgente y posible, y que El Salvador está en un buen momento para encaminarse a cumplir la promesa de bienestar que le dio origen como Estado. La oportunidad de alcanzar un auténtico desarrollo humano pasa por implementar medidas y tomar decisiones, muchas de ellas difíciles, capaces de romper la inercia y enfrentar los problemas con una mentalidad innovadora y un enfoque transformador.

El análisis realizado en este documento prueba que las políticas públicas no han conseguido establecer los medios y el contexto para facilitar la expansión de las capacidades de las personas, ni para neutralizar las desventajas que enfrentan quienes han nacido en hogares pobres.

Aumentar las oportunidades del país y traducirlas en resultados que favorezcan directamente a las personas se relaciona, en gran medida, con

la manera en que se piensan y se ponen en práctica las políticas públicas. Este Informe ofrece un marco de análisis que ayuda a los liderazgos del país a distinguir las políticas y programas que potencien el desarrollo humano de aquellas que lo obstaculizan.

El Informe sostiene que el éxito de una sociedad, entendido desde la perspectiva del desarrollo humano, no consiste solamente en hacer los mayores esfuerzos para que la gente despliegue sus capacidades internas, sino, también, en crear las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales requeridas para que las capacidades acumuladas se transformen en oportunidades reales. Ello exige que las políticas públicas se conciben de manera distinta.

El Informe se ha estructurado de la siguiente manera:

La sección 1 ofrece, a partir del enfoque de capacidades, una breve evaluación de la sociedad salvadoreña desde diversos ángulos: la gente, sus historias, sus aspiraciones y la frustración de esas

aspiraciones; la sociedad, su pasado y su presente de desigualdad y carente de cohesión social. Advierte que la nación le ha fallado y le sigue fallando a la mayoría de sus miembros, en tanto, aún en el siglo XXI, no logra constituirse en una sociedad con igualdad de oportunidades, que asegure a la población la realización de sus aspiraciones básicas. Concluye que el desafío principal es transformar su política pública para eliminar las desigualdades institucionalizadas y actuar conforme al reconocimiento de que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente”.

La sección 2 postula que ciertas prácticas culturales muy arraigadas —como el machismo, el racismo y el clasismo— refuerzan la desigualdad y dificultan la construcción de una identidad que favorezca un consenso mínimo alrededor de objetivos de largo plazo. Concluye que los modelos socioeconómicos implementados no han tenido una visión centrada en la gente, ni han impulsado, con suficiente énfasis, políticas tendientes a la expansión de sus capacidades y el compromiso cívico.

La sección 3 analiza a profundidad tres ámbitos clave en el proceso de desarrollo de las capacidades: el hogar, la escuela y el mercado laboral, transversalizados por la construcción de un compromiso ciudadano. Asimismo, reconoce la importancia de otros elementos y ejes alrededor de los cuáles construir políticas con potencial de crear oportunidades. Así, evalúa la posibilidad real que tienen los salvadoreños de procurar un hogar digno a sus niños y niñas; diagnostica si la escuela pública es capaz de dar las herramientas

para alcanzar el bienestar; y, finalmente, analiza si el mercado laboral es un espacio restrictivo o si permite que las personas utilicen sus capacidades para mejorar su calidad de vida.

La sección 4 examina desde una perspectiva cualitativa dos fenómenos sociales que marcan la sociedad salvadoreña de nuestros días: la migración y las pandillas. Su mensaje central se centra en constatar que ambos fenómenos han transformado y planteado enormes desafíos a las tres estructuras claves (hogar, escuela, mercado laboral) para el desarrollo de capacidades.

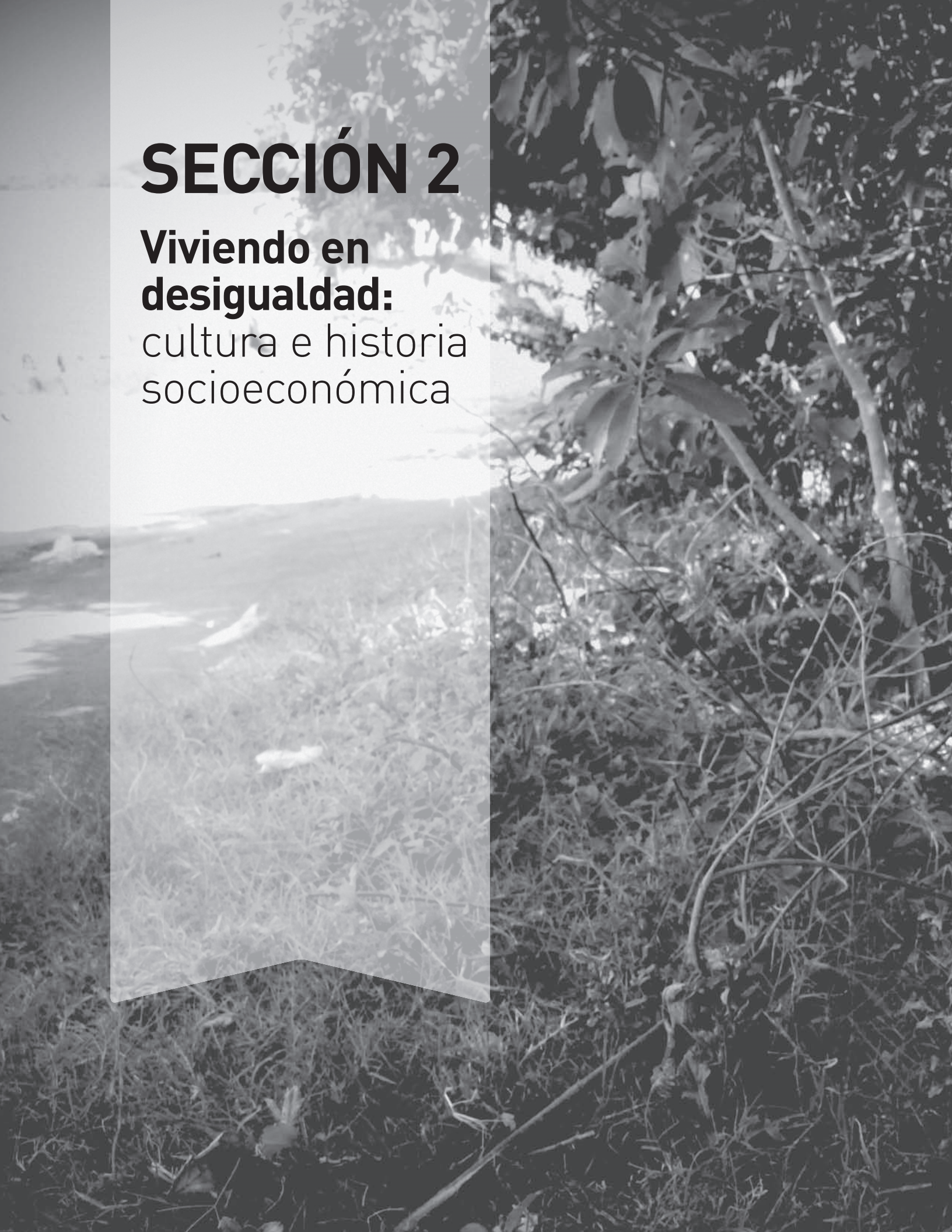
Finalmente, el Informe ofrece un innovador marco de tres grandes ejes de políticas (a) social productiva, (b) económica inclusiva y (c) de transformación cultural con sus correspondientes objetivos, fines y áreas prioritarias. Define, asimismo, los principios orientadores para que las intervenciones aseguren integralidad y efectividad.

NOTAS

- * Datos estadísticos facilitados por la institución al PNUD para este Informe.
- 1. La manera en que estas decisiones afectaron las condiciones del entorno del país y los diferentes ámbitos de política pública se analiza con más detalle en el capítulo 3 de la sección 2.
- 2. Esta conclusión se obtiene de un modelo *logit* sobre determinantes de la pobreza, elaborada con datos de la *Encuesta de movilidad social* (PNUD y ESEN, 2013).

SECCIÓN 2

**Viviendo en
desigualdad:**
cultura e historia
socioeconómica





“ Establecer la supremacía de las personas en el proceso de desarrollo no significa denigrar la noción de crecimiento económico; significa, en cambio, descubrir su verdadero propósito ”

Mahbub ul Haq



LIDIA HERNÁNDEZ. *Vive con su madre desde que su esposo la agredió físicamente. Debido a la inseguridad de la zona, no pudo pasar de 7.º grado. Quería ir a la universidad y ser secretaria; ahora, solo desea poder conseguir empleo para mantener a su hija de tres años.*

El enfoque de capacidades no solo ayuda a diagnosticar la complejidad de la sociedad, sino que también advierte sobre los desaciertos de las políticas públicas y sugiere cómo encararlos. Uno de los objetivos de este Informe es proponer un conjunto de elementos básicos para diseñar y echar a andar un nuevo modelo de desarrollo cuyo fin sea ofrecer igualdad de oportunidades para que las personas alcancen niveles crecientes de bienestar. Esto implica cuestionarse qué se ha hecho mal y qué se ha dejado de hacer hasta hoy en El Salvador. De manera especial, invita a concebir el desarrollo y las políticas públicas con una nueva mirada.

El entorno de oportunidades que necesita la población salvadoreña para caminar hacia el bienestar depende, en gran medida, del modelo de desarrollo que se adopte y de las políticas que de este se desprendan. Más allá de los méritos y del esfuerzo individuales, el desempeño de la economía, el entorno institucional, la situación de inseguridad y la vulnerabilidad ambiental, entre otros, influyen directamente en las posibilidades que tiene una persona de ser feliz. En El Salvador, el entorno no ha reunido las condiciones necesarias para ello. Este Informe propone dar un giro en la manera en que hasta ahora se han concebido e implementado las políticas públicas, especialmente en los ámbitos económico y social, pues estas no han logrado los resultados deseados en la vida de sus habitantes.

En esta sección se plantea que la agenda de desarrollo nacional se defina colocando las aspiraciones de la gente en el centro de las prioridades, y que se cuente para ello con el diálogo y la participación de la ciudadanía en la definición de las principales apuestas económicas y sociales. En el país, sin embargo, la posibilidad de un diálogo franco ha estado limitada, entre otras cosas, por la desigualdad histórica instalada culturalmente. En efecto, para que personas o grupos puedan sentarse a dialogar se requiere que se reconozcan como iguales, y que busquen entendimientos beneficiosos para todos. Pero, en el contexto de desigualdad prevalente, se corre el riesgo de que los puntos de vista de las élites se terminen imponiendo.

La tolerancia hacia las desigualdades ha propiciado que distintos grupos (indígenas y campesinos, mujeres y jóvenes) permanezcan prácticamen-

te invisibles para la política pública y que, por lo mismo, no ocupen un lugar central en los modelos de desarrollo. Si en una sociedad esos sectores, que en conjunto son mayoritarios, no valen igual, tampoco sus reivindicaciones tendrán el mismo valor y, por lo mismo, no siempre estarán dispuestos a reivindicar sus demandas. Este tipo de dinámicas ha hecho que, después de 192 años de vida independiente y tras ensayar al menos tres modelos de desarrollo, las personas sigan siendo el eslabón perdido en el diseño de las políticas públicas. En muchos casos, estas han favorecido a la población pero sus resultados han sido desiguales, ya sea por la falta de integralidad, o por la falta de profundidad de las iniciativas.

Esta sección se organiza en dos capítulos. El primero reflexiona sobre la división simbólica creada en una sociedad de grupos con imaginarios distintos, que culturalmente no se reconcilian ni se miran como iguales, lo cual les dificulta armonizar expectativas y construir proyectos comunes. A su vez, estas desigualdades, marcadas en la cultura, influyen en la posibilidad de diseñar políticas que permitan a todos jugar en una cancha donde no haya preferencias.

En el segundo capítulo se hace una revisión histórica de los elementos clave de los modelos socioeconómicos implementados, de donde se puede concluir que en ninguno de ellos la gente ha sido el fin del desarrollo. Al contrario, ha predominado la idea de que las personas son meros instrumentos e insumos de producción para alcanzar el progreso. Este error ha comprometido las posibilidades de desarrollar y aprovechar al máximo las capacidades de muchos salvadoreños.

Divide y perderás: la cultura como obstáculo para el bienestar

El paradigma de desarrollo humano reconoce que lograr la expansión de las libertades de las personas es resultado de esfuerzos conscientes y multidimensionales, que comprenden el análisis crítico de la realidad y la construcción de políticas públicas con fines definidos. En un entorno altamente heterogéneo, el diseño de políticas públicas no está exento de conflictos y tensiones. De hecho, es producto del establecimiento de acuerdos básicos sobre principios y acciones esenciales e indispensables que le permitirían al conjunto de la sociedad acercarse hacia el fin deseado.

Pese a la simplicidad del planteamiento anterior, la nación salvadoreña ha demostrado no ser exitosa en la definición colectiva de sus rutas para el desarrollo. Este primer paso requiere que se cumplan ciertas condiciones previas que permitan a sus miembros disponer de elementos comunes para un diálogo social. Esas condiciones, que tampoco son de formación natural o espontánea, guardan relación con las características de los individuos, el orden social establecido y el entorno político.

Las decisiones que afectan el rumbo de las naciones recaen, finalmente, en personas. En este sentido, la experiencia de vida de la gente resulta

determinante en el desarrollo de ciertas capacidades esenciales para arribar a un diálogo, incluyendo las necesarias para expresar una posición propia, comprender la de otros y reconocer una idea compartida de “nosotros”. No obstante lo anterior, las decisiones que afectan los destinos de los países no son individuales, sino que políticas. Así, independientemente de las identidades y de las capacidades desarrolladas por los individuos, o de la existencia o no de una identidad compartida, las características del entorno político pueden o no favorecer la libertad de expresión, la participación activa y el empoderamiento necesarios para activar un legítimo diálogo social.

En este orden de ideas, la pregunta que surge es: ¿por qué resulta tan complejo en El Salvador lograr acuerdos mínimos sobre las rutas a seguir para alcanzar un desarrollo humano alto? Esta sección argumenta que la respuesta se encuentra, en buena parte, en la compleja relación entre la desigualdad que marca las identidades de sus habitantes, los procesos históricos, culturales y socioeconómicos que han generado una idea ambigua de identidad compartida, y los desafíos que todavía enfrenta la democracia para consolidarse como un verdadero

sistema de libertades. El conjunto de estas dinámicas dificulta la sostenibilidad de procesos de diálogo entre iguales, y ha imposibilitado la existencia simultánea de consensos políticos, económicos y sociales en torno a las políticas públicas que darían respuesta a los principales problemas del país.

IDENTIDADES DIVERSAS O IDENTIDADES ENCONTRADAS

Las identidades de los salvadoreños se han construido y siguen construyéndose alrededor de creencias y comportamientos que acentúan las diferencias y no la igualdad. Como otras sociedades, esta tiene no una, sino varias identidades. El problema radica en elementos como el racismo y el machismo que se han imbricado en la cultura y dificultan tener una noción común a todos, mermando el potencial de diálogo entre grupos. Esto sin desvirtuar que las diferencias identitarias y culturales entre grupos son naturales y deseables en toda colectividad.

Por ejemplo, “las mujeres, las personas de mayor edad, las personas que viven en las zonas rurales y los salvadoreños con un tono de piel más oscuro poseen menos probabilidades de contar con altos niveles de educación en el país” (Córdova Macías, Cruz y Selligson, 2013). El origen étnico y el sexo, que socialmente adoptan formas discriminatorias como el racismo y el machismo, se han interiorizado y han contribuido a la creación de identidades divididas y difíciles de reconciliar.

La identidad puede entenderse como un “yo propio” que diferencia a las personas, y como “un vínculo social que las une, una referencia común que les es propia y al mismo tiempo les hace miembros de una misma comunidad humana” (Martín Baró, 1983). La identidad se construye socialmente en torno a múltiples atributos o dimensiones que se intersectan e interactúan para configurar la po-

sición que un individuo ocupa en la sociedad y, en consecuencia, la fortaleza que tiene para tomar las riendas de su futuro o, caso contrario, su vulnerabilidad, que lo convierte en sujeto de abusos o discriminación, o que lo (in)visibiliza en la política pública (Manuel, 2006). En una sociedad deben existir elementos comunes de identidad, que creen al menos un único vínculo entre aquellos que son diferentes por distintas razones y que les permitan identificarse con un ideal común cuando sea necesario. Esto es importante cuando se trata de consensuar posturas en espacios de diálogo, poner en la palestra necesidades o exigencias de ciertos grupos de la sociedad, y generar discusión propositiva alrededor de ello.

Racismo

El racismo, en tanto supone la existencia de seres superiores e inferiores, y establece que no todas las personas valen lo mismo, avala el establecimiento de relaciones de poder y dominación de unos grupos étnicos sobre otros. En El Salvador, como en otros países con historia de colonización, esas relaciones de dominación fueron respaldadas por la fuerza de la ley, las armas y la religión, y afectaron a grandes grupos poblacionales, especialmente a los indígenas, a quienes no se reconocía como parte de la especie humana.

Tuvo que emitirse la bula papal *Sublimis Deus* (2006) en 1537 por parte de la Iglesia católica, para que los indígenas fueran formalmente reconocidos como “verdaderos hombres”, con derecho a ser libres, a disponer de sus posesiones y a ser evangelizados. Sin embargo, la discriminación contra ellos no solo perduró por siglos, sino que se institucionalizó por medio de prácticas de explotación de su fuerza de trabajo, y escaló hacia formas violentas de represión y exterminio. En el territorio que se convertiría en de El Salvador, la población aborigen fue obligada a abandonar sus costumbres, sus

ropas y su lengua, todos elementos clave de una identidad que terminó subyugada a otras.

El recuadro 2.1, con base en registros históricos y publicaciones, ilustra cómo se ha manifestado la discriminación contra la población indígena y su cultura a lo largo de la historia. En la actualidad, debido a la asociación desde el senti-

do común que muchos hacen entre lo indígena y lo campesino, la permanencia y los efectos de la discriminación se observan de forma dramática en los rezagos y brechas en indicadores de desarrollo social y económico entre entornos rurales y los urbanos (ver capítulos 1, 4, 5 y 6 de este Informe).

RECUADRO 2.1 | Discriminación secular contra la población indígena

SIGLO XVI

En 1511, fray Antón de Montecinos, en un célebre sermón, preguntó a los españoles:

Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios?... ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin dalles de comer ni curallos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis por sacar y adquirir oro cada día?... ¿Estos, no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amallos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís? (Las Casas, 1812).

Apenas una década antes de la Independencia, un documento del Consulado de Comercio de Guatemala, recoge expresiones de los hacendados tales como “que los indios son unos haraganes, flojos, indolentes, borrachos, y que si no se les apremia con rigor, nada hacen, porque son como las bestias” (Turcios, 1995).

SIGLO XIX

A finales del siglo XIX, el reconocido intelectual David J. Guzmán, influido por el imaginario social de la superioridad de la raza blanca, clasificaba laboralmente a la población nacional en cuatro grupos étnicos: (a) los indígenas, caracterizados como “serios, taciturnos, sin simetría en la forma, color bronceado oscuro”, degradados en las facultades de sus antepasados (los mayas), dedicados a la producción agrícola o artesanal para el autoconsumo; (b) los mestizos (mezcla de sangre española e india), de color trigueño oscuro, a quienes consideraba como portadores de la energía de los europeos; agregaba que entre ellos había muchos negociantes, médicos, abogados, magistrados, curas y sobre todo militares, pero que elevados a los primeros puestos de la república solían degenerar en dictadores crueles; (c) los zambos (mezcla de la raza india y negra), a quienes en términos de sus facultades intelectuales consideraba que “sacan el término medio de ambas razas”, pero que al no contar generalmente con instrucción y moralidad suelen convertirse en “malvados y facinerosos”; (d) los blancos o criollos, a quienes asignaba la responsabilidad de dictar las leyes y dirigir la sociedad (Guzmán, 1883).

SIGLO XX

Un artículo aparecido en *La Prensa* el 4 de febrero de 1932 se titulaba: “Los indios han sido, son y serán enemigos de los ladinos”. El autor, un terrateniente de Santa Ana, escribía que “no había un solo indio que no estuviera carcomido por el comunismo devastador... Cometimos un grave error al hacerlos ciudadanos” (citado por Alfaro, 2010).

En ese mismo año, al calor del levantamiento campesino, un terrateniente del occidente del país escribió refiriéndose a la población indígena:

Y ellos que tienen el germen de sangre pícara, que son de una raza conquistada, con poco tienen para encender en pasiones infernales contra el ladino, a quienes ellos señalan, porque nos odian y nos odiarán siempre en forma latente. Se cometió con ellos el gravísimo, el peligrosísimo error de concederles derechos ciudadanos. Eso fue enormemente malo para el país. Se les dijo que eran libres, que de ellos también era la nación, y que tenían pleno derecho de elegir sus jefes y mandar (citado en Méndez, 1932).

En un libro encomendado por el gobierno al periodista Joaquín Méndez, que consistía en una serie de entrevistas, un terrateniente de Juayúa, dijo:

Nos gustaría que esta raza pestilente fuera exterminada... Necesitamos la mano fuerte del gobierno, sin pedirle consejos a nadie, porque hay gentes piadosas que predicán el perdón, porque ellas no se han visto todavía con su vida en un hilo. Hicieron bien en Norteamérica, de acabar con ellos; a bala, primero, antes de impedir el desarrollo del progreso de aquella nación; mataron primero a los indios, porque estos nunca tendrán buenos sentimientos de nada. Nosotros, aquí, los hemos estado viendo como de nuestras familias, con todas las consideraciones, y ya los vieron ustedes en acción! Tienen instintos feroces (Méndez, 1932).

En 1935 un intelectual salvadoreño (Herrera Vega, 1935) en la parte introductoria de una de sus obras describió lo que a su juicio eran las características psicológicas del indígena típico:

Es de pocas palabras, mirada esquiva, paciente, pero muy peligroso si se le irrita, pues se trueca en sanguinario. Desafectivo aun para los miembros de su hogar. A sus mujeres las abandona muy fácilmente, lo mismo que a sus hijos, con los cuales en circunstancias apremiantes pelea, olvidando totalmente la paternidad. Malagradecido, olvida muy luego qué recibe, fundándose en la creencia de que, como gente sencilla que es, tiene derecho a que se le auxilie... Son propensos a los vicios sexuales, son los portadores de las enfermedades venéreas y son alcohólicos... en la cofradía bebe demasiado, se vuelve criminal, cambia de mujer.

En 1946, un grupo de adversarios del presidente guatemalteco Juan José Arévalo encomendó a un autor salvadoreño escribir un libro en el que se describe a los indígenas como individuos especialmente peligrosos, pues:

en los corazones de raza vencida y humillada, germinan los sentimientos de odio y venganza y al sonar la hora de las reivindicaciones, desaparece la cultura efímera que ha cubierto con un barniz superficial los instintos bárbaros y salvajes; entonces se presenta en toda su ferocidad, el indio cruel de antaño, y su machete afilado siega vidas y destruye bienes (Schlesinger, 1946).

SIGLO XXI

Un editorial de *El Diario de Hoy* ("Siete mil idiomas", 2013), hablando sobre los procesos de extinción de las lenguas en el mundo, opinaba que: "Al fenecer el náhuatl (sic), Dios mediante también se extingan los caites y los tapescos".

Fuente: Elaboración propia

La negación de la igualdad de oportunidades a diferentes grupos de población, en función de su origen étnico, ha sido una constante en la historia del país. Aún si con menos fuerza que la discriminación hacia los indígenas, esto se refleja para otros grupos en un decreto del gobierno de Martínez (1931-1944) que negaba el acceso a oportunidades económicas a los extranjeros no europeos, aunque fueran nacionalizados salvadoreños:

Se prohíbe el establecimiento de almacenes, tiendas, pulperías, talleres, fábricas industriales e industrias agrícolas que sean de propiedad o que sean regenteados por personas que pertenezcan a las razas árabe, palestina, turca, china, libanesa, siria, egipcia, persa, hindú y armenia, aunque estén nacionalizadas (*Diario Oficial**, 20 de mayo de 1936).

El racismo, al atribuir características y funciones a la gente según sus rasgos físicos, jerarquiza a los grupos sociales. Desde la óptica de las políticas públicas, eso significa que mientras unos sectores de la población se ven favorecidos, otros se verían afectados o no recibirían beneficios en igual medida.

Machismo y patriarcado

En El Salvador, el machismo y el patriarcado han condicionado a lo largo de la historia relaciones de poder, configurado identidades personales, definido roles de género, delimitado las maneras de relación entre hombres y mujeres, pero también entre las personas y las instituciones. Tal como se ejemplifica en el recuadro 2.2, estas creencias y sistemas de relación generaron en el pasado restricciones, por imposición de la ley, a la participación de las mujeres en los ámbitos educativo, económico y político.

Si bien es cierto que desde 1950 se reconoce la igualdad entre hombres y mujeres —y en general de todos los ciudadanos— para el goce sin distinción de los derechos civiles, no se transforma una cultura

tradicionalmente tolerante a la desigualdad solo con la instauración de nuevos marcos legales. A 63 años de ese reconocimiento formal, por ejemplo, persisten importantes rezagos en la participación de mujeres en espacios políticos y económicos. Pese a ser mayoría en la población (53 %), las mujeres ocupan únicamente el 27 % de los escaños en la Asamblea Legislativa (<http://www.asamblea.gob.sv/>, 2013) y alrededor del 15 % de los puestos políticos en cargos de ministras o viceministras (PNUD, 2011b). Por otra parte, menos de la mitad (47.9 %) de las mujeres en edad de trabajar integran la fuerza laboral y su remuneración promedio equivale al 79.9 % de la de los hombres (DIGESTYC, 2012).

Si el problema de la desigualdad fuera solo cultural, podría argumentarse que estos rezagos se explican porque la cultura tiene tiempos muy distintos a los de la economía, la política o la administración (Maraña, 2010), y que en consecuencia, los cambios culturales ocurren a velocidades distintas (Braudel, 1970). Algunos autores, sin embargo, advierten sobre las limitantes de reducir el análisis de la desigualdad entre hombres y mujeres a un problema ideológico y simbólico, porque “los cambios en los modos de pensar ... no son suficientes ni para corregir ni para explicar el problema de la desigualdad de la mujer” (Gaborit, Rodríguez Burgos, Santori y Paz Narváez, 2003); o porque “el cambio de actitudes no necesariamente conlleva a un cambio de prácticas” (Connell, 2006). La persistencia de la desigualdad se explica desde la noción de poder, que se construye en la subjetividad de las personas y se ejerce por hombres sobre mujeres desde muy temprano en la vida y en todas partes: la familia, la escuela, el trabajo y la vida pública. Para equiparar las relaciones de poder, entonces, no es suficiente modificar las opiniones o actitudes entre los adultos, es necesario transformar las formas en que se construyen las identidades masculinas y femeninas en la sociedad.

Un estudio sobre los factores que contribuyen a la persistencia de la desigualdad entre hombres y

RECUADRO 2.2 | Discriminación contra la mujer impuesta por la ley

SIGLO XIX

El Código Civil de 1880, en su artículo 137 establecía:

La mujer no puede, sin autorización de marido, celebrar contrato alguno, ni desistir de un contrato anterior, ni remitir una deuda, ni aceptar o repudiar una donación, herencia o legado, ni adquirir a título alguno oneroso o lucrativo, ni enajenar, hipotecar o empeñar.

El “Reglamento de Educación Pública Primaria” (*Diario Oficial**, 11 de junio de 1889, tomo 26, número 136) establecía una duración diferenciada de la educación primaria para niños y niñas. El artículo 6 establecía que “la Educación Primaria es pública y obligatoria, y comprende a los niños de ambos sexos, de la edad de seis hasta la de catorce años para los varones, y de la de seis hasta los doce para las mujeres”. Los contenidos de la formación también eran diferenciados, así como los incentivos para continuar la educación en otros niveles. El artículo 59 del mismo reglamento dictaba:

Como la enseñanza en los varones comprende ocho años, concluido el sexto año, se formará de los alumnos del Sexto Grado un Curso Preparatorio que durará dos años, con el objeto de profundizar las asignaturas siguientes: Gramática, Castellano, Retórica, Inglés, Francés, Contabilidad, Historia Universal y especial de América, Botánica y Agricultura. En las escuelas de niñas, cuyo estudio escolar concluye a los doce años, se formará también el Curso Preparatorio ...; si, hecho el estudio de los ramos del Sexto Grado, las alumnas quisieren perfeccionarse más en sus conocimientos. Es, pues, de la voluntad de las alumnas la formación de este Curso; pero establecido, deberán estudiar las mismas materias que el de varones, con excepción de la de Botánica y Agricultura, las cuales serán sustituidas por la de Labores de Mano y la de Música o piano.

SIGLO XX

La Constitución de 1939 reconocía por primera vez el derecho de las mujeres al sufragio, pero establecía en su artículo 21 que estaría reglamentado por la Ley Electoral, en la que se establecían restricciones de edad y de estado civil. Es solo hasta 1950 que la Constitución de la República reconoce, en su artículo 22, la ciudadanía para todos los salvadoreños “sin distinción de sexo”; y en su artículo 23 el sufragio como “un derecho y un deber” de los ciudadanos.

SIGLO XXI

Pese a la existencia de mayores barreras para que las mujeres se inserten en ocupaciones con acceso a la seguridad social, la normativa establece una edad diferenciada de retiro para hombres y mujeres —60 los hombres y 55 las mujeres— pero la misma obligatoriedad en el número de años de cotización requeridos para optar a una pensión (25 años). Los artículos 104 y 200 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones establecen estas condiciones para los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones y al Sistema de Pensiones Público, respectivamente. Esta situación impone restricciones objetivas para que las mujeres puedan, en un menor plazo relativo, cumplir con los requisitos y acceder a una pensión por vejez.

Fuente: Elaboración propia

mujeres en El Salvador (Gaborit et al., 2003), concluyó que la “disparidad de género está predefinida, en forma real y simbólica, desde la preadolescencia” y que la sociedad “ha adecuado sus recursos para dar lugar a unas identidades polarizadas entre personas del sexo femenino y personas del sexo masculino”. Así, según los resultados del estudio, los niños y niñas encuestados ya tenían construida en esta etapa de la vida —entre los 11 y los 14 años— una percepción diferenciada de sus cuerpos, del uso de sus cuerpos (aprendizaje en el caso de los niños, protección en el caso de las niñas), de la sexualidad (activa en el caso de los niños, pasiva en el caso de las niñas), de sus capacidades para controlar el entorno, de los roles al interior de sus hogares y de las fuentes de realización personal, entre otros temas. En síntesis, y en una esfera más íntima y privada, los patrones de crianza, socialización y educación promueven en los niños comportamientos que denotan seguridad y confianza en el uso y manejo del propio cuerpo en relación con la habilidad para influir, modificar e interactuar con el medio ambiente (Gaborit et al., 2003); mientras que a las niñas se les restringe, “limitando así el desarrollo de su capacidad de agencia y el subsiguiente empoderamiento de sus cuerpos”. En adición, la construcción de la masculinidad lleva implícita la estimulación de la agresividad y el ejercicio de la violencia en el desarrollo de los hombres y en sus relaciones sociales, lo cual facilita y reproduce el ejercicio del poder y el control sobre otros, particularmente sobre las mujeres.

Este tipo de relaciones sociales riñen con los fines del desarrollo humano por varias razones. En primer lugar, bloquean el potencial de las personas —tanto de los hombres, pero especialmente de las mujeres— al restringir las posibilidades de tomar decisiones libres y de llevar vidas que realmente valoren. De igual manera, explican y reproducen otros problemas sociales importantes que se manifiestan en esferas más íntimas, como la violencia contra las mujeres, la violencia sexual y el emba-

razo adolescente; problemas que atentan contra la vida, la salud y las trayectorias de desarrollo de las mujeres y que también son expresiones sistemáticas del ejercicio del poder.

Desde un punto de vista político, la polarización de las identidades masculinas y femeninas y las relaciones desiguales entre hombres y mujeres representan un impedimento para forjar una práctica de diálogo y consenso que permita construir políticas públicas que beneficien a la sociedad en su conjunto, sobre todo si las mujeres —que son la mayoría de la población— no son vistas como pares, no logran expresar sus ideas, necesidades y proyectos, no participan activamente o no son representadas adecuadamente en las decisiones de política pública que afectan sus vidas.

Desde un punto de vista de política pública, no solo es importante comprender los procesos en los que se forman las identidades en sus múltiples dimensiones, sino también las maneras en las que estas interactúan para configurar y determinar la posición que ocupa una persona en la sociedad. Los que toman las decisiones de política tienen una identidad y una posición que no serán neutrales a la hora de definir posturas, elegir grupos a quienes apoyar o no, decidir rubros de gasto a priorizar, etc. Por ello es fundamental que una nación conozca las identidades que en ella conviven y se trabaje por lograr reconciliarlas, en una conciencia cívica común.

Según Manuel (2006), en el proceso de “negociación de la identidad” los individuos forman alianzas, identidades colectivas y barreras de grupo, así como una conciencia grupal que normalmente conlleva a la acción colectiva. En sociedades donde se han enfatizado las diferencias, la oposición y la dominación de unos sobre otros se establecen obstáculos para encontrar elementos comunes que permitan la construcción de mínimos de una identidad colectiva, esencial para el logro de acuerdos y consensos. En el caso de El Salvador, la incapacidad de lograr consensos mí-

nimos a favor de inversiones reales y no simbólicas para potenciar a las personas, está en la base de las falencias de las políticas de desarrollo del país.

PODER E IDENTIDADES POLÍTICAS

Mientras las decisiones que impactan el desarrollo de los países se dan en el ámbito político, la cultura determina las maneras en que las personas se relacionan y dialogan, así como la capacidad real que la política tendrá de reflejar proyectos de país o solo de grupos particulares. En El Salvador, la cultura ha sido conductora de prácticas que han tendido a empantanar el diálogo político, como se presenta a continuación.

Autoritarismo y clientelismo

El racismo, el machismo y otras formas de discriminación dan forma a un orden social que legitima el control y la dominación de unos sobre otros: de quienes se consideran superiores sobre quienes se perciben inferiores. Esta legitimación, fundamentada en mecanismos reproductores de la desigualdad, crea entornos propicios para el ejercicio autoritario del poder en las diversas formas de relacionarse —sociales, económicas y políticas—, las cuales, si bien se modifican y evolucionan, se instauran en el pensamiento y actuación de las personas, las sociedades y las instituciones.

En El Salvador, el autoritarismo aparece como una constante en las relaciones sociales y económicas desde la época de la Conquista y durante la Colonia. La Independencia no alteró radicalmente el orden social de dominación, pero introdujo algunos cambios significativos, como las ideas de ciudadanía y republicanism, y sobre todo una contradictoria y ambigua incorporación de indios y ladinos a la arena política. Pero la dimensión más

crítica en la que se instauró el autoritarismo fue en la construcción de las nociones de Estado y de nación, donde se erigió desde una élite que —si bien buscaba mejores horizontes económicos— impuso jerárquica y verticalmente una visión política de país. Alegando la “falta de luces” del pueblo, esta élite concentró la toma de decisiones, mientras que los sectores sociales subalternos solo podían aceptar, resistir o rebelarse.

Durante el siglo XX, el autoritarismo se expresó en la divisa de “orden y progreso” por diferentes gobiernos, independientemente de su filiación política. Mantener el orden se consideraba como una prioridad, aunque lograrlo implicara violar la Constitución y los derechos políticos del pueblo (Ching, 2007). Ser diferente, pensar diferente al poder dominante, no era permitido.

Desde la época de la Independencia, y con más fuerza a partir de finales del siglo XIX, las prácticas autoritarias han coexistido con iniciativas y discursos para la instalación de proyectos políticos democráticos. Por ejemplo, un personaje emblemático de la tradición antiautoritaria fue Francisco Menéndez. En el manifiesto que lanzó en 1885 al llegar al poder habló del “respeto inviolable a los derechos de todos los ciudadanos, como fundamento de la organización republicana..., la abolición de torturas, penas infamantes..., la independencia del municipio y de los Poderes Legislativo y Judicial” (Leistenschneider, 1974). Por su parte, Pío Romero Bosque rompió con la tradición autoritaria de la dinastía Meléndez-Quiñónez y, a pesar de las resistencias que encontró de parte de los políticos tradicionales, instituyó un sistema electoral libre y abierto que eventualmente tuvo como resultado la elección de Arturo Araujo (Ching, 2007).

De igual manera, aquellos que apoyaron el movimiento contra al general Martínez en 1944 se inspiraron en los principios liberales de la Constitución de Francisco Menéndez de 1886, tal como se confirma en el siguiente texto de Hermógenes Alvarado (1945):

las inquietudes memorables de 1944 giraron alrededor de un anhelo popular que ya no podía ser contenido de ninguna forma: el retorno a la Constitución Política de 1886. La vigencia de este Código Supremo por más de medio siglo, ha grabado en la conciencia de un fuerte grupo de salvadoreños ideas y principios fundamentales de carácter democrático que no

pueden ser borrados, aun cuando a diario se desconozcan de hecho.

Este desconocimiento implicó la adopción de múltiples formas autoritarias de ejercer el poder, que incluyeron, por ejemplo durante el gobierno del general Maximiliano Hernández Martínez, el control de los medios de comunicación, la ins-

RECUADRO 2.3 | Aceptar formas autoritarias de ejercer el poder

SIGLO XX

Un documento del Gobierno del presidente Osorio (1950-1956) revela una actitud autoritaria ante cualquier amenaza percibida que se pudiera presentar en las tres décadas del régimen militar: "la fortaleza del Gobierno se manifestará cuando haya necesidad y el castigo a los culpables de actos contra la seguridad del Estado... no se hará esperar".

Un artículo publicado en *El Popular* (periódico de breve existencia, patrocinado por el Directorio Cívico Militar), el 6 de junio de 1961, da cuenta de un grupo de ciudadanos que abogaba por medidas draconianas para combatir el crimen: "Todos estos individuos, se aconsejará, deberán ser capturados y conducidos a la policía en donde deberá rapárseles y enseguida teñírseles las manos con sustancias químicas indelebles, salvo que se las quemen con líquidos corrosivos".

El 17 de noviembre de 1977 un artículo en *El Diario de Hoy* abogaba por que la solución a los problemas del país ignorara los derechos humanos:

Las cosas se están asemejando a las que ocurrieron en Chile en tiempo de Allende, o se empiezan a parecer a las del Líbano que derivaron en una cruenta guerra civil, que todavía se mantiene y no termina nunca. Se deben hacer a un lado, no tomar en cuenta siquiera, famosas imágenes o el qué dirán en el exterior, o los "consejos" impartidos desde fuera, dentro de los "paquetes" de los mentados "derechos humanos", que tanto daño están causando y causarán a los pueblos y sus economías de Latinoamérica, todo en beneficio de la causa del imperialismo soviético que solo espera que caigan una a una cada República de Latinoamérica, para convertirnos en Colonias o satélites igual que Cuba, Angola, Mozambique, Etiopía, etc. entre las últimas.

SIGLO XXI

En el 2002, el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (IUDOP) lanzó una encuesta sobre actitudes autoritarias en jóvenes residentes en la zona urbana de San Salvador. Los resultados revelaron que el 85.9 % mostró algún grado de acuerdo con que el país necesitaba un líder fuerte y decidido que pusiera orden; el 76.5 % expresó algún grado de acuerdo con la necesidad de contar con presencia militar en las calles para controlar la delincuencia; el 69 % manifestó algún grado de conformidad con la idea de que la única forma de sacar adelante el país era "eliminar con mano dura a los que causen problemas". Estas expresiones, sin embargo, no implican la automática aceptación de medidas represivas (IUDOP, 2002).

Fuente: Elaboración propia

talación de sistemas de espías, la negación de la presencia de partidos de oposición en la Asamblea Legislativa (Parkman, 1988) y la matanza de 1932. Incluso en la década de los 50, la visión de un Estado fuerte, centralista, interventor pero protector y garante de los derechos ciudadanos, es posibilitada por la ausencia de una oposición, o mejor dicho, por la anulación de la misma.

Las opiniones vertidas en un grupo focal de líderes que fueron protagonistas de la política en los años 50 (PNUD, 2011b) confirman que las políticas económicas, impulsadas durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no fueron resultado de consenso político, sino de una concertación entre las élites, concretamente, entre intelectuales, militares y empresarios progresistas, en un contexto político dictatorial donde la oposición era duramente castigada. Otros ejemplos de formas autoritarias de ejercer el poder incluyen los recurrentes golpes de Estado característicos de casi la mitad del siglo XX, la intensa represión de los movimientos sociales en la década de los 70 y la guerra civil de la década de los 80.

Hoy en día, persiste en El Salvador la aceptación de ciertas formas autoritarias de relacionarse. Por ejemplo, la Fuerza Armada —institución tradicionalmente jerárquica y autoritaria— se encuentra entre las instituciones que más confianza inspiran en la población (IUDOP, 2012; Córdova Macías et al., 2013); y ocupa, dependiendo de la fuente, el primero o el tercer lugar en cuanto a apoyo de la gente, sobrepasando los niveles de confianza expresados hacia los gobiernos locales, el gobierno central y otras instituciones del Estado. Esto puede deberse a que se mantiene la idea de que los gobiernos militares tenían más claridad de rumbo y eran capaces de mantener un orden aceptable, aunque fuera a costa de las libertades de determinados grupos de la población. Se explicaría así que un porcentaje creciente de la población (9.7 % en 2008 y 17.1 % en 2012, según Córdova Macías et al., 2013) exprese que en

ciertas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

El autoritarismo y la desigualdad en la sociedad salvadoreña han dado pie a otras formas de relación social como alternativa para acceder al poder, incidir en la política y acceder a recursos económicos. El clientelismo constituye una de estas formas de relacionarse:

En una sociedad como la de El Salvador de fines del siglo XIX y comienzos del XX, donde existen desigualdades considerables de riqueza y poder, las relaciones de patrones y clientes estaban enraizadas por lo general, en las relaciones de clase. El patrón arquetípico era el terrateniente, y sus clientes eran sus trabajadores dependientes. Mediante la coerción, la negociación o una combinación de ambas, los patrones ricos y poderosos se aseguraban de que sus clientelas siguieran sus instrucciones el día de las votaciones (Ching, 2007).

Los rasgos más destacables del clientelismo son el desigual poder de los involucrados y un carácter marcadamente instrumental de la relación, la cual va desde las élites políticas hasta la militancia y la población interpelada. El clientelismo provoca ineficiencias en el efecto distributivo de las políticas públicas, lo que conlleva a un acceso desigual a los recursos; a la larga es un obstáculo para la consolidación de las instituciones y la ciudadanía (García Ojeda, 2011). También puede actuar como un desincentivo a la democracia: mientras más clientelismo haya en un territorio, menor será la calidad de la participación política de los sectores subordinados (Durston, 2005). La aceptación del clientelismo como práctica común conspira contra la posibilidad de que las políticas públicas contribuyan a generar igualdad de oportunidades entre los menos favorecidos de la sociedad.

Es innegable que buena parte de las dificultades para dialogar y construir consensos procede

de la tendencia autoritaria de imponer determinados puntos de vista. En una sociedad con cultura autoritaria se desprecian el disenso y la diversidad, y se frena el adecuado desarrollo de capacidades indispensables para el diálogo y la resolución de conflictos, como la empatía y la tolerancia. Pese a la evolución que, en este sentido, ha tenido la nación salvadoreña luego de años de represión y de conflicto armado, estos valores y significados están insertos en la cultura y continúan configurando las identidades y formas de relacionarse (de dominación y subordinación) en los diferentes ámbitos de la vida de la gente.

¿Qué es ser salvadoreño?

La identidad es un proceso de construcción socio-cultural, que tiene carácter relacional, en el cual “intervienen por lo menos dos sujetos sociales: nosotros —el grupo portador de una identidad determinada— y los otros, el grupo (o los grupos)” (Lara Martínez, 2005) con quienes se entra en contacto cotidiano.

La identidad, entendida como un mínimo común denominador entre los salvadoreños, independientemente de su raza, género, grupo social, entre otros, surge como resultado de este proceso, en el que el “nosotros” se configura a partir de las relaciones de contraste, de las relaciones intrasociales, de símbolos y significados, que comprenden pero no se limitan al territorio, a la patria o a un idioma, y que son variables a lo largo del tiempo. Lo esencial de este concepto es la idea colectiva de un “nosotros”, que orienta el comportamiento y la vida de las personas, y que es fundamental para lograr una sociedad cohesionada. En línea con lo planteado, Hopenhayn (2001) afirma:

La construcción cultural de la ciudadanía democrática pasa por ese pacto o contrato, que debe dar cabida a las voces de una amplia gama

de actores sociales y tener capacidad real de prescribir formas de reciprocidad y reconocimiento, tocando ámbitos tan diversos como el acceso a la justicia, a los servicios sociales, al debate político informado y a emitir opiniones en los medios de comunicación.

¿Qué pasa con la identidad salvadoreña? Algunos análisis plantean una carencia de identidad; otros argumentan lo contrario, que las personas no se cuestionan ser o no salvadoreños (porque lo son), y que la identidad nacional está claramente definida de manera relacional por oposición contra la identidad anglosajona, mexicana o centroamericana, y que incluso sus símbolos están enraizados en el imaginario colectivo y se ritualizan tanto de forma espontánea como impuesta o institucionalizada. ¿Pero, cuál es el contenido y significado de estos símbolos? ¿Son los significados realmente compartidos por la población en su conjunto? ¿Son suficientes para construir una idea efectiva de “nosotros”?

Lara Martínez (2005) argumenta que una de las rupturas más fuertes de la identidad nacional salvadoreña es el desarrollo de las identidades de estratificación social, las cuales “dividen a la población nacional en virtud de sus niveles de poder social, sobre todo económico y político... y que cuestionan la unidad de nación”. Estas rupturas se observan, por ejemplo, en la participación diferenciada en las festividades populares y, sobre todo, en las enormes distancias en los estilos de vida así como en el valor diferenciado que las personas confieren a los símbolos identitarios.

Los resultados de las investigaciones cualitativas realizadas para este Informe (PNUD, 2012a; PNUD, 2012b; PNUD y ESEN, 2013; SNU, 2013) sugieren que el conflicto en la identidad salvadoreña puede derivarse de la fragmentación entre el ser y el pertenecer, que se vincula con la condición de las personas en la sociedad: se es salvadoreño (aunque no esté consensuado [y probablemente no sea

necesario] lo que signifique serlo), pero no todos se sienten parte de la sociedad salvadoreña. Estos últimos se miran como “tomadores de realidades” que otros construyen y deciden por ellos, sin tomarlos en cuenta. Esta hipótesis preliminar encuentra eco en el sentir de la gente. Las expresiones de los hombres y las mujeres consultados reiteran tensiones generadas por este conflicto, que define a los salvadoreños como integrantes de un mismo territorio donde comparten algunos elementos culturales, pero se encuentran en la práctica separados y divididos por causa de su condición social.

Estas miradas contrapuestas se observan en las dos vías (ver recuadro 2.4), y reflejan una mezcla de emociones que sugieren anhelos, frustraciones, desconfianza, recelo, crueldad e intolerancia, que no son conducentes a intercambios en condiciones de reciprocidad.

Pese a las distintas vertientes teóricas, el concepto de nación, que subyace a la idea de identidad, coincide con esta en dos elementos: la cultura y la voluntad. Gellner (1988) hablaba de la idea de nación como un concepto escurridizo que podía simplificarse con dos definiciones provisionales

RECUADRO 2.4 | Expresiones de ruptura a la idea de un “nosotros”

“Unos viven en opulencia, otros en pobreza, sin haber desarrollado la capacidad de acercar esas dos realidades y ver cómo se resuelve la situación allí abajo”.

Directora de una ONG

“Los pobres son como los olvidados, los marginados, por los que nadie da ni cinco... Es ya una clase de marginación, de desconexión total, gente prácticamente tirada en la calle a la buena de Dios”.

Funcionario de embajada

“Nos sentimos humillados porque unos son ricos, y uno de pobre no vale nada para ellos. Cuando uno trabaja para ellos es bueno, pero cuando sale, ya no”.

Habitante comunidad marginal

“Somos despreciados completamente. Somos como una piedra en el zapato para el contorno... No somos bien vistos. Una persona en una empresa dijo ‘hay un proyecto para sacar a estos parásitos de aquí’”.

Habitante comunidad marginal

“Fuimos capaces de firmar la paz, reconstruir un país después de terremotos, pero impresiona que no tengamos sensibilidad para superar esta situación de grandes inversiones y gente a la par sin condiciones de vida dignas”.

Líder político

“No me gustan esos programas que a la gente le dan, que llegan allá y le dan el chequecito y hacen cola, porque los estamos convirtiendo en perezosos, en que no piensen, y en mantenidos, incluso se convierten en parásitos de la sociedad al final”.

Empresario

Fuente: PNUD (2012a, 2012b); SNU (2013)

que, aunque válidas, resultaban insuficientes para comprender el nacionalismo: “Dos hombres, son de la misma nación si y solo si comparten la misma cultura”; o bien, “dos hombres son de la misma nación si y solo si se reconocen como pertenecientes a la misma nación”; y agregaba “es ese reconocimiento del prójimo como individuo de su clase lo que los convierte en nación”. Muchos años antes, en 1882, Ernest Renan (1983) definía la nación como un alma:

dos cosas que, en verdad, tan solo hacen una, constituyen esta alma... La una está en el pasado, la otra en el presente. La una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de seguir haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa.

Estas definiciones merecen una reflexión a la luz de la ruptura observada en la identidad nacional salvadoreña; es la valoración sobre la fuerza de esos dos elementos —cultura y voluntad— para sostener una identidad nacional en un contexto de desigualdad, que se hace más evidente por los procesos de globalización, urbanización y creciente acceso a la información. En este sentido, resulta pertinente contrastar esta realidad con la idea de nación concebida como la comunidad imaginada (Anderson, 1993), que tendería a anular la desigualdad en su interior, dando lugar a que surja entre sus miembros un sentimiento de fraternidad que puede conducirlos a aceptar gustosamente cualquier sacrificio. Esta tendencia a anular la desigualdad no ha sido el caso de la sociedad salvadoreña. No es de sorprender, entonces, que se dificulte el diálogo entre un “nosotros” que no existe como tal. Si nos remitimos a la definición de nación que dio Renan (1983) en el siglo XIX, en el país no existe aún ese “rico legado de recuerdos” al no haber una historia nacional consensuada y abrazada como propia y real por

todos los salvadoreños, por lo que es difícil que el binomio del “alma” se complete.

DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS

El paradigma de desarrollo humano se basa en cuatro principios fundamentales: la igualdad, la sostenibilidad, la productividad y el empoderamiento (Haq, 1995). Este apartado se centra en la interacción de dos de ellos —la igualdad y el empoderamiento— en el ámbito político, en tanto se consideran fundamentales para entender los desafíos de la sociedad en la consecución de acuerdos sobre las políticas públicas que deben darle rumbo al país.

Tal como se ha señalado antes, la igualdad debe ser entendida en relación con las oportunidades y no necesariamente con los resultados; se vincula con el empoderamiento al demandar que las sociedades reestructuren el poder en términos de la distribución de activos productivos e ingresos, la eliminación de barreras y la equiparación de oportunidades de acceso a mercados, sistemas e instituciones. El empoderamiento, por su parte, supone que las personas participen activamente en los procesos de desarrollo, de modo que sean capaces de ejercer sus opciones en libertad y de influir en las decisiones que afectan sus vidas.

En esencia, si las personas tienen distinto valor en una colectividad, carecen del mismo derecho a reivindicar sus demandas o a participar en iniciativas para lograr el bienestar; de forma semejante, sus reivindicaciones no pesan igual. En otras palabras, si las personas no valen igual, la negociación y el diálogo no se constituyen en mecanismos obligatorios para arribar a consensos y tomar decisiones.

Una democracia ofrece, en principio, las condiciones idóneas para propiciar la libertad de ex-

presión, el debate, la contestación, la construcción colectiva, el empoderamiento, la participación y la representación. Pero, ¿puede afirmarse que en El Salvador existe una democracia consolidada? O dicho de otra manera, ¿presenta la democracia las condiciones necesarias para facilitar el establecimiento de diálogos y consensos en torno a la política pública? La respuesta no es definitiva ni determinante, pero puede argumentarse que aún sigue siendo “no”.

En primer lugar, la discriminación afecta las actitudes políticas de los ciudadanos y, en concreto, la percepción de la gente sobre sus propias capacidades para entender los asuntos importantes del país (Córdova Macías et al., 2013). El Salvador se ubicó entre los países con niveles medio-bajos de eficacia política interna, en comparación con el resto de países del continente: menos de la mitad de los entrevistados (47 %) manifestó entender los asuntos más importantes del país. Los principales factores asociados con esta percepción fueron el sexo y nivel educativo. En otras palabras, las mujeres —particularmente las amas de casa— y las personas con bajos niveles educativos expresaron no tener suficientes habilidades para comprender el sistema político en El Salvador. Este tipo de percepciones y actitudes redundan en bajos niveles de participación que, más allá del evento electoral, tienen impacto en el contenido y la orientación de las políticas públicas y en la forma en que se negocian las mismas. Esto se torna problemático en El Salvador, sobre todo si se considera que el país se encuentra entre aquellos con relativamente bajos niveles de participación política electoral (61 %) en la región y con un alto porcentaje de la población (71.6 % de los entrevistados) que expresa poco o nulo interés en la política (Córdova Macías et al., 2013).

En esta línea de ideas, es destacable el hallazgo de Mueller y Strattman (2003, citados en Córdova Macías et al., 2013) sobre la relación entre participación y desarrollo: “altos niveles de participación democrática también producen altos niveles de re-

presentación de los intereses de los ciudadanos en términos de políticas públicas, y por consiguiente, procesos de desarrollo más equilibrados”.

Un desafío adicional para la consolidación de la democracia radica en que la construcción de identidades políticas polarizadas (Artiga González, 2012) continúa siendo parte del discurso, la propaganda y el proceso político. En los últimos años se han presentado cambios importantes en el escenario político que generan continuidades y discontinuidades en el proceso de construcción de identidades polarizadas. Por un lado, desde el 2006 se ha observado una importante y sostenida reducción en los niveles de tolerancia política¹ (Córdova Macías et al., 2013), especialmente en dos tipos de derechos o libertades: la libertad de las personas de expresarse públicamente y de postularse para cargos públicos. Por otro lado, se ha registrado una marcada disminución, desde el 2008, en la expresión ciudadana de simpatía por algún partido político, pero también un menor nivel de confianza en los partidos desde el 2004.

Esta situación de aparentes paradojas lleva a plantearse hipótesis sobre los ámbitos y formas diferenciadas en los que puede observarse polarización (en las cúpulas partidarias, en las bases electorales o en la población general); y a formularse interrogantes sobre los efectos que los crecientes niveles de desgaste y desencanto de la ciudadanía puedan tener en una próxima contienda electoral y en los procesos de formulación de políticas públicas. Además, obliga a preguntarse sobre la concepción de democracia prevaleciente entre la población (democracia electoral, democracia representativa o democracia directa); y sobre los efectos de una noción restringida en las libertades de las personas, sus grados y formas de participación y el funcionamiento de las instituciones; y en particular, los riesgos inherentes de una limitada concepción de la democracia para la estabilidad política del país, sobre todo en entornos de baja y decreciente tolerancia.

Finalmente, y desde el objetivo trazado de avanzar hacia consensos en torno a las políticas públicas, este Informe invita a la reflexión sobre las acciones o medidas necesarias en un corto, mediano y largo plazo para incrementar la tolerancia, moderar la polarización y aumentar la confianza ciudadana en los representantes políticos. Dado que las decisiones de política pública tienen naturaleza política, es crucial comprender los desafíos de la democracia para consolidarse como un verdadero sistema de libertades.

En síntesis, cambiar el patrón de la historia salvadoreña y avanzar en el consenso de políticas públicas, cuya prioridad sea el bienestar de la población, supone reconocer quiénes son los salvadoreños, cómo se valoran mutuamente, cómo se relacionan y cómo toman decisiones. Sin duda, la historia y la cultura tienen un peso importante en la configuración de las identidades individuales,

sociales, políticas y nacionales, pero no son necesariamente determinantes. La clave es comprender que la cultura puede transformarse, que las identidades pueden reconfigurarse o reinventarse, que las relaciones pueden balancearse y que los sistemas políticos pueden reforzarse a favor de políticas públicas coherentes con el desarrollo humano. Hay un solo requisito indispensable: escuchar el anhelo de los salvadoreños y adoptar la igualdad como principio orientador de las relaciones humanas en sus distintos ámbitos.

NOTAS

1. El Salvador se encuentra entre los tres países de América Latina y el Caribe con menores niveles de tolerancia política (Córdova Macías et al., 2013).

¿Por qué en El Salvador no se han desarrollado igualitariamente las personas?

¿Qué características debería tener un modelo de desarrollo para considerarse exitoso? Algunos dirían que debería generar crecimiento económico, entendido como el aumento del producto interno bruto (PIB) y sus componentes; otros dirían que debería producir más igualdad entre los ingresos percibidos por los quintiles de ingreso más pobres y los más ricos; o bien, se podría argumentar que el mejor modelo es el que genera mayores incrementos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Todas esas características son válidas pero al mismo tiempo, limitadas. Ninguna de esas medidas muestra el grado en que las personas de un país han desarrollado y aprovechado sus potencialidades, ampliado sus libertades y, con ello, alcanzado determinado nivel de bienestar.

La pregunta entonces sería: ¿acaso es el bienestar de las personas lo que debería interesar a un modelo de desarrollo? La respuesta desde el paradigma de desarrollo humano es categórica: solo eso interesa. Los modelos de desarrollo, sus premisas, sus apuestas, sus resultados: nada tiene sentido si no se logra con ellos el bienestar de la gente. El fin del desarrollo es dotar a cada individuo, sin distinción de sexo, edad o raza, de iguales oportunidades para poder acceder a la vida que desea.

Poner a las personas como fin supone volverlas el centro de los intereses de la agenda del desarrollo, e invertir de manera consistente y sostenida en la expansión de sus capacidades a fin de ampliar sus opciones y oportunidades. Esto va de la mano con definir la creación de un ambiente propicio para que disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa, y orientar las políticas de producción público-privadas y las estrategias de financiamiento del Estado en esta dirección.

La clave para diseñar un modelo coherente con este propósito pasa, en primer lugar, por comprender lo que significa una apuesta en favor de la expansión de las capacidades de la gente (las innatas, las internas y las combinadas), y en crear la voluntad política para impulsar una estrategia de esa naturaleza. Se trata de hacer los mayores esfuerzos para potenciar sus capacidades innatas y desplegar sus capacidades internas; y en crear las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales requeridas para que esas capacidades acumuladas se transformen en oportunidades reales (capacidades combinadas). Además, exige reconceptualizar la política pública, su rol y su pertinencia.

Para lograr que la población de El Salvador alcance un desarrollo humano alto es necesario repensar la estrategia. Esto implica cuestionarse la manera de entender el desarrollo y, sobre todo, los principios que deben guiar un modelo con este fin. No existen recetas prescritas para ello. El bienestar es una construcción cultural, por lo que su definición y las medidas para lograrlo, dependen de la realidad en la que se está. Cada país está llamado a descubrir su camino, guiándose por un profundo sentido de nación y fundando su esfuerzo en una institucionalidad democrática sólida.

Este capítulo revisa retrospectivamente los modelos de desarrollo para mostrar en qué medida se ha puesto a las personas como fines o medios. La visión histórica adoptada para el análisis permite entender, en primer lugar, que las decisiones económicas no se dan en el vacío, sino en un contexto, particularmente en uno político. En segundo lugar, permite trascender el análisis coyuntural desde el que suele realizarse el juicio económico y posicionarse desde una perspectiva de largo plazo para evitar caer en un juego de “culpables y víctimas”. Más bien, la invitación es a entender cómo la construcción socioeconómica del país ha fallado en su rol de crear oportunidades y así definir, en la propuesta del Informe, las apuestas que hacen falta para impulsar un modelo centrado en la gente.

TRES MODELOS: ¿NINGUNA VISIÓN DE DESARROLLO CENTRADA EN LA GENTE?

Modelo agroexportador: desigualdad para el enriquecimiento

El modelo agroexportador prevaleció en lo que hoy es El Salvador desde inicios de la Colonia. Su estrategia radicaba en la producción de bienes

agrícolas de altos precios y demanda creciente, y en la exportación de lo producido. En aquella época, la estructura organizativa del poder, monopolizado por españoles y criollos, dejaba en posición de “esclavos” a los nativos indígenas y con muy pocas opciones de desarrollo a los mestizos.

En la práctica, el modelo daba prioridad a unos cultivos por encima de los otros, volviendo la economía muy dependiente de aquellos. El añil, por ejemplo, era a finales del siglo XVI el rubro económico principal, lo cual no cambió durante el resto del período colonial, ni durante las ocho décadas posteriores a la independencia. Lo que sí cambió fue la procedencia del cultivo: a finales del XVI, dos terceras partes provenían de “poquiteros” mientras que a principios del siglo XIX se estima que las grandes explotaciones generaban el 50 % de la producción nacional. Para entonces, los criollos también eran propietarios de la mayor parte de las haciendas y centros añileros. Bajo el dominio español, la prosperidad tenía dos fines, el enriquecimiento de la Corona y el de los pocos terratenientes locales a su servicio.

Con la crisis general del imperio español, iniciada en 1808, y las guerras civiles de la federación centroamericana luego de la independencia, se derrumbó la economía añilera, al perturbarse los mercados y las rutas comerciales (Lindo Fuentes, 2002). Muchas haciendas fueron confiscadas y destruidas como resultado de conflictos políticos y militares, y luego habitadas o compradas por comunidades campesinas. Además, hubo crecientes problemas para conseguir trabajadores porque la independencia puso fin al trabajo indígena obligatorio (Lauria Santiago, 2002).

La atención de las élites políticas en el siglo XIX se concentró en tratar de consolidar el poder del gobierno central, y en generar condiciones favorables para ampliar y diversificar la oferta de productos exportables, en un contexto caracterizado por la escasez de mano de obra. Las condiciones laborales y el progreso personal y familiar de



Poner a las personas como fin supone volverlas el centro de los intereses de la agenda del desarrollo, e invertir de manera consistente y sostenida en la expansión de sus capacidades

la población no estaban entre sus preocupaciones. La educación de los trabajadores, por ejemplo, no era considerada una prioridad. “Cuando el gobierno tenía que optar entre educación y el ejército, o entre educación y caminos, la educación salía perdiendo” (Lindo Fuentes, 2002).

Hasta 1880, los pueblos y las comunidades indígenas eran la base más sólida de poder; no se contaba con un Estado nacional fuerte centralizado. Esto no significa que el Estado fuera incapaz de alcanzar algunas de sus metas, pero su poder estaba fuertemente influido por el poder local y era ineficaz sin este (Lauria Santiago, 2002). Aun así, debido a que para cultivar y cosechar los productos de exportación (añil, caña de azúcar, tabaco, cacao y café) era necesario contar con una fuerza de trabajo grande y confiable, los sucesivos gobiernos salvadoreños, en vez de garantizar una remuneración digna a los trabajadores, promulgaron, desde 1825, leyes que obligaban a la gente a trabajar. En general, estas distaban mucho de proteger al trabajador puesto que, como las leyes de la Colonia, partían del supuesto de que el indígena y las clases pobres estaban constituidas por holgazanes no dignos de confianza.

En 1847 se promulgó el primer decreto legislativo para incentivar la producción de café. De acuerdo con el mismo:

todos aquellos que tenían más de 15,000 cafetos bajo cultivo gozarían de una exención de 10 años de servicio como concejales municipales en los gobiernos municipales, y sus trabajadores estarían exentos del servicio militar por igual cantidad de tiempo. Así mismo, los caballos, las mulas, los bueyes y aperos de

labranza no serían incautados para servicio público; el café producido estaría exento del pago de impuestos durante siete años; y las importaciones pagadas con las divisas recibidas por sus ventas gozarían de una reducción del 4 % en los impuestos de aduana (Lindo Fuentes, 2002).

Al mismo tiempo, los gobiernos locales, muchos de ellos agobiados por deudas, comenzaron una flexibilización creciente en el uso de tierras comunales y ejidales por parte de campesinos y empresarios interesados en cultivos permanentes de exportación. Uno de los principales incentivos fue la reducción, hasta en un tercio, de la renta de la tierra en lotes destinados a esos cultivos. También, en el caso de quienes estuviesen interesados en el café, varios municipios usaban como incentivo la entrega gratuita de plantíos (Lauria Santiago, 2002). Esto favoreció el cambio del añil al café como producto principal en la matriz productiva.

Sin embargo, aunque el café fue producido a escala comercial desde la década de 1840, no se volvió importante para El Salvador sino hasta 1870. Durante dicho período, la expansión del cultivo se realizó en pequeñas fincas o en tierras alquiladas de los pueblos o comunidades étnicas, en tierras antes no utilizadas, así como en lotes baldíos del Estado. Para entonces, la creciente demanda y los altos precios, así como las mejores condiciones de transporte y una tecnología de procesamiento más avanzada habían convencido a los agricultores y empresarios salvadoreños de que la agricultura de exportación era la clave para el futuro de la nación (Lindo Fuentes, 2002).

Ante tales perspectivas, debido a que los suelos más aptos para el cultivo del café estaban localizados en ejidos y tierras comunales, estas formas de propiedad fueron vistas como un obstáculo para el progreso, de manera que su abolición se volvió una prioridad para las élites¹. Esas élites productoras diseñaron las estrategias de desarrollo (cuando las hubo en forma explícita) con el fin de aumentar sus riquezas y no de generar una prosperidad generalizada. Al contrario, sus altos márgenes de ganancia estaban fundamentados en salarios extremadamente bajos para los campesinos indígenas que trabajaban la tierra.

El editorial del *Diario Oficial* de marzo de 1880, citado en Browning (1975), es muy claro al respecto al afirmar lo siguiente:

Por una parte vemos nuestras fértiles tierras vírgenes clamando la aportación de capital y mano de obra para cosechar la riqueza prometida, mientras que por otra vemos a la mayoría de los habitantes de nuestros pueblos conformarse con la siembra de maíz y de frijoles, que nunca llegará a levantar a este pueblo miserable por encima de su lamentable situación.

Así, para las élites, el pueblo indígena carecía de visión y de capacidades; tampoco había ningún interés en dotarlo de estas capacidades. Al contrario, mantener la ignorancia para poder explotar a los campesinos —considerados inferiores— era una premisa del modelo agroexportador, el cual predominó hasta la primera mitad del siglo XX. En este, la creación de riqueza resultaba de aprovechar los altos precios, prevalecientes en los mercados internacionales, de ciertos productos tropicales para los que el país parecía tener ventajas absolutas.

Al ser un modelo instaurado en la época colonial, estaba fundamentado en una visión racista (ver capítulo 2): quienes no procedían de la raza conquistadora no eran portadores de derechos ni de capacidades. Para el imaginario social dominante, la población autóctona estaba integrada por seres naturalmente inferiores que requerían de la conducción del pequeño grupo descendiente de la raza conquistadora, al que se le atribuía la visión y las capacidades para sacar adelante a la nación, aunque, en la práctica, nunca pudo llevar bienestar a la mayoría de la población. La escasa atención de este modelo hacia la expansión de capacidades se evidencia en que los gastos públicos en defensa y seguridad superaron en más del doble a los de salud y educación.

RECUADRO 3.1 | El abandono de los obreros

Durante la vigencia del modelo agroexportador, las preocupaciones por objetivos como el desarrollo de las capacidades de la gente, el trabajo decente y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores estuvieron completamente ausentes. Un estudio realizado en los años 20 resumía esta falencia, al afirmar que:

los obreros y los campesinos que en todos los países son factores de progreso material, se hallan entre nosotros abandonados a sus propias fuerzas. Con poca o ninguna instrucción, forman una casta con caracteres bien definidas, casi sin derechos, estímulos ni apoyos de ninguna especie. Nuestras clases pobres: jornaleros y artesanos, tienen como único patrimonio salarios inmerecidos, que apenas si les bastan para satisfacer humildemente las exigencias más perentorias de la vida, en estrecho contacto con la miseria, el alcoholismo, la ignorancia y las enfermedades.

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro (1922), citado por Castro Fagoaga y Cornejo Amaya (2006)

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: igualdad ante la ley

Con la introducción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) a inicios de los años 50, las personas comenzaron a ser vistas como sujetos de derecho e incluso se llegó a afirmar que “la mayor riqueza de El Salvador es su población y su poco común poder demográfico”. Se reconoció, además, como deber del Estado promover estrategias para elevar el nivel de vida de la población dentro de un marco que compatibilizara progreso económico con justicia social. En congruencia con ello, se aumentó de manera significativa la inversión pública en educación y salud, y se impulsó una estrategia (la industrialización sustitutiva de importaciones), acompañada de políticas sectoriales con las que se esperaba obtener altas tasas de crecimiento económico y un mejoramiento progresivo del nivel de vida de la población.

La voluntad de modernización del gobierno militar que emprendió esta iniciativa se expresó en la *Proclama de Principios y Objetivos* dada a conocer luego del golpe de Estado que lo llevó al poder (1948). En ella se sostenía que era deber del Estado promover las estrategias que permitieran “elevar el nivel de vida de los salvadoreños sobre bases que garanticen el auge de la producción, el progreso técnico de las empresas privadas y la justicia social” (citado por Guidos Véjar, 1974). Si bien las personas aparecían como parte de los objetivos explícitos del desarrollo (esto no sucedía durante el modelo agroexportador), la cota o el límite de su nivel de vida estaba determinado por los objetivos económicos. Es decir, se buscaría que la gente estuviese mejor en la medida que eso ayudase a la producción. Sin embargo, aparecía también como elemento central el concepto de justicia social, novedoso en la definición de los fines del Estado en aquella época.

El papel más activo asignado al Estado en lo económico y lo social fue legitimado más adelante con la promulgación de la *Constitución Política* de 1950, la cual en el artículo 135, sostenía que: “El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”. Además, en el artículo 136 “se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social” y se establecía como deber del Estado “fomentar y proteger a la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de esta al mayor número de habitantes del país”. Al menos la *Constitución* plasmó la importancia de las personas en el proyecto productivo del país. Quedaría claro, más adelante en la implementación del modelo, que la desigualdad entre grupos sociales favorecía una disímil repartición de estos nuevos derechos.

Una vez consolidado el orden jurídico que atribuía nuevas funciones al Estado, se comisionó la realización de algunos estudios, cuyas recomendaciones fueron clave para la organización del gobierno y la orientación de las políticas públicas. Uno de ellos fue el “Plan de investigaciones gubernamentales para la República de El Salvador” que tenía entre sus objetivos principales:

elaborar un sistema orgánico de investigación y planificación [y] ayudar al Ministerio de Economía en la organización e instalación de los organismos y oficinas de planificación y estudios económicos. Este estudio, además de describir en detalle las reformas administrativas y fiscales requeridas, contenía un diagnóstico de la situación socioeconómica del país (fortalezas y debilidades) y una agenda para promover el aumento y diversificación de la producción agrícola e industrial del país (Tejera Paris, 1950).

Fue, además, el primero en afirmar que “la mayor riqueza de El Salvador es sin duda alguna su

población y su poco común poder demográfico”. A pesar de los buenos deseos, la voluntad social del proyecto modernizador del MISI se difuminaba en la práctica. Y la mayor cantidad de recursos se asignaba a la reconversión de la economía.

Así lo demuestran dos estudios más, cuyo énfasis era meramente económico. Uno es el “Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador”, preparado por la Armour Research Foundation (1950) del Instituto Tecnológico de Illinois, con los siguientes objetivos: (a) evaluar la situación técnica de las industrias salvadoreñas, los factores agrícolas y económicos relacionados con ellas y los recursos técnicos disponibles; (b) hacer recomendaciones concretas para mejorar las industrias existentes; (c) examinar los recursos disponibles en el país susceptibles de ser mejor aprovechados mediante el establecimiento de nuevas industrias; y (d) identificar posibilidades de mayor diversificación del comercio internacional. Public Administration Services (1950), por su parte, preparó el “Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador”, el cual, luego de revisar la estructura del gobierno, formuló recomendaciones para mejorar su eficacia y eficiencia. En ambos estudios, de gran influencia en el quehacer gubernamental, se dejaba la inversión en la gente y en sus capacidades supeditada al desempeño económico y a las necesidades de la apuesta por la industrialización.

El MISI no puso a las personas al centro de la fórmula del desarrollo, pero fue la primera vez que se organizó de manera concertada desde el Estado una estrategia de desarrollo. Hay que reconocer que, durante las casi tres décadas de su aplicación, el modelo fue eficaz en generar altas tasas de crecimiento económico, en mejorar los principales indicadores sociales y en aumentar la oferta de servicios sociales básicos, especialmente en las áreas urbanas. Sin embargo, no fue capaz de satisfacer para la mayoría algunas de sus principales aspira-

ciones, tales como tener trabajo decente, vivienda digna e igual oportunidad para progresar.

Por otra parte las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza, y las brechas socioeconómicas entre la población urbana y la población rural lejos de reducirse, se ampliaron aún más. Lo que condujo al abandono del modelo, sin embargo, fue que durante su vigencia se acentuaron prácticas autoritarias y excluyentes en el sistema político, que culminaron con el estallido de un conflicto armado de diez años de duración, cuyos daños acumulados, se estima, le hicieron perder al país el equivalente a 26 años de crecimiento económico (PNUD, 2003).

Modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: la gente al servicio del desarrollo económico

La firma del Acuerdo de Paz (1992) se dio en medio de una coyuntura histórica mundial muy particular. Por un lado, la caída del muro de Berlín (1989) había puesto en entredicho la factibilidad del modelo socialista de planificación centralizada. Por otro lado, el Consenso de Washington (1989) se promovía desde Estados Unidos como la opción de desarrollo económico con reales posibilidades de éxito, proponiendo “el fin de la historia” (Fukuyama, 1989) y el triunfo del neoliberalismo.

En ese contexto, el modelo económico adoptado por el país a inicios de 1989 enfatizaba el carácter prioritario de la economía por considerar que ningún objetivo social podía alcanzarse sin los recursos necesarios para financiarlo. A partir de dicha premisa, se determinó que su objetivo general sería: “Alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra” (FUSADES, 1985 y 1989). Al centro de todos los esfuerzos se ponía el creci-

miento económico, y como medio para lograrlo, el empleo de la abundante mano de obra del país en actividades de exportación. No se consideraba como preocupación, en ningún momento, ni la calidad del dicho empleo ni el desarrollo de capacidades de la población trabajadora.

Se planteó, en aquel momento, que el modelo se apoyaría en cinco pilares: (a) el aprovechamiento de la principal ventaja comparativa del país, consistente en la abundancia de mano de obra; (b) el aumento de los niveles de eficiencia en la producción nacional a través del libre comercio; (c) la adopción de un tipo de cambio realista que eliminara las distorsiones en los precios de los bienes importados y exportados, aumentando la competitividad de los productos domésticos; (d) el establecimiento de una tasa de interés real positiva que permitiera elevar los reducidos niveles de ahorro e inversión imperantes; y (e) la sustitución de la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la vida (inflación) por una nueva regla donde los salarios estarían en función de la productividad de la mano de obra (FUSADES, 1985 y 1989).

Más allá de la invisibilización de las personas como fines del desarrollo es destacable que el salario —uno de los elementos críticos para el bienestar— quedó formalmente supeditado a la productividad, sin que se postulasen, de forma paralela, las medidas para aumentarla (como serían inversiones en educación, salud o políticas agresivas en el acceso a servicios básicos, entre otros). Sin embargo, como compensación a los costos humanos de las aceleradas apuestas económicas de privatización, liberación comercial y desregulación, se implementó un nuevo enfoque de política social, caracterizado por la asignación creciente de recursos que privilegiaban la atención —y no el combate— a la pobreza.

La implementación del modelo coincidió con un proceso de transnacionalización de la población, derivado del flujo migratorio: durante las últimas tres décadas, el 1 % de la población (alrededor de 60,000 personas) ha emigrado anualmente hacia otros paí-

ses y especialmente hacia los Estados Unidos. Poco se ha hecho por frenar este movimiento, buscando mejorar las oportunidades y condiciones de la gente en el país. Al contrario, gran parte de esfuerzo se ha puesto en aprovechar el impulso de consumo que dan las remesas, sin tomar en cuenta las dinámicas perversas que generan, tales como la desestructuración familiar y el consumismo excesivo.

Así, aunque el modelo reconocía que la principal ventaja comparativa consistía en contar con mano de obra abundante y laboriosa, en la práctica no se le ha apostado a la expansión de las capacidades de la gente, en los niveles requeridos. La evidencia empírica recolectada muestra que los gastos públicos en salud y educación han registrado una importante recuperación luego de la fuerte caída que experimentaron durante el conflicto armado. Sin embargo, son inferiores a los observados durante la vigencia del MISI y, más aún, a los que se necesitarían para convertir a El Salvador en una potencia exportadora de alto desarrollo humano, en un mundo globalizado donde el conocimiento es el factor clave de la competitividad de las naciones.

Durante la vigencia del modelo tampoco se han impulsado políticas para renovar de forma periódica los motores de la economía, con el fin de mejorar sostenidamente las oportunidades de la población en términos de acceso a trabajo decente e ingresos. Estas falencias, unidas a la falta de valoración del impacto socioeconómico de las migraciones y las remesas, ha provocado resultados diversos y, en algunos casos, contradictorios. Por un lado, la mayoría de indicadores sociales en salud, educación y vivienda ha experimentado tales mejoras que El Salvador es el país de América Latina que más ha aumentado el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y 2012 (PNUD, 2013). Pero, por otro lado, es también uno de los que menos crecimiento económico ha experimentado, con el agravante de que las perspectivas no son halagadoras. A ello habría que agregar que más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) sigue estando subempleada

o desempleada y, en muchos casos, valorando la posibilidad de emigrar para salir de su angustiante situación. No sin razón se ha sostenido que lo prevalente, en estos años, no es un modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra, sino uno de promoción de importaciones y exportación de mano de obra.

TRES MODELOS: POLÍTICAS Y PRINCIPALES APUESTAS DESDE EL GASTO FISCAL

La sección anterior argumentaba que ninguno de los modelos implementado en el país definió entre sus visiones y objetivos el empoderamiento de las personas o el desarrollo de su potencial para alcanzar el bienestar. Esta sección realiza un análisis histórico de las principales políticas implementadas a la fecha y examina, además, las asignaciones presupuestarias desde 1930, que son el reflejo más concreto de las apuestas reales y no retóricas de los gobiernos. Esta perspectiva permite decir que El Salvador no ha sido coherente ni efectivo en impulsar estrategias de desarrollo basadas en expandir las capacidades de su gente y en ampliar sus opciones y oportunidades.

Modelo agroexportador: la prosperidad de una élite

Un modelo basado en la explotación

La oligarquía, la forma de gobierno que se estableció en la época colonial y después de la Independencia en El Salvador, terminó consolidándose durante la vigencia del modelo económico agroexportador. En un régimen de ese tipo, las preocupaciones por objetivos tales como el despliegue de las capacidades internas de la gente y su aprovechamiento para generar bienestar están limitadas a los integrantes del pequeño grupo que controla el poder y la riqueza.

En efecto, la mayoría de historiadores señalan que, cuando los conquistadores españoles llegaron a Mesoamérica, no se encontraron con riquezas minerales, aunque sí con una alta densidad demográfica y con cultivos de elevado valor en los mercados internacionales (bálsamo, cacao, tabaco y añil, entre otros) (Browning, 1975; Barraza Ibarra, 2003). Así, su principal botín fue la explotación comercial de esos productos, para lo cual obligaban a los indígenas a trabajar, sometiéndolos con violencia. La estructura social se compuso inicialmente por conquistadores y conquistados (los primeros asentados en núcleos urbanos y la mayoría de los segundos, en pueblos de indios), pero con el pasar del tiempo se dividió en cinco estratos: españoles peninsulares, españoles americanos o criollos, ladinos o mestizos, mulatos o negros, e indios.

Se puede identificar como una de las primeras “políticas sociales” de la época, el reconocimiento a los indios de la propiedad de las tierras que poseían y que cultivaban antes de la llegada de los españoles. Estos últimos establecieron el ejido, una institución medieval que obligaba, en el momento de fundar un pueblo o una ciudad, a destinar un área para que los vecinos pudieran aperearse de leña, materiales de construcción, pasto para el ganado, agua y hasta para algunos cultivos. Esta política servía para el control social del pueblo indígena extremadamente arraigado a su tierra y a la práctica económica comunitaria.

Paralelamente, los colonizadores definieron el corazón de lo que podría considerarse una “política económica”: un sistema de explotación basado inicialmente en la encomienda y el repartimiento de indios, que luego serían sustituidas por los tributos, las tasaciones, los padrones de indios y las herencias. Algunos impuestos, que fueron importantes en otras regiones, tales como el quinto real, la alcabala, y el almojarifazgo, no lo fueron en el reino de Guatemala, debido a la carencia de minerales y a los bajos flujos comerciales.

La encomienda era una “merced” concedida a los conquistadores por los reyes, por medio de

la cual se asignaba a cada español una cantidad de tierras y un grupo de indígenas para trabajarla. El encomendero, a cambio, estaba obligado a proporcionarles salario suficiente, casa, vestido, enseñanza del castellano e instrucción religiosa. No podía usar a los nativos por más de 20 días seguidos en el campo y, para volver a utilizarlos, estos tenían que pasar al menos 30 días en sus comunidades. El repartimiento, por su parte, fue una costumbre que instauraron los propios conquistadores distribuyendo a su criterio a los indios derrotados, para trabajar temporalmente a su servicio (en sus residencias o en sus haciendas) a cambio de una remuneración ínfima. Una vez concluida la temporada, los subalternos debían volver a sus respectivos pueblos, a fin de trabajar en labores propias o en reunir el tributo que debían pagar a la Corona, y eran sustituidos en el repartimiento por otro grupo. En la práctica, la encomienda y el repartimiento operaron como formas de trabajo forzado o esclavo, ya fuese en concordancia con lo establecido en ciertas leyes o simplemente de hecho.

Las *Leyes Nuevas de Indias* (1542) transformaron la encomienda, reduciéndola al derecho, concedido por la Corona, de que el encomendero cobrara en su provecho el tributo pagado por los pueblos de indios, mientras estos últimos pasaban a ser vasallos del rey. Posteriormente, los funcionarios reales cobraron los tributos, para lo cual, ayudados por los curas doctrineros, inventariaban a los tributarios en cada pueblo (padrones de indios) y les fijaban el monto que les correspondía (tasaciones). Las *Leyes Nuevas* favorecieron el acaparamiento de tierras, al permitir varias formas de acceso: por merced real, por compra, por usurpación y por flexibilización del régimen de herencias. A pesar de lo anterior, debido a la protección legal y paternalista ofrecida por la Corona y a que la tierra era abundante, la mayoría de campesinos (especialmente los indígenas) siempre tuvieron tierras para producir alimentos y para participar en la agricultura comercial (ejidos, tierras comunales, tierras

realengas). Según Lauria Santiago (2002): “si bien los terratenientes y comerciantes recibían incentivos y concesiones del Estado, especialmente el valor del trabajo indígena forzado, ... nunca pudieron monopolizar el acceso a la tierra”, a tal punto que al momento de la independencia en El Salvador había únicamente unas 100 haciendas grandes y otras tantas de mediana extensión.

A pesar del acceso limitado a la tierra, las condiciones sociales de la mayoría de la población a principios del siglo XIX eran deplorables. Poco se hizo por desarrollar las opciones de las personas, de hecho, los esfuerzos en el ámbito educativo a lo largo de la Colonia fueron limitados y estuvieron concentrados en enseñar la doctrina cristiana, por lo que muy pocos indígenas y mestizos sabían leer y escribir. La educación superior era un privilegio reservado para los blancos y, en casos excepcionales, a descendientes de la aristocracia indígena. En el campo, la mayoría de la gente vivía en ranchos rústicos de una sola pieza, con techos de palma o paja, y paredes de varillas de madera o caña. En los poblados, las viviendas generalmente se construían con adobe, techos de teja y contaban con algunos muebles rústicos y utensilios básicos. Ambos tipos de casas eran deficientes en términos de habitabilidad; su materialidad no brindaba seguridad ni confort, de modo que las brechas entre el campo y la ciudad estaban marcándose desde esta época. La alimentación básica del pueblo consistía en tortillas, chile, sal y frijoles, complementada, cuando se podía, con un poco de carne producto de la caza de animales silvestres. El consumo frecuente de carnes de cerdo y de res, pescado y una gama variada de vegetales era privilegio de una élite muy reducida (Barraza Ibarra, 2003).

Un nuevo rumbo: la adopción del café

El golpe de gracia en términos de quiebres y divisiones entre grupos sociales se produjo, probablemente, con las reformas liberales. Estas tuvieron como objetivo principal favorecer el cultivo del café

como estrategia de desarrollo y se dieron durante la administración del presidente Rafael Zaldívar (1876-1885). El 15 de febrero de 1881 se promulgó la *Ley de Abolición de las Tierras Comunales* y, un año más tarde, el 2 de marzo de 1882, la de abolición de los ejidos. Lauria Santiago (2002) sostiene que el texto de dichas reformas fue redactado por Teodoro Moreno, antiguo gobernador del departamento de Santa Ana y, en ese momento, senador en la Asamblea Nacional, quien, en su discurso de clausura de la Asamblea en 1882, declaró:

Los ejidos, como sabéis, señores, fueron creados para proteger a los hijos de esta tierra virgen contra las pretensiones de los conquistadores. Hoy, señores, no hay conquistadores, no hay diferencias sociales ante la ley. La ciencia, por otra parte, rechaza como nociva la sustracción de la propiedad territorial, y los ejidos nada producen a la nación y menos a los poseedores de ellos. Era ya pues una necesidad poner esas tierras en el comercio común.

A partir de esos años, aunque con altibajos asociados con la inestabilidad de los precios internacionales, la producción y la superficie cultivada de café se expandieron aceleradamente, hasta tal punto que en los años 20 las exportaciones de ese producto representaban el 99 % de las exportaciones totales. El modelo agroexportador de café se había instalado y marcaría la estructura social del país, profundizando las brechas existentes entre los estamentos sociales y marcando sus condiciones de vida.

En contra de las creencias tradicionales, Lauria Santiago (2002) ofrece evidencia documental de que la concentración de la tierra y la proletarianización de indígenas y campesinos no fue inmediata a la promulgación de las referidas leyes, ya que en un primer momento se dividieron las tierras comunales y ejidales entre sus antiguos usuarios. Debido a ello, un problema frecuente antes de

1900 fue la escasez de mano de obra, a tal punto que en muchas fincas se dependía de trabajadores estacionales migratorios, en su mayoría mujeres, provenientes de Guatemala y, en menor medida, de otras regiones del país. La contratación femenina ofrecía, además, la ventaja de que su remuneración era inferior a la de los hombres en un 40 % o más. Según Lauria Santiago, hasta en la década de 1920 se puede hablar de una verdadera concentración de la propiedad de la tierra, debida a la división de la propiedad entre herederos, ventas o pérdidas por hipotecas.

Lindo Fuentes (2002) señala, al respecto, que el cultivo del café llevó a la concentración de la tierra porque, a diferencia del añil y el maíz, no era accesible a todos los campesinos. En primer lugar, porque su producción tenía lugar a los cinco años de haber sido sembrado; y, en segundo, por el limitado acceso al crédito (no había un sistema bancario sólido y el existente, al ser privado, privilegiaba a personas “conocidas”).

La producción de café pasó de 200 mil quintales obtenidos en una superficie cultivada de 15.4 mil hectáreas en 1880, a 772 mil quintales provenientes de 59 mil hectáreas cultivadas en 1910, y luego a más de 1.4 millones de quintales obtenidos en 98 mil hectáreas cultivadas en 1929. El rápido dinamismo de la economía cafetera, sin embargo, se caracterizó por concentrar sus beneficios en una reducida élite económica. Tan es así, que esta situación terminó escandalizando a un diplomático dominicano, el señor Ricardo Franz, mejor conocido como el Barón de Franzentein, quien en 1924 afirmaba: “a pesar del margen enorme que realiza hoy el gran finquero centroamericano, el jornal de los trabajadores de las plantaciones es el mismo mísero de siempre: 8 a 20 centavos oro, endulzados con una puñada de frijoles” (citado por Montoya, 1984).

Estos jornales calificados como “de hambre” por el Barón de Franzentein se deterioraron drásticamente, luego del estallido de la crisis mundial

RECUADRO 3.2 | Un país definido por un cultivo

De acuerdo con López Bernal (2007), la expansión de la caficultura permitió la consolidación del poder del gobierno central, al proporcionar recursos tanto para estructurar un aparato de defensa y seguridad con capacidad para ejercer control en todo el país, como para emprender obras públicas de gran envergadura (carreteras, ferrocarriles y telecomunicaciones). También puso fin al conflicto decimonónico entre conservadores y liberales al generarse una nueva élite política y económica, cuyo principal interés consistiría en proteger a los caficultores y organizar la nación en función de sus intereses (Prueba de ello es que en 1895, la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional eran cafetaleros [Lindo Fuentes, 2002]). Se puede afirmar con total certeza que el cultivo del café, en el ámbito económico, permitió y creó las condiciones para la gran concentración de la tierra y, en el ámbito político, propició el establecimiento de una oligarquía agraria.

Fuente: Elaboración propia con base en López Bernal (2007)

iniciada en 1929, que provocó que el precio promedio por quintal exportado se redujera de 42.45 colones en 1926, a 33.52 colones en 1929 y luego a 14.92 colones en 1932. La respuesta de los finqueros y hacendados consistió en reducir los salarios. En agosto de 1931 el cónsul estadounidense (citado en Lauria Santiago y Gould, 2005) observaba al respecto lo siguiente:

Se dice que un agricultor de gran escala bajó los salarios de 6 o 7 colones semanales que pagaba el año anterior a 1.25. Es indiscutible que el poder adquisitivo de la clase trabajadora, especialmente en los distritos rurales, ha sido claramente cercenado. La apariencia andrajosa de los trabajadores es evidente.

En diciembre de 1931, el agregado militar estadounidense, mayor A. R. Harris (citado en Anderson, 2001), expresaba:

Una de las primeras cosas que se observa cuando uno llega a San Salvador, es la abundancia de automóviles de lujo que circulan por las calles... No parece que exista nada entre

estos carísimos vehículos y la carreta de bueyes guiada por el boyero descalzo... No existe prácticamente clase media alguna entre los inmensamente ricos y los pobres de solemnidad. La gente con la que hablé me dijo que aproximadamente el 90 % de la riqueza del país la posee el 0.5 % de la población. Entre 30 o 40 familias son propietarias de casi todo el país. Viven con esplendor de reyes, rodeados de servidumbre, envían a sus hijos a educarse a Europa o Estados Unidos y despilfarran el dinero en sus antojos. El resto de la población prácticamente no tiene nada. Una revolución socialista puede retardarse por varios años en este país, digamos diez o veinte años, pero cuando por fin suceda va a ser sangrienta.

Las premoniciones del mayor Harris pronto se hicieron realidad, luego de que entre el 22 y el 23 de enero de 1932 varias comunidades indígenas del occidente del país, alentadas por organizaciones socialistas y comunistas, atacaron las estaciones de policía, oficinas municipales y puestos de telégrafo, símbolos y sedes del poder político y militar. Asaltaron, además, las casas de algunos terratenientes

y funcionarios públicos, y saquearon las tiendas y comercios locales, llamando a la gente del lugar a unirse al movimiento. Se estima que ejecutaron a unas setenta personas. El gobierno, encabezado por el general Maximiliano Hernández Martínez, que había llegado al poder a través de un golpe de Estado a principios de diciembre de 1931, respondió con una represión indiscriminada contra toda la población indígena de los departamentos occidentales, que dejó como saldo más de 30 mil muertos. También se instauró una dictadura que se prolongó por catorce años y se caracterizó por la persecución a muerte de los opositores, la reavivación del discurso contra la población indígena y, desde entonces, en contra de los comunistas, la censura a la prensa, el estado de sitio y el ascenso del militarismo en todos los órdenes de la vida nacional.

Además de las acciones represivas, durante este gobierno se adoptaron medidas para hacer frente al impacto de la crisis económica, tales como: el saneamiento de las finanzas públicas, la creación de un banco estatal emisor de moneda (el Banco Central de Reserva de El Salvador), la ejecución de los primeros proyectos de construcción de vivienda de bajo costo para obreros y campesinos, la creación de la Federación de Cajas de Crédito Rural, y la reducción de las deudas de quienes estuvieron al borde de la quiebra mientras permanecieron bajos los precios del café.

Una vez que se restauró el orden político, los míseros salarios de los trabajadores fueron reconocidos en un artículo publicado en la revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador:

el personal de una hacienda o finca, a excepción del administrador o mayordomo, devengaba antes de la actual depresión económica 0.50 al día y solo dos tiempos de comida compuestos por tortillas y frijoles... en la actualidad (1932) se paga casi en todas partes la mitad de dicho sueldo y solo dos tiempos de tortillas y sal, ya sin los frijoles” (González Sol, 1932).

Pero, aunque los cafetaleros reconocían los elevados niveles de pobreza imperantes, no consideraban que la expansión de la caficultura tuviera en ello ninguna responsabilidad. Tan es así que, en otro número de citada la revista, siempre de 1932, se afirmaba:

Desgraciadamente no puede negarse la existencia de pobres... [estos] forman una capa, infinitamente baja y remota, que no siente necesidad de vestirse, ni de instruirse, ni de curarse. Es decir, no tiene ninguna civilización... Legada por administradores coloniales, es masa popular descendiente de pueblos indígenas conquistados, ha llegado hasta nosotros olvidada de todos, ningún gobierno se ha preocupado por ella... por qué entonces, van a ser culpables los finqueros de una situación que encontraron formada, cristalizada a través de cientos de años (citado en Cáceres, 1986).

A finales de los años 30, El Salvador se había convertido en el ejemplo típico de una economía monoexportadora, como afirma Browning (1975):

El café era el rey, producía las divisas del país, proporcionaba la mayor parte de los ingresos necesarios para el funcionamiento del gobierno central y de los gobiernos locales, financiaba la construcción de calles, puertos y ferrocarriles, creaba empleos permanentes y temporales para una parte de la población y hacía la fortuna de algunos.

A principios de los 40, dio inicio un pequeño cambio en la estructura productiva del país. Se trató del crecimiento del cultivo de algodón, cuya superficie cultivada aumentó de 879 hectáreas en 1937 a 15,600 en 1948, en respuesta a la gran demanda de hilados y tejidos provocada por la Segunda Guerra Mundial, a la expansión de la

industria textil nacional y a la reducción de los costos de producción a raíz del descubrimiento de insecticidas eficaces para combatir las plagas locales (Pleitez, 1989). Para expandir este cultivo, el gobierno creó por ley la Cooperativa Algodonera en 1940, a la cual debían de incorporarse obligatoriamente todos los productores. Además, inició la construcción de la carretera del litoral y de una red de calles y caminos rurales transitables todo el año en las zonas propicias para dicho cultivo².

Gasto público

Las bajas remuneraciones y la miseria que caracterizaba a los trabajadores durante la vigencia del modelo agroexportador eran tales, que no pasaron desapercibidas para un grupo de marines canadienses que desembarcó en Acajutla. En su informe final del 23 de enero de 1932 el comandante V. Brodeur escribió lo siguiente:

En una finca determinada de café se emplean 150 hombres, en tiempo regular; pero durante la época de corte se emplean como 500 trabajadores adicionales incluyendo niños y muchas mujeres. Estos obreros trabajan hasta 10 horas diarias, a cambio de lo cual se les paga 25 centavos. Además se les da su comida, consistente en un puñado de frijoles y unas cuantas tortillas (unas tortas hechas de maíz, pequeñas, planas y extremadamente indigeribles) y café para tomar; el costo para alimentar a cada trabajador no pasa de 1 centavo al día. El valor de la cosecha de café en esta finca se estima en unas 100,000 libras esterlinas; un cálculo rápido indica que el costo de la mano de obra para todo un ciclo agrícola alcanza a lo sumo 2,000 libras esterlinas, por lo que aun y con otros gastos, las utilidades son lo suficientemente grandes para justificar el pago de unos salarios decentes para los trabajadores de las fincas (citado en Zetino, 2012).

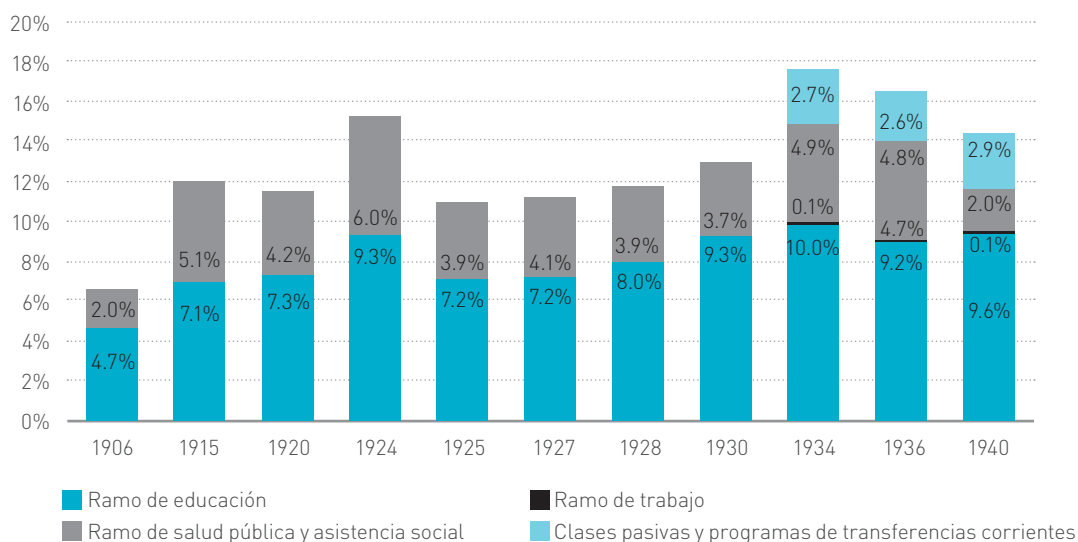
Además de estar fundamentado en salarios bajos y variables, el modelo agroexportador se caracterizó por operar con altos niveles de subutilización laboral y por haber institucionalizado esa forma especial de subempleo conocida como empleo estacional. De hecho, si se suma este tipo de subempleo, con el subempleo por insuficiencia de horas diarias trabajadas y el subempleo por insuficiencia de ingresos, resulta que para 1950 el 48.7 % de la población económicamente activa (PEA) se encontraba en esa situación. Un 5.1 % adicional de la PEA estaba desocupada.

En relación con el gasto público, hasta bien entrado el siglo XX, el discurso de las autoridades del Estado concebía la prestación de servicios de salud como caridad pública y no como derecho. Obsérvese en el gráfico 3.1 que entre 1905 y 1941 el gasto en salud apenas representó como promedio un 4 % del gasto total del gobierno. No es casual que en la primera década del siglo pasado, la tasa de mortalidad en el país era de 24.5 personas por cada mil habitantes, de las cuales el 98 % morían sin asistencia médica. Además, del total de defunciones, el 23 % eran niños, que en su mayoría morían de enfermedades curables (Fonseca, 1921, citado por Castro Fagoaga y Cornejo Amaya, 2006). Por otra parte, en 1930, la esperanza de vida al nacer en el país era de 36 años solamente.

Evidenciando la escasa atención brindada a la salud, un estudio de 1950 sostenía que:

En El Salvador la actividad económica principal es el cultivo del café. Por otra parte, el elemento económico primordial es el hombre. Pues bien, para el cuidado de cada persona se halla invertida en El Salvador, la suma de 7 colones con 80 centavos³. En cambio, por cada cinco plantas de café, se calcula una inversión de 8 colones con 75 centavos. Resultan aún más significativas estas sumas cuando se piensa que hay ciento cuarenta millones de matas de café, y solo dos millones doscientos mil habitantes (Tejera Paris, 1950).

GRÁFICO 3.1 Composición del gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del gobierno (1906-1940)



Nota: El ramo de salud pública y asistencia social incluye a la cartera de beneficencia durante el período 1906-1936.

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1940)

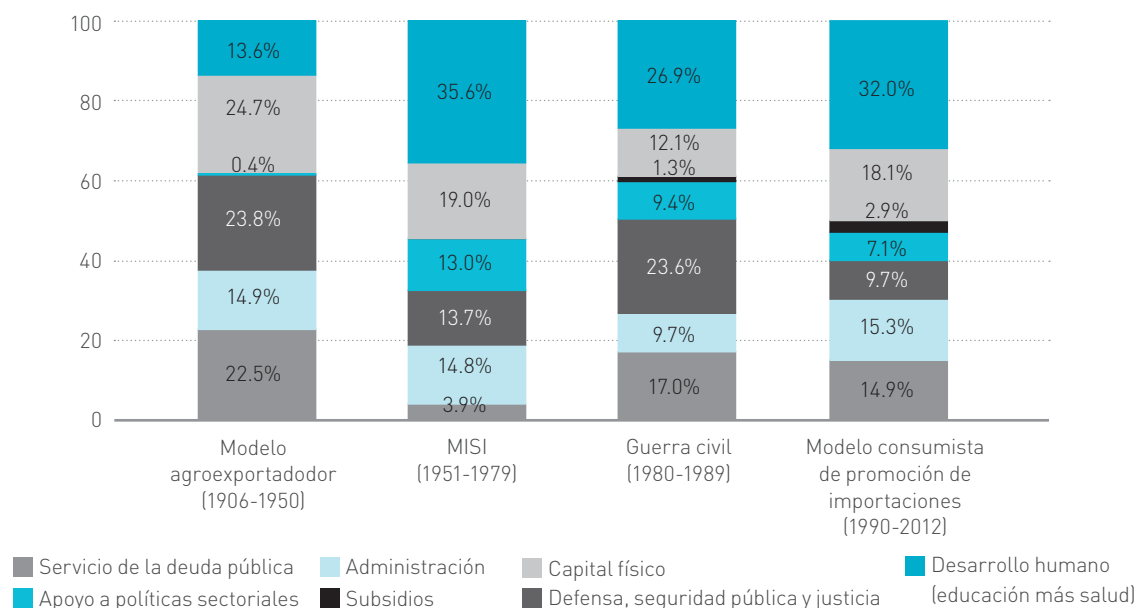
Este mismo estudio sostiene que para ese año, más del 80 % de las personas que morían no recibían atención médica.

La política educativa, por su parte, aunque pasó por varias etapas, en ninguna se concibió como instrumento para equiparar las oportunidades y dar capacidades a los individuos. Desde la Independencia hasta la primera mitad del siglo XX el discurso dominante sobre la educación era el de la formación de ciudadanos⁴. Además, más allá de las declaraciones siempre ostentosas de los gobernantes, los recursos destinados a la instrucción pública durante la vigencia del modelo agroexportador siempre fueron exigüos. El gráfico 3.1 muestra que el valor promedio del gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, fue

de 8 %, uno de los más bajos de América Latina. No debe extrañar, por lo tanto, que de la población de 15 años y más, únicamente la cuarta parte sabía leer y escribir en 1930, y el 41 % en 1950. Por otra parte, aunque la ley establecía que todos los niños debían asistir a los seis primeros años de la primaria, durante 1949 únicamente se habían registrado en las escuelas un tercio de los elegibles (Armour Research Foundation, 1950).

En otro orden, la cobertura del sistema de pensiones era ínfima y estaba reservada casi exclusivamente a militares, así como a las viudas, madres y huérfanos de estos que hubiesen muerto en campaña o a consecuencia de heridas en combate. También se otorgaban pensiones a algunos empleados públicos reconocidos por haber prestado servicios extraordinarios al Estado. Era tan baja la cobertura,

GRÁFICO 3.2 | Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e Informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

que las erogaciones por este concepto representaban alrededor del 1.5 % del gasto público total.

En cuanto a la vivienda, los datos obtenidos a partir de un censo sanitario realizado en 1947 evidenciaban que el 56 % de la población urbana vivía en mesones o lugares semejantes, caracterizados por su insalubridad, por la alta densidad de sus ocupantes, y por lo estrecho de sus habitaciones (calculado a partir cifras contenidas en Picó, Solow, Harris y Pope, 1950). En la capital, el 54 % de la población vivía en mesones, en el 31 % de las casas no había agua potable, el 35 % no tenía baño y el 10 % carecía de letrinas. Además, el 81.5 % pagaba alquiler por su alojamiento por no tener casa propia. En el área rural, la situación era tan severa que se estimaba que un 80 % de las viviendas necesitaba mejoras considerables (Picó et. al., 1950).

Un modelo económico tan inhumano, en el que la mayoría de la población no era vista como sujeto de derechos ni como la verdadera riqueza del país, requería de una alianza entre la élite económica y la élite militar. Cuando el café registraba buenos precios, había bonanza y cierta estabilidad política; pero cuando estos se desplomaban, la economía se contraía, generándose descontentos sociales que eran administrados mediante reacomodos políticos y medidas represivas, hasta que, luego de los sucesos de 1932, se instauró una dictadura militar. En este contexto, es comprensible que dentro del gasto total del gobierno la prioridad estuviera asignada a los ramos responsables de la defensa y seguridad pública y a aquellos que más contribuyen a la formación bruta de capital fijo y al pago de la deuda pública (ver gráfico 3.2).

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: modernización de la economía

Una nueva visión política y económica

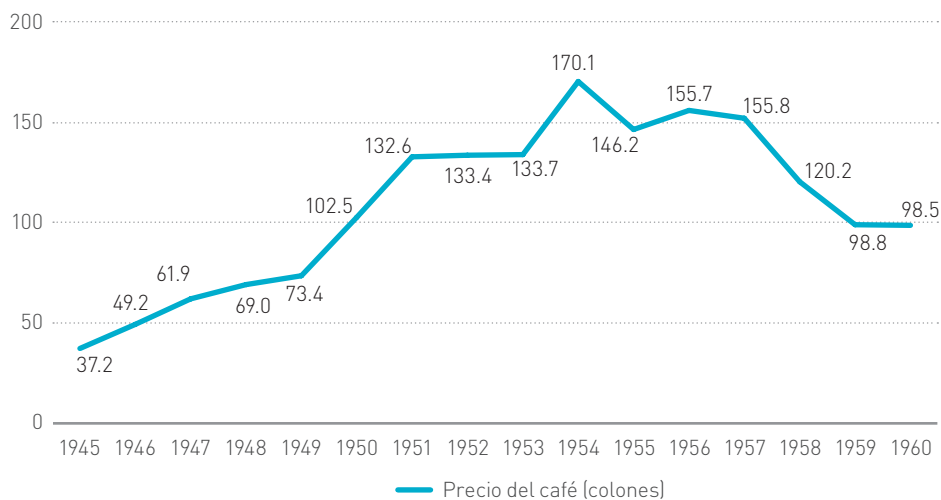
Las primeras evidencias de querer transformar al modelo económico agroexportador aparecieron en la Constitución de 1939, cuyo artículo 55 planteaba que el Estado se comprometía al fomento del pequeño comercio y de las pequeñas industrias, en favor del pueblo netamente salvadoreño (Anderson, 2001). Este indicio de un cambio fundamental en la visión económica suponía el desarrollo de otros sectores productivos y una nueva forma de trabajo.

Además, con el auge del cultivo de algodón en los años 40 y la expansión simultánea de la industria textil, cada vez eran más los que creían que el Estado, al subordinarse a los intereses de los productores y exportadores de café, renunciaba a su misión de mejorar la calidad de vida de la mayo-

ría de la gente. Estas percepciones se acrecentaron debido al aumento vertiginoso que, después de la Segunda Guerra Mundial, registraron los precios internacionales del café (ver gráfico 3.3), luego de que, ante las presiones de la recién fundada Federación Cafetalera Centroamérica-México (FEDECA-ME), se pusiera fin a la política de “precios tope” establecida en un convenio con los Estados Unidos (Anderson, 2001).

En el ámbito político, entre 1940 y 1948 se produjeron varias huelgas y movilizaciones sociales, así como un golpe de Estado y un contragolpe, que mantuvieron al país dentro de un clima muy inestable. Esta situación conflictiva fue superada a finales de 1948, luego de un nuevo golpe de Estado que llevó al poder a un Consejo Revolucionario de Gobierno. Para sus protagonistas, aquello no fue un simple “golpe” sino, en sus propias palabras, la expresión de “un movimiento de avanzada, de renovación, a fin de lograr la nueva organización del Estado” (citado en Turcios, 2003).

GRÁFICO 3.3 | Precio del café (1945-1960)



Fuente: Elaboración propia con base en Anderson (2001)

Uno de los objetivos principales de ese nuevo gobierno era la renovación económica del país. El estudio que probablemente tuvo más relevancia en la planeación del nuevo modelo fue el denominado *Industrial Development of El Salvador*, elaborado por el experto de Naciones Unidas Hoselitz (1954), y que el presidente Lemus (1956-1960) identificó más adelante como “la Biblia” de su política económica.

Un parteaguas entre la nueva propuesta y el modelo agroexportador todavía vigente era partir del reconocimiento de que el principal recurso de El Salvador era su población y que, por lo tanto, cualquier programa de desarrollo industrial debía de basarse en esta consideración. Hoselitz sostenía, además, que los problemas principales del país eran el bajo estándar de vida de la mayoría de la población, las fuertes variaciones estacionales en las oportunidades de empleo, la alta dependencia del café, la escasez de trabajadores calificados y el escaso tamaño del mercado interno. La manera de superar estos problemas, proponía el experto, era la industrialización:

crearía oportunidades de empleo nuevas y más estables; permitiría diversificar la producción y reducir la excesiva dependencia de la producción y exportación al café; crearía condiciones favorables para la integración económica con los otros países de Centroamérica; reduciría la dependencia de muchos bienes de consumo importados caracterizados por sus variaciones en el precio y en la demanda del mercado de Estados Unidos; aumentaría las habilidades y la versatilidad de una gran parte de la población trabajadora; e incrementará la productividad laboral y los salarios de los trabajadores (Hoselitz, 1954).

Hoselitz (1954) planteaba, además, que el único camino era establecer industrias livianas en rubros tales como alimentación, textiles y confección,

cuero, materiales de construcción, utensilios y herramientas para el hogar y otras industrias ligeras. Para ello, sugería, habría que estimular tanto la expansión de las industrias existentes (textil, calzado, aceites vegetales, azúcar y derivados), como la creación de otras nuevas que permitieran proveer algunos bienes que entonces se importaban. También recomendaba estudiar las interrelaciones entre las diferentes industrias (matriz insumo-producto), un plan agresivo de educación y entrenamiento de la mano de obra, el impulso de la industria de servicios con el objeto de disminuir las “deseconomías externas” en la producción, el establecimiento de una zona de libre comercio con un arancel externo común con los demás países centroamericanos y la creación de una corporación de desarrollo, a fin de financiar la expansión de la industria nacional.

Una de las características del MISI es que este modelo, contrario al agroexportador, puede considerarse el primero claramente planificado a priori. Esto implica que se realizaron políticas específicas tanto en el ámbito de lo económico como de lo social, alineadas con la misión principal de convertir al país en una potencia industrial con recursos internos.

Políticas para industrializar

Según los documentos que guiaron el proceso de industrialización, el objetivo central era transformar el país de uno meramente agrícola a uno industrial. Esto supuso una serie de incentivos para el cambio de actividad. Uno de ellos fue el otorgamiento de franquicias temporales y la exoneración de los impuestos a las exportaciones para promover, por ejemplo, el montaje de fábricas dedicadas a la producción de cemento, a la pesca y a las conservas alimenticias⁵.

Asimismo, se creó la institucionalidad ad hoc para el logro de los objetivos. La Dirección General de Comercio, Industria y Minería, dentro del ramo de Economía, se estableció para “promover y

estimular las actividades comerciales, industriales y mineras en el país” (Decreto legislativo n.º 110*, 1950). El Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), transformado después en Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI), se creó para “servir de instrumento activo del Estado en la realización y en el financiamiento de los planes nacionales encaminados en general a promover el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de bienestar material de la población” (Decreto legislativo n.º 1969*, 1955). En la práctica, el INSAFOP pondría especial interés en satisfacer las necesidades de crédito a largo plazo de las empresas (en particular, las industriales y agroindustriales) no cubiertas por empresas privadas, a tasas de interés menores que las comerciales. Además, se creó en 1959 el Centro Nacional de Productividad (CENAP) para brindar asistencia técnica y capacitación a empresarios con el fin de incrementar la productividad y aprovechar los recursos naturales, humanos, materiales, técnicos y financieros.

Paralelamente se amplió la infraestructura de apoyo a la producción, que incluyó el mejoramiento de la red de caminos y carreteras, así como la construcción de la presa hidroeléctrica 5 de Noviembre, que, según el proyecto, “proporcionaría energía suficiente para garantizar el suministro de forma regular y disminuiría su precio en 25 %” (Dada Hirezi, 1977).

No se escatimó tampoco en la elaboración de marcos legales y regulatorios que favorecieran los avances de la transformación económica. Por ejemplo, se promulgó la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* (Decreto legislativo n.º 661*, 1952)⁶, que otorgaba incentivos fiscales (franquicias aduaneras para la importación de materiales de construcción, motores, maquinaria, equipo, herramientas, implementos, repuestos y accesorios y materias primas; y exención o reducción de los impuestos internos y municipales de distinta naturaleza) diferenciados a las empresas industriales, dependiendo de si eran consideradas de iniciación necesaria, de

iniciación conveniente, de incremento necesario o de incremento conveniente. Industrias de iniciación se llamaba a las que manufacturasen objetos antes no fabricados en el país o que introdujesen maquinaria, equipos, procesos y técnicas de producción avanzadas, provocando cambios sustanciales en los volúmenes de producción, la disminución de los costos o la calidad de los productos. Todas las demás se consideraban industrias de incremento. Además, se consideraban necesarias las que produjesen artículos destinados a satisfacer las necesidades fundamentales de la población (alimentación, salud, abrigo, habitación, etc.); y convenientes, las que produjesen artículos considerados de utilidad e importancia económica para el país.

Se suscribieron, además, acuerdos comerciales con el resto de países centroamericanos, a fin de expandir el mercado para la venta de productos manufacturados y la compra de materias primas, insumos y bienes de capital (Goitia, 1989). Los acuerdos comerciales bilaterales firmados por el El Salvador fueron: con Nicaragua y Guatemala en 1951, con Costa Rica en 1953 y con Honduras en 1957. En 1959, estas naciones suscribieron en conjunto el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Un año más tarde, firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, que permitió el libre comercio entre los cinco países y el establecimiento de un arancel externo común con un claro enfoque de protección en favor de las industrias nacientes.

Se crearon, además, incentivos en el sistema tributario como la elevación temporal de los derechos arancelarios sobre telas de algodón, para proteger a la industria textil y a los productores de algodón del reajuste de precios que entonces experimentaban los textiles (Decreto n.º 234 del Consejo Revolucionario de Gobierno, CRG*). Complementariamente, se creó la Comisión de Estudio y Planeamiento de la Industria Textil, que tenía entre

sus principales atribuciones preparar un plan en-caminado a establecer en el país una industria eficiente de textiles de algodón, capaz de satisfacer las necesidades de consumo nacional y de competir con los productos similares extranjeros, dentro de un marco que garantizara precios remunerativos para los productores y justos para los consumidores (Decreto ejecutivo n.º 4*, 1950).

Adicionalmente, bajo los considerandos de “eliminar las injusticias y defectos de que adolece el sistema tributario”, “la necesidad imperiosa de obtener recursos para atender las crecientes necesidades del país” y “que las utilidades del sector cafetalero se estaban elevando en forma extraordinaria, debido al aumento de los precios del café”, se estableció un impuesto progresivo, ad valorem, sobre el café exportado, que aumentaría cuando los precios subieran y disminuiría cuando los precios bajasen (Decreto n.º 836 del CNR*, 1950). Fue también institucionalizada la ventaja tributaria de las empresas por sobre las personas naturales, con una nueva *Ley de Impuesto sobre la Renta* que establecía una diferencia entre la tasa marginal a cobrarse a las personas naturales (la cual podía llegar hasta 44 % de la renta imponible) y a las sociedades anónimas, para las cuales se establecía un techo de 5 %. La nueva ley también establecía exenciones para las utilidades destinadas a la ampliación de las plantas o la creación de nuevas industrias (Decreto legislativo n.º 520*, 1951, reformado luego en 1953). El propósito principal de esta ley era estimular la formación de sociedades anónimas y la reinversión de las utilidades de las empresas en las actividades industriales (Guidos Véjar, 1974).

Finalmente, se hicieron esfuerzos por modernizar el sector rural. Por ejemplo, se estableció el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos (IRCA), convertido tres años más tarde en el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), con el propósito de: “fomentar la producción de alimentos básicos para la población... y regular el abastecimiento de los mismos a base de precios estables,

que sean remunerativos para el productor y justos para los consumidores” (Decreto n.º 840 del CRG*, 1950). En la misma línea se encuentra la creación del Instituto de Colonización Rural (ICR), cuyo objeto era: “fomentar el desarrollo y la utilización eficiente de la pequeña propiedad rural y de promover... el mejoramiento de las condiciones de vida en los núcleos rurales de población” (Decreto legislativo n.º 112*, 1950). Es importante notar que el apoyo explícito del Estado al sector agrícola fue mayor en este periodo que en todo el periodo agroexportador.

Subordinadas políticas sociales

Es importante recordar que la Revolución de 1948, que facilitó la implementación del MISI, tuvo lugar en un período de renovado protagonismo o entrada en escena de organismos internacionales que se asociaron a una nueva organización, las Naciones Unidas. En el contexto internacional, por ejemplo, la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promovieron agendas de reforma social.

Por ejemplo, en 1944 la OIT emitió uno de sus documentos más importantes, la llamada Declaración de Filadelfia. Esta estableció como “obligación solemne” de la organización la promoción a nivel internacional de la idea de “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Cuatro años más tarde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) estableció el “derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” como uno de los derechos humanos.

Así, en el país se iniciaron medidas y políticas que pueden considerarse de corte social, pues su fin último era lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Si bien muchas de estas iniciativas carecieron de profundidad, es

relevante que iniciaran en esta época. Tal es el caso de la elaboración del estudio *La vivienda en El Salvador* (Picó et al., 1950), con el propósito de desarrollar una política nacional de vivienda y crear el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), cuyo objetivo era “fomentar la provisión de viviendas urbanas, higiénicas, cómodas y económicas, para familias de escasos y medianos recursos (Decreto legislativo n.º 111*, 1950). Más adelante se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV) a fin de contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras (Decreto legislativo n.º 328*, 1973).

Un avance que puede considerarse sustancial es la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), a partir de la Ley de Seguridad Social (Decreto 329 del CRG*, 1949), con el objetivo principal de cubrir, en forma gradual, los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de enfermedad, accidente común o de trabajo, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria⁷. El problema central de ISSS aún ahora es su carácter excluyente pues solo toma en cuenta a los trabajadores formales urbanos, cuando los informales y los agropecuarios son la mayoría de la masa laboral en el país.

De forma paralela, se impulsó una profunda reforma educativa entre 1968 y 1972, con el objetivo explícito de formar los mandos medios y la mano de obra calificada necesaria para la industrialización. El énfasis de la reforma se colocó en la educación de estudiantes en el tercer ciclo y el bachillerato (Lindo Fuentes, 2002)⁸. La deficiencia de dicha medida era su inadaptación a la lógica del ciclo de vida de las personas, según la cual los primeros años son cruciales para el desarrollo de las capacidades. Su enfoque respondía a la necesidad de preparar rápidamente mano de obra que satisficiera las exigencias de la industrialización. Es decir, la educación estaba al servicio de la modernización y no de la gente.

Entre otras medidas que acompañaron el esfuerzo social, se institucionalizó —de manera parcial— un sistema de pensiones con la creación del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), a fin de manejar e invertir los recursos económicos destinados al pago de prestaciones, la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos (Decreto legislativo n.º 373*, 1975). En 1978 se incorporó a esta institución, complementaria del ISSS en el ámbito de pensiones, al gremio docente.

Acelerada y agríndice modernización

Impulsada por estas políticas, y por el auge en la producción y los precios del café, la caña de azúcar y el algodón, la economía salvadoreña creció a tasas promedio de 4.7 % y 5.6 % por año, durante las décadas de los 50 y los 60, respectivamente; mientras que el sector industrial crecía a una tasa promedio anual cercana al 8 %. La participación del sector manufacturero en el PIB, por su parte, aumentó de 14.3 % en 1950 a 20.3 % en 1970, y la participación de las manufacturas en el valor total de las exportaciones se incrementó de 5.6 % a 28.7 % en el mismo período (Acevedo, 2003).

El proceso de industrialización, sin embargo, comenzó a desacelerarse a finales de los 60, afectado en gran medida por el conflicto armado entre El Salvador y Honduras en 1968, que condujo a la salida de este último país del proceso de integración económica regional. Ante estas dificultades, durante los 70 el proceso de industrialización trató de ser fortalecido con la introducción de un modelo de subcontratación (López, 1984), que proporcionaba incentivos para las industrias de maquila. Para ello, se promulgó la primera Ley de Fomento de Exportaciones (Decreto legislativo n.º 148*) en 1970 con el objeto de fomentar la exportación de productos industriales, manufacturados, semimanufacturados, agroindustriales, artesanales y los agropecuarios no tradicionales fuera del Mercado

Común Centroamericano, a través del otorgamiento de incentivos de diversa índole (exención de impuestos a la importación de bienes de capital e insumos; exención del impuesto sobre la renta, entre otros). En 1974 se promulgó una nueva *Ley de Fomento de Exportaciones* que mantuvo los incentivos de la anterior, pero que creó, además, el régimen especial de zonas francas, el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, el Fondo de Garantía para Créditos de Exportación y un seguro de créditos de exportación. La primera zona franca industrial de exportación se construyó en 1974 en San Bartolo, Ilopango (Acuerdo ejecutivo n.º 762*, 1974).

Aun así, la economía creció entre 1970 y 1978 a una tasa promedio anual de 5.6 %, aunque impulsada principalmente por la construcción (construcción de la presa hidroeléctrica Cerrón Grande), el comercio y los servicios, ya que la industria manufacturera y el sector agropecuario crecieron a una tasa promedio anual de 4.5 % y 3.6 %, respectivamente. En congruencia con la importancia asignada al esfuerzo de industrialización y modernización agrícola, el porcentaje del gasto público total ejecutado por las entidades responsables de impulsar políticas de desarrollo sectorial (en particular, de los ministerios de Economía y de Agricultura y Ganadería) aumentó de menos de 1 %, durante la vigencia del modelo agroexportador, a alrededor de 15 % durante el período del MISI (ver gráfico 3.4).

En tiempos del MISI, las personas comenzaron a ser vistas como sujetos de derechos y se apostó a la expansión de ciertas capacidades, pero con el propósito de atender las necesidades del proceso de industrialización. El gráfico 3.5 muestra el aumento sostenido de los gastos en desarrollo humano, los cuales pasaron de un promedio de menos de 15 %, durante la vigencia del modelo agroexportador, a más de 35 % en el período del MISI⁹. En consecuencia, los principales indicadores sociales experimentaron una notable mejoría. Entre 1950 y 1978, la esperanza de vida al nacer aumentó de 45 a 60 años, la tasa de mortalidad general disminuyó

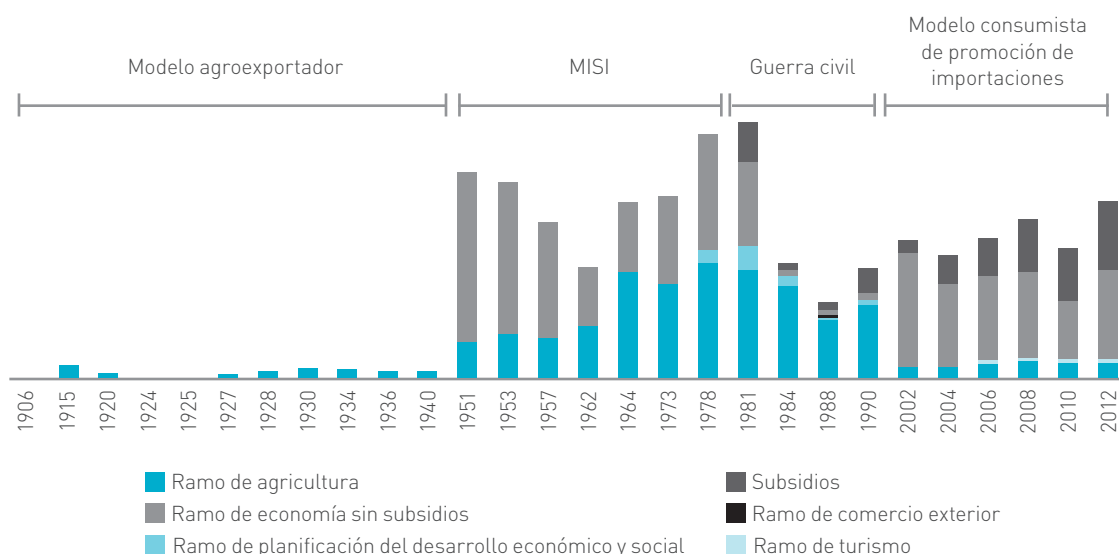
de 20.6 a 11.5 por cada mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil de 81 a 60 por cada 1000 nacidos vivos; la población analfabeta de 15 años y más se redujo de 59 % a 34 % y la tasa bruta de matrícula primaria aumentó de 41 % a 88 %. Asimismo, entre 1960 y 1978 se mejoró notablemente el acceso a servicios sociales básicos en los hogares urbanos: en acceso a agua potable por cañería, los hogares aumentaron de 57 % a 69 %; en acceso a alumbrado eléctrico, de 60 % a 86 %; y en acceso a servicio sanitario, de 29 % a 62 %.

En síntesis, se puede afirmar que, durante los 28 años en que estuvo en plena vigencia el MISI, fueron bastante satisfactorios los resultados en el mejoramiento de indicadores sociales, crecimiento económico, diversificación de la producción y de las exportaciones, ampliación de la infraestructura, expansión del mercado interno y de la base empresarial del país, entre otros.

Junto a estos progresos, sin embargo, también se profundizaron problemas socioeconómicos que, para algunos, coadyuvaron al estallido del conflicto armado (Pleitez, 2012). Uno de ellos fue el aumento de la desigualdad. Si un país pobre crece rápidamente mejorando la distribución del ingreso, es de esperarse que disminuyan sus niveles de conflictividad social. Esto no fue lo que ocurrió en El Salvador entre 1950 y 1978. Durante ese período, hubo un alto crecimiento, pero la distribución del ingreso se volvió más desigual (ver cuadro 3.7). Esto debido a una acelerada proletarización de la población urbana y a importantes movimientos campo-ciudad en busca de oportunidades laborales que favorecieron la creación de grandes asentamientos precarios.

Otro resultado preocupante del MISI fue la persistencia de elevados niveles de pobreza. Debido a la profundización de las desigualdades, aunque las tasas de crecimiento económico en los 60 y 70 fueron altas, la pobreza continuó afectando a la mayoría de la población. Según estimaciones de la CEPAL (1983) para 1980, año del estallido del conflicto armado, el 67 % de los hogares salvadoreños

GRÁFICO 3.4 | Porcentaje del gasto total del gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales (1906-2012)



Nota: Incluye solamente subsidios al gas propano, energía eléctrica y transporte público canalizados a través del Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e Informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

percibía ingresos inferiores a la canasta básica de consumo (línea de pobreza) y el 51 % ni siquiera obtenía lo suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica (línea de pobreza extrema). Estas cifras colocaban a El Salvador como uno de los países más pobres de América Latina.

Asimismo, se dio una mayor concentración en la propiedad de la tierra y un fuerte aumento de las familias sin tierra. Una de las razones que explica la desigualdad creciente en la distribución del ingreso antes señalada es la masificación de las familias sin tierra, las cuales pasaron del 11.8 % de las familias rurales del país en 1961, al 29.1 % en 1971 y al 40.9 % en 1975. Este incremento era resultado del efecto combinado del rápido crecimiento poblacional (estimado para entonces en una tasa promedio anual de más de 3 %) y de un acelera-

do proceso de concentración de la propiedad de la tierra. Sobre esto último, las cifras del *Tercer censo nacional agropecuario* de 1971 (DIGESTYC, 1974) indicaban que las propiedades de 200 hectáreas y más (denominadas explotaciones multifamiliares grandes) acaparaban el 28.2 % de la superficie agrícola del país, pese a que representaban solo el 0.3 % del total de explotaciones agrícolas; mientras que, en el otro extremo, las propiedades de menos de 10 hectáreas a pesar de representar el 92.5 % del total de explotaciones, solo ocupaban el 27.1 % de la tierra cultivable (ver cuadro 3.1). Cabe señalar que la alta concentración en la propiedad de la tierra fue, en los años 70, uno de los principales argumentos de los diferentes movimientos insurgentes como ejemplo de las estructuras socioeconómicas injustas que pretendían revertir.

CUADRO 3.1 | Número y superficie de las propiedades agrícolas según su tamaño (1971)

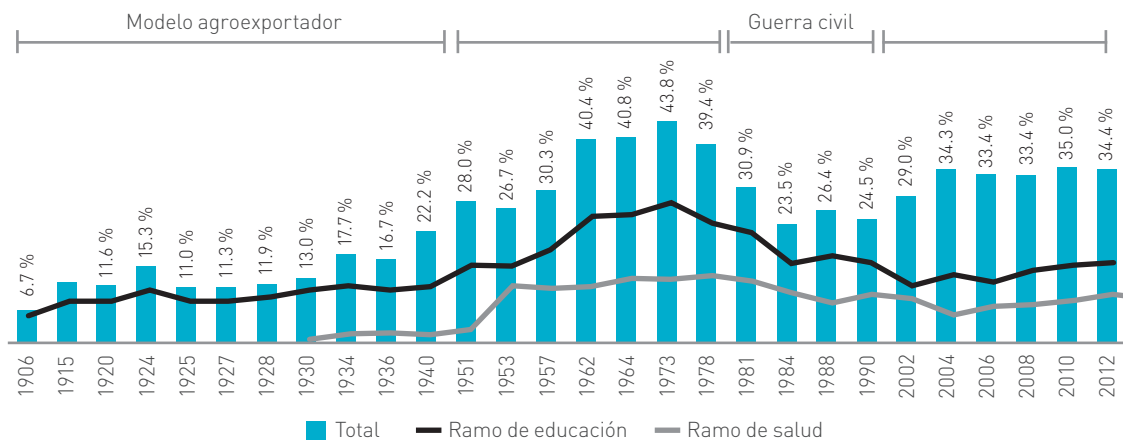
Tamaño de la propiedad	Número de propiedades	%	Superficie (miles de ha)	%
Microexplotaciones (menos de 1 hectárea)	134,464	48.9	70.3	4.8
Subfamiliares (de 1 a 9.9 hectáreas)	118,075	43.6	323.5	22.3
Familiares (de 10 a 49.9 hectáreas)	16,150	6.0	342.4	23.6
Multifamiliares (de 50 a 199.9 hectáreas)	3,341	1.2	306.2	21.1
Multifamiliares grandes	838	0.3	409.5	28.2
Total	272,868	100.0	1,415.9	100.0

Fuente: DIGESTYC, 1974

Como consecuencia de lo anterior, se generaron altas tasas de subutilización laboral. La carestía creciente de tierras, unida al sistema de contratación estacional prevaeciente en los cultivos de exportación (café, algodón y caña de azúcar) y a la insuficiente generación de empleos en el sector industrial, hacían que El Salvador presentara una tasa de subutilización laboral (desempleo más subem-

pleo) cercana al 60 %, una de las más altas en América Latina. Para fines de los años 70, de cada 100 integrantes de la población económicamente activa (PEA), alrededor de 50 estaban subempleados¹⁰ y 10 más desempleados (ver gráfico 3.10). Esto significa que, contrariamente a lo esperado, durante la vigencia del MISI (1950-1978), las tasas de desempleo y subempleo aumentaron.

GRÁFICO 3.5 | Gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del gobierno (1906-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e Informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

Para volver más dramática la situación laboral, a las altas tasas de subempleo y al desempleo, se sumaba el deterioro de los salarios mínimos reales. Entre 1965 y 1970 se introdujo en el país la política de salarios mínimos a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores del sector formal. Sin embargo, desde su introducción hasta antes del estallido del conflicto armado, lo usual era que los salarios se ajustaran con cierto rezago al comportamiento de la inflación, perdiendo así parte de su poder adquisitivo. Para 1978, por ejemplo, trece años después de establecido el salario mínimo agrícola, este había perdido el 14 % de su poder adquisitivo. Algo similar, aunque de menor proporción, había ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios, los cuales desde

su instauración hasta 1978 habían perdido más del 5 % de su poder adquisitivo.

La mano de obra, además, se encontraba bastante desprotegida debido a un bajo nivel de cobertura de la seguridad social. Aunque cuando se creó el ISSS en 1949, se concibió como un sistema obligatorio al que deberían afiliarse todos los trabajadores, para 1979 el total de cotizantes apenas equivalía al 9.4 % de la PEA; de estos, más de dos terceras partes se concentraban en el área metropolitana de San Salvador. Un 4.6 % adicional eran cotizantes del INPEP.

A estos problemas socioeconómicos se sumó, desde finales de los años 1960, una diversidad de factores políticos lo que condujo al estallido del conflicto armado (ver recuadro 3.3).

RECUADRO 3.3 | Situación política durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones

La época de la modernización fue también época de represión. El carácter inflexible y excluyente del régimen político se expresó en la intolerancia al libre desarrollo de nuevas ideas y proyectos políticos, y en la decisión de impedir, por cualquier medio, el desarrollo de fuerzas políticas con posibilidad de convertirse en opción para la alternancia en el poder.

Los sucesivos fraudes electorales entre 1972 y 1977, que arrebataron los triunfos a la coalición de partidos de oposición (la Unión Nacional Opositora, UNO), liderada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), desacreditaron las instituciones electorales, al punto que fueron vistas como un medio para dar legitimidad a un poder otorgado de hecho. También generaron percepciones y actitudes favorables a la búsqueda de mecanismos no legales como formas válidas de acción política.

El prolongado predominio militar y las altas dosis de represión condujeron no solo a hacer de la polaridad civil-militar la contradicción central del sistema político, sino también a que la exigencia de una democratización política fuese percibida como una lucha eminentemente antimilitarista (Eguizábal, 1989). La inoperancia y poca confianza en el sistema de justicia, además de propiciar una profunda y sustentada creencia de desigualdad ante la ley, también contribuía a deteriorar la confianza en las instituciones del sistema político.

En esos años se formó una conciencia de injusticia y exclusión en una parte importante de la población, derivada del trabajo de base desarrollado inicialmente por el PDC y la iglesia católica, y ampliado luego por las organizaciones de izquierda. En este contexto, los continuos fraudes electorales fortalecieron las tesis de quienes consideraban que la vía electoral estaba agotada y que, por lo tanto, habría que explorar otras vías de acceso al poder, incluida la lucha armada.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, Pleitez y Ramos (1998)

Modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: una economía globalizada

La economía en la guerra civil

Durante los años 80, el país vivió un cruento conflicto armado, de manera que el crecimiento y el desarrollo dejaron de ser una preocupación, ya que las distintas esferas de acción gubernamental (incluidas la política económica y la política social) fueron subordinadas al esfuerzo bélico.

Así, en 1980 se realizaron tres grandes reformas estructurales: reforma agraria, nacionalización de la banca, y estatización de la comercialización externa del café y el azúcar. Estas, además de buscar aumentos en la producción, la productividad, el empleo y los ingresos de la población, pretendían disminuir las bases de apoyo de los movimientos insurgentes. No obstante, las reformas no cumplieron las expectativas generadas en el ámbito económico, debido a que fueron mal conducidas, rechazadas por las cúpulas empresariales y emprendidas en un entorno adverso, influenciado no solo por el conflicto armado, sino también por el deterioro de los términos de intercambio y la desarticulación del Mercado Común Centroamericano.

De 1980 a 1983, la economía sufrió un grave deterioro, con caídas sucesivas de 4.3 %, 12.5 %, 11 % y 6.5 % de la tasa de crecimiento del PIB, respectivamente. A medida que la crisis se profundizaba, el Estado aumentaba sus niveles de participación en la economía (por ejemplo, expansión del gasto público, participación creciente del crédito público en el crédito total, adopción de un sistema de tipo de cambio múltiple, intensificación de los controles de precios y mayor discrecionalidad en el manejo de la política comercial). Ello acentuó el divorcio entre el gobierno y los sectores empresariales.

Por todo lo anterior, vista en conjunto, la década de los 80 fue extemadamente difícil. El PIB per

cápita disminuyó 25 %; la pobreza aumentó en más de 10 puntos porcentuales; los salarios mínimos reales en la agricultura, la industria y los servicios se redujeron a menos de la mitad; 564 mil personas, que representaban más del 10 % de la población, se vieron obligadas a emigrar; la tasa de inflación se disparó a un nivel promedio anual de más del 20 %; las exportaciones disminuyeron a menos de la mitad; el sistema financiero entró en un virtual estado de quiebra; y las finanzas públicas se volvieron dependientes de los préstamos y donaciones (Córdova, Pleitez y Ramos, 1998).

Los gobiernos de la época identificaban al conflicto armado como el principal responsable de los resultados obtenidos en las áreas económica y social. Este diagnóstico, sin embargo, no era compartido por el sector empresarial y algunos líderes políticos del país, muchos de los cuales crearon en 1983 el principal tanque de pensamiento liberal del país, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Para FUSADES (1985), la crisis, en sus diversas dimensiones, había puesto de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por el país, basado en la agroexportación de unos cuantos productos y en la sustitución de importaciones dentro del marco del Mercado Común Centroamericano. En congruencia con su diagnóstico, FUSADES planteó la necesidad de un nuevo modelo económico que garantizara un crecimiento liderado por las exportaciones y formuló una estrategia para su implementación (FUSADES, 1989).

El modelo y la estrategia propuestos por FUSADES tuvieron un impacto extraordinario, no solo porque crearon la esperanza de que el país podía mejorar aún en medio del conflicto armado, sino también, porque constituyeron la base del marco de políticas económicas y sociales que se ha aplicado desde 1989, incluida la presente administración presidencial¹¹. Tales expectativas mejoraron aún más al iniciarse las negociaciones que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz y el fin del conflicto armado.

Las reformas económicas después de la paz

Con el fin de recuperar la economía después del conflicto armado se impulsó un agresivo proceso de reformas económicas que podrían aglutinarse en lo que Villarreal (2000) llama la política de las “tres D”: (a) desprotección, vía la apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial y financiera, así como de la atracción a la inversión extranjera directa; (b) desregulación, vía la liberalización de los mercados internos; y (c) desestatización, vía la privatización de las empresas públicas y reducción del gasto público.

En materia de desprotección, se impulsó una diversidad de reformas con el propósito de aumentar y diversificar las exportaciones y de atraer volúmenes crecientes de inversión extranjera directa. Destacan las siguientes: (a) la eliminación del impuesto que se aplicaba a la exportación de café; (b) la reducción y simplificación gradual de la estructura arancelaria, que pasó de un rango de 0-290 % dentro de 25 tramos a uno de 0-15 % en una estructura de 4 tramos (con muy pocas excepciones); (c) la eliminación de casi todas las barreras no arancelarias (permisos de importación, licencias, cuotas, prohibiciones, etc.); (d) la creación del Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) para agilizar los trámites y reducir los costos en que las empresas incurrieran por ese motivo; (e) la implementación de una agresiva agenda de negociaciones comerciales internacionales que ha incluido la adhesión del país, primero al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) y luego a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la reactivación del proceso de integración económica centroamericana (interrumpido durante los años 80), la suscripción de tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Chile, Panamá, Taiwán y los Estados Unidos, y la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE); y (f)

la promulgación de leyes para el otorgamiento de incentivos fiscales que promueven las exportaciones, la inversión extranjera, la industria de maquila (ver cuadro 3.2).

Las políticas de desregulación, por su parte, partían de la premisa de que el pobre desempeño del país en los años 80 se debía a la falta de transparencia en algunos mercados y a las distorsiones sobre los procesos de producción e inversión derivadas del excesivo intervencionismo estatal. Así, se eliminaron más de 250 controles de precios que se aplicaban a algunos bienes y servicios, en su mayoría parte de la canasta básica de consumo. La idea era que, al establecerse precios de mercado, la producción aumentaría, se disminuiría la especulación y el contrabando, y mejorarían los ingresos, especialmente de los productores agropecuarios. Consecuentemente, se cerró el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), que se dedicaba a la compra y venta de granos básicos para evitar acaparamientos. Entre 1991 y 1992 se introdujo también un mecanismo de derechos arancelarios a la importación, 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. Este mecanismo fue eliminado en 1994 como consecuencia de denuncias interpuestas sobre una aplicación discrecional de mismo.

Otra de las áreas importantes de desregulación fue el sistema financiero. En este, las reformas perseguían aumentar el ahorro interno, elevar la eficiencia en la movilización y asignación de recursos, lograr la estabilidad monetaria, y mejorar la solidez y competitividad del sistema. Para ello se modificó el papel del Banco Central de Reserva (BCR) limitándosele las funciones a garantizar la estabilidad monetaria y financiera. Ello permitió liberalizar gradualmente las tasas de interés y eliminar los topes de cartera aplicados a ciertos sectores y actividades económicas. También se

CUADRO 3.2 | Resumen de las políticas de desprotección y apertura comercial (1989-2013)

Fecha o período	Políticas o medidas
1989	Derogación del impuesto a la exportación de azúcar y camarón
1989	Eliminación de casi la totalidad de las barreras no arancelarias
1989-1996	Reducción unilateral de los derechos arancelarios de importación
1990	Adhesión al acuerdo sobre aranceles aduaneros GATT
1990	Creación del Centro de Trámites de Exportación (CENTREX)
1990	<i>Ley de Reactivación de Exportaciones</i> que otorga un subsidio de 6 % (<i>draw back</i>) sobre el valor de las exportaciones no tradicionales (Decreto legislativo n.º 460, 1990)
1990-2013	<i>Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales</i> (Decreto legislativo n.º 460, 1990), sustituida por la <i>Ley de Zonas Francas y Comercialización</i> (Decreto legislativo n.º 405, 1998) y reformada en 2013 (Decreto legislativo n.º 318)
1992	Derogación del impuesto a la exportación de café
1993	Ratificación del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana
1995	Incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC)
1999	<i>Ley de Inversiones</i> (Decreto legislativo n.º 732)
2001	Entrada en vigor de tratado de libre comercio con México
2001	Entrada en vigor de tratado de libre comercio con República Dominicana
2002	Entrada en vigor de tratado de libre comercio con Chile
2003	Entrada en vigor de tratado de libre comercio con Panamá
2006	Entrada en vigor del tratado de libre comercio con los Estados Unidos
2008	Entrada en vigor del de tratado de libre comercio con Taiwán
2013	Ratificación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

Nota: El cuadro no es exhaustivo.

Fuente: Elaboración propia

promulgaron nuevas leyes relacionadas con la regulación y supervisión del sector financiero más compatibles con el modelo liberal impulsado (ver cuadro 3.3).

Uno de los propósitos principales de la desregulación era el establecimiento de un sistema de tipo de cambio flexible. Se buscaba eliminar la apreciación cambiaria acumulada en los años 80, que era considerada el principal obstáculo para el crecimiento económico, en la medida que dificultaba el aumento y diversificación de las exportaciones. Para ello, se unificó el sistema de tipo de cambio múltiple

y se fue flexibilizando gradualmente, con lo cual el tipo de cambio real comenzó a depreciarse, según lo esperado. Pero, desde 1992, como consecuencia del flujo creciente de remesas familiares recibidas, la tendencia se revirtió y obligó al BCR a intervenir en el mercado para evitar infructuosamente la creciente apreciación cambiaria; finalmente en el 2001 se promulgó la *Ley de Integración Monetaria* que condujo a la adopción del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal. La desregulación también se extendió a otros sectores clave como la electricidad y las telecomunicaciones (ver cuadro 3.3).

CUADRO 3.3 | Resumen de las políticas de desregulación (1989-2001)

Fecha o período	Políticas o medidas
1989-1994	Eliminación de más de 250 controles de precio
1991	Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)
1991-1992	Introducción del mecanismo de bandas de precios para las importaciones de sorgo, maíz y arroz
1991	<i>Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador</i> (Decreto legislativo n.º 746)
1991	<i>Ley de Bancos y Financieras</i> (Decreto legislativo n.º 765)
1996	<i>Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero</i> (Decreto legislativo n.º 628)
1996	<i>Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones</i> (Decreto legislativo n.º 808)
1996	<i>Ley General de Telecomunicaciones</i> (Decreto legislativo n.º 142)
1996	<i>Ley General de Electricidad</i> (Decreto legislativo n.º 843)
2001	<i>Ley de Integración Monetaria</i> , también conocida como Ley de Dolarización (Decreto legislativo n.º 201)

Nota: El cuadro no es exhaustivo.

Fuente: Elaboración propia

Las políticas de desestatización, por su parte, iniciaron con el saneamiento de la banca (que costó al Estado 1,900 millones de colones, equivalentes a alrededor del 5 % del PIB de la época), para su posterior privatización. Luego se procedió a la venta de otros activos (por ejemplo, zonas francas, ingenios azucareros, hotel, fábrica de cemento, etc.) y a la liquidación de las empresas que monopolizaban el comercio exterior de café y azúcar. Se continuó con la venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, la división y venta de la empresa de telecomunicaciones, y la transformación de las pensiones, que pasaron de un sistema de reparto de administración pública a un sistema de capitalización individual de administración privada. También se otorgó en concesión a una fundación privada la administración del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) y a una empresa privada el otorgamiento de placas y licencias. En el sector eléctrico, la autónoma Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica

del Río Lempa (CEL) creó una sociedad anónima subsidiaria denominada Inversiones Energéticas S. A. (INE) que, mediante una operación de coinversión con la empresa italiana Enel Green Power, estableció la empresa de capital mixto, La Geo, que se encargaría de la explotación del recurso térmico del país. Lo último que se ha hecho en esta área es la reciente aprobación de la *Ley de Asocios Público Privados*. El cuadro 3.4 presenta un resumen de las principales acciones desarrolladas desde 1989 en materia de privatizaciones.

Por último, en concordancia con la visión de que había que minimizar la intervención del Estado en la economía, el modelo redujo el porcentaje del gasto público total ejecutado a través las entidades responsables de impulsar políticas de desarrollo sectorial. Así, el porcentaje del gasto público total ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) disminuyó del máximo de 8 % que había alcanzado durante la vigencia del MISI a 1 %

CUADRO 3.4 | Resumen de las privatizaciones (1990-1999)

Fecha o período	Políticas o medidas
Sector financiero	
1990	<i>Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo</i> (Decreto legislativo n.º 640)
1991-1994	Venta de 5 bancos y 3 financieras
1996	<i>Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones</i> (Decreto legislativo n.º 926)
1998	Inicio el nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones con 5 administradoras de fondos de pensiones (AFP)
Sector electricidad	
Desde 1992	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 <i>Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad</i> (Decreto legislativo n.º 1004)
1996	<i>Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones</i> (Decreto legislativo n.º 808)
1996	<i>Ley General de Electricidad</i> (Decreto legislativo n.º 843)
1997	Venta del 20 % de las acciones reservadas a los trabajadores
1998	Subasta del 80 % restante correspondiente a inversionistas extranjeros
1999	Creación de la Empresa Transmisora de El Salvador S. A. de C. V. (ETESAL) y la Geotérmica Salvadoreña (GESAL), escindidas de CEL con el propósito de su posterior privatización
2002	Luego de una licitación internacional Enel Green Power se convierte en socio estratégico de CEL en la explotación del recurso térmico, dando origen a la empresa mixta LaGeo S. A de C. V.
2006	Traspaso de las acciones de CEL en la empresa LaGeo, a favor de su subsidiaria Inversiones Energéticas S. A. (INE)
Sector telecomunicaciones	
1997	<i>Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones</i> (ANTEL) (Decreto legislativo n.º 53)
1997	<i>Ley de Telecomunicaciones</i> (Decreto legislativo n.º 142)
1998	ANTEL se divide en dos empresas: CTE-ANTEL e INTEL
1998	Venta en subasta pública del 51 % de las acciones de CTE-ANTEL
1998	Venta de INTEL
1999	<i>Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL</i> (Decreto legislativo n.º 605)
Otros sectores	
1994- 1999	<i>Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol</i> (Decreto legislativo n.º 92)
	Inicio de la privatización de cinco ingenios
	Venta de Zona Franca de San Bartolo
	Venta de Cemento Maya
	Venta de planta Torrefactora de Café
	Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos

CUADRO 3.4 | Resumen de las privatizaciones (1990-1999) (continuación)

Fecha o período	Políticas o medidas
Otros sectores (continuación)	
1994- 1999	Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario (BFA)
	Traslado de activos de Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)
	Contratos de administración privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA)
	Venta en subasta pública de beneficios de café, maquinaria y otros activos del Instituto Nacional del Café (INCAFE)
	<i>Ley de Servicios Internacionales</i> (Decreto legislativo n.º 431), reformada en 2013 (Decreto legislativo n.º 277)
	<i>Ley de Asocios Público Privados</i>

Nota: El cuadro no es exhaustivo.

Fuente: Elaboración propia

durante los últimos años. En cuanto al gasto público ejecutado por el Ministerio de Economía, después de la fuerte reducción que experimentó durante la década del conflicto armado, durante la vigencia del modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra registró una importante recuperación, pero no para otorgar incentivos a la producción industrial, sino para aumentar los subsidios al consumo otorgados por esa cartera de Estado (gas propano, electricidad, agua potable y transporte colectivo) (ver gráfico 3.4).

Políticas sociales subsidiarias

En 1989 no solo se le dio un giro a la política económica, sino también a la orientación de la política social. La clave era la focalización del gasto para evitar filtraciones hacia sectores que estuviesen en la capacidad de satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas.

Entre las políticas impulsadas con esta nueva orientación se destacan, por ejemplo, el fortaleci-

miento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES). Este había sido creado un año antes (Decreto legislativo n.º 74*, 1988) con varios propósitos, entre los que se destacan: estimular el desarrollo económico, social y cultural de los municipios; promover la participación ciudadana; y fortalecer la autonomía económica municipal. Los montos otorgados inicialmente al FODES representaban menos de un punto porcentual de los ingresos corrientes del gobierno, pero fueron subiendo gradualmente hasta alcanzar el 7 % de los mismos. Este tipo de iniciativas sociales iba de la mano con la política económica de descentralización, pues otorgaba más autonomía a las municipalidades.

Otra iniciativa fue la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), entidad de carácter temporal cuyo propósito era contrarrestar los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables (Decreto legislativo n.º 610*, 1990). Sin embargo, se transformó luego en permanente por considerarse útil

en la lucha contra la pobreza. Inicialmente se encargaba de financiar pequeñas obras destinadas a la provisión de servicios sociales básicos en favor de los grupos en pobreza absoluta, pero se transformó, después, en el organismo que daría seguimiento a las políticas gubernamentales para el desarrollo local y en el administrador de una parte del FODES.

En el ámbito de la educación, destaca la puesta en marcha del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) para ampliar la cobertura de la educación parvularia y básica mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades rurales con mayor índice de pobreza. El programa fue exitoso en sus objetivos principales, pero enfrentó dificultades administrativas y sus costos nunca fueron absorbidos por el Ministerio de Educación (MINED) en su totalidad. Por otra parte, se creó el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) a fin de ayudar a las familias de más bajos ingresos a resolver la falta de vivienda y procurar condiciones más favorables para el financiamiento de viviendas de interés social (Decreto legislativo n.º 258*, 1992).

Asimismo, se crearon organismos descentralizados, con participación de la población beneficiaria, destinados a proveer servicios de salud del primero y segundo nivel, denominados Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). Luego se creó el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), con los objetivos fundamentales de propiciar la creación de programas especiales para ampliar la cobertura en los servicios de salud, formular y ejecutar programas integrales que atiendan las necesidades básicas de la población más vulnerable del país, y fomentar campañas de educación en salud (Decreto legislativo n.º 538*, 2004).

Finalmente, se creó un programa social de atención a las familias en extrema pobreza, conocido como Red Solidaria, para atender las necesidades de la población más pobre residente en las áreas rurales. Aunque comparte similitudes con

programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), implementados en otros países, se diferencia en que incluye el mejoramiento de la infraestructura social básica de las comunidades intervenidas.

El Gobierno actual eliminó el programa EDUCO, cambió el nombre a Red Solidaria por Comunidades Solidarias y lo extendió a algunos asentamientos urbanos precarios (2009), continuó otros programas y creó nuevos, con un enfoque predominantemente asistencialista, entre los que se destacan:

- Programa Paquete Escolar, introducido en el 2010, con el doble propósito de: (a) evitar la deserción escolar por falta de recursos para adquirir útiles y uniformes, y (b) reactivar la micro y pequeña industria del calzado y de la confección. Consiste en la entrega de una dotación de útiles escolares, uniformes y calzado a los alumnos de educación primaria de todo el sistema de educación pública.
- Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), iniciado en el 2009 con el objetivo de proteger temporalmente los ingresos de jóvenes habitantes en comunidades en riesgo, a través del apoyo monetario y la capacitación en un oficio, mediante su participación en proyectos comunitarios. Incluye la transferencia mensual de USD 100 durante seis meses.
- Programa Ciudad Mujer, iniciado en el 2011, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las mujeres con la prestación de servicios especializados: salud sexual y reproductiva, atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción de sus derechos.
- Creación de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS) para garantizar el acceso universal a servicios de salud. El objetivo es construir gradualmente un Sistema Nacional Integrado de Salud en tres niveles: en el prime-

ro están los llamados equipos comunitarios familiares y especializados de salud (ECOS), que constituyen la puerta de entrada al sistema. Los casos más complicados se trasladan al segundo o tercer nivel de atención en salud, cuyos servicios son brindados por la red pública de hospitales del país. La expectativa es que al estar funcionando plenamente el sistema integrado, alrededor del 80 % de los casos sean atendidos en el primer nivel, entre el 15 y el 20 % en el segundo, y entre el 1 y 3 % en el tercero.

A pesar de este mayor énfasis en programas sociales, la información presentada en el gráfico 3.5 indica que, durante los 24 años de vigencia de este modelo, la inversión social del sector público, principalmente en salud y educación, todavía no alcanza el peso relativo que tenía en el gasto público total antes del estallido del conflicto armado. Asimismo, es importante resaltar que lo social no se aborda desde una perspectiva integral, con el objetivo de que los salvadoreños y las salvadoreñas se potencien y desarrollen, desde su infancia, sus capacidades. Al contrario, se aplica un enfoque remedial o de apoyo que falla en resolver el problema social esencial: la falta de oportunidades equitativas para el desarrollo de las capacidades de la gente.

Acuerdo de Paz y avances en la gobernabilidad democrática

Durante los años 90, las reformas económicas se acompañaron de la negociación e implementación de un Acuerdo de Paz entre el Gobierno de El Salvador y los grupos insurgentes aglutinados en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Dicho acuerdo, suscrito el 16 de enero de 1992, tenía como objetivos centrales el fin de la guerra, y la creación de los espacios y condiciones necesarios para la instauración y la consolidación de un régimen político de carácter democrático, inclusivo y competitivo.

Para ello, se acordaron reformas constitucionales y una inédita experiencia de creación, redefinición, eliminación y sustitución de múltiples instituciones públicas. Esta reforma político institucional significó 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 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, Pleitez y Ramos, 1998), es decir, del aparato jurídico e institucional.

Visto de forma sintética, las reformas de la normatividad jurídica y del marco institucional vigente, derivadas del Acuerdo de Paz, pueden agruparse en tres grandes órdenes (PNUD, 2001): desmilitarización, judiciales y político-electorales. 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 comprende la creación de instituciones y doctrina de seguridad pública; fundamentalmente, la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), con un nuevo marco normativo, doctrinario, y con autonomía de la estructura y los mandos de la Fuerza Armada¹². Finalmente, pueden contarse todas aquellas medidas orientadas a posibilitar y garantizar la transformación de las estructuras político-militares del frente guerrillero en estructuras político partidarias.

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 los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); la redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ); 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.

El tercer grupo de reformas concierne al sistema político electoral. En este se dieron trascendentes cambios, planteados desde el inicio como urgentes, para que las elecciones de 1994 fueran más incluyentes, transparentes y competitivas. En su núcleo, las reformas se centraron en la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE), 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 la firma del Acuerdo de Paz se incluyeron compromisos de otros ámbitos, siendo los más importantes el relacionado con el tema agrario y el de la creación de un Foro de Concertación Económica y Social. En cuanto al primero, no buscaba una nueva reforma agraria, sino resolver la dificultad de muchos familiares y simpatizantes de los excombatientes del FMLN que se habían asentado en tierras abandonadas —por presión o de manera voluntaria— durante el conflicto. Ante esa realidad, el FMLN exigía, como una de las condiciones irrenunciables para deponer las armas, que tales tierras fueran transferidas entre sus miembros y los tenedores. Esta demanda fue parcialmente reconocida en el Acuerdo de Paz, aunque se estipuló que se trataría de asegurar acceso a la tierra a los desmovilizados

de los dos bandos. La creación del Foro de Concertación Económica y Social, por su parte, tenía como propósito “lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes”, pero lamentablemente no logró institucionalizarse y se clausuró a menos de un año de haberse instalado.

Impacto de las migraciones y las remesas: el tema olvidado

El modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra no solo se vio influenciado por el Acuerdo de Paz, sino también por el acelerado proceso de transnacionalización de la población. La emigración, si bien es un fenómeno de larga data en El Salvador, se intensificó desde los años 70, a medida que la situación sociopolítica se volvía más inestable y, sobre todo, a partir del estallido del conflicto armado. El impacto demográfico de las migraciones es tal que se estima que El Salvador es un país de cerca de 9 millones de habitantes, de los cuales un poco más de 6 millones residen internamente, y alrededor de 2 millones y medio viven en el exterior, en particular en los Estados Unidos.

Se calcula, de hecho, que durante las últimas tres décadas más de 60,000 personas han emigrado anualmente hacia el exterior (ver cuadro 3.5). Del total de emigrantes, se estima que cerca del 60 % lo hizo en edades que oscilan entre los 15 y los 30 años. También se calcula que, en los últimos treinta años, de cada tres personas de origen salvadoreño que han ingresado al mercado laboral, dos se han empleado fuera del país (PNUD, 2011a).

Como consecuencia de la dinámica de las migraciones, las remesas se han convertido en una de las variables socioeconómicas más importantes del país no solo porque benefician a una de cada cinco familias, sino también porque su valor es tan alto que en el 2012 equivalía al 16 % del PIB, a dos veces el gasto público en salud y educación, a 8 veces el

CUADRO 3.5 | Saldo migratorio internacional (1950-2012)

	Saldo migratorio neto	Migración promedio anual
1950-1960	120,360	12,036
1960-1970	54,650	5,465
1970-1980	289,580	28,958
1980-1990	541,560	54,156
1990-2000	633,045	63,305
2000-2010	619,415	61,942
2010-2012	111,715	37,238

Fuente: MINEC/DIGESTYC, UNFPA y CELADE (2009)

valor de la inversión extranjera directa, y al 85 % de las exportaciones totales; además, superaban en un 6 % al total de ingresos tributarios. Por ello se afirma que, aunque el modelo económico buscaba una inserción en la economía mundial con la atracción de inversiones, y la ampliación y diversificación de las exportaciones intensivas en mano de obra, en la práctica, las migraciones y las remesas han sido la principal forma de participación del país en la globalización (PNUD, 2005).

Resultados del modelo

El hecho de que la implementación del modelo haya coincidido con el Acuerdo de Paz, con la ola migratoria iniciada en los 80 y con un crecimiento exponencial de las remesas ha dado lugar a que el comportamiento de los principales indicadores económicos y sociales sea diverso, cambiante e incluso contradictorio. El mayor logro es, sin duda, que El Salvador es el país de América Latina que más aumentó el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y 2012 (en 0.152), lo cual se debe a los avances registrados en los indicadores básicos relacionados con la educación y la salud. Algunos datos que evidencian esto son los siguientes:

- La tasa de analfabetismo de personas de 10 años o más disminuyó de 28 % en 1992 a 12.4 % en 2012. La tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años, por su parte, aumentó de 85.2 % en 1991 a 97.1 % en 2012. En el período transcurrido entre esos años el porcentaje de estudiantes que inician el primer grado y finalizan el sexto aumentó de 53 % a 85 %, mientras que la tasa neta de matriculación en educación primaria aumentó de 76 % a 95 %. Además, la relación entre niños y niñas en educación primaria y secundaria se colocó por encima de 100%, mientras que la escolaridad promedio aumentó en más de un año y medio, y las tasas de deserción y de repitencia en educación básica se redujeron a la mitad.
- En el área de salud y nutrición, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años se redujo de 52 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1988-1993 a 19 en el quinquenio 2003-2008; mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 41 a 14 niños por mil nacidos vivos. De igual manera, entre esos dos quinquenios, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años también disminuyó de 31.7 % a 14.5 %, mientras que la desnutrición global (bajo peso por edad) dentro de ese mismo grupo de edades disminuyó de 16.1 % a 8.6 %.

Además, en cuando a la situación de la vivienda, el porcentaje de hogares en situación de déficit habitacional, tal como se contabiliza oficialmente, se redujo de 55 % a 28 % entre 1991 y 2012, mientras que el porcentaje de población con acceso a agua potable por conexión domiciliar ha aumentado de 42 % a 83 % en el mismo período. Los avances también se constatan al asumir una definición de déficit habitacional más estricta, como la contenida en PNUD (2011a). En este caso, el déficit se habría reducido de 74.3 % en 1991 a 65.2 % en 2012.

En el ámbito económico, sin embargo, los resultados han sido diversos y cambiantes. Entre 1990 y 1995, por ejemplo, El Salvador creció a una tasa promedio anual de 5.9 %, la cuarta más alta entre los países de América Latina. Además, la tasa de subutilización laboral se redujo en más de diez puntos porcentuales, la inflación disminuyó a tasas inferiores a 5 %, las exportaciones totales se duplicaron, las finanzas públicas se estabilizaron y la deuda pública como porcentaje del PIB disminuyó en más de veinte puntos porcentuales del PIB. A partir de 1996, sin embargo, las tendencias comenzaron a revertirse, con el agravante de que luego del estallido de la crisis internacional en el 2008 los principales desequilibrios macroeconómicos se están acercando a una situación de insostenibilidad.

Entre 1996 a 1999, la tasa de crecimiento económico promedio anual se redujo a 3.9 % y luego a 2.8 % entre 2000 y 2008, colocando al país entre los tres que menos crece en la región. A medida que se prolongó el lento crecimiento económico, la tasa de subutilización laboral comenzó a aumentar (ver gráfico 3.6), el crecimiento de las exportaciones se desaceleró, mientras que la tasa de crecimiento de las importaciones permanecía alta. Producto de ello, la brecha comercial negativa (exportaciones menos importaciones) se amplió de un valor equivalente a 11.8 % del PIB en 1997 a 24 % en 2008.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005* (PNUD, 2005) se advertía que, con excepción de la tasa de inflación, los resultados que generaba el modelo luego de más de 15 años de iniciado, en términos de crecimiento económico, coeficiente de industrialización, tasas de ahorro e inversión, déficit fiscal y deuda pública, brecha comercial, tasas de desempleo y subempleo, productividad laboral y salarios reales, no solo eran diferentes de los esperados, sino que, en muchos casos, de tendencia contraria. Como explicación de ese comportamiento se señalaba que el marco de políticas públicas ignoraba o no tomaba debidamente en cuenta las migraciones y las remesas, cuyo impacto, además de ser enorme

y creciente, tenía la peculiaridad de presionar por que los principales macroprecios (tipo de cambio efectivo real, salarios reales, tasas de interés, precio de la tierra) se movieran en una trayectoria distinta a la esperada. También se advertía que, debido a las remesas, El Salvador contaba con más ingresos que nunca para financiar su desarrollo, con la ventaja de que, al ser percibidas mayoritariamente por sectores de bajos ingresos, poseían un efecto multiplicador muy alto. No obstante, esta oportunidad no se aprovechaba, pues, por el alto grado de apertura de la economía salvadoreña, ese caudal de recursos —que debería servir para aumentar el ahorro nacional y la inversión— terminaba despilfarrado en consumo e importaciones.

A pesar de estos resultados, hasta antes del estallido de la crisis internacional en el 2008, en algunos círculos políticos, académicos y empresariales del país continuaba habiendo una percepción muy positiva y optimista en torno a los resultados del modelo. Y es que, aun con bajas tasas de crecimiento, como los flujos migratorios se mantenían altos y las remesas crecían a tasas de alrededor de 10 % por año, el modelo parecía funcionar: la presión por generar empleos era baja, se mantenía la capacidad de importar, a la vez que los ingresos y el consumo nacional aumentaban a tasas similares al resto de países de América Latina. Por otra parte, el país presentaba signos aparentes de estabilidad macroeconómica: bajos niveles de inflación, ausencia de crisis financieras y cambiarias, aumentos en la carga tributaria y niveles de deuda pública manejables.

Esta percepción, sin embargo, cambió radicalmente a fines del 2008 cuando las remesas registraron tasas negativas de crecimiento por primera vez en tres décadas, para luego volver a crecer, pero sin recuperar las tasas precedentes. Además, como consecuencia del endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados Unidos y de la mayor vulnerabilidad de la población migrante en tránsito debido a los ataques del crimen organizado, la emigración neta de salvadoreños también comenzó a

RECUADRO 3.4 | Desarrollo sin sostenibilidad ambiental

Una omisión constante en los modelos de desarrollo ha sido el manejo integral de la vulnerabilidad ambiental. El país se vuelve cada vez más vulnerable. Históricamente, el Estado salvadoreño ha tenido poca capacidad para establecer un ordenamiento territorial y para hacer cumplir a cabalidad las regulaciones existentes. Los movimientos de población han estado más vinculados a la tumultuosa historia del país que a planes y políticas de ordenamiento y desarrollo territorial. El resultado de la combinación de un Estado débil y de una población forzada a desplazarse ha sido que las decisiones sobre la localización de los asentamientos humanos no han tomado en cuenta, en la medida necesaria, la vulnerabilidad ante desastres naturales.

Ni en las zonas urbanas, ni en las rurales ha tenido el Estado capacidad para ordenar los asentamientos. Tampoco ha podido regular las redes de transporte que darían a la población mayores opciones para decidir donde instalarse. En la década de los 70 se organizó una iniciativa ambiciosa para planificar el futuro de San Salvador que culminó con el documento *Metroplan 80* (CONAPLAN, 1969) que buscaba regular los usos del suelo y organizar el espacio urbano. El esfuerzo tuvo pocos resultados; San Salvador siguió creciendo anárquicamente.

A este ejercicio de planificación urbana le siguieron varios otros como *Metroplan 2000* (1991), el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (1997), el Plan Maestro de Transporte Metropolitano, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2004), y el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Sub Región Metropolitana de San Salvador (2010). A su vez, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) tiene una Política de Desarrollo Urbano y Territorial (2010).

El número y frecuencia de estos planes y políticas ofrece una medida de la insatisfacción con los resultados. La reciente política del COAMSS plantea la necesidad de intervenir de forma inmediata para la "zonificación precisa de los territorios municipales en zonas urbanas, urbanizables, no urbanizables y para viviendas de interés social". Es decir, en la segunda década del siglo XXI aún se buscan mecanismos ordenar espacios urbanos que han sufrido décadas de crecimiento rápido y desordenado. Diferentes gobiernos municipales de San Salvador han tratado de regular las ventas callejeras en el centro de la ciudad con éxitos muy temporales y retrocesos frecuentes. La regulación del sistema de transporte público de la zona metropolitana es tema de debate al que no se le ha encontrado solución satisfactoria. Las leyes que exigen que las urbanizaciones tengan zonas verdes adecuadas para la recreación de los habitantes reciben cumplimiento entre evasivo e intermitente.

La regulación de los espacios rurales ha sido tema difícil, plagado de imposiciones autoritarias, confrontaciones de intereses y choque de fuerzas políticas. En el pasado, las intervenciones del Estado en este sentido han incluido repoblaciones forzadas para permitir la construcción de grandes obras públicas, como el caso de la represa del Cerrón Grande, la reforma agraria de la década de los 80, y las repoblaciones posteriores a la guerra. Todas estas experiencias estuvieron marcadas por la conflictividad e impactos colaterales imprevistos e indeseables.

Los fuertes desplazamientos de la población vuelven más difícil garantizar que no se creen asentamientos vulnerables. Durante las últimas dos décadas, El Salvador ha experimentado una evolución demográfica, principalmente debida a la migración interna, que ha contribuido a propiciar mayores niveles de vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos naturales. Las diferencias urbano-rurales

en cuanto a oportunidades de trabajo y acceso a servicios básicos han propiciado un fenómeno migratorio amplio, siendo los municipios que forman el AMSS los mayores receptores de esa migración. San Salvador, Santa Tecla, Soyapango, Ilopango, Apopa, Cuscatancingo, Mejicanos, San Marcos, Delgado, Zaragoza, San Juan Opico, Colón y San Martín son los municipios que han dado acogida a gran parte de la población proveniente del resto de departamentos del país, en mayoría de las zonas central y oriental.

Según el *Mapa de pobreza urbana y exclusión social* (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010), en estos municipios se concentran gran parte de los asentamientos urbanos precarios (541), que presentan características de infraestructura social y de vivienda con fuertes déficits de seguridad. Sin duda, la concentración de la población en los lugares antes mencionados se asocia con distintos factores, entre ellos:

1. La relativa cercanía al principal centro urbano del país, donde se generan las mayores oportunidades de trabajo.
2. El relativo bajo costo de la vivienda que, en la mayoría de casos, se vincula al concepto de vivienda mínima.
3. El relativo mayor acceso a servicios básicos y educación.

Fuente: Elaboración propia

disminuir (ver cuadro 3.6). Desde entonces, el IDH se ha estancado, el PIB ha crecido a una tasa promedio anual de apenas 0.5 %, mientras que la pobreza de ingresos —medida por la línea nacional— ha aumentado, subiendo y bajando dependiendo más de lo que pasa con los precios de los alimentos básicos que del comportamiento del ingreso de los hogares. Además, las tasas de ahorro e inversión han disminuido todavía más y las finanzas públicas han caído en una trayectoria de insostenibilidad, con un alto riesgo de colocar al gobierno en una situación de insolvencia si no se logra negociar e implementar oportunamente un acuerdo fiscal.

BALANCE HISTÓRICO: ¿SE HAN DESARROLLADO LAS CAPACIDADES DE LA GENTE?

La principal conclusión que deriva del análisis realizado en este capítulo es que, a pesar de sus marcadas diferencias, ninguno de los modelos econó-

micos aplicados hasta ahora en El Salvador ha sido capaz de construir un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que se traduzca en un mejoramiento robusto y sostenido del nivel de bienestar de la población. En buena medida, eso se debe a que no han estado guiados por objetivos y metas humanas, y a que han confundido los medios con los fines.

Prueba de lo anterior es que las aspiraciones que toda la gente vincula más con su bienestar —tales como contar con un trabajo que asegure un nivel de vida decente, habitar en una vivienda digna y adecuadamente equipada, y tener acceso a salud y educación de calidad— nunca han estado entre los objetivos directos que han orientado las políticas públicas del país en sus 192 años de vida independiente. No significa que no se haya pensado en ellos; sino que se ha asumido erróneamente que su logro depende de los avances en otros objetivos, tales como la ampliación y diversificación de las exportaciones, el crecimiento económico, la industrialización, la modernización agrícola, la

atracción de inversión extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica y hasta el crecimiento de las remesas.

El balance global de esta manera de abordar los desafíos del desarrollo, como se verá a continuación, es que aunque ha habido avances en los principales indicadores socioeconómicos, estos han sido modestos comparados con los de otros países e insuficientes para edificar un país cohesionado y de desarrollo humano alto.

Resultado 1: Progresos insuficientes en desarrollo humano

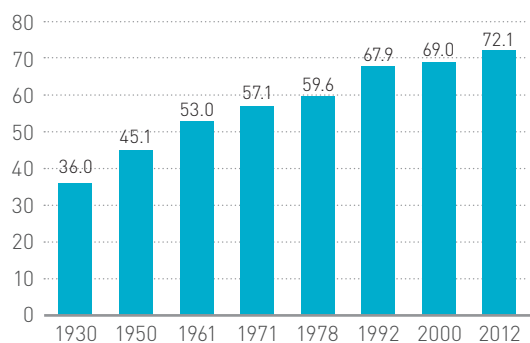
Uno de los mayores progresos de El Salvador es el aumento en la esperanza de vida de la población, la cual pasó de 36 a 72 años entre 1930 y 2012 (ver gráfico 3.6). Este se debe a la adopción en el país de los progresos en la medicina, a través de las vacunas y el mejor tratamiento contra ciertas enfermedades, así como a los avances en la salud pública y la educación, que han hecho reducir la tasa de

mortalidad de 24.6 por cada 1000 habitantes en 1934 a 6.9 en 2012 (ver gráfico 3.7). Pero aún con estos avances, la esperanza de vida es todavía ocho años menor que la reportada por los países de desarrollo humano alto.

El país no cuenta con series estadísticas muy largas sobre las características de las viviendas y el acceso de los hogares a servicios sociales básicos. La información disponible indica que, pese a los importantes progresos durante los últimos cincuenta años, los déficits continúan siendo considerables, especialmente en los hogares del área rural. Entre 1961 y 2012, por ejemplo, el porcentaje de hogares urbanos con acceso a agua por cañería aumentó de 57 % a 83 %, mientras que los que tienen acceso a servicio sanitario aumentaron de 29 % a 69 %. Por su parte, siempre entre 1961 y 2012, en el área rural, los hogares con acceso a agua por cañería y a servicio sanitario aumentaron de menos del 1 % en ambos casos al 70 % y 16 % respectivamente (ver gráfico 3.8).

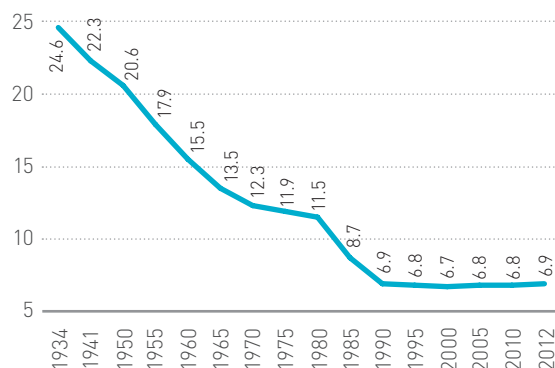
También ha habido avances importantes en la educación. Las personas de 15 años o más que saben leer y escribir pasaron de representar el 27.6 % en 1930 al 41 % en 1950, luego al 66 % en 1978 y

GRÁFICO 3.6 Esperanza de vida al nacer (1930-2012)



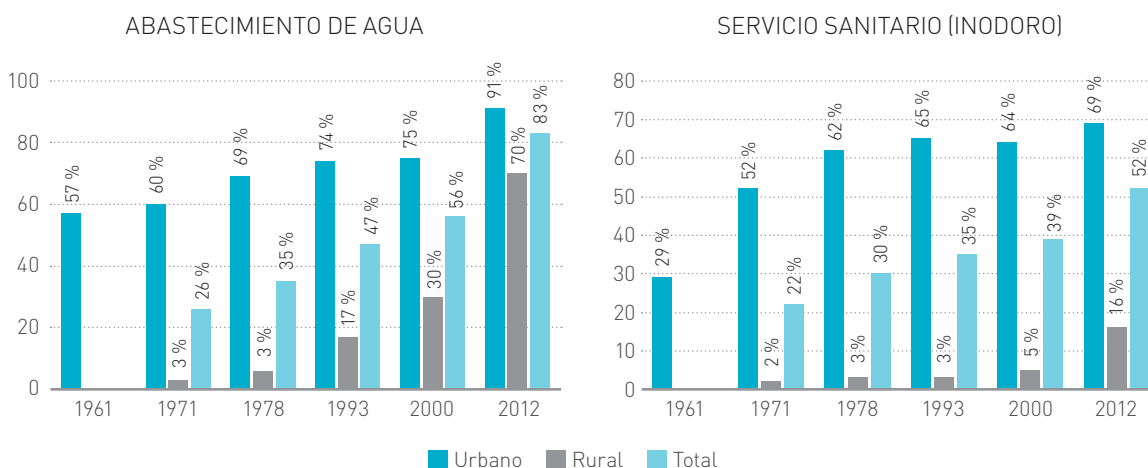
Fuente: Proyecciones de población DIGESTYC

GRÁFICO 3.7 Mortalidad por cada 1000 habitantes (1934-2012)



Fuente: Anuarios estadísticos de DIGESTYC (1934-1975) y proyecciones de población de DIGESTYC (1980-2012)

GRÁFICO 3.8 | Porcentaje de hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario (1961-2012)

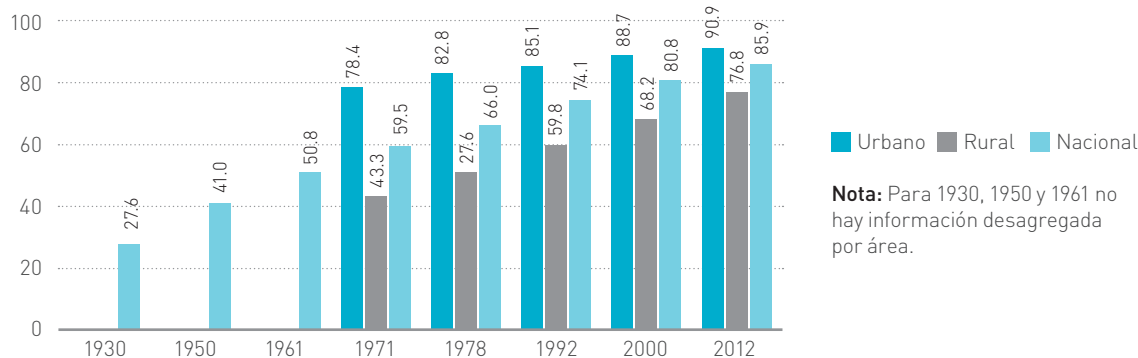


Fuente: Censos de población y vivienda (DIGESTYC, 1961-1971) y Encuestas de hogares de propósitos múltiples (DIGESTYC, 1978-2012)

al 85.9 % en 2012 (ver gráfico 3.9). En este ámbito también son marcadas las brechas urbano-rurales. Para el 2012 la tasa de alfabetización de adultos era de 90.9 % en el área urbana y de 75.7 % en el área rural. No obstante, el perfil educativo de la pobla-

ción continúa siendo demasiado bajo y, en todo caso, insuficiente para construir una sociedad de desarrollo humano alto. Prueba de ello es que, en el país, la escolaridad promedio es de apenas 6.2 años (7.3 en el área urbana y 4.3 en el área rural).

GRÁFICO 3.9 | Tasa de alfabetización de adultos (1930-2012)



Fuente: Censos de población y vivienda (DIGESTYC, 1961-1971) y Encuestas de hogares de propósitos múltiples (DIGESTYC, 1978-2012)

Resultado 2: Escasa capacidad para crear trabajo decente

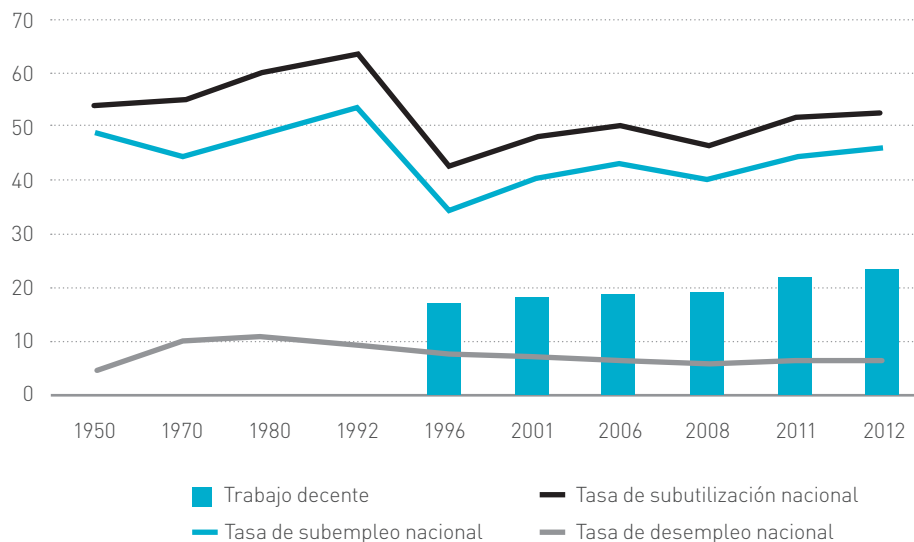
Uno de los principales fallos de los tres modelos económicos aplicados en El Salvador es que, aun estando fundamentados en apuestas sectoriales diferentes, ninguno ha sido eficaz en crear trabajos decentes en las cantidades requeridas para absorber el crecimiento de la fuerza laboral. El gráfico 3.10 muestra que las tasas de subutilización laboral (desempleo más subempleo) han sido históricamente muy elevadas. En la década de los 50, el 53.8 % de la fuerza de trabajo estaba desempleada o subempleada. El porcentaje correspondiente a la década de los 70 fue 54.8 % y en los 80 subió a 60.2 %. A comienzos de los 90, 2 de cada 3 trabajadores se encontraba en situación de subutilización laboral. Conforme la economía alcanzó mayores tasas de crecimiento en la primera mitad de dicha década, la tasa de subutilización

se redujo a 42 %, pero volvió a subir a hasta llegar nuevamente a 52.3 % en el 2012.

Durante todo el período considerado, el principal problema no es el desempleo, sino el subempleo, es decir, el que haya personas que ganan menos del salario mínimo vigente en la rama de actividad en la que se desempeñan o que involuntariamente trabajan de manera estacional o menos horas que las establecidas en la jornada laboral. De hecho, casi la mitad de la población económicamente activa (PEA) ha estado subempleada, en particular la que labora en ocupaciones agrícolas y en el sector informal urbano. Para el 2012, la tasa de subempleo fue de 46.2 %, la tasa de desempleo de 6.1 % y la de ocupación plena de 47.7 %.

Tener ocupación plena en El Salvador, sin embargo, no es sinónimo de una adecuada inserción laboral. De hecho, para los años de los que se cuenta con datos, solo el 23.8 % de la PEA (es decir, la mitad de las personas que cuentan con una

GRÁFICO 3.10 | Tasas históricas de desempleo, subempleo y subutilización laboral (1950-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años) y PREALC (1977)

ocupación plena) ha gozado de lo que se conoce como trabajo decente, de acuerdo a los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluye: remuneración adecuada, seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres (PNUD, 2011a).

Resultado 3: Baja productividad y salarios mínimos reales decrecientes

Una característica fundamental de los países que han experimentado mayores avances en desarrollo humano es su capacidad para lograr aumentos sostenidos en la productividad laboral y en los salarios pagados a los trabajadores, que es lo que se conoce como eficiencia laboral. En El Salvador, sin embargo, ni la productividad ni los salarios han experimentado un aumento sostenido.

El cuadro 3.6 muestra que, entre 1950 y 1970, la dinámica del crecimiento estuvo fundamenta-

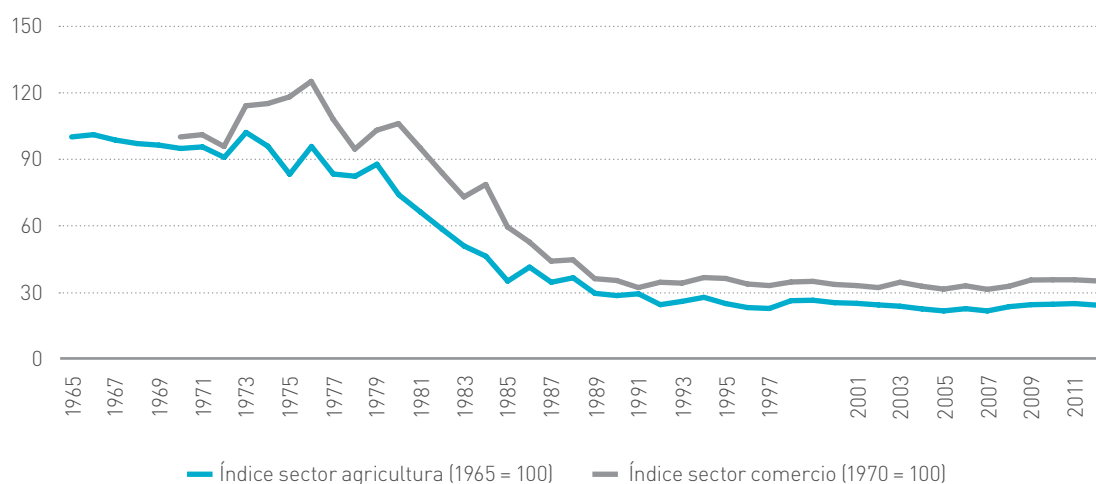
CUADRO 3.6 Descomposición de los determinantes del crecimiento (1950-2012)

Período	PIB	PTF	Capital	Trabajo
1950-59	4.7	1.5	2.0	1.2
1960-69	5.6	2.2	1.5	1.9
1970-79	3.8	-1.3	2.4	2.7
1980-89	-2.1	-3.2	0.3	0.8
1990-99	4.9	1.3	1.2	2.4
2000-09	2.2	-0.2	1.0	1.3
2010-12	1.7	-0.2	0.9	1.0

Fuente: Elaboración propia con base a PNUD (2011)

da en partes aproximadamente iguales derivadas de la contribución promedio de la productividad total de los factores de producción (PTF), la acumulación de capital físico y el aumento de la fuerza de trabajo¹³. El aumento de la PTF evidencia que en esas dos décadas no solo hubo más inversión

GRÁFICO 3.11 Índices de salarios mínimos reales (1965-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años)

y personas empleadas, sino también una mayor competitividad derivada de un mejoramiento en la eficiencia global de la economía. No obstante, esta tendencia comenzó a revertirse en la década de los 70, cuando la economía siguió creciendo a partir de una mayor acumulación de capital y trabajo, pero con una disminución de la PTF. En la década de los 80, en medio del conflicto armado, la situación se complicó más, ya que la economía, en vez de crecer, decreció a una tasa promedio anual de 2.1 %, como consecuencia de una fuerte reducción de la PTF. Al reactivarse el crecimiento en la década de los 90, la productividad total de los factores de producción (PTF) volvió a crecer a una tasa promedio anual de 1.3 %, pero volvió a registrar un valor negativo durante los primeros doce años de este siglo.

En el caso de los salarios mínimos, la tendencia histórica desde su instauración ha sido hacia la reducción de su poder adquisitivo. En el gráfico 3.11 se observa que, desde 1965 (año en que fue establecido el salario mínimo agrícola) hasta 1978, este había perdido el 14 % de su poder adquisitivo; para 1990, la pérdida acumulada era de alrededor del 70 %; y para 2012, de 77 %. Algo similar, aunque de menor proporción, ha ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios que, desde su instauración en 1978 a la fecha, han perdido el 65% de su poder adquisitivo.

Resultado 4: Elevados niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso

Como consecuencia de la tradición de pagar bajos salarios y de la débil capacidad de generar trabajos decentes, los niveles de pobreza y desigualdad en El Salvador han sido históricamente muy altos. Durante la vigencia del modelo agroexportador ni siquiera había preocupación por dimensionar estos problemas, pero la información bibliográfica

CUADRO 3.7 | Distribución del ingreso (1961-1979)

Estructura de distribución del ingreso				
Año	20 % más pobre	30 % bajo mediana	30 % sobre mediana	20 % más alto
1961	5.5	10.5	22.6	61.4
1969	3.7	14.9	30.6	50.8
1979	2	10	22	66
1992	3.2	13.8	28.7	54.3
2012	4.9	16.3	30.4	48.4

Fuente: CEPAL (1983) y Encuesta de hogares de propósitos múltiples (MINEC y DIGESTYC, varios años)

recopilada es contundente sobre su gravedad. Los indicadores para medir la desigualdad comienzan a calcularse hasta en los años 60 y no muestran un patrón de comportamiento muy claro, ya que unos años mejoran y otros empeoran, aunque siempre evidencian niveles semejantes a los de la mayoría de países de América Latina, que se caracteriza por ser la región más desigual del planeta.

En el caso de la relación de quintiles, el cuadro 3.7 muestra que en 1961, el 20 % más pobre de la población percibía el 5.5 % del ingreso nacional, mientras que, en el otro extremo, el 20 % más rico concentraba el 61.4 % del ingreso nacional. Para 1969, el porcentaje del ingreso nacional percibido por el 20 % más pobre se había reducido a 3.7 %, y el del 20 % más rico, a 50.8 %. Esto evidencia el fortalecimiento de los estratos medios que se produjo en los años 60 como consecuencia del proceso de industrialización. La década de los 70, sin embargo, se caracterizó por profundizar aún más las desigualdades en la distribución del ingreso, a tal punto que mientras el 20 % más pobre redujo su participación a únicamente 2 % del ingreso nacional, el 20 % más rico incrementó su participación al 66 %. En los años 80, probablemente

CUADRO 3.8 | Porcentaje de personas en pobreza extrema y relativa (1980-2012)

Año	Pobreza total			Pobreza extrema			Pobreza relativa		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
1980	68.3	57.6	76.4	50.6	44.5	55.4	17.5	13.1	21.0
1985	55.2	47.4	62.7	26.4	21.5	31.1	28.8	25.9	31.6
1992	64.9	58.9	70.4	31.5	25.4	37.0	33.4	33.4	33.5
2006	38.1	33.8	44.5	12.6	9.9	16.7	25.5	23.9	27.8
2007	40.1	34.1	50.2	12.8	8.7	19.6	27.3	25.4	30.6
2008	46.4	41.5	55.4	15.4	12.1	21.4	31.0	29.3	34.0
2009	43.5	38.1	52.6	14.8	11.1	21.3	28.6	27.0	31.4
2010	42.5	38.2	49.6	14.1	11.3	18.8	28.4	26.9	30.8
2011	47.5	41.7	57.2	15.5	11.3	22.4	32.0	30.4	34.8
2012	40.7	35.1	49.9	11.3	7.9	17.0	29.4	27.2	32.9

Fuente: Para 1980, CEPAL (1980); para 1985, FUSADES (1989); y para el resto, Encuestas de hogares de propósitos múltiples (DIGESTYC, varios años).

como consecuencia de la reforma agraria, el 20 % más pobre aumentó su participación dentro del ingreso nacional, a tal punto que en 1992 percibían el 3.2 %, mientras que el 20 % más rico la redujo de 66 a 54.5 %. Para el 2012 los niveles de desigualdad todavía eran menores, ya que el 20 % más pobre percibía el 4.9 % de los ingresos totales, y el 20 % más rico, el 48.4 %.

La pobreza, por su parte, comenzó a ser objeto de las primeras estimaciones hasta los años 80 y de manera sistemática a partir de 1991. La metodología privilegiada para su medición ha sido la de pobreza de ingresos. Para efectos de su cálculo, se asume la pobreza extrema como la situación en la que se encuentran aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (CBA); y la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al valor de dos CBA.

La tendencia de este indicador a largo plazo es hacia la disminución, pero a un ritmo menor que en otros países de la región y de manera no

sostenida. En los años 80, la pobreza tendió a aumentar, en gran medida como consecuencia del decrecimiento económico que acompañó al conflicto armado. Luego, entre 1992 y el 2006 se redujo drásticamente, debido al efecto combinado de la recuperación del crecimiento económico, con el aumento de las remesas y el deterioro de los precios relativos de los alimentos. Entre el 2006 y el 2008 aumentó abruptamente debido a la fuerte alza registrada en los precios internacionales de los alimentos. Del 2009 en adelante ha registrado un comportamiento errático que la hace depender más del precio internacional de los alimentos que de los ingresos recibidos por los hogares (ver cuadro 3.8). Por esta razón y porque se considera que la pobreza de ingresos es inadecuada para el diseño de políticas y estrategias para la erradicación de la pobreza o para la medición del verdadero impacto de los programas y las políticas sociales, desde el 2010 se está trabajando en el diseño de una metodología de medición y el cálculo de un índice de pobreza multidimensional.

Resultado 5: Crecimiento lento, inestable y sustentado en bajos niveles de ahorro e inversión

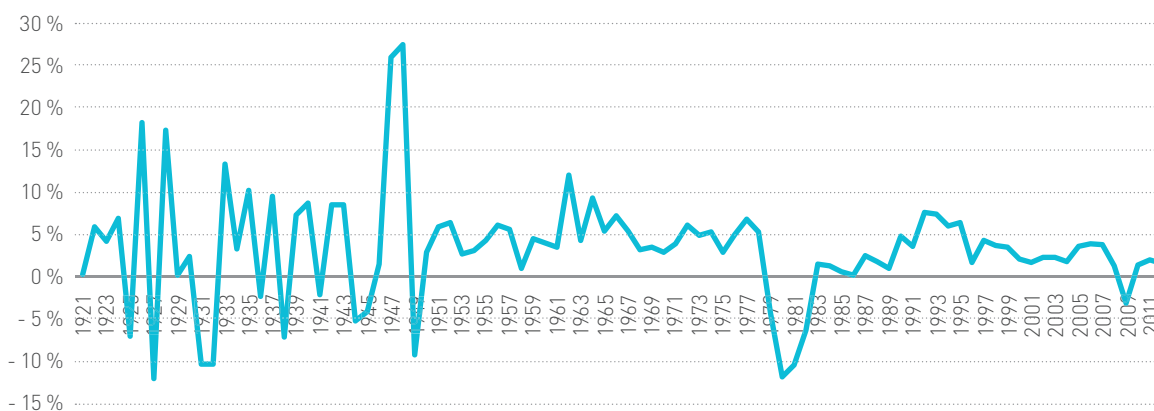
La economía salvadoreña nunca ha podido crecer de manera robusta y sostenida en el tiempo (ver gráfico 3.12). De 1920 a 1950 creció moderadamente a una tasa promedio anual de 3.8 %, pero con altos niveles de volatilidad. Hubo años con tasas de crecimiento de más de 15 %, pero también los hubo de decrecimiento de más de 10 %. La volatilidad derivaba del modelo económico vigente en la época, caracterizado por la dependencia de la exportación de café (y, en menor medida, de algodón y azúcar). Es decir, cuando los precios del café eran altos, la economía crecía notablemente, pero cuando estos se desplomaban, la economía se contraía.

Este comportamiento cambió durante la vigencia del MISI. El crecimiento promedio anual de la economía entre 1950 y 1979 se elevó a 5 % y se redujo de manera notable la volatilidad, pese a que la dependencia de los precios del café y de los otros productos de exportación continuó siendo alta.

De 1980 a 1989, como consecuencia del conflicto armado, el PIB decreció a una tasa promedio anual de 2 %. Durante la primera mitad de los años 90, la economía volvió a crecer, generándose expectativas de que el país había encontrado una senda de crecimiento robusto y sostenido. Sin embargo, de 1996 en adelante, el desempeño económico se fue debilitando y haciendo más volátil, ahora influenciado por nuevos factores tales como la apreciación cambiaria provocada por el crecimiento de las remesas, la mayor recurrencia de desastres naturales (tales como terremotos, inundaciones, huracanes y sequías) y, más recientemente, por el estallido de la crisis económica internacional. Producto de ello, la tasa crecimiento promedio anual registrada entre 1990 y el 2012 ha sido de únicamente 3.1 %.

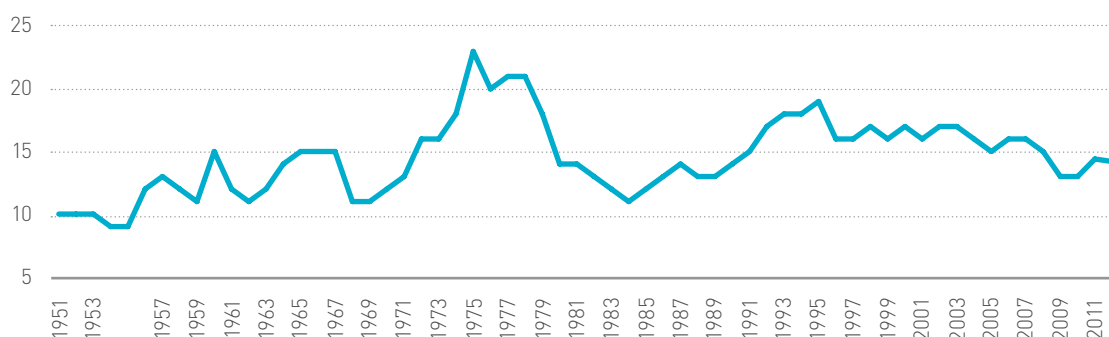
Los bajos niveles de crecimiento de la economía salvadoreña se explican por las bajas tasas de ahorro e inversión a lo largo de la historia, las cuales limitan las posibilidades de aumentar sostenidamente la competitividad del país. El gráfico 3.13 muestra que, en los 53 años analizados, solo en tres

GRÁFICO 3.12 | Tasa de crecimiento del PIB (1921-2011)



Fuente: *Bases de datos de historia económica de América Latina* Montevideo-Oxford (<http://moxlad.fcs.edu.uy/es/basededatos.html>), empalme de 1990-2012 con datos del BCR

GRÁFICO 3.13 | Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1951-2011)



Fuente: *Bases de datos de historia económica de América Latina Montevideo-Oxford* (<http://moxlad.fcs.edu.uy/es/basededatos.html>), empalme de 1990-2012 con datos del BCR

se han registrado tasas de inversión equivalentes al 20 % del PIB o más. Este sería el nivel mínimo estimado para crecer a tasas altas y sostenidas, en particular para una economía pequeña y abierta que le apuesta a incrementar su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea en el nivel de vida de la población y dentro de un marco de equilibrio macroeconómico. Obsér-

vese, en el cuadro 3.9 que las tasas de ahorro e inversión salvadoreñas son bastante inferiores a las de otras economías pequeñas, como las de Chile y Costa Rica, y mucho más todavía, a las de Singapur, Suecia y Noruega que, a pesar de ser también pequeñas, ocupan los primeros lugares dentro de la clasificación mundial de países según el valor de su Índice de Desarrollo Humano.

CUADRO 3.9 | Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1960-2011)

Países	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2011
Chile	17.5	17.7	17.2	24.3	21.1
Costa Rica	17.5	22.7	20.0	19.0	19.9
El Salvador	13.2	18.1	12.8	16.6	15.5
Singapur	21.8	35.9	40.4	35.4	24.9
Noruega	28.8	31.1	26.6	20.8	19.5
Suecia	24.6	21.9	20.6	17.5	18.2

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores del Banco Mundial

Resultado 6: Finanzas públicas frágiles

El lento crecimiento económico de El Salvador también se explica por la fragilidad que históricamente ha caracterizado a sus finanzas públicas. Las series históricas muestran que, con muy pocas excepciones, el país ha exhibido déficits fiscales, que se ha acentuado en los últimos años. La persistencia de déficits fiscales por períodos prolongados constituye un problema porque reduce la tasa de ahorro

nacional y desplaza recursos que de otra manera serían destinados a financiar las actividades otros sectores de la economía (*crowding out*).

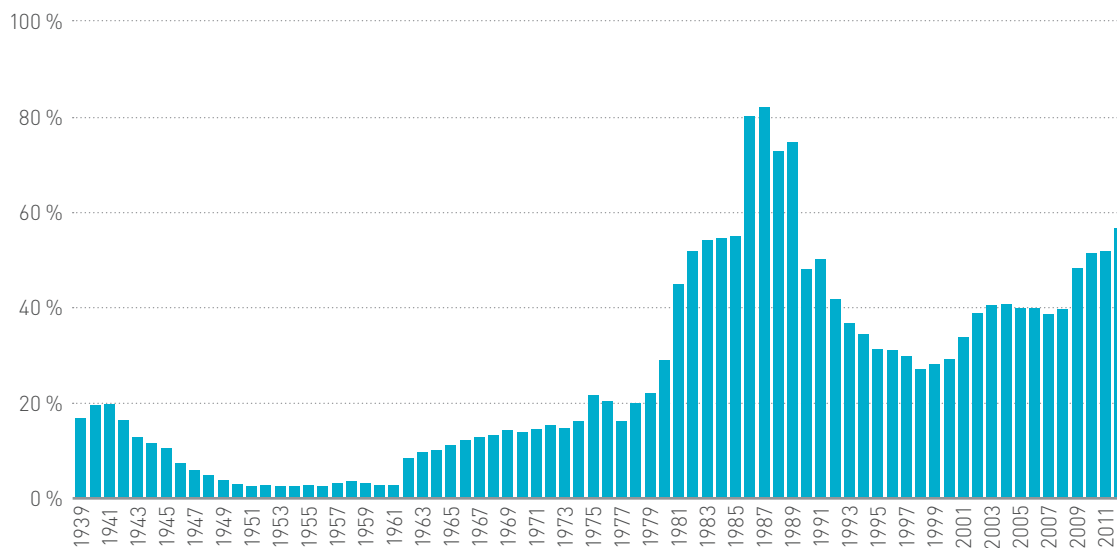
Adicionalmente, un gobierno que opera permanentemente con déficits fiscales encuentra mayor dificultad en llevar a cabo políticas contracíclicas que le permitan atender adecuadamente las necesidades de su población en períodos de recesión económica. En el cuadro 3.10 se compara el balance fiscal de El Salvador con otros países pequeños que han tenido un mejor desempeño socioeconómico

CUADRO 3.10 | Balance fiscal como porcentaje del PIB (1970-2009)

Países	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2011
El Salvador	-0.4 %	-2.8 %	-2.0 %	-3.5 %
Costa Rica	-3.2 %	-2.1 %	-3.0 %	-2.6 %
Chile	-2.4 %	0.3 %	1.5 %	2.4 %
Singapur	1.0 %	3.0 %	12.4 %	5.6 %

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, IFS, Macro Time Series

GRÁFICO 3.14 | Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB (1939-2011)



Fuente: Elaborado por Contreras, A.M., Guzmán, V.A. y Umazor, V.A. (2013) a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e Informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012)

durante las últimas décadas: Costa Rica, Singapur y Chile. Indudablemente, la disciplina fiscal ha sido uno de los ingredientes del mayor o menor éxito que han tenido cada uno de estos países.

En el caso de El Salvador, registrar déficits fiscales de manera persistente le ha llevado a tres momentos de insostenibilidad de la deuda. El primero fue durante los años 30, luego de la depresión mundial y la fuerte caída de los precios del café, que provocó que en 1931, el recién presidente electo, Arturo Araujo, redujera en más de un 54 % los salarios y que su sustituto, el golpista general Maximiliano Hernández Martínez, declarara a sus acreedores externos al año siguiente, la incapacidad del país para pagar los empréstitos contratados, si no se ablandaban los intereses y se alargaban los plazos. El segundo, fue durante los años del conflicto armado de los 80, cuando la deuda pública llegó a representar más del 80 % del PIB (ver gráfico 3.14) y podía honrarse únicamente gracias a la masiva asistencia financiera que para entonces se recibía de los Estados Unidos. Por último, el tercero es el que se vive actualmente, en que la deuda pública se aproxima al 60 % del PIB en el contexto de una economía dolarizada y de continuo deterioro del riesgo soberano.

NOTAS

* Publicado en el *Diario Oficial*, recuperable en el sitio web de la Imprenta Nacional (<http://www.imprentanacional.gob.sv/>).

1. De acuerdo con Menjívar (1980), esas formas de propiedad concentraban en la época alrededor del 40 % del territorio nacional.
2. Más adelante, en los años 60, cuando estaba en vigencia el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI), la producción de caña de azúcar se expandió rápidamente, luego de que Estados Unidos optara por redistribuir entre varios países de Centro-

américa y el Caribe la cuota de importación que asignaba a Cuba antes de la revolución castrista.

3. Calculado tomando en cuenta una población de 2.2 millones de habitantes y 15 millones de colones invertidos en hospitales y otros servicios sanitarios y asistenciales.
4. El presidente Santiago González (1871-1876) expuso claramente esta idea, cuando en un documento de 1874, manifestó: “Por eso he dedicado la más cuidadosa atención a la enseñanza primaria, porque es en la escuela donde deben formarse los ciudadanos” (Galindo, 1874).
5. Para el montaje de las fábricas dedicadas a la producción de cemento, se dio una franquicia para importar maquinaria, materiales de construcción, combustibles y materias primas requeridos (Decreto n.º 188 del CRG*, 1949). A las empresas que se dedicaran a la pesca y a la fabricación de conservas alimenticias, se les dio franquicia para importar embarcaciones, aperos, y enseres de pesca, maquinaria, equipo, materiales de construcción, combustibles y materias primas (Decreto n.º 726 del CRG*, 1950).
6. El contenido de esta ley fue actualizado con la promulgación del decreto n.º 64, emitido por la Junta Revolucionaria de Gobierno que gobernaba el país en 1961.
7. El ISSS, sin embargo, no comenzó a funcionar sino hasta en 1954.
8. Según Lindo Fuentes (2002), debido a que no se consideraba que el bajo nivel educativo fuera un obstáculo para la contribución del sector agropecuario al crecimiento del PIB, la expansión del sistema educativo en el sector rural fue muchísimo más lenta que en el sector urbano.
9. Estimaciones realizadas para este Informe indican que el promedio del gasto en salud y del gasto en educación como porcentaje del gasto público total pasó de 4 % y 8 % durante el modelo agroexportador, a 10.5 % y 19 % en el MISI, respectivamente.

10. La tasa de subempleo estimada es bastante más alta que la reportada oficialmente porque mientras esta última se refiere solamente a los trabajadores urbanos, la acá presentada incluye a los subempleados, tanto de las zonas urbanas como de las rurales.
11. Según el expresidente del Banco Central de Reserva, Carlos Acevedo (Flores, 2013): “uno de los retos a los que se enfrentó el actual gobierno cuando asumió el poder fue la gobernabilidad del país, en medio de un panorama político bastante polarizado” y, a su juicio, “el costo de esa gobernabilidad fue dejar intacto en sus bases el modelo económico que fue construyéndose en los 20 años anteriores a la llegada del autodenominado primer gobierno de izquierda de El Salvador.”
12. El Acuerdo de Paz dejó claro que la misión de la Fuerza Armada consistía únicamente en “la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio” y que “era una institución permanente al servicio de la nación”, caracterizada por ser “obediente, profesional, apolítica y no deliberante”. Además, estableció que para el resguardo de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y la seguridad pública se crearía una Policía Nacional Civil y que la prestación de este servicio del Estado a la ciudadanía estaría ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra consideración. Reiteró, además, que estos servicios “están fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional” y que solamente podría incursionar en esos campos, “cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello”.
13. Existe una estrecha relación entre la innovación y la productividad, en tanto el progreso técnico permite generar un mayor flujo de producto a partir de una dotación dada de factores de producción. La forma usual de distinguir las principales fuentes de crecimiento de la economía de un país es identificando y midiendo la contribución relativa del trabajo, el capital y la tecnología, esta última denominada productividad total de los factores de producción (PTF).

SECCIÓN 3

Política pública
para el
desarrollo
de capacidades:
**encuentros y
desencantos**





“ Si crees que la educación es cara, prueba con la ignorancia ”

Derek Bok



JOSÉ ANTONIO PALACIOS. *Su suegro le instó a vender minutas en las calles de San Jacinto, donde gana 10 dólares al día que ocupa para mantener a su mujer y dos hijas. No pudo terminar sus estudios en la escuela de comercio porque su familia ya no se los podía costear, pero algún día quisiera convertirse, por fin, en bachiller.*

La búsqueda del bienestar es un objetivo individual. Pero garantizar que exista igualdad de oportunidades para alcanzarlo es una responsabilidad que debe asumir toda sociedad que aspire a la cohesión y a la justicia. Entre los pilares clave para el desarrollo y la potenciación de esta clase de equidad se encuentran, a lo largo de la vida de las personas: el hogar, la escuela y el trabajo. Lo que cada quien obtiene de estas tres instituciones es determinante en la definición de su futuro. Por ello, otorgar igualdad de condiciones en esos espacios es el compromiso mínimo de la sociedad para con quienes la integran.

En la medida en que las personas amplían sus libertades, logran su bienestar. Eso supone el desarrollo de capacidades a lo largo de sus vidas para acumular la mayor cantidad de opciones. Según Nussbaum (2011), “desde el enfoque de capacidades es precisamente con la herramienta de la política pública que las sociedades pueden concretar su compromiso con el desarrollo humano y el bienestar de su gente”.

La política pública debe partir de un diagnóstico, por un lado, de los espacios fértiles para la intervención cuyo fin es el desarrollo humano alto y, por otro, de las desventajas que corroen esta posibilidad (Nussbaum, 2011). La responsabilidad de la política pública es potenciar los primeros y neutralizar las segundas.

Esta intervención puede hacerse en ámbitos del entorno —como se discute en la sección 2—, por ejemplo el socioeconómico, definiendo apuestas productivas que busquen el beneficio de las mayorías y no el de grupos de interés, o estableciendo estructuras fiscales sostenibles y con efecto expansivo en la economía. Sin embargo, la política pública puede actuar de forma directa como un factor transformador de las capacidades de las personas. Este rol se vincula con el ciclo de vida, en particular con los periodos en que la gente desarrolla y usa sus capacidades en la construcción de un proyecto de vida valioso.

Para que la población salvadoreña traduzca sus capacidades desarrolladas en más y mejores opciones, es necesario diseñar de manera deliberada la política pública como un proyecto integral al servicio del bienestar de la gente. Durante

su historia, El Salvador ha carecido de una visión que integre la política pública, desde sus diferentes ámbitos de influencia, en un proyecto para toda la población. Esta omisión se encuentra a la base de las brechas en oportunidades, que se señalan al inicio de este Informe.

Esta sección diagnostica si la política pública ha tenido un rol transformador en el hogar, la escuela y el trabajo, que, debido a su naturaleza fértil, son la columna vertebral de un proyecto como el que se plantea. Es necesaria la integración y dirección de las políticas públicas para crear una sociedad en cuyo seno las personas tengan la posibilidad de transformar sus capacidades en herramientas para ser felices.

Primero se evalúa el hogar, que es el ámbito donde las personas nacen y crecen, el medio que les proporciona seguridad y confort, y el lugar que las educa y sociabiliza. Una política que cimente las bases de la igualdad de oportunidades sociales implica asegurar el derecho fundamental de cada niña y cada niño a hogares salvadoreños con condiciones dignas.

Segundo, se aborda el sistema escolar público como espacio común mínimo en una sociedad para potenciar las capacidades internas y crear una ciudadanía comprometida con un país para todas y todos. Es claro que la escuela no puede dar todo eso, tampoco reemplaza a la familia en su rol formador primordial y menos a la persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque del desarrollo humano debe, al menos, ser un lugar de formación humana, brindar una educación de calidad —lo que implica formar

al mejor profesorado— y ser pertinente para proporcionar oportunidades de forma equitativa en los mercados laborales (Nussbaum, 2011). Se busca determinar qué tanto de esto ofrece la escuela pública salvadoreña.

Tercero, se analiza el mercado de trabajo salvadoreño, que es el ámbito donde se transforman las capacidades internas en capacidades combi-

nadas. La efectividad del trabajo como potenciador de desarrollo humano y bienestar depende, al menos, de los siguientes elementos: (a) la libertad de las personas de acceder al mercado laboral si lo desean, (b) un trabajo que asegure los medios para la satisfacción de las necesidades, (c) el goce de derechos ciudadanos y (d) el aprovechamiento pleno de las capacidades internas de la gente.

Un hogar digno: pilar para la igualdad de oportunidades

Un hallazgo de este Informe es que la mayoría de la población salvadoreña —incluso cuando los planes de vida de cada persona difieran entre sí— coincide en asociar 5 elementos a su bienestar: vivienda, salud, educación, trabajo y seguridad. Este capítulo analiza que estos factores son, en realidad, eslabones de un círculo virtuoso que permite a la gente conseguir el tipo de vida que desea para sí misma.

Una vivienda equipada posibilita protegerse de la intemperie, lo que favorece la salud, la vida en familia y el sentido de pertenencia a la comunidad. El acceso a servicios básicos —como el agua potable— dentro de la casa libera tiempo para las mujeres en particular: les da a las madres la posibilidad de cuidar mejor de sus hijas e hijos, o de entrar al mercado laboral en lugar de acarrear agua. El servicio de electricidad aumenta las horas útiles del día y posibilita compartir más tiempo en familia o estudiar en las noches, entre otros beneficios.

Un lugar de habitación con esas características está asociado a la noción de hogar, que designa ese espacio donde habita una persona o un grupo de personas, y crea en ellas la sensación de seguri-

dad y calma. También aumenta las posibilidades de que sean felices pues favorece el desarrollo y el uso de sus capacidades. Por lo tanto, carecer o tener un acceso restringido en calidad o cantidad a esos medios afecta la posibilidad de la gente de llevar adelante una vida valiosa.

¿De qué o de quién depende tener más o menos oportunidades de ser felices? En primera instancia, de los padres y de sus condiciones de vida. Es decir, aspectos como el lugar de nacimiento, la educación, la condición económica y el acervo cultural de la familia en la que se nace suelen dotar de algunos de esos medios que permiten construirse un mejor futuro. Es una cuestión casi fortuita, un “accidente de cuna”.

Un nacimiento en condiciones adversas implica, por lo general, que las personas anden un camino muy largo hacia la línea de “salida” de la carrera por el bienestar. Para el caso, se puede pensar en un bebé cuya madre vive en un hogar pobre. Si ella ha tenido y sigue teniendo una dieta limitada durante su vida, afectará su salud y la del niño, que podría nacer con bajo peso, déficit de nutrientes básicos o,

peor aún, con una enfermedad congénita. Cuando llegue a la escuela tendrá grandes desventajas frente a otros chicos que pasaron los primeros años de su vida en circunstancias distintas.

En países como El Salvador, pocos logran la satisfacción de estas dimensiones y muchos carecen de más de alguna. La inasistencia a la escuela, migrar hacia otro país con la expectativa de mejorar el ingreso o habitar en una vivienda precaria son realidades que, sin haberlo decidido así, forman parte de la existencia de muchas personas, pero es la única estrategia de vida posible para ellas: es el reflejo de la oportunidad desigual con la que nacen.

Cambiar esa realidad supone una política pública diseñada con el objetivo de ofrecer la posibilidad de que las personas se desarrollen y usen sus capacidades desde su nacimiento. Como ideario, significa universalizar, es decir dotar a toda la sociedad del acceso a un hogar digno y a los elementos básicos que le permitan emprender el camino a la felicidad. Por último, y también importante, esa política debe centrarse en atender los factores que hoy en día se han convertido en la fuente de la desigualdad.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, CAPACIDADES Y POLÍTICA SOCIAL

Para que las personas alcancen el bienestar, deben tener la oportunidad de desarrollar sus capacidades muy temprano en la vida, antes incluso de tomar conciencia de lo que la felicidad significa. Los padres o las personas cuidadoras de la niñez son las que proporcionan ese chance. Se trata de una herencia de oportunidades. La fuente de la desigualdad tiene su origen en la suerte de nacer en un hogar con recursos o en uno sin ellos (ver recuadro 4.1).

Cuando nacen, las personas se ven afectadas tanto por los medios que sus padres tienen como

por las capacidades que estos han desarrollado hasta ese momento. La casa en que una persona nace incidirá en sus posibilidades de bienestar, y su salud dependerá de la posibilidad de obtener abrigo. Pero también la educación de la madre y del padre influirá el tipo de crianza e incluso la capacidad misma para acompañar de manera sustancial el proceso educativo de sus descendientes.

Es decir, el hogar, entendido como el espacio en que la persona se cría y el cual va más allá de la casa material, es el gran potenciador de las capacidades, por ello es necesario que la política pública haga lo suyo para favorecer condiciones de dignidad en este ámbito. Visto como fundamento del bienestar, supone el acceso a: (a) vivienda con servicios básicos, (b) salud y nutrición balanceada (c) posibilidad de cuidado de niñas y niños y (d) estimulación temprana (ver figura 4.1).

Más de 81 millones de niñas y niños en el mundo no alcanzan plenamente su potencial de desarrollo, debido a la pobreza, la malnutrición y el déficit de estimulación temprana (CEPAL y UNICEF, 2010). Esta limitación heredada les acompañará a lo largo de su existencia, coartando su potencial de una mejor vida. Constituye un freno que pasa de generación en generación y que limita el potencial para alcanzar el bienestar.

En esta situación la niñez no logra consolidar sus capacidades cognitivas y de aprendizaje, y experimenta retardos y obstáculos en su crecimiento que afectarán su adultez. Un participante de las consultas realizadas por el PNUD expresó cuán difíciles ve las oportunidades para las hijas y los hijos de familias más desfavorecidas del país:

Hasta eso se ve en la familia, que por su misma pobreza trabaja el padre y la madre, y sus hijos están solitos, solos se están cuidando para ir a la escuela. ¿Qué calidad de educación podrían tener así? ¿Cómo puede progresar esa gente? (PNUD, 2012b).

RECUADRO 4.1 | Marcas de origen: nacer en un hogar pobre

Si dos niños que nacen el mismo día, en la misma zona geográfica, en un hogar estructurado de manera similar, pero uno es pobre y el otro no, ¿qué implicancias tendrá esto para el futuro del nacido en pobreza? Este recorrerá un camino mucho más largo para alcanzar el bienestar, o simplemente no lo conseguirá.

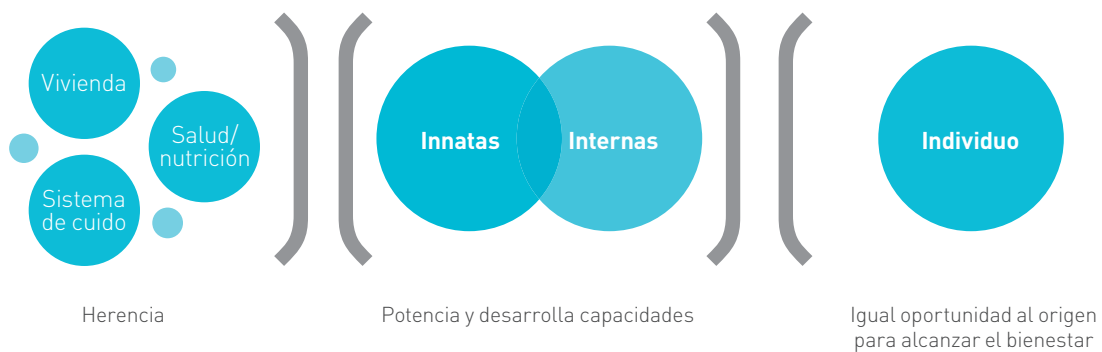
En efecto, si una persona con ciertas características sociodemográficas en El Salvador tiene 25 % de probabilidades de ser pobre en su adultez, la posibilidad aumenta al 55 %¹ —poco más del doble— si la familia de origen ya es carente. Esto es así porque la pobreza en el hogar implica una serie de elementos que minan las posibilidades de desarrollar las capacidades en las personas.

En hogares desprovistos, es más probable que la madre no haya recibido los cuidados mínimos y la alimentación requerida durante el embarazo. Es posible que el niño tampoco reciba toda la nutrición que necesita a lo largo de su vida y que su salud sea débil debido a la poca protección ante el ambiente por las carencias materiales en que vive. Todo esto minará sus posibilidades de manera notable. La realidad de la familia podría obligarlo a trabajar y comprometer la estabilidad de sus estudios. Su madre no tendrá demasiados años de educación y esto repercute en las pautas de crianza y en el apoyo activo en los estudios.

Estos son solo algunos de los pesos extra que lleva en la mochila un chico que nace en un hogar pobre. Eso vuelve mucho más largo y complejo su trayecto hacia una vida de bienestar. El camino es aún más difícil si se trata de una niña, si ha nacido en la zona rural y si tiene una madre que carece de educación².

Fuente: Elaboración propia a partir de modelaciones realizadas con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013)

FIGURA 4.1 | Hogar y desarrollo de capacidades



Fuente: Elaboración propia

En El Salvador, cerca de la mitad de los hogares vive en situación de pobreza, cuya mayor incidencia se produce entre niñas, niños y adolescentes; una elevada proporción de menores de 5 años sufre desnutrición crónica; y un alto porcentaje crece sin el padre o sin la madre, o sin ambos. En este ambiente, la satisfacción de las necesidades básicas y las opciones de desarrollo se comprometen fuertemente. Además de ponerse en riesgo muchas vidas, se ciementa una sociedad marcada por profundas inequidades y exclusiones prácticamente insuperables en años futuros, lo cual condiciona la sobrevivencia de la sociedad salvadoreña en su conjunto.

Los datos indican cuán desiguales se vuelven las oportunidades educativas y, por lo tanto, las de desarrollo humano si el hogar de origen presenta limitaciones. Cuando una persona crece con una madre ausente, estudia un promedio de 1.2 años³ menos que si esa figura está presente. Además, un bajo ingreso provoca una caída de 0.62⁴ años aprobados, en comparación con quienes crecen en condiciones mucho más favorables. Así, las posibilidades de esta niñez y juventud se afectan, pues por cada periodo escolar perdido en las primeras etapas de vida ganarán alrededor de 8 %⁵ menos que sus pares con un año de estudio más, perpetuando este círculo vicioso.

Las niñas y los niños que han experimentado tal nivel de carencias desde su primera infancia reciben en su adultez oportunidades considerablemente diferentes a quienes vivieron la situación opuesta. Esto es algo muy sentido entre la población. El mayor sueño de muchas de las personas consultadas que viven diversas realidades⁶ es brindarles educación a sus hijas e hijos, pues ven en ello la manera de que salgan adelante (PNUD, 2012a y 2012b).

La mayor parte que vive en una situación desventajosa está conformada, a su vez, por las hijas y los hijos de quienes tuvieron menos oportunidades en su infancia. En otras palabras, la niñez afectada por menores oportunidades de desarrollo y sobrevivencia es, al mismo tiempo, heredera y protagonista de la reproducción de la rígida estructura de oportu-

nidades que afecta a la sociedad en El Salvador. Un alumno de un colegio privado comentó: “Yo soy pobre; así, pobre. Quizás yo pueda subir un poco mi estrato pero no es como que voy a mejorar un montón. Y quizás mis hijos sí van a poder un poquito más, un poquito nada más” (PNUD, 2012b).

Este comentario muestra que aún los más jóvenes perciben esta rigidez, lo que augura un futuro poco prometedor tanto para la paz social como para sus perspectivas de crecimiento y desarrollo humano, resultado de una sociedad sin cohesión, inequitativa y con desigualdad de oportunidades.

El poblador de una comunidad urbana señaló estas posibilidades e indicó que “los niños desde pequeños van viendo la situación, por el problema del trabajo. Y si no hay trabajo, a lo que se van a dedicar los niños es a robar o a extorsionar” (PNUD, 2012a).

El bienestar de las personas está determinado por la combinación de libertades y oportunidades para definir sus propios proyectos de vida en igualdad de condiciones (Nussbaum, 2011). Un entorno que garantice este mapa de alternativas permitirá, a su vez, que la gente se desarrolle al máximo. En este contexto, la movilidad social —como expresión de la realización de los proyectos y elecciones individuales y colectivos— es imposible sin que la ciudadanía desarrolle y goce temprano de opciones que incluyan los medios necesarios para desplegar su potencial.

La evidencia muestra que gran parte de estas condiciones se juegan en la niñez y la adolescencia, y en particular, durante la primera infancia. Desde esta óptica, invertir en esa etapa inicial se transforma en una apuesta crucial para el desarrollo, lejos de implementar solo una acción remedial en favor de un grupo de población determinado.

Sin embargo, algunas personas perciben que “la gran mayoría no tiene un empleo; entonces, si no tiene un empleo no puede mandar a los hijos a la escuela, no puede darles salud, no puede darles ropa;

RECUADRO 4.2 | La relación entre el desarrollo de capacidades y los derechos fundamentales

La contracara de las capacidades alcanzadas es el pleno ejercicio de los derechos. Cada una de las áreas críticas de desarrollo responde a aspectos específicos de los derechos humanos universales, y en especial, de los derechos de la niñez. La *Convención sobre los Derechos Humanos* reconoce como niño a “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”, y afirma que todas y todos son portadores de derechos y, por tanto, beneficiarios de todos los enunciados de dicho documento.

Asimismo, según la *Convención sobre los Derechos del Niño* (2005), la niñez tiene derecho a medidas especiales de protección y al ejercicio progresivo de sus derechos sociales y económicos. Este tratado, que se promulgó en 1989, establece la adopción de plenas garantías por parte de los Estados ratificadores —incluido El Salvador— para el ejercicio de los derechos a la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación de cada niña y cada niño.

El informe de 2010 del Secretario General sobre el desarrollo de los enunciados de la convención resalta que las estrategias eficaces para la realización de los derechos del niño durante la primera infancia implican que los progenitores —en particular las madres por su influencia en la toma de decisiones y la expresión de inquietudes— cuenten al menos con un piso mínimo de “seguridad económica, nutrición adecuada, acceso a los servicios y recursos básicos, incluida la información, protección contra la violencia y empoderamiento para actuar por sí mismos y en nombre de su hijo” (Naciones Unidas, 2010).

Estas disposiciones configuran la base normativa a partir de la cual se busca establecer el vínculo entre las capacidades, los derechos y las acciones que pueden contribuir, desde el Estado y la familia, a cimentar una sociedad justa y equitativa desde la gestación. En particular, es necesario hacer conciencia de la importancia del primer ciclo de vida en el proceso de desarrollo de capacidades y realización de derechos.

Fuente: UNICEF (2013)

nada, pues” (PNUD, 2012b). Entre la gente, existe una conciencia del efecto de la desigualdad de oportunidades en la niñez, y eso repercute también en el futuro de la sociedad: las niñas y los niños.

EL PRIMER CICLO DE VIDA: ETAPA CRUCIAL PARA CONSTRUIR UNA SOCIEDAD CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Mucha evidencia apoya la necesidad de realizar inversiones oportunas en el primer ciclo de vida

(Brim y Phillips, 1988; Cunha y Heckman, 2007; Heckman, 2012). Las inversiones en primera la infancia son las que traen aparejadas mayores retornos individuales y están directamente relacionadas con la remuneración y la empleabilidad futuras, así como con la reducción de las brechas socioeconómicas, la productividad de las sociedades y las tasas de criminalidad.

Las inversiones en una etapa más tardía están asociadas a una menor rentabilidad. En este sentido, un país que desee invertir en su gente, debe priorizar el cuidado y la estimulación temprana para fomentar el desarrollo de capacidades esenciales.

Ambos elementos son parte integral de un hogar con oportunidades, pues las habilidades adquiridas durante la primera infancia permanecen durante el resto de la vida; pero si no se desarrollan, resulta imposible conseguir las en un futuro.

Si bien las intervenciones en los primeros años son prioritarias desde una lógica económica, existe también evidencia que ampara la necesidad de generar intervenciones para niñas, niños y adolescentes en las etapas siguientes, en especial para quienes viven en situación de mayor desventaja. Con ello se consolidarán retornos individuales y sociales considerables desde la lógica de conformar una sociedad de capacidades.

En 2001, el informe Estado Mundial de la Infancia (UNICEF, 2001) enfatizó que gran parte del desarrollo neuronal y biofísico de las personas ocurre antes de los tres años de vida, es decir, mucho antes de que puedan tomar decisiones por sí solas y tener control sobre lo que les afectará como adultas. La evidencia que aporta la neurociencia y la psicología muestra de modo taxativo el papel de estos 36 meses en el desarrollo de habilidades básicas para pensar, hablar, aprender, razonar, aplicar valores y saber cómo comportarse socialmente en la vida adulta (UNICEF, 2001). La adquisición de estas capacidades es fundamental para su desempeño presente y futuro, y ante determinados escenarios, facilita la movilidad social desde una óptica intergeneracional.

En consecuencia la primera infancia, en particular, y la niñez y la adolescencia, en general, se han vuelto un campo específico de atención académica pero en especial, política, debido al convencimiento de que lo que no se cimenta en esta etapa es muy difícil de recuperar en los años siguientes y se traducirá en impactos sustantivos a nivel social y económico. En congruencia, el consenso apunta a determinar etapas claves y específicas en el desarrollo integral de niñas y niños que deben ser resguardadas para cimentar una sociedad de derechos y capacidades.

El bienestar de la niñez en su primera etapa de vida y el proceso de desarrollo de capacidades básicas para su goce han sido consolidados en el concepto de desarrollo infantil temprano (DIT), que alude a las cuatro dimensiones interrelacionadas del desarrollo cognitivo, socioemocional, lingüístico y físico; este último se refiere a las necesidades biológicas y socioemocionales (ver recuadro 4.3).

NACER EN EL SALVADOR: ¿CIMENTANDO CAPACIDADES O INEQUIDADES?

A la luz de los datos disponibles, este apartado revisa un conjunto de indicadores relevantes que cuestionan si la sociedad salvadoreña permite y garantiza el desarrollo de capacidades, o si más bien promueve las inequidades.

Las niñas y los niños reciben una herencia precaria y desigual

De acuerdo con lo planteado en el apartado anterior, las condiciones del hogar constituyen un factor crucial que eleva o disminuye las probabilidades de tener una trayectoria futura promisoria. El contexto hogareño abarca el tipo de familia en el que se crece y el ambiente o dinámica familiar general, en combinación con el grado educativo de los padres y un entorno facilitador y estimulador para la niñez.

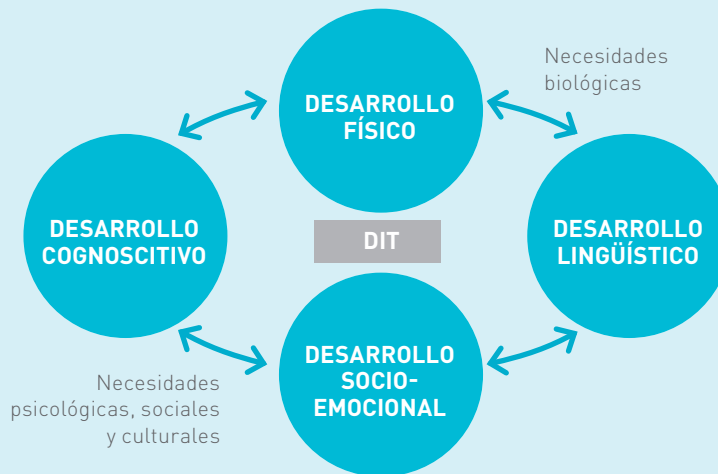
En El Salvador, la probabilidad de ser pobre durante la adultez es 1.4 veces mayor para las niñas y los niños si su madre ha tenido solo educación primaria, en comparación con aquellos cuya madre ha llegado hasta el bachillerato (estudiar 6 años más); cuando es el padre quien ha logrado alcanzar ese nivel educativo, este indicador es de 1.2⁷. Además, entre quienes consiguen un grado educativo superior, solo el 20 % viene de hogares donde hubo al menos un progenitor ausente, el

RECUADRO 4.3 | Las dimensiones del desarrollo infantil temprano (DIT)

El desarrollo integral de la primera infancia consiste en establecer las condiciones necesarias para que las niñas y los niños puedan, durante sus primeros años de vida, disfrutar de una buena nutrición, salud, educación, cuidado y afecto, que sirvan de base para su desarrollo físico, emocional, intelectual y social. La ausencia de estos factores podría producir dificultades de carácter irreversible a lo largo de sus vidas y probablemente en la de sus descendientes.

Según Kataoka, Kennedy, Naudeau, Neuman y Valerio (2010), el desarrollo integral actúa como un proceso pluridimensional, en el cual existen cuatro dominios interrelacionados entre sí que, en su conjunto, determinan el desarrollo holístico de un niño (ver figura 4.2).

FIGURA 4.2 | Dominios para un DIT holístico



Fuente: Elaboración propia basada en Kataoka et al. (2010)

El primero consiste en el desarrollo físico, el cual incluye aspectos como el crecimiento, la salud física, las habilidades motrices (finas y gruesas) y las capacidades de autocuidado. La prevalencia de un retraso en este ámbito —en especial en menores de dos años— es señal de un bajo desarrollo cognoscitivo y general, tanto a corto como a largo plazo (Grantham-McGregor, Cheung, Cueto, Glewwe, Richter y Strupp, 2007).

El segundo es el desarrollo cognoscitivo, que forma parte de este proceso y abarca todo lo referente a las habilidades mentales que se adquieren temprano, incluyendo la capacidad de análisis, la resolución de problemas, la memoria y las destrezas matemáticas tempranas.

El tercero es el desarrollo lingüístico que se presenta en forma de gestos, señales y balbuceos durante los primeros años de vida; con el transcurso del tiempo, esas expresiones se articulan en palabras y oraciones. De acuerdo con Kataoka:

Es importante señalar que la capacidad de absorber el idioma y de diferenciar entre los sonidos llega al máximo alrededor de los 9 meses de edad, mucho antes de que el niño pueda realmente hablar, indicando así que es fundamental que los padres/prestadores de asistencia interactúen verbalmente con los niños a partir del nacimiento (Kataoka et al., 2010).

Por último, el desarrollo social y emocional completa el proceso. Consiste en el establecimiento de relaciones de aprendizaje y confianza por parte de los niños hacia sus cuidadores y demás personas que los rodean. Durante la etapa preescolar, estas relaciones se amplían entre compañeros y profesores, por lo que aspectos como el manejo de comportamientos, la percepción social y la capacidad de autocontrol emocional y conductual ante distintas situaciones se vuelven pertinentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Grantham-McGregor et al. (2007); Kataoka et al. (2010); Naciones Unidas (2010); Torres (2012); UNICEF (2010)

restante 80 %⁸ no experimentó esa problemática. Una madre en una comunidad rural da cuenta de ello al expresar:

Yo tengo 5 hijos, nada más uno es bachiller; a los demás no pude darles estudio por eso, por la pobreza. Yo, a mi hijo le daba 2 dólares para que fuera hasta el puerto, y me decía: “¡Ay mami, yo no como, porque con dos dólares no me alcanza!”. “Pero mijo”, le decía, “¿qué hago yo?”. Yo vendía pan, yo vendía gaseosa y cualquier cosita para que él estudiara. Pero con los demás ya no pude. Los demás me dijeron: “No mami, yo no voy a estudiar, usted mucho se sacrifica para que (yo) estudie”. Así que ahí quedaron (PNUD, 2012a).

En este caso, 4 de 5 hijos vieron coartadas sus oportunidades, pues la condición de pobreza durante su infancia limitó el alcance de un mayor desarrollo.

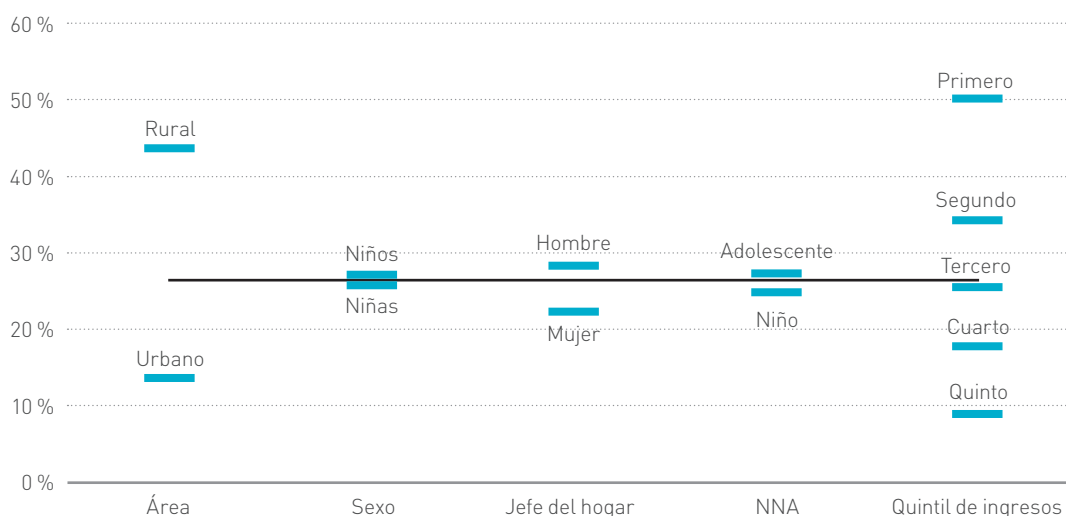
Un primer problema que enfrenta la infancia, aún si el hogar se limita solo a la vivienda, es que muchos crecen en condiciones de precariedad ha-

bitacional. El gráfico 4.1 muestra que un 34 % de menores de 18 años vive en casas con privaciones en materiales (techo, pared o piso). Las consultas del PNUD (2012a) a personas en situación de pobreza evidencian que las carencias materiales pueden ser tales que afectan psicológicamente a quienes viven así. El miedo a la época lluviosa y la angustia de sentirse sin seguridad en la propia casa son realidades diarias para una gran cantidad de salvadoreñas y salvadoreños.

La gente de una comunidad desplazada por desastres socioambientales resalta estas carencias como las más apremiantes:

Las viviendas aquí no tienen ni lámina, solo tienen plástico; y tienen niños. Aquí se necesitan muchas cosas porque hay niños que se enferman. Tenemos que ver cómo hacemos para sacar adelante a esas criaturas. Necesitamos un techo en donde usted pueda garantizarle a sus hijos que no van a ser expuestos a ningún golpe, por decir algo una pared de un plástico, pues una pedrada que por accidente le pueda

GRÁFICO 4.1 | Porcentaje de menores de 18 años que habitan una vivienda con carencias materiales (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

caer a una vivienda puede caerle a un niño adentro de su casa (PNUD, 2012a).

Además, la población consultada está consciente de que muchas personas ajenas a su realidad no son capaces de dimensionar lo crítica y preocupante que puede ser la problemática para la niñez salvadoreña. Un ciudadano lo dejó muy claro:

Vean la realidad, ustedes van a encontrar casos que, incluso, técnicamente lo que tienen no es plástico sino a veces con trapos, y ahí viven niños, niños de 2, 3 años, y que prácticamente si usted va a ver no son viviendas, no son casas; ... parecen cuevas (PNUD, 2012a).

La mala calidad del techo es la carencia más sentida, en especial en invierno. Parece que el piso de tierra es una preocupación menor, pero el hecho de que los niños gateen en ese tipo de suelo es sin

duda una imagen de vulnerabilidad y de falta de salubridad. Por ejemplo, un menor que haya crecido en una vivienda con un techo deficiente estudia 0.84 años menos que aquellos sin esta carencia. De igual forma, haber tenido un piso de tierra causa una reducción muy similar de 0.87 años de estudio aprobados. El caso más grave es el de aquellas personas que no contaron con servicio de electricidad en su hogar, pues la reducción en años de educación aprobados es de 1.23.

De ese modo, niñas y niños en condiciones más vulnerables —techo de baja calidad, piso de tierra y falta de electricidad— tendrán alrededor de 3 años de educación menos que el promedio⁹. Su capital humano se coarta y las posibilidades de una vida digna en el futuro se limitan. Así lo perciben las personas que sufren estas carencias:

Los niños necesitan agua y luz porque si estudian, ya en la tarde se necesita luz, ¿no? Para

ir a la tienda los niños o las personas mayores también necesitan que el país, las calles estén iluminadas. Acá hay terrenos que pueden ser aptos para habitar pero no gozan de lo básico que debe tener una comunidad, entre ellos agua potable y luz eléctrica. Una vivienda digna donde los niños por las noches no se vayan a mojar cuando llueve, (que no esté) a oscuras evitándose tropezar con cualquier tipo de animal (PNUD, 2012a).

La privación de materialidad en la vivienda y también la de servicios se concentran de manera dramática en la zona rural (ver gráfico 4.2). El 73.2 % de menores de 18 años vive en esta clase de hogares, con las implicancias en salubridad, comodidad y uso del tiempo productivo que esto significa.

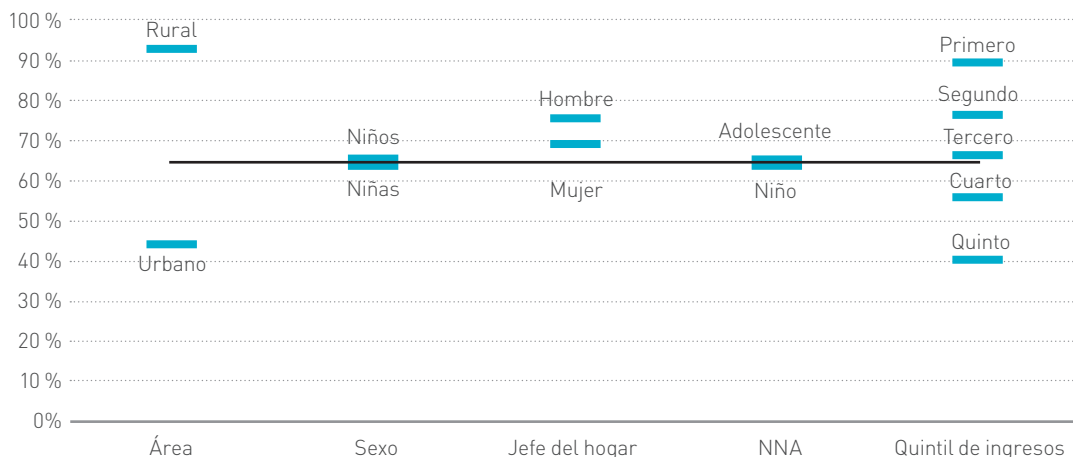
Respecto a la presencia de ambos progenitores en los hogares salvadoreños, en 2012 solo el 60.2 % estaba integrado por una familia nuclear completa (padre, madre e hijos)¹⁰, mientras el resto se distribuía en otras categorías¹¹. En el 38.9 % de

las familias, hay menores de 18 años que no viven con su padre o madre. De este subtotal, que asciende a casi 1 millón de niñas y niños (954,000, según los datos oficiales), el 6 % ha sido abandonado por la madre, y el 51 %, por el padre.

El gráfico 4.3 muestra que de los adultos que hoy tienen 25 años o más, un total de 25 % (1 de cada 4) experimentó durante su infancia o en su adolescencia el abandono o el fallecimiento de al menos uno de sus padres. Entre las cohortes de edad más afectadas, se encuentra el grupo entre 25 y 34 años con el 27 % que creció sin alguno de los padres, y el grupo de 65 años o más. El progenitor más ausente fue el padre (63 %) seguido de la madre (22 %). Por último, se encuentran quienes sufrieron la ausencia de ambos (15 %)¹². Este patrón se repite sin importar el sexo, el área o la edad, comprobando una ausencia marcada en su mayoría por el padre, lo que aumenta las posibilidades de alcanzar un menor desarrollo futuro.

Las dinámicas de desestructuración familiar han sido impactadas por varios factores, algunos

GRÁFICO 4.2 | Porcentaje de menores de 18 años que viven en un hogar con privación de acceso a servicios (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

de larga data, como las migraciones que, a su vez, se han visto influidas por la violencia. Para la niñez, vivir en hogares monoparentales, además de ser un predictor de mayor vulnerabilidad, también es un factor de riesgo manifiesto en cuanto a mayor exposición a la violencia.

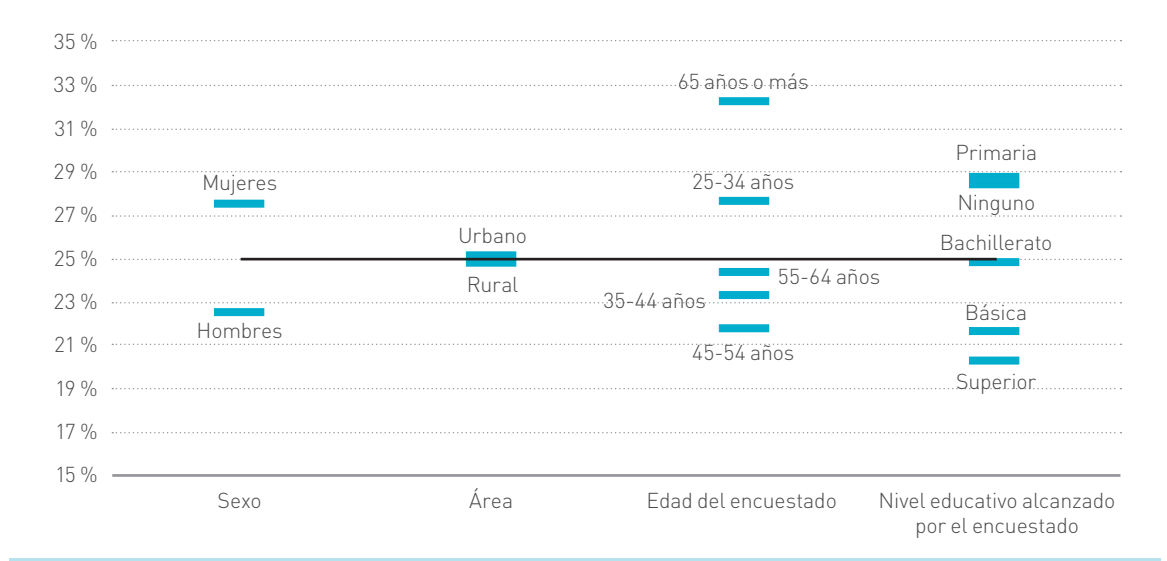
Los hallazgos que se presentan en la sección 4 muestran una fuerte asociación, para adolescentes y jóvenes que participan en pandillas, con el hecho de haber crecido en hogares donde el padre está ausente. La desestructuración familiar es un fuerte impedimento para que el afecto y el apego durante los primeros años de vida moldeen de manera positiva la conducta psicosocial. La evidencia cualitativa sugiere que las dinámicas familiares en hogares desestructurados son complejas en el país. Las personas consultadas dijeron que muchas veces los hijos pueden volverse un impedimento para salir adelante, mientras otras dijeron que son el impulso que las motiva (PNUD, 2012a).

La figura de “la abuela” o “el familiar” es clave en el desarrollo de la niñez, pues la mayoría consul-

tada dijo que necesitaba de alguien que cuidara de sus hijos para poder trabajar o realizar otras actividades generadoras de ingresos. En este sentido, las niñas y los niños de hogares más vulnerables crecen en condiciones familiares complejas que moldearán gran parte de su desarrollo cognitivo y psicosocial. Sin embargo, para mucha población salvadoreña es la única opción posible, en ausencia de otras instituciones confiables a las que puedan acudir¹³.

También, como se evidencia en la primera sección de este Informe, el ambiente educativo familiar es determinante en la estimulación temprana de las niñas y los niños, y en la calidad de relación y comunicación en el hogar. El nivel educativo de la madre es fundamental en varias áreas críticas del desarrollo de la niñez, incluidos la sobrevivencia de los menores, el desarrollo de habilidades sociales y cognitivas, y el desempeño escolar. La educación de la madre y la presencia de ella en la casa aumentan los años de educación aprobados de niñas y niños, reducen sus probabilidades de ser pobres en el futuro e inclusive aumentan sus posibilidades de mejorar

GRÁFICO | Abandono o fallecimiento del padre o la madre antes de los 18 años (2013)



Fuente: PNUD y ESEN (2013)

el nivel de vida y los ingresos. En El Salvador, parte de la ciudadanía percibe que las relaciones padres-hijos han cambiado a lo largo del tiempo. Aunque padres y madres vivan con sus hijos, dicen, siempre hay ausencia de ellos en el día a día. Uno de los consultados lo resumió así:

Hoy en día se ha perdido bastante eso en los niños, y casi ya no se ven padres ahí con sus hijos, divirtiéndose, dándose un momento para ellos con sus hijos, sino que todo sigue siendo el trabajo, el hogar, el trabajo y los niños. La mayoría de hogares, he visto yo, como que ya los hijos ahí los van dejando como a un ladito (PNUD, 2012a).

Los años de escolaridad son un factor de riesgo para infantes que crecen en familias con bajo nivel educativo pero también son un fuerte predictor de la pobreza por ingresos. Con base en datos para 2009, CEPAL (2011) estima que en El Salvador se requieren al menos 10 años de escolaridad para tener una probabilidad menor al promedio de caer en pobreza. En la comunidad

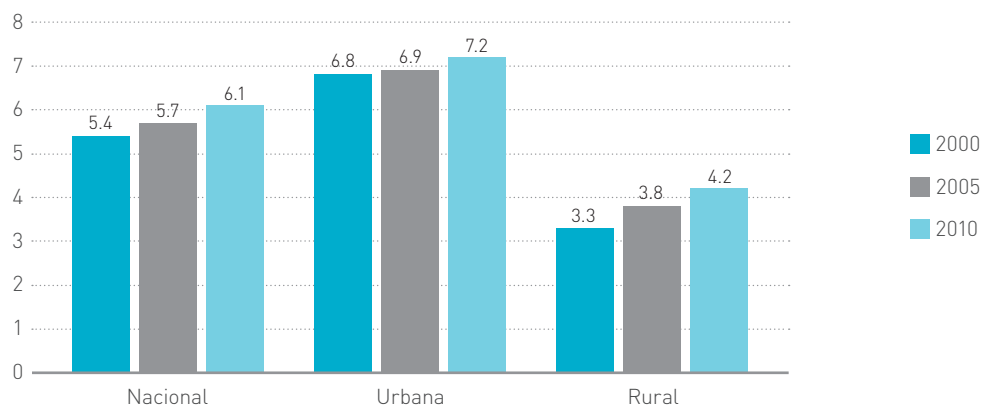
pobre, alcanzar ese mínimo es muy difícil. Una madre preocupada indicó:

Se necesita ayuda para nuestros hijos, pues nosotros aquí el único estudio que le damos a los hijos es hasta noveno grado porque hasta eso hay aquí en esta escuela; de ahí para allá, los hijos no tienen adónde ir (PNUD, 2012a).

En este caso, el acceso de una comunidad a educación está restringido por la oferta educativa, una problemática que va más allá de la familia, pues desde un principio las oportunidades de muchos se ven truncadas al no poder desarrollar un mejor capital humano por un “accidente de cuna”. Inclusive, un participante del proceso de consulta señaló también estos casos “fortuitos”:

No hacemos nada por nosotros. Yo no pienso por mí, yo pienso por mis hijos, porque los hijos, ellos no pidieron venir a este mundo de pobreza, como dicen, sino que ellos quieren crecer y uno tiene que ayudarles a crecer (PNUD, 2012a).

GRÁFICO 4.4 | Tasa de escolaridad promedio nacional y por área geográfica (2000-2010)



Fuente: UNICEF (2013b) a partir de bases de datos del Ministerio de Educación (MINED), la DIGESTYC y la CEPAL. Tabulaciones especiales de la EHPM

Desarrollo de capacidades en el primer ciclo de vida: un protagonismo desigual

La rápida mirada a la herencia que reciben niñas y niños al nacer indica que una importante parte de este grupo de población comienza sus primeros años enfrentando factores adversos para su desarrollo integral. ¿Hasta qué punto las condiciones que sufren desde su gestación hasta la adolescencia permiten subsanar estas barreras iniciales como reflejo de los esfuerzos de país por equiparar las oportunidades de niñas, niños y adolescentes?

Primera infancia

En El Salvador viven 942,635 niños y niñas en primera infancia, entre los 0 y 8 años, lo cual equivale al 42 % del total de menores de 18. Esta etapa demanda una serie de garantías mínimas que posibiliten el DIT en todas sus dimensiones, y eviten los costos individuales y sociales identificados.

A continuación se revisa la situación de la primera infancia en torno a las dimensiones del DIT, a la luz de la evidencia disponible.

Desarrollo físico

El desarrollo físico se expresa en su adecuada salud y nutrición. El país exhibe progresos importantes en cada uno de estos indicadores, aunque todavía está lejos de una situación ideal (ver cuadro 4.1).

La tasa de mortalidad infantil ha mostrado una disminución sustancial, entre 1998 y 2008, de 43 a 19 por mil, lo cual equivale a más del 50 %. Sin embargo, la mortalidad en menores de 5 años podría superarse con mayores esfuerzos por reducir la mortalidad neonatal que solo ha decrecido de 17 a 9 por mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad infantil (menores de 1 año) se ha reducido de 35 a 16 por mil.

Para prevenir la mortalidad infantil es relevante la disposición de y el acceso a servicios hospitalarios y a personal especializado para la

CUADRO 4.1 | Estadísticas relacionadas al desarrollo físico durante la primera infancia (1998-2008)

Indicador	1998	2008
Probabilidad de morir antes de 1 año	35 por mil nacidos vivos	16 por mil nacidos vivos
Probabilidad de morir antes de 5 años	43 por mil nacidos vivos	19 por mil nacidos vivos
Estar en situación de desnutrición antes de cumplir 5 años*	29 % de niñas y niños	19 % de niñas y niños
Oportunidad de ser vacunado	87 % de niñas y niños	89 % de niñas y niños
Porcentaje de menores de 5 años que reciben suplementos de vitamina A	24 % de niñas y niños	52 % de niñas y niños
Porcentaje de menores de 5 años que padecen anemia	19 % de niñas y niños	23 % de niñas y niños
Lactancia materna exclusiva (menores de 6 meses)	21 % de niñas y niños	31 % de niñas y niños

Nota: * Desnutrición crónica.

Fuente: UNICEF (2013a) basada en la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) (ADS, 1998 y 2008)

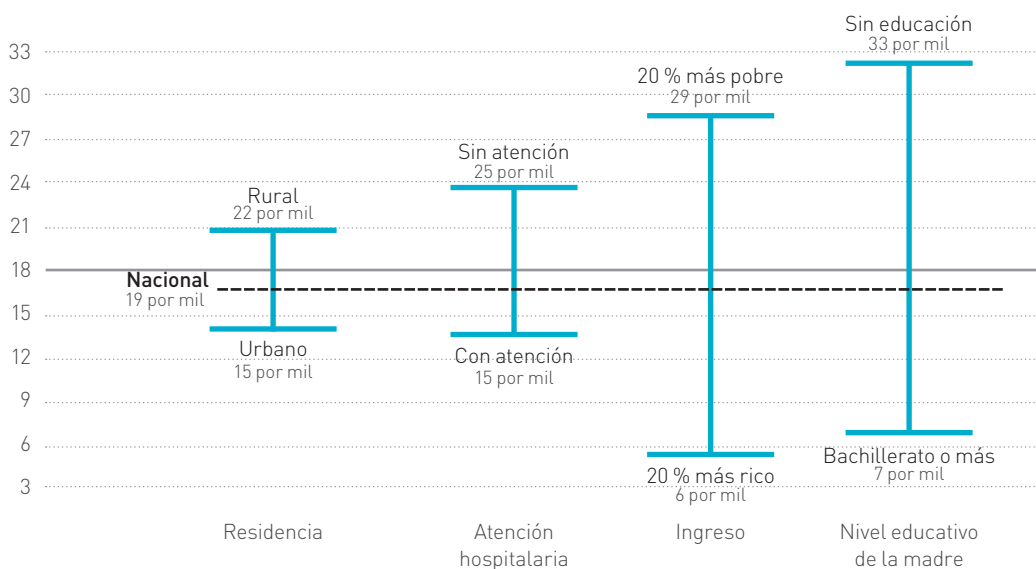
atención de partos, ya que una importante proporción de la población de mujeres rurales realiza esta tarea en su propio hogar, atendida por parteras y, en el mejor de los casos, por trabajadores comunitarios (promotoras o promotores de salud). Según la FESAL (ADS, 2009), a 2008, el 84 % de la población asistió a un centro hospitalario para atender nacimientos.

El acceso a atención hospitalaria es clave pues cuando la mujer no lo tuvo la tasa de mortalidad neonatal fue mayor: 12 por mil nacidos vivos versus 7 por mil cuando la mujer sí accedió al servicio. La tasa de mortalidad infantil (anual) entre mujeres que no accedieron a cuidado hospitalario se incrementó a 25 por mil, y la de las que sí accedieron se redujo a 13 por mil. Esto mismo sucedió con la mortalidad en menores de 5 años: para quienes no accedieron a atención, la tasa fue de 25 por mil y de 15 por mil cuando la mujer sí accedió.

Las inequidades profundas también se verifican al analizar otros escenarios en los que viven las niñas y los niños: la incidencia de la mortalidad infantil afecta desproporcionadamente a la niñez perteneciente a hogares del quintil más pobre de ingresos, a aquella donde la madre tiene un menor nivel educativo y a quienes viven en áreas rurales (ver gráfico 4.5). De nuevo, se observa cómo los esfuerzos en política pública en El Salvador son todavía muy limitados para proteger de manera crítica a quienes provienen de hogares más desaventajados en su origen socioeconómico y área de residencia.

En cuanto a la tasa de desnutrición infantil, es relevante analizar tres indicadores: la desnutrición global (bajo peso para la edad), la emaciación (bajo peso para la talla) y la desnutrición crónica (baja talla para la edad). En la actualidad el porcentaje de niñas, niños y adolescentes con desnutrición global es de 5.5 %, el de quienes pa-

GRÁFICO 4.5 | Mapa de inequidades en torno a la mortalidad infantil (2008)



Fuente: UNICEF (2013a) sobre la base de FESAL 2008 (ADS, 2009)

decen emaciación es el 1 % y el de desnutrición crónica es de 19 %. Estas cifras reflejan que casi un quinto de la población menor de 5 años no alcanza los estándares de talla estipulados para la edad cronológica. Por ejemplo, entre infantes de madres sin educación, la desnutrición global aumenta a 15.7 %, la emaciación a 2.6 % y la desnutrición crónica a 36.6 %. De nuevo, las brechas en el desarrollo de capacidades críticas para la niñez se incrementan a medida que se incorpora en el análisis las condiciones socioeconómicas del hogar. En consecuencia, debieran tomarse medidas prioritarias para su abordaje y reducción.

Las inmunizaciones constituyen uno de los servicios básicos para asegurar la sobrevivencia de la niñez en sus primeros años de vida. La tasa de cobertura del esquema completo de vacunación¹⁴ aumentó de 76 % en 1993 a 88.4 % en 2012 (Asociación Demográfica Salvadoreña [ADS], 1994; MINSAL, 2012). La FESAL (ADS, 2009) de 2008 permite complementar este dato, mostrando que en la práctica se ha logrado una cobertura sin brechas, ya que se encuentran muy pocas diferencias si se toma en cuenta el área de residencia —urbana (90.3 %) o rural (90.5 %)— o el sexo —masculino (90.7 %) o femenino (90.1 %)—, aunque una vez más las diferencias sustanciales se generan al comparar el nivel educativo de la madre.

Existen otros indicadores complementarios relevantes para asegurar el desarrollo físico, que muestran casi siempre una desmejora: el porcentaje de niñas y niños que padecen anemia aumentó de 19 % en 1998 a 23 % en 2008; la cobertura de acceso a suplementos de vitamina A —importantes para la niñez—, si bien baja, aumentó de 24 % a 52 % en el mismo periodo; y la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses —asociada tanto al desarrollo cognitivo como afectivo— subió a 31 %, y todavía es una deuda del país para con la primera infancia. En general, para los indicadores revisados, este diagnóstico es compartido por expertos en el tema.

Si bien el porcentaje que recibe lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses aumentó a 31 % en 2008, todavía es bastante bajo pues esta práctica se asocia tanto al desarrollo cognitivo como afectivo, por lo que en este aspecto el país enfrenta una deuda importante con sus niñas y niños.

Desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional en niñas y niños

El Salvador hipoteca en la actualidad a una proporción importante de su población en la primera infancia que no llegará a desarrollar su potencial cognitivo y lingüístico en las condiciones óptimas para el libre ejercicio de sus capacidades. Esta conclusión resulta tras analizar en conjunto las oportunidades que existen en el país para el desarrollo socioemocional y de las habilidades cognitivas y las lingüísticas de la niñez, fundamentales para fortalecer la capacidad de aprendizaje. Un punto clave de articulación de estas tres dimensiones se presenta en torno a la estimulación temprana, el cuidado y la educación inicial. Según la OECD (2009), el cuidado incorpora la supervisión de la salud y la seguridad de niñas y niños, la prevención de conflictos y violencia en edades tempranas, y el aseguramiento de descanso, alimentación y aseo adecuados.

No obstante, las condiciones de salud muestran grandes deficiencias. Según la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012), el 15.5 % de menores de 18 años padecieron alguna enfermedad o síntoma¹⁵ en el mes anterior a la encuesta. De ese porcentaje, solo el 64 % indicó que consultó a un médico para recibir atención, mientras 35.2 % dijo que no recibió ningún tipo de atención y el resto usó otros medios¹⁶. Estos porcentajes son alarmantes, pues sugieren un cuidado deficiente de la niñez salvadoreña, que la llevará luego a un menor desarrollo físico y psicológico, y, a su vez, a un detrimento de las oportunidades posibles a las que tendrá acceso en el futuro.

Por otro lado, la educación inicial y la estimulación temprana incorpora acciones orientadas al

aprendizaje activo y al desarrollo de estímulos que incidirán en el desarrollo cognitivo y lingüístico de la persona. Si bien las instituciones públicas o privadas pueden proporcionar esas alternativas de atención, también están estrechamente asociadas al cuidado y al fortalecimiento de relaciones de apego y emocionales en estos primeros años.

Al considerar lo expuesto sobre la dinámica de desestructuración familiar, es previsible pensar que el cuidado no está garantizado para todas las niñas y niños. En la información de la FESAL 2008 (ADS, 2009), se encuentran resultados interesantes en las respuestas de con quién se deja a la hija o al hijo cuando sale la madre. El 25 % de las personas consultadas dijo cuidar directamente a sus hijas e hijos; el 8 % mencionó dejarlos a cargo de los padres, con la empleada o en la guardería; el 57 % dijo encargarlos a otro adulto, sin especificar. Estas cifras abren un flanco incierto respecto de la idoneidad y capacidad que tienen cuidadores distintos a la madre, al padre y a la guardería para la estimulación temprana de la niña o el niño, y que reciba un cuidado pleno. Más preocupante es que un 10 % de menores en primera infancia se queden con un adolescente, otro niño, un vecino o sin nadie más.

En El Salvador, el 85 % de las personas mayores de 15 años en el hogar realizaron alguna actividad de estimulación temprana en niñas y niños. De este subtotal, el 60 % fueron actividades realizadas por la madre; el 9 %, por el padre; el 5 %, por ambos; y el 10 %, por otra persona. La mayor parte dijo haber realizado algún juego con la niña o el niño, seguido de sacarlo a pasear, cantarle canciones, ayudarlo a hacer dibujos, leerle o ver libros de dibujos y fotografías juntos, y en menor medida, contarle historias y cuentos. De esta manera, se evidencia que la niñez salvadoreña recibe muy pocas estimulaciones de nivel más complejo, ya que la mayoría de familiares propone actividades más lúdicas y sencillas.

De nuevo, el nivel educativo de la madre incide en una mayor frecuencia de realización de activida-

des de estimulación temprana, al igual que la zona de residencia y los niveles de ingreso de las familias.

Además, según la EHPM de 2012, solo el 2 % de la población de 0 a 3 años asistió a un centro de atención infantil (incluye prestadores del sector público y privado). De ahí se puede concluir que estos niños y niñas tienen muy pocas oportunidades de acceder a programas específicos y rigurosos de estimulación temprana, tanto por el lado formal (prestación de servicio) como por la vía familiar.

La cobertura neta de educación parvularia aumentó de 39 % en 2000 a 54 % en 2011, según el sitio web del MINED (<http://www.mined.gob.sv/>). Sin embargo, una parte importante de la población (46 %) en edad de asistir a la escuela (4 a 6 años) no lo está haciendo (<http://www.mined.gob.sv/>), con lo cual se puede aseverar que el Estado salvadoreño no hace los esfuerzos necesarios para sentar las bases para un adecuado desarrollo de capacidades, competencias, habilidades, conocimientos y formación en general de su población.

Al considerar los bajos niveles educativos, el hecho de que la gran mayoría de niñas y niños no reciba educación inicial y preescolar institucional constituye un factor a atender para que incrementen las oportunidades de recibir estímulos y aprendizajes de calidad durante la primera infancia.

Desarrollo de capacidades en la niñez

El periodo de la infancia, comprendido hasta los 11 años en este trabajo, concuerda con el primero y segundo ciclo de la educación básica, en los cuales se desarrollan de manera más completa las capacidades lectoras y numéricas. Sin embargo, como ya se dijo, una muy baja proporción de la niñez salvadoreña tiene acceso a una estimulación temprana que sienta las bases para su desarrollo posterior.

En la educación primaria es donde se presentan las tasas más altas de cobertura educativa —para 2011, la tasa neta fue de 93 % (<http://www.mined.gob.sv/>)—. Se podría pensar que en este

nivel la mayoría de infantes en edad escolar se encuentra en el grado correcto. Pero es importante preguntarse por la calidad educativa que reciben. Esto se puede evidenciar en los resultados de la Prueba de Evaluación de Logros de Aprendizaje en Educación Básica (PAESITA), que se toma en una muestra de estudiantes de tercero, sexto y noveno grado, en Lenguaje y Matemática.

Desde el inicio de la aplicación de la PAESITA, no ha existido un avance sustancial en los aprendizajes de las niñas y niños salvadoreños. El promedio general para el tercer grado se ha mantenido en 5.6 en una escala de 10, para sexto grado ha sido de 4.8 y para noveno grado, 5.1. En primer lugar, el sistema educativo califica como regular una nota que ronda el promedio de 5. No llega a las escalas de “bueno”, “muy bueno” y mucho menos “excelente”. En segundo lugar, el promedio se ha mantenido más o menos igual en los últimos 10 años. Indica que no ha habido mejoras a lo largo del tiempo, lo cual es aún más alarmante cuando se sabe que el promedio nacional de escolaridad de personas de 10 años de edad o más es de 6.1 años, conforme a información del MINED* para el periodo 2008-2012.

Las pruebas del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMMS, por sus siglas en inglés) en 2007 corroboraron el estancamiento: los resultados para El Salvador fueron desalentadores. En particular en el TIMMS, en la prueba de Matemática de cuarto grado, se ubicó en la posición 32 de 35 países, y en la de octavo, en la 45 de 48. Para Ciencias de cuarto grado, obtuvo la posición 30 de 36, y en la de octavo, la posición 45 de 48.

Tanto los resultados nacionales como internacionales muestran que la niñez salvadoreña, a pesar de estar en la escuela, aprende poco. Es grave, pues el rendimiento académico y el conocimiento se encuentran relacionados con el grado de desarrollo de los países y las sociedades (ver capítulo 5).

Desde esa arista se afirma que la apuesta por la niñez es poca o mediocre. La sociedad salvadoreña se conforma con la obtención de cierto grado académico, aunque este no diga nada de la calidad de conocimiento adquirido. Esta deficiencia incide, a la postre, en la inserción laboral y, aún más, en la capacidad productiva del país, pero no solo en la esfera económica sino también en la esfera social, en las relaciones que establecen las personas en los diferentes espacios de socialización, en la familia, en la escuela, en la comunidad y en las posibilidades para criar a hijas e hijos con un horizonte y un proyecto más amplio de vida.

Desarrollo de capacidades en la adolescencia salvadoreña

La niñez salvadoreña se encuentra desprotegida, condición que se mantiene así en la adolescencia —entre los 12 y 18 años— hasta llegar a la adultez. Durante la adolescencia, la esfera de las amistades cobra mayor relevancia en la vida de niñas y niños, y el ámbito de los grupos se vuelve más fuerte en esta edad más que en ninguna. Estas relaciones pueden devenir del mundo escolar, de la comunidad o barrio donde residen o de las relaciones establecidas por sus padres. Al mismo tiempo, es un momento clave para forjar habilidades socioculturales y adquirir competencias claves en el sistema educativo que les permitirán seguir expandiendo sus capacidades, transitar al mundo laboral y proyectar sus sueños en la adultez, así como definir sus proyectos de vida futura.

Sin embargo, la poca evidencia disponible muestra un escenario complejo para la adolescencia en el país. Por una parte, su acceso a la escuela se ve severamente amenazado por los déficits de cobertura, las altas tasas de deserción —en particular en séptimo grado del tercer ciclo y en cuarto año de bachillerato— y la baja matrícula evidenciada en tercer ciclo y educación media

—la matrícula neta en bachillerato llegó tan solo a 35.4 % en 2011 (<http://www.mined.gob.sv/>)—.

En 2012, según la EHPM, solo el 26 % de adolescentes de las áreas rurales se encontraba cursando el bachillerato, porcentaje que subía a 44.4 % en zonas urbanas, reflejando una marcada desigualdad¹⁷. Estas tendencias muestran que el sistema educativo es incapaz de revertir las complejas dinámicas de inequidad que se verifican para la niñez y la adolescencia que proviene de distintos entornos, niveles de ingreso y ambientes educativos. Para erradicar este problema se requiere movilizar estrategias mucho más intensivas desde la primera infancia y en adelante.

Sin una política para la formación de capacidades para el empleo y la exitosa incorporación al primer empleo (ver capítulo 6) y en un entorno marcado con fuerza por la violencia (ver capítulo 8) —en especial, en las áreas más pobres y vulnerables—, las posibilidades de acceder a una cultura de formación de capacidades y habilidades de socialización y para el trabajo se ven constreñidas de modo severo. Las personas consultadas lo señalaron y expresaron la imposibilidad de darles a sus hijas e hijos más que lo estrictamente necesario. Una de ellas dijo:

Sí, porque a todos nos hace falta porque, como padres, si a un hijo le dejan una tarea, no hombre, si ahora los bichos solo de computadoras hablan. ¿De dónde vamos a sacar nosotros para computadoras? O sea, las preocupaciones son mutuas pues, a todos creo yo (nos preocupa), pero a ninguno nos alcanza para más (PNUD, 2012a).

Esta ausencia de capacidades se refleja en la realidad salvadoreña, pues el 62.4 % de los consultados dijo no haber podido obtener un empleo por falta de educación. Además, la edad en que una persona comienza a trabajar muestra una amplia variabilidad, pues el valor más pequeño que re-

porta la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013) es de 6 años, mientras que el más grande, de 35. En promedio, la gente encuestada dijo haber comenzado a trabajar a los 17. Sin embargo, solo el 38.3 % de quienes laboran y estudiaron al menos el bachillerato dicen utilizar la educación en sus trabajos. Esta información muestra tanto la dificultad de una inserción exitosa en el mercado laboral, como las disparidades que existen entre este y el sistema educativo.

Riesgos en el primer ciclo de vida y su impacto en la formación y la acumulación de capacidades

La formación de capacidades se ve afectada por la debilidad de los mecanismos de desarrollo social en operación, pero también por los riesgos que afectan a la niñez y la adolescencia, con potencial desestabilizador para su bienestar, frustrando el acceso a mecanismos claves para formar capacidades, o interrumpiendo su expansión.

Por ejemplo, las tendencias migratorias de la población (ver capítulo 7) profundizan y retroalimentan la propensión ya existente de desestructuración familiar y exponen a la infancia a crecer en condiciones de mayor vulnerabilidad a la pobreza y a ver sus derechos amenazados en los diversos territorios del país. También la falta de educación impide la movilidad y la apertura de opciones, y el débil entorno educativo de los padres en el hogar permite vaticinar un complejo escenario para la primera infancia que, en su gran mayoría, carece de acceso a instituciones de educación inicial y preescolar de calidad, de acuerdo con la revisión de la evidencia comparada.

Un reflejo interesante de los efectos de la vulnerabilidad en la que crecen las niñas y los niños es el análisis de la pobreza monetaria. En El Salvador, la incidencia de la pobreza monetaria de menores de 18 años se encuentra por sobre el pro-

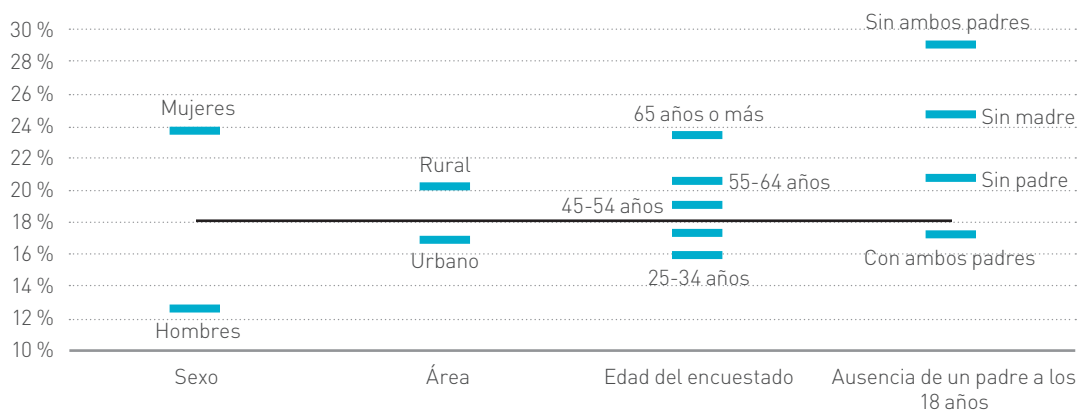
medio de la población nacional (UNICEF, 2013a). Se observa además una tendencia creciente en la pobreza experimentada por la niñez y la adolescencia entre 2004 y 2011, para recién observarse una disminución en 2012, aunque siempre con una incidencia mayor que la del promedio en la población del país (UNICEF, 2013a). Una rápida mirada a su comportamiento segmentando por subgrupos de la población de niñas, niños y adolescentes muestra su altísima incidencia en menores de 12 años. Mientras la pobreza nacional es de un aproximado de 41 %, la niñez padece un 52 %, más de 10 puntos porcentuales por sobre el promedio para la población total del país.

La disponibilidad de ingresos por debajo de la línea de la pobreza monetaria es reflejo del menor acceso a una serie de recursos críticos para el desarrollo de capacidades y la mayor exposición a riesgos como el abandono temprano de la escuela para ejercer labores de trabajo infantil o exponerse a una serie de vulnerabilidades. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 9.1 % de la juventud menor de 18 años es-

taba en situación de trabajo infantil (ILO, 2013)¹⁸. Si bien el ingreso generado por ellas y ellos puede significar que quienes lo ejercen no se encuentran en situación de pobreza monetaria, el riesgo asociado para la formación de capacidades es alto, en cuanto se trata de niñez con una mayor probabilidad de un abandono temprano de sus estudios.

En 2012, según datos de la EHPM, el 62.2 % de la niñez ocupada estudiaba y trabajaba, lo cual presenta desafíos para el sistema educativo que debe estar preparado para atender a población con esas características. Si bien el trabajo infantil es mayor entre niños (12.8 %) que niñas (5.2 %), la presión sobre la disponibilidad de tiempo de ellas es también relevante, considerando que el 20.4 % de niñas entre 10 y 19 años participa en labores de cuidado de menores en el país (frente al 6.8 % de los niños), de acuerdo con la *Encuesta de Uso de Tiempo 2010* (MINEC y DIGESTYC, 2010). La tensión entre la presión por recursos y tiempo de la niñez para el desarrollo pleno de sus capacidades es un aspecto complejo a considerar como parte de la estructura de riesgos que enfrentan niñas y niños en el país.

GRÁFICO 4.6 | Porcentaje de encuestados que declaran haber tenido hijos antes de los 18 años (2013)



Fuente: PNUD y ESEN (2013)

Uno de los riesgos puntuales que la juventud salvadoreña enfrenta durante su adolescencia es la falta de orientación sobre el establecimiento de relaciones de pareja y, mucho más, de relaciones sexuales. Datos de la EHPM de 2012 indican que el 5 % de adolescentes entre 12 y 18 años se encuentran acompañados, casados o separados. Por otro lado, el 23.5 % de los partos registrados en hospitales del sistema público ha sido de jóvenes, con el agravante de un aumento de la mortalidad materna en este grupo poblacional (11 % ocurrió en adolescentes) (MINSAL, 2012). En El Salvador, así como en el resto de América Latina, las mujeres con una maternidad temprana tienen un alto riesgo de desertar de la escuela y de ser pobres en su edad adulta (CEPAL y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2012). Esta dinámica configura una trampa que termina reforzando la reproducción intergeneracional de la pobreza.

CONCLUSIÓN

De lo revisado hasta aquí, es posible considerar que El Salvador es una sociedad con fuertes barreras para el desarrollo de capacidades y donde las políticas incorporadas, expresadas en los indicadores reseñados, no han logrado revertir de manera sustantiva las inequidades que se expresan desde la gestación de niñas y niños hasta su adolescencia, ni brindan oportunidades sólidas para el desarrollo de capacidades de una porción importante de la infancia en el país. Más aún, los servicios existentes están lejos de salvar las brechas y los riesgos heredados del entorno familiar y los que se presentan como producto de eventos críticos y a lo largo del ciclo de vida.

En estas dinámicas, se juegan las oportunidades de desarrollo futuro del país, frente a las cuales se requiere diseñar respuestas efectivas y movilizadoras. Es necesaria una nueva visión de la sociedad y de la política pública que asuma la

corrección de las desigualdades vinculadas a condiciones en el origen de las personas, si en realidad se pretende generar bienestar.

NOTAS

* Datos estadísticos facilitados por la institución al PNUD para este Informe.

1. Esta probabilidad se calculó a partir de un modelo de transferencia de bajos ingresos entre la infancia y la adultez. Los datos provienen de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013).
2. Variables significativas para modelo de transferencia de bajos ingresos.
3. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013). Se utilizó un modelo de regresión lineal con los años de estudio aprobados como variable dependiente.
4. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013). Se utilizó un modelo de regresión lineal con los años de estudio aprobados como variable dependiente.
5. Elaboración propia con datos de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012), utilizando distintas variables del modelo de Mincer. La estimación se hace en función del salario por hora.
6. Ver anexo metodológico para obtener mayor detalle sobre estas realidades.
7. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013). Se estimó con un modelo de regresión logística con la condición de pobreza como variable dicotómica dependiente.
8. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013).
9. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y

- ESEN, 2013). Estimación de un modelo de regresión lineal con la variable “años de estudio aprobados” como dependiente.
10. Se han tomado como referencia las estimaciones de la EHPM de 2012. Se ha establecido según el estado civil del jefe del hogar que estaba integrado por padre y madre, si el jefe se reporta casado (35.3 %) o acompañado (24.9 %).
 11. Siguiendo la forma de estimación por jefe de hogar, en esta categoría se incluye a los jefes que se reportan: separados (19.2 %), viudos (11.8 %), divorciados (1.4 %), solteros (6.8 %).
 12. Elaboración propia con datos de la *Encuesta de movilidad social de El Salvador* (PNUD y ESEN, 2013).
 13. Conclusiones extraídas de los resultados de la consulta de Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador y Miradas (PNUD, 2012a y PNUD, 2012b).
 14. Este incluye los cuatro esquemas básicos en conjunto: BCG (bacilo de Calmette y Guerin) antituberculosa, DPT (difteria, tétano y tos ferina)/pentavalente, antipolio, antisarampión (SPR), según FESAL 2008 (ADS, 2009).
 15. Incluye dolor de cabeza, problemas estomacales, mareos, fiebre o vómito.
 16. Aproximadamente el 1 % disperso entre familiares, farmacéuticos, promotores de salud y enfermeros particulares.
 17. Son adolescentes que tienen la edad correcta para el nivel educativo correspondiente.
 18. Incluye a menores de 14 años que trabajan, y a adolescentes entre 14 y 17 años que trabajan en jornadas extensas u ocupaciones peligrosas.

CAPÍTULO 5

La educación salvadoreña frente al desafío de la **escuela pública de calidad**

El Salvador no ha conseguido construir una escuela pública de calidad que proporcione las bases para que las personas sean agentes de su propio desarrollo, se formen en valores constructivos y adquieran la información y las habilidades que amplíen sus opciones de vida. Este capítulo revela que la mayoría de la población salvadoreña carece de la formación y las destrezas para insertarse con éxito en los mercados laborales y empujar al país hacia mejores niveles de desarrollo humano. Este es el resultado de un sistema educativo que se creó en el siglo XVIII y cuyas deficiencias persisten más de 200 años después.

La escuela es un pilar del sistema de bienestar de una sociedad. Ahí es donde descansan las expectativas de movilidad social y desarrollo humano, sobre todo para quienes provienen de hogares en situación de pobreza. Pero la escuela salvadoreña, tal y como se conoce ahora, sigue más bien reproduciendo ese círculo según el cual el origen social de las personas, su cuna, determina su futuro de manera fatal. En El Salvador, quien nace pobre encontrará numerosos obstáculos que se interpondrán en su búsqueda de la mejora de sus

condiciones de vida, y ese progreso suele ocurrir solo de manera excepcional. Así es como ocurre a pesar de que pocos dudan de la importancia que tiene la educación.

Con la educación se inicia un proceso de estructuración del pensamiento y de la imaginación creadora; las personas despliegan formas más complejas de expresión personal y de comunicación verbal y gráfica, favoreciendo el desarrollo sensomotriz, lúdico, estético, deportivo y artístico, el crecimiento socioafectivo y los valores éticos. Pero no solo eso: a través del sistema educativo se crean las bases de la unidad social por medio de la enseñanza de la educación ciudadana y cívica. La carencia de esta formación en un grupo debilita la conciencia de una identidad nacional, con consecuencias para los sistemas democráticos (Bernstein, 1996).

Para emprender la transformación del proceso educativo del país hace falta evolucionar a la concepción de la escuela pública como cuna de la cohesión social y de la conciencia de un “nosotros”.

El primer ciclo de vida (infancia y adolescencia) es el periodo fundamental para invertir en el

desarrollo de capacidades y en la formación de los valores que ayudan a crear un clima de cohesión social (CEPAL, 2011) que, a su vez, sirva de base para edificar un país de oportunidades para toda la población.

Por tanto, es obvio que la educación formal no puede considerarse un factor de transformación que actúa en el vacío (Bourdieu y Passeron, 1970). Al contrario, funciona inmersa en una realidad social que complejiza su accionar como potenciadora de oportunidades, interactuando con la familia y el mercado laboral en particular. Antes de llegar a la escuela, a los 5 o 6 años de edad promedio, las niñas y los niños han acumulado una historia que es decisiva para el desarrollo de sus capacidades en el sistema educativo y para, más adelante, transformarlas en oportunidades de desarrollo personal y profesional.

La escuela no puede darlo todo. No puede reemplazar a la familia en su rol formador primordial, ni tampoco a cada persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque del desarrollo humano debe, al menos ser, un espacio de formación de la humanidad de cada cual, capaz de proporcionar oportunidades de forma equitativa (Nussbaum, 2011).

Las nuevas políticas educativas deben construirse sobre la base de las experiencias vividas, positivas y negativas, respondiendo a la pregunta: ¿qué se debe hacer para contar con un sistema educativo eficiente, equitativo y de calidad ante los desafíos del siglo XXI?

Esta pregunta abarca cuatro cuestiones específicas que sirven como hilo conductor de este capítulo: (a) ¿busca el sistema educativo salvadoreño ser el espacio de construcción de cohesión social?, (b) ¿ofrece calidad el sistema desde el docente como eslabón clave?, (c) ¿es un sistema equitativo en oportunidades clave como el acceso y la permanencia?, (d) ¿cumple la educación con el rol de ser la forma de alcanzar una mejor posición en la sociedad?

EDUCACIÓN: EN BUSCA DE UN SENTIDO DE “NOSOTROS”

Desde sus orígenes, los sistemas educativos han cumplido una conocida función diferenciadora. La distribución de los saberes nunca fue homogénea para los diversos grupos de la sociedad. El Salvador no es una excepción. La educación ha funcionado como una certificación de su condición de pobreza para los sectores desaventajados, y provee credenciales adecuadas a los no pobres. Es necesario conocer algunos elementos clave de su evolución para entender cómo se crearon las brechas de acceso a una educación potenciadora de oportunidades. El elemento que salta a la vista es que desde su nacimiento el sistema educativo salvadoreño no estuvo al servicio de la formación de la conciencia de un “nosotros”.

La construcción de un sistema educativo sin filosofía de cohesión

La evidencia histórica indica que el sistema educativo ha contribuido —desde el siglo XVIII hasta inicios del XXI— a reproducir los patrones de desigualdad social, de género y de territorialidad instalados en la sociedad.

El primer sistema educativo creado por las autoridades españolas en el siglo XVIII tuvo características que persistieron durante el siglo XIX. En primera instancia, se trató de un sistema pequeño. En 1807 un informe de Antonio Gutiérrez y Ulloa mostró que la Intendencia de San Salvador tenía solo 88 maestros, cantidad muy limitada para la cobertura de una población de 165,278 personas que correspondía a esa administración.

La educación que recibía la gente de las colonias en América dependía de la posición social. Indígenas y mujeres fueron los grupos menos privilegiados. Inclusive algunas de las esposas de los miembros de la élite que dirigieron el movimiento

de independencia eran analfabetas (Lindo-Fuentes, 2008). La mayor parte de los beneficiarios fueron los hijos de los funcionarios estatales y de vecinos acomodados de las ciudades. La educación estaba dirigida a una élite reducida a aquellos que en la estructura colonial llegarían eventualmente a puestos de poder y autoridad, y que necesitarían de alguna preparación. La educación superior estuvo reservada para muy pocos que debían viajar hasta Guatemala para continuar sus estudios (Real Provisión Relativa al Funcionamiento de Escuela en la Provincia de Sonsonate y sus Pueblos y el Salario de los Maestros, s/f). El esquema prevaleció después de la Independencia centroamericana en 1821.

Estas brechas dejan claro que el Estado no perseguía la construcción de una ciudadanía común o de rasgos identitarios cohesionadores, sino más bien la formación de la élite ciudadana que eventualmente guiaría a la nación desde sus dos instituciones más importantes en la época: la Iglesia y el Gobierno.

Los patrones que se establecieron a finales del periodo colonial cambiaron con mucha lentitud durante el siglo XIX. A finales de ese lapso, Francisco Galindo resumió el propósito de la educación de la manera siguiente: "Educar es crear hombres de bien, buenos esposos, buenos padres de familia y buenos ciudadanos" (Galindo, 1904). La agenda consistía en cimentar una concepción de la ciudadanía que mantenía una diferencia de oportunidades entre hombres y mujeres.

En esta línea, se avanzó poco a poco en términos de igualdad. La recopilación de leyes de 1875 indica que la instrucción primaria era "gratuita y obligatoria y comprende a los individuos de ambos sexos" (Ulloa, 1879). Pero la obligatoriedad no era muy firme. Estaban exentos de asistir a la escuela los niños que residían a más de dos kilómetros del establecimiento, o que tenían que transitar por "pasos peligrosos". Un gran porcentaje de población era excluido en zonas rurales, diferencia territorial que persiste hasta ahora.

El envío de niñas a la escuela era "potestativa de los padres o guardadores, y en ningún caso serán estos compelidos a enviarlas a las escuelas públicas". Una vez en la escuela el currículo incluía la "enseñanza de obras de aguja, economía doméstica y otros ejercicios que convengan posteriormente a la mujer" (Ulloa, 1879). La brecha entre lo que determina la ley y lo que sucede en la realidad es una constante hasta hoy en día en la realidad educativa del país.

Hasta 1885 la educación secundaria estuvo vinculada directamente a la idea de preparación para estudios universitarios. Tanto el currículo como la regulación de la educación secundaria y superior estaban a cargo de la Junta de Instrucción Pública. El mismo propósito de la educación secundaria limitaba el número de estudiantes matriculados. Desde temprano, la educación en este nivel quedó en manos principalmente de organizaciones privadas que daban acceso a los jóvenes con mayores recursos económicos, marginando a las mayorías (Ayala, 1930).

Es fácil observar que desde su nacimiento en la época colonial hasta el final del siglo XIX se instalaron en el sistema educativo mecanismos que profundizaron las diferencias existentes en la sociedad de la época. Inclusive, entrado el siglo XX los éxitos del sistema educativo seguían siendo exiguos, a pesar de que se estableció oficialmente un sistema centralizado con asignaciones presupuestarias, ordenamiento legal y un cuerpo docente (Escamilla, 1981).

El análisis de las cifras del *Censo de población* (1950) permite obtener algunas conclusiones sobre la evolución del sistema educativo en la primera mitad del siglo XX (ver cuadro 5.1). En primer lugar, los beneficios de la educación llegaron antes a las zonas urbanas donde los niveles de alfabetismo siempre fueron mucho más altos. Los hombres urbanos nacidos entre 1886 y 1895 tenían una tasa de alfabetismo de más de 60 %. En segundo lugar, la desigualdad entre las zonas

CUADRO 5.1 | Tasas de alfabetismo por grupo de edad (1950)

Edad	Año de nacimiento	Hombres urbanos	Hombres rurales	Mujeres urbanas	Mujeres rurales
10-14	1936-1940	70	27.6	69.4	29.2
15-19	1931-1935	73.9	25.9	68.3	25.8
20-24	1926-1930	75.6	28	64.5	21.9
25-34	1916-1925	74	27.3	59.9	17.7
35-44	1906-1915	70.1	26.3	52.1	13.8
45-54	1896-1905	67.5	26.3	48.2	12.2
55-64	1886-1895	63.9	25.6	46.4	11.2

Fuente: Elaboración propia con base en el *Censo de población* (1950)

urbanas y rurales disminuyó de manera muy paulatina. Finalmente, en 1950, la brecha de escolaridad entre hombres y mujeres nacidos entre 1936 y 1940 estaba casi cerrada.

A mediados de 1960, se tomó la decisión —crítica para el sistema educativo— de orientar la política para apoyar el crecimiento industrial del país: la educación al servicio de la economía. Esto supuso una serie de apuestas. En primer lugar, se dio un nuevo énfasis al tercer ciclo y a la enseñanza en secundaria que se impartía casi en su totalidad en las zonas urbanas. Con esta decisión, la brecha urbano-rural siguió profundizándose.

Los principales esfuerzos de esta reforma se concentraron en los grados séptimo, octavo y noveno. Se implementaron clases por un canal de televisión educativa para esos niveles. El otro aspecto innovador fueron los bachilleratos diversificados (comercial, académico, industrial, en hostelería y turismo, en navegación y pesca, y en artes) de un nivel todavía más alto. Esto implicó una transformación en el perfil de ciudadano que se formaba en escuelas, que era —para la mayoría— el de un técnico. Esta lógica es la que permaneció en la educación salvadoreña hasta el siguiente cambio estructural: el conflicto armado.

Los 80: secuelas del conflicto armado en el sistema educativo

Las brechas y divisiones de la sociedad derivaron, entre 1980 y 1992, en un conflicto armado. El sistema educativo y su potencial de desarrollo social fue uno de los grandes perdedores de este episodio histórico. Como lo señala Cuéllar-Marchelli (2003), la guerra produjo una drástica reducción de los recursos económicos destinados a los servicios sociales, de los cuales la educación pública formaba parte.

La caída del gasto público en educación visibilizó esa reducción: del 25 % de la asignación pública total en 1980 al 13.8 % en 1992) que, traducida en porcentaje del producto interno bruto (PIB), significó una disminución del 3.7 % al 1.9 % en ese periodo. Los impactos más fuertes de los recortes se sintieron en la educación primaria donde para 1992 alrededor de un 25 % (cerca de medio millón) de las niñas y los niños en edad escolar estaban fuera del sistema educativo. Además cerca del 68 % de la población infantil carecía de acceso a educación preescolar y se esperaba que solo un tercio terminara sus estudios de primaria, y la tasa bruta de matrícula en secundaria era de solo el 27 %.

Esta crisis fue aún más dramática para el sector rural, donde cerca del 40 % de la población no alcanzaba siquiera un año de escolaridad. Solo un 14 % había completado 6 años o más, y menos del 1 % concluyó sus estudios secundarios (Deweese, Evans, King y Shiefelbein, 1994). Otros problemas acuciantes fueron la falta de fuentes de financiamiento para implementar los cambios necesarios y la ausencia de incentivos para convencer al profesorado, antiguo y nuevo, de trabajar en los pueblos y áreas rurales más aisladas del país.

Los 90: una reforma consensuada pero que no se profundiza

La posguerra en El Salvador (años 90) dio lugar a un proceso de reforma que nació como respuesta concreta a esa realidad y que privilegió como estrategias clave: (a) la modernización institucional del MINED, con la finalidad de hacer más eficiente su gestión; (b) la descentralización de la gestión de las escuelas en el área rural con la participación de las comunidades, con el propósito de ampliar la cobertura en primaria mediante el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO); y (c) la privatización del sistema de formación docente y la contratación de organizaciones sin fines de lucro —como el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA)— para la educación técnica vocacional (Cuéllar-Marchelli, 2003).

La Reforma Educativa en Marcha para el periodo 1995-2005 fue concebida como una apuesta para volver el sistema educativo salvadoreño más eficiente, equitativo y de calidad, e incluyó muchos cambios: la renovación del marco jurídico del sector (Ley de Educación Superior, en 1995; Ley General de Educación, en 1996; y Ley de la Carrera Docente, en 1996) y la implementación en 2001 del Sistema Nacional de Evaluación de los

Aprendizajes (SINEA), además de una serie de iniciativas encaminadas a subir la calidad mediante la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, la mejora de los salarios y la ampliación de la oferta de los programas de formación inicial y continua, entre otras.

La reforma representó un paso significativo para el proceso de democratización que buscaba superar las deplorables condiciones en que habían dejado al sistema educativo los más de 10 años de conflicto armado. La educación pasó a ser una política de nación, visión fundamental para construir un país pacífico, democrático, competitivo sin pobreza ni marginación sociocultural. Los ejes de ese nuevo modelo fueron: (a) ampliación de la cobertura, (b) mejora de la calidad, (c) modernización institucional y (d) formación de valores (MINED, 1999). En la práctica, sin embargo, los énfasis fueron cobertura y modernización institucional. En el tintero quedaron los temas clave de calidad y valores, omisión que ahora pasa la cuenta a la sociedad.

Un sistema educativo público que no es opción de todos y todas

Según la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012), 9 de cada 10 habitantes ven en el sistema educativo público la opción para formarse y ampliar sus oportunidades. Sin embargo, como lo reflejan las conversaciones sostenidas en el marco de este informe (PNUD, 2012a, 2012b; Sistema de Naciones Unidas [SNU], 2013), las personas que fueron educadas en la escuela pública saben bien que para mejorar su condición socioeconómica deberán proveer a sus hijos de una educación en una institución privada. De parte de la población, existe una clara conciencia de las diferencias en la calidad educativa entre ambos formatos y resienten la marginación en calidad que significa asistir a los establecimientos del sistema público:

Creo que debería ser parejo, que no importara si pagamos o no pagamos para que nuestra educación sea buena, yo creo que todos deberíamos de tener una buena educación y que no solo porque (unos son) de tal colegio tienen una buena educación y nosotros en otro lugar no (PNUD, 2012b).

Están en lo correcto. A juzgar por los resultados en las pruebas nacionales administradas por el MINED, las escuelas públicas obtienen, por lo general, resultados más bajos que los centros privados de enseñanza (<http://www.mined.gob.sv/>). Entre los centros privados, los colegios religiosos y bilingües obtienen los mejores resultados; por sus altos costos, la mayor parte de esas escuelas está reservada para una minoría.

El Salvador transformará su sistema educativo solo si cambia la concepción vigente de que la escuela pública es una opción de segunda categoría.

Los países del primer mundo apuestan a educar a toda la sociedad con la misma calidad, mediante la formación equitativa de sus miembros y velando por diluir las brechas de origen para garantizar la eficiencia del mecanismo educativo (CEPAL, 2008). Tal es el caso de Singapur, que ha realizado el ejercicio de definir las capacidades comunes en las que se quiere formar a la ciudadanía, llevándolo a la práctica más allá de los intereses político-ideológicos de los partidos en el poder (ver recuadro 5.1).

En El Salvador faltan acuerdos de este tipo. Aun cuando la Constitución de 1983 y la Ley General de Educación de 1996 aluden a los objetivos de la educación, la política pública en esta área cambia con cada gobierno. Esto evita que se vean los frutos de los diferentes planes cuyos fines se traslapan y sus resultados se vuelven invisibles. En el país, al igual que en muchos otros de Latinoamérica, en medio de un historial de reformas y planes educativos, poco se puede decir del horizonte de la educación más allá de lo que se plasma en los planes de gobierno de cada periodo (Reimers, 2002).

LA CALIDAD DE LA DOCENCIA: LA POLÍTICA AUSENTE

La calidad docente está en el centro del éxito de un sistema educativo (OECD, 2009). Por encima de la infraestructura, de la tecnología y del número de estudiantes por aula, un buen docente es quien puede garantizar el éxito de un proceso de aprendizaje, al igual que uno malo puede asegurar su fracaso. Mucha gente en el país (PNUD, 2012a, 2012b; SNU, 2013) considera que las profesoras y los profesores son el corazón de la enseñanza, y en El Salvador este corazón late con poca fuerza.

Otra variable relevante es la conducción del centro educativo, que por lo general una persona docente realiza. Esta maestra o este maestro debería contar con formación específica para liderar a sus pares y organizar la dinámica escolar con sus particularidades. Pero en la realidad del país la formación inicial de docentes, al igual que la capacitación durante su carrera, los mecanismos de promoción a cargos administrativos y los incentivos económicos y sociales alrededor de la profesión no garantizan la excelencia, lo que en gran medida explica la calidad del sistema.

Un problema con raíces históricas

Hasta inicios del siglo pasado, el profesorado nacional se formó de manera empírica. La docencia era tarea de personas con casi ninguna formación pedagógica, que muchas veces no alcanzaban ni 4 años de primaria (Vaillant y Rossel, 2006). Su profesionalización fue posible hasta principios del siglo XX, gracias al establecimiento de escuelas normales con la asesoría de pedagogos extranjeros. La creciente importancia del profesorado, reflejada en la cantidad de docentes entre el personal de gobierno (713 en la Ley de Presupuesto de 1902) y su distribución geográfica, los volvía candidatos naturales a prácticas clientelistas de parte de los grupos políticos.

RECUADRO 5.1 | La importancia de la misión de un sistema educativo

Las consultas realizadas por el PNUD (2012b) permiten darse cuenta de que buena parte del profesorado del sistema educativo salvadoreño se siente responsable de guiar moralmente a al alumnado, de contribuir a la formación de su personalidad y ciudadanía. Les preocupa que sus estudiantes no tengan claridad de qué harán en el futuro y cuál será su rol en la vida, y maestras y maestros no se sienten listos para darles opciones reales.

La siguiente cita de una persona participante de un grupo focal para este Informe resume muy bien ese sentir:

Yo les digo a los muchachos: “¿Ustedes qué quieren ser?” Y qué me dicen... 6 de 36 me responden, el resto no sabe. Y uno piensa, qué les digo, si ni siquiera les puedo decir que ser maestro es el futuro. Si no les puedo decir que tienen que trabajar porque sería mentira, si ni hay trabajo (PNUD, 2012b).

El profesorado anhela más intervención de parte del MINED para guiar al estudiantado que está tratando de formar, más allá de los conocimientos que le transfiere. Sin embargo, no cree que en el país se haya realizado la reflexión que permita definir el tipo de ciudadanas y ciudadanos que se quiere formar.

Varios países llevan ventaja sobre El Salvador en la definición del rol de la educación como espacio de construcción de una ciudadanía. El Reporte de Competitividad Global de McKinsey (Barber y Mourshed, 2007) consideró al sistema de Singapur como el primero en el mundo: sus estudiantes obtienen casi siempre los mejores resultados en Ciencias y Matemática en las pruebas internacionales. Muchos factores (culturales, socioeconómicos, políticos, históricos) explican el éxito educativo de esta pequeña isla, pero una de las lecciones más significativas a considerar es la clara visión que tienen de los objetivos que su sistema educativo debe cumplir y de la coherencia entre estos y la política educativa.

El Gobierno de Singapur decidió definir esta visión por primera vez en 1997, tratando de identificar las cualidades que cada ciudadana y ciudadano de ese país debe poseer al terminar su educación formal, e intentando establecer objetivos comunes que guíen a sus docentes, dirijan sus políticas educativas y les permitan conocer el desempeño de su sistema educativo.

Estos objetivos van más allá de los resultados escolares; se enfocan también en los atributos del tipo de ciudadanía que se desea formar para contribuir al desarrollo del país. Una persona educada en Singapur debe ser: (a) alguien con la confianza personal que le provea un fuerte sentido del bien y el mal, y que le permita adaptarse y ser tenaz frente a la adversidad, conocerse a sí mismo, discernir con juicio, pensar críticamente y comunicarse de manera efectiva; (b) una persona con la capacidad de dirigir sus aprendizajes, que se responsabilice de lo que aprende, que cuestione, reflexione y persevere en su búsqueda por aprender; (c) un participante activo que trabaje eficazmente en equipos, que tome la iniciativa, asuma riesgos calculados, sea innovador y busque la excelencia; y (d) un ciudadano preocupado por su país, con una fuerte conciencia cívica, bien informado y activo en la mejora de las condiciones de vida de las personas de su entorno.

Se trata de un sistema educativo al servicio de la formación de un ser humano integral, al que se le dan las capacidades para salir adelante y luego utilizarlas en favor de un mejor país.

Fuente: Ministry of Education, Government of Singapore (2009); PNUD (2012a, 2012b); SNU (2013b)

Como parte de la oleada de organizaciones laborales de principios del siglo XX, los primeros docentes profesionales consideraron necesario organizarse para defender sus intereses y fomentar su reconocimiento. En el Primer Congreso Pedagógico Nacional organizado por el Comité Pro Día del Maestro, fundado en 1928, quienes asistieron escucharon ponencias que sostenían: "El Estado debe proveer la remuneración de los maestros, de acuerdo con el costo de vida, con la cantidad y calidad de trabajo y con la categoría alcanzada" (Ayala, 1930). Otros documentos publicados por ese comité ofrecen una aproximación a la dinámica de género en esta profesión. De los 20 fundadores del comité, dos fueron mujeres, pero a la hora de organizar el Primer Congreso Pedagógico Nacional ni una sola quedó en la directiva. Aunque la memoria del evento no menciona la participación de maestras, una fotografía en grupo de los participantes muestra que al menos una cuarta parte eran mujeres.

En 1950, el gobierno fundó la Escuela Normal Superior y otros dos establecimientos similares para crear profesionales especializados en las áreas rurales. Estas nuevas entidades tenían como fin mejorar la calidad docente al servicio de un sistema de primer nivel. En la historia del país, es probable que esta sea la única iniciativa en línea con los proyectos educativos de calidad.

A mediados de los años 60, los docentes iniciaron un enfrentamiento directo con las autoridades gubernamentales, demandando mejoras en sus condiciones profesionales, ya que percibían bajos salarios y tenían acceso limitado a servicios sociales. De manera especial, pedían una reforma al sistema de pensiones que les obligaba a trabajar durante 40 años y al que contribuían con el 5 % de sus salarios (Lindo Fuentes y Ching, 2012).

La respuesta del gobierno militar a los movimientos sindicales de maestros en contra de la reforma educativa de 1968 incrementó la confrontación y la polarización ideológica, llevando a muchos docentes a asumir formas de lucha violenta al lado de

las organizaciones armadas que surgieron en ese periodo. Tal decisión favoreció su persecución política y estigmatización social. En 1980, la persecución al magisterio nacional llevó al cierre de la Escuela Normal Superior, encargada de formar a maestras y maestros para el nivel básico y el medio.

Tras el cierre, la formación docente quedó en manos de institutos tecnológicos supervisados por la Comisión Nacional de Capacitación Docente. En 1981 se otorgó la formación docente a las universidades, sin asegurar una supervisión de su calidad en la formación, teniendo un impacto obvio en la calidad de los futuros maestros y maestras.

Al finalizar el conflicto y desde principios de los años 90, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales del magisterio, se implementó una serie de iniciativas:

- a. La reactivación de los programas de formación docente (1991-2001).
- b. La readecuación del escalafón docente y del incremento general en salarios (1997).
- c. Los incentivos por buen desempeño y por trabajo en las zonas rurales (2000-2001).
- d. El diseño y la implementación de un sistema de asesoría pedagógica (2000).

No obstante, la calidad docente del sistema educativo sigue muy por debajo de los estándares que necesita el país para dar un salto cualitativo en competitividad y desarrollo.

Límite de la calidad del sistema educativo

La gente intuye que existen problemas en la calidad docente. La siguiente cita extraída de un grupo focal de las *Consultas post 2015* (SNU, 2013) evidencia las tensiones en el aula de clase entre un alumnado que percibe que no aprende lo que debe y maestros con profundas frustraciones:

Siento que la educación puede estar bien, que nos enseñen lo mismo. Pero, a veces, depende de los docentes... Cómo iba a entender yo su clase si no me explicaba, pues, si a ella no le importaba. Decía: “Por uno yo no voy a perder mi tiempo, explicándole a una persona mientras los demás me están entendiendo”. Eso lo reprochaba como diciendo: “Vos sos la oveja negra”. Ella nos dijo: “Dé o no dé clases, a mí me están pagando lo mismo”. Ellos también tienen que poner de su parte, no solo nosotros, porque a nosotros qué nos dan. A ellos les pagan para que nos enseñen (SNU, 2013).

Profesoras y profesores con formación muy limitada y condiciones precarias de trabajo son la característica de un sistema que genera frustración en docentes y estudiantes. A la problemática del magisterio se suma un modelo carente de mecanismos de mejora en la calidad de la práctica en el aula y la carencia de una cultura de evaluación docente.

En la tipología de la calidad de los recursos humanos, desarrollada por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, 2011), El Salvador exhibe características dignas de análisis (ver cuadro 5.2).

CUADRO 5.2 | Agrupamiento de los países según calidad de los recursos humanos

Grupos	Países	% de docentes con formación pedagógica de nivel superior	% de docentes con más de 10 años de antigüedad	% de docentes con contrato por tiempo indefinido	% de docentes que trabajan más de 25 horas	% de docentes con más de un empleo	% de docentes con escuelas con alta concentración de recursos
1	Guatemala	31	34	48	83	32	8
2	República Dominicana	93	59	88	49	21	17
	Paraguay	87	51	95	55	21	5
	El Salvador	85	53	57	93	15	18
	Nicaragua	69	48	79	86	18	9
3	México	72	74	88	63	38	22
4	Costa Rica	98	63	72	87	21	25
	Colombia	94	69	71	82	13	52
	Perú	85	66	69	91	20	30
	Ecuador	81	67	74	82	31	25
	Panamá	78	56	88	90	5	27
5	Uruguay	100	66	65	21	38	33
	Brasil	89	69	69	42	43	56
	Argentina	85	60	62	29	33	35
6	Chile	92	77	80	97	13	87
	Cuba	92	71	95	97	2	57

Fuente: SITEAL (2011) con base en datos del SERCE y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

Según esta clasificación, que toma en cuenta tres dimensiones para evaluar las condiciones del ejercicio de la docencia en la región latinoamericana (calidad del recurso humano, condiciones laborales y recursos disponibles en las escuelas), el país puede describirse como una nación donde: (a) un 85 % de los docentes detentan credenciales de formación pedagógica de nivel superior; (b) un 53 % tiene más de 10 años de experiencia; (c) un 57 % ejerce en condiciones de estabilidad laboral: contratos por tiempo indefinido; (d) un 15 % tiene más de un empleo; (e) casi la totalidad de docentes, un 93 %, trabaja más de 25 horas; y (f) una reducida proporción de escuelas, un 18%, cuenta con una fuerte concentración de recursos necesarios para la educación.

Las cifras muestran que El Salvador, a pesar de exhibir un porcentaje cercano a la media regional (86 %), todavía tiene camino que recorrer en cuanto a la profesionalización docente, sobre todo cuando se compara con países como Uruguay (100 %), Costa Rica (98 %), Colombia (94 %) y Chile (92 %). En la experiencia de la profesión (docentes con más de 10 años de práctica), el porcentaje nacional se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo del promedio regional (63 %). De igual manera, la proporción de docentes con más de un empleo (18 %) es ligeramente inferior al promedio latinoamericano (22 %). Más importantes son las brechas existentes expresadas en los indicadores de estabilidad laboral docente (contratos por tiempo indefinido) donde el promedio regional es de 76.8 % contra uno nacional de 57 %, y de los recursos disponibles en las escuelas, donde El Salvador se encuentra muy por debajo del promedio de la región (33.2 %)¹. En lo relativo a la proporción de docentes que trabajan más de 25 horas semanales, El Salvador ocupa el tercer puesto con un 93 %, solo por debajo de Chile y Cuba (97 %).

Para el análisis, se debe recordar que el promedio de años de formación docente en Amé-

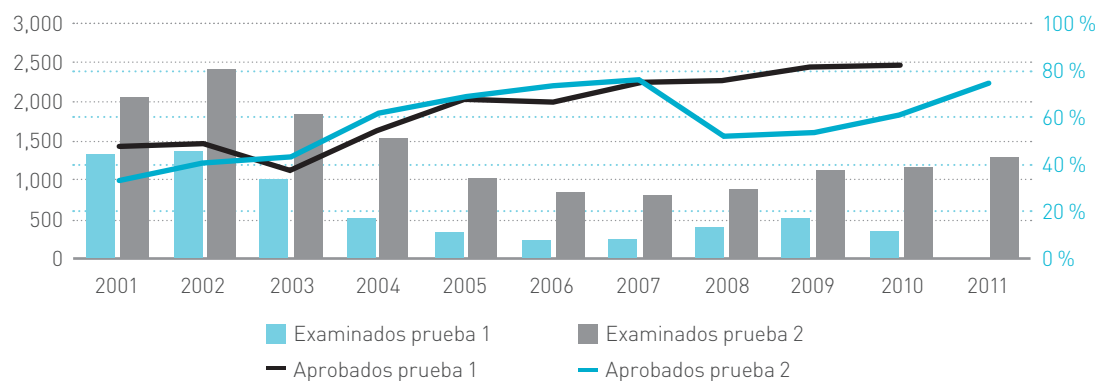
rica Latina es de 12 versus 16 entre los países de la OECD (Vaillant, 2004). Es poco realista pedir resultados sobresalientes cuando las condiciones para el ejercicio de la docencia en el ámbito nacional presentan estas limitaciones y, sobre todo, cuando los recursos disponibles en las escuelas son tan restringidos.

En el mismo sentido, las conclusiones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (Valencia, 2010) anotan que las escuelas con bajo rendimiento y bajo nivel socioeconómico y cultural suelen tener débiles capacidades para promover el aprendizaje. En estos establecimientos es frecuente observar que el profesorado tiene una formación insuficiente y poca especialización para atender estudiantes en contextos vulnerables, y un limitado repertorio de prácticas de enseñanza para atender las necesidades educativas individuales de cada estudiante.

La Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) —que desde el 2000 es un requisito del MINED para egresar de cualquier carrera de profesorado— arroja resultados con información complementaria que dan cuenta de la baja calidad de la formación docente (ver gráfico 5.1). El número de estudiantes examinados ha ido disminuyendo en el tiempo a pesar de que se trata de un requisito obligatorio, al menos en el sistema público, para ejercer. En promedio, la nota de la ECAP ha sido sistemáticamente de reprobación.

Desde la perspectiva de los mismos actores también surgen críticas importantes al sistema (Vaillant y Rossel, 2006). Ellos consideran que algunos de los problemas que enfrentan son sus malas condiciones laborales —incluido el salario—, la falta de herramientas como capacitación y materiales para el buen ejercicio de la docencia, y el sometimiento a constantes cambios de currículo. La siguiente frase de una persona participante en un grupo focal para recopilar información para este tema resume muy bien el sentir de los docentes ante las exigencias que no pueden cumplir:

GRÁFICO 5.1 | Examinados y aprobados en prueba ECAP (2001-2011)



Fuente: UNICEF (2013b) a partir de bases de datos del Ministerio de Educación (MINED), DIGESTYC y CEPAL. Tabulaciones especiales de la EHPM

Tenemos un rol clave en el sistema, sabemos que la responsabilidad nos la echan a nosotros, y dicen que somos deficientes, a nosotros nos recae todo. Y el Gobierno viene cada año a probar cosas nuevas, y a nosotros no nos capacitan como debe ser, y necesitamos mucha actualización (PNUD, 2012b).

Existe un claro sentimiento de frustración en maestras y maestros frente a las demandas de la sociedad. Están conscientes de que tienen un rol gravitante en la construcción de un mejor país, y viven contradicciones y tensiones por no cumplirlo:

A mí no se me dan las herramientas para poder actuar como debería. Prácticamente lo que estamos haciendo es venirnos a parar enfrente de los muchachos y darles lo poco que tenemos (PNUD, 2012b).

El tema de las remuneraciones económicas es uno de los más sensibles. El salario de docentes del sistema público está normado por la ley. Docentes de nivel 1 pueden obtener entre USD 472.57 y USD

775.52 al mes; y de nivel 2, entre USD 429.66 y USD 703.66. No son los salarios más bajos del mercado laboral pero tampoco constituyen incentivos para que los mejores estudiantes del sistema escolar con vocación docente estudien la carrera.

El MINED* confirma que muchas personas en el magisterio tienen más de un trabajo o doble turno y que esta sobrecarga horaria reduce significativamente la calidad de la formación que brindan. Una profesora resumió el problema de las jornadas dobles y su efecto en el trabajo docente: “Lo que uno piensa es: ‘Las tardes no sirven’. Pero no es que no sirvan, porque los cipotes vienen a aprender, sino que uno ya va cansado. Yo, aquí, llevo arrastrándome” (PNUD, 2012b).

A esto se suma el hecho de que la profesión es, socialmente, vista de menos, lo cual se traduce en problemas para relacionarse con los padres de familia y en complicaciones disciplinarias en el aula (ver recuadro 5.2). En los últimos años se agregó un problema social dentro de muchas escuelas: la presencia de pandillas cuyos líderes despojan al profesor de su debilitada imagen de autoridad (ver capítulo 8).

RECUADRO 5.2 | Tensiones en el aula de clase: la visión del maestro

Muchos esfuerzos se han realizado para crear el entorno adecuado y propiciar las condiciones necesarias para que la niñez y la juventud de El Salvador puedan recibir la educación que les permita mejorar sus condiciones de vida en el futuro. Existen programas que dan alimentación, útiles escolares y uniformes a los estudiantes, con el objetivo loable de eliminar los obstáculos principales que les impiden asistir a la escuela, permanecer en ella y concentrarse en clase.

Sin embargo, según el profesorado, otras variables también dificultan la labor de la enseñanza en las escuelas públicas donde la mayoría asiste. Una buena parte de niñas, niños y jóvenes no asiste porque debe cuidar de sus hermanos menores mientras sus padres trabajan. Otra razón de inasistencia es el aún no erradicado trabajo infantil, o incluso la falta de acceso a un centro luego de terminar el grado más alto impartido en la escuela de su comunidad.

Ya sea por la escasez de tiempo disponible con que cuentan o por la baja escolaridad, los padres no suelen involucrarse en el proceso de educación de sus hijas e hijos, los cuales no reciben ayuda en sus tareas ni orientación sobre cómo comportarse. El resultado es un alumnado que dedica solo el tiempo de la escuela a su preparación, lo cual dificulta su aprendizaje. A esto se suma que la niñez en escuelas públicas comienza su educación por lo general en primer grado, con lo que la enseñanza se retrasa y resulta en niños en tercero o quinto grado que todavía no saben leer, o en alumnos con sobreedad que atrasan al grupo o alteran la disciplina del aula.

La falta de material bibliográfico es otra dificultad del profesorado. Ante la falta de libros y libretas, algunos adquieren por su cuenta ejemplares de distintas editoriales para trabajar con copias en el aula.

Solo algunos centros escolares reciben las guías metodológicas. En lugar de ello se les indica que pueden descargarlas de internet, a los que pocos tienen acceso. Sin guías metodológicas, aseguran las profesoras y los profesores, es muy difícil impartir clase, ya que necesitan indicaciones sobre los contenidos a enseñar.

Resulta inquietante pensar que los docentes necesiten de una guía metodológica para desempeñar su labor con éxito, cuando muchos han dedicado más de 20 años a la profesión de la enseñanza. Es aún más inquietante pensar que son ellos quienes preparan a la población para enfrentar la vida en el futuro, quienes deben de brindar al estudiante el conocimiento y una visión de vida que le permita considerar la mejora de sus condiciones actuales.

La respuesta está en quiénes se convierten en profesores en el sector oficial, sobre todo por la poca valoración que se tiene de la profesión. Es usual que la carrera de la enseñanza no haya sido su primera elección, sino que optaron por ella por las circunstancias difíciles en su dinámica familiar y porque consideraban que sus verdaderos sueños eran imposibles de realizar. Muchos provienen de familias en situaciones de pobreza o vulnerabilidad, y para la familia es un logro tener a un miembro en la profesión.

Los profesores son los encargados de preparar a profesionales que, según ellos, pueden llegar a más: doctores, ingenieros, contadores. Es decir, ellos mismos se ubican por debajo del resto de profesionales, al igual que lo hace la sociedad, a pesar de la importante labor que desempeñan. Pero si los mismos docentes son personas que no lograron sus sueños, que no pudieron llegar más allá, la pregunta es cómo abrirán los ojos del alumnado hacia mayores posibilidades.

Fuente: Elaboración propia con base en Rovira (s/f)

LA TRÍADA DE LA EDUCACIÓN TRANSFORMADORA: CALIDAD, RETENCIÓN Y PERTINENCIA

La calidad del aprendizaje

El mayor desafío educacional que enfrenta El Salvador es el mejoramiento del aprendizaje, para aumentar directamente las competencias y habilidades cognitivas de la población salvadoreña. La mayoría de estudiantes, aún si termina su experiencia educacional, no adquiere habilidades suficientes para obtener un trabajo que permita alcanzar un nivel de vida adecuado, convirtiéndolo la educación en una promesa rota.

La ineficiencia del sistema educativo se evidencia mediante distintos indicadores. Los resultados bajos o intermedio-bajos en los exámenes estandarizados nacionales demuestran el bajo nivel de aprendizaje, que no mejoran en el tiempo. En El Salvador, 1 de cada 4 niños de tercer grado fue incapaz de identificar el mensaje principal de un texto básico en la PAESITA de 2011.

Los resultados son poco alentadores al analizar la calidad del sistema educativo. El mejor indicador en el caso salvadoreño lo constituyen los resultados de la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), el examen estandarizado que se pasa a todos los estudiantes que terminan el bachillerato en el país. Según datos oficiales del MINED, los resultados de la PAES de 2012, cuya nota global para el sistema fue de 5 en una escala de 0.0 a 10.0, muestran que existen serios problemas en la parte que le corresponde a la escuela para posibilitar que pare la reproducción de las desigualdades de origen socioeconómico. Si bien es imposible comparar resultados entre años, dados los procedimientos de normalización de los puntajes, sí se evidencia que la nota global para el sistema ha sido de “reprobado” (inferior a 6) desde la implementación de la prueba en 1997.

De igual manera, los resultados de la PAES 2012 (ver cuadro 5.3) ayudan a comprender cómo el problema de la baja calidad educativa es más acuciante en el sector rural que en el urbano (los mejores puntajes promedio de la prueba en 3 de las 4 asignaturas se registraron en el departamento de San Salvador). Sorprendentemente, la mayor nota promedio en Matemática fue de 4.8 y correspondió al departamento de La Unión. Asimismo, los peores resultados en Estudios Sociales, Ciencias Naturales, Lenguaje y Literatura, y Matemática se registraron en los departamentos de Sonsonate, La Paz y Usulután, respectivamente.

En el mismo sentido, la nota promedio de estudiantes pertenecientes al sector privado es superior (5.6), aunque también deficiente, a la del alumnado del sector público (4.8). Es importante notar enormes diferencias entre los colegios privados. Los religiosos y bilingües tienen el monopolio de los resultados satisfactorios en la prueba PAES, volviendo más patentes las desigualdades en el sistema. El estudiantado que puede permitirse asistir a una escuela privada (que es solo el 16 % del alumnado en el sistema) y el que está en los grandes centros urbanos tendría mejores oportunidades que sus pares de las escuelas públicas y el área rural.

Por último, es importante notar que los bajos resultados obtenidos en la materia de Lenguaje deben interpretarse más allá de la asignatura misma. El ser humano conoce el mundo y lo aprehende a través del lenguaje (Vigotsky, 1978), por lo que las falencias en esta disciplina adelantan las dificultades que tendrán estos niños para comprender la realidad que les rodea y enfrentarla cuando sean adultos, afectando su productividad en el futuro.

El país no participa de forma sistemática en pruebas estandarizadas internacionales. Sin embargo, de los resultados de las dos pruebas de esa naturaleza que ha realizado (SERCE, en 2006 y TIMMS en 2007) se puede inferir que la educación está centrada en trasladar contenidos (a través de la memorización) y no en lograr objetivos de aprendizaje de

CUADRO 5.3 | Resultados de la PAES por departamento y asignatura (2012)

N.º	Departamento	Matemática	Estudios Sociales	Lenguaje	Ciencias Naturales	Global
1	Ahuachapán	4.4	5.7	4.6	5.0	4.7
2	Santa Ana	4.5	6.1	5.1	5.4	5.2
3	Sonsonate	4.2	5.5	4.6	5.0	4.5
4	Chalatenango	4.5	5.8	4.8	5.1	4.8
5	La Libertad	4.5	6.1	5.1	5.3	5.2
6	San Salvador	4.5	6.2	5.2	5.4	5.3
7	Cuscatlán	4.2	5.9	4.8	5.0	4.8
8	La Paz	4.1	5.6	4.6	4.8	4.5
9	Cabañas	4.4	5.6	4.6	5.0	4.6
10	San Vicente	4.4	5.8	4.6	5.0	4.7
11	Usulután	4.3	5.5	4.4	4.9	4.5
12	San Miguel	4.7	6.0	4.9	5.4	5.1
13	Morazán	4.5	5.8	4.6	5.1	4.8
14	La Unión	4.8	5.9	5.0	5.0	5.1

Negro: nota máxima; **celeste:** nota mínima

Fuente: Datos del MINED* de 2012

mayor nivel como la comprensión o la aplicación. Esta omisión se justifica por los costos económicos de aplicar las pruebas. Pero es muy importante que El Salvador participe en estos esfuerzos para poder medir los avances en educación con relación al resto del mundo, sobre todo cuando la carrera educativa debe hacerse ahora en un contexto globalizado.

Jornada escolar y su efecto en el aprendizaje

Una de las medidas de la reforma iniciada en 1995 fue la reducción de la jornada escolar, entre otras razones para aprovechar la infraestructura disponible en dos turnos. En la práctica, llevó a jornadas escolares de tan solo cuatro horas y media, lo que tiene un impacto en la calidad de la enseñanza y en la generación de oportunidades reales.

Como respuesta a este problema, según datos del MINED*, el proyecto Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) es la propuesta del Gobierno actual (2009-2014) para intentar solventar el problema de la jornada escolar. Además, la EITP es el esfuerzo estratégico del Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la Escuela”. Este se fundamenta en la “equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo” y el “fortalecimiento de la gestión curricular e institucional de los centros educativos”. Es decir que, en teoría, el proyecto pretende resolver una de las falencias más importantes del sistema educativo salvadoreño que es su inequidad.

Para esto, el modelo EITP está compuesto por tres componentes: (a) uno pedagógico: la EITP; (b) uno territorial, que integra varios centros educativos de una misma zona geográfica dentro del municipio (nuclearización); y (c) uno organizativo de

gestión, que crea un nuevo organismo directivo de todo el núcleo formado por los centros educativos de determinado territorio.

El primer componente supone la introducción de nuevas metodologías dinámicas y participativas en el aula de clase. Se espera que estas mejoren la calidad de los aprendizajes. Es importante señalar que el aprendizaje no depende de las metodologías en sí mismas sino de la combinación de dos elementos: la idoneidad de la metodología, dado el contexto y el bagaje de la niñez intervenida (Vigotski, 1978), y la capacidad de los maestros para utilizar al servicio de un aprendizaje significativo (Bernstein, 1996).

En esta línea se espera que la EITP posibilite que las escuelas respondan a tres objetivos: (a) la cualificación de las formas de enseñanza-aprendizaje (enfoque socioconstructivista y de individualización de la experiencia educativa), (b) la expansión del currículo (arte, cultura, idiomas extranjeros, educación para la ciudadanía, entre otros) y (c) la potenciación de la dimensión social de la escuela (conexión escuela/comunidad).

La interrogante que surge es: ¿están los docentes salvadoreños capacitados para hacerle frente a las exigencias pedagógicas del programa? Es un desafío considerable lograr que docentes tradicionales sean capaces de impartir un currículo de la naturaleza que exige la EITP, cuando, como se ha visto en las consultas, se sienten bastante inseguros con el currículo tradicional.

El segundo componente, la nuclearización, pretende un uso racional de los recursos educativos según zonas geográficas. Por un lado, se ha identificado la subutilización de algunos centros escolares y, en otros, exceso de matrícula. También, es muy difícil para el MINED lograr la supervisión de las escuelas por medio de la figura del asesor pedagógico pues los centros se encuentran muy dispersos geográficamente y son demasiados. La nuclearización permite que las escuelas se aprovechen mejor en términos de infraestructura, compartiendo las instalaciones para potenciarse. Implica que los

alumnos se movilizan de un centro a otro en la semana, en función de las necesidades de infraestructura que impone el currículo. Por ejemplo, una escuela puede tener una biblioteca y compartirla con el resto de escuelas del núcleo, mientras utiliza las instalaciones deportivas de otra.

Se ha puesto en duda los resultados a mediano plazo de alejar físicamente a niños de las aulas de clases pues, para algunos, la nuclearización significa estar más lejos de ciertas escuelas que deben frecuentar.

Una investigación cualitativa realizada con el propósito de entender mejor la pobreza en El Salvador (PNUD, 2012a) mostró que la distancia sí es una variable a la que, con subjetividad, se le da mucho valor. Unos pocos metros más pero que se perciben más peligrosos o más amenazantes por no ser el camino de recorrido usual pueden ser determinantes para ya no enviar a las niñas y los niños a la escuela.

Por otro lado, en la implementación de la EITP existe la flexibilidad de que los centros educativos adopten la modalidad, entre 4 posibles, que mejor se ajuste a su realidad: (a) escuela de tiempo pleno —40 horas semanales, 8 horas diarias que implican especializaciones disciplinarias—; (b) tiempo pleno a módulos —extensión horaria de 2 tardes por semana—; (c) tiempo pleno por grados, es decir extensión del horario para algún grado en particular; y (d) posescuela —atención y asistencia de estudiantes en horarios extraescuela—. Cualquiera de estas modalidades implica una extensión del tiempo que pasa el alumnado en la escuela, ya sea especializándose en materias puntuales, aprendiendo artes u oficios, o practicando deporte.

Sin embargo, no se trata de modalidades equivalentes en calidad. Es diferente pasar 4 horas más a diario en un programa educativo que solo hacerlo 2 veces por semana. Cabe la posibilidad de que los centros más grandes y más cercanos a la zona urbana sean los que tengan la modalidad (a) y los más pequeños o rurales las modalidades menos

completas, profundizando en la práctica las desigualdades entre zonas geográficas.

Por último, y quizá lo más importante, es clave que se acepte que el estudiantado necesita más horas de clase y también una enseñanza de mejor calidad. La EITP corre el riesgo de convertirse en una política simbólica si se omite un apoyo serio a la formación docente al mismo tiempo que se alarga la jornada escolar.

Una de las ventajas que se atribuye a este proyecto es que aleja a la niñez y a la juventud de las calles y de los peligros de la violencia. En verdad, las escuelas buscan intervenir de manera positiva en la mejora o creación de posibilidades para el estudiantado. Se supone, para ello, que son un lugar para el intercambio de conocimiento en un ambiente de sana convivencia y sociabilidad justa. Sin embargo, en los últimos años, la interacción violenta en las escuelas se ha convertido en una preocupación creciente porque afecta el desarrollo, el desempeño y los resultados académicos de niñas, niños y jóvenes.

Estas prácticas, cada vez más comunes, se manifiestan en acoso físico, verbal, psicológico o social materializado en insultos, apodos y sobrenombres; agresiones directas; robos; amenazas; rumores; y exclusión social. Tales expresiones de violencia, maltrato o *bullying* (acoso) son producto del tipo de convivencia, clima escolar y aula de cada institución.

Las víctimas de esos comportamientos están expuestas a obtener bajos logros, experimentar un menor sentido de pertenencia y seguridad, y sufrir problemas de concentración y atención en clases por el temor asociado. Entre 2005 y 2008, se llevó a cabo el SERCE (2008) a nivel latinoamericano por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) para conocer la situación de violencia de las escuelas de cada país y cómo este mal afecta el desempeño académico.

En El Salvador, el 42 % de estudiantes sufre de algún tipo de violencia en la escuela por parte de

sus compañeros. Ese porcentaje se puede considerar moderado al compararlo con las tasas de otros países latinoamericanos, pero es alarmante al considerar las implicaciones y repercusiones emocionales y académicas. La agresión más frecuente es el robo (33.4 %), seguida de la violencia verbal (18.6 %) y, por último, la violencia física (15.9 %).

El 41.9 % del alumnado conoce de alguien que es víctima de robo en su clase; el 31.5 %, de violencia física; y el 24.3 %; de violencia verbal. La violencia física toma mayor relevancia que la verbal, quizás porque es más evidente y memorable, o porque los estudiantes víctimas no la reportaron.

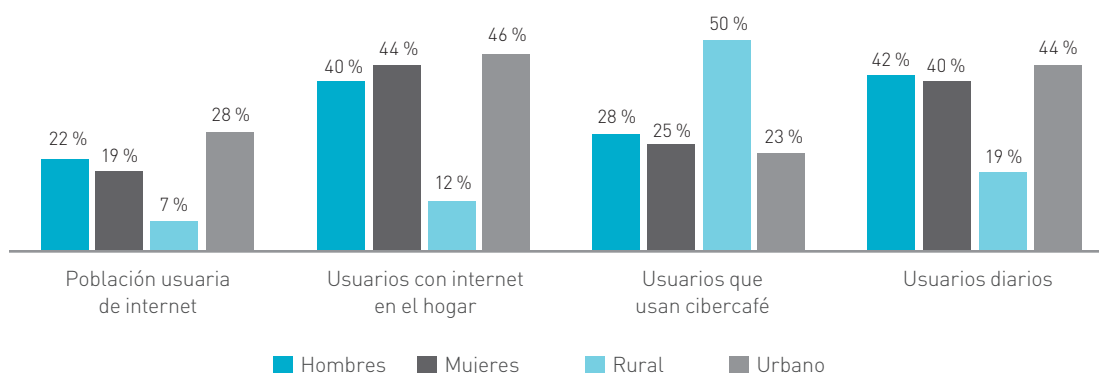
Se comprobó que las estudiantes y los estudiantes salvadoreños que son víctimas de cualquier tipo de violencia presentan un desempeño más deficiente en lectura y matemáticas respecto de aquellos que no sufren de manifestaciones de violencia. Los grupos más propensos a ser víctimas del maltrato en cualquiera de sus formas son los niños más que las niñas, y los estudiantes en las zonas urbanas respecto a los de zonas rurales.

La violencia en las escuelas salvadoreñas tiene un nuevo rostro: las pandillas. Este fenómeno está gestándose dentro de los centros. Estudiantes y docentes sufren intimidación. Su estilo de “vida fácil” y rentable en términos económicos seduce a los alumnos (ver capítulo 8). En estos casos, como se estudia a profundidad en este Informe, la escuela pierde por completo su rol transformador positivo y, sin este, también la política social y la democracia pierden uno de sus asideros centrales (Nussbaum, 2011).

La era digital en la educación: un arma de doble filo

Las posibilidades de acceder al conocimiento por medio de la tecnología son enormes. Sin embargo, la tecnología no es el conocimiento (Roszak, 1972). Un alumno con una computadora y acceso a internet tiene un gran potencial de aprendizaje, pero por

GRÁFICO 5.2 | Brechas de acceso a internet (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

sí solas no son una garantía de que ello ocurrirá. Es necesario que el alumno sea capaz de utilizar este recurso para transformarlo en conocimiento, fuentes de información, nuevas experiencias, etc. Para que este proceso sea exitoso, la presencia y el acompañamiento del docente es clave en la inmersión del estudiante en la tecnología como instrumento de aprendizaje (Robinson, 1994).

El internet tiene, además, si es bien utilizado, un gran potencial para transformar a alumnas y alumnos en sujetos más activos en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en la búsqueda del conocimiento. Sin duda, este recurso es una invitación a la enseñanza activa y a potenciar la calidad educativa si esta ya existe (Bruner, 1986).

Otro posible problema es que este instrumento puede convertirse en una nueva fuente de brechas. El gráfico 5.2 muestra que existen brechas de género y área entre los usuarios de internet en El Salvador. Las brechas de área son las más dramáticas: el 28 % está en las áreas urbanas y solo el 7 %, en las áreas rurales. Los usuarios de las zonas urbanas lo utilizan en especial en el hogar. El 44 % lo hace a diario mientras que la mayoría de los usuarios de

las zonas rurales lo utiliza en un cibercafé y solo el 19 %, cada día.

No obstante, el país ha avanzado de manera considerable en cobertura: los hogares con internet pasaron del 3.1 % al 11.8 % entre 2007 y 2012, y el porcentaje de usuarios casi se ha triplicado (de 7 % a 20 %) en el mismo periodo (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Deserción versus permanencia escolar

Acercar la escuela a la niñez de todo el país (cobertura), lograr que entre en el nivel que corresponde (matrícula) y mantenerla ahí (permanencia) es el inicio de un recorrido educativo con potencial de éxito. En El Salvador la deserción escolar es todavía una realidad; una razón probable es que falta priorizar y entender el fenómeno.

La apuesta por cobertura

La reforma educativa iniciada en 1995 se concibió como una política de nación. Se buscaba crear un

sistema capaz de ofrecer educación de calidad, universal, equitativa y eficiente, con el involucramiento de maestros, padres y madres de familia, y de la comunidad, y con formación integral en valores humanos, éticos y cívicos (MINED, 1999).

El primer desafío que enfrentó fue la ampliación de la cobertura, lo que supuso nuevas modalidades de provisión de servicios (ver recuadro 5.3), aumento de la participación de la sociedad civil y rehabilitación de la red de infraestructura. Los logros que se obtuvieron a 3 años de iniciada la reforma fueron bastante prometedores. Se redujo la tasa de analfabetismo de 25.5 % existente en 1987 a 16.5 % en 1998 para las personas de 15 años o más. Se amplió la matrícula en el área rural en los niveles de parvularia y básica (MINED, 1999). El acceso a la educación media se promovió por me-

dio del Programa de Becas para jóvenes de zonas rurales y urbano-marginales, y cubría matrícula, colegiatura, transporte, libros y otros materiales.

Como resultado de estas medidas, los informes de progreso educativo del país (PREAL-Centro Alfa, 2002, 2006) indican que el sistema educativo salvadoreño presentaba, a principios de la década pasada, tasas de matriculación altas y equitativas (en términos de género) en primaria (9 de cada 10 infantes frecuentaban una escuela), aún en las zonas rurales, logros innegables en especial gracias al programa EDUCO. En 2010, las tasas brutas de matriculación en primaria superaron el 100 %: para el sector rural, 141.2 %; y para el área urbana, 86.2 % (<http://www.mined.gov.sv/>).

Sin embargo, deficiencias fundamentales en la calidad, la cobertura y la equidad (en términos del

RECUADRO 5.3 | Programa EDUCO: símbolo de la reforma educativa

El programa EDUCO estuvo basado en la creación, la legalización y el apoyo a la gestión local de las escuelas por medio de asociaciones locales de padres (Asociaciones Comunales para la Educación [ACE]) que ayudaron a desarrollar nuevos servicios educativos en sus comunidades. El MINED transfería a las ACE los fondos para la contratación de docentes y la compra de bienes y servicios en sus escuelas. Las ACE eran responsables de realizar estas dos actividades.

EDUCO fue la estrategia principal de los gobiernos salvadoreños para salir de la crisis educativa generada por el conflicto civil, y representó un ejemplo de continuidad en la implementación de una política pública por un periodo sostenido de casi dos décadas (1991-2010). Su objetivo prioritario era expandir el acceso en las zonas rurales. En 1991, al inicio del programa, 263 ACE eran responsables de igual número de centros educativos y 8,416 estudiantes recibían educación en estas escuelas. En 2009, el alcance del programa llegó a proveer educación a 389,554 estudiantes por medio de 8,020 docentes y la gestión de 2,133 ACE (Gillies, Crouch y Flórez, 2010).

En el ámbito internacional, el programa fue reconocido como un ejemplo de excelencia y de innovación educativa, y sirvió como la referencia para la creación de otros programas similares como el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) en Guatemala en 1995 y el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) en Honduras en 1999.

EDUCO fue financiado por medio de la cooperación de la UNICEF (en su etapa piloto) y la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial (Meza, Guzmán y De Varela, 2004).

Fuente: Elaboración propia con base en Informe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)-Centro Alfa (2006); Meza et al. (2004); Gillies et al. (2010)

estatus socioeconómico del estudiantado) persisten en el sistema educativo. En 2012, casi un cuarto de la población entre 15 y 24 años contaba con 6 años de estudio o menos, y en cuanto a las tasas de permanencia escolar, solo el 36.6 % completó su escolaridad formal desde la primaria hasta el bachillerato, según la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Además, las disparidades educativas se agravan en función del ingreso y de la zona de residencia, con la población pobre y rural recibiendo menos educación y de menor calidad que el resto. En 2012, el 10 % más pobre de la población salvadoreña apenas había completado 3 años de escolaridad en comparación con los casi 10 años del 10 % más rico (MINEC y DIGESTYC, 2012).

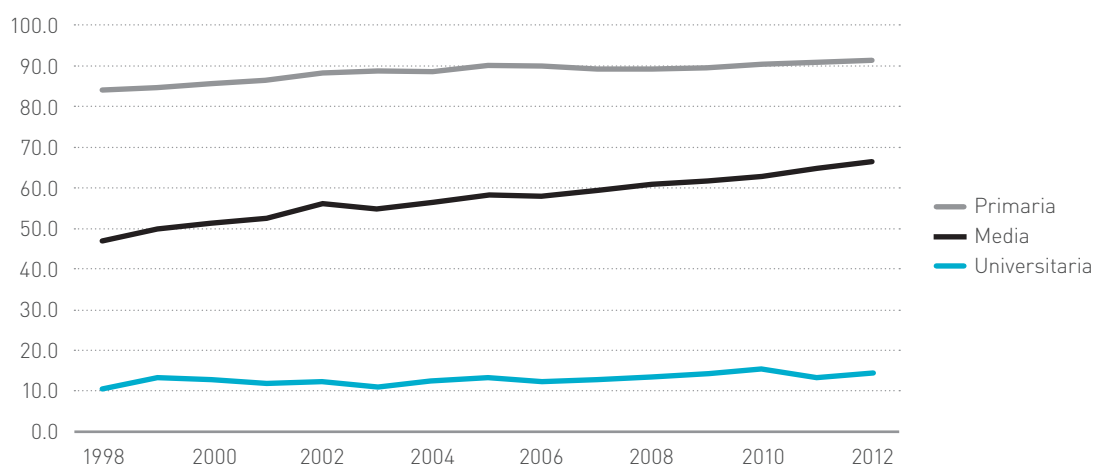
Al analizar, en el gráfico 5.3, la cobertura a partir de la evolución de la tasa neta de matrícula (estudiantes en edad oficial escolar para determinado nivel), se observa que en la educación primaria este indicador pasó de 83.5 % en 1998 a 91.2 % en 2012 (MINEC y DIGESTYC, 1998 y 2012). El análisis confirma que los problemas de cobertura

en este nivel educativo a principios de los años 90 han sido en gran parte superados.

Las cifras de cobertura para la educación media también aumentaron de un 46.8 % en 1998 a un 65.9 % en 2012. Este indicador es muy relevante pues, como sostiene la CEPAL (2011), el umbral decisivo para considerar la relación entre el logro educativo y la movilidad sociolaboral se encuentra en la conclusión de la secundaria. No obstante estos avances, la tasa neta de matrícula universitaria muestra una tendencia casi estacionaria de 10.9 % en 1998 a 14.8 % en 2012. Este último dato indica cómo solo 1 de cada 10 personas jóvenes en edad oficial tiene acceso a estudios universitarios (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Estas tendencias confirman una de las paradojas señaladas por Reimers (2002) sobre las reformas educativas de la región latinoamericana. Él afirma que “mucho se ha hecho en términos de reformas educativas en las últimas décadas pero muy poco ha cambiado en cuanto a las oportunidades reales de acceso a la educación terciaria para la mayoría de jóvenes”.

GRÁFICO 5.3 | Tasa de matrícula neta según nivel educativo (1998-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1998 y 2012)

Cuando se trata de la educación preescolar, una cobertura con calidad es fundamental, pues pocas intervenciones tienen tanto impacto en la compensación de las desigualdades socioeconómicas y culturales como los programas preescolares de calidad. Desde el 2000, las tasas brutas de escolaridad parvularia presentan un aumento considerable, pasando de un 39.2 % a un 54.2 % en 2011 para todo el país, según reportan estadísticas del MINED (<http://www.mined.gob.sv/>).

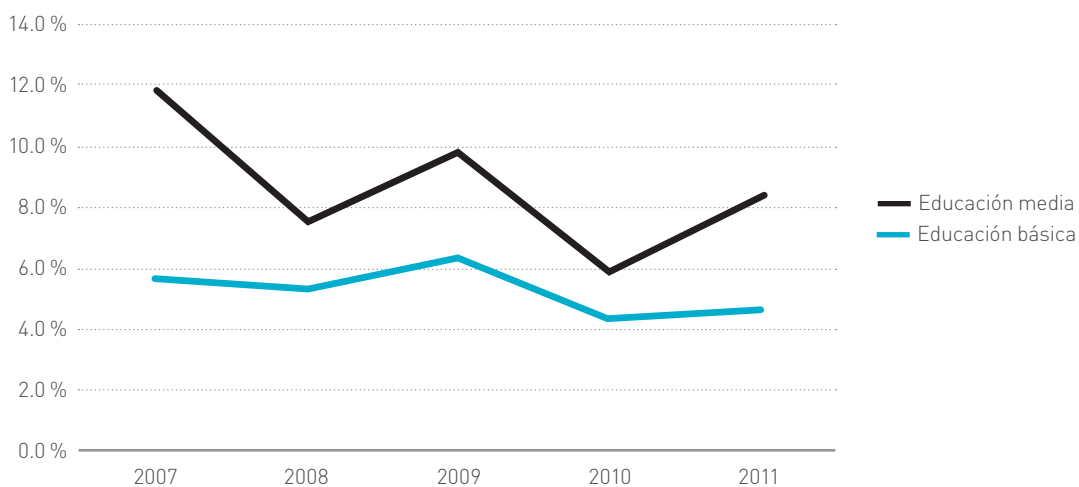
Pese a la mejora, sigue habiendo un alto porcentaje de niñas y niños que se pierden los beneficios de la educación parvularia, y casi ninguno recibe la educación inicial formal. Además, más acceso no siempre representa educación temprana de calidad. Al igual como ocurrió con la expansión de cobertura en la educación primaria, es muy probable que exista una enorme variación entre la calidad de estos programas ofrecidos tanto por instituciones privadas como públicas.

El gran desafío: la deserción escolar

Uno de los problemas más serios de los sistemas educativos del mundo desarrollado y en vías de desarrollo es la deserción escolar (Graeff-Martins, Oswald, Comassetto, Kieling, Gonçalves y Rohde, 2007). Se calcula que, en el mundo, de 121 millones de niñas y niños en edad escolar que se encuentran fuera de la escuela (UNICEF, 2005), más de la mitad ha desertado y el resto nunca ha asistido. La deserción se perfila como el principal obstáculo contra la educación universal como instrumento esencial para promover el desarrollo humano.

Visto desde una perspectiva económica, la deserción implica costos sociales que suponen la profundización de la pobreza pues quienes no terminan la escuela suelen acabar en los peores trabajos y recibir las remuneraciones más bajas. Así la desigualdad se explica en gran medida por la desigual distribución de la educación. La desigualdad

GRÁFICO 5.4 | Porcentaje de estudiantes desertores en educación básica y media (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Educativo (2007-2011) de la Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadística del MINED

es, al mismo tiempo, el origen del descontento y la desintegración social que pueden estar detrás de altos índices de delincuencia y violencia (Ramachandran, 2003) como los que vive el país.

El gráfico 5.4 muestra cuál ha sido desde 2007 hasta 2011 el comportamiento de la deserción escolar anual (entendida como la diferencia entre la matrícula inicial y final de ese año), según datos del Censo Escolar que realiza cada año el MINED*.

El país tiene un elevado acceso a la primaria pero muy escasa capacidad de retención en la escuela, lo que merma el potencial de desarrollo del capital humano a través de la educación. Según estudios comparativos internacionales, El Salvador forma parte del grupo de países caracterizado por un abandono escolar temprano. Es decir, gran parte de la deserción se da antes de terminar

la primaria, lo que profundiza los costos privados asociados a la deserción.

La literatura mide estos costos como ingresos futuros perdidos por no completar los diferentes ciclos educativos. Espíndola y León (2002) calcula que el salario promedio para los varones en el país se incrementaría en 36 % y para las mujeres, en 44 %, con 4 años más de estudios. Durante el proceso de preparación del presente Informe, no se encontraron estudios que intenten medir los costos sociales que las altas tasas de deserción acarrearán al país, aunque a partir de evidencia internacional se puede inferir que son altos. Uno de los principales costos del abandono escolar, como en el ejemplo del recuadro 5.4, es la baja productividad de la mano de obra debido a su baja calificación, lo que repercute en un menor crecimiento

RECUADRO 5.4 | Dejar la escuela: el caso de una adolescente salvadoreña

Wendy tiene 17 años y desertó de la escuela a los 14. Lo hizo a petición de su pareja con quien se fue a vivir. Producto de esta relación tuvo un hijo y luego de dos años de mala convivencia, ella decidió separarse y volver a la casa de su madre. Aquí la entrevistamos, viviendo con su madre, su abuela, dos hermanas y su hijo de dos años. Trabaja en lo que puede para contribuir al hogar y está llena de nostalgia por el proyecto de vida que dejó cuando abandonó sus estudios.

Cuando habla de la decisión de desertar de la escuela atribuye el hecho a sus circunstancias del momento: "Me acompañé, tuve al niño y ya no pude seguir estudiando". En la medida que habla de esto, aclara que su pareja le pidió que se quedara en la casa "como le correspondía", aunque todavía no estuviera embarazada. Ella aceptó, pues en ese momento le pareció que era lo que debía hacer.

Wendy ha encarnado una identidad de mujer con un rol de género de sumisión. Ella asume que a una mujer con pareja le corresponde ser ama de casa y obedecer. Es lo que debía hacer. No debería haber conflicto, pero lo hay. Ella valora el estudio, su madre también. Su decisión de abandonar la escuela creó un conflicto personal y familiar, pero pudo más la petición del hombre. Con la perspectiva de los años, expresa no entender qué le pasó y por qué tomó esa decisión. Cuando la relación se deterioró, surgió el vacío del proyecto personal frustrado y truncado por haber abandonado la escuela.

Para Wendy, estudiar era la forma de transformar su vida y acercarse a una manera de vivirla con mayor autonomía. La otra manera era que alguien la transformara por ella, y esa fue la esperanza que puso en su pareja. Cambiar la vida de muchas mujeres en El Salvador dependerá de que la sociedad se transforme, construya identidades femeninas y masculinas diferentes, y les dé a las mujeres un lugar distinto.

Fuente: Rovira, C. Investigación de campo para tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile

económico: solo el 1.5 % real per cápita en la última década (PNUD, 2010b).

La deserción depende a la vez de factores individuales, familiares, demográficos, sociales y de la escuela, y no responde a ninguno de ellos de forma directa y causal, sino que resulta de la interacción de todos ellos. Según la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012) la principal razón aducida es la necesidad de trabajar, la cual explica el 37.3 % de las deserciones. En gran medida es cierto para los hombres cuya deserción se razona en un 52.5 % de los casos. Para las mujeres aparece con mucha fuerza la respuesta “por causas del hogar” que para los hombres es inexistente. Claras diferencias en las razones para desertar prevalecen entre hombres y mujeres. Lo mismo pasa si se exploran las causas reportadas por las personas en el área urbana y en el área rural. La niñez y la juventud urbana desertan mayoritariamente para trabajar. En el caso rural aparece como una realidad importante desertar porque “no les interesa” la escuela.

¿Qué hay en realidad detrás de estas razones? Se considera que existen limitaciones en la política pública diseñada para paliar la deserción escolar, que provienen en esencia de una comprensión limitada

del problema por falta de cuestionamientos sobre las causas profundas y de cómo la explican varios factores a la vez. En Latinoamérica se ha optado por las transferencias monetarias condicionadas (TMC) para luchar contra la deserción escolar, con resultados discutibles. En El Salvador la entrega gratuita de útiles y uniformes se ha sumado a este tipo de medidas. La idea tras los tipos de proyecto es compensar los costos de la educación (ver recuadro 5.5).

La pertinencia de la educación: el vínculo esquivo con el mercado laboral

En el largo plazo, el éxito de un sistema educativo debería evaluarse la luz de dos criterios: la capacidad de forjar una ciudadanía cohesionada tras una visión de país y la calidad del trabajo que las personas obtienen en la medida que aumentan su nivel educativo. Esto último puede estimarse por medio del ingreso de los trabajadores, las condiciones contractuales y la concordancia entre el contenido del trabajo y los estudios realizados. Un país con altas tasas de subutilización de capacidades y una

CUADRO 5.4 Retorno promedio según último nivel educativo aprobado por periodo y grupo de edad (2000-2011 y 2012)

Nivel educativo	2000-2011			2012		
	16 a 25 años	Mayores de 25	Mayores de 15	16 a 25 años	Mayores de 25	Mayores de 15
Primaria	18.7%	18.6%	18.0%	11.3%	9.9%	11.3%
Básica	37.2%	34.9%	35.9%	20.7%	17.2%	21.5%
Bachillerato	70.5%	66.9%	68.5%	41.0%	37.9%	41.0%
Superior universitario	152.8%	154.1%	148.5%	111.3%	102.8%	111.6%
Superior no universitario	120.9%	109.6%	118.2%	97.0%	78.4%	98.0%

Nota: Promedio del retorno obtenido de los tres modelos descritos antes para la ecuación desagregada

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, varios años)

RECUADRO 5.5 | ¿Política pública compensatoria para luchar contra la deserción?

Las Transferencias monetarias condicionadas (TMC) constituyen una medida para aumentar la permanencia escolar. Una de las preguntas después de varios años de aplicarlas en América Latina es si, en efecto, logran mantener a las niñas y los niños en el sistema escolar y consiguen transformar sus vidas, o si solo facilitan de manera temporal el acceso al sistema educativo.

Entre 2005 y 2009, el gobierno salvadoreño puso en marcha el programa Red Solidaria, que incluía tres componentes: (a) transferencias monetarias (USD 15.00 y USD 20.00 por mes) para familias con mujeres embarazadas e hijos menores de 15 años que no hayan cursado el sexto grado, y condicionadas a la atención básica de salud y asistencia escolar (Redes Escolares Efectivas), salud y nutrición (Extensión de Cobertura de Servicios de Salud), y mejoras y rehabilitación de las infraestructuras estratégicas básicas (agua potable, servicios de saneamiento, electricidad y caminos rurales [Red de Servicios Básicos]); y (c) promoción de proyectos productivos y microcréditos en los municipios seleccionados (Red de Sostenibilidad a la Familia) (Feitosa de Britto, 2008). Existía un claro énfasis del programa en favorecer el acceso y la permanencia en la escuela de las niñas y los niños en condiciones de pobreza extrema en el medio rural (Feitosa de Britto, 2008).

Los resultados de evaluaciones de este programa muestran: (a) un incremento en la matrícula escolar —de 5.2 % para niños y de 7.2 % para niñas en comparación con los datos de 2007—, (b) una disminución de 8 % en la tasa de repetición en primer grado, y (c) el porcentaje de cumplimiento de las corresponsabilidades por las familias se mantuvo entre el 94.1 % en 2007 y el 97.3 % en el 2010 (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local [FISDL], 2010). Es lamentable que los efectos en retención escolar fueran mínimos.

En 2010, el gobierno anunció la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que propone garantizar a toda la población un “piso social básico” en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos e infraestructura comunitaria. Un componente de esta estrategia es el programa Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales [CSU y CSR]) que en su eje de capital humano incluye bonos y becas en educación, un programa de atención integral a la primera infancia (0-6 años), pensión básica universal, oferta de salud y nutrición, y prevención de la violencia. Una de las innovaciones de Comunidades Solidarias es el Bono para la Educación, que pretende subvencionar el costo del transporte para asistir a la escuela y que incluye corresponsabilidades de parte de las familias (FISDL, 2010).

En julio de 2010, el FISDL estimó que las familias activas beneficiarias de estos programas eran 100,591, con una inversión de USD 19.7 millones.

El Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares para Estudiantes de Educación Parvularia y Educación Básica del Sector Público, que comenzó a implementarse en 2010, forma parte del Plan Anticrisis del Gobierno actual (2009-2014) y ha estado guiada por dos objetivos: (a) estimular la producción de las micro y pequeñas empresas especializadas en la fabricación de zapatos y la confección de uniformes escolares, y (b) promover que más niñas y niños asistan a la escuela.

El programa involucra a ocho instituciones gubernamentales (Secretaría Técnica de la Presidencia [STP], Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa [CONAMYPE], Instituto Salvadoreño de

Formación Profesional [INSAFORP], Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador [COMURES], FISDL, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [ISDEMU], Ministerio de Trabajo y Previsión Social [MTPS], y MINED), y tiene como meta beneficiar con la entrega de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares a 1, 367,611 estudiantes de centros educativos públicos en todo el país. De acuerdo con datos de 2012, el costo estimado de este programa asciende a USD 79,600,000 anuales (<http://www.mined.gob.sv/>).

Este programa puede evaluarse desde diversas perspectivas. En primer lugar, puede considerarse como una herramienta para posibilitar que las niñas y los niños que no asisten a la escuela por los costos directos de la compra de uniformes, zapatos y útiles escolares puedan hacerlo. De igual manera, puede ser visto como un mecanismo de reactivación económica para las pequeñas y medianas empresas que se han beneficiado con el programa.

En febrero de 2013, el MINED reportó que el 85 % de los centros de estudio ya habían entregado los paquetes escolares a sus estudiantes y que en la compra de tela se había adjudicado USD 66,300,000 entre 4,315 proveedores de los tres rubros y 3 empresas nacionales. En cuanto a la provisión de útiles escolares, USD 9,354.19 habían sido utilizados en el pago a 434 proveedores, de los cuales 274 eran microempresas, 198 trabajadores por cuenta propia y 22 pequeñas empresas (<http://www.mined.gob.sv/>). Sin embargo, los beneficios de este tipo de programas tienden a ser muy mediatizados y politizados en el corto plazo, y esto compromete la evaluación real de sus impactos y sostenibilidad futura.

Desde otra perspectiva, tomando en cuenta el costo total del programa, podría cuestionarse si esos fondos pueden utilizarse en otros programas directamente vinculados con la alimentación de los estudiantes y la mejora en la calidad educativa (como la formación y las condiciones docentes), y con un mayor impacto en la educación recibida en las aulas. Esta valoración no menosprecia la importancia económica de los paquetes escolares en las precarias condiciones en que se encuentran muchos hogares y familias salvadoreñas, pero es adecuado preguntarse si las prioridades de inversión apuntan de verdad a objetivos de mediano y largo plazo.

Aparte de eso, el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (PNUD, 2010a) recuerda la enseñanza de Amartya Sen, sobre los criterios con que deben analizarse las intervenciones públicas. El análisis es el de "triple R", que se traduce en alcance (*reach*), amplitud (*range*) y apropiación (*reason*), es decir que las acciones exitosas son las que llegan a las personas para las que fueron concebidas y debe atacar la complejidad de los fenómenos y favorecer la autonomía de los beneficiarios en el mediano y largo plazo.

En un país con escasos recursos, y menos aún para el sector de la educación, es imperativo priorizar la inversión pública hacia las estrategias y programas que construyan las bases del sistema educativo de calidad que toda la gente quiere. De lo contrario, buenos programas seguirán pasando a la historia como una de tantas iniciativas, llenas de buenas intenciones pero incapaces de construir de manera sostenible las bases que posibiliten el pleno desarrollo humano de la población salvadoreña.

Fuente: Elaboración propia

tasa tan baja de trabajo decente de menos del 25 % (PNUD, 2008) como El Salvador (ver capítulo 6) debe cuestionar en serio la pertinencia de su sistema educativo. La calidad de la educación al servicio del mercado laboral es lo que en este apartado se denomina “pertinencia de la educación”.

En el país, el retorno promedio de un año más de educación fue en 2012 de 6.5 %. Para el periodo 2000-2011, fue de 8.6 % para personas entre 16 y 25 años² (ver cuadro 5.4). Es decir, la rentabilidad de estudiar un año más, medida como cambios en el ingreso, estaría bajando. El mercado laboral envía la señal de que estudiar más hoy vale menos de lo que valía antes. En teoría, la tasa de retorno debe mostrar cómo las habilidades y los conocimientos adquiridos se traducen en una mayor productividad y mejores salarios en el mercado laboral, lo que, a su vez, revelaría en buena medida la calidad de la enseñanza.

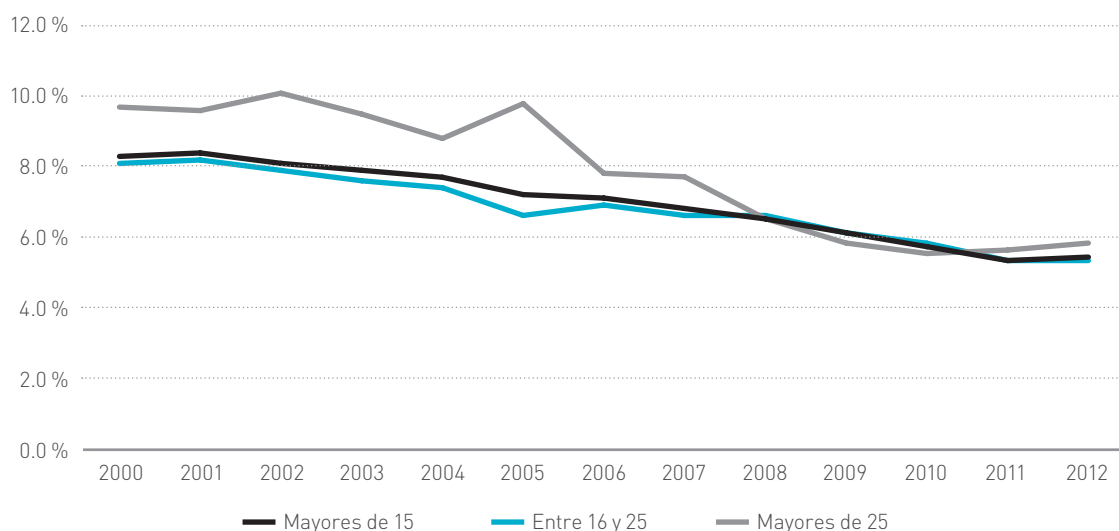
En El Salvador, la tasa de retorno de un año adicional de estudio en el periodo 2000-2011 fue

de 8 % para personas entre 16 y 25 años. La menor tasa de retorno para 2012, que alcanza 5.8 %, demuestra que un año adicional de educación ahora proporciona menores beneficios a los futuros empleadores. Quizás esta es la señal de la menor calidad educativa.

Al analizar el beneficio de estudiar y completar cada nivel educativo (ver cuadro 5.5), los retornos se duplican al finalizar el bachillerato pero que se triplican al terminar la universidad. En el país la escolaridad promedio no alcanza los 7 años cursados, lo que deja a la mayoría de la población en los niveles más bajos de salario por estudios finalizados.

Sin embargo, aún para quienes logran terminar la universidad, hay diferencias importantes una vez en el mercado laboral. En el mercado de la educación superior existe una sobredemanda por las carreras de ciencias jurídicas y de administración de empresas, y el mercado de trabajo cada vez las valora menos en términos de salario nominal promedio, que para cada caso bordean los USD 800 y

GRÁFICO 5.5 | Retorno de un año más de educación en el salario por hora (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2000-2012

CUADRO 5.5 | Dimensiones y variables que afectan la empleabilidad de jóvenes sin educación superior

Habilidades básicas	Competencias	Actitudes
<ul style="list-style-type: none"> • Comprensión de lectura • Redacción • Razonamiento verbal • Razonamiento lógico (juegos lógicos verbales y matemáticos, incluyendo estadísticas) • Matemática (aritmética, álgebra y geometría) • Idiomas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación • Planificación y organización (gestión de recursos) • Gestión de la información • Capacidad de aprender • Flexibilidad (adaptación al cambio) • Trabajo en equipo • Liderazgo • Persuasión 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad • Innovación • Iniciativa • Perseverancia
Valores	Factores de personalidad	Iniciativas personales pro empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Integridad (honestidad) • Solidaridad (responsabilidad social) 	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza en sí mismo • Desarrollo de relaciones (empatía) • Tolerancia a la presión • Autocontrol • Asertividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Predisposición a la búsqueda • Actitud ante la formación para el trabajo • Documentación (obtención y organización de su currículum vitae) • Búsqueda de información • Experiencia laboral

Fuente: Rodríguez Cuba (2009)

los USD 500 para los recién egresados (FEDISAL, 2013). En general, los salarios nominales promedio en el país son bajos cuando se ingresa a todas las carreras y no aumentan demasiado en la trayectoria laboral para el promedio de las personas (EHPM, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012).

Esta poca valoración salarial puede ser, por un lado, debido a la sobreoferta de graduados en tal o cual carrera. Por otro, también es un reflejo de la baja capacidad o calidad de los profesionales. En cualquiera de los casos se detecta un problema de pertinencia de la educación. En el primero, el sistema educativo es incapaz de dar una orientación vocacional realista a la juventud y esta reproduce comportamientos de las mayorías. Esto ocurre a pesar de que hay en el currículo una línea específica de orientación vocacional. Sin embargo, como se discute en párrafos anteriores, la capacidad docente es crítica, incluso más que la calidad del

currículo. Los maestros están conscientes de esto, según se expresó en el grupo focal de docentes:

Yo, como maestro, no lo estoy preparando para que él vea sus cualidades, vea sus potencialidades, vea sus posibilidades... y que genere un enfoque diferente con su familia. No lo estamos preparando para que él vea una gestión de su conocimiento, de lo que él conoce, de las habilidades y, con base en eso, genere una situación productiva. Estos programas ya no sirven, hay que capacitar a los profesores en cosas nuevas (PNUD, 2012b).

En el segundo caso, se manifiesta la pobre calidad educativa ya discutida y la respuesta que da el mercado laboral a esta. Cuando los graduados no llenan las expectativas, suceden dos cosas. Primero, el mercado laboral discrimina por procedencia,

castigando a ciertas universidades; y en segundo lugar, castiga a todos los que ostentan ese nivel educativo con menos salarios promedio. Es una suerte de devaluación del título o certificado. Este es un problema que actúa en cascada, distorsionando todo sistema educativo-laboral. En El Salvador existe este fenómeno: las empresas, al no encontrar en un graduado de primaria las competencias requeridas, buscan un bachiller pero le pagan como al que solo cursa la primaria. Luego, al necesitar un bachiller, buscan un técnico... y así.

Las investigaciones internacionales muestran las competencias que se buscan en una persona joven sin educación superior y que las empresas dicen no encontrar ni siquiera en los graduados de este nivel.

Se ve que muchas de las competencias exigidas no son técnicas sino habilidades básicas de lectoescritura, razonamiento científico-matemático y habilidades para la vida que debiesen estar garantizadas por la escuela. Sin embargo, no lo están; y al no estarlo, contribuyen a desvalorizar las certificaciones educativas.

Según los expertos en recursos humanos consultados (PNUD, 2012b), el problema de este fenómeno es que al ser difícil distinguir entre una persona que ha adquirido las competencias y otra que no, se selecciona con criterios que contribuyen a reproducir las brechas de origen como: el sistema educativo de procedencia con prioridad del privado sobre el público, el lugar de procedencia con prioridad del urbano sobre el rural, las redes sociales con prioridad en quien las tiene sobre quien carece de acceso a ellas, el hombre con prioridad sobre la mujer, etc.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PAÍS

Forjar un sistema educativo que actúe como un catalizador de oportunidades necesita antes que nada de un consenso de país. Es necesario decidir en el

ámbito ciudadano y político que el sistema educativo nacional será uno de los instrumentos de la política social para reducir las brechas por medio de un real desarrollo de las capacidades, es decir, que proveerá a la ciudadanía de las competencias técnicas y morales que le permitan su desarrollo humano alto.

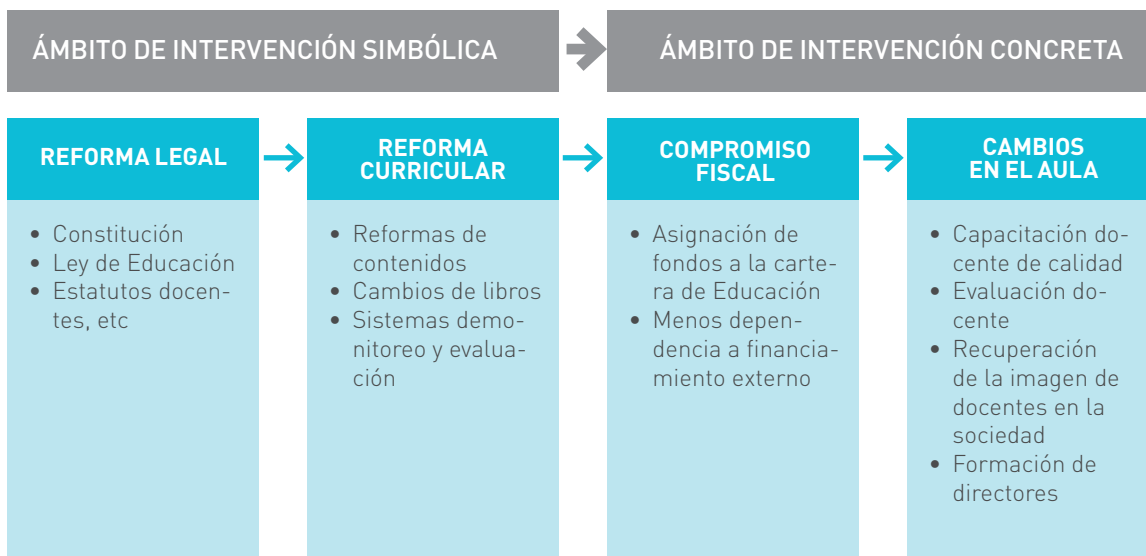
Desde la lógica del desarrollo humano, el sistema educativo debe actuar como un factor de transformación de las capacidades de las personas. Es decir, a través de la educación se obtienen oportunidades reales para ser libre de buscar el bienestar de forma creativa, informada y responsable. Por un lado, porque permite que florezcan las habilidades innatas de cada quien; y por otro, porque prepara para desempeñarse como miembros de una sociedad de manera útil y productiva (Nussbaum, 2011).

Además, la escuela es una institución fundamental para mantener y potenciar los beneficios de una sociedad democrática. Sin embargo, no se trata de una escuela equivalente a años de escolaridad sino de una que dote al ser humano del nivel de conciencia que le permita entender sus derechos y deberes individuales, y su rol como agente social, y lo dote de los instrumentos para la participación política (Bernstein, 1996).

Ese tipo de escuela implica la construcción de un sistema educativo que amplía las posibilidades de desarrollo de capacidades y, con posterioridad, de oportunidades reales en la sociedad. Un sistema de esta índole debe regirse por los principios de calidad y equidad. O sea, comprometerse con los objetivos del país para que estos sean algo más que buenas intenciones plasmadas en leyes o en documentos oficiales, y se concreten en inversión social para la construcción de una escuela de calidad. La transformación real de un sistema educativo exige que las intervenciones diseñadas trasciendan el ámbito simbólico hasta alcanzar el ámbito concreto (ver figura 5.1).

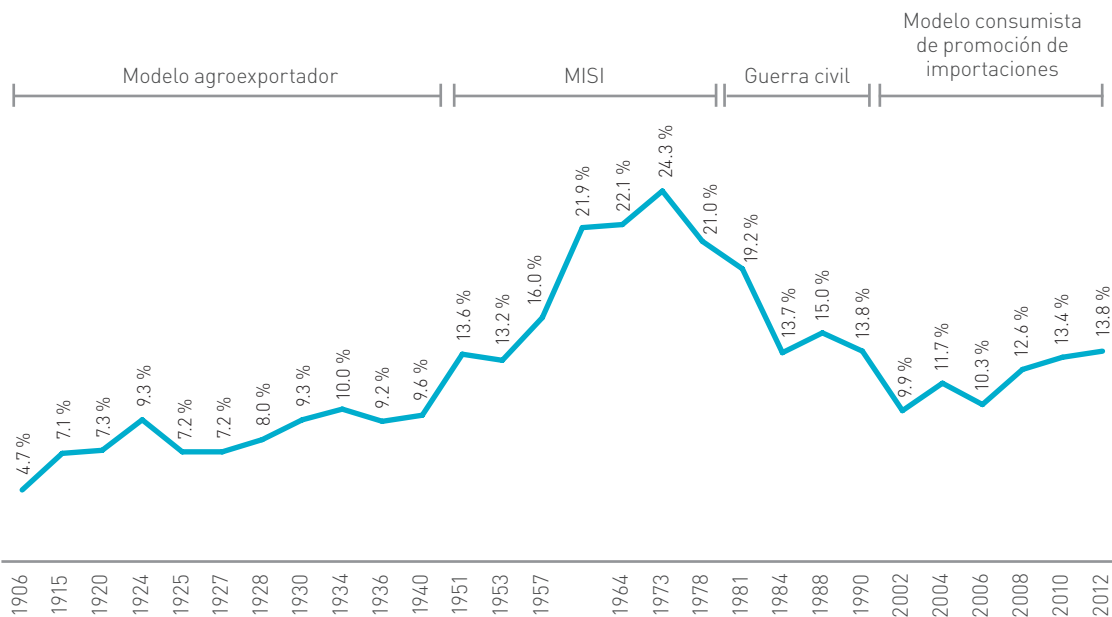
El sistema educativo salvadoreño de hoy es el producto de una historia de apuestas que muchas

FIGURA 5.1 | Ámbitos de intervención en el sistema educativo



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 5.6 | Gasto en educación como porcentaje del egreso total del gobierno (1906-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-2010)

veces no han profundizado hasta lo concreto sino que se han quedado en lo simbólico, y por lo tanto no han favorecido un sistema de calidad, equitativo y pertinente.

El gráfico 5.6 muestra la evolución histórica del gasto en educación en el periodo 1906-2010 que solo refleja una apuesta decidida para este rubro en el periodo de la reforma de 1960, cuando el sistema educativo se puso al servicio de la economía. Para el resto de años, el gasto en educación se ha mantenido por debajo del 15 % del presupuesto total del gobierno (casi siempre por debajo del 10 %), reflejando la poca importancia que se le ha dado más allá del discurso.

En conclusión, está claro que la educación es un derecho. Pero, en la práctica, no está garantizado para todos los niños y niñas en El Salvador. Es importante, por eso, crear conciencia de que si la escuela pública no se transforma en un espacio de oportunidades reales y de construcción de una idea de “nosotros”, se está perdiendo uno de los caminos seguros del bienestar individual y de la cohesión social.

Esta transformación implica, por lo menos:

- a. Revalorizar la profesión docente, además de impulsar una reforma profunda a la formación docente, que incluya la evaluación constante.
- b. Crear mecanismos de profesionalización de directoras y directores.
- c. Asignar recursos al sector, de manera decidida, dirigidos a inversiones con retorno en calidad y no simbólicas.
- d. Implementar apuestas estratégicas de largo plazo como: la inversión desde preescolar y la vinculación de la educación al mercado laboral.
- e. Garantizar la infraestructura que favorezca el proceso de enseñanza aprendizaje.

NOTAS

1. Para el cálculo de todos los promedios, no se han considerado los valores de los indicadores correspondientes a Guatemala.
2. Valor promedio del parámetro en los tres modelos presentados en el cuadro 5.4.

¿Es el trabajo un potenciador del bienestar de las salvadoreñas y los salvadoreños?

El trabajo es una actividad inherente al ser humano que se vincula con la posibilidad de las personas de concretar el bienestar en su dimensión material y espiritual, es decir, de elegir con libertad, actuar en la vida y realizar su potencial. En la práctica, sin embargo, el trabajo no siempre cumple esta función, en parte porque las sociedades fallan en generar una gama lo bastante amplia de oportunidades para que la gente se realice en actividades que resultan de importancia o que tengan un valor intrínseco para ella. El trabajo, entonces, puede ser el reflejo de una vocación, un medio de vida, o ambos; o por el contrario, una imposición, una forma de esclavitud o una privación.

Así, trabajar no siempre se asocia directamente con la libertad de hacer o de ser. Eso ocurre, por ejemplo cuando: (a) la gente —en razón de su nivel educativo, edad, sexo, orientación sexual u otra característica— enfrenta dificultades para obtener un empleo; (b) el trabajo se reduce a una actividad que genera un ingreso pero no contribuye a lo que la persona desea ser; (c) los trabajos disponibles no son de calidad, subutilizan el potencial, no generan ingresos suficientes para la reproducción de

los hogares o no cumplen con ciertas condiciones mínimas para garantizar cierto grado de seguridad en el mediano o largo plazo; (d) el trabajo se constituye en una actividad forzosa, obligatoria o solo en un medio de subsistencia que no abona a otras dimensiones del bienestar; (e) el tiempo dedicado al trabajo riñe o compite con otras actividades que tienen el potencial de ser fuente de bienestar; (f) las personas se ven obligadas a migrar en la búsqueda de nuevas oportunidades, entre otros aspectos.

El Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador (2007-2008), titulado *El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*, señala que el trabajo decente constituye un privilegio del que goza menos del 20 % de la población económicamente activa (PEA) (PNUD, 2008). Esta realidad tiene como marco la tensión entre una concepción que atribuye a la población salvadoreña el rasgo de ser “laboriosa y emprendedora” y una situación de altos niveles de subutilización laboral que afecta a más del 50 % de la PEA que sobrevive trabajando en lo que sea.

El Informe 2007-2008 sugiere la tolerancia al subempleo como una característica de la sociedad

salvadoreña que parece aceptar, sin mayores cuestionamientos, la subutilización del potencial que se da de facto en la mayor parte de su PEA.

Este capítulo propone una aproximación crítica al trabajo en la sociedad salvadoreña y a su efectividad como potenciador de desarrollo humano y bienestar. Aborda, en primer lugar, la visión y la valoración del trabajo, y utiliza como referencia la evolución de las normativas y políticas laborales. Desde el enfoque de capacidades, también explora la posibilidad de las personas de acceder con libertad a los mercados laborales y de disponer de un trabajo que permita la satisfacción de sus necesidades, la realización de sus capacidades, el goce de sus derechos ciudadanos y el logro del bienestar.

Los resultados del análisis dan cuenta de una sociedad caracterizada por una visión desigual de las trabajadoras y los trabajadores en su condición de seres humanos, y de un Estado que por tradición ha reforzado esta noción de desigualdad, favoreciendo a ciertos grupos de interés económico, a los entornos urbanos sobre los rurales y a hombres por encima de las mujeres. Muestran una sociedad que ha tolerado la precariedad laboral y que solo hasta hace menos de 60 años comenzó a formalizar el reconocimiento del valor del trabajo de su gente. Pero también expone a una sociedad que ha avanzado en la concepción del trabajo, de derechos y de igualdad, que ha experimentado cambios y que tiene frente a sí misma desafíos importantes para reposicionar a las personas y el trabajo que realizan en el lugar que les corresponde: al centro y no al margen de la política pública.

LA VISIÓN DEL TRABAJO: DE LA INSTRUMENTACIÓN AL RECONOCIMIENTO

La medida en que las políticas laborales frenan o expanden las libertades de las personas refleja la valoración que una sociedad tiene del trabajo. En

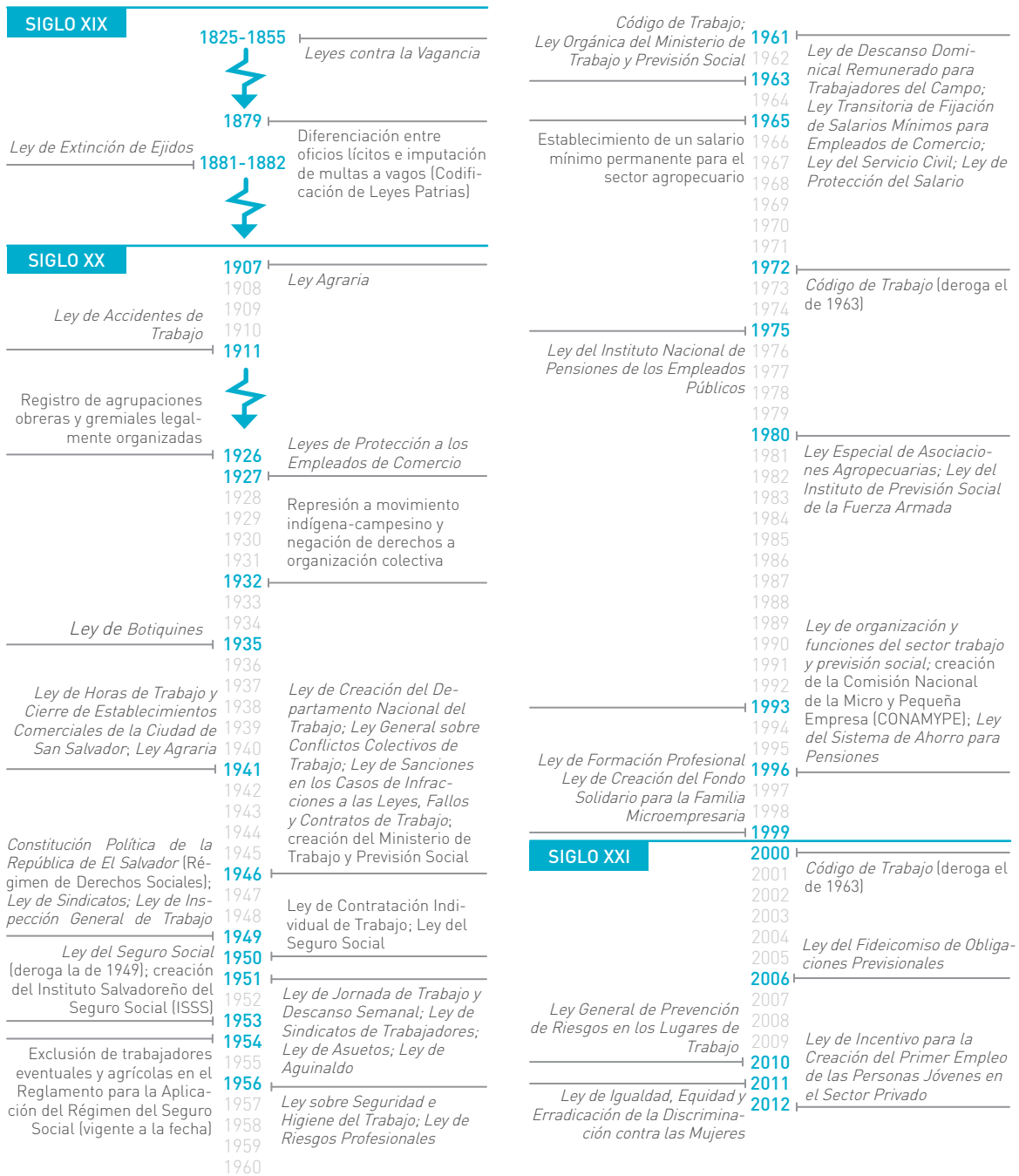
este apartado se realiza un breve recuento histórico (ver figura 6.1) del surgimiento de políticas, leyes y normativas asociadas al mundo laboral en El Salvador. Este repaso permite identificar elementos sociales, económicos y políticos que han determinado el contenido, la orientación y el alcance de las políticas en este ámbito, así como la centralidad o la marginalidad que la generación de oportunidades de trabajo ha tenido en el marco de estas políticas. Se espera que estos elementos faciliten la comprensión del funcionamiento actual de los mercados de trabajo y sus resultados en materia de desarrollo humano y bienestar.

Trabajadoras y trabajadores: ¿objetos o sujetos de política pública?

Las primeras evidencias de leyes orientadas a regular la fuerza de trabajo se encuentran en el siglo XIX, poco tiempo después de la Independencia. Conforme a las necesidades del modelo agroexportador, la principal preocupación de los legisladores de la época fue la escasez de mano de obra para las faenas agrarias. El objetivo de las leyes era punitivo: la legislación contra la vagancia tenía como propósito asegurar mano de obra para las labores agrícolas en las propiedades rurales (Menéndez, 1885).

A medida que creció la importancia de la agricultura de exportación, se incrementó también la demanda por mano de obra. Pero como las comunidades indígenas tenían acceso a sus tierras comunales y muchos otros agricultores más a los ejidos municipales, estos últimos se veían con problemas para obtener mano de obra. La situación comenzó a cambiar después de la legislación que obligaba a privatizar los ejidos y las tierras comunales en 1881 y 1882. Durante las últimas dos décadas del siglo XIX y en el siglo XX, paulatina e inexorablemente aumentó la proporción de jornaleros sin acceso a tierra con relación a los propietarios.

FIGURA 6.1 | Recuento de políticas, leyes y normativas relativas al trabajo (siglos XIX-XXI)*



* Nota: Esta línea de tiempo no es exhaustiva, sino que pretende ejemplificar la evolución de la legislación salvadoreña en materia de protección de los derechos laborales y promoción de condiciones favorables para los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial (www.diariooficial.gob.sv), ISSS (www.issss.gob.sv), Asamblea Legislativa (www.asamblea.gob.sv), CONAMYPE (www.conamype.gob.sv), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (www.mtps.gob.sv) e INSAFORP (www.insaforp.gob.sv)

En general, las características de la legislación laboral en el siglo XIX fueron el control policial de la mano de obra, el establecimiento de obligaciones y castigos para los trabajadores sin reconocerles ningún tipo de derechos, la ausencia de formas de debido proceso para proteger a la población trabajadora y la falta de imposición de responsabilidades equivalentes a los empleadores (Menéndez, 1885).

Es hasta el siglo XX que empezaron a notarse cambios en la orientación de las leyes, producto del crecimiento de las ciudades así como de transformaciones en el ámbito político que abrieron poco a poco espacios para la organización de empleados, artesanos y obreros. En un principio estas organizaciones se conformaron como sociedades de socorro mutuo, que luego confirmaron sus capacidades organizativas para proteger sus intereses económicos.

La legislación laboral incorporó con gradualidad nuevos elementos de protección. En 1911 se aprobó la primera ley laboral moderna, la *Ley de Accidentes de Trabajo* (Rivera, 2002). La siguiente década estuvo marcada por otras leyes dirigidas a proteger en particular a los sectores urbanos populares. La *Ley de Protección a los Empleados del Comercio*, la *Ley de Registro de Agrupaciones Obreras y Gremiales*, el decreto de creación de las Juntas de Conciliación y el Reglamento de las horas de trabajo (Mejía Ortiz, Montalvo Paz y Sánchez Osorio, 2011) son algunos ejemplos.

La reivindicación del derecho a la organización colectiva se profundizó en las zonas urbanas y rurales a raíz del deterioro económico y del malestar causado por la privatización de tierras y la crisis de la bolsa de valores de Nueva York en 1929, pero sufrió un revés histórico con la represión extrema del levantamiento indígena-campesino de 1932. El derecho de asociación libre de los trabajadores desapareció durante el periodo del régimen del general Maximiliano Hernández Martínez.

La noción de la persona trabajadora como ciudadana aparece de manera incipiente tras el movimiento reformista que derrocó a Martínez en 1944 y que incluyó la acción organizada de trabajadores urbanos. Pero no fue sino hasta la llamada Revolución de 1948 cuando se marcó un punto de inflexión en la legislación nacional en materia de reconocimiento formal de los derechos laborales y en la expresión de un discurso de articulación entre políticas económicas y sociales. La *Constitución* de 1950 planteó por primera vez como obligación del Estado la protección de los trabajadores, estableciendo que “el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano”.

El *Código de Trabajo* se promulgó en 1963. Para esos años las políticas laborales y sociales se enmarcaron cada vez más en el contexto de la Guerra Fría. No es coincidencia que ese instrumento haya sido una de las principales piezas de legislación aprobadas durante la presidencia de Julio Rivera, quien hablaba con franqueza del uso de la política social para contener al comunismo: “Contra el comunismo vamos a luchar con las armas de la reforma socioeconómica, dignificando al hombre como ciudadano y trabajador y a la familia como sustento de la nacionalidad” (Secretaría de Información de la Presidencia de la República de El Salvador, 1961).

En síntesis, durante el siglo XX se observó un giro en el discurso formal de la legislación laboral, que presentó durante el periodo un patrón particular: más allá del idealismo de los gobernantes, detrás de cada esfuerzo del Estado para establecer derechos para los trabajadores, se encontraba una combinación de espíritu reformista, una determinación de trabajadores organizados a participar en el proceso político y un temor de las autoridades a desórdenes o al comunismo.

Pero el tema de la protección de los trabajadores no era un problema de política social o eco-

nómica, sino que estaba vinculado con el forcejeo de poder y las presiones ideológicas y de intereses grupales; tampoco fue un punto de honor para el Estado durante el periodo del conflicto armado, cuando la represión de los derechos de trabajadoras y trabajadores volvió a marcar la historia del país.

Del dicho al hecho: ¿igualdad y universalidad de derechos laborales?

Pese a que la *Constitución de la República* y el *Código de Trabajo* se inspiran en los principios de igualdad y universalidad, algunos de sus elementos normativos, la combinación con la acción de otras políticas (educativas y económicas) y la postergación de cumplimientos han contribuido a profundizar, en la práctica, la discriminación y la diferenciación de los trabajadores, en especial en función de su origen (campo/ciudad) y sexo (hombres/mujeres).

La diferenciación entre los trabajadores de la ciudad y el campo que predominó en la configuración de la legislación laboral salvadoreña del siglo XIX se acentuó a lo largo del siglo XX, debido en parte a la promoción de la industrialización como prioridad en la política económica, a partir de 1950, según aparece en el *Boletín del Ejército* de 1950¹. El modelo de sustitución de importaciones apuntaba a la modernización de la agricultura de exportación y promovió la industria por medio del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y de una política fiscal favorable para este. La modernización agrícola desplazó a los pequeños propietarios dedicados a la agricultura de subsistencia y aumentó la desigualdad en la distribución de la tierra, aumentando la precariedad laboral en el agro, en detrimento de la mayoría de la población que aún residía en las zonas rurales.

La discriminación de los trabajadores agrícolas, por ejemplo, es y continúa siendo explícita. Las normas de ajuste al salario mínimo, por ejemplo, se aplican de manera diferenciada entre el campo y la ciudad, y dependen mucho del poder de negociación de la población trabajadora. A esto contribuyó el hecho de que los sindicatos urbanos han sido más organizados y hacen uso del derecho a huelga, mientras que las agrupaciones rurales no están contempladas por la ley. A la fecha de este Informe, los salarios mínimos para trabajadores agrícolas continúan siendo sustancialmente inferiores que los del resto que labora en otros sectores.

La participación económica de las mujeres también representa un claro ejemplo de brechas entre los principios y las prácticas de la legislación. Por ejemplo, la participación femenina en la industria estaba limitada por la legislación laboral que consideraba a los hombres como a los principales responsables de la manutención de la familia, según la *Constitución* de 1950, y determinaba el trabajo adecuado para las mujeres (Griffith y Gates, 2004). Años después, el *Código de Trabajo* de 1963, dedicó un capítulo entero a estipular condiciones de trabajo diferentes para hombres, mujeres y niños (Griffith y Gates, 2004).

En coherencia con estas restricciones, los programas de capacitación organizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) también hacían distinciones: los hombres recibían formación en actividades más complejas y mejor remuneradas, mientras que las oportunidades de formación técnica de las mujeres se limitaban a corte y confección, artes culinarias y mecanografía (Griffith y Gates, 2004). No es sorprendente entonces que la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo industrial no creciera de manera considerable, aún durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones: 20.5 % en 1951 y 25.5 % en 1971 (Griffith y Gates, 2004).

Si bien para algunos la línea entre protección y discriminación puede ser ambigua, las opciones disponibles para las mujeres resultaban limitadas, dejándolas relativamente rezagadas en los mercados de trabajo, en actividades poco calificadas, precarias y sin acceso a los sistemas formales de seguridad social. Este tipo de “protecciones” especiales fueron parte de la legislación laboral salvadoreña hasta 1994 (Griffith y Gates, 2004). Hoy en día, El Salvador observa avances significativos en leyes que promueven y protegen la igualdad y no discriminación de las mujeres en materia de derechos económicos y laborales, pero aún deben ser puestos a prueba en la práctica.

Generar oportunidades de trabajo: ¿al margen o al centro de la política pública?

La generación de oportunidades de trabajo no ha sido de forma consistente y prioritaria objeto directo de la intervención de la política pública en El Salvador; en este contexto, las personas tampoco han sido sujetos centrales en la formulación de estas políticas. El énfasis inicial en el control de la mano de obra, así como la valoración desigual y ambigua del trabajo y de las personas que lo realizan a lo largo del tiempo, lo confirman.

El Programa Regional de Empleo para América Latina (PREAL) de la OIT afirmaba, por ejemplo, en 1974, que “la política económica implementada a lo largo del periodo (anterior) otorgó prioridad al equilibrio del balance de pagos y a la aceleración del crecimiento, relegando a un plano secundario la generación de empleo y las políticas de redistribución del ingreso” (PREAL, 1977). Por su parte, el PNUD (2008 y 2011) ha reiterado que el empleo se ha supeditado al logro de los objetivos económicos y que las políticas impulsadas desde 1989 han consistido en “esperar que el empleo se produzca como consecuen-

cia del crecimiento económico”, que sería a su vez resultado de una mayor eficiencia económica y mayores niveles de inversión. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009), por su parte, señala que uno de los principales desafíos del país es precisamente la ausencia de una política de empleo.

Pero, ¿qué es una política de empleo? En general, se entiende por política de empleo aquella que tiene un carácter amplio y multidisciplinario, que pretende impactar de manera prioritaria en el nivel y la calidad del empleo a través de acciones sobre la demanda de trabajo, con un horizonte de mediano y largo plazo, y que se vincula directamente (de forma implícita o explícita) con la conducción de la política económico-social del país y con su estrategia de desarrollo. Este tipo de política suele actuar en conjunto, a través de y en coordinación con otras políticas como la educativa, la de salud y la de protección social (Samaniego, 2002).

El cuadro 6.1 sintetiza cómo, a pesar de la evolución en la visión, el trabajo no se ha visto de manera consistente como eje central de la política pública, o de forma compatible con el paradigma de desarrollo humano que procura, a lo largo del ciclo de vida de las personas, la realización de sus capacidades y la expansión de sus libertades.

A continuación se presenta un breve diagnóstico sobre el funcionamiento de los mercados laborales en El Salvador, el cual da cuenta de los costos actuales de no haber colocado a las personas como fin y al trabajo como centro de la política pública. Del diagnóstico se desprenden los siguientes desafíos para la sociedad salvadoreña: equiparar el acceso a oportunidades de trabajo para jóvenes y mujeres, revertir el abandono que padecen los trabajadores de los sectores agrícolas, frenar la creciente precarización e informalización del trabajo, y por último, desacelerar los procesos de subutilización de competencias.

CUADRO 6.1 | Trabajo y políticas públicas (1821-2013)

Modelo económico	Modelo agroexportador (1821-1950)	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) (1950-1978)	Modelo de promoción de exportaciones (1989 a la fecha)	
Fin de la política en el ámbito del trabajo	Disponer de mano de obra barata (casi gratuita) para las faenas agrícolas	Tecnificar mano de obra para aumentar productividad	Reducción de costos laborales y mejora de eficiencia, para aumentar la competitividad	Generación masiva de trabajo a través de encadenamientos productivos locales
Valoración del trabajador	Una "bestia", un "vago"	Un factor de producción	Un factor flexible de producción	Un recurso al servicio de la economía
Ámbito predominante de las políticas	Control de la mano de obra y expropiación de tierras ejidales	Mediación de relaciones entre trabajadores y empleadores; formalización de derechos a salario mínimo, organización y negociación colectiva, seguridad social	Reparación de imperfecciones en los mercados laborales: formación profesional de la oferta (INSA-FORP); atención a grupos especiales (CONAMYPE y apoyo al autoempleo); intermediación a través de bolsas de empleo y redes; programas de emergencia para generar empleo intensivo desde la obra pública	Atención a grupos especiales (mi-pymes) Atención a grupos vulnerables (programas de apoyo temporal al ingreso a poblaciones en situación de pobreza) Fomento de encadenamientos productivos Fortalecimiento de roles de inspección al trabajo
Vínculo con otras políticas sociales o sectoriales	No se identifican	Directos con reforma educativa (bachilleratos técnicos en apoyo al impulso del sector productivo) Directo con políticas de seguridad social bajo regímenes contributivos (no universales)	Indirectos, mediante incentivos a sectores productivos (maquila) Indirectos con sistema educativo, mediante oferta limitada y selectiva de programas de formación técnica (como el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico [MEGATEC]) Reformas a sistemas previsionales (privatización)	Sin vínculos directos con política educativa

Fuente: Elaboración propia

TRABAJO: LIBERTAD DE SER Y HACER, ¿PARA QUIÉN?

Examinar el desempeño de los mercados laborales ayuda a entender la forma en que la sociedad distribuye las oportunidades de trabajo entre sus miembros y la manera en que las personas logran o no, a través del trabajo, desarrollar a plenitud sus capacidades.

En El Salvador, las oportunidades de acceder a los mercados de trabajo están aún determinadas con fuerza por la edad y el sexo de la persona. Así lo reflejan las tasas de participación económica de jóvenes y mujeres, que muestran valores muy inferiores al promedio nacional: 51.7 % y 47.9 % respectivamente, contra un promedio en el país de 63.2 %. En los siguientes apartados de esta capítulo se describen y analizan las implicaciones sociales de las bajas tasas de participación económica de estos dos grupos de personas.

A puerta casi cerrada: juventud estancada

Las posibilidades de transformación, progreso y cohesión de una sociedad pueden vislumbrarse a partir de la situación de la juventud que, para efectos de este Informe, se define como aquellas personas entre los 16² y 25 años edad.

En general, la situación de las personas jóvenes muestra un relativo estancamiento de largo plazo en la mayoría de los indicadores que reflejan acceso a oportunidades de trabajo. Pese a constituirse en el grupo etario de mayor importancia (29.1 % de la población en edad de trabajar [PET] en 2012, 30.7 % en 2002 y 33 % en 1992), la tasa específica de participación de este ha sido muy inferior al promedio nacional, con tendencia a la disminución en los últimos 20 años, al pasar de 54 % en 1992, 51 % en 2002 y 52 % en 2012. En la actualidad, esta tasa dista en más de 10 puntos de la

tasa global de participación que asciende al 63 %. Quienes buscan trabajo, por su parte, enfrentan grandes desafíos derivados de los altos niveles de desocupación juvenil, que llegan a representar dos veces la tasa nacional de desempleo.

Uno de los cambios más significativos durante las últimas dos décadas es la menor participación económica de los hombres en este grupo de edad, que ha pasado de 76 % a 68 % entre 1992 y 2012. En contraste, la tasa de participación específica de mujeres jóvenes se ha mantenido inalterada durante el mismo periodo anterior en alrededor de 35 % (ver figura 6.1).

La baja participación en los mercados laborales no tendría implicaciones negativas para el desarrollo de capacidades y la movilidad social de la juventud, si los motivos fueran, por ejemplo, que las personas jóvenes han encontrado otro tipo de oportunidades dentro del sistema educativo superior y que, como consecuencia, están postergando la edad de ingreso al mercado laboral, en espera de mejores condiciones de incorporación al mismo. Y aunque este puede ser un mecanismo de ajuste para algunos, no es el caso para una importante proporción de la población joven: se estima que alrededor del 21 %³ de casi 1.25 millones de jóvenes no estudian ni trabajan; de esta porción, 7 de cada 10 son mujeres y 3 son hombres (MINEC y DIGESTYC, 2012).

La figura 6.2 compara la situación laboral y educativa de los jóvenes entre 1992 y 2012, y muestra cómo la problemática de los que no estudian ni trabajan data de hace más de 20 años, y cómo, en términos relativos, esta situación refleja cambios mínimos a lo largo de dicho periodo. Podría sintetizarse diciendo que la sociedad salvadoreña ha expulsado y continúa expulsando a 21 de cada 100 de sus jóvenes de los sistemas educativos o del mercado de trabajo. En términos absolutos, dada su importancia en la pirámide poblacional del país, las filas de jóvenes en situación de desafiliación educativa y laboral se están engrosando.

FIGURA 6.2 | Comparación de la situación educativa y laboral de jóvenes (1992 y 2012)

	Año 1992				Año 2012			
	100 jóvenes				100 jóvenes			
	46 Hombres		54 Mujeres		49 Hombres		51 Mujeres	
A: activos	35 A	11 I	19 A	35 I	33 A	16 I	18 A	32 I
I: inactivos	30 O		16 O		29 O		16 O	
O: ocupados	5D		3 D		4 D		2 D	
D: desocupados								
No estudian, ni trabajan ni se dedican a tareas del hogar	5	2	2	12	4	2	2	13
	21				21			
	13 rurales				10 rurales			
	8 urbanos				11 urbanos			

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

Tres cuestiones saltan a la vista sobre esta situación: (a) la alta participación de mujeres entre el grupo que no estudia ni trabaja; (b) la baja visibilización del problema de las mujeres que no estudian ni trabajan en un entorno en donde la inactividad y la exclusión social de los hombres se asocia con la violencia y la criminalidad; y (c) la omisión de la política pública de este particular desafío de inclusión para los jóvenes durante los años 90, en un contexto de posguerra, cuando este todavía era un problema rural en muy alto grado y no se desataba aún el fenómeno pandilleril que afecta a todo el país, pero principalmente a los entornos urbanos.

En otras palabras, y en línea con la discusión sobre los sesgos y los vacíos de las políticas públicas, la sociedad salvadoreña postergó las necesida-

des de inclusión de sus jóvenes y ha reaccionado tardíamente a un problema complejo con consecuencias alarmantemente previsibles.

Pero el estancamiento de los jóvenes en el mundo del trabajo no solo se observa en sus menores niveles de participación económica, sino también en la manera en que se insertan en este mercado, ya que incluso aquellos que logran acceder a un trabajo lo hacen cada día más en actividades no calificadas (42.4 % de los jóvenes ocupados pertenecían en 2012 a este grupo ocupacional en contraste con un 10.9 % en 1992 [MINED y DIGESTYC, 1992, 2012]), trabajos que cada día responden menos a su nivel de calificación, o trabajos de baja estabilidad: menos de la mitad de los jóvenes (45.4 %) reporta disponer de un trabajo permanente de tiempo completo (Santacruz Giralt y Carranza, 2009).

Es mejor prevenir que lamentar: cerrar brechas y abrir puertas

Las situaciones laborales descritas ponen de manifiesto tensiones en la vida de los jóvenes con implicaciones para la inclusión, la movilidad social, las relaciones intrageneracionales e intergeneracionales, el acceso a los sistemas de protección social y la cohesión social. Estas tensiones pueden ser de naturaleza interna o externa e impactar otros ámbitos como los familiares y educativos.

En El Salvador, la mayoría de jóvenes (63.1 %) percibe que encontrar un trabajo tiene cero o bajas probabilidades (Santacruz Giralt y Carranza, 2009). Luego, conseguir un trabajo que llene sus expectativas se percibe como menos probable. Como respuesta, surgen vías alternativas de inclusión o emancipación (García Canclini, 2008), asociadas a la conectividad y al consumo (material o simbólico), que no reemplazan las anteriores pero sí se articulan con ellas, reconfigurando a su vez el mapa de aspiraciones de la juventud. Surge también la migración, como la búsqueda de un espacio alternativo donde lo desconocido es sinónimo de la esperanza de una mayor simetría entre las aspiraciones y los logros.

Un segundo tipo de tensión es la que enfrentan los jóvenes con respecto a sus pares, que se deriva de la misma heterogeneidad en su condición socioeducativa, heterogeneidad que además de ser el resultado de desigualdades acumuladas durante las primeras fases del primer ciclo de vida determina en gran medida las brechas en las trayectorias ocupacionales y las posibilidades futuras de movilidad social. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2008), “las posibilidades de acceder a los segmentos que prometen mejores condiciones de empleo y trayectorias laborales ascendentes dependen del capital humano, el capital social y el capital cultural de los jóvenes”, pero este acceso es segmentado.

Solo en términos de capital humano se observan enormes diferencias en El Salvador: por ejemplo, en 2012, cerca de un 28 % de las personas jóvenes entre 16 y 25 años de edad que formaban parte de la fuerza laboral (MINEC y DIGESTYC, 2012) presentaba una privación educativa severa⁴. De igual manera, importantes brechas se notan respecto al acceso a oportunidades educativas y laborales, aún en poblaciones que comparten ciertas condiciones socioeconómicas comunes: en el país, la probabilidad de que una mujer joven pobre no estudie ni trabaje es tres veces la probabilidad de que un hombre joven pobre no lo haga (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Además, las puertas que se abren son diferentes para hombres y mujeres jóvenes: ellos suelen trabajar en su mayoría en empresas privadas, negocios familiares o emprendimientos propios; ellas, en empresas privadas, casas particulares (servicio doméstico) y comercio (Santacruz Giralt y Carranza, 2009). Las puertas que se cierran también son diferentes: la maternidad y los quehaceres del hogar continúan siendo para las mujeres jóvenes motivos de detracción de su participación en los mercados de trabajo (Santacruz Giralt y Carranza, 2009).

Las brechas y contrastes en el acceso y en los grados de logro educativo de la población joven dan cuenta de una educación que “no hace palanca de movilidad social, de igualación de oportunidades y de compensación a las desigualdades de origen” (Hopenhayn, 2008). Del mismo modo, es un reflejo de un sistema educativo incapaz de revertir el proceso de reproducción de desigualdades en razón de la condición de pobreza, género, zona de residencia u otros factores. A su vez, el acceso segmentado a las oportunidades de trabajo informa sobre un mercado laboral que perpetúa estas diferencias.

Otro tipo de tensión es la que surge entre la escuela y el trabajo que no se complementan sino que compiten como vías para la movilidad y la integración social (Saraví, 2009). Las palabras de

una joven residente en un asentamiento urbano precario ilustran la vivencia de estas tensiones y las difíciles decisiones que enfrentan los jóvenes en torno a los procesos de formación y uso de sus capacidades:

Estoy estudiando primer año de bachillerato, pero la situación económica impide la continuación de mis estudios para segundo año. Y entonces, ¿qué tengo que hacer ahora?, ¿salir a buscar empleo? A ver, ¿quién me quiere dar empleo? Dicen ahora que si no se ha sacado el bachillerato no se puede trabajar en nada, pero uno tiene que ver de qué manera puede trabajar para seguir estudiando y ayudar, por la situación económica de la familia (ADEPRO, 2009).

Por su parte, en un entorno de pobreza y exclusión, el trabajo y la escuela compiten con otras actividades alternativas modernas e ilícitas, algunas, que promueven formas diferenciadas de identidad, inclusión o autonomía para los jóvenes. Una de ellas es la afiliación a las pandillas. Si bien menos del 8 % de la juventud salvadoreña expresa simpatía por ellas (Santacruz Giralt y Carranza, 2009), el perfil de quienes sí simpatizan subraya el desencuentro con el trabajo y la escuela. En efecto, la mayoría son hombres, entre 15 y 19 años, que apenas han cursado estudios de primaria, residen en zonas urbanas y no estudian, o no estudian ni trabajan (Santacruz Giralt y Carranza, 2009).

Reguillo (2008) advierte los peligros de asumir una relación directa entre pobreza y delincuencia, o entre exclusión y violencia juvenil, en tanto criminaliza a los jóvenes y profundiza la estigmatización de la pobreza. No obstante, reconoce que la desconexión entre escuela e incorporación a la vida productiva configuran un binomio que retranca el desarrollo de capacidades y la movilidad social, y alimenta la violencia (Reguillo, 2008).

Por último, existe una tensión entre los desafíos de inserción en el mercado laboral, la movilidad ocupacional esperada y la potencial cobertura de los sistemas de protección social. En El Salvador, el acceso a seguros de salud y pensiones está ligado a un historial individual de contribuciones que exige, a su vez, cierta estabilidad, continuidad y formalidad en las trayectorias ocupacionales. Dado que en este tipo de sistemas el monto de la pensión depende de la capacidad de ahorro y de la rentabilidad acumulada —además de la posibilidad de generar ingresos de manera constante— el monto del ingreso y el momento en que se realizan los aportes resultan determinantes para estimar el beneficio en la edad de retiro.

Más mujeres trabajando: avances a paso lento

Una de las principales transformaciones en el mercado de trabajo salvadoreño ha sido la lenta pero creciente incorporación de las mujeres. La tasa específica de participación económica femenina⁵ en las últimas dos décadas ha mostrado un incremento de 41 % en 1992 a 48 % en 2012. Pese a esta mejoría y a que ellas representan el 54 % de la PET, aún persisten importantes diferencias con respecto a la participación económica de los hombres, que es del 83 %.

El cuadro 6.2 muestra que la participación específica económica de las mujeres ha evolucionado de manera diferente a la de los hombres a lo largo del tiempo. En primer lugar, está mucho más determinada por aspectos como la edad y otras variables de orden generacional; en segundo lugar, refleja mayores fluctuaciones al interior de las cohortes y es consistente y significativamente inferior a la masculina para todas las cohortes en todos los periodos comparados.

Especial mención merece el estancamiento en la participación económica de las mujeres, entre

CUADRO 6.2 Tasas de participación específica de mujeres y hombres, por cohortes (1992, 2002 y 2012)

Clasificación	Años de nacimiento	Mujeres			Hombres		
		1992	2002	2012	1992	2002	2012
Cohorte 1	1987-1996	NA	NA	35.7 %	NA	NA	68.1 %
Cohorte 2	1977-1986	NA	35.7 %	61.0 %	NA	66.9 %	95.8 %
Cohorte 3	1967-1976	34.5 %	60.4 %	66.3 %	75.5 %	93.7 %	96.3 %
Cohorte 4	1957-1966	51.8 %	61.4 %	58.4 %	96.3 %	94.3 %	93.8 %
Cohorte 5	1947-1956	54.8 %	51.9 %	39.8 %	97.0 %	91.6 %	83.6 %

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992, 2002 y 2012)

los 16 y 25 años de edad, acompañada del declive en la de los hombres del mismo grupo etario. Lo anterior sugiere que las variables sexo y edad interactúan de manera dinámica en la creación de barreras de acceso para los jóvenes en el mundo del trabajo, pero estas barreras son más difíciles de superar para las mujeres jóvenes.

Tal como se ha documentado en diversos estudios (PNUD, 2008, 2011; ORMUSA, 2011), el aumento en la tasa de participación económica de las mujeres no ha redundado en una mayor equidad en el acceso a oportunidades laborales. Esto se debe a la institucionalización de una suerte de división sexual del trabajo que condiciona el tipo de inserción económica pero también determina las importantes brechas salariales (para 2012, el salario promedio de las mujeres representaba el 80 % del salario de los hombres) y de acceso a los sistemas de protección social⁶.

El gráfico 6.1 compara la distribución de hombres y mujeres entre sectores económicos en los últimos veinte años y refleja tanto los importantes movimientos de las mujeres en el mundo del trabajo así como la capacidad diferenciada de los sectores, de absorber mano de obra en condiciones de igualdad.

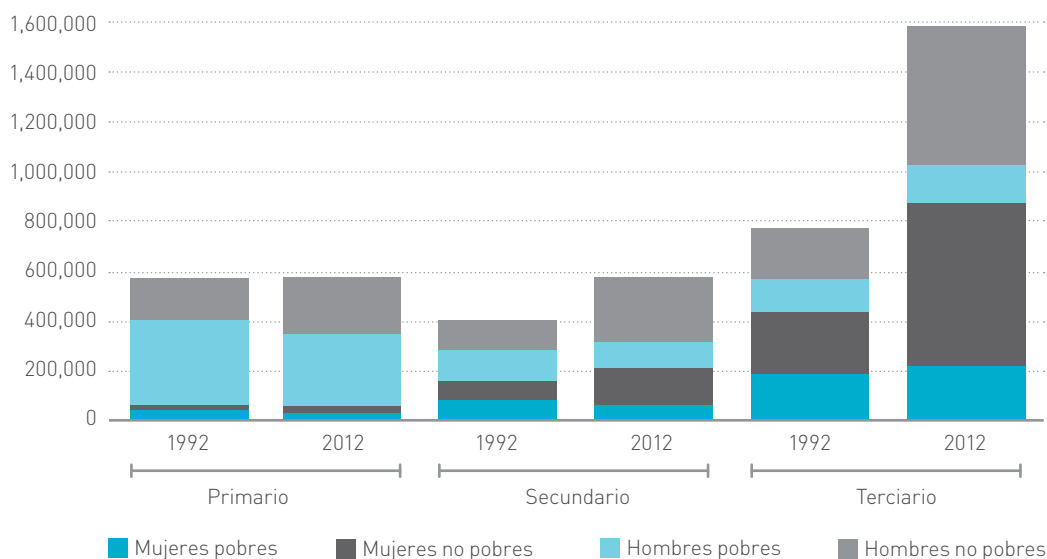
Aunque parecería que la participación entre hombres y mujeres es más equitativa en el sector

terciario, las mujeres en El Salvador han estado tradicionalmente y continúan estando sobrerrepresentadas en ramas de actividad como el comercio y los hoteles y restaurantes, que absorben, por ejemplo, el 28.7 % de la población ocupada total y el 41.5 % de la población ocupada femenina (MINEC y DIGESTYC, 2012).

La mayoría de los trabajos en esta rama suelen ser informales, irregulares o atípicos en lo que respecta extensión de las jornadas de trabajo, al pago de salarios, a los riesgos y a la localización. Las mujeres salvadoreñas que se insertan en esta rama lo hacen principalmente en categorías ocupacionales de: cuenta propia sin local, cuenta propia con local o trabajo familiar no remunerado (45.6 %, 10 % y 11 %, respectivamente).

La perspectiva general de largo plazo no es favorable para las mujeres si se considera que el sector de trabajo en un periodo aumenta la probabilidad de permanecer en ese mismo en el periodo siguiente, mientras que esto no sucede así para los hombres (Galli y Kucera, 2003). En otras palabras, una vez insertadas en actividades informales, las mujeres presentan más barreras de entrada a sectores formales o regulares de empleo, lo que a su vez implica mayores dificultades para acceder a otro tipo de derechos laborales, incluidos los de la seguridad social.

GRÁFICO 6.1 | Distribución de ocupados por sector económico, según sexo y condición de pobreza (1992 y 2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

Más allá de la igualdad: participación de las mujeres, desarrollo de capacidades y bienestar

Además de los temas de desigualdad, existen otros aspectos poco explorados sobre la participación económica de las mujeres y su vínculo con la política pública. El primero es su posibilidad de

contribuir al bienestar de los hogares y generar dinámicas intergeneracionales favorables para la movilidad social.

La evidencia confirma que en El Salvador (ver cuadro 6.3) la mayor participación económica de las mujeres mejora la posición relativa de los hogares en términos de ingresos, pero también guarda una estrecha relación con la formación de capital humano de las siguientes generaciones. De manera concreta y

CUADRO 6.3 | Participación económica de las mujeres según quintil de ingresos familiares (2012)

Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	TOTAL
29.0 %	39.5 %	47.6 %	54.5 %	60.7 %	47.9 %

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

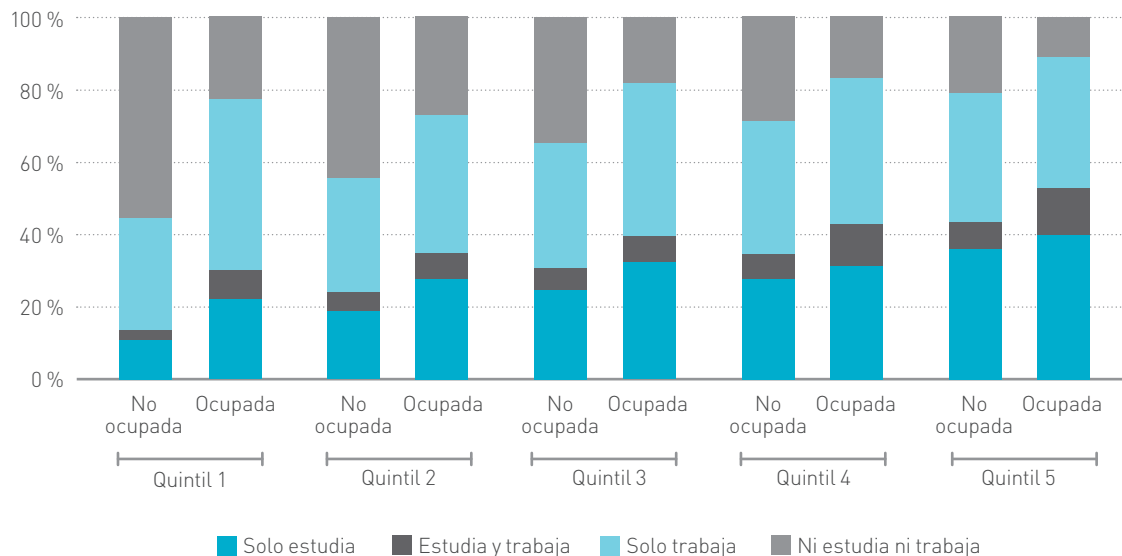
con independencia del quintil de ingresos familiares per cápita, la probabilidad de que un joven entre los 16 y 25 años siga cultivándose y estudiando es mayor en aquellos hogares donde la mujer (en su calidad de jefa o cónyuge del jefe de familia) cuenta con trabajo, mientras que la probabilidad de desafiliación escolar y laboral es mayor en aquellos hogares donde la mujer no está ocupada (ver gráfico 6.2).

Los resultados son similares cuando la comparación se hace entre hogares según el sexo de la jefatura: aún en iguales quintiles de ingreso, aquellos hogares liderados por mujeres ocupadas presentan menor incidencia de jóvenes que no estudian ni trabajan y mayor incidencia de jóvenes que solo estudian, en comparación con los hogares liderados por hombres ocupados. Esta evidencia reafirma la necesidad de avanzar en estudios que tomen en cuenta el importante papel que juega la mujer dentro y fuera de los hogares, no solo desde su rol en el ámbito del

cuidado, sino también como modeladora de conductas y agente activa en los mercados de trabajo.

Un segundo aspecto que no ha sido explorado se refiere a las crecientes tensiones al interior de las familias y las nuevas demandas por servicios de cuidado, que surgen como resultado de una mayor participación económica de las mujeres. Al respecto, Hopenhayn (2007) perfila una serie de posibles conflictos asociados, por ejemplo, a la percepción de una reducida masculinidad de los hombres que comparten tareas domésticas, a las culpas de las mujeres por pasar poco tiempo con sus hijos, a la competencia entre cónyuges, y a la restricción de vida social y tiempo libre. Estos elementos estarían alterando la dinámica interna de las familias pero también su dinámica intergeneracional debido, precisamente, a las ausencias generadas por el trabajo fuera del hogar y las consecuentes distancias en la comunicación entre padres y madres que trabajan y su descendencia.

GRÁFICO 6.2 Actividades realizadas por jóvenes entre 16 y 25 años, según quintil de ingresos del hogar y condición de ocupación de mujeres jefas de hogar o cónyuges de jefe de hogar (2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

Trabajo mal remunerado y sin derechos: el perjuicio de tolerar la precariedad laboral

En este apartado se exploran dos situaciones que evidencian los desafíos que enfrenta la sociedad salvadoreña para generar trabajos que permitan la expansión de las capacidades de las personas: la persistencia del trabajo mal remunerado y desprotegido en el agro y la informalidad como estrategia de sobrevivencia. Ambas situaciones están vinculadas entre sí, tanto del lado de la oferta de mano de obra, por la vía de las dinámicas de migración interna en el país y la adopción de estrategias diferenciadas para sobrellevar el día a día, como del lado de las respuestas institucionales que perpetúan la exclusión de los trabajadores menos favorecidos del acceso a los mecanismos de seguridad social.

Avanzar en la construcción de una sociedad de progreso y compatible con el desarrollo humano supone hacer un alto en el camino, reconocer la vulnerabilidad de una importante porción de trabajadores y repensar las alternativas que desde el Estado, los mercados y las empresas pueden diseñarse para evitar la perpetuación de la pobreza y la exclusión de las trabajadoras y los trabajadores en la sociedad salvadoreña.

La persistencia de la pobreza en el trabajo del agro

El Salvador ha experimentado cambios importantes en la estructura de su mercado laboral, sin que necesariamente eso haya derivado en mejores indicadores de trabajo y empleo de la población. El principal cambio se observa en la distribución de la población ocupada por sector económico: todavía a inicios de los años 90 el sector primario (agricultura y otras actividades de extracción) era el principal generador de ocupación (37.7 % de la

PEA), seguido por los sectores secundario y terciario (25.1 % y 28.2 % de la PEA, respectivamente). Hoy en día, es el sector terciario el que absorbe al 57.9 % de la PEA (MINEC y DIGESTYC, 2012), seguido de los sectores primario y secundario, cada uno de los cuales genera ocupación para alrededor de la quinta parte de la PEA.

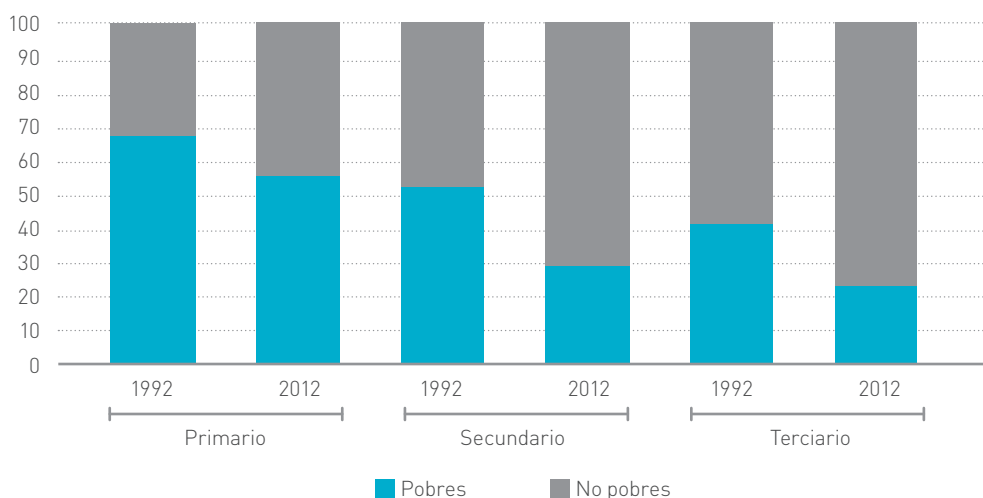
Esta distribución sectorial entre los ocupados refleja, en parte, el fracaso de los modelos promovidos (agroexportador, desde la Colonia hasta 1950; de sustitución de importaciones, de 1950 a 1978; y de promoción de exportaciones, de 1989 a 2013) en materia de generación de empleo.

Ni la industria salvadoreña repuntó de la manera esperada, ni los sectores que podrían ser productores de bienes para la exportación han logrado equipararse en conjunto al ritmo de absorción de mano de obra del sector terciario, cuyo “dinamismo” se ve impulsado por factores externos al modelo que han operado de manera simultánea: los acelerados procesos de urbanización; la migración de las zonas rurales a los entornos urbanos y al extranjero; el flujo significativo de remesas que se destina sobre todo al consumo de bienes importados, vivienda y servicios; así como el trabajo en condiciones de informalidad.

Pese a la transición en los modelos y a la menor importancia relativa del sector primario, ha persistido a lo largo de los años la incapacidad de generar trabajos de calidad que permitan la reproducción material de quienes se dedican a las ramas asociadas al agro. El estancamiento de este sector y la desvalorización del trabajo en el mismo se manifiestan en menores reducciones en la tasa de pobreza entre sus ocupados (de 67 % en 1992 a 55.2 % en 2012), a diferencia de los sectores secundario y terciario que sí muestran importantes disminuciones en este sentido (ver gráfico 6.3).

La persistencia de la pobreza en el sector primario se vincula más al tipo de actividad económica que a la noción de ruralidad, como por tradición se ha visto. En otras palabras, es mayor en

GRÁFICO 6.3 | Porcentaje de ocupados en situación de pobreza por sector económico (1992-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

los trabajadores agropecuarios que entre los trabajadores rurales. Así, en el primer caso, entre los años comparados, la pobreza se ha mantenido alta (afectando a la mayoría de ocupados del sector), mientras que entre los trabajadores rurales se redujo del 67 % en 1992 a 40 % en 2012, sugiriendo la identificación de otras estrategias de supervivencia así como el flujo de trabajadores rurales hacia otros sectores de la economía.

El estancamiento de los indicadores de pobreza para los trabajadores agropecuarios se explica por varias razones de orden político, económico y cultural. En este último punto, los prejuicios sociales han actuado en detrimento de la población indígena y campesina, y han marcado la naturaleza de las relaciones laborales en el país a lo largo de la historia (ver sección 2). Algunos autores incluso han sugerido la noción de división racial del trabajo (Guzmán citado en PNUD, 2008), según la cual la población indígena debía dedicarse a la producción agrícola y artesanal para autocon-

sumo, mientras que la mestiza y la blanca se dedicarían a actividades de mayor prestigio y mejor remuneradas.

Es difícil, sino imposible, determinar el grado de influencia que los prejuicios culturales han tenido y continúan teniendo al momento de formular políticas públicas que fomenten las libertades y desarrollen las capacidades de las personas en condiciones de igualdad. Las diferencias en la inversión de capital humano entre las zonas rurales y urbanas, y la continuidad de medidas que con claridad ponen en desventaja a los trabajadores agrícolas —tales como la no inclusión por ausencia de reglamentos a los sistemas de seguridad social o la mantención de salarios mínimos diferenciados sin revisar la vigencia y pertinencia de los supuestos que dieron origen a estas diferencias iniciales— solo permiten confirmar que las desigualdades persisten y que el país no ha logrado superar ciertos sesgos en sus políticas públicas y mercados laborales.

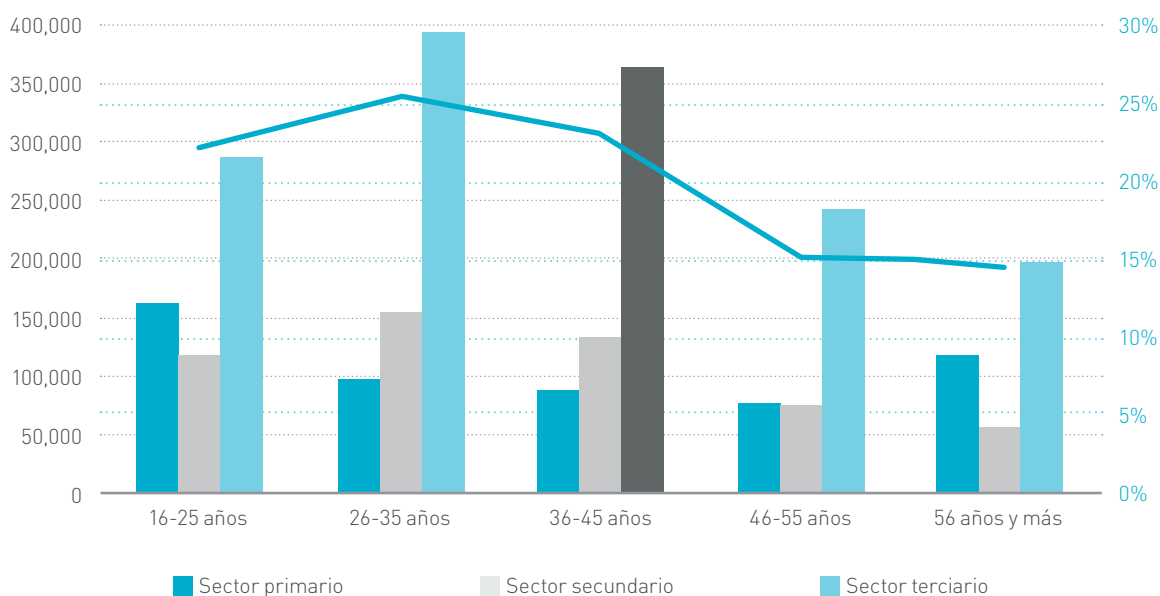
Distorsiones del trabajo en el agro

Dejar rezagados, por obra u omisión, a las trabajadoras y los trabajadores de un sector de la economía tiene repercusiones sociales importantes. El sector primario muestra un patrón de inserción laboral por edad diferente al resto de los sectores productivos, e incluso distinto a la distribución misma de la PEA. Mientras que en general la tendencia es que la mayoría de los ocupados y de la PEA se encuentren entre las edades de 26 y 35 años de edad, los trabajadores del sector primario, en especial los de las ramas asociadas al agro, se concentran en los extremos de la vida productiva: al inicio, entre los 16 y 25 años; y al final, cuando se acercan, en teoría, a la edad de retiro. Esta situación no es reciente y se observa incluso en los resultados de encuestas de hogares de principios de la década de los 90.

Las implicaciones en las perspectivas de desarrollo del agro y del mismo desarrollo humano de los trabajadores son varias. Una de ellas es que el sector no necesariamente se beneficia de trabajadores con experiencia o que tienen potencial de reconvertir y mejorar su productividad, sobre todo si se considera que los promedios de años de escolaridad para la gente que trabaja en este rubro son los más bajos en el mercado de trabajo. En especial, los logros de la población adulta de 56 años y más no superan los 2.1 años y contrastan con los 4.4 años de escolaridad promedio para el total de ocupados en ese mismo grupo de edad, y con el promedio de 7.8 años del total de ocupados.

De igual manera, se encuentra el vacío de la protección de una población adulta mayor que, ante la ausencia de regímenes especiales para la incorporación de trabajadores agrícolas, no tiene derecho a coberturas de seguros de salud ni de

GRÁFICO 6.4 | Total de ocupados y distribución de la PEA por grupos de edad (2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012).

RECUADRO 6.1 | El sentir de la población ante la falta de trabajo decente

La falta de trabajo se considera una de las principales privaciones que experimentan las personas en situación de pobreza. Para ellas, es la causante directa de su condición, al imponer restricciones objetivas de generación de ingresos y acceso a bienes materiales y servicios. En un escenario de carencias en múltiples dimensiones, el trabajo no surge como necesidad material, sino como solución y esperanza de primer orden, como la única manera de salir de la pobreza o de no caer en ella.

Pero esta falta de trabajo no solo afecta los planos individual, familiar o comunitario; influye en la percepción colectiva que las personas en pobreza tienen del país, de la gravedad de la crisis económica, de la pobreza misma del territorio y de las perspectivas futuras de la población. Participantes en un grupo focal sobre la pobreza expresaron que “el país es pobre porque trabajos no hay”, “la falta de empleos ha dañado al país”, “lo apalea”, “cada día se hace más difícil conseguir trabajo”.

En un contexto de pobreza, la falta de empleo se enreda con otras carencias y vulnerabilidades, produciendo un panorama desalentador, con múltiples círculos viciosos. Se desdibuja la capacidad de las personas de controlar su entorno, porque las oportunidades suelen ser externas y generadas por otros y porque la “rebusca” es solo eso y se valora en su limitada dimensión de corto plazo. La solución o la tabla de salvación no son las actividades que se realizan para sobrevivir el día a día, sino un empleo que tenga ciertas condiciones mínimas y que proyecte mayor estabilidad a mediano y largo plazo.

Entre quienes viven en pobreza no existen acuerdos sobre las condiciones mínimas que debe tener un trabajo, aunque sí algunos referentes: que dé por lo menos un salario mínimo (aunque en las ciudades “el mínimo no alcance ni siquiera para pagar una vivienda”); que aunque dé poquito sea constante y estable; que deje algo después de todos los gastos en los que se incurre para realizarlo; que dé un salario suficiente y tenga las prestaciones de ley, incluyendo acceso a los sistemas de seguridad social (porque si no “uno trabaja y trabaja, se gasta el dinero rápido y no le queda para cuando esté viejo” o no recibe ingresos cuando está enfermo). En la pobreza predomina la visión del trabajo como un medio, y el plano de la realización personal parece invisible o inalcanzable.

Pero existe cierto consenso sobre el aprendizaje de algún oficio como una posible estrategia para acceder a un empleo. Los oficios no se ven como parte de la oferta del sistema educativo; por el contrario, constituyen rutas alternativas ante su fracaso, ya sea porque no se tuvo acceso a una educación o porque los logros educativos formales no se tradujeron en una inserción laboral exitosa. En todo caso, en particular para la juventud en situación de pobreza, aprender un oficio representa más un sueño que una posibilidad real y concreta: “Mi sueño es lo mismo, aprender algún oficio para poder desenvolverme después”. Este sueño de aprender lleva implícito un reconocimiento profundo de no disponer de las competencias que otros requieren de las personas jóvenes.

En la pobreza se forman percepciones difíciles de deconstruir y nudos aún más complicados para desatar. Entre las percepciones se encuentra la del distanciamiento —tanto físico como simbólico— de un centro donde se producen las oportunidades, y se concentran las instituciones y las empresas, sobre las cuales se posee un conocimiento nulo o difuso. Y aun cuando en ocasiones las oportunidades de empleo surgen en las cercanías de los hogares, con dificultad la gente accede a ellas porque no cumple con ciertos requisitos y es abiertamente discriminada por otros factores, como la edad, el nivel educativo, la misma condición de pobreza, la falta de “conectes”, el lugar donde vive...

Entre los nudos que se forman, se encuentra la compleja relación entre la inseguridad y la desocupación, ambas vistas como causa y efecto de la otra, las dos sin una perspectiva de solución en el corto plazo, una y otra como fuentes de incertidumbre a una vida ya de por sí incierta.

Por un lado, los temores creados por el entorno de violencia e inseguridad en algunas comunidades pobres truncan las aspiraciones y las iniciativas de las personas, porque cuando alguien sale a hacer algo “hasta lo pueden matar”, o porque si la persona pone un pequeño negocio “le cobran renta”, o porque es mejor no salir a trabajar para no dejar la casa sola “porque no sabe si la va a hallar vacía cuando regrese”, o porque aun cuando se cultive para la propia subsistencia también existe el riesgo de que la producción sea robada.

En esta línea, aparece también el estigma de la inseguridad del lugar de residencia como un factor de discriminación para optar a puestos de trabajo: las empresas de facto cierran sus puertas a personas que provienen de comunidades en situación de pobreza y que son percibidas (con o sin evidencia) como peligrosas. Este estigma acentúa la percepción objetiva y subjetiva de distanciamiento con respecto a los demás.

En la otra cara de la moneda, se encuentra la falta de oportunidades de trabajo digno como causa de las decepciones y frustraciones de la juventud, y en consecuencia, como motivo de afiliación a las pandillas y principal factor explicativo de la delincuencia.

“Sin trabajo, no hay nada”, dijo una persona. Sin trabajo, no hay tiempo: no hay presente ni futuro, solo pobreza.

Fuente: Grupos focales (PNUD, 2012a)

pensiones contributivas, y por lo tanto, debe seguir trabajando —aún en edades avanzadas— para satisfacer sus necesidades y enfrentar sus riesgos.

Pero la diferencia en la distribución por edad de la mano de obra en este sector tiene otro tipo de repercusiones como la migración interna e internacional de gente en edades productivas, motivada en parte por la pobreza y en parte por el desarraigo con el campo. La decisión de migrar trasciende el ámbito individual y debe verse, para el caso de los trabajadores, y en especial de los jóvenes en este sector, a la luz de un sistema educativo que no instruye en conocimientos y prácticas que son relevantes para el desarrollo del agro, y que impone aspiraciones profesionales “urbanas” y, en consecuencia, tampoco promueve la posibilidad de transformación productiva de la agricultura.

El trabajo informal y la violación de un derecho constitucional

La economía informal se define como aquella que incluye toda la producción legal de bienes y servicios orientados al mercado que son adrede apartados del control de las autoridades gubernamentales por alguna de las siguientes razones: (a) evadir el pago de impuestos; (b) evadir el pago de contribuciones a la seguridad social; (c) eludir el cumplimiento de ciertos estándares legales del mercado de trabajo como salarios mínimos, jornada laboral, seguridad e higiene, etc.; (d) evadir el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos, como el registro y el control (Schneider, Buehn y Montenegro, 2010).

La informalidad, en tal sentido, vendría a ser una estrategia que adoptan las personas ante la incapacidad de que la economía formal las absorba. En este escenario, la gente se dedica a otras actividades generadoras de ingresos que tienden a realizarse de manera independiente, no regulada por la legislación laboral y ajena a los esquemas impositivos tradicionales.

La informalidad representa un reto común en la mayoría de los países de desarrollo humano medio y bajo, y se atribuye, en parte, a las características de sus mercados de trabajo: estructuras segmentadas; altos niveles de autoempleo y trabajo por cuenta propia en comparación con el trabajo asalariado; exceso de mano de obra no calificada que, en contextos de bajo crecimiento económico, en vez de ser absorbida por la demanda productiva, crea su propia demanda de servicios; alta participación de actividades que se realizan fuera de los mercados (trabajo reproductivo o trabajo familiar no remunerado); y dispersión en la productividad ocupacional e intersectorial; ente otras (ILO, 2013).

La informalidad en El Salvador no es un problema reciente. La distinción entre oficios regulados y no regulados aparece ya en el siglo XIX, cuando se identificaban categorías que diferenciaban entre oficios “lícitos” y otros no aceptables, algunos de los cuales pueden ser equivalentes a lo que hoy se considera como informalidad laboral.

Sin embargo, es en el siglo XX, con la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) en 1949, que se agudiza y precisa la distinción entre lo formal y lo informal, sobre la base de aspectos administrativos que diferenciarían a empresas con capacidad para cumplir con las reglas del pago de cuotas de cotización. Esto contribuyó también a profundizar los sesgos a favor de la cobertura en las ramas de comercio, industria y servicios en las zonas urbanas.

La informalidad tampoco es un problema estático: evoluciona conforme se generan otros cambios en el mundo del trabajo, influenciados, por ejemplo, por los procesos de globalización. Así,

las transformaciones recientes derivadas de la restructuración de los sistemas de administración y organización de la producción, las privatizaciones, la deslocalización e internacionalización de los procesos de trabajo, el frecuente ajuste del tamaño de las empresas y la diversificación de modalidades de contratación influyen en la magnitud y la naturaleza de la informalidad en los países.

Determinar la dimensión de la informalidad es una tarea compleja, en parte porque falta una definición consensuada sobre la misma. En este apartado, se adopta una definición centrada en el trabajo, entendiendo como trabajo informal⁷ aquel que carece de las prestaciones sociales básicas o legales, o de los beneficios derivados del empleo (ILO, 2013), y puede comprender trabajos realizados en cualquier categoría ocupacional, e incluso ciertos empleos en sectores por tradición concebidos como formales. Para efectos prácticos, se operativiza esta definición en función del acceso o afiliación a la seguridad social en calidad de persona titular.

Se opta por esta definición por varias razones. En primer lugar, la seguridad social es un derecho reconocido por la *Constitución de la República de El Salvador*. En su artículo 50, establece que “la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”, cuyos alcances, extensión y forma serán regulados por la ley. Agrega que será prestada “por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos”.

Segundo, la seguridad social tiene como finalidad apoyar a las personas y a los hogares en momentos de crisis o ante contingencias (como enfermedades, invalidez, vejez o muerte), para prevenir retrocesos en la formación de capacidades o pérdidas en la acumulación de activos o accesos a servicios, o bien, reducir el riesgo de caer en pobreza.

Por último, la cobertura desde la titularidad activa reitera el vínculo con el trabajo y asegura que el goce del derecho no dependa de una rela-

ción familiar o conyugal con un tercero, sino que de las condiciones y el tipo de prestaciones que ofrece la actividad que realiza una persona.

En El Salvador, el 72 % del total de 2.55 millones de trabajadores ocupados no se encontraban afiliados a un sistema de seguridad social (MINEC y DIGESTYC, 2012). El gráfico 6.5 compara las tasas de informalidad entre 1998 y 2012, y muestra la persistencia de la problemática (en 1998, ascendía al 70 %) pero también las importantes brechas entre diferentes tipos de trabajadores en función del área geográfica, el sexo y la edad, lo que reitera la desigualdad inherente en los mercados de trabajo.

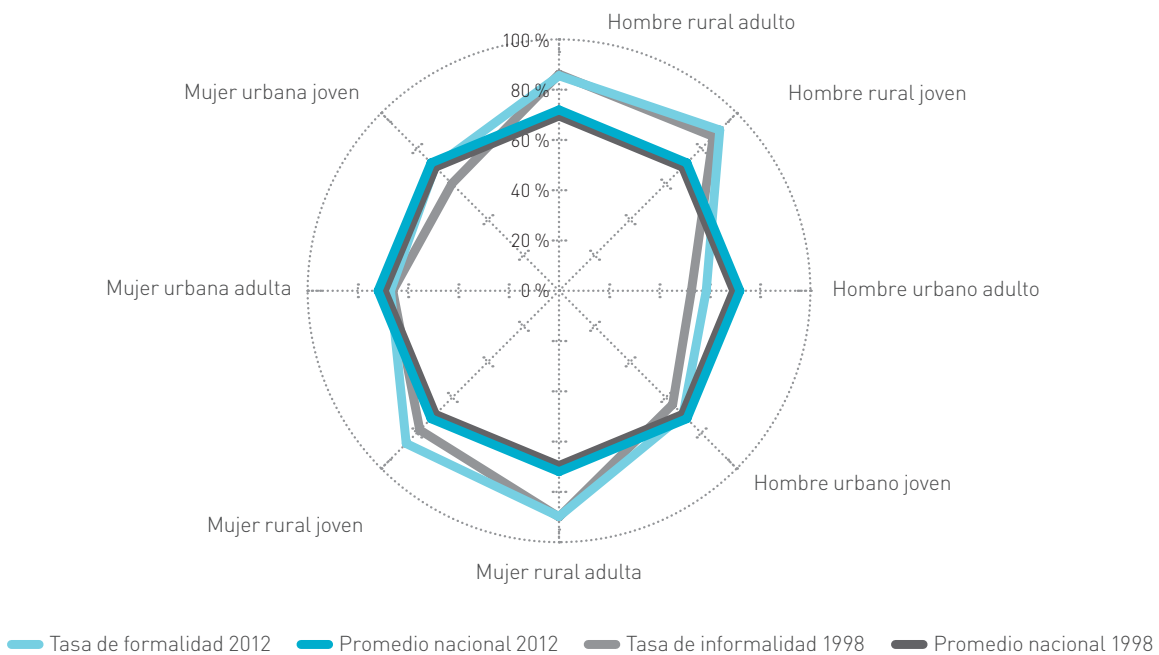
Algunas de estas brechas presentan menos variaciones en el tiempo que otras. Por ejemplo, la informalidad se ha mantenido invariablemente alta para hombres en las zonas rurales, pero ha aumentado para hombres y mujeres en las zonas urbanas;

de manera más notoria, entre las mujeres jóvenes. La informalidad es predominante en todas las categorías de ocupación, excepto en la de asalariados permanentes: 87 % de empleadores o patronos, 95 % de trabajadores por cuenta propia con local, 96 % de asalariados temporales y 99 % de trabajadores por cuenta propia sin local y familiares no remunerados son informales (MINEC y DIGESTYC, 2012). Pero aún entre trabajadores asalariados permanentes, existe un 31 % que tampoco reporta afiliación a los sistemas de seguridad social.

SOBREVIVIR O CRECER EN LA INFORMALIDAD

La informalidad no es necesariamente sinónimo de pobreza, pero sí está fuertemente correlacionada

GRÁFICO 6.5 | Tasas de informalidad (1998 y 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC 1998 y 2012)

con esta (ILO, 2013). Este es el caso de las trabajadoras y los trabajadores informales salvadoreños que presentan una mayor incidencia de pobreza y se concentran en las categorías inferiores de ingresos en contraste con los del ámbito formal (ver gráfico 6.6). Datos para 2012 confirman que la mediana del salario real⁸ para los trabajadores que expresaban estar afiliados a un sistema de seguridad social era 1.9 veces el valor de la mediana de los trabajadores informales. Además, aproximadamente el 36 % de los informales no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el valor de la canasta básica ampliada per cápita, en comparación con menos del 1 % de los trabajadores formales.

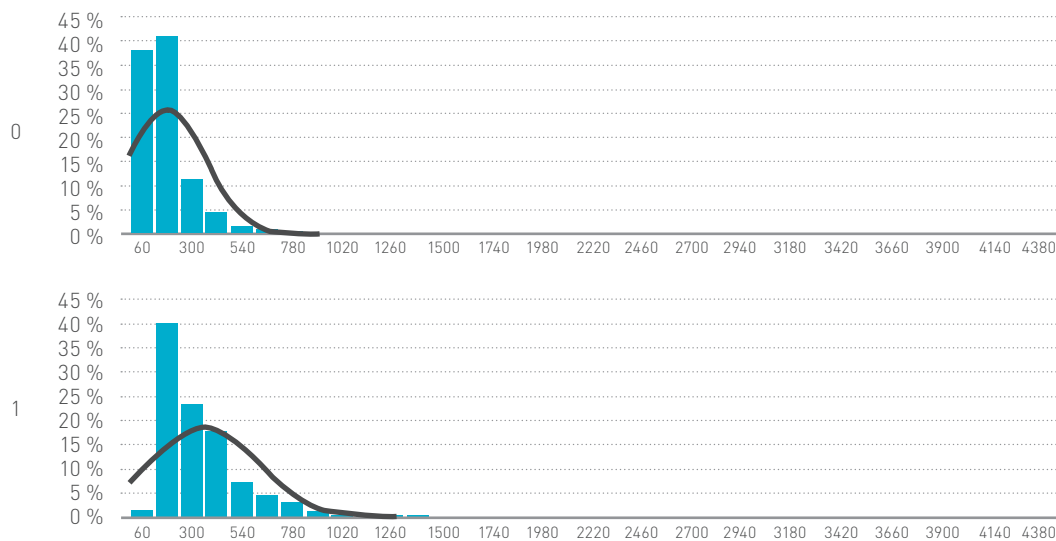
En otras palabras, la informalidad representa para muchas personas en El Salvador una alternativa no necesariamente exitosa de ocupación frente a la desocupación; una estrategia de sobrevivencia

que no resulta siempre efectiva para superar la pobreza, satisfacer necesidades, enfrentar riesgos y crear las condiciones óptimas para lograr el desarrollo humano en un plazo medio y largo.

En El Salvador, la informalidad se asocia con la ausencia de una relación laboral de dependencia (solo 4 de cada 10 trabajadores informales se encuentran en una relación donde se identifica un empleador o patrono), pero también con actividades agrícolas de subsistencia y comerciales de bajo valor agregado. Además de las implicaciones para lograr extender el acceso a la seguridad social, la informalidad también puede representar una amenaza para el desarrollo humano y el crecimiento económico de un país.

Ante un pasado marcado por privaciones educativas y ocupaciones que carecen de terceros que evalúen, promuevan, validen o certifiquen un con-

GRÁFICO 6.6 | Distribución de trabajadores por afiliación a la seguridad social y salarios reales (2012)



0 = trabajadores no afiliados o informales 1= trabajadores afiliados o formales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

junto de habilidades requeridas para la inserción económica, aumenta el riesgo de permanencia en un segmento del mercado laboral que no incentiva el desarrollo, el uso o la mejora continua de las capacidades, la innovación, la competencia o la reconversión tecnológica, y que por lo tanto se mantiene rezagado con respecto a aquel que ofrece mejores salarios.

En otras palabras, en un contexto de baja calificación laboral como el salvadoreño y en una economía sin una base productiva sólida, la informalidad y la pobreza interactúan generando trampas de pobreza difíciles de resolver única y espontáneamente desde los mercados de trabajo.

Dar el primer paso: desmitificar la informalidad

Existen varios mitos asociados a la informalidad que deben repensarse a la luz del diseño de mecanismos para promover o fomentar una mayor formalidad. A continuación se resumen algunos que se consideran más pertinentes. Sobre este punto, dada la heterogeneidad del fenómeno, realizar generalizaciones sobre los trabajadores informales puede resultar contraproducente para la identificación de opciones de política pública que desactiven los círculos viciosos de precariedad y desprotección. Obtener un conocimiento más profundo y riguroso sobre el tema se torna, pues, indispensable.

Mito 1: Los trabajadores informales son emprendedores

En 2012, del total de 1.84 millones de trabajadores informales, una cantidad de 847,173 se definía como empleador/patrono o trabajador por cuenta propia (con o sin local), categorías que pueden estar asociadas con una cualidad “emprendedora”, en tanto suponen el arranque o mantenimiento de algún negocio o la realización de un trabajo de forma in-

dependiente, sin vínculos directos con un empleador. Si a lo anterior se agrega que los trabajadores informales en estas categorías superan el total de 717,584 trabajadores formales (94 % de los cuales se clasifican como asalariados permanentes o temporales), no sorprende que la noción del trabajador emprendedor esté arraigada con fuerza en el imaginario salvadoreño, al grado de que tiende a generalizarse como un atributo de la población en el país.

Un estudio reciente sobre emprendedurismo a nivel mundial (Xavier, Kelley, Kewy, Vorderwölbecke, 2012) pone en perspectiva este tipo de atribuciones y confirma que El Salvador, en comparación con el resto de países de América Latina, muestra bajos grados de emprendimientos motivados por la oportunidad y altos grados de emprendimientos motivados por la necesidad. El país presenta la segunda tasa más alta de emprendimientos motivados por la necesidad, después de Ecuador.

Como su nombre lo indica, los emprendimientos motivados por la necesidad son aquellos negocios que surgen por presión, ante la ausencia de otras opciones de trabajo y la urgencia de disponer de una fuente de ingreso. Esta situación tiene implicaciones en las contribuciones económicas que realizan los nuevos negocios, las aspiraciones de crecimiento y el potencial de generación de empleos: aquellas iniciativas motivadas por la oportunidad tienden en esta dirección, no así aquellas presionadas por la necesidad. El estudio también confirma la percepción de la existencia de menos oportunidades y un mayor temor al fracaso entre la población entrevistada (Xavier et al., 2012).

Además, el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) presentó datos sobre el emprendimiento en El Salvador para el 2012 (Sánchez Masferrer, 2013). En el informe se muestra cuáles son las condiciones laborales a partir de las cuales la población salvadoreña decide emprender. El estudio del GEM reporta que, de los emprendedores nacientes⁹, el 61.8 % son autoempleados. Mientras tanto, para los poseedores de negocios establecidos¹⁰, esta cifra alcanza el

82.5 %. En contraste, el 35 % de los emprendedores dice haber iniciado sus proyectos por necesidad, es decir carencia de opciones laborales. Mientras, el 65 % lo adjudica al aprovechamiento de una oportunidad. En comparación con América Latina, El Salvador se aleja significativamente del promedio de la región: el 22 % para el emprendimiento por necesidad y el 55 % en el caso de aprovechamiento de oportunidad.

Algunos autores (Baumol, 1990) advierten sobre la necesidad de diferenciar el tipo de emprendedurismo manifiesto en los países y la manera en que las reglas del juego promueven o no formas de emprendimiento que pueden ser más conducentes a un crecimiento económico. Pueden existir formas productivas, improductivas y destructivas de emprendimiento, dependiendo de las actividades realizadas y, en concreto, de la distribución entre actividades productivas (asociadas a la innovación) o improductivas (asociadas a la búsqueda de rentas o al crimen organizado) en una sociedad.

En síntesis, las mujeres y los hombres con trabajos informales en el país no son necesariamente emprendedores por vocación. Es importante advertir los riesgos de aceptar cierto tipo de convencionalismos. En un contexto donde la necesidad motiva los emprendimientos, donde la informalidad es la norma entre empleadores y trabajadores independientes, donde las iniciativas “emprendedoras” se concentran en ramas diferentes a las productivas y donde los trabajadores en estos sectores tienen importantes privaciones educativas, elevar el trabajo independiente de subsistencia a una categoría de emprendimiento puede generar distorsiones en la orientación de la política pública o sobreestimar sus impactos en el bienestar de las personas.

Mito 2: Los trabajadores informales no ahorran

No puede afirmarse que los trabajadores informales o incluso aquellos en situación de pobreza

carezcan de alguna capacidad o hábito de ahorro. Existen evidencias (FUSADES, 2005) que indican que ante eventos difíciles o *shocks* externos, los trabajadores que se encuentran en un grado de subsistencia recurren en parte a sus ahorros para enfrentar la adversidad. Entrevistas con trabajadores informales (Argueta, 2007) sugieren que el ahorro se da, pero en cantidades muy reducidas, bajo mecanismos no tradicionales o fuera del marco del sistema financiero formal. Existen casos en los que se expresa desconfianza y lejanía con los bancos comerciales, lo que hace que la opción de ahorro formal se perciba como más compleja, más costosa o menos confiable. Por su parte, el conocimiento sobre otras opciones o modalidades de ahorro para la seguridad social es nulo o difuso.

Mito 3: Los trabajos informales son inestables y más riesgosos

Los trabajos informales no son por definición inestables, si se considera el término desde un punto de vista temporal y de permanencia en un tipo, puesto o categoría de trabajo (Argueta, 2007). Existen trabajadores informales que se dedican a una misma actividad y que permanecen en una calle, una esquina, un sector o un local por años, incluso décadas. Los vendedores ambulantes en las zonas urbanas del país son un ejemplo del arraigo a cierto tipo de actividades y espacios. En este sentido, resulta necesario diferenciar entre la inestabilidad percibida y la previsibilidad manifiesta de algunos trabajos informales, que podría abrir puertas a identificar nuevos mecanismos para la formalización. De igual manera, resulta importante distinguir entre la inestabilidad de un trabajo, la insuficiencia y la irregularidad de los ingresos.

Por otra parte, la hipótesis de un mayor riesgo suele utilizarse como un argumento en perjuicio de los trabajadores informales en tanto se asocia a un costo más alto de aseguramiento en el marco de los sistemas de seguridad social. La distinción

entre las nociones de vulnerabilidad y riesgo, la claridad del propósito de la protección social y un análisis más riguroso sobre el costo-beneficio de la protección son fundamentales para innovar con mecanismos que permitan reducir las altas tasas de informalidad entre las trabajadoras y los trabajadores en El Salvador.

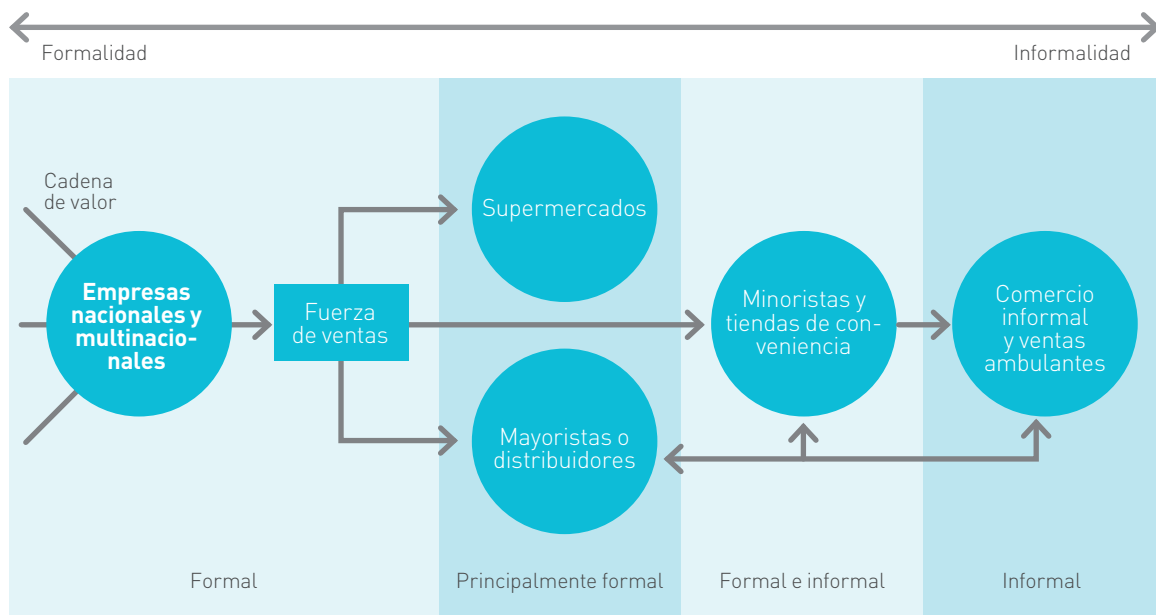
Mito 4: La informalidad no tiene vínculos con la formalidad

La informalidad y la formalidad no constituyen mundos paralelos o independientes. En la práctica están conectados en un continuo (Trebilcock, 2005) que adopta formas más o menos visibles según la actividad económica que se realice y los diferentes momentos a lo largo de la cadena de valor, entendida como el conjunto amplio de actividades que

se requieren para llevar un producto o un servicio desde su concepción, sus diferentes fases de producción, hasta la entrega a consumidores finales y la disposición después de su uso (Kaplinski y Morris citados en Kritzinger, Barrientos y Rossouw, 2004).

Los trabajadores de la rama comercial constituyen un buen ejemplo para analizar los vínculos entre formalidad e informalidad en El Salvador, en la cadena de valor. En esta rama, alrededor del 60 % del trabajo se da en condiciones de independencia y, por ende, con altos grados de informalidad. El caso extremo es el de los vendedores ambulantes que no siempre tienen local fijo y se mueven en zonas delimitadas, ofreciendo diferentes tipos de productos, algunos caseros pero otros —dulces, chicles, bebidas, juguetes, lapiceros, periódicos— de marcas nacionales o internacionales, algunas de renombre. Se puede aceptar, entonces,

FIGURA 6.3 | Vendedores ambulantes: vínculos entre formalidad e informalidad en las cadenas de comercialización



Fuente: Elaboración propia con base en Trebilcock (2005); Atkinson en Moonilal (1998); Kaplinski y Morris en Kritzinger et al. (2004); Humphrey y Schmitz (2002)

que estos trabajadores contribuyen a los procesos de comercialización y generación de utilidades de empresas comerciales de mayor tamaño, sin que ello redunde en mejoras en sus condiciones laborales, en parte porque su participación en la cadena se invisibiliza entre relaciones transaccionales que sustituyen de manera progresiva o eliminan de modo definitivo las relaciones laborales.

La figura 6.3 ejemplifica las relaciones e interacciones entre la formalidad y la informalidad a lo largo de cadena de comercialización, y muestra cómo se conectan las vendedoras y vendedores ambulantes —de manera periférica o externa— a estas cadenas vía los canales de distribución. En otras palabras, pese a no estar empleados por las empresas, estos trabajadores constituyen una fuerza indirecta de ventas para esa compañías. Juegan un papel que es segmentado, marginal, irregular e individualmente tal vez insignificante, pero colectivamente, no tan despreciable; es un papel que toma lugar en la fase final pero trascendental de la cadena, cuando el producto llega a los consumidores finales.

Analizar la informalidad tomando en cuenta el enfoque de cadenas de valor permite identificar puntos de conexión entre agentes (mercado, Estado, comunidades y hogares), niveles diferenciados de capacidades y de relación capital/trabajo requeridos, tipos de trabajos que caracterizan cada una de las fases y tipos de relaciones laborales predominantes; pero sobre todo, permite identificar oportunidades para promover la responsabilidad compartida (público-privada) y ampliar la seguridad y protección social a trabajadores informales (Barrientos y Ware Barrientos, 2002).

Es importante notar que estos vínculos son dinámicos y pueden diluirse en función también del tipo de bienes comercializados. En la medida en que estos bienes se asocien más con la economía subterránea (contrabando, piratería, otros de origen ilegal), mayor es la probabilidad de observar rupturas definitivas con la formalidad y, en

consecuencia, es mayor la dificultad de identificar posibilidades para encontrar espacios de corresponsabilidad para la seguridad social.

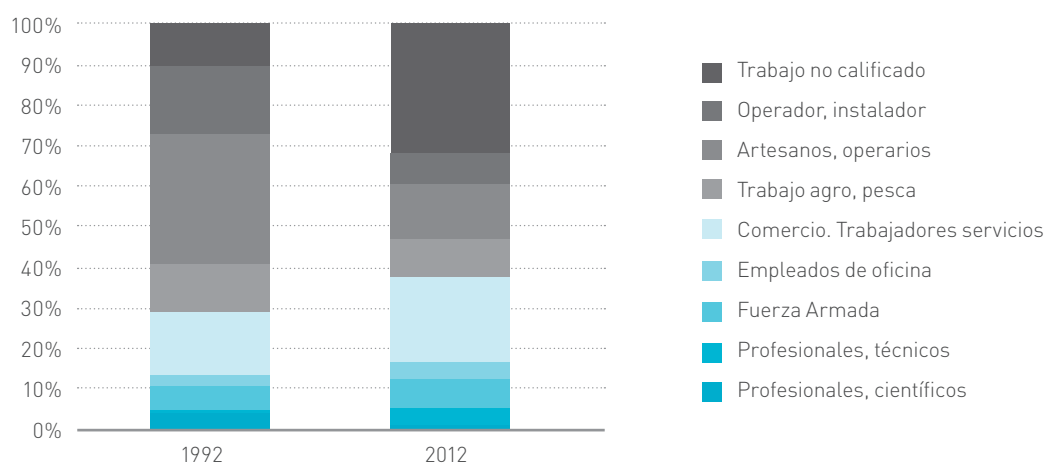
¿SE ESTÁN APROVECHANDO LAS POTENCIALIDADES DE LA GENTE?

Como consecuencia de la proliferación de las ocupaciones¹¹ en el sector terciario de la economía, en los últimos años se han presentado cambios en la distribución entre categorías y grupos ocupacionales. Estas transformaciones no suelen visibilizarse pero son muy relevantes para el estudio del uso de las capacidades de la gente, la movilidad social y el logro del bienestar.

Uno de los cambios más notables se observa en la reconfiguración de las jerarquías ocupacionales. Esta categorización muestra el incremento en la porción de personas ocupadas que se dedican a realizar trabajos no calificados, pero también presenta el estancamiento de la participación de los grupos ocupacionales de mayor nivel, entre los que se encuentran los empleos directivos y profesionales (técnicos de nivel medio y otros especialistas), y la reducción de la participación de los agricultores, trabajadores agropecuarios y pesqueros. Como se muestra en el gráfico 6.7, los trabajadores no calificados¹² pasaron de constituir el 11.1 % de los ocupados en 1992 al 32.4 % en 2012, convirtiéndose en el grupo de mayor peso en el país.

El incremento en la participación de este grupo de actividades tiene varias implicaciones para los procesos de formación y uso de las capacidades de las salvadoreñas y los salvadoreños, sobre todo si se considera que El Salvador cuenta hoy en día con una PEA más educada que hace 20 años. Pero también tiene serias repercusiones en las posibilidades de desarrollo del país, en tanto este es inconcebible sin una fuerza de trabajo pensante, dinámica, competente e innovadora.

GRÁFICO 6.7 | Estructura de población ocupada por grupo ocupacional (1992 y 2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992 y 2012)

De acuerdo con las resoluciones de la OIT relacionadas con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), los criterios básicos para la agrupación de las ocupaciones son “el nivel de competencias o especialización de competencias requeridos para efectuar con eficacia las tareas y cometidos de las ocupaciones” (OIT, 2007). El gran grupo trabajadores no calificados comprende (según la CIUO 88) los siguientes, entre otros: vendedores ambulantes y afines, limpiabotas y otros trabajadores callejeros, personal doméstico y afines (limpiadores, lavaderos y planchadores), mensajeros, porteros, recolectores de basura y peones (agropecuarios, forestales, pesqueros, mineros, constructores, de la industria y transporte).

Para 2012 en El Salvador, se estimaba un total de 828,586 personas en trabajos no calificados, del cual 59.4 % tenía hasta 6 años de escolaridad, 23 % entre 7 y 9, 16.2 % entre 10 y 12 años y 1.4 % entre 13 años y más. En estos datos, se destaca la relación entre los bajos niveles de formación de los

trabajadores y la correspondiente baja calidad del trabajo que realizan.

No obstante, esta situación también devela la problemática de la subutilización por competencias, entendida como una forma de subempleo invisible, en tanto comprende aquel que caracteriza a quienes llevan a cabo trabajos en los cuales sus competencias no son adecuadamente utilizadas o aprovechadas, es decir, cuando las personas ejercen ocupaciones que requieren habilidades o competencias inferiores a la formación que han recibido. Este tipo de subempleo puede ser reflejo de una inadecuada asignación de los recursos humanos o de un desequilibrio entre el trabajo y otros factores de producción.

Un análisis que agrupa a los trabajadores según la correspondencia entre el grupo ocupacional y el logro educativo arroja más luces sobre los grados de utilización por competencias¹³ en El Salvador.

Para lograr este análisis, la población se clasifica en los siguientes grupos: (a) subutilización evidente, cuando las personas están realizando

ocupaciones que requieren niveles educativos inferiores a los logrados; (b) riesgo de subutilización, cuando la conclusión potencial del nivel educativo en el que se encuentra el trabajador llevaría a una efectiva subutilización de competencias en el grupo ocupacional en el que se encuentra; (c) no subutilización, cuando el logro del nivel educativo se corresponde con el tipo de ocupación realizada, sin que pueda considerarse como utilización plena debido a la existencia de privaciones educativas¹⁴; y (d) utilización plena, cuando existe una correspondencia entre el trabajo realizado y el nivel educativo logrado, para aquella población que no registra privaciones educativas.

Los resultados en el gráfico 6.8 reiteran las fallas del sistema educativo salvadoreño para formar capacidades en la población trabajadora (en 2012, alrededor del 67.1 % presentaba algún tipo de privación educativa, es decir, no había concluido la educación media). Si bien estas privaciones se han reducido de forma notable en los últimos años debido a la expansión de la cobertura, continúan siendo de una magnitud importante y plantean desafíos para el logro de un verdadero desarrollo

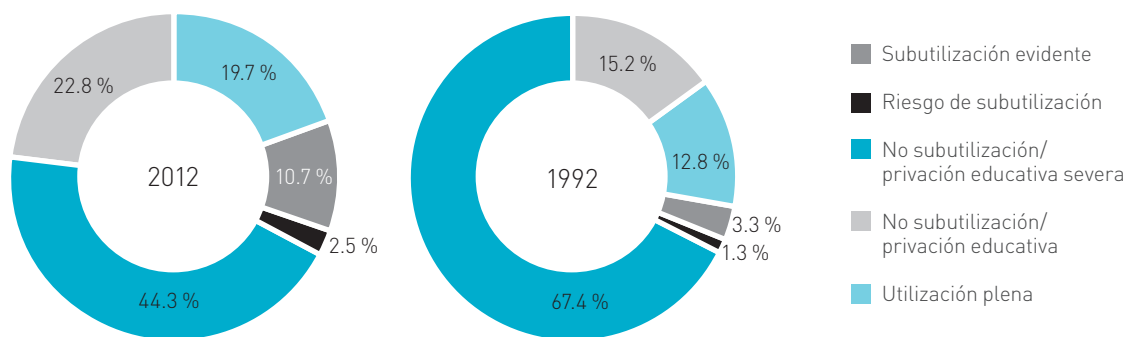
humano en el país. Las cifras también ponen de manifiesto el aumento de la subutilización por competencias, la cual casi se triplicó entre los años 1992 y 2012, y cuyo aumento no parece ser incompatible con el crecimiento de la utilización plena.

El problema de la subutilización de competencias debe verse también a la luz de aspectos vinculados con la calidad y la pertinencia de la educación, y de las competencias que el sistema educativo puede certificar en los distintos niveles. Desde esta óptica, la subutilización por competencias puede ser, hasta cierto punto, aparente, y ser el reflejo de un mecanismo de ajuste operado por los sectores que demandan fuerza de trabajo.

Algunos estudios (FEDISAL, 2009) indican que empresarios y empleadores expresan que, al momento de contratar personal, encuentran serias deficiencias de lectoescritura, manejo de operaciones básicas de matemática y aspectos relacionados con la actitud en estudiantes de secundaria.

Para subsanar estas dificultades, las empresas optan por elevar el requisito de escolaridad mínima y solicitan niveles de bachilleratos técnicos o de educación terciaria. O bien, incorporan actividades

GRÁFICO 6.8 Grado de utilización de competencias de la fuerza laboral (1992 y 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 1992, 2012)

de evaluación para asegurar el dominio de competencias tan básicas como sumar y restar. En el caso de los bachilleres, obtienen mejores resultados con aquellos provenientes de centros privados, cuyos niveles percibidos de competencias son superiores a los de escuelas públicas. Estos hallazgos se confirman en entrevistas con representantes empresariales que manifiestan preocupación por el deterioro de la calidad educativa, en particular la del sistema público.

Pero tal vez el hallazgo más grave es la ambigüedad de las señales que reciben importantes

contingentes de la PEA sobre la efectividad de los factores sociales de conversión asociados a la educación y al trabajo. Por un lado, la más representativa: que la educación no es indispensable para trabajar (porque “la gente se rebusca y hace lo que sea para sobrevivir”). Por otro lado: que la conclusión de la educación básica o media es importante pero que no se constituye en condición suficiente para optar a un empleo estable o un trabajo decente (“saqué el bachillerato, saqué papeles; dejé currículum en todos lados, y nunca me salió

RECUADRO 6.2 | Jóvenes: más educación pero menos empleo

La juventud en El Salvador enfrenta la misma paradoja que la gente joven en la región de América Latina: “más educación pero menos empleo” (Hopenhayn, 2008). Las cifras en el cuadro 6.4 muestran cómo los niveles educativos promedio de jóvenes desocupados son superiores a los de los ocupados, patrón que no se corresponde con el supuesto de que una mejor formación lleva a mayores oportunidades laborales. Esta paradoja también se traduce en la sobrerrepresentación de los jóvenes entre los subempleados y los desocupados, en la mayor incidencia de subutilización por competencias en este grupo etario: el 13 % se encuentra en situación de evidente subutilización y el 9.4 %, en riesgo de subutilización.

En síntesis, los jóvenes se encuentran, en especial, vulnerables al riesgo de no utilizar a plenitud sus capacidades y competencias; y las sociedades, en la disyuntiva de desperdiciar un potencial que necesitan para progresar.

CUADRO 6.4 | Años promedio de escolaridad de la PEA, según condición de ocupación, sexo y grupo de edad (2012)

Grupo de edad	Ocupados			Desocupados			Subempleados		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
16-25 años	8.4	9.5	8.8	9.6	10.8	10.0	7.9	8.5	8.1
26-35 años	8.8	9.3	9.0	9.8	11.7	10.5	7.2	7.5	7.3
36-45 años	7.9	8.0	8.0	6.8	11.1	8.1	5.7	5.9	5.8
46-55 años	7.0	7.0	7.0	5.7	4.3	5.5	5.0	4.7	4.9
56 o más años	4.7	4.0	4.4	3.4	1.0	3.3	3.1	2.9	3.0
Total	7.6	7.9	7.8	8.0	10.7	8.8	6.0	6.2	6.1

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM (MINEC y DIGESTYC, 2012)

un trabajo”); que la educación superior tampoco es garantía para obtener un empleo que genere los retornos esperados; y por último, que los trabajos decentes están disponibles solo para una minoría.

En todos los casos, se pone en evidencia la devaluación gradual de la educación, la incapacidad del mercado laboral de generar empleos de alta calidad (a consecuencia también de una PEA aún con promedio de baja calificación) y el desencuentro y las tensiones entre los sistemas educativo y de trabajo, con consecuencias en especial graves para la movilidad social de las jóvenes generaciones.

POSICIONAR EL TRABAJO EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las decisiones y mecanismos que adoptan los países en torno a la generación de oportunidades de trabajo dependen, entre otros, de conceptos vinculados a la noción de ciudadanía y de supuestos asociados al rol del Estado, al funcionamiento de los mercados y a la relación entre política económica y política social. En este sentido, las intervenciones que desde la política pública se hacen en torno a los mercados laborales pueden ser muy variadas, por ejemplo el trabajo puede ser una actividad ignorada, mínimamente regulada, tangencialmente apoyada, parcialmente protegida, selectivamente impulsada o enérgicamente promovida como prioridad nacional.

Las políticas públicas no son neutrales: son políticas (Deneulin y Shahan, 2009). Según Stiglitz (2012), “cada ley, cada normativa, cada ordenamiento institucional tiene unas consecuencias distributivas” en los mercados —incluidos los mercados laborales— por las que unos grupos se benefician a expensas de otros. En otras palabras, en función de sus supuestos, alcances, contenidos y procesos, las políticas públicas pueden ser más o menos conducentes a generar la igualdad de oportunidades en una sociedad.

Desde un enfoque de capacidades coherente con el paradigma de desarrollo humano, el trabajo es central en la vida de las personas y fundamental para el goce de sus derechos y libertades. En consecuencia, la política pública debe encaminarse sistemáticamente a generar múltiples y diversos tipos de oportunidades, eliminar las barreras de acceso y la desigualdad en el mundo del trabajo, vincular la educación con los mercados laborales y asegurar que el trabajo constituya un mecanismo efectivo de inclusión y protección social.

El desempeño insatisfactorio del mercado de trabajo salvadoreño no se manifiesta por la insuficiencia de “actividad”, sino por su debilidad para generar trabajos que potencien la realización de las capacidades para la mayoría de la población. Esta situación se debe, en parte, como se ha visto en las secciones previas, a que la sociedad salvadoreña carece de un consenso básico sobre el valor del trabajo desde una noción de ciudadanía. También, a que este valor se ha atribuido de manera desigual a lo largo de la historia según ciertos atributos personales y asociados a intereses económicos. Estos elementos históricos y culturales, por ejemplo, han subestimado el valor del trabajo de ciertos sectores, como el agro, y el valor del trabajo de las mujeres, restringiendo las posibilidades de un verdadero desarrollo para un amplio contingente de la población.

Pero además de estos factores de orden cultural e histórico, otros de índole institucional, basados en supuestos no comprobados sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, han llevado a yerros y omisiones importantes. En esencia, por muchos años, el país ha operado —de facto— bajo el supuesto de que el mercado de trabajo se ajusta de manera automática a la dinámica de la economía y que los desajustes pueden atenderse con medidas compensatorias. La tendencia ha sido intentar el diseño de estrategias de crecimiento económico, sin prestar especial atención a las capacidades que se requiere formar en las personas, a la productividad y al tipo de trabajos necesarios para lograr ese

crecimiento. En consecuencia, el país tiene muy poca experiencia directa en el diseño y la puesta en marcha de políticas exitosas que generen trabajo productivo y decente de forma sostenida.

Revalorizar el trabajo en la sociedad salvadoreña y reposicionarlo como centro de la política pública supone abordar en el corto plazo los siguientes desafíos:

- Definir y consensuar las apuestas para un crecimiento económico compatible con el desarrollo humano.
- Articular las políticas de educación y de empleo, en línea con esas apuestas para reducir los riesgos de desperdiciar el potencial humano de las personas y de frenar sus libertades y las posibilidades de progreso del país.
- Desnaturalizar las distorsiones que afectan los mercados de trabajo, como la discriminación en razón de la edad y el sexo, el trabajo pobre y el trabajo informal.
- Sancionar los incumplimientos a las disposiciones laborales y avanzar hacia una sociedad que no tolere la impunidad.
- Evaluar de manera sistemática la efectividad de las intervenciones en los mercados laborales, para que las decisiones sobre la política pública se basen en hechos y no en supuestos, mitos o creencias que reproducen círculos viciosos a lo largo de la historia.

RECUADRO 6.3 | Experiencias en el mundo del trabajo

Buscar trabajo: el conflicto entre la seguridad de las empresas y los derechos laborales

Los altos grados de inseguridad afectan al país entero: personas, trabajadores, gobierno y empresas. Estas últimas, con la finalidad de protegerse de actos delincuenciales como robos, extorsiones y secuestros, recurren a prácticas polémicas, como la aplicación (esporádica o generalizada) de la prueba del polígrafo en sus procesos de selección de personal.

Andrés cuenta su experiencia con el polígrafo. Estaba buscando trabajo luego de regresar de su maestría en el extranjero y fue invitado a participar como candidato para un puesto gerencial en una empresa nacional grande que estaba siendo adquirida por una compañía multinacional. Luego de finalizadas las pruebas técnicas y psicológicas de rigor, le informaron que era "parte del proceso" realizar la prueba de polígrafo, que no era obligatoria pero que no pasaría a la siguiente fase si no cumplía con este requisito. Él accedió de forma renuente, y le entregaron una fecha y una dirección para la aplicación de la prueba. El día de la cita le pidieron que firmara un documento en el que expresaba que se sometía "voluntariamente" y "exoneraba de responsabilidades a la empresa".

Además de lo intimidante del ejercicio, lo que más le sorprendió a Andrés fue que las preguntas no se limitaban a indagar sobre posibles actos delincuenciales, sino que exploraban otras áreas de su vida, como sus hábitos personales, sus preferencias sexuales, su interés por la política y su afiliación partidaria, y su simpatía hacia sindicatos o su pertenencia a ellos, aspectos que no tenían nada que ver con las competencias requeridas para desempeñar el trabajo.

Realizó la prueba con sentimientos encontrados. Por un lado, entendía la necesidad de la empresa de protegerse, pero por otro, consideraba que la compañía se colocaba en una clara situación de abuso de poder y abierta discriminación. No pudo evitarlo e hizo este comentario al entrevistador: "¿Usted

se da cuenta de que lo que me está preguntando es ilegal? El Código de Trabajo establece que...”, a lo que el poligrafista interrumpió con firmeza: “Responda la pregunta”. Por supuesto, Andrés no consiguió el trabajo; dice que tal vez por “drogadicto, comunista o sindicalista”, aunque no es nada de lo anterior.

Entrevistas con representantes empresariales confirman que la situación de inseguridad está socavando la confianza entre trabajadores y empleadores. Por desgracia, también está normalizando prácticas que acarrearán el riesgo de profundizar la discriminación y el abuso de poder y autoridad.

Fuente: Entrevistas semiestructuradas, IDHES 2013

Reivindicar derechos laborales: el obstáculo para su consecución

Las precarias condiciones del empleo en El Salvador constituyen una preocupación central para los representantes sindicales entrevistados, quienes piensan que la educación y el trabajo son factores en estrecha relación para la movilidad social.

Además de la falta de oportunidades en el país, los problemas de movilidad social se atribuyen también a la insuficiente formación y capacitación de la población salvadoreña para aprovechar estas oportunidades, lo cual actúa como barrera para poder acceder a buenos empleos y, a su vez, determina las condiciones de trabajo de las personas.

Este gremio identifica a la población joven como especialmente vulnerable. La percepción es que la educación ha perdido calidad y que los conocimientos que adquiere la juventud en el sistema educativo no equivalen a aquellos que demandan las empresas. Destacan las deficiencias en la escuela pública para formar capacidades y la poca interacción que existe entre el sistema educativo y las necesidades productivas del país. También consideran que la falta de diálogo entre el gobierno y la empresa privada afecta la movilidad social, ya que repercute en la calidad de las apuestas estratégicas —como la educación— que le darían rumbo a El Salvador.

Para los representantes sindicales consultados, la discriminación también es un obstáculo importante para que las salvadoreñas y los salvadoreños accedan a oportunidades de trabajo. La discriminación, que además explica las desigualdades, puede darse por diversas razones entre las cuales se encuentran el nivel educativo, la edad (por ser muy jóvenes, por tener más de 35 años, por ser adultos mayores), el desconocimiento de idiomas, el hecho de ser mujer y tener hijos (o planes de tenerlos), el municipio o lugar de residencia, la apariencia física, la vestimenta, el estado de salud, así como la misma afiliación sindical.

La discriminación sobre la base de afiliación sindical parece ser generalizada: les afecta de manera personal pero también se extiende a sus familias. “Si uno es sindicalista, no le dan trabajo”, comentaron los sindicalistas. A veces, hasta sus parejas e hijos resultan afectados y les cierran puertas por ser familiares de dirigentes sindicales. Otras fuentes confirman que las empresas privadas recurren a diferentes prácticas que rozan con la ilegalidad o son, con claridad, ilegales e incluyen pruebas de polígrafo para determinar la afiliación sindical prospectiva o efectiva a un puesto de trabajo. Ocurre pese a que el *Código de Trabajo* afirma este derecho y que El Salvador ratificó en

septiembre de 2006 las convenciones internacionales de la OIT relacionadas con la libertad de asociación y protección de los derechos de organización y el derecho a la organización y a la negociación colectiva (convenciones 87 y 98).

Fuente: Grupo focal con representantes sindicales (2013) y otras entrevistas

Ser mujer trans: discriminación y negación de derechos fundamentales

Hay actividades que son difíciles y polémicas de agrupar bajo la categoría de trabajo, ya sea porque no dignifican a la persona humana o porque no son realizadas en un contexto de libertad plena, sino que son el resultado de una elección “trágica” (Nussbaum, 2011). Para algunos, la prostitución o trabajo sexual es un ejemplo de estas actividades. Para muchas personas —hombres y mujeres— esta ocupación surge como una elección de este tipo, consecuencia de una sistemática violación de sus derechos.

Este es el caso para muchas mujeres trans en El Salvador, que consideran su derecho al trabajo como el más vulnerado y violentado: las instituciones y empresas, sin más, les cierran las puertas porque son trans (“Por la discriminación, no en cualquier lugar le dan trabajo a pesar de las capacidades que una pueda tener”; “Hay muchas personas que tienen educación avanzada y por el hecho de ser trans no les dan una oportunidad”), o las encasillan en oficios como estilistas o maquillistas, aunque no sean de interés o preferencia para todas y a pesar de que tengan formación profesional en otras disciplinas; o si les dan trabajo, lo hacen bajo condición de moderar la expresión de su identidad.

La característica de indivisibilidad de los derechos se manifiesta de forma práctica y con claridad en la simultaneidad e interdependencia entre los derechos al trabajo, la identidad y la educación.

Las mujeres trans enfrentan conflictos internos y externos debido a la forma de expresar una sexualidad no tolerada que riñe con otros formalismos morales, institucionales y legales. Por ejemplo, la simple faena de obtener una documentación con fotografía se convierte en una ardua tarea, si no imposible, porque el nombre legal de varón no coincide con la apariencia física de mujer. ¿Con qué nombre, fotografía y credenciales se aparece en un título de graduación, se envía un currículum vitae o se realiza una transacción crediticia? Por su lado, la respuesta de las instituciones suele ser de coerción por cumplir la norma, de sanción o de burla, lo cual genera tensiones contra la decisión individual de afirmar una identidad diversa.

En medio de las presiones sociales o institucionales por adaptarse a la norma y la decisión individual de afirmar una identidad, los ciclos de exclusión se activan o refuerzan. Ante la presión, las respuestas de las mujeres trans son diversas. Algunas responden con pasividad: “Por ese motivo hay muchas personas que no tienen el documento [Documento Único de Identidad [DUI]]”, dijo una participante en los grupos focales realizados. O reaccionan con la desafiliación de ámbitos que podrían favorecer su inclusión: “Yo estaba yendo a un instituto a distancia con una amiga y cuando íbamos a finalizar el año y nos iban a entregar la foto y el diploma... [nos exigieron] que nos cortáramos el pelo y nos dejáramos crecer el bigote; si no, no nos iban a dar el diploma... y ya no nos graduamos por eso”. Otras ceden: “Muchas tienen que cambiar su estilo para salir adelante”. Y otras no logran una resolución del conflicto: “No quiero cambiar mi apariencia porque quiero estudiar... porque acuérdesse que en este país si uno no es bien preparado... no se avanza para ser alguien en la vida”.

La discriminación en los múltiples frentes obliga a algunas a tomar la única opción que parece quedarles y que va en contra de sus preferencias: la prostitución. Algunas de estas sostienen que “hay circunstancias en la vida que lo obligan a uno a prostituirse y hay gente que no entiende eso... porque yo me he prostituido por necesidad”. Agregan que “todas nos hemos prostituido alguna vez; preferimos andar vendiendo o prostituyéndonos que perder nuestra identidad”. Otros comentarios indican que “nosotras, como trabajadoras sexuales, lo hacemos por trabajo, no porque nos gusta”. Una mujer trans cree que “ser trabajadora sexual es la única opción que nos queda a veces”.

Esa elección conlleva otros tipos de riesgo: de enfermedades de transmisión sexual, de maltratos y abusos, que incluyen agresiones verbales, golpes, patadas, manoseos, violaciones y asesinatos. A veces el acoso proviene de las autoridades policiales, a veces de las pandillas, a veces de sus propias familias.

En este entorno de discriminación y de ausencia total de oportunidades y opciones, ¿qué piden las mujeres trans? Respeto, tolerancia, reconocimiento como seres humanos, reconocimiento de sus capacidades. “Si abrieran puertas en este tiempo todo sería diferente para las personas trans, y el trabajo sexual poco a poco se fuera acabando”, sostiene una de ellas.

La sociedad salvadoreña debe avanzar en el respeto a los derechos humanos de su ciudadanía, sin importar sus preferencias o identidades sexuales. La sistemática discriminación y negación de oportunidades de trabajo conduce a muchas personas a opciones forzadas. El trabajo sexual es para algunas mujeres trans ejemplo de una decisión que no ha sido libre.

Fuente: Grupos focales PNUD (2013) y Procuraduría para la Defensa de los Derechos

NOTAS

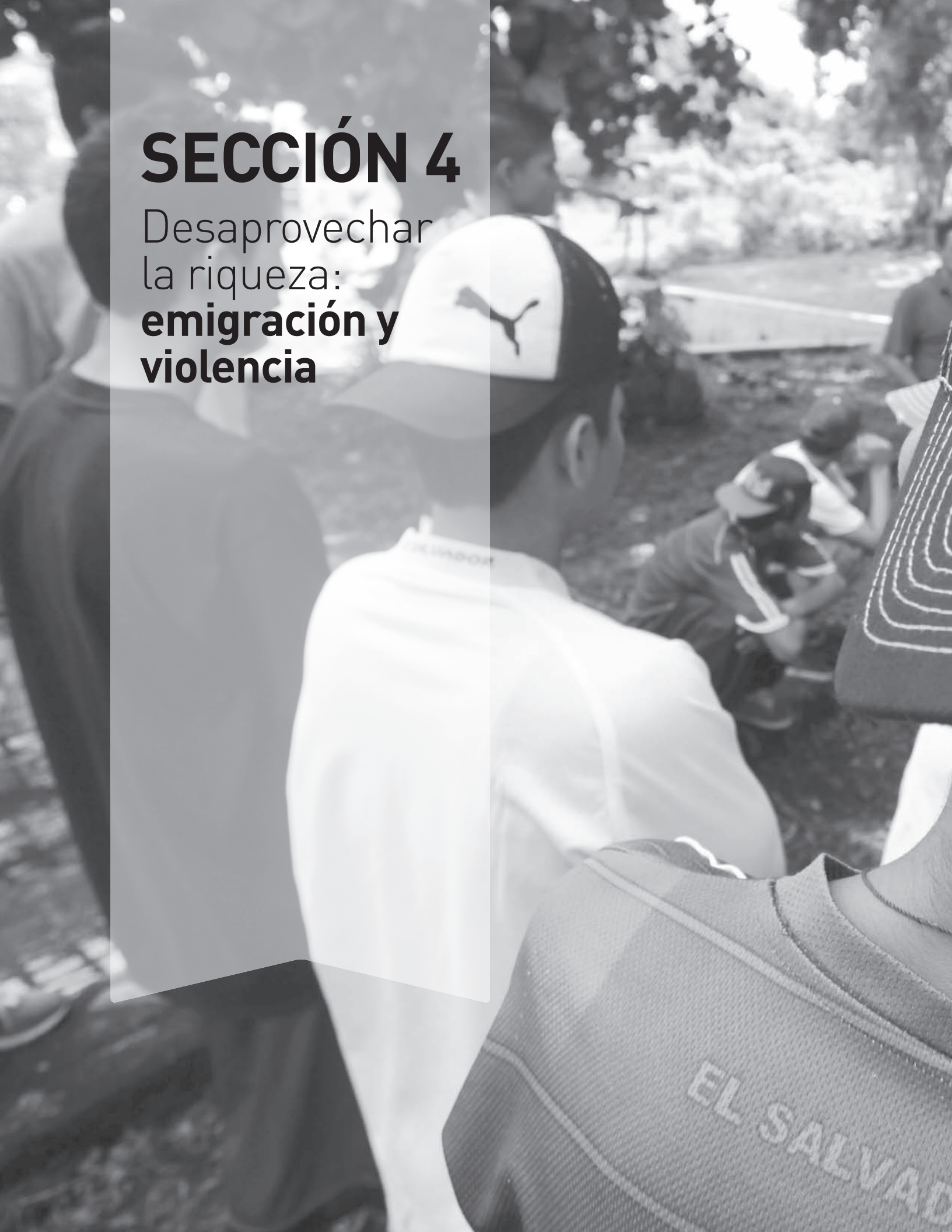
1. El discurso inaugural del presidente Osorio se encuentra en el *Boletín del Ejército* del 22 de septiembre de 1950.
2. Se adopta esta edad de inicio para guardar consistencia con las edades mínimas de trabajo y los criterios establecidos para definir la población en edad de trabajar. Además, diversos estudios concuerdan en que esta edad aparece como un punto de viraje en la dirección de la vida de los jóvenes (Santacruz Giralt y Carranza, 2009).
3. Se excluye a aquella población que no estudia ni trabaja, pero se dedica a quehaceres del hogar.
4. Educación primaria completa o menor.
5. Para una PET definida de 16 años y más.
6. Para un análisis más exhaustivo sobre las brechas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, ver PNUD (2011) y PNUD (2008).
7. Esta definición no está exenta de limitaciones: tiende a subestimar el problema dado que la afiliación a un sistema de seguridad social no es garantía de la cobertura efectiva del mismo; al no diferenciar entre los posibles tipos de cobertura de seguridad social (salud, pensiones, ambos), restringe la calidad y el alcance de las recomendaciones que podrían hacerse en materia de política pública; no considera otras dimensiones que podrían ser pertinentes para

tipificar a un trabajo como regulado o protegido; puede discrepar de aquella proveniente de registros administrativos de las instituciones de seguridad. Persiste, entonces, el reto de la sociedad salvadoreña de avanzar hacia una mejor comprensión de la informalidad, que coadyuve al principio de la Constitución de construir una política de protección social que garantice la seguridad social para la mayoría de la población.

8. Dólares de 2009.
9. Aquellos que se encuentran manejando un negocio que no supera los 42 meses de operación.
10. Con más de 42 meses de operación.
11. La OIT define ocupación como “un conjunto de empleos cuyas principales tareas y cometidos se caracterizan por un alto grado de similitud” (Resolución sobre la actualización de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, en www.ilo.org).
12. Este gran grupo se denomina ocupaciones elementales a partir de las revisiones CIUO 08 acordadas en diciembre 2007 por la OIT.
13. El propósito de este apartado no es formalizar una medición de la subutilización por competencias, sino más bien lograr una aproximación que permita evidenciar el problema como riesgo y desafío del sistema de trabajo salvadoreño. Esta primera aproximación se basa en una adaptación de Schkolnik (s/f).
14. Se considera privación educativa severa a aquellos trabajadores que registran nivel de primaria (completo o incompleto); privación educativa moderada a aquellos que registran media incompleta; y no privación a aquellos que registran educación media completa, educación superior incompleta y completa.

SECCIÓN 4

Desaprovechar
la riqueza:
**emigración y
violencia**





“ La sociedad paga bien caro el abandono en que deja a sus hijos, como todos los padres que no educan a los suyos ”

Concepción Arenal



Un grupo de muchachos bromean durante el receso. Ellos participan en un taller sobre convivencia, como parte de un programa destinado a la reinserción productiva de jóvenes en riesgo.

¿Qué le pasa a una sociedad que no logra construir igualdad de oportunidades para el desarrollo de la gente? En términos teóricos, se diría que no existen condiciones óptimas para que las personas alcancen el bienestar. En términos empíricos, la realidad salvadoreña ofrece la posibilidad de estudiar dos fenómenos derivados de este descuido. La migración, producto del desánimo y la decepción de no encontrar oportunidades reales para construir un proyecto de vida que se valore. Y las pandillas, fenómeno de gran complejidad y vinculado a otras causas, pero que debe ser asumido como el espejo de políticas públicas fallidas (educativas, económicas, de seguridad, etc.) y de una sociedad individualista y poco capaz de definir acuerdos por el bien común. Esta sección estudia, desde la perspectiva de sus actores, estos dos fenómenos.

Una sociedad que no genera oportunidades se arriesga día a día a perder su principal riqueza: la gente. En El Salvador, dos de los principales problemas que drenan al país de esta riqueza son la migración internacional y las pandillas.

El fenómeno de la emigración no es nuevo. La población salvadoreña tiene una larga trayectoria de búsqueda de opciones en el extranjero: para escapar de la persecución y la represión política, para evadir los riesgos de la guerra civil, para huir de la pobreza en busca de una mejor calidad de vida, para encontrar más y mejores opciones laborales, para reencontrarse con familiares que tomaron antes esta misma decisión, o para protegerse del temor derivado del clima de inseguridad y violencia que hace décadas prevalece en el país. Independientemente de los motivos, la emigración masiva y persistente es la manifestación de una nación que no logra retener a buena parte de sus miembros por la vía del bienestar.

Por otra parte, el problema de las pandillas, aunque más reciente y en buena medida ligado a la migración, ha evolucionado de tal manera que constituye un auténtico desafío para las principales instituciones de la sociedad: la familia, las iglesias, las comunidades, el sector privado y el Estado mismo. Lo que antes era concebido como una disputa entre adolescentes rebeldes, marginados y victimizados, se ha convertido en los últimos años

en la principal fuente generadora de temor e inseguridad en el país.

La escalada de homicidios ha posicionado a El Salvador como uno de las naciones más violentas de la región, con tasas récord de homicidios que, antes de la tregua entre las dos principales pandillas (Mara Salvatrucha y Barrio 18) iniciada en marzo de 2012, rondaban los 70 por cada 100,000 habitantes (PNC, 2011-2012*), siendo sus víctimas más frecuentes hombres de entre 18 y 30 años de edad. El involucramiento de jóvenes en pandillas y el elevado número de muertes que ha acompañado su expansión, al igual que la emigración, son también consecuencias de una sociedad que no invierte oportunamente en expandir las capacidades de sus niños y adolescentes, y en ofrecerles opciones que satisfagan sus aspiraciones.

Esta sección presenta los resultados de investigaciones cualitativas en torno a la emigración y las pandillas, consideradas resultados extremos de las fallas en las condiciones estructurales del país y en sus políticas de cohesión social. En el primer caso, se explora el imaginario de la población con respecto a la emigración como estrategia para alcanzar el bienestar. En el segundo caso, se propone una aproximación, desde el enfoque de capacidades, a los procesos sociales de las pandillas y sus implicaciones en la transformación de otras estructuras de la sociedad.

Emigración: la búsqueda de oportunidades en otra parte

La libertad de movilidad y migración es un derecho civil fundamental. Las personas son libres de decidir dónde quieren residir y hacer sus vidas. Sin embargo, pese a que emigrar se asocia con la búsqueda de “un sueño” o “un paraíso” (Bash y Zezlina-Phillips, 1994; Belarbi, 2004; Pedone, 2005; Pedone y Gil Araujo, 2008), no es siempre una elección libre. De hecho, constituye en ciertos casos un riesgo a la garantía de otros derechos fundamentales, como el de la integridad personal o, incluso, la vida.

La emigración ha sido a lo largo de la historia una estrategia de los salvadoreños para salir adelante. Las motivaciones para perseguir nuevos horizontes en el extranjero han sido múltiples y complejas, pero se vinculan fundamentalmente con la búsqueda de seguridad, de un mejor trabajo o de mejores oportunidades (PNUD, 2005). Estas razones varían y se matizan, en función tanto de la realidad de El Salvador como de la situación del país que se elige como destino.

Dos visiones opuestas coexisten en torno a la emigración. Desde una perspectiva económica, es vista en un sentido positivo: abre oportuni-

des laborales para los individuos, genera ingresos y constituye, a través de las remesas, una fuente importante de divisas que incentiva la demanda en el país de origen. Por el contrario, desde una perspectiva sociológica, es denunciada como flagelo, en tanto altera las estructuras y dinámicas familiares, pone en riesgo la identidad nacional y erosiona el tejido social al crear dinámicas sociales diversas, incluyendo las delictivas.

Entre estas dos visiones se encuentran quienes deciden emigrar y las familias afectadas por la ausencia de sus miembros. Investigaciones afirman que el perfil de los emigrantes es diverso: en un extremo, los pobres y carentes de educación; en el otro, los no pobres con educación postsecundaria. Desde el enfoque de capacidades, sin embargo, interesa no solo el perfil de los emigrantes —sus características y condiciones humanas— sino también el proceso que los lleva a tomar la decisión de emigrar, y si esta decisión, independientemente de las diferencias en las condiciones de origen, puede calificarse de libre. Interesa también si la emigración se traduce, para las personas que se van y sus familias, en oportunidades reales de alcanzar el bienestar.

Este capítulo presenta los resultados de una investigación cualitativa sobre el discurso relativo a la emigración para dos grupos socioeconómicos, los más pobres y los jóvenes de clase media-alta. Aunque se observan diferencias en la concepción de la emigración como estrategia entre estos dos sectores, hay similitudes importantes en el imaginario de ambos, que confirman que no es una decisión libre para la mayoría: migrar es una estrategia ante las fallas de la sociedad salvadoreña; la gente no se va porque quiere, sino porque no encuentra —para sí o para su familia— oportunidades para desarrollarse en el territorio nacional. Como se verá más adelante, esta maniobra se asume en diferentes niveles según el origen de las personas: en el caso de los más pobres, tiene carácter familiar y se presenta como una alternativa para la búsqueda de trabajo y mejoras al ingreso familiar; para los grupos más favorecidos, se define en términos más individuales, como la búsqueda de un espacio para desarrollar su potencial educativo o ejercer una ciudadanía plena.

LA EMIGRACIÓN EN CIFRAS

El Salvador es una de las naciones del mundo con mayor porcentaje de su población que reside fuera de su territorio. Las estimaciones gubernamentales indican que habría cerca de 9 millones de personas nacidas en El Salvador, de las cuales 6.2 millones habitan en el país y alrededor de 2.8 millones afuera. Un documento del CEMLA, BID y FOMIN (2013), por su parte, estima en 1.37 millones el total de emigrantes salvadoreños y en más de 2 millones, las personas de origen salvadoreño en el mundo. Parece haber mayor precisión en el destino de los emigrantes, estimándose que más del 85 % residen en los Estados Unidos, cerca del 5 % en Canadá, mientras que el resto se encuentra disperso en América Latina, Europa y Australia.

La emigración no da muestras de estar próxima a contraerse. De cada 10 salvadoreños, 4 expresan intenciones de emigrar, 1 más que en los 3 años previos (IUDOP, 2009, 2010; Santacruz Giralt y Carranza, 2009). Se estima, además, que pese al aumento en la tasa de desempleo y al endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados Unidos, un promedio de 55,000 salvadoreños han continuado emigrando hacia ese país (Marroquín, 2013). Del total de inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos, 35 % ingresaron en el período comprendido en 2000 y 2010, 29 % entre 1990 y 1999, y 36 % antes de 1990 (CEMLA, BID y FOMIN, 2013), lo que sugiere no solo la existencia de diferentes olas de emigración, sino también una aceleración del fenómeno en la última década. De hecho, entre 2004 y 2011, el número de inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos creció en una tasa promedio de 4.4 % anual (CEMLA, BID y FOMIN, 2013). En 2011, la población de origen salvadoreño en Estados Unidos rondaba ya los dos millones de personas (CEMLA, BID y FOMIN, 2013).

Al revisar las características sociodemográficas de los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos, se constata que en su mayoría son hombres (52 %), personas en edad laboral (89.9 %), con bajos niveles educativos (55 % de los mayores de 25 años no han finalizado el bachillerato) (ver gráfico 7.1) y con poco conocimiento del idioma inglés (71.2 % hablan inglés “menos que muy bien”). En otras palabras, El Salvador expulsa predominantemente a personas con bajo perfil educativo que no encuentran trabajo en las condiciones deseadas en su país de origen, y que se convierten en “mano de obra” que compite en condiciones desventajosas en el país de destino.

Uno de los destinos importantes de los ingresos devengados por los emigrantes es el envío de remesas a sus familiares en El Salvador. Se estima que los emigrantes a Estados Unidos envían en promedio a sus familias entre un 13 % y un 14 % de los ingresos totales que generan (CEMLA, BID

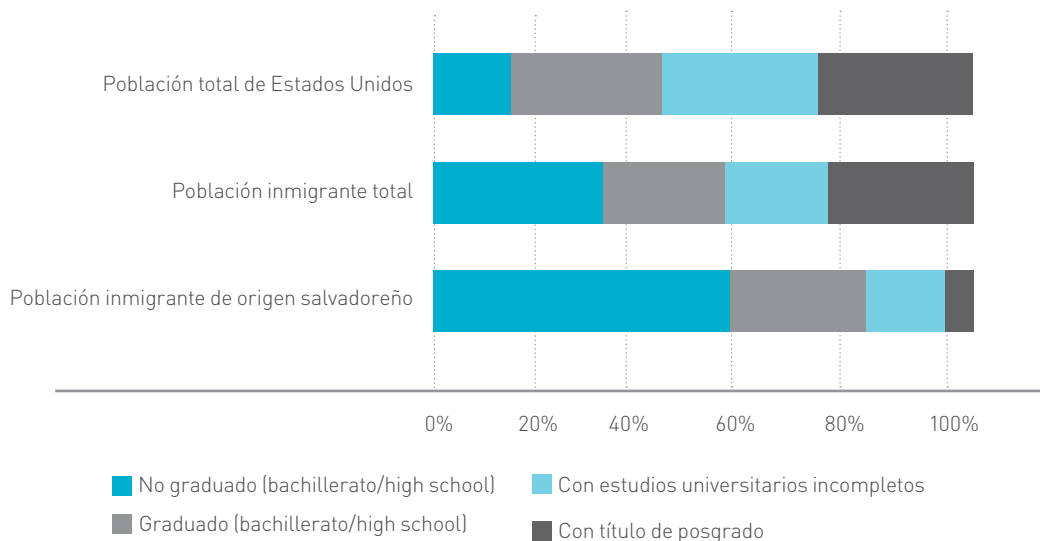
y FOMIN, 2013). Cabe mencionar que como resultado de la crisis financiera internacional que afectó los sectores económicos donde se insertan los trabajadores salvadoreños migrantes en Estados Unidos, entre 2008 y 2010 las tasas de crecimiento de los flujos acumulados de remesas se desaceleraron e incluso experimentaron valores negativos, según datos del BCR* para el 2012, pero volvieron a recuperarse a partir de 2011. En 2012, el país recibió USD 3,910.9 millones en concepto de remesas (BCR*), valor que por primera vez superó los niveles alcanzados antes de la mencionada crisis.

No obstante su innegable importancia, las cifras esconden las razones de este fenómeno tan persistente: ¿Por qué emigran los salvadoreños? ¿Qué buscan fuera de su patria y lejos de sus familias? ¿Qué oportunidades necesitan que el país no es capaz de ofrecerles? A continuación se exploran respuestas a estas preguntas.

EMIGRAR DESDE LA POBREZA

La emigración es una estrategia recurrente para aquellos en situación de privación y carencias. Aunque según el discurso dominante la decisión de emigrar está motivada por el “sueño americano”, lo cierto es que, al menos en el caso de buena parte la población pobre, dicha decisión, además de ser muy difícil, es concebida como la última opción, la de los desesperados, en el sentido de que se adopta cuando ya no hay más alternativas. Esto es lo que desde el enfoque de capacidades se denomina como una “elección trágica” (Nussbaum, 2011), que se reafirma cuando las personas proyectan a futuro su condición de vida en el país de destino: “Lo único que mejora (al emigrar) son los ingresos, de ahí la vida sigue siendo igual de miserable” (PNUD, 2012a). Para algunos, de hecho, la emigración es precisamente el obstáculo para lograr la felicidad, porque implica una ruptura no deseada con familia.

GRÁFICO 7.1 Escolaridad en Estados Unidos, población mayor de 25 años (2011)



Fuente: Elaboración propia con base en CEMLA, BID y FOMIN (2013)

¿Qué buscan, entonces, las personas en situación de pobreza al emigrar? La gran diferencia entre el país de origen y el de destino radica en la posibilidad de encontrar un trabajo acorde a las expectativas, principalmente en cuanto a estabilidad y remuneración. Los datos para los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos validan esta percepción: su tasa de participación como fuerza de trabajo asciende a 77.4 %, la cual es superior a la del total de inmigrantes en Estados Unidos (que ronda el 67.1 %) (CEMLA, BID y FOMIN, 2013) y es muy superior a la tasa global de participación en El Salvador, que asciende a 63.2 % (MINEC y DIGESTYC, 2012). Por su parte, se estima que el ingreso promedio mensual de los trabajadores salvadoreños en Estados Unidos es 8.6 veces superior para los hombres y 7.8 veces superior para las mujeres que el ingreso promedio de la población ocupada en el país (MINEC y DIGESTYC, 2012; CEMLA, BID y FOMIN, 2013).

No obstante lo anterior, a partir de las consultas realizadas por el PNUD, es posible establecer que la mirada colectiva sobre la emigración está cambiando y se está tornando cada vez menos optimista. Las personas entrevistadas revelan tener conciencia de que acceder a trabajo y a mejores ingresos no necesariamente es sinónimo de alcanzar el bienestar, entendido este como un proyecto de vida que les satisfaga en el plano emocional, y no solo en el material. Entre los candidatos a emigrar ilegalmente (los más pobres), el cambio de percepción se debe a varios factores: el riesgo creciente de ser victimizados por las pandillas y carteles de narcotraficantes que controlan varias rutas de tránsito, las mayores dificultades para encontrar trabajo, y el mayor riesgo de ser deportados, luego de la prolongada crisis económica en los principales países de destino (Estados Unidos y Canadá).

Desde la pobreza, la emigración se concibe como una estrategia familiar. En otras palabras, la decisión de emigrar es en sí misma un arreglo,

cuyo fin es potenciar las posibilidades del grupo familiar y no solamente las del individuo que se va. Esto se explica por varios motivos. Por un lado, la decisión implica altos costos económicos no asumibles por una sola persona. En este sentido, algunos describen la emigración como “la inversión de la vida”. Hay familias que incluso venden parte o la totalidad de sus activos (casa, medios de transporte, terrenos o animales) para cubrir los costos de emigrar. Esta cifra puede rondar, según las personas entrevistadas, los USD 6,000 (PNUD, 2012a). Por otro lado, la decisión implica ajustar y renegociar roles al interior de la familia. Las faenas productivas necesitan un relevo: “cuando se va el hombre hay que ver quién va a ver la milpa”, explica una entrevistada. Algo similar ocurre con las actividades asociadas, por ejemplo, al cuidado de menores: “yo no me podía ir hasta que mi hermana me dijo que [ella] se hacía cargo de mis hijos, porque así yo después los podría ayudar a todos” (PNUD, 2012a).

La persona que emigra adquiere un matiz particular en un contexto de pobreza. Es percibida como la “elegida”. Esta selección no es arbitraria y se basa en atributos que le permitirían con mayor facilidad superar la travesía, enfrentar la adversidad, lograr éxito afuera y “sacar adelante a los suyos”. Esta figura también se combina con la noción de sacrificio, en tanto que se emigra por el bien de los otros y no solo por el bien individual. Las personas elegidas para emigrar son señaladas reiteradamente en las entrevistas realizadas como las “más arrechas”, “las más fuertes”; es decir, simbólicamente, “las mejores”.

En adición al peligro físico asociado con la travesía, otro riesgo es la deportación que, de concretarse, constituiría el fin de la esperanza de mejores ingresos para la familia y la pérdida de la inversión realizada, como se recoge en esta expresión de uno de los grupos entrevistados: “Vuelve en ataúd o lo agarra la migra y queda peor, bien enjaranado” (PNUD, 2012a). Un peligro adicional

es que la persona que emigra olvide a la familia y no cumpla con el compromiso de retribuir el esfuerzo realizado, lo que en términos prácticos se traduce en el envío de pocas o nulas remesas: “Yo creo que ya no manda (remesas) porque se casó con un mexicano y no le importamos” (PNUD, 2012a). Cabe mencionar que la otra cara de la incertidumbre es el deseo intergeneracional de que “algún hijo emigre y se acuerde de uno”, como estrategia para hacer frente a la vejez en ausencia de mecanismos de protección social.

Para cerrar este apartado hay que decir que contar con mayores oportunidades laborales en el extranjero, mejorar los niveles de ingreso y disponer de algún excedente para enviar en concepto de remesas no se traduce en la real expansión de las capacidades de las personas. La situación que enfrentan muchos inmigrantes salvadoreños en los Estados Unidos evidencia que la emigración no siempre es una estrategia eficaz para desarrollar planes de vida que se consideren valiosos (ver cuadro 7.1).

CUADRO 7.1 | Situación comparativa de salvadoreños en Estados Unidos

Dimensión	Indicador	Población de origen salvadoreño	Total de inmigrantes	Total inmigrantes América Latina	Total población en Estados Unidos
Pobreza monetaria	% de individuos debajo de línea de pobreza (2011)	20.4 %	19.6 %	24.7 %	15.9 %
Ingresos de trabajo	Ingreso promedio anual en ocupaciones de tiempo completo (USD) (2011)	Hombres: USD 33,602 Mujeres: USD 26,418	Hombres: USD 54,436 Mujeres: USD 43,857	***	Hombres: USD 63,912 Mujeres: USD 46,465
Trabajo	Tasa de desempleo (2011)	10.1 %*	9.5 %	10.7 %	9.0 %
Educación	% individuos de 25 o más años de edad que han obtenido un título universitario de licenciatura o superior (2011)	5.9 %*	27.2 %	***	28.5 %
Vivienda	% de hogares con vivienda propia (2011)	42.8 %	51.5 %	44.8 %**	64.6 %
Seguro de salud	% personas que no tienen seguro de salud (2010)	41 %	***	31 %	16 %
Ciudadanía	% de inmigrantes que cuentan con ciudadanía (2011)	29.2 %	44.9 %	33.4 %	***

*Para inmigrantes salvadoreños. ** Cifra disponible para migrantes de América Latina y el Caribe. ***No disponible por las mismas fuentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Bureau of Labor Statistics (2011, <http://data.bls.gov>); CEMLA, BID y FOMIN (2013); Cervantes González (2012); Motel y Patten (2010)

EMIGRAR A PESAR DE LOS PRIVILEGIOS

No solo emigran aquellos en situación de pobreza; también optan por nuevos horizontes aquellos que están en una situación privilegiada. Entre ellos se cuentan jóvenes de centros educativos privados o bilingües, y profesionales que han finalizado sus estudios superiores en el país.

Para muchos jóvenes estudiantes de bachillerato de esos centros educativos, la emigración les permite mejorar las oportunidades que han tenido en su país de origen. Ellos reconocen que sus padres han hecho una importante inversión educativa y consideran que la mejor manera de sacarle provecho es continuando sus estudios superiores en el extranjero, a fin de explorar posibilidades de ingresar en el mercado laboral internacional. Dicha motivación obedece a que, pese a estar conscientes de sus privilegios, dudan tanto de la calidad de la educación superior en el país, como de las oportunidades laborales. Así, se escuchan expresiones tales como: “el sistema de educación aquí no es tan desarrollado como en otros países”; o “aquí hay una posibilidad muy pequeña de superarse, no hay margen” (PNUD, 2012a).

Sin embargo, para este grupo, la decisión de emigrar tampoco es libre. Estos jóvenes sienten presión para marcharse; de no hacerlo, sienten que estarían fracasando o defraudando la confianza de sus padres y de sus maestros, y truncando la posibilidad de una mejor vida. Así se desprende de expresiones recogidas entre jóvenes estudiantes de colegios privados: “si tenés esta clase de educación y has aprendido inglés, ¿cómo no te vas a ir?”; “si no lográs irte, sos un fracasado para tus papás y tus maestros”; “si no te vas, fracasaste: te quedás en una universidad aquí” (PNUD, 2012b).

Por su parte, los jóvenes profesionales que emigran lo hacen buscando el tipo de país que quisieran para ellos y la posibilidad de ejercer una ciudadanía que aquí consideran perdida. Consideran

que las oportunidades laborales en El Salvador no son dignas y que en el extranjero hay una mayor valoración social y económica del profesional. En este grupo, el horizonte no es solo Estados Unidos, como se desprende de sus propias expresiones: “Allá [Canadá] se puede aspirar al reconocimiento profesional por el simple ejercicio de una profesión y no por cuanto ganás o quien sos”; o en palabras de un médico que emigró a Estados Unidos: “una de las mayores dificultades de los médicos en El Salvador es que el tiempo que invertimos en nuestros pacientes no es remunerado para cubrir nuestras mínimas necesidades” (PNUD, 2012b).

Los profesionales entrevistados que ejercen en el extranjero perciben que en el país se pierden libertades debido a situaciones del entorno político, económico y social, como la corrupción y la violencia. Emigran porque no están dispuestos a renunciar a estas libertades y tienen la esperanza de encontrarlas fuera. Un joven ingeniero residente en Canadá expresa: “Yo no me hubiera ido nunca de este país, me encanta, tenía un trabajo, mi familia... pero aquí ya no se podía vivir”; mientras que un joven médico dice:

la situación política y económica en El Salvador es cada vez más difícil e inestable, y ha sido así desde ya hace varios años. Es lamentable, pero es nuestra realidad. A muchos que tuvimos la oportunidad de hacerlo, nos obligó a emigrar con el objeto de buscar un mejor porvenir (PNUD, 2012b).

Muchos aseguran que si el país contara con buenas universidades, ofreciera oportunidades laborales, fuera seguro y se disfrutara de un ambiente de libertades, se quedarían.

A diferencia de las personas en condición de pobreza, los jóvenes profesionales y estudiantes de bachillerato de colegios privados, en general, conciben la emigración como una estrategia individual. Por un lado, creen que emigrar potencia su

RECUADRO 7.1 | Desplazamientos forzados por la violencia criminal, la otra cara de la migración

Los altos niveles de violencia prevalecientes en la región y las formas más organizadas que está adoptando el crimen están reactivando modalidades de migración no voluntaria que pueden calificarse como de desplazamiento forzado. Se concibe de esta manera en tanto las personas se ven presionadas u obligadas a cambiar su lugar de residencia, su lugar de trabajo o su principal actividad económica debido a que sus vidas, su integridad física, su libertad o su seguridad se ven amenazadas o afectadas directamente por un conflicto armado, o en el caso de El Salvador, por la violencia generalizada. El desplazamiento puede ser individual o colectivo, y darse dentro o fuera de las fronteras del país.

La dimensión territorial de los fenómenos de las pandillas y del crimen organizado, en particular el control estratégico que ejercen sobre ciertos territorios (en los ámbitos local, comunitario e incluso institucional), profundiza y agrava este tipo de desplazamientos. El control de los espacios lo ejercen los grupos delincuenciales o criminales infundiéndole temor a la población, con medidas como las extorsiones, los asesinatos, los reclutamientos forzosos, los secuestros y las violaciones sexuales. Según Kennedy (2013), el crimen [transnacional organizado]:

busca instalar el temor a una persecución perjudicial con la finalidad de lograr ese deseado control. Los individuos que expresan temor a esa persecución tienen motivos fundamentados para hacerlo, especialmente porque las habilidades o la voluntad del Estado para protegerlos se encuentra severamente comprometida.

En un contexto en que el desplazamiento precede o se equipara con una decisión de migrar internacionalmente, surgen nuevos y apremiantes desafíos para los países y las instituciones. Un reciente diagnóstico sobre el desplazamiento forzado en Centroamérica (CIDEHUM, 2012) afirma que “las necesidades de protección internacional de las víctimas como refugiados no están siendo evaluadas bajo la óptica de los instrumentos internacionales aplicables” y que “no existe en la actualidad un mecanismo internacional que apoye a los Estados en la adopción de políticas y atención y protección para las víctimas del desplazamiento forzado generado por el crimen organizado”. Esta situación contribuye a que las personas no sean consideradas como víctimas, que sean repatriadas o deportadas a sus países de origen, lo que las expone nuevamente a sus persecutores y viola uno de los principios de las leyes internacionales de protección a los refugiados, el de no devolución, que establece que las personas no pueden ser obligadas al retorno si sus vidas están amenazadas.

Este diagnóstico identificaba para El Salvador los siguientes municipios como principales zonas de riesgo y expulsión de víctimas de crimen organizado: La Libertad, Ciudad Arce, Sacacoyo, Colón, Soyapango, Mejicanos, Panchimalco, Ayutuxtepeque, Ilopango, Jiquilisco, Santa María, Santiago de María, San Miguel, El Tránsito, Ciudad Barrios, Carolina, La Unión, Conchagua, Santa Rosa, San Alejo e Intipucá. Información proveniente de otras fuentes refiere, incluso, casos de migración masiva de niñas menores de 12 años en zonas puntuales de Colón, porque los pandilleros se “adueñan” de ellas a partir de esa edad.

Ante la ausencia de números y cifras que dimensionen esta problemática, o de mecanismos que brinden una respuesta efectiva a la población, solo quedan las historias de quienes dejan sus hogares o se separan de sus familias por miedo a una muerte violenta en manos de los pandillas o del crimen organizado; las historias de los miembros que se quedan y tienen que vivir día a día con serias amenazas a su patrimonio y a sus vidas, en un contexto de impotencia, desesperación y desesperanza donde no “tienen ayuda de nadie, ni de la autoridad” porque, si se van, están sentenciados a ser encontrados “hasta debajo de las piedras”; o casas, cantones o colonias enteras que quedan como recintos fantasmas, abandonados por sus residentes, para convertirse en *destroyers* (casas convertidas en una especie de “cuartel” de las pandillas), o bien, en espacios para la instalación de nuevas historias de temor.

Fuente: Elaboración propia

desarrollo profesional. La familia entra en juego como un espacio de decisión, pero no como la motivación para emigrar; no es una cuestión de supervivencia o de responsabilidad por la manutención de los que se quedan, sino de crecimiento personal, que no está exenta de un sentido de compromiso con el país. Estos jóvenes saben que el país necesita de sus conocimientos y competencias, pero no están dispuestos a dejar de emigrar por ello. Su desarrollo individual antecede cualquier conciencia cívica, aunque no descartan un eventual retorno: “Yo voy a regresar pero después... cuando alcance todas mis metas y sueños” (PNUD, 2012b).

Para el caso de los profesionales, la estrategia individual se proyecta hacia los hijos, a quienes desean ofrecerles una mejor calidad de vida y mayor seguridad: “Yo me fui para poder educar a mis hijos en un lugar civilizado, sin violencia. Yo no estaría tranquilo viéndolos crecer aquí” (PNUD, 2012b).

En suma, las cifras y los relatos presentados en este capítulo confirman que El Salvador es un país que se enfrenta día a día a su incapacidad para retener a su principal riqueza: su gente. La falta de oportunidades laborales y la inseguridad (asociada con la pérdida de libertades) se encuentran entre los principales motivos que dirigen la mirada de su población hacia el extranjero. La decisión de emigrar no tiene nada de romántica: constituye una estrategia, de naturaleza familiar o individual, que se vive con tensiones e incertidumbre, ya sea por los riesgos objetivos del camino, las rupturas o separaciones familiares, los compromisos pendientes con el país de origen, entre otros. Para muchos, independientemente de su origen social, la decisión de emigrar no es una opción libre; la sociedad necesita generar condiciones para retener a su gente; es decir, ampliar las oportunidades para que las personas puedan desarrollarse plenamente en su país.

Pandillas: el resultado extremo de una sociedad sin oportunidades

Este capítulo aborda el problema de las pandillas como un resultado extremo de la incapacidad de la sociedad salvadoreña de proveer oportunidades reales para su gente, en este caso particular, para los jóvenes. Se centra en los factores que motivan a la juventud a afiliarse a las pandillas y en las condiciones del entorno que inducen opciones de vida en la criminalidad; no se trata aquí sobre los orígenes históricos, la estructura, la dinámica de funcionamiento o los patrones delictivos de las pandillas.

El tipo de análisis realizado obliga a ver más allá del estado actual del fenómeno y sus consecuencias sobre los elevados niveles de violencia que azotan al país. Supone, en cambio, plantearse el problema como una cadena de sucesos que, al interactuar de manera recíproca y acumulativa en un entorno de carencias y a lo largo de fases críticas del ciclo de vida (Thorberry, Krohn, Lizontte y Tobin, 2003), pueden explicar la afiliación colectiva de jóvenes a un fenómeno tan voraz como las pandillas. Esta mirada exige, además, identificar momentos en los cuales elementos de la sociedad (personas e instituciones) fallaron en dar opciones más constructivas de vida a los jóvenes.

El fenómeno de pandillas pone en evidencia importantes privaciones en las libertades humanas, empezando por la vida y la seguridad de las personas. La violencia generada por ellas no solo ocasiona muerte prematura de muchos jóvenes, ya sea como víctimas o victimarios, sino que también afecta el sentir de las comunidades y restringe, debido a las amenazas objetivas y al temor, la conducta de los individuos. Las cifras lo confirman: el crimen y la violencia han sido señalados en los últimos años como los principales problemas del país (IUDOP, 2010, 2011, 2012); estos problemas son asociados por el 67 % de los salvadoreños con el accionar de las pandillas locales (Cid Gallup, 2013).

Sin embargo, la historia de privaciones en esas libertades antecede a la afiliación a una pandilla y es expresión de diversas formas de violencia. Como lo confirman los resultados de la investigación cualitativa realizada para este Informe, las pandillas se asientan en un contexto caracterizado por la convergencia de frágiles estructuras familiares, escaso control parental, insuficiente presencia de instituciones de protección social, débil interacción entre agentes socializadores primarios (como la familia y la escuela).

la), grandes desventajas económicas y sociales, y la existencia de economías sumergidas o ilegales que surgen, en parte, como respuesta a una estructura socioeconómica incapaz de cubrir formalmente las necesidades básicas de la población. Estos, entre otros factores y carencias, son los que llevan a que un joven decida participar en una pandilla.

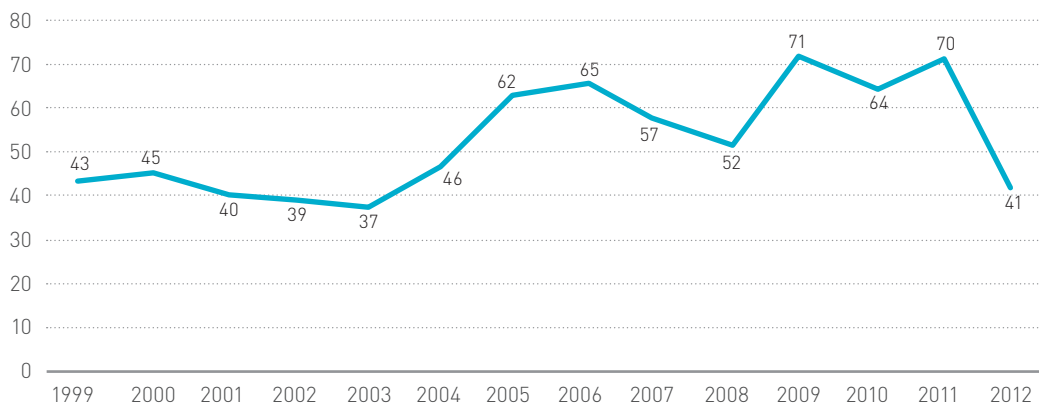
Las pandillas nacen y se reproducen en una lógica multidimensional que no es, en lo absoluto, estática. Su dinamismo complejiza el problema en tanto se convierte no solo en resultado de las fallas de la sociedad, sino también en causa de transformaciones en otros ámbitos o espacios, como la familia, la escuela, los mercados laborales y las comunidades. Dicho de otro modo, la presencia de pandillas en los territorios amenaza tanto el presente como el futuro de la sociedad, ya que mina la efectividad de instituciones cuyo rol central es desarrollar y potenciar las capacidades de las personas. En consecuencia, los esfuerzos por revertir la tendencia de crecimiento de la afiliación deben ser multidimensionales e incluir, además de al Estado, a un espectro más amplio de actores sociales, y principalmente a los más afectados, como son

las comunidades, las familias y las escuelas. A continuación se presenta la evidencia de estos hallazgos.

LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA DE PANDILLAS

Los altos niveles de violencia y el elevado nivel de muertes entre los jóvenes revelan la gravedad del problema de pandillas. Antes de la tregua entre pandillas, iniciada en marzo de 2012, El Salvador se ubicaba entre los países con mayor tasa de homicidios, con un valor promedio de 63 por cada 100,000 habitantes entre los años 2007 y 2011. Esta tasa alcanzó un valor de 70 por cada 100,000 habitantes en el 2011, ubicando al país como el segundo más violento del mundo (Small Arms Survey, 2011; UNODC, 2011). Como muestra el gráfico 8.1, la tendencia entre 1999 y 2011 fue hacia el alza, con algunas excepciones, como son los años 2003 y 2008. A partir de la tregua se produjo un cambio importante: la tasa de homicidios pasó de 70 a 41 por cada 100,000 habitantes entre 2011 y 2012, según datos de la PNC*.

GRÁFICO 8.1 Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (1999-2012)



Nota: Tasas calculadas según datos del Censo 2007 (MINEC y DIGESTYC, 2008).

Fuente: PNC* (varios años)

La tasa de homicidios en El Salvador muestra un patrón diferenciado por edad y sexo. En los últimos 10 años, las tasas de homicidios de jóvenes entre los 18 y 30 años duplican el valor de la tasa nacional; y la tasa de homicidios de hombres ha sido de casi 9 veces más alta que la de mujeres. Esto prueba que la violencia victimiza principalmente a hombres jóvenes, cuyo perfil es afín al de los involucrados en las pandillas. Los registros oficiales, sin embargo, atribuyen únicamente el 11 % de los homicidios a las pandillas; en el 89 % restante, la información sobre el victimario se asienta como desconocida (PNC, 2003-2011*).

Las estimaciones sobre la cantidad de miembros afiliados a pandillas varían según la fuente y los años. Las más bajas calculan aproximadamente 10,500 pandilleros (USAID, 2006), mientras que las más altas estiman unos 80,000 miembros (PNC, 2012*), de los cuales 63.3 % se encuentra en libertad y el resto en centros penales.

El perfil de los afiliados a pandillas ha variado poco desde la década de los noventa. En su mayoría siguen siendo hombres jóvenes, aunque la edad promedio de afiliación ha disminuido. En 1996 se estimaba el ingreso a la pandilla entre los 17 y 24 años de edad, mientras que para 2006 se había reducido a los 15 años aproximadamente (Aguilar y Carranza, 2008). La reducción en la edad de ingreso es confirmada por otros estudios, que la ubican en un promedio de 16 años para la Mara Salvatrucha (MS 13) y 15 años para el Barrio o Calle 18 (18th Street) (Demoscopia, 2007).

La presencia territorial de las pandillas ha crecido cuantitativa y cualitativamente con los años. Nuevos aportes académicos llaman a considerar el aspecto territorial más allá del espacio geográfico, incorporando al análisis conceptos como dominio territorial, el cual abarca: la complicidad social, la sustitución del Estado, el poder intimidatorio, la interconexión global y el refuerzo a la cultura delictiva (Villalobos, 2011). Estos aspectos consolidan el control de los territorios por parte de gru-

pos delictivos (Castillo y Salazar, 2006), en detrimento de las libertades de la población no afiliada a los mismos.

Los datos sobre la presencia de pandillas dan luces sobre sus niveles de asignación, control y expansión. Para el 2002, se estimaba un total de 309 subgrupos pandilleriles en las diferentes zonas geográficas del país (Cruz, 2006); actualmente, y según datos de la corporación policial (PNC, 2012*), se identifican un total de 446 subgrupos o células, de los cuales 279 corresponden a la MS 13 y 167 al Barrio 18. Estos subgrupos se distribuyen en todos los departamentos del país, pero tienen mayor presencia —de subgrupos y de miembros— en los departamentos de San Salvador y La Libertad. La concentración más grande de pandilleros se da en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), con un 45.6 % del total de los pandilleros en libertad; le siguen las regiones central, occidental y paracentral, con 16.5 %, 16.3 % y 13.7 %, respectivamente y, por último, la región oriental con un 7.9 % (PNC, 2012*).

AFILIACIÓN: ¿QUIÉN ESTÁ EN RIESGO DE ENTRAR A UNA PANDILLA?

Desde el paradigma de desarrollo humano, las personas deben desarrollar y utilizar al máximo sus capacidades a lo largo del ciclo de vida. La juventud, por su parte, constituye una etapa del ciclo de vida que resulta crucial para la formación de esas capacidades que serán desplegadas en la vida adulta y que le permitirán a un individuo vivir una vida que considere valiosa. La pertenencia a una pandilla es una decisión contraria a ese propósito.

La afiliación a una pandilla puede ser vista como la suma de ciertas fallas en las principales instituciones (familia, escuela, comunidad) relacionadas con la vida de los jóvenes que terminan truncando —por acumulación de privaciones—

FIGURA 8.1 | Factores de riesgo en jóvenes

Factores de riesgo en jóvenes pandilleros	Factores de riesgo en jóvenes no afiliados	Factores de riesgo amplificados
<p>Familia: vínculos débiles</p> <p>Escuela: conductas conflictivas</p> <p>Individuo mismo: creencias antisociales</p> <p>Amigos: amistades antisociales</p>	<p>Familia: lazos afectivos con adultos prosociales</p> <p>Escuela: valorización como una acción positiva para el futuro</p> <p>Individuo mismo: proyecto de vida / actitud más positiva sobre eventos negativos</p> <p>Amigos: amistades similares a ellos</p>	<p>Familia: niños y niñas que nacen de uno o ambos padres miembros de pandilla</p>
<p>Comunidades: Las pandillas tienen presencia en comunidades caracterizadas por un contexto social desventajoso</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en estudios de caso

sus posibilidades de desarrollo. Esta situación es confirmada por los estudios de caso realizados, a partir de los cuales puede establecerse que la afiliación a una pandilla es precedida tanto por características de temperamento de los jóvenes como por múltiples carencias en su familia, en su educación, en los procesos socializadores que viven, el ambiente en el que nacen y crecen, y en otros acontecimientos vitales. Aunque en El Salvador muchos jóvenes experimentan diversos tipos de privaciones, una constante entre los pandilleros es que estas son continuas, persistentes y duraderas.

La figura 8.1 resume los factores de riesgo y de protección identificados para los diversos estudios de caso analizados. Como se puede observar, los jóvenes expuestos a pandillas nacen y crecen en un contexto comunitario caracterizado por desventajas sociales, siendo su condición de origen el primer factor de riesgo.

En adición, los jóvenes afiliados a pandillas enfrentan diversos factores de riesgo en su entorno

familiar. Suelen tener vínculos con hogares conflictivos, ya sea por la existencia de alcoholismo en alguno de los progenitores o por la vivencia de maltrato familiar; o bien, tienen vínculos con hogares no plenamente integrados, debido a la ausencia de uno o ambos padres, lo que se traduce en lazos familiares débiles y escaso control parental.

En la mayoría de los casos estudiados para este Informe, los jóvenes pandilleros proceden de una estructura familiar monoparental. La madre es quien, por lo general, asume de facto la jefatura de un hogar de bajos ingresos y en situación de exclusión social, se ve obligada a trabajar para mantener a su familia, aunque ello supone pasar tiempos prolongados fuera de su hogar, sin alternativas adecuadas para el cuidado de niños y adolescentes. En palabras de la madre de un pandillero asesinado en 2007:

En ese tiempo [cuando mi hijo ingresó a la pandilla], yo estaba pasando una etapa bien tremenda. Me separé del padre después de

12 años de violencia intrafamiliar. Imagínese quedarme con ellos sola, con muchos gastos en la casa. Ya todo dependía de mí, entonces tuvieron que quedarse solos porque no me quedaba otra alternativa. Yo me tuve que ir obligada [a trabajar]; ya yo los dejaba con mi nuera para que ella les hiciera la comida. Entonces eso también fue algo que le ayudó a él, para que anduviera libre y que nadie le dijera nada. A pesar de mis límites, problemas serios que me vinieron a la vida, yo salía [adelante]; mi hermana me ayudaba y yo trabajaba, pero ya mi hijo estaba perdido (PNUD, 2012b).

El ámbito familiar de los jóvenes que ingresan a pandillas también está marcado por un continuo de experiencias negativas a temprana edad, con impacto en la esfera más íntima del desarrollo emocional: la poca o nula comunicación entre los miembros del hogar, la carencia de expresiones afectivas, una escasa supervisión y disciplina incoherente. Los resultados de los estudios de caso no arrojan diferencias entre hombres y mujeres afiliados a pandillas en lo que se refiere a este tipo de factores de riesgo.

Además, aparecen con frecuencia entre los pandilleros otros factores de riesgo personal, como las conductas conflictivas en el ambiente escolar, la relación débil con la autoridad, el consumo de sustancias ilegales a temprana edad, la actitud de rebeldía, las creencias y amistades antisociales. En este punto, destaca la legitimación de conductas antisociales a temprana edad como diferenciador entre jóvenes afiliados a pandillas. En un marco familiar frágil con una débil interacción con figuras de autoridad, capaces de proveer reglas de comportamiento adecuadas para la convivencia —en la familia, en el barrio, en la escuela, en la sociedad— la afiliación a la pandilla facilita el salto a conductas delictivas. Esto amplía la gama de conductas negativas al instalar el uso de la violencia como rasgo de identidad.

Algunos de estos factores de riesgo también han estado presentes entre jóvenes no afiliados a las pandillas. Sin embargo, se descubren importantes factores de protección, tales como: lazos afectivos más significativos con adultos prosociales, una mejor actitud personal ante eventos negativos, un proyecto de vida, entre otros. Lo anterior funciona como amortiguador ante las circunstancias adversas observadas.

Para algunos menores, existen factores de riesgo adicionales para la afiliación pandillera. Se trata del caso de niños y niñas que nacen de uno o ambos padres pandilleros. Esta situación representa un reto para el Estado y otras instancias, dado que la presencia de factores de protección se minimiza ante los evidentes factores de riesgo.

Por su parte, los jóvenes expresan de manera directa diversos motivos de afiliación a las pandillas: la venganza por la muerte de un familiar o amigo, la obtención de bienes, la posibilidad de disponer de un territorio propio, así como el deseo de ser vistos con respeto y autoridad. Esta última motivación, mencionada con mucha frecuencia, reviste importancia psicológica: los pandilleros buscan un cambio en la manera en que son vistos socialmente; buscan pasar de ser “nadie” a ser “líderes” y tener poder.

Esto se ha posibilitado porque la infraestructura moral —cuya base principal está conformada por la familia, la escuela y la comunidad— ha legitimado por temor, impotencia, frustración o conveniencia la figura del pandillero y su conducta antisocial.

La presencia de pandillas profundiza los factores de riesgo para los jóvenes que viven y coexisten en las mismas comunidades. Muchos de ellos consideran a las pandillas como un referente de “éxito”. El pandillero encarna la idea de que vale la pena buscar el prestigio social a pesar de los peligros: la ilegalidad, “la muerte, el hospital o la cárcel”. Particularmente vulnerables a este discurso son los jóvenes con aspiraciones que van allá de sus propias po-

RECUADRO 8.1 | El peso de la historia familiar

Tengo veintiún años de edad y estoy procesado por el delito de homicidio.

Nací en el municipio de Cuscatancingo. Cuando estaba pequeño vivía con mis dos abuelos y mi mamá. Ella trabaja en la maquila, la veía hasta en la noche, mi abuela vendía en el mercado y mi abuelo trabaja en un taller de mecánica. A mi papá solo lo vi una vez.

Cuando yo tenía 10 años de edad, mi mamá se acompañó con mi padrastro y él se la llevó a vivir a otro municipio. Cuando mi mamá se fue, quien me cuidaba era mi abuela. Ella pasaba vendiendo por las mañanas y me pasaba trayendo a la escuela. El resto de la tarde lo pasaba en la calle. Casi no visitaba a mi mamá, porque una vez, como a los 12 años, como yo ya me vestía así flojo y con tenis, me detuvieron unos bichos, así que dejé de ir. Ella vive en una zona de la otra pandilla.

Llegué hasta sexto grado, pero comencé a tener problemas desde cuarto. Me suspendieron varias veces de la escuela. Una vez llamaron a mi mamá porque le metí un lápiz en el hombro a un niño porque me estaba molestando.

El ambiente familiar con mi abuela era tranquilo; con mi mamá era distante. Mi relación ha sido con mi abuela: ella me daba hora para llegar, pero como era mi abuelita todo me permitía. En la calle estaba con otros dos bichos que ahora son pandilleros también. En ese tiempo le tirábamos piedras a un loco [joven] que llegaba allí. Yo ingresé a la pandilla 18 a los 13 años de edad, llevo nueve años dentro. Conocí a los pandilleros por mi primo. Cuando él salió de prisión en el 2007 comencé a juntarme con ellos.

Tengo dos hijos de diferentes compañeras de vida. Ambos viven con las mamás. Mi primer hijo nació cuando yo tenía 17 años. Uno de ellos está en el ISNA porque la mamá de mi hijo está allí.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista a joven pandillero (PNUD, 2012b)

sibilidades: diversión, fiestas, sexo, alcohol y otras que pueden conseguir con la pandilla, a las cuales consideran válido acceder por medio del delito.

PANDILLAS Y SOCIEDAD

La afiliación a la pandilla es un punto sin retorno y tiene un carácter permanente: una vez dentro no hay forma de salir. Esta pertenencia tiene repercusiones en el desarrollo y despliegue de las capacidades de sus miembros: dejan la escuela, se acompañan a temprana edad y se involucran en

actividades ilícitas y peligrosas que amenazan sus vidas y las de muchos más.

Los efectos de su accionar, sin embargo, trascienden el carácter individual y afectan el plano social: trastocan los fundamentos de la sociedad, llegan a su núcleo y amenazan aquellos ámbitos que deberían funcionar como factores de protección, tales como la familia, la escuela y las comunidades.

Esta sección presenta evidencia cualitativa de los procesos sociales asociados con el fenómeno, de las formas en que las pandillas están transformando estos fundamentos y creando o reproduciendo nuevos y más peligrosos círculos perversos

de liderazgos negativos, exclusión y violencia. Esta situación obliga a repensar con carácter de urgencia sobre la seguridad del país, desde ópticas que releven la complejidad humana y sociológica del fenómeno, y que superen los enfoques represivos y de control. La nación no puede seguir adaptándose al problema de la inseguridad y las pandillas. Acostumbrarse a vivir así equivale a la aceptación de caminar en un callejón que cierra sus opciones para lograr el desarrollo humano.

La alteración de la familia

La familia es considerada como el ámbito más íntimo para el desarrollo de las capacidades de las personas, por ser no solo el primer espacio de construcción moral, sino también una fuente primaria de capital social y cultural, entre otros (PNUD, 2004). Pero, ¿qué sucede cuando este ámbito es alterado por sus integrantes en razón de una afiliación externa con estructuras delictivas, o cuando la legitimación del delito se gesta en el seno mismo de las familias?

Las pandillas están transformando las dinámicas de las familias salvadoreñas. En esta sección, se abordan dos tipos de escenarios elaborados a partir de los estudios de caso: la respuesta adaptativa de las familias ante la presencia de un hijo pandillero, y el surgimiento de una nueva generación de madres y padres pandilleros. Estos escenarios no son exhaustivos, pero sí indicativos de las tensiones y transformaciones a que está sometida la familia.

Resignación o complicidad: la respuesta familiar ante un miembro pandillero

Para las familias que tienen hijos o hijas en una pandilla, la afiliación a la misma es percibida como un punto de tensión. El sentimiento dominante suele ser de impotencia ante la rápida autonomía

de su hijo o hija; en algunas ocasiones, sin embargo, se asume una posición de complicidad.

En un primer caso, una fusión de culpa y resignación invade a las madres de los pandilleros, muchas de las cuales terminan por tolerar el nuevo estatus de sus hijos por razones afectivas. En ellas también se observa impotencia, caracterizada por la sensación de que esa conducta no se puede cambiar. Las madres entrevistadas expresan estar conscientes de la complejidad del problema y, a la vez, se sienten solas ante la falta de políticas públicas, y de programas o iniciativas que les ayuden a lidiar con su situación. Frente a la necesidad de atender a otros hijos, dan por perdido al que se afilió a la pandilla, y desisten, mientras buscan consuelo en la religión: “No podemos hacer nada, solo pedirle a Dios que los proteja; ya no podemos hacer más nada”, expresó una madre de familia con tres hijos afiliados a una pandilla y otro asesinado en 2008.

En otros casos, algunos jóvenes son rechazados o expulsados de sus hogares, o ellos mismos se autoexilian del hogar como un mecanismo para exigir autoridad y respeto. Este tipo de situaciones refuerza aún más los vínculos con la pandilla y acelera el sometimiento a las “reglas de la calle”. En consecuencia, los lazos afectivos familiares se debilitan, el tiempo fuera del hogar es absorbido por la pandilla, y la estadía en la casa disminuye paulatinamente hasta que algunos se separan del todo de sus familias y de sus hogares.

Finalmente, un grupo menor de familias acepta, por conveniencia económica, la incorporación de sus hijos a las pandillas. En estos casos, el pandillero asume varios gastos del hogar y cuando no está presente (porque fallece o se encuentra encarcelado), algunos miembros de su familia se integran a las actividades del grupo pandilleril. Es así como se percibe un beneficio económico, no necesariamente de forma directa a través del hijo, sino más bien mediante la pandilla. Esto último aumenta el control y presencia de la pandilla en las comunidades al ampliarse sus redes de apoyo social, asegurando

la continuidad de la actividad delictiva, pese a las capturas y los controles policiales.

En algunos casos, la complicidad de la familia con la pandilla se da cuando adultos mayores —abuelas en su mayoría— asumen el cuidado de nietos, hijos de pandilleros. Con esta nueva carga económica se vuelve aceptable el ingreso de dinero ilícito.

Una nueva generación de familias pandilleriles

A diferencia de otros países, donde la afiliación a la pandilla es temporal, en El Salvador el ingreso es permanente. En consecuencia, cualquier proceso de emancipación posterior o de cambios en las condiciones personales o familiares es acompañado por la pandilla, y no implica impedimentos para continuar perteneciendo a ella. Así, los jóvenes que se convierten en padres y madres deben distribuir su tiempo entre la pandilla y sus nuevos roles.

La capacidad protectora, social, cultural y afectiva de la familia se ve afectada severamente si cualquiera o ambos padres son pandilleros. Estas familias pandilleriles agravan el debilitamiento del núcleo familiar, presentando una mayor diversificación de problemas, que van desde la pérdida de modelos positivos hasta el aprendizaje de patrones de violencia y de cultura pandilleril en edades cada vez más tempranas. Las palabras de una joven madre pandillera confirman este punto:

Un día comencé a cortarles las uñas a mis hijos y uno de ellos me dijo que no le cortara estas dos [índice y meñique]. Le pregunté por qué y me dijo: “No, mamá, yo quiero que me crezcan estas dos, porque quiero tenerla largas; no vayás a pensar que es por la pandilla” (PNUD, 2012b).

La situación familiar de niños y niñas en estas circunstancias es preocupante para las perspectivas

de desarrollo de la sociedad salvadoreña. Nacer y crecer en la cotidianidad de la criminalidad los hace testigos, a muy temprana edad, de actos violentos. Algunos son incorporados en actividades de la pandilla, lo que acentúa los factores de riesgo para una nueva generación y amenaza sus posibilidades de construir una vida diferente a la de sus padres.

La escuela en riesgo

La escuela es por excelencia el espacio para la potenciación de las capacidades innatas y para su conversión en capacidades internas. Constituye también una esfera de socialización y una fuente para la modelación y aprendizaje de conductas prosociales. En El Salvador, la presencia de las pandillas amenaza el rol de la escuela —particularmente el de la escuela pública— para promover el desarrollo humano de las nuevas generaciones. Esto se evidencia en dos situaciones: el deterioro de la autoridad de la figura docente en el aula y el detrimento de la escuela como factor de conversión.

El deterioro de la autoridad de la figura docente

El rol del maestro, en los últimos años, ha sufrido un debilitamiento paulatino y su autoridad se ha visto erosionada por la presencia de alumnos pandilleros en el aula. Esto le resta efectividad al potencial transformador de la escuela, al mermar la capacidad del docente de transmitir valores y conocimientos.

Los profesores y las profesoras luchan por mantener la disciplina en el espacio educativo, a pesar de la ausencia de leyes y normas sociales en que se desarrollan las clases, debido a la rebeldía de los pandilleros. Los actos más violentos ocurren fuera del aula, pero las conductas que rozan lo delictivo tienen lugar, día a día, dentro de las paredes escolares: molestar a otros alumnos, pelear a golpes y fumar marihuana.



El rol del maestro, en los últimos años, ha sufrido un debilitamiento paulatino y su autoridad se ha visto erosionada por la presencia de alumnos pandilleros en el aula

En este entorno, quienes ejercen la docencia se sienten desprotegidos, pero también despojados de credibilidad y autoridad; lo peor es que también están desprovistos de herramientas para enfrentar el fenómeno pandilleril en el aula. Al tiempo que resienten esta situación, están conscientes de sus limitaciones ante los demás alumnos. Como expresó un profesor entrevistado para este Informe:

La mayor dificultad de trabajar con jóvenes pandilleros es que estoy rodeado de jóvenes sanos. ¡Qué galán que todos fueran pandilleros! Yo agarro una actitud de ser empático, de hacerme amigo de ellos, buscar una manera de atenderlos. Pero hay jóvenes sanos, y en eso hay una pequeña línea donde el profesor tiene que velar por el otro (PNUD, 2012b).

Los docentes también miran con frustración a los alumnos que, sin estar afiliados a las pandillas, experimentan las tensiones en el aula. En palabras de un joven no afiliado a las pandillas:

La relación entre el profesor y ellos [los pandilleros] por lo general es mala. El profesor busca aconsejarlos y ellos entran en una actitud negativa donde todo lo que le dicen es para hacerlo sentir mal. Ellos se sienten así, quizás, no sé, es por el mismo maltrato que reciben en sus hogares, por el mismo rechazo que ellos sienten, que piensan que cuando los están aconsejando es para regañarlos y hacerlos sentir mal y toman esa actitud de rebeldía. Algunas veces el método del profesor no es el correcto porque los insultan (PNUD, 2012b).

En muchos casos, la indiferencia se torna en regla general para sobrevivir un ambiente con estas características; es la manera de “aprender a vivir” y “convivir” con las pandillas y sus amenazas. El docente se resigna, se limita a dar la clase y desatiende las necesidades de otros alumnos. Esta situación agrava el problema por dos razones. En primer lugar, los alumnos pierden gradualmente la confianza en los docentes porque los perciben incapaces de resolver el problema. En segundo lugar, la indiferencia hace pensar que la solución no le compete a nadie o les compete a “otros”. La indefensión que viven los alumnos acosados por los pandilleros es producto de esa sensación de que nadie está dispuesto a enfrentarlos. En palabras de un alumno no afiliado a pandillas:

Mis papás siempre me decían “poné queja, poné queja”, pero cuando les decía “¡ah, es que este es un familiar de un marero!”, entonces, prácticamente se volvía imposible hacer algo, ya no había forma de evitar las cosas (PNUD, 2012b).

En escuelas con presencia pandilleril, ser miembro de una pandilla es garantía de formas negativas de estatus, y de impunidad. Según el alumnado y el cuerpo docente, las reglas escolares se manejan discrecionalmente dependiendo de quién sea el estudiante. Para los no afiliados a pandillas, las opciones son pocas: ser bueno no compensa, pero ser transgresor proyecta beneficios porque se pasan las materias o se gana, a punta de amenazas, cierta forma de respeto. Un joven afiliado a las pandillas revive el diálogo con uno de sus maestros de la siguiente forma:

Yo le decía, “¡mirá wuacha (señal con las manos de MS), yo soy de la mara, hijueputa!; si no me pasás de grado te voy a venir a matar con todos mis amigos”. “No, no, está bien aquí te hago que vos pasaste con 10, el mejor alumno te voy a poner” (PNUD, 2012b).

La pérdida de autoridad docente facilita el surgimiento de líderes negativos en el aula: los pandilleros. El líder positivo, en este caso el maestro, pierde fuerza y valor. Los profesores no logran enfrentar la figura de autoridad pandilleril, que choca con la jerarquía institucional que aquel representa, pero que responde a su propia estructura externa. Sin desearlo de manera consciente, los maestros refuerzan el liderazgo por medio del temor y la estigmatización de los jóvenes, como pandilleros potenciales o reales. Estos, a su vez, degradan la posición del docente y contribuyen a que sea visto como un “don nadie”. En ocasiones, el líder negativo se convierte en un referente moral para los demás alumnos en detrimento de la autoridad escolar al ejercer un control superior en el aula. En palabras de un maestro:

Si el alumnado está molestando, ellos [los pandilleros] los ponen quietos. Dependiendo del maestro, si usted les cae mal, le hacen la vida imposible, pero si la metodología que usted utiliza y la forma que usted los trata [les gusta], pues son tranquilos (PNUD, 2012b).

La mutación de la escuela: de espacio de protección a uno de riesgo

La presencia y permanencia de las pandillas en las escuelas y el deterioro de la autoridad de la figura docente representa —sino el peor— un escenario altamente desfavorable para lograr un verdadero desarrollo humano. Se convierte en un desafío el educar en un entorno donde la inseguridad es

la norma, y donde la violencia modifica y afecta no solo los diferentes tipos de relaciones —entre iguales, con docentes, entre amigos y con desconocidos—, sino también las conductas y los incentivos. La función de la escuela pública se muta, se altera y en vez de constituirse en un espacio de protección, se convierte en uno de riesgo, del cual algunos deciden alejarse, a veces de manera temporal y otras, de forma definitiva:

He desertado dos veces. La primera vez fue por cuestión de división de sectores por las pandillas. Yo vivo en un barrio conflictivo, entonces, iba a un sector de la otra pandilla, entonces se daba que tenía problemas con ambos muchachos. Llegué al punto que me regresaba a la casa o tenían que irme a traer mis papás o me llegaba a traer un familiar. Entonces tuve que dejar un año. Y el año antepasado que ya fue por motivos económicos que ya no pude seguir (PNUD, 2012b).

La violencia escolar no es un problema que le compete únicamente al sistema educativo; es decir, no puede ser abordada de forma aislada con medidas pedagógicas. Es un fenómeno que ha permeado las escuelas desde afuera: desde un entorno violento, una comunidad con calles inseguras y altas dosis de impunidad. Su solución pasa por reconocer estos factores y actuar de manera conjunta —entre padres de familia, educadores y autoridades— en su prevención y erradicación.

Transformar el clima escolar y potenciar la escuela como un factor protector para los niños y adolescentes es una labor que no se puede seguir postergando, en especial en aquellas zonas de mayores niveles de inseguridad. Si se pierde el potencial transformador de la escuela a manos de la violencia, ¿qué posibilidades de salir de su condición tendrán los más pobres?, ¿dónde se educarán los ciudadanos del futuro?

RECUADRO 8.2 | La perpetuación de roles machistas en las pandillas

Las pandillas son reflejo de los patrones culturales de la sociedad salvadoreña, y no están exentas de reproducir y exacerbar sus rasgos más negativos y característicos. El machismo, por ejemplo, está profundamente enquistado en sus estructuras y dinámicas, lo que explica no solo el rol diferenciado de las mujeres, sino también el grado de barbarie con que se saldan cuentas entre grupos pandilleros y al interior de los mismos cuando los problemas se atribuyen a las mujeres.

La participación femenina en las pandillas y en sus actividades ha sido irregular y cambiante. Los pandilleros entrevistados confirman que en el pasado fue mayor, pero que más recientemente los dos principales grupos han decidido no afiliar más mujeres, en parte por el aumento de asesinatos de pandilleras por celos y conflictos de pareja. En palabras de un pandillero:

Tomamos esa decisión porque hay muchos de nosotros que tenemos una obsesión con la mujer, verdad, y tal vez decimos si se va, me voy a ver mal... porque se va con otro, veá. Entonces tomamos la decisión que el chavo que no quiere estar con alguien que la deje ir, pero que no le vaya inventar cosas a ella. Eso hace como un año y medio, dos años lo hicimos, porque muchas mujeres estaban resultando muertas y de la nada (PNUD, 2012b).

Actualmente, son pocos los grupos pandilleros que aceptan “brincar” (afiliar) mujeres.

El sentimiento general entre los miembros de pandillas es que las mujeres son débiles, lo que coloca al hombre en una posición superior y mitifica la creencia de que el macho verdadero no llora, no le teme a nada, no se queja, aguanta golpes y es agresivo. Ellas, por el contrario, tienen expresiones sentimentales consideradas signos de fragilidad, aunque muchas veces se trate de estrategias para sobrevivir.

Los estudios de caso confirman la existencia, en menor grado, de expresiones de subgrupos pandilleros exclusivamente femeninos, donde las actividades de la agrupación son realizadas por mujeres, pero que operan bajo la “protección” y visto bueno de estructuras mayores lideradas por hombres. Una integrante de este tipo de clicas comenta:

Llevar una clica solo de mujeres cuesta. [Los hombres], usted sabe, son machistas y pueden andar haciendo lo que quieran, en cambio nosotros tenemos que cuidarnos, porque si no nos damos a respetar, no nos respetan. Entonces tenemos que explicarles a las que van empezando primero que nos demos a respetar como mujeres que somos, porque no podemos andar con un homie, con otro y con otro, porque una mujer se mira mal que ande con uno y con otro, no solo por ser de la mara, tal vez la gente nos tilda de que nosotras así ingresamos a la pandilla y todo, y esa es una gran mentira. Hay que tener el respaldo de ellos [para crear una clica solo de mujeres] (PNUD, 2012b).

Las pandilleras no son reconocidas como iguales por los hombres dentro de la estructura, pese a que se les exige el cumplimiento de las mismas reglas, son castigadas con la misma severidad, realizan tareas de la agrupación, tienen cierto grado de participación en hechos violentos, y están en riesgo constante de terminar en la cárcel, heridas o asesinadas. Pertenecer a una pandilla y ser mujer implica mantener una posición de subordinación y alto riesgo; supone luchar por una posición mejor y no lograrla; significa enfrentar riesgos de “macho”, pero también asumir otros roles conferidos tradicionalmente a las mujeres, como atender a los hijos, a la pareja y el hogar.

Fuente: Elaboración propia con base en investigación cualitativa sobre pandillas (PNUD, 2012b)

Las distorsiones generadas en el mercado laboral

Las pandillas poseen una estructura que asigna y distribuye internamente actividades y funciones, muchas de las cuales generan ingresos directos de forma ilícita, a través de robos, extorsiones y tráfico de drogas. Cuando se considera que la falta de oportunidades constituye una de las motivaciones para afiliarse a una pandilla, pareciera ser que la generación de puestos de trabajo es la alternativa para la desafiliación y desestructuración de la misma. Pero la relación en la práctica no es tan simple, aunque en ocasiones un “trabajo digno para sacar adelante” a las familias se exprese como un deseo o condición para abandonar la pandilla y dejar de delinquir. No es simple, precisamente, porque el accionar de las pandillas genera dos tipos de distorsiones: el hábito de obtener dinero “fácilmente” en un contexto de afiliación permanente a la estructura pandilleril y la desconfianza por parte de los sectores que demandan fuerza laboral (empresas y otras organizaciones).

Dinero fácil

La estructura pandilleril se impone no solo desde las familias y las comunidades, sino como familia alternativa y como medio de vida; es decir, como una estructura que posibilita el acceso a recursos y a dinero fácil por medio de fuentes ilícitas. La afiliación permanente a una pandilla no se disuelve necesariamente al obtener un trabajo. Los comunicados emitidos y expresiones de los pandilleros reiteran esta pertenencia permanente: “a uno le explican que ya estando dentro de la pandilla ya no hay vuelta atrás”. En este sentido, la reinserción individual (con todos los procesos psicosociales que ella implique) no puede concebirse sin un quiebre o reconversión de la estructura, sin una revalorización colectiva de las actividades legales o sin una desvaloriza-

ción, también colectiva, del delito como opción justificada para generar ingresos, saldar deudas u obtener venganza.

Ante la discusión hipotética de escenarios favorables y desfavorables de trabajo digno, un pandillero responde:

En realidad, la pandilla no desaparecería; pero pienso que entraríamos en una disciplina, estos años atrás ha habido una gran indisciplina, por el trato mismo del sistema. A veces uno no quiere hacer algo pero lo obligan, por ejemplo [tratar mal a otras personas]. Si un agente viene y me agrede, entonces hace que entre odio en mi vida y entonces tal vez no lo paga él, pero pagan las consecuencias otras personas al momento que me ha soltado. [Si no alcanza el trabajo para todos] siempre va a haber delito. Ahora el bachillerato no funciona para un trabajo en el que se gane lo suficiente. Entonces eso lleva a buscar la delincuencia, porque en la casa no hay pan, hay que buscarlo de una forma a otra. Entonces lo impulsan a uno a buscar el delito (PNUD, 2012b).

Muchos pandilleros se dedican simultáneamente a actividades lícitas e ilícitas. Ambas se consideraban antes mutuamente excluyentes, sin embargo estudios recientes sugieren que los “jóvenes en situación de exclusión social desarrollan estrategias de supervivencia que implican la participación en la economía legal, pero también, de forma paralela, en la economía sumergida, así como en formas delictivas ocasionales de adquisición de ingresos” (Fagan y Freeman, 1999, citado en Demoscopia, 2007). Así, el trabajo es una manera de generar ingresos, aunque no necesariamente se constituye en la principal fuente de los mismos. En otras palabras, obtener un trabajo no es garantía para el cese de actividades delictivas, en especial, si no cumple con las expectativas de remuneración.

Desconfianza empresarial

En la otra cara de la moneda, se encuentra la respuesta de las empresas al fenómeno delincriminal y pandilleril. Entrevistas a profundidad con representantes empresariales confirman la adopción de nuevas prácticas para adaptarse, continuar el negocio y subsistir, pero también para garantizar su seguridad. En algunos casos, el pago de “renta” se asume a priori como un costo financiero si se desea ofrecer bienes y servicios, y evadir amenazas contra el personal en territorios o comunidades controlados por las pandillas. En otros casos, se anticipa una alta rotación para cierto tipo de puestos que requieren contacto con comunidades peligrosas, debido al desgaste emocional. “Es difícil encontrar gente que aguante este tipo de presión” (PNUD, 2012b), afirma un gerente de recursos humanos de una empresa comercial.

En muchos casos, por motivos de seguridad y precaución, las puertas de las empresas se cierran a emplear jóvenes provenientes de escuelas o comunidades con presencia pandilleril, aunque no estén afiliados a las pandillas. En otros casos, se recurre a prácticas polémicas como el polígrafo para determinar la afiliación o simpatía con grupos delincriminales, o bien a exámenes físicos para determinar la existencia de tatuajes. Esta desconfianza merma la eficiencia y eleva los costos del reclutamiento y selección de personal, así como sus presupuestos de seguridad. Sin embargo, lo más grave de la desconfianza es que instaure —en respuesta a la inseguridad que se percibe como generalizada— prácticas cotidianas, aparentemente justificadas, de protección que suponen una paulatina y progresiva vulneración de los derechos laborales de las personas, que amenazan con reproducir en otras esferas los patrones de exclusión social.

No queda duda de que hace falta profundizar en la relación entre criminalidad y trabajo en un contexto de organización pandilleril. Los bajos

niveles educativos de los pandilleros, las escasas posibilidades de optar por trabajos calificados y con niveles suficientes de remuneración se suman a una historia de exclusión, violencia y prácticas ilícitas donde el beneficio del “dinero fácil” o “sin esfuerzo” ha sido experimentado a una temprana edad. Lo anterior, aunado a las prácticas defensivas a las que recurren las empresas, complejiza la perspectiva de reinserción laboral y sugiere que el trabajo puede ser condición necesaria, pero no suficiente para que el país cierre su capítulo actual de violencia.

La adaptación de las comunidades al fenómeno pandilleril

El impacto de las pandillas en las comunidades no es homogéneo y depende tanto de las características locales como de la actividad misma de los grupos. En ciertos espacios geográficos, el desarrollo territorial pandilleril debe ser considerado para el análisis del comportamiento de los habitantes así como para la formulación de los planes de intervención necesarios. Por ejemplo, cuando el control de un territorio es absoluto, la pandilla se convierte en protectora de la comunidad y la complicidad social de la comunidad es más evidente.

La presencia de pandilleros es percibida por los habitantes de las comunidades de manera diferente. En algunos casos, no alteran los ritmos cotidianos de la comunidad: las actividades diarias siguen su curso normal, con excepción de ciertas horas en que el espacio se torna peligroso. Pero el poder intimidatorio de la pandilla está presente siempre y ha repercutido en la pérdida de libertades de los ciudadanos. Los negocios pagan la cuota impuesta por las pandillas con efectos importantes en su productividad y en futuras iniciativas emprendedoras.

Los habitantes desconfían de sus vecinos y evitan pasar más del tiempo necesario en espacios

públicos porque estos “pertenecen” a las pandillas. Procuran llegar al hogar temprano y no salir a ciertas horas. Se dan casos extremos, como madres que dejan bajo llave a sus hijos y jóvenes que se autoencierran en sus casas como medidas de control y protección. La afiliación religiosa se convierte en una defensa para muchos jóvenes. En general, la población se rige por la ley pandilleril: “ver, oír y callar”, lo que afecta el proceso judicial y las relaciones con las autoridades.

El análisis realizado sobre la problemática de las pandillas pone en evidencia la complejidad y dinamismo del fenómeno en El Salvador. Las pandillas pueden ser vistas como el resultado de una sociedad que ha fracasado en brindar condiciones óptimas para el desarrollo humano de sus niños, niñas y jóvenes. El enfoque del ciclo de vida es determinante para comprender los diferentes factores de riesgo a los que se han enfrentado los jóve-

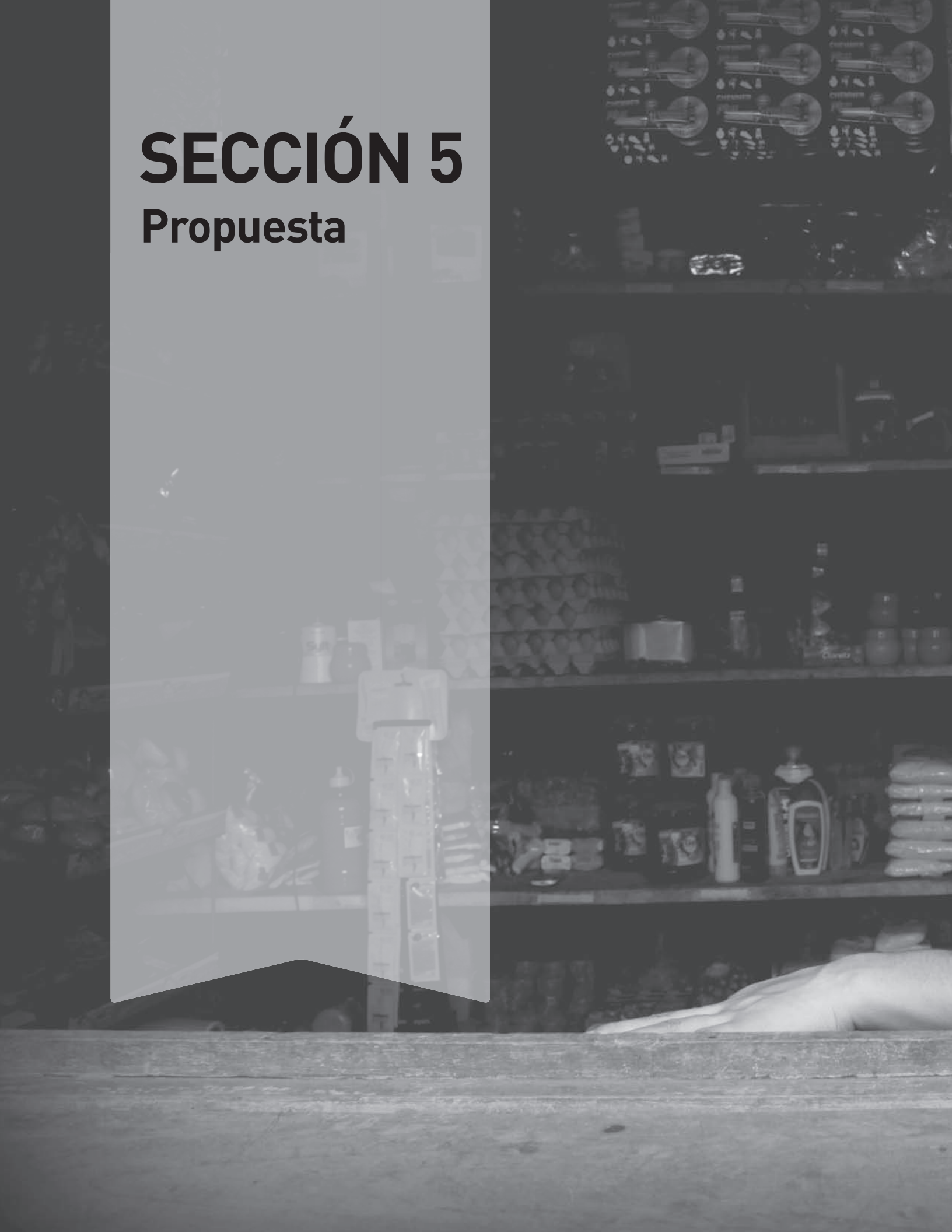
nes afiliados a pandillas. Sin embargo, la afiliación es solo el inicio de un problema cuya evolución no se ha terminado de comprender. Las pandillas están transformando la sociedad desde los mismos espacios llamados a potenciar y desarrollar las capacidades humanas: la familia, la escuela, los mercados de trabajo y las comunidades. Reconocer y comprender estas transformaciones es importante para avanzar en la definición de medidas colectivas que permitan revertir el círculo de violencia y exclusión que marca la vida de muchos salvadoreños en la actualidad.

NOTAS

- * Datos estadísticos facilitados por la institución al PNUD para este Informe.

SECCIÓN 5

Propuesta





Tropikuhl
Tropikuhl
Tropikuhl

2013
June

	1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29
30	31				

“Si ya tienes un plan con unos objetivos consensuados, lo que sigue es la voluntad de los gobiernos para ponerlo en acción”

Helen Clark



SARAÍ RAQUEL GUILLEN. *Desde pequeña atendía la tienda de su familia con la ilusión de convertirse en maestra. Sabía que ir a la universidad era imposible para ella, por lo que intentó buscar suerte en Panamá. Regresó sin pena ni gloria, por lo que volvió a trabajar con sus padres de nuevo.*

El Salvador necesita reinventar su casa. Esa casa es el país: el lugar en el que se gestan y desarrollan la historia y la política pero, sobre todo, el espacio de encuentro de las personas que en el que día a día forjan sus esfuerzos y sueños. En una casa, los protagonistas son sus habitantes, ya que son quienes hacen que el clima sea de felicidad y armonía o, por el contrario, de amargura o desencanto, siendo los primeros sentimientos los que debieran prevalecer para evitar que los moradores deseen irse y no volver nunca más.

Ya que la casa es más que un espacio físico, reinventarla significa, entonces, hacer lo posible por instaurar un nuevo tipo de relaciones entre sus habitantes, garantizando que no haya segregación, resolviendo los conflictos y orientando sus acciones hacia la búsqueda del bienestar de ese colectivo. Por tanto, reinventar la casa es volverla a soñar, hacerla más confortable y volverla más digna.

Como se mencionó al inicio, El Salvador necesita reinventarse y para ello debe cambiar de rumbo de forma radical y comprometer a los diferentes actores sociales en el esfuerzo de buscar consensos y sellar pactos para construir una nueva realidad para los salvadoreños y salvadoreñas. El futuro del país depende del compromiso de la sociedad, del Estado y de la ciudadanía, así como de las acciones que originen cambios culturales profundos encaminados a que los ciudadanos asuman las respon-

sabilidades que tienen para consigo mismos y su sociedad, y no esperen que el Estado resuelva todos los problemas.

Si bien es cierto que la política pública es la agenda del Gobierno y es un instrumento para conducir al país a un rumbo de desarrollo humano, para garantizar su efectividad, además de combatir vicios del Estado como la corrupción, la falta de transparencia y la impunidad y la polarización política que coarcta sus posibilidades transformadoras (tanto social como económica), también requiere que otros actores de la sociedad civil se sumen al esfuerzo de construcción de una mejor realidad para la ciudadanía.

El PNUD propone que la política pública sea concebida, diseñada e implementada como un instrumento integral e integrador y que su fin sea desarrollar en las personas las capacidades para alcanzar el bienestar. Se trata de una propuesta cuya filosofía se resume en dos palabras: tomar acción. Tomar acción en tres ejes fundamentales e igualmente importantes: lo cultural, lo social y lo económico.

Se espera que esta propuesta sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas sea el inicio de una discusión valiente, sincera y enriquecedora, que incite a sentarse a la mesa a quienes tradicionalmente no dialogan, y que contribuya a la construcción de una sociedad más justa y equitativa que dé a sus miembros oportunidades reales de ir tras un proyecto de vida que consideren valioso.

I. PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRANSFORMADORA

Vinculación indisoluble de lo económico, lo social y lo político

Convencionalmente la política económica y la política social se han entendido como procesos separados que tienen lugar en la esfera del Estado y que se materializan mediante intervenciones (leyes, programas, acciones) en el ámbito económico y en el social. De acuerdo con la doctrina que está detrás de cada modelo de desarrollo, suele establecerse una jerarquía que otorga prioridad, ya sea a los éxitos de la política económica o a los resultados de la política social, de lo cual se derivan dos enfoques diferentes.

El primero considera que es prerrequisito que un país sea rico para que luego pueda invertir masivamente en lo social. Asimismo, establece que las estrategias de desarrollo deben estar basadas en un modelo “líder/seguidor”, por lo que primero se determina la política económica y posteriormente se utiliza la política social para abordar sus consecuencias. La política social, en este caso, es concebida como el conjunto de programas de atención a los pobres que pretenden aliviarles su situación, a la vez que generan las oportunidades para su inserción a la vida económica.

El segundo enfoque, por el contrario, visualiza a la política social como la principal herramienta para corregir ex post las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza, generadas por un modelo económico considerado a priori como injusto y muy difícil de modificar. En congruencia con ello, promueve el establecimiento de “redes residuales de seguridad social” creadas por el Estado para contrarrestar los fracasos de las políticas económicas.

Aunque ambas visiones parten de ideologías distintas, paradójicamente, coinciden en ofrecer

respuestas focalizadas dirigidas a los llamados “económicamente frágiles”; esto es, las personas que no cuentan con los medios económicos para sufragar a sus necesidades.

Las medidas y programas propuestos por ambas visiones también se caracterizan por ser de carácter paliativo, posiblemente con el propósito de mantener cierta estabilidad social, sin que se cambien las condiciones estructurales que originan y reproducen la pobreza. Además, coinciden en que el alcance de la política social está en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios, los cuales generalmente son escasos e insuficientes para atender a los potenciales beneficiarios.

En un modelo que pone a las personas como fin último, sin embargo, no puede existir jerarquía ni separación entre la política económica y la política social. Mahbub ul Haq (1995) sostiene al respecto que la tradicional oposición entre lo económico y lo social debe desecharse para dar lugar al diseño de políticas desde una concepción distinta, que se enfoquen en el desarrollo de las capacidades de la gente, y que vinculen, al unísono y no de manera retórica, estas dos dimensiones. Las políticas sociales, por ejemplo, deben orientarse a prevenir ciertos riesgos relacionados con el incremento de la inestabilidad laboral y familiar de las sociedades contemporáneas, y a minimizar la transmisión intergeneracional de la pobreza, más que a corregir y solventar problemáticas cuando estas ya pasaron su factura a la ciudadanía. En cuanto a las políticas económicas, además de buscar el crecimiento económico y el empleo, también debieran fortalecer las redes de seguridad social.

De hecho, muchas de las intervenciones en los ámbitos que convencionalmente han sido considerados como parte de la política social (salud, nutrición, educación, vivienda, etc.), son críticas para que las personas puedan transformar sus talentos en capacidades para la vida; mientras que las intervenciones en los ámbitos considerados propios

de la política económica (política agrícola, política industrial, política salarial, política de empleo, etc.) son indispensables para crear un marco propicio para el uso de esas capacidades en la sociedad, especialmente en el mundo del trabajo.

No es casual, por lo tanto, que en todos los países con un alto desarrollo humano se haya logrado este objetivo gracias a un pacto social por el que han dado prioridad a la salud, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología; así como a la búsqueda permanente de apuestas económicas que les ha permitido mejorar progresivamente los indicadores de empleo e ingresos.

Concepción de las políticas desde un enfoque de ciclo de vida: lo preventivo sobre lo remedial

El diseño integral de las políticas públicas exige definir un objetivo y, a continuación, pensar y plantear las intervenciones que hay que implementar a lo largo de la existencia de las personas con el fin de potenciar sus talentos, transformarlos en capacidades y utilizarlos en favor de su bienestar. Para ello se debe tomar en cuenta la aplicación de políticas que se enfoquen en todo el ciclo de vida.

Este enfoque incluye intervenciones efectivas que, de manera prioritaria y para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas aún antes de su nacimiento, garantizan condiciones de vida adecuadas para la mujeres en edad fértil y/o que están embarazadas. También se centra en la primera infancia, ya que es un período fundamental para el desarrollo de los niños y niñas, pues durante esta etapa se desarrollan las capacidades que les permitirán elegir y construir con libertad el futuro que desean. Es decir, la posibilidad de ser libre y de buscar y alcanzar el bienestar se construye en una edad en que no se tiene el instrumental para decidir qué hacer.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la primera infancia es una etapa clave para asegurar la eficacia de cualquier intervención transformadora, así como los beneficios futuros. Por ello, todo niño y niña debiese tener como mínimo un cuidado adecuado (entendido como el acceso a la atención médica cada vez que lo requiera); alimentación suficiente y nutritiva; un entorno protector y de afecto; acceso a educación inicial y, no menos importante, a estimulación temprana que potencie su aprendizaje (UNICEF, 2001; 2013b).

Si bien es cierto que la primera infancia es crucial, también es vital brindar atención a la etapa media de la infancia, por lo que hay que garantizar el acceso a educación de calidad y la protección contra el abuso y la violencia, ya que estos aspectos inciden en la ampliación de las oportunidades a las que tendrá acceso el niño o niña a medida avanza en edad.

La siguiente etapa importante es la adolescencia, periodo en el que las personas se enfrentan a numerosos riesgos (el embarazo precoz y la maternidad temprana son algunos de ellos), razón suficiente para implementar medidas que busquen prevenir, reducir y enfrentar estas problemáticas.

Tradicionalmente, las políticas públicas dan más valor a la etapa adulta, en la que se concentra el aporte de las personas que, como trabajadores, empresarios, consumidores, contribuyentes o ciudadanos, tienen en sus manos la conducción del país. El enfoque de ciclo de vida también la valora pues en este momento las personas despliegan todo el potencial desarrollado y lo ponen al servicio de sí mismos y de la sociedad, por ejemplo, por medio del ejercicio de la ciudadanía y su inserción en el mercado laboral. Sin embargo, en el primer ciclo de vida se aplica el potencial transformador de la política pública y se construyen los cimientos de una adultez productiva y de una vejez decorosa. Tanto es así, que según Esping-Andersen (2007), una autoridad mundial en materia de políticas públicas basadas en este enfoque, “una buena política de pensiones inicia con el cuidado de los bebés”.

Sin duda, la adopción de este enfoque es clave para impulsar el desarrollo humano, ya que reconoce la importancia de brindar una atención diferenciada a las necesidades de cada fase de la vida. En otras palabras, genera un concepto holístico y una metodología integrada que conecta y refuerza medidas políticas coherentes, siendo una de sus características principales la implementación de aquellas que son preventivas y tienen un gran potencial transformador a corto plazo.

Centrar la atención en el hogar digno, la educación de calidad, el trabajo decente y el ejercicio de la ciudadanía

Según Nussbaum (2011), “desde el enfoque de capacidades es precisamente con la herramienta de la política pública que las sociedades pueden concretar su compromiso con el desarrollo humano y el bienestar de su gente”. Para ello es necesario diseñar la política pública como un proyecto integral y transformador al servicio del bienestar de la gente, que pueda ser implementado en ciertos espacios claves de la sociedad.

El primer ámbito es el hogar, ya que en él las personas nacen y crecen; es el espacio que les proporciona seguridad y confort, y en él son educados y socializan en un primer momento. Este ámbito es tan determinante, que se considera que las oportunidades vitales de las personas dependen, fundamentalmente, de la capacidad de sus hogares (durante la infancia), para dotarles del capital social, cultural, cognitivo y relacional necesario. Cualquier política eficaz de igualdad de oportunidades, redistribución y lucha contra la exclusión debe, por tanto, centrarse prioritariamente en él, garantizando el derecho fundamental de todos los niños y niñas de vivir y ser parte de hogares con condiciones dignas: de materialidad, de acceso a servicios, de entorno y de convivencia.

El segundo ámbito clave es la educación, entendida como la acción de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en diferentes espacios desde muy temprano en la vida. Particularmente importante es la escuela pública como lugar común mínimo en una sociedad para potenciar las capacidades internas y la conciencia de pertenecer a una colectividad, aunque no es suficiente para garantizar el logro de estos cometidos, ya que no reemplaza a la familia en su rol formador primordial y menos a la persona como arquitecta última de su destino. Sin embargo, desde el enfoque de desarrollo humano, la escuela debe, al menos, ser un lugar de formación humana, brindar una educación de calidad, así como ser pertinente para proporcionar oportunidades de forma equitativa en los mercados laborales (Nussbaum, 2011).

El tercer ámbito es el trabajo, definido como la actividad pública que cada uno valora y que le permite “ser” por medio del “hacer”. La política pública está particularmente llamada a transformar el mercado laboral que es un ámbito (aunque no el único) en el que debiera aplicarse el ejercicio de las capacidades combinadas, para ponerlas al servicio del proyecto personal y colectivo.

Independiente del ámbito de aplicación, las políticas públicas diseñadas al servicio de las personas no pueden perder de vista su rol en la construcción de la identidad compartida y en la educación de una ciudadanía que asuma la búsqueda de su bienestar y el bien común como proyectos de igual importancia. Para esto deben realizarse intervenciones específicas en los tres espacios señalados anteriormente.

Una nueva relación de géneros: la mujer socia y protagonista del desarrollo

Las personas deben gozar de igualdad de oportunidades para desplegar sus potencialidades y participar equitativamente en todas las esferas de

la sociedad. En este sentido es particularmente vital promover la equidad de género, no sólo por razones de justicia social, sino también porque su plena aplicación haría que varios sectores de la población pudieran desarrollar sus capacidades con mayor facilidad. Uno de estos sectores es la población femenina, la cual padece de altos niveles de exclusión. Esta problemática ocasiona que el país se prive o desaproveche los aportes de las mujeres, quienes actualmente representan el 53 % de la población nacional (MINEC-DIGESTYC, 2012).

Debido a ello, otro de los principios en los que se basa la propuesta de este Informe es la conciliación de la vida laboral y de la vida familiar, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que solo el hombre trabajaba en actividades que generaban ingresos y la mujer únicamente cuidaba (mujer ama de casa y hombre proveedor o *male breadwinner model*).

En general, se pretende que la mujer sea protagonista y socia del desarrollo. Sin embargo, para lograr este propósito hay que enfrentar dos desafíos interrelacionados y enmarcados en la igualdad de género. El primero es asegurar, para hombres y mujeres, igualdad de oportunidades en la expansión de sus capacidades a lo largo del ciclo de la vida, de manera que cuando la mujer se incorpore al mercado laboral no acumule desventajas con relación a los hombres, ni enfrente obstáculos para avanzar en su carrera profesional. Ayudará a lograr este objetivo eliminar la segregación de género en términos de los tipos de trabajo, así como la desigual división en las responsabilidades domésticas.

El segundo consiste en la inserción laboral y la subsecuente armonización de vida y trabajo de las mujeres. Como señala Esping-Andersen (2002), el nuevo compromiso de las mujeres con el trabajo debe ser considerado tanto un beneficio social (ya que un máximo empleo femenino es condición sine qua non en sociedades en proceso de enveje-

cimiento), como un hecho crucial para el bienestar familiar, debido a que los ingresos masculinos resultan cada vez más insuficientes para evitar la pobreza y alcanzar niveles mínimos de bienestar. Por otro lado, el ciclo vital de las mujeres se ha «masculinizado» en lo referido al logro educativo y cada vez más, también, en lo que tiene que ver con su acceso y continuidad en el trabajo. Y, estén o no forzosamente dedicadas a su carrera, lo cierto es que sus sueldos son cada vez más necesarios para los ingresos familiares (Esping-Andersen, 2002).

La creciente inserción laboral de las mujeres y la subsecuente necesidad de armonizar vida y trabajo también exige una nueva combinación de acciones públicas y privadas para avanzar, como señala Esping-Andersen (2004), hacia una “desfamiliarización de ciertas tareas”. Así, si la ausencia de soluciones para el cuidado de los niños constituye un obstáculo importante para aumentar la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral, el establecimiento de un nuevo servicio de atención universal a la primera infancia debería ser el camino para su remoción. Esto, además de que contribuiría al desarrollo cognitivo de los niños y niñas, ampliaría sustancialmente las oportunidades de trabajo remunerado para las mujeres, ya que los servicios de cuidado y educación infantil constituyen uno de sus principales nichos de empleo.

Un contrato generacional basado en el ahorro, la solidaridad y el compromiso con el trabajo

Es inmoral pretender mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes a costa de las condiciones de las generaciones futuras. Esto obliga a ser sumamente cuidadoso con las deudas económicas, las deudas sociales y las deudas ambientales.

En el caso de las deudas económicas, la premisa es que no se debe financiar abusivamente el consumo actual con deudas que se tendrán que

pagar más adelante. En el caso de las deudas sociales, el imperativo moral consiste en elevar el potencial productivo de la gente y en invertir más en ella para así disminuir los problemas heredados a las nuevas generaciones. Con respecto a las deudas ambientales, es inaceptable pretender mejorar el bienestar presente a costa de la destrucción ambiental y la apropiación desigual de los recursos naturales.

Hasta ahora, sin embargo, El Salvador ha acumulado una cantidad creciente de deudas económicas, sociales y ambientales que únicamente pueden frenarse y revertirse con un contrato generacional que parta de dos premisas: la primera, de que en algún momento ocurrirá un punto de quiebre y, la segunda, de que así como el subdesarrollo tiene un costo, el desarrollo tiene un precio que alguien tiene que pagar. Esto último implicaría, entre otros aspectos, hacer ciertos sacrificios que se resumen en austeridad para el ahorro, solidaridad en detrimento de la individualidad (reflejado en el compromiso fiscal) e intensidad y compromiso con el trabajo.

Así como el Acuerdo de Paz fue un contrato social que transformó un régimen autoritario y excluyente en uno democrático, inclusivo y competitivo, ahora se necesita un nuevo acuerdo, ya no para la democracia, sino para el desarrollo humano.

Evaluar el impacto de las políticas con criterio de costo-beneficio y con perspectiva de largo plazo

Para justificar el cambio de prioridades de las políticas públicas (es decir, que se enfoquen en el desarrollo de las capacidades de las personas) es indispensable seguir la lógica de las inversiones pero analizando su rentabilidad desde una perspectiva de largo plazo, es decir, de 10 a 20 años. Además de la rentabilidad financiera de las inversiones, hay que contar con un marco de monitoreo y evalua-

ción para identificar si los resultados esperados de las políticas han sido realmente alcanzados.

En economía, uno de los criterios más utilizados es el análisis costo-beneficio, con el que se priorizan las inversiones en función de los retornos económicos previstos. En el caso de la agenda pública, se evalúan también los retornos sociales, incluyendo los producidos por los proyectos financiados con recursos del Estado, por lo que deben ser evaluados en dos momentos: antes de su implementación y posterior a su aplicación, con el fin de medir su impacto.

Por otro lado, es importante entender que, si bien es cierto que muchas políticas son rentables socialmente, reeditúan con creces a largo plazo (es el caso de la inversión en la primera infancia). Este tipo de políticas no solo hace más equitativas a las sociedades, sino que también edifican un sistema económico productivo sostenible, eficiente y competitivo. De ahí que Esping-Andersen (2007) sostenga que “las naciones que no sean capaces de activar plenamente su potencial humano, quedarán probablemente rezagadas en la carrera de la productividad”.

Apostarle a este tipo de políticas es una oportunidad para reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos, y que tradicionalmente han dividido a las izquierdas y a las derechas en todo el mundo y particularmente en El Salvador. La clase política debiera apostar por conciliar estos dos objetivos, dejar a un lado sus preocupaciones por mantener altos niveles de popularidad, y pensar en las repercusiones a largo plazo de las políticas públicas. La administración pública eficiente no es la que realiza proyectos populares, sino la que, cuando hay que llevar a cabo actividades impopulares en función del bienestar, lo hace. Por tanto, una administración política eficiente no debiera dar prioridad a aquellos proyectos de carácter asistencial y de efecto inmediato, sino a los que pueden romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Cambiar el enfoque asistencialista es, probablemente, el

principal obstáculo que hay que enfrentar para instalar en el país un marco de políticas públicas y una asignación de los recursos del presupuesto general de la nación basado en el enfoque de capacidades propuesto en este Informe.

Un servicio público de excelencia para la ejecución de las políticas de desarrollo

Para que el Estado cumpla con su propósito de desarrollar las capacidades de las personas debe contar con una burocracia eficaz, cuya función fundamental sea resolver los problemas y necesidades del público con la mayor rapidez posible y al menor costo. Para esto es indispensable establecer un sistema de contrataciones y ascensos basado en méritos y competencia; así como ofrecer a los empleados públicos una remuneración competitiva acorde con las características del mercado de trabajo, seguridad en el empleo y un control riguroso contra la corrupción. Por otra parte, se deberán aplicar reformas para aprender a mejorar la gerencia, administración y control de lo público. Esto se logra con la implementación de enfoques de gestión que son claves, tales como: rectitud, demostrando cero tolerancia hacia la corrupción y haciendo cumplir fuertes medidas anticorrupción; meritocracia, expresada en el reclutamiento selectivo de los mejores y más brillantes talentos en el país sin ningún favoritismo ni parcialidad; orientación a resultados, de manera que la promoción y pagos a los funcionarios públicos estén atados a su desempeño y contribución a los resultados públicos deseados y una paga justa por el servicio público, es decir, salarios competitivos que aseguren la retención de las personas más competentes y honestas en el servicio civil.

Asimismo, dado que los servicios públicos deben ser el resultado de la capacidad que tiene un país para aprovechar plenamente a su recurso

humano, es vital que se implementen programas para su desarrollo y entrenamiento continuo.

Esta política que promueva la excelencia individual tiene que estar acompañada de reformas sistemáticas a nivel institucional que maximicen los resultados a esa escala. Sin la voluntad de implementar estas medidas es imposible establecer un sistema de reglas claras con jugadores transparentes que respondan a valores tales como la productividad, la creatividad, la eficiencia, la responsabilidad, la justicia, la honestidad, la integridad, la solidaridad, la confianza y otras virtudes similares que son indispensables para el desarrollo.

Las políticas deben contribuir a fortalecer las instituciones para luego apoyarse en ellas

Con frecuencia se cree que el desarrollo es un asunto exclusivo de especialistas en encontrar combinaciones de políticas públicas técnicamente sólidas y que se adapten a la realidad del país. Esta concepción asume que hay valores y reglas del juego en cada país que no se pueden cambiar y que, por lo tanto, todo aquello que no se ajuste a esos elementos que son parte de los cimientos de la sociedad tiene que ser desechado. No obstante, a veces, algunos de estos cimientos son lo primero que hay que cambiar. Los autores de la escuela institucionalista exponen una diversidad de ejemplos que demuestran que de muy poco sirve contar con planes, estrategias, políticas y hasta leyes bien fundamentadas si en la práctica lo que la sociedad premia son valores negativos como el engaño, la piratería, el irrespeto hacia los más débiles, la corrupción, el tráfico de influencias, la imposición, la intolerancia, la confrontación, la exclusión, el clientelismo político, el irrespeto a la ley, entre otros.

En una sociedad como la salvadoreña, en la que persisten valores de esta naturaleza, la primera tarea del desarrollo es persuadir a sus distintos

actores y organizaciones (incluidos quienes no están en condiciones de vulnerabilidad debido a su estatus), que dentro de ese contexto institucional el desarrollo es imposible. Esta tarea de convencimiento es fundamental porque los cambios no se producen por sí solos, ya que dentro de la dinámica de funcionamiento de las sociedades las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores. Esta diferenciación es muy importante, pues permite entender que los agentes de cambio en la sociedad son las organizaciones, y que como actores compiten constantemente entre sí: unas veces intentando cambiar y, otras, resistiéndose a los cambios institucionales.

Una vez se ha logrado una correlación de fuerzas favorable para este tipo de cambios, la tarea siguiente es asegurar una justicia pronta, cumplida e imparcial, propia de los Estados democráticos de derecho. Para esto es indispensable la consolidación de un sistema de frenos y equilibrios fundamentado en una auténtica división de poderes, a partir de la cual ningún órgano de gobierno pueda imponerse sobre los otros.

II. ORIENTACIÓN Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRANSFORMADORA

1. La necesidad de construir un nuevo ciudadano y ciudadana

El rol de la política cultural transformadora

La cultura es fundamental en el proceso de transformar la manera de hacer las cosas en el país, ya que ella es expresión de la historia, fuente de identidad y un indicador de la manera en que viven y conviven los integrantes de una sociedad. Si se busca que algo cambie de manera duradera, la

transformación más profunda debe realizarse a nivel cultural.

La política cultural transformadora tiene tres grandes fines. El primero es cambiar “la manera de ser” de los miembros de la sociedad. Su fin es la construcción de un nuevo ethos, nuevos hábitos y nuevas costumbres que faciliten la convivencia diaria: conciencia de los derechos del otro, conciencia de los propios deberes, respeto a las reglas, aversión a la corrupción, solidaridad, igualdad entre hombres y mujeres, entre otros valores que deben primar en una sociedad que pretenda el desarrollo humano alto.

El segundo fin es la formación de un nuevo ciudadano: empoderado, dueño de su destino, consciente de su responsabilidad cívica y orgulloso de su identidad nacional. Pretender que un país va a cambiar solo con la acción del Estado es, en cierta medida, denigrar los valores democráticos. En democracia, el rol de la ciudadanía es central, ya que la solidez de esta institución radica en gran medida en la fortaleza de sus ciudadanos que no esperan que el Estado resuelva todos sus problemas, pero que conocen con certeza aquello que pueden exigirle y lo hacen, castigando o premiando con su voto la buena gestión pública y la transparencia.

El pleno ejercicio de las capacidades no está relacionado solamente con el disfrute de mayores niveles de bienestar económico y social, sino también con el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y con la concientización de sus deberes. Para ello, es necesario que las personas desarrollen capacidades para convivir en sociedad y ejercer una ciudadanía plena que les permita influir en las decisiones que afectan sus vidas. Por eso, desde el paradigma del desarrollo humano la política es un asunto demasiado importante como para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

Finalmente, la política cultural construye la cohesión social al brindar a los ciudadanos la certeza de pertenecer a un mismo colectivo. La identidad compartida no niega la importancia de las

diferencias; al contrario, las acoge como parte de su fortaleza. Esto al final transforma la relación entre el Estado y la ciudadanía, que ya no se perciben como supeditados el uno al otro, sino como el binomio que construye a la nación.

La democracia requiere de una participación activa de la sociedad (incluyendo trabajadores y empresarios, desempleados y subempleados, mujeres y hombres, jóvenes y adultos mayores) con lo que se evitaría que el ejercicio político sea demagógico o populista y que obstaculice la creación de un entorno apropiado para el despliegue y aprovechamiento de las capacidades de la gente.

Cambios profundos en la manera de ser y hacer

Este Informe advierte que en el país ciertas prácticas muy arraigadas, así como la ausencia de políticas culturales para la creación de un imaginario compartido, han obstaculizado la creación de una imagen y una voluntad de “nosotros” e, inclusive, la posibilidad de establecer un diálogo franco entre sectores poblacionales que se reconozcan como iguales.

En sociedades donde se han enfatizado las diferencias, la oposición y la dominación de unos sobre otros impide encontrar elementos comunes para el logro de acuerdos y consensos. En el caso de El Salvador, la posibilidad de alcanzar consensos mínimos a favor de inversiones reales (y no simbólicas) para potenciar a las personas requiere de una mayor atención a los procesos relacionados con la cultura.

Y es que la cultura está estrechamente asociada a la política. En determinados periodos históricos las formas, rituales y estilos del poder impregnaron la forma en que las personas vivían y representaban sus experiencias sociales. Para el caso, el autoritarismo militar, instaurado en nuestro país en 1931 e instituido por décadas, modeló no solo las instituciones, sino también los imaginarios so-

ciales que representaron a los mandatarios como líderes efectivos en el manejo de la economía y el aseguramiento de la tranquilidad.

La debilidad actual del Estado para tomar medidas que le den un nuevo giro al país alimenta cierta nostalgia por aquel autoritarismo, y le resta credibilidad a la democracia como un sistema funcional y efectivo. Una manifestación de ello es que un porcentaje creciente de la población (9.7 % en el 2008 y 17.1 % en el 2012) concibe que en ciertas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático (Córdova Macías et. al., 2013).

Adicionalmente, El Salvador se ubica entre los países con niveles medio-bajos de eficacia política interna, en comparación con el resto de países del continente, lo cual provoca que menos de la mitad de la población (47 %) manifieste entender los asuntos más importantes del país. Este tipo de percepciones y actitudes redundan en bajos niveles de participación más allá de los eventos electorales, siendo su máxima expresión el alto porcentaje de la población (71.6 % de los entrevistados) que expresa poco o nulo interés en la política (Córdova Macías et al., 2013).

De hecho, la política es una de sus mayores fuentes de desencanto. Pero también la corrupción institucionalizada y la violencia en diferentes ámbitos (en el seno de muchos hogares, en espacios públicos, etc.) siendo esto último una verdadera epidemia dada la alta tasa de homicidios por habitantes.

Sin embargo, en medio de estas prácticas nocivas existen muchas que son constructivas, y que deben ser estimuladas, reforzadas y generalizadas por las políticas públicas. Por ejemplo, El Salvador es un país pequeño, con mucha gente caracterizada como “trabajadora” y “arreacha” pero también como “impuntual” y “aprovechada”; en este sentido, la cultura es la que puede hacer que sean las primeras características las que se interioricen y no las segundas.

La política cultural transformadora puede crear un nuevo concepto de “nosotros” y, a la vez,

FIGURA P.1 |



Fuente:

configurar un nuevo sistema de costumbres, valores, concepciones y normas sociales que oriente los fines de la sociedad salvadoreña y que ayude a procurar el bienestar material y espiritual de la sociedad en su conjunto (PNUD, 2005).

Para lograr estos objetivos, la política cultural debe implementar una estrategia que contemple las siguientes acciones: (a) construir elementos de identidad común; (b) reconstruir el tejido social; (c) desarrollar elementos de orgullo nacional; (d) construir una nueva relación Estado/ciudadanía; (e) instalar el diálogo como forma de socializar e internalizar las normas de convivencia diaria. Estas acciones, como parte de una estrategia de construcción de identidad, se presentan en el figura P.1.

La política cultural transformadora actúa de manera transversal en diferentes ámbitos y espacios de la sociedad. Esto significa que incluso si es necesario que exista una institucionalidad para diseñar, coordinar e implementar una política cul-

tural nacional, esta debe ser concebida de manera integrada para que no se quede a nivel superficial y simbólico.

Por su naturaleza, la cultura se aprehende de manera inconsciente a través de la vivencia diaria, a partir de lo que se observa y de lo que se vive; en ese sentido, el sistema educativo tiene un rol central para transmitirla. Dada su importancia se debe integrar en este, de manera consciente, la voluntad por lograr un cambio cultural. Esto no solo implica fortalecer el currículo con nuevas asignaturas o replantear las clases de urbanidad y cívica, sino cambiar la pedagogía, la dinámica de las relaciones en el salón de clases y la manera en que se convive en las escuelas.

No hay que esperar a implementar estas medidas en la educación básica: hay que hacerlo en la educación de los niños y niñas de más temprana edad, una etapa propicia para enseñar hábitos que a la edad de 6 o 7 años estarán fuertemente

arraigados. Para esto hay que ampliar la cobertura desde preescolar y fortalecer la relación escuela-comunidad, con lo cual se influiría positivamente en uno de los ámbitos más decisivos en la creación de identidad: el hogar.

Además de estas propuestas, es clave garantizar el asocio público-privado, ya que por medio de él se pueden lograr acuerdos que posibiliten una mejor convivencia ciudadana y, entre otros aspectos, se transforme la naturaleza y la calidad de los programas radiales, televisivos o de cualquier otra naturaleza. No hay duda de que es vital que la agenda cultural involucre a múltiples actores y sea construida por la sociedad, y no impuesta desde el Estado.

2: La inversión oportuna para asegurar una herencia de oportunidades

El rol de la política social productiva

La política social productiva, pensada dentro de la lógica de los tres ejes de políticas transformadoras, es el conjunto de acciones del Estado (agenda, principios, intervenciones) que se diseñan para potenciar los talentos de las personas (tales como su inteligencia y habilidad social y física) y crear los mecanismos necesarios, aplicados principalmente en el primer ciclo de sus vidas, para que estos puedan aprovecharse.

Es decir, la política social productiva se pone al servicio del bienestar de las personas y tiene 3 fines: potenciación, promoción y productividad. La diferencia entre la definición propuesta y la tradicional es que la primera no es asistencialista, sino que de manera activa crea oportunidades para las personas.

Adicionalmente, la política social productiva se integra tanto a la política cultural transformadora como a la política económica inclusiva, de modo que completa una agenda política para el

bienestar que opera desde la esfera del Estado. Su vínculo con la política cultural transformadora se da por su potencial integrador, su carácter universal (debe favorecer a todos por igual) y su compromiso con la realización de los derechos sociales. Dado que en la práctica puede ser necesario focalizar ciertas acciones, la ciudadanía deberá asumir compromisos colectivos y definir solidariamente a quienes necesitan más apoyo, fortaleciendo los vínculos entre grupos.

Por otro lado, la política social productiva, para realmente garantizar el bienestar de todos, debe concebirse a partir de la perspectiva que considera al ciclo de vida como una plataforma al mundo productivo adulto. Esto no supone ni supeditarla, ni limitarla a su rol como elemento clave en el desarrollo de la productividad de las personas, pero sí diseñar y ejecutar las intervenciones como inversiones de mediano y largo plazo para un mejor desempeño tanto en el mercado laboral como en la vida privada y en el rol político que corresponde a cada uno.

La política social productiva afecta a las personas desde su acción en diferentes ámbitos. Sin embargo, tiene un rol privilegiado en dos: el hogar y su hábitat, y la educación. Este Informe establece un diagnóstico de la situación del hogar salvadoreño y de la escuela pública, el cual concluye que la intervención oportuna y certera de la política social productiva en los dos ámbitos permitiría ofrecer más y mejores oportunidades a los salvadoreños.

A continuación se establecen desde esta lógica las intervenciones más urgentes para transformar el hogar y la escuela.

La transformación del hogar: el derecho a un hábitat digno

Los informes del PNUD correspondientes a los años 2003, 2010 y ahora el 2013 han abordado desde diferentes aristas la importancia del espacio en que una persona nace y crece. Tradicionalmente,

este es representado por la vivienda, por ser esta un elemento importante en el logro del desarrollo humano. Aun desde la perspectiva más instrumental, la vivienda propia es una fuente de seguridad financiera que reduce la vulnerabilidad frente a eventos inesperados, es un colateral para el mercado financiero y, a largo plazo, es un seguro para la vejez. Este Informe define la noción de vivienda como el hogar, es decir, el espacio que ofrece confort y protección a las familias, y constituye un signo de pertenencia a una sociedad.

Sin duda, vivir en condiciones dignas es un derecho humano que se cumple cuando la persona se desarrolla en un hábitat que le garantiza un estándar de vida adecuado a él y a los suyos. Este derecho fundamental debiera ser uno de los principales objetivos de la política social productiva.

El Informe concluye que en El Salvador hay enormes brechas en lo que respecta a las condiciones del hogar. De hecho, uno de los principales desafíos identificados es que 34.5 % de salvadoreños forma parte de hogares pobres por ingresos (MINEC y DIGESTYC, 2012), la cual suele persistir a lo largo de la vida y heredarse a las siguientes generaciones. Una persona que nace en un hogar con bajos ingresos tiene el doble de posibilidades de seguir viviendo en estas condiciones en la adultez, en comparación con uno que nació en un hogar con más recursos económicos (PNUD y ESEN, 2013). Adicionalmente, la precariedad del hogar se vincula a bajos niveles educativos de los padres, lo cual afecta negativamente el desarrollo de las capacidades de los hijos. Por ejemplo, la desnutrición crónica entre infantes con madres sin educación es de 36.5 % versus un 19 % para el promedio nacional. Por otro lado, la posibilidad de que un joven entre los 16 y 25 años de edad no estudie ni trabaje es 3.35 veces mayor en hogares del quintil inferior de ingresos que del quintil superior (MINEC y DIGESTYC, 2012). Todas las condiciones antes expuestas afectan, a veces de manera irreversible, el desarrollo de las potencialidades de las personas.

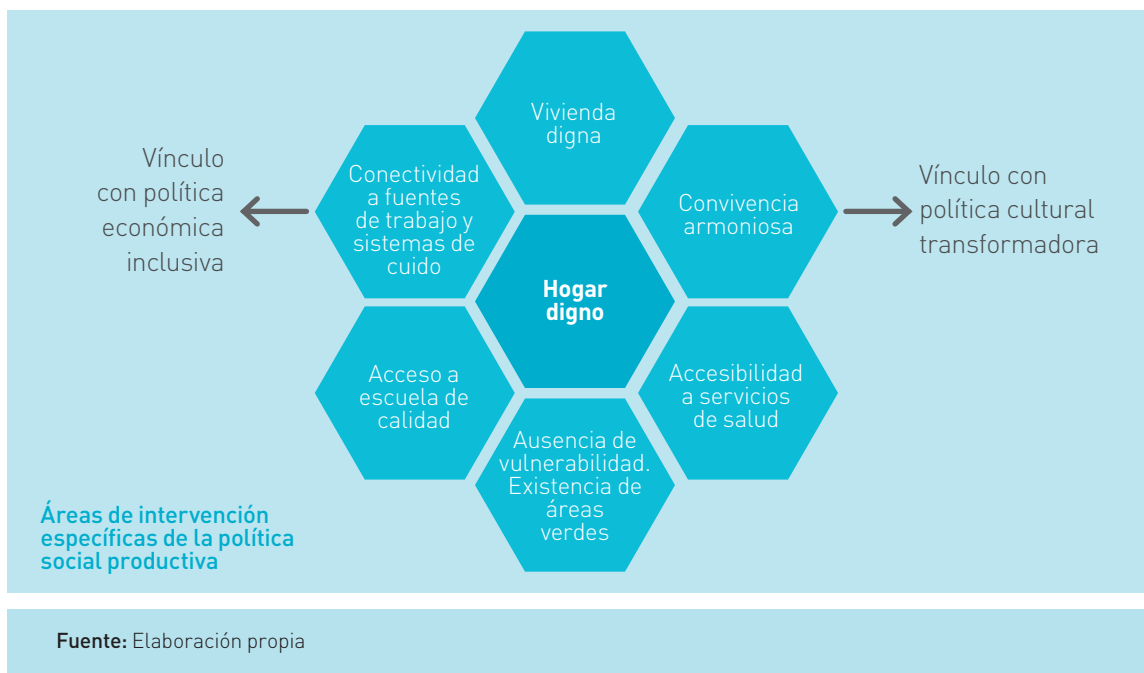
Adicionalmente, en el país hasta ahora no ha sido posible garantizar a todos y todas condiciones de vivienda digna. El déficit habitacional de El Salvador afecta a 58 % de los hogares, es decir, aproximadamente a 944,000 familias (BID, 2012). Alrededor de 642,125 de estos hogares son urbanos, para los cuales el déficit cuantitativo asciende al 9 % y el déficit cualitativo a 41 % (BID, 2012). Para el caso de los hogares rurales, el 74 %¹ de estos está en déficit (BID, 2012). Asimismo, en el país 54 % de los hogares no pueden costear una vivienda o no cumplen con los requisitos para obtener un crédito debido a que a sus miembros son trabajadores informales o autoempleados.

Estas evidencias son prueba de que el hábitat en que se desarrollan muchos salvadoreños y salvadoreñas está en crisis. El hábitat acumula las carencias de la vivienda (materialidad precaria, hacinamiento, falta de acceso a servicios), del hogar (la educación de los padres, la carencia de recursos, etc.) y del entorno (inseguridad; ausencia de espacios recreativos; vulnerabilidad ambiental; deficiente o ausente conectividad que dificulta el acceso a fuentes de trabajo, servicios de educación y salud, entre otros).

Este Informe postula que una manera certera de transformar, desde su nacimiento, la vida de los salvadoreños y salvadoreñas es creando mediante la política pública, instrumentos y medios que garanticen una necesidad prioritaria de la ciudadanía: la posibilidad de vivir en hábitats que garanticen sus derechos, de vivir en hogares dignos. Esto implica no solo asegurar que cada salvadoreño y salvadoreña habite en una vivienda digna, sino también asegurar otras condiciones igualmente indispensables y que son planteadas en el figura P.2.

Para lograr lo expuesto con anterioridad se deben plantear, al menos, 3 objetivos: (1) eliminar el déficit habitacional; (2) fortalecer y coordinar la institucionalidad en el sector y (3) realizar reformas estructurales para garantizar el hábitat digno para todos y todas.

FIGURA P.2 | El modelo de hábitat digno



Una prioridad de país: la eliminación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

No se puede garantizar un hábitat digno para la ciudadanía salvadoreña si no se solucionan dos problemas graves: la falta de viviendas y la mala calidad de estas. Para resolver la problemática del déficit habitacional, primero se tendrían que solucionar dificultades subyacentes, como la baja oferta de casas de interés social, la falta de financiamiento para este tipo de lugares de habitación, las condiciones laborales del país que dificultan el acceso al crédito hipotecario a gran parte de la población y la poca oferta de créditos para reparar o mejorar viviendas. De hecho, una de las principales carencias de los más necesitados en el país (cuya solución debe ser priorizada, dado que es un imperativo moral) es vivir en una casa con el techo y paredes en buenas condiciones (PNUD, 2012).

A continuación se detallan algunas de las propuestas para empezar el cambio de la realidad habitacional en el país.

a. Creación de un fondo de ahorro programado para la vivienda (FOVIVIENDA)

La ausencia de mecanismos para el financiamiento efectivo de la vivienda en el país es uno de los grandes retos a resolver. Para cerrar el déficit cuantitativo en un quinquenio es necesario construir al menos 29,300² viviendas al año, lo que implicaría (si se tratara de vivienda social digna) una disponibilidad de fondos de USD 395 millones por año³. Adicionalmente, es necesario emprender la reparación o mejoras de 667,500⁴ viviendas que se encuentran en déficit cuantitativo, lo que supone un gasto de USD 263 millones⁵ al año por un quinquenio.

Para cubrir estas necesidades se propone la creación de un fondo con fines de adquisición y

mejora de vivienda (financiamiento parcial o total), como un mecanismo de ajuste fiscal expansivo que permitirá, en un mediano plazo, asegurar un incremento en los niveles de ahorro del país, el consecuente apalancamiento de inversiones y la generación masiva de empleos vía la reactivación del sector de la construcción.

El fondo funcionaría bajo la modalidad de ahorro programado y obligatorio, que acumularía recursos a través de cotizaciones de trabajadores y empleadores del sector público y privado. La creación del fondo se sumaría como una cotización adicional a las actuales, que supondría un incremento equivalente al 2.5 % en los salarios de los trabajadores públicos y privados afiliados a las redes de seguridad social, el cual sería complementado con un aporte similar de 2.5 % por parte de los empleadores.

Mientras los dueños de los recursos no hayan acumulado lo suficiente para la prima de su vivienda, se permitirá el uso de los fondos ahorrados para financiar exclusivamente una diversidad de obras públicas tales como presas hidroeléctricas, carreteras y otras que contribuyan a superar los débiles equipamientos de la economía en infraestructura (recuperación del centro histórico de la capital, entre otros proyectos). Todos los fondos captados serían invertidos en el mismo ejercicio fiscal.

Los mecanismos que incentivan el ahorro programado u obligatorio para la vivienda constituyen prácticas que, en conjunto con otras políticas de financiamiento, logran impulsar el desarrollo económico y social de los países. Singapur, por ejemplo, hizo de la provisión pública de vivienda un eje de su política social, y utilizó el ahorro obligatorio para la compra de la vivienda como mecanismo dinamizador del proceso de desarrollo. Costa Rica y Chile también fueron pioneros en la adopción de programas de vivienda de tipo ABC (ahorro, bono y crédito) y son actualmente los países con los menores déficits habitacionales en América Latina (Bouillon, 2012).

Si bien es cierto que este fondo solo puede ser obligatorio para los trabajadores formales (lo cual puede parecer contradictorio en una economía como la salvadoreña, caracterizada por los altos índices de empleo informal), debería ser una alternativa atractiva de ahorro voluntario rentable para los trabajadores informales con capacidad de ahorro o una alternativa para invertir de manera productiva los ingresos provenientes de remesas.

b. Fondo de apoyo para la construcción de vivienda de interés social (FAVIS)

Un alto porcentaje de hogares salvadoreños tiene una capacidad de pago sumamente limitada. Por ejemplo, la cuota de un crédito de USD 13,500⁶ que es el costo de una vivienda de interés social con características de dignidad (BID, 2012), a 25 años plazo solo puede ser pagada por el 28 % de los hogares salvadoreños⁷ (MINEC y DIGESTYC, 2012). Ante esta situación, es necesario que el Estado implemente mecanismos como el sistema tipo ABC, que a partir de un ahorro previo otorgue créditos y subsidios en función de la situación del hogar, ya sea para la adquisición de vivienda como para su mejora.

El PNUD propone para el financiamiento de dichas inversiones la creación de un Fondo de carácter permanente destinado a otorgar subsidios para la construcción o mejoramiento de viviendas de interés social (FAVIS). Este fondo se ejecutaría a través de empresas y organizaciones no gubernamentales autorizadas. A las primeras se les obligaría a incorporar a sus trabajadores a las diferentes redes de seguridad social (ISSS, AFP, Fovivienda) promoviendo así la creación de empleo decente en el país. Para evitar la duplicidad de acciones y el gasto innecesario de presupuesto, este fondo absorbería a FONAVIPO y al Fondo Social para la Vivienda (FSV). Un punto importante y acorde con la realidad del país es que se

incluiría dentro de la población beneficiaria a familias de bajos ingresos, tanto del sector formal como del informal. La fuente de financiamiento del fondo sería una tasa de recuperación de plusvalías. Se estima que el FAVIS podría recaudar con los niveles de PIB actuales alrededor de USD 23 millones⁸ anuales.

c. Fondo para el mejoramiento de la infraestructura social de los municipios (FOMIS)

La *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* expone en su artículo 60 que el financiamiento para la inversión territorial previsto en los planes de desarrollo a nivel local deberá cubrirse por medio de la coordinación de los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos municipales. Sin embargo, el PNUD —dada la prioridad de dichas inversiones en el logro del objetivo planteado— propone la creación de un Fondo para el mejoramiento de la infraestructura social de los municipios (FOMIS) que sería de carácter permanente. En términos prácticos, funcionaría como el FOVIAL, pero contaría con una administración público/privada con representación de los gobiernos municipales, el gobierno central y el sector privado (trabajadores y empresarios). Dicho fondo estaría orientado principalmente al mantenimiento de la red de calles urbanas, caminos rurales, espacios públicos e infraestructura comunitaria definida en el contexto de planificación de ordenamiento y desarrollo territorial local. De entre todos estos aspectos, una de sus prioridades sería la creación de espacios recreativos (por ejemplo, parques y canchas) para dotar de posibilidades de esparcimiento a las familias salvadoreñas.

Este fondo se financiaría con la introducción del impuesto predial. Una proyección conservadora, suponiendo una recaudación de 0.5 % del PIB, establece que podrían reunirse USD 115 millones anuales. Para poner esta cifra en contexto, esta equivale al 70 % del presupuesto asignado para

inversión social en el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES) del 2013.

d. Ley especial de vivienda de interés social

Además de las medidas antes expuestas, también es necesario revisar y simplificar los marcos legales vinculados al tema habitacional. De esta forma aumentaría su eficiencia y aplicación, a la vez que se evitaría la duplicidad en funciones. La aprobación de la Ley especial de vivienda de interés social podría ser parte de la solución, siempre y cuando se conceptualice en función del objetivo y se garantice que el cuerpo legal no riña con las leyes que dan vida a otras entidades en el tema de vivienda, tales como el Viceministerio de la Vivienda, el Fondo Social para la Vivienda y el Instituto de legalización de la propiedad.

De hecho, actualmente es un momento idóneo para cuestionarse si dicha configuración institucional es la que debe permanecer o si debe cambiarse. En todo caso, la propuesta es que se legisle con prontitud y se establezcan estándares en aspectos como las características mínimas de tamaño y materialidad de la vivienda social, con el fin de revertir las actuales condiciones de hacinamiento y precariedad que afectan a gran cantidad de personas.

e. Fortalecer el rol del Instituto de legalización de la propiedad

Entre los problemas de urbanización que tiene el país se encuentra el de la inseguridad de la tenencia. Las lotificaciones ilegales, las propiedades con problemas de documentación, invasión de terreno público y usurpación de lotes han favorecido los asentamientos habitacionales sin servicios básicos, saneamiento, conectividad adecuada, entre otras carencias. Esto sucede sin que las instituciones actuales tengan la capacidad ni

RECUADRO P.1 | La integralidad del concepto de hábitat

El hábitat va más allá de un espacio físico, ya que no solo se refiere a la vivienda. Debido a que el concepto es tan amplio, garantizar un hábitat digno implica la implementación de intervenciones en diversas áreas, con diferentes niveles de complejidad y que requieren de menores o mayores esfuerzos políticos, económicos y sociales.

Un ejemplo es la urgencia de una reforma al sistema de salud para volverla accesible a todos. Actualmente el sistema de salud salvadoreño no incluye a toda la población y es ineficiente, por lo que es necesario crear mecanismos de financiamiento para implementar la cobertura universal, así como definir mecanismos solidarios de copago.

También son necesarias intervenciones en el sistema educativo, las cuales son clave para la política social productiva.

Al ser la vivienda un aspecto fundamental del hábitat, es primordial garantizar que esta se encuentre cerca de escuelas y de centros educativos, en conformidad con los estándares internacionales que establecen que la distancia caminable a una escuela no debería exceder los 40 minutos.

Asimismo, ya que la inseguridad es una de las causas del deterioro del hábitat de los salvadoreños, es urgente establecer consensos para garantizar la convivencia armoniosa.

No es posible pensar en desarrollo humano equitativo en un contexto de violencia e inestabilidad. Por ello, es imperativo articular un trabajo de largo plazo para transformar El Salvador en un país seguro, que provea a sus ciudadanos de la libertad de movimiento en todo el territorio y de la garantía a sus vidas en todo momento. Esto implica pensar la seguridad ciudadana como un proyecto integral y de país que requiere de ciertos mínimos:

- Una política de seguridad de largo plazo: la estrategia que se defina para luchar contra el complejo fenómeno de la violencia debe ser de largo plazo y no puede estar sujeta al ciclo político o a reacciones a problemas coyunturales.
- Una policía profesional que responda a los problemas locales: es necesario establecer una relación de confianza y de colaboración entre la policía y las comunidades como mecanismo privilegiado para prevenir y luchar contra el delito. Esto supone la conceptualización de un nuevo modelo de policía comunitaria, concedora de las problemáticas diarias de las localidades y capaz de resolverlas.
- Reactivar el tejido social en el ámbito de la prevención, represión e intervención del delito: las comunidades tienen un rol clave en cada etapa de lucha contra el delito, el cual debe estar definido en la estrategia de seguridad y requiere que la población desarrolle capacidades para ejercerlo. Este rol se da en el ámbito de la represión (se pone en práctica al denunciar un delito o crimen); de la prevención en el orden social (por ejemplo: todas las políticas enfocadas en recuperación de la institucionalidad familiar, cultura de legalidad y civismos, etc.); de la prevención del delito situacional y de las políticas de intervención.
- La transformación del hábitat de las personas también implica propiciar un cambio cultural que promueva el ahorro y previsión desde la niñez; que fomente la cultura de paz y, con ello, la convivencia sana entre vecinos y la creación de barrios agradables para vivir. El fomento de esta cultura y de sus valores debiera ser uno de los principales objetivos de la formación cívica en las escuelas y, a la vez, ser promovido por las municipalidades. De esta manera se fortalecerían los vínculos del tejido social que se han debilitado por los años de violencia en el país.

Fuente: Elaboración propia

de frenar el fenómeno, ni de enfrentarlo. Tal es el caso del Instituto de legalización de la propiedad cuya razón de ser es enfrentar la problemática de la ilegalidad de forma eficiente, pero que por falta de recursos solo puede hacerlo a una escala en que no es posible revertir el alza de la problemática. Sin duda, es necesario dotar al Instituto de un presupuesto que le permita aumentar la escala de sus intervenciones.

Oportunidades equitativas por medio de la educación de calidad

La construcción de un mejor país supone la generación de auténticas y accesibles oportunidades de bienestar para todos. La oportunidad de tener una educación de calidad es determinante en las posibilidades reales que una persona tenga para desarrollarse luego con éxito en la vida, tanto en el ámbito laboral como en el espacio de participación cívica y en su vida personal.

Si bien es cierto la educación no se adquiere solamente a nivel institucional y de manera formal, ya que el proceso educativo también se da en el hogar y en la socialización en comunidad, la educación formal es un ámbito idóneo para la intervención de la política pública, pues en muchos casos el Estado la regula y le provee de recursos.

En este sentido es vital que se lleven a cabo intervenciones en la escuela pública salvadoreña, a la que asisten 9 de cada 10 personas en edad de estudiar (MINEC y DIGESTYC, 2012) y cuya provisión está en manos del Estado.

Como resultado del diagnóstico realizado por este Informe, se han identificado algunos de los principales desafíos para asegurar una educación de calidad, que potencie y desarrolle las capacidades de los salvadoreños y salvadoreñas. Uno de ellos es que la educación no ha sido capaz de revertir los patrones de desigualdad marcados por el origen socioeconómico de las personas. El 10 % más pobre de la población apenas ha completado

3 años de escolaridad en contraste con 10 años promedio del 10 % más rico, siendo el promedio nacional de 6.4 años (MINEC y DIGESTYC, 2012). Existe además un rezago de la educación en términos de calidad, siendo una prueba evidente de esto el hecho de que el país se encuentra en la posición 33 entre 37 países en la Prueba de desempeño académico de Matemáticas y Ciencias (TIMSS).

Adicionalmente, hay un problema de cobertura para el nivel preescolar cuya tasa de matrícula alcanza únicamente al 54 % de los niños y niñas en edad de asistir (de 4 a 6 años de edad) (MINED, s/f). El nivel educativo anterior, al que deberían de asistir niños de 0 a 3 años, es prácticamente inexistente y menos del 2 % de niños en este rango de edades asiste a un centro de desarrollo temprano a pesar de lo crítica que es esta etapa en la formación de capacidades (MINEC y DIGESTYC, 2012). No hay duda de que la baja cobertura educativa es una problemática que afecta a todo el ciclo educativo. De hecho, 6 de cada 10 niños que ingresa al sistema educativo llegará a noveno grado, y solo la mitad de ellos logrará terminar el bachillerato (MINED, s/f).

Por otro lado, los retos que afronta la escuela salvadoreña están vinculados, en gran medida, con la calidad del personal docente. Muchos de estos profesionales no tienen las herramientas para brindar una educación de calidad, tal y como lo revelan los resultados de la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP), la cual, desde su implementación, es reprobada por un alto índice de egresados de las carreras de profesorado. Por otro lado, en el país no existe un sistema de evaluación de los docentes, de ahí que su ascenso y permanencia en el sistema no se vincula a la calidad de la enseñanza que brindan a sus estudiantes.

Otro desafío que enfrenta la escuela salvadoreña es la desvinculación que existe entre lo que se enseña en el aula y las necesidades del mercado laboral. No se trata de reducir la educación a un objetivo tecnócrata, sino, al contrario, garantizar que sea de utilidad en la vida de los individuos, incluida

FIGURA P.3 | La educación inclusiva y transformadora



Fuente: Elaboración propia

su vida laboral, sobre todo por el hecho de que en El Salvador solo 38.3 % de quienes laboran y estudiaron al menos hasta bachillerato afirman que aplican en sus trabajos los conocimientos que recibieron en su educación formal (PNUD y ESEN, 2013). Adicionalmente, 10.7 % de los trabajadores se dedica a ocupaciones que requieren un menor nivel de formación o competencias que el que han alcanzado (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Finalmente, también debe abordarse el tema de las transformaciones que está sufriendo el recinto escolar con la presencia del fenómeno pandilleril. Efectivamente, los niveles de violencia y de intimidación han aumentado en este espacio convirtiendo algunas escuelas en zonas de riesgo y no de protección.

Tras este análisis de la actual condición de la educación en El Salvador, es innegable que la escuela salvadoreña no llena los requisitos para ser una verdadera fuente de oportunidades. Urge cambiar esta situación, por lo que este Informe propone que

el cambio se origine de un pacto por la educación salvadoreña que se traduzca en la universalización de una educación inclusiva y transformadora. Las características que debe poseer una educación con este enfoque se presentan en el figura P.3.

Para lograr el objetivo antes expuesto, previamente la escuela pública salvadoreña debe cumplir los siguientes objetivos: (a) establecer un pacto por la educación; (b) garantizar la calidad docente y establecer sistemas de evaluación permanentes; (c) universalizar la educación desde preescolar hasta bachillerato; y (d), vincular la escuela con el mercado laboral.

Una prioridad de país: el pacto por la educación

Los salvadoreños y salvadoreñas debemos estar conscientes de que sin una educación de calidad (es decir, sin una escalera sólida para alcanzar el progreso y el desarrollo) no existirán oportunida-

des equitativas para todos. Es por ello que la educación debe ser accesible para los niños, al menos desde los 3 años de edad (preescolar) hasta el bachillerato. El acceso a esta no puede, bajo ninguna circunstancia, estar condicionado a la realidad social de la persona; es decir, el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos (independientemente de su condición socioeconómica) tengan acceso a educación de calidad, desde preescolar hasta bachillerato, y para lograrlo debe priorizar y establecer políticas de financiamiento y asignación de recursos.

Una de esas primeras políticas (sostenible en el tiempo) debiera ser la inversión en educación de al menos el 6 % del PIB. Transformar la realidad escolar del país no es una tarea que pueda realizarse con las asignaciones actuales al sector, incluso no es una tarea que se pueda alcanzar optimizando el uso de los recursos y haciendo más eficiente el gasto. Y es que la cuota presupuestaria para el rubro educativo es extremadamente baja. De hecho, en América Latina y el Caribe el promedio de gasto público con respecto al PIB asciende al 5.2 % (UNESCO, 2012), porcentaje que no se compara con el de El Salvador, ya que para el 2014 se proyecta asignar al rubro de educación solo el 3.4 %⁹ del PIB. Si esta cifra es bastante alejada del promedio que América Latina y el Caribe destina a la educación, lo es aún más si se compara con la cifra que la UNESCO recomienda invertir: 7 % u 8 % del PIB. La realidad es que el país necesita invertir más en educación y eso significa hacerlo menos en otras áreas. El sacrificio, sin embargo, reporta grandes beneficios a mediano y largo plazo, pues siempre y cuando se realicen inversiones de calidad y pertinentes en términos del ciclo de vida, el gasto en educación tiene un enorme potencial para transformar las sociedades.

Además hay que situar a la calidad como el centro de la transformación educativa, lo cual requiere, entre otras cosas, que exista el compromiso político y ciudadano de hacer frente a las presiones que se originen en el magisterio.

Por ejemplo, debería consensuarse que los incrementos en la asignación destinada a la educación no sea utilizada solo en salarios, como sucede actualmente: el 58.4 % (MINEC, 2010) del presupuesto se ocupa con este fin o en transferencias corrientes que absorben un 26.31 %. Al contrario, la prioridad debe ser invertir en crear una clausura de docentes de calidad internacional para entregar en sus manos la formación de los futuros ciudadanos.

Una educación de calidad supone garantizar que los alumnos adquieran a lo largo de su trayecto educativo competencias mínimas para la vida laboral, como la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la resolución de problemas y habilidades para la vida, tales como el liderazgo, la asertividad y la cultura general. La calidad de los docentes actuales no favorece la adquisición de estas habilidades.

En materia de calidad docente se proponen por lo menos dos intervenciones. Primero, la introducción de un año docente común al final de los profesorados y licenciaturas en educación que sea certificado de manera directa por el Estado. Con el fin de homogenizar la formación docente, el currículo y las evaluaciones finales de ese año común serán diseñados por el Ministerio de Educación (MINED) y no por las instituciones privadas que dictan las carreras. A los maestros que ya están en el sistema se les darían facilidades para que cursen ese año común y obtengan la certificación correspondiente como parte de un programa de formación continua. Los maestros que no cubran con las exigencias de esta formación no podrán ejercer.

En segunda instancia, debe instalarse un sistema de evaluación desde el ingreso al sistema y durante la carrera docente, que incluye evaluación tanto de la calidad de los contenidos como de la práctica docente. Los resultados de estas evaluaciones deben vincularse a los mecanismos de aumentos salariales, al ascenso en el escalafón docente y a la permanencia en el sistema. Esto

RECUADRO P.2 | Universalizar la educación necesita grandes asignaciones de recursos

En este informe se ponen en evidencia las múltiples falencias de la educación pública en el país, que alberga a la mayoría de niños, niñas y adolescentes salvadoreños. Uno de los principales problemas es que la tasa de escolaridad promedio ha crecido muy lentamente en los últimos 20 años, pasando de 3.2 grados en 1992 a 6.4 grados en 2012. Este dato resulta preocupante si se sabe que 10 años de escolaridad es el mínimo necesario para tener menos probabilidades de caer en pobreza (CEPAL, 2000, citado en CEPAL, 2008). Adicionalmente, en el país hay un 28 % de jóvenes entre 16 y 24 años con privación educativa severa, es decir, que no han terminado siquiera la educación primaria (MINEC y DIGESTYC, 2012).

Ningún cambio es posible sin ampliar la cobertura preescolar para lograr una cobertura del 100 % en este nivel. Esto implica casi duplicar la capacidad en infraestructura y en docentes. Para ello se debe realizar una inversión adicional de alrededor de USD 70 millones de dólares en promedio anuales (equivalente a un 8 % adicional del presupuesto en educación actual) durante el primer quinquenio para lograr la ampliación de la infraestructura; esta inversión luego disminuiría a un 2.5 % del gasto actual para absorber a los nuevos maestros en este nivel¹⁰. La cobertura preescolar garantiza que los niños reciban los estímulos necesarios en un momento crítico en la formación de aprestos y estén listos para la llegada al primer grado, esto reduce la deserción escolar convirtiéndola en una intervención que garantiza mejoras en la equidad.

Por otro parte, lograr aumentar la cobertura neta en educación media y básica requiere de inversiones en infraestructura, particularmente en las zonas rurales, equivalentes a alrededor de USD 90 millones¹¹ anuales durante el primer quinquenio de inversiones. Esta inversión cubriría requisitos de infraestructura y docentes durante ese periodo. Luego, cuando las inversiones en infraestructura se estabilizaran se asignaría parte del presupuesto a programas de apoyo para evitar la deserción escolar en estos niveles, pago de salarios y capacitación de docentes.

Es necesario planear el desarrollo de infraestructura educativa del país al menos en un horizonte quinquenal. Para ello habrá que diseñar un plan maestro sobre demanda de infraestructura, un plan de inversiones y el mapeo de focalización de las obras de infraestructura y equipamiento escolar, para evitar caer en el vicio de responder remedialmente a las necesidades y sin un horizonte de acción.

La construcción de nuevas escuelas no es la única demanda de infraestructura que existe, aunque se trata de una demanda real si se quiere universalizar desde el preescolar al bachillerato. Se estima que es necesario construir 850 escuelas adicionales a un costo promedio de USD 750,000 dólares¹² y que en total implicaría una inversión USD 625 millones. Adicionalmente es necesario reparar muchos de los centros educativos y dotarles del equipamiento para que alcancen estándares mínimos (mobiliario, equipo, centro de cómputo) lo que supone una inversión total de alrededor de USD 800 millones¹³. Si ambas inversiones se asumen en un quinquenio, tan solo para satisfacer la demanda de infraestructura debe ser asignado al menos un 1 % del PIB anualmente.

Los socios público-privados son una solución complementaria en el tema de infraestructura. Actualmente un 4 % (MINED, 2012) del presupuesto asignado a educación a nivel del país proviene de privados (no hogares). Estas inversiones deberían de alinearse a la planeación quinquenal para satisfacer la demanda real del sector. Adicionalmente, muchas intervenciones de ONG privadas están dirigidas a educación y algunas de estas podrían convertirse en políticas públicas dado sus buenos rendimientos en términos de calidad.

Fuente: Elaboración propia

implica una revisión seria de la Ley de la Carrera Docente y abrir espacios en este marco legal para poder instalar en el magisterio una cultura de evaluación del desempeño.

Ambas medidas y cualquier otra que altere el estatus de los maestros podrían ser motivo de malestar en el gremio, por lo que la sociedad (ciudadanía y políticos) debe prepararse para enfrentar la etapa de adaptación.

3. Una nueva economía: justa y productiva

El rol de la política económica inclusiva

La característica básica de una política económica inclusiva es que es guiada por objetivos y metas humanas. Debido a ello, el pleno empleo, la cohesión social y el mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales tienen preeminencia sobre otros objetivos como la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica e incluso sobre el crecimiento económico.

Esta preferencia no significa que estos últimos objetivos no sean importantes sino que, de acuerdo con el enfoque de desarrollo humano, no son fines en sí mismos, sino medios para generar mayor bienestar y aumentar las oportunidades y capacidades de las personas.

La política económica inclusiva se vincula con la política de transformación cultural, ya que al estar orientada a generar trabajo decente fortalece la identidad y autoestima de las personas, estimula su creatividad individual y les incentiva a organizarse para defender intereses comunes, ya sea como trabajadores, consumidores, contribuyentes o ciudadanos. De igual manera, se vincula con la política social productiva pues busca crear el contexto apropiado para que las personas, una vez han desplegado sus capacidades, las puedan utilizar en

actividades más productivas y mejor remuneradas, contribuyendo así a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Lograr trabajo decente por medio de la competitividad sistémica

El país tiene enormes desafíos por delante si se compromete con un sistema económico justo e incluyente, cuyo fin sea el desarrollo de las oportunidades de las personas por medio de su participación en un mercado laboral justo.

Un primer desafío es hacer frente a las altas tasas de subutilización laboral y de empleo informal. De cada 100 personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA) en El Salvador, 6 están desempleadas y 46 subempleadas. La tasa de informalidad, por su parte, equivale a 50.4 %. De la PEA únicamente el 24 % cotizan al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el 29.5 % a fondos de pensiones para la vejez.

También es necesario aumentar la baja tasa de participación laboral femenina y erradicar la falta de equidad en las remuneraciones. Solamente el 47.6 % de las mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral (en comparación con un 64 % de participación femenina en países de desarrollo humano alto). Adicionalmente, el 57.7 % de las mujeres que trabajan lo hacen en actividades informales, caracterizadas por ser de baja productividad y remuneración. De hecho, en términos promedio, la remuneración de las mujeres es inferior en 20 % a la de los hombres.

Por otra parte, se ha perdido sistemáticamente la capacidad adquisitiva del salario mínimo. Desde su instauración, en la década de 1960, el salario mínimo agropecuario ha perdido el 77 % de su poder adquisitivo y los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios el 65 %.

Adicionalmente, El Salvador es el tercer país (entre 1960 y 2005) con mayores pérdidas en productividad con respecto a Estados Unidos (BID, 2010), y

en los últimos años la situación macroeconómica del país se ha deteriorado sustancialmente dando lugar a cuatro desequilibrios:

- *Precaria situación fiscal:* la deuda pública total como porcentaje del PIB ha aumentado en 24 puntos porcentuales en los últimos quince años, pasando de 33 % en 1998 a 57 % en el 2012. Aunque El Salvador ha adolecido de déficits fiscales crónicos, estos se han acentuado en los últimos años a tal punto que del 2009 al 2012 el déficit fiscal ha sido de 4.5 % del PIB, el cual debe ser reducido urgentemente en alrededor dos puntos porcentuales para sacar a las finanzas públicas de la trayectoria de insostenibilidad en que se encuentran.
- *El país consume más de lo que produce:* en 2012, por cada USD 100 que el país produjo, se consumieron USD 104 (entre el gasto familiar y el del Gobierno). De hecho, El Salvador pertenece al grupo de diez países en el mundo con la mayor relación consumo/PIB.
- *Bajos niveles de ahorro e inversión:* El Salvador invierte poco y ahorra aún menos. En promedio, durante los últimos 30 años la tasa de inversión promedio ha sido de 16 % del PIB y la de ahorro de 15 %. Más recientemente, de 2008 a la fecha, la tasa de inversión promedio se ha reducido a 14 % y la de ahorro a 9 %. En contraste, los países de alto crecimiento económico presentan tasas de ahorro e inversión con relación al PIB de 25 % o más (Commission on Growth and Development, 2008).
- *Déficit comercial creciente y modesta capacidad de atraer inversión extranjera directa (IED):* el déficit comercial ha pasado de representar el 13 % del PIB en 1991 a más de 20 % del PIB en los últimos años. Producto de ello, aunque las remesas familiares han crecido a una tasa promedio de 8.0 % en los últimos 25 años (9.5 % si excluyéramos el 2008 y el 2009) y equivalen al 16.3 % del PIB, en los últimos años solo han cubierto el 80 % del déficit comercial. Por su parte, los flujos de la IED han sido bajos si se compara con otros países (UNCTAD, 2010), y más aún si se compara su importancia relativa con las remesas: entre el 2000 y el 2012 la IED promedió USD 353 millones por año, versus más de USD 2,966 millones de remesas en el mismo período.

RECUADRO P.3 | Planificar para el largo plazo

En un ejercicio de planificación, asumir objetivos de largo plazo requiere establecer metas que tomen en cuenta la duración de los períodos presidenciales del país. Si los objetivos se plantean al 2034, deben tomarse en cuenta los siguientes períodos: 2019, 2024, 2029 y 2034. Idealmente, las metas deberían de expresarse en indicadores como los siguientes:

(a) reducción de la tasa de subutilización laboral (desempleo más subempleo) como porcentaje de la PEA; (b) disminución de la tasa de trabajo infantil; (c) aumento en la tasa de participación laboral femenina; (d) Aumento porcentual en la productividad laboral; (e) aumento porcentual en los salarios mínimos y medios reales; (f) Incremento en las tasas de ahorro e inversión como porcentaje del PIB; (g) tasa proyectada de crecimiento promedio del PIB por quinquenio; (h) disminución esperada en el valor del coeficiente de Gini y (i) posición del país en índices como el de Competitividad Global y el *Doing Business*.

Fuente: Elaboración propia

En gran medida, como consecuencia de los desequilibrios mencionados, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento per cápita promedio de apenas 1.1 % durante los últimos 50 años. Además, durante los últimos 20 años su tasa de crecimiento promedio ha sido menor que los promedios del resto de países centroamericanos, de América Latina, de los países en desarrollo e incluso que el promedio de la economía mundial (The World Bank, 2013). Con estas tasas, el país tardaría 29 años en alcanzar el PIB per cápita que ahora tiene Costa Rica y 45 años el de Chile.

En concordancia con lo antes señalado, para revertir la situación del país, la política econó-

mica inclusiva propuesta estaría guiada por tres objetivos de largo plazo: (a) la erradicación del desempleo, el subempleo y el empleo informal; (b) la plena incorporación de las mujeres al mercado laboral sin ningún tipo de discriminación; y (c) el aumento sostenido de la productividad y los salarios reales (ver recuadro P.3).

Los análisis de desarrollo comparado indican que en los países como el nuestro (ver recuadro 4) el mejor camino posible para universalizar el trabajo decente y lograr un desarrollo humano alto es apostarle a la producción de transables (bienes y servicios que son o pueden ser comercializados internacionalmente) y principalmente a la ampliación y diversificación de las exportaciones.

RECUADRO P.4 | El Salvador y sus particularidades

Para determinar el tipo de estrategia que se necesita para abordar los desafíos y alcanzar los objetivos antes planteados, es indispensable reconocer que El Salvador es un país con ciertas particularidades entre las que se destacan las siguientes:

Posee una economía pequeña y abierta. La economía salvadoreña es pequeña porque no posee poder de mercado ni como compradora, ni como vendedora, y porque no genera economías de escala significativas en la producción de bienes dirigidos exclusivamente a su mercado interno.

Tiene estrechos vínculos con los Estados Unidos. Se estima que actualmente en El Salvador hay cerca de 9 millones de habitantes, de los cuales un poco más de 6 millones residen internamente, mientras que alrededor de 2 millones y medio residen en el exterior, de los cuales el 85 % viven en los Estados Unidos. Como consecuencia de la dinámica de las migraciones, actualmente el 22 % de las familias salvadoreñas reciben remesas equivalentes a más del 16 % del PIB y a dos veces el gasto en salud y educación, además de que superan al valor de las exportaciones totales y de los ingresos tributarios del país. Los Estados Unidos constituyen también el destino de casi la mitad de las exportaciones salvadoreñas, el origen de cerca del 40 % de las importaciones y de la tercera parte de la inversión extranjera directa recibida por el país.

Cuenta con una población reconocida por su laboriosidad. Una de las representaciones culturales más extendidas en el país y en el exterior, es la laboriosidad de los salvadoreños. La mayoría se conciben como portadores de capacidades para dar lo mejor de sí en el trabajo.

Goza de un bono demográfico. La tasa de dependencia demográfica (población en edades teóricamente inactivas que depende económicamente de la población en edades teóricamente activas) se está reduciendo en El Salvador, y lo continuará haciendo hasta alrededor del año 2045. Esta tendencia ofrece al país la oportunidad de gozar de un bono demográfico, cuyo aprovechamiento dependerá de la capacidad de generación de trabajo decente.

Fuente: Elaboración propia

FIGURA P.4 | La competitividad sistémica



Fuente: Elaboración propia

Algo de esto se hizo durante los años 1990 con éxitos relativos. Sin embargo, la apuesta por las exportaciones como el sector que lideraría el crecimiento económico y la generación de empleos fue perdiendo importancia ante otras opciones, tales como los intentos por convertir al país en un centro financiero internacional, en un centro de servicios logísticos o en un destino turístico importante.

Luego del estallido de la crisis económica internacional el desempeño del país en la generación de trabajo decente, crecimiento económico, inversión, exportaciones y hasta en la recepción de remesas se ha deteriorado a tal nivel que la necesidad de apostar nuevamente a los transables está volviendo a ser considerada como la única ruta capaz de propiciar un crecimiento económico alto, sostenido y con posibilidad de absorber la enorme cantidad de mano de obra subutilizada (véase USG/GOES, 2011).

Este Informe concuerda con el anterior planteamiento pero sugiere una estrategia diferente, especialmente porque considera que hasta ahora pareciera ser que “se ha puesto la carreta adelante de los bueyes”, ya que se abrió la economía a los mercados internacionales sin fortalecer previamente las capacidades de los actores y sectores para una inserción exitosa.

Concretamente lo que se sugiere es una estrategia de competitividad sistémica consistente en impulsar una diversidad de acciones que de manera simultánea reduzcan los costos de producción en el país y aumenten la productividad de los bienes y servicios transables, con miras a convertirlo en una potencia exportadora de alto desarrollo humano (ver figura P.4).

Para lograr la competitividad sistémica necesaria para universalizar el trabajo decente se debe priorizar acciones enfocadas en 6 pilares claves: (a) formalización de los mercados laborales; (b)

desarrollo logístico; (c) aumento sostenido de la productividad y nueva política salarial; (d) círculo virtuoso de ahorro-inversión y crecimiento; (e) apuestas productivas; y (f) mejoramiento del clima de inversión.

Prioridades en busca de la competitividad sistémica

Ciertamente todos los pilares que componen la competitividad sistémica son claves en la implementación de una política social inclusiva. Sin embargo, dadas las condiciones actuales del país es necesario priorizar. Desde esa lógica se considera que las prioridades son las intervenciones que permiten transformar los mercados actuales de tal manera que los trabajos precarios se vuelvan decentes y que se genere más trabajo con estas características. Las intervenciones que se deben implementar son las siguientes:

a. Formalización y mejoras en condiciones de los mercados laborales

Las *mypimes* y los trabajadores independientes son más del 35% de la fuerza laboral salvadoreña. La mayoría de estos trabajadores pertenecen al sector informal y están desprotegidos ante cualquier contingencia. Es necesario vincular a estos trabajadores con el sector moderno y formal, lo que puede lograrse promoviendo las cadenas de valor y socios productivos. Algunas opciones para alcanzar esta meta impostergable es reducir los costos de la formalidad para estos dos grupos de trabajadores, lo cual puede lograrse con acciones como las siguientes:

- Régimen diferenciado para los trabajadores por cuenta propia. Muchas personas que trabajan como fontaneros, electricistas o maestros particulares no son microempresarios, de ahí que sea necesario establecer un régimen

legal y tributario diferenciado que les permita una vinculación más eficaz con el mercado. Un primer paso sería facilitar los trámites en el Ministerio de Hacienda para su inscripción como contribuyentes. Una vez registrados como tales, podrían ofrecer sus servicios a las empresas del sector formal y participar en licitaciones en el sector público, así como descontarse el impuesto al valor agregado de sus compras. Legalizar este régimen de trabajo propiciaría también el acceso de los trabajadores por cuenta propia a asistencia técnica y servicios financieros.

- Desarrollar un programa de incubadoras de empresas, aprovechando la experiencia que ya existe sobre este tipo de estrategia de promoción del emprendedurismo en otros países. De esta manera podrían surgir o consolidarse micro, pequeñas y medianas empresas de fines diversos. El requisito determinante para seleccionar a los participantes de este programa sería su potencialidad para desarrollar habilidades empresariales, medida a partir de las ideas planteadas en el proyecto que pretende desarrollar, en el plan de negocios, la visión de futuro, etc. Este programa debería ofrecer incentivos a los proyectos más innovadores.

Por otro lado, en El Salvador el Código de Trabajo es una de las fuentes de desigualdad más importantes, de ahí que corregirlo es el comienzo de un cambio real en el mercado laboral. Esta corrección implica la eliminación de formas de empleo desprotegidas (el trabajo a destajo y por obra, por ejemplo) y que no gozan de beneficios de protección social para la salud y la seguridad social de los trabajadores. Para el caso del trabajo doméstico, la protección debería ser obligatoria, no voluntaria, y la misma ley debiera aplicarse a las cotizaciones para una pensión de retiro. Paralelamente, hay que crear mecanismos que permitan a los trabajadores sin contrato a tiempo completo efectuar contratos

simples; además, establecer las condiciones necesarias para que puedan, de forma ágil y rápida, realizar los trámites de cotización (tanto para el sistema de salud como para el de pensiones). De igual manera deben eliminarse las diferencias en condiciones salariales entre sectores, garantizando un sueldo digno a todos los trabajadores por igual.

b. El mejoramiento del clima de inversión

El reconocimiento de que es en las empresas privadas donde se generan la mayoría de empleos e in-

gresos fiscales ha llevado a una cantidad creciente de países a preocuparse por crear un clima que sea favorable para las inversiones.

El clima de inversión abarca la diversidad de elementos que son considerados por las empresas para instalarse en un país o para ampliar sus operaciones. Estos básicamente pueden aglutinarse en dos categorías: (a) los relacionados con los riesgos del país provenientes de la incertidumbre que se genera cuando no existe una constancia mínima en las políticas públicas o no existe estabilidad macroeconómica; y (b) los costos extraordinarios de

RECUADRO P.5 | Algunos de los riesgos que enfrenta la inversión en el país

La instalación de un clima de pesimismo en diversos sectores de la vida nacional (incluido el sector empresarial), hace que el país sea percibido sin esperanzas, sin rumbo, dividido y carente de una visión ampliamente compartida sobre su futuro.

Lo anterior constituye un riesgo para la inversión en el país, así como lo es la fragilidad de las finanzas públicas expresada en altos riesgos de insolvencia y en frecuentes problemas de iliquidez. Para mitigar esta situación se deben implementar reformas fiscales urgentes y garantizar que se gestionen adecuadamente, ya que solo de esta forma es posible asegurar la estabilidad económica y política.

Otra grave dificultad que enfrentan los inversionistas es que, al mismo tiempo que se impulsan nuevas leyes con el propósito de atraer inversiones (*Ley de Asocios Público Privados, Ley de Contratos de Estabilidad, Ley de Servicios Internacionales, nueva Ley de Zonas Francas, Ley de Firma Electrónica, Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, Ley de Agilización de Permisos de Construcción, Ley de Contratos de Estabilidad Jurídica*, etc.) se ha instalado un discurso de descalificación mutua y frecuentes desencuentros entre dirigentes empresariales y líderes políticos.

A todo esto hay que añadir los altos costos de los trámites para invertir en el país, así como la existencia de trámites excesivos y engorrosos, especialmente en entidades como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (permisos ambientales, cuya obtención requiere entre 18 y 24 meses), el Ministerio de Hacienda (devolución del impuesto al valor agregado [IVA], clasificaciones arancelarias de insumos importados, desaduanaje de productos), Ministerio de Agricultura y Ganadería (permisos fito y zoonosanitarios) y Ministerio de Obras Públicas (el sistema de licitaciones de obras es excesivamente complejo y lento).

Y, por último, no se puede dejar de lado el impacto negativo que tiene la discrecionalidad, manifestada en cambios y amenazas de cambio (en muchos casos, propiciados y llevados a cabo por funcionarios públicos) en algunos marcos legales que modifican las reglas del juego con las que operan las empresas, así como las consecuencias de las competencias deficientes de algunos funcionarios clave. Esta última problemática se origina por la constante rotación de los mismos y la ausencia de criterios meritocráticos para su reclutamiento.

Fuente: Elaboración propia

producir en ese país, relacionados principalmente con la existencia de un marco jurídico e institucional mal diseñado o en el que prevalece una cultura de aplicación discrecional de las leyes¹⁴.

En el caso de El Salvador, actualmente la opinión predominante es que no existe un clima de inversión favorable. Para gestionar los riesgos del país (ver recuadro P.5) antes señalados, lo que se recomienda es institucionalizar la búsqueda de consensos. Una manera de hacerlo que puede resultar muy fructífera es a través de un diálogo nacional cuyo objetivo sea consensuar no sólo una visión de futuro del país, sino también la estrategia requerida para alcanzarla, para lo cual esta propuesta y otras que han sido diseñadas por otras entidades podrían servir de insumos. El Consejo Económico Social fortalecido podría ser la instancia apropiada para liderar esta iniciativa.

Para ello, se propone poner en marcha un programa especial de mejoramiento continuo de trámites y procesos, que sin sacrificar el interés público, minimice los tiempos y los costos en que incurren los empresarios por este tipo de requerimientos. Dicho programa incluiría actividades como las siguientes:

- Consolidar y coordinar la diversidad de iniciativas que ya se están realizando con el propósito de simplificar los trámites y, como resultado, mejorar el clima de negocios del país.
- Impulsar cambios en el marco regulatorio que generen certidumbre a las relaciones entre el Estado y las personas naturales o jurídicas en cuanto a trámites y procesos (*Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Simplificación de Trámites, etc.*).
- Desarrollar un sistema de indicadores aplicables a las distintas entidades del sector público que intervienen en los trámites y procesos administrativos, y establecer metas cuantitativas y cualitativas para evidenciar si se está produciendo o no la mejora continua deseada.

- Diseñar y mantener actualizada una Guía para la racionalización de trámites y procesos a nivel interinstitucional, que incluiría, entre otros, los siguientes contenidos: (a) una síntesis de la normativa vigente sobre el tema de la simplificación de trámites y procesos; (b) hojas de ruta sobre los procesos administrativos de mayor interés para empresarios e inversionistas, con una estimación de sus requerimientos en términos de tiempo y erogaciones financieras; (c) descripción de los proyectos de mejora continua que se tengan en marcha y (d) descripción de las metodologías que están utilizando para evaluar y monitorear la mejora continua en los trámites y procesos (identificación de los trámites y procedimientos cuyos usuarios reportan mayores índices de insatisfacciones, identificación de sectores o rubros que debieran ser prioritarios, mapeo del universo de trámites por sector o rubro, análisis jurídico de trámites, visitas de campo, comparación de los trámites y procesos con relación a otros países).

c. Apuestas productivas claves

El país necesita una ampliación y redireccionamiento de los incentivos económicos en favor de los bienes y servicios que contribuyan a reducir los costos de producir en el país y a ampliar y diversificar la oferta exportable. El otorgamiento de incentivos, sin embargo, no se puede hacer de manera generalizada, no solo por la escasez de recursos, sino también por razones de eficiencia y eficacia. Por ello, en los últimos informes sobre desarrollo humano ya se planteaban algunos criterios al respecto tales como que las apuestas deberían de implementarse en aquellas ramas o rubros que: (a) tienen mayores encadenamientos productivos (productos de caucho y plástico; química de base y elaborados; productos metálicos de base y elaborados; maquinaria, equipo y suministros; material de transporte y manufacturas diversas; restaurantes

y hoteles; transporte y almacenamiento); (b) tengan mayor capacidad de absorción de la abundante mano de obra con que cuenta el país (los rubros podrían ser la construcción o el turismo); (c) tengan más potencialidades en términos de sustitución de importaciones (fuentes de energía renovable, productos agroindustriales); y, por último, aquellos en los que ya existan o se puedan desarrollar nichos de exportación (productos étnicos o nostálgicos, maquila de productos de mayor sofisticación y de servicios profesionales como call centers, servicios de contabilidad, legales, etc.). A medida que el perfil educativo y las competencias y capacidades de la población salvadoreña vayan aumentando, el mapa de apuestas productivas se iría modificando.

Los anteriores informes sobre desarrollo humano también contenían recomendaciones concretas para estimular las ramas y actividades económicas seleccionadas como apuestas productivas. Las recomendaciones son las siguientes:

- Establecimiento de un *Fondo de Apoyo a la Competitividad* de las ramas económicas seleccionadas como apuestas estratégicas para liderar la generación de empleo y el crecimiento económico en los próximos años. Dicho fondo se financiaría con una tasa tipo IVA para bienes producidos internamente y también para los importados. Se utilizaría para financiar proyectos de incubación de empresas, capital de riesgo, reconversión productiva, apoyo a la exportación, investigación y transferencia de tecnología, innovación y desarrollo de tecnologías, etc. Sería administrado por consejos de administración público-privados con representación de las organizaciones de productores de las ramas seleccionadas, y una de las ventajas que reportaría es que podría ejercer efectos deflacionarios, ya que los proyectos financiados contribuirían a ensanchar la producción nacional. Países como Estados Unidos y Canadá utilizan este tipo de meca-

nismos bajo el nombre de checkoff y las tasas aplicadas van desde 0.5 % hasta el 5 %.

- Fortalecimiento de la capacidad de apalancamiento financiero del Fondo de Desarrollo Económico (BANDESAL) para proyectos de inversión en bienes y servicios transables, a partir de la recaudación de algunos impuestos específicos al consumismo (telecomunicaciones, crédito al consumo).
- Emprendedurismo, empleabilidad y conexión de las mipymes con el mercado a través de herramientas tales como:
 - Escalamiento del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), cuyo objetivo es insertar a las pymes en las cadenas productivas en calidad de proveedores de grandes empresas, en una relación que garantice ganancias mutuas, a pesar de los poderes de negociación desiguales de las empresas. El programa, impulsado actualmente en el país, busca encontrar un lugar para las pymes en el mercado con lo cual aumenten sus ventas y el bienestar de quienes trabajan en ellas mediante incrementos de productividad y de competitividad. Basado en una exploración del mercado nacional, este programa busca adecuar la oferta de las pequeñas y medianas empresas a la demanda de las grandes para establecer relaciones comerciales duraderas que conlleven mejoras en la calidad, precio, tiempo de entrega y servicio de las pymes, subiendo sus estándares y volviéndolas competitivas internacionalmente (Campuzano y Narváez, 2008).

c. Crear el círculo virtuoso de ahorro-inversión-empleo y crecimiento económico

Desde hace años, El Salvador está encerrado en una especie de círculo vicioso: necesita crear una

cantidad masiva de empleos formales, sin embargo, los sectores privados no los pueden ofrecer porque no invierten en las cantidades necesarias debido a que los costos de transacción son altos. A esto hay que sumar la productividad laboral baja y los niveles de ahorro nacional muy reducidos y el hecho de que el sector público tampoco hace las inversiones demandadas por los sectores privados en infraestructura y educación porque, a su vez, no cuenta con los recursos para hacerlo.

Para romper con este círculo vicioso, se recomienda instaurar un sistema de ahorro programado de carácter obligatorio (como el que ya existe para salud y pensiones), con la diferencia que sería de capitalización individual y de administración público-privada (trabajadores y empresarios), que iniciaría con aportaciones para la adquisición de vivienda y que se extenderían luego a otros ámbitos como los servicios de cuidado y educación temprana, desempleo y educación superior para los hijos. Idealmente, para todas estas aportaciones se establecerían subcuentas dentro de un fondo general que en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* se proponía que podría denominarse Fondo pro bienestar familiar¹⁵.

Más adelante, también se podrían integrar a este fondo las subcuentas correspondientes a salud y retiro. Con el establecimiento de un sistema de esta naturaleza, el resultado inmediato es un aumento progresivo de la tasa de ahorro nacional que podría ser aprovechado por el Estado para financiar programas agresivos de inversión en infraestructura (ampliación de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, construcción de nuevas presas hidroeléctricas, mejoramiento de la red de caminos y carreteras y de los sistemas de agua y saneamiento, nuevo sistema de transporte de pasajeros, rescate del centro histórico, etc.) solicitando préstamos a la institución encargada de administrar los fondos de capitalización individual.

Ante la creciente oferta de recursos de ahorro, el compromiso del gobierno debería ser de pagar

tasas de interés ligeramente superiores a la inflación. Al ejecutar obras de infraestructura cada vez de mayor alcance, el gobierno aumentaría la demanda de empleo público, al mismo tiempo que aumentaría también el empleo privado formal, debido al mejoramiento del clima de inversión asociado a la reducción de los costos logísticos. Las mayores tasas de inversión pública y privada, a su vez, elevarían la tasa de crecimiento económico.

Por otra parte, al aumentar el empleo formal público y privado y al obtener una tasa de crecimiento económico más alta, lógicamente, también aumentarían las aportaciones para las diferentes subcuentas de ahorro programado, así como los ingresos fiscales, dotando al Estado de la capacidad para honrar la deuda pública y para contraer nuevos empréstitos, estableciéndose así un círculo virtuoso de ahorro-inversión-empleo y crecimiento económico. El caso exitoso más emblemático de una política de esta naturaleza es Singapur, cuya experiencia está siendo retomada de manera creciente por otros países.

d. Aumento sostenido de la productividad y nueva regla salarial

La combinación de la política social productiva propuesta, junto a los tres pilares antes descritos de esta estrategia de competitividad sistémica en la que se fundamenta la política económica inclusiva, traería como consecuencia un aumento tanto en la tasa de empleo formal como en la productividad laboral.

Las ganancias de productividad obtenidas deberían ser utilizadas para fines diversos, tales como una disminución de los precios relativos de los transables producidos en el país, con el propósito de aumentar la cuota de participación tanto en el mercado interno, como en los mercados internacionales. Adicionalmente, deberían servir para aumentar los retornos o ganancias de los emprendedores.

Sin embargo, para que las ganancias de productividad se constituyan en uno de los ejes principales de una apuesta por el fortalecimiento de la cohesión social, también es indispensable que una parte de ellas se destine al mejoramiento del poder adquisitivo de los trabajadores. Este nuevo contrato social derivado de pagar a los trabajadores en función de la productividad, y no de la evolución del costo de la vida, ha sido fundamental en los países de desarrollo humano alto para hacer de los trabajadores y empleadores socios del crecimiento económico en la construcción de las sociedades de bienestar de las que ahora disfrutan. Tiene, además la ventaja que promueve un alineamiento de intereses de actores en los que suele predominar la desconfianza y confrontación.

Otras medidas complementarias que podrían impulsarse son:

- La creación de un Consejo Nacional de Productividad integrado por representantes del más alto nivel de los trabajadores, los empleadores, las instituciones académicas y el Estado, que tendría como responsabilidad única promover la elevación y democratización de la productividad de la economía. Este Consejo tendría las siguientes facultades:
 - Realizar diagnósticos sobre los requerimientos para elevar la productividad y competitividad de los diferentes sectores, ramas y rubros principales de la economía.
 - Sugerir alternativas tecnológicas y de organización del trabajo.
 - Formular recomendaciones de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
 - Estudiar y sugerir los mecanismos y nuevas formas de remuneración, que vinculen el ingreso de los trabajadores a la productividad.

- Emitir opiniones y recomendaciones sobre el destino y aplicación de recursos del presupuesto orientados al incremento de la productividad.
- Sistematizar un curso sobre productividad que permita uniformizar el significado de este concepto entre los distintos agentes socioeconómicos. La aprobación de este curso debería ser de carácter obligatorio para todas aquellas personas que opten por afiliarse a organizaciones laborales y empresariales.

III. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Uno de los problemas más serios del país es la comprometida situación fiscal

La carga tributaria, si bien ha alcanzado el mayor valor que se ha experimentado desde el 2000 (un 15.4 % en el 2012), aún está muy por debajo del promedio latinoamericano. Por otra parte, en términos generales, las proporciones promedio de impuestos directos e indirectos sobre el total de ingresos tributarios han permanecido por más de tres décadas en torno a 30 y 70, respectivamente, fomentando la regresividad del sistema (contrario a los esfuerzos que se han realizado a otros países de la región latinoamericana).

Otra grave problemática es que el país ha estado utilizando el endeudamiento para el financiamiento del gasto corriente. Por ejemplo, en el período posterior a la crisis (2009-2011), el gasto corriente contribuyó a un promedio del 49.5 % del déficit fiscal corregido del sector público no financiero, estabilizándose en un 25.6 % en el 2012, pero no logrando recuperarse con respecto al valor promedio de 12.1 % reportado entre el 2000 y el 2008.

Como consecuencia de lo anterior, y de las nuevas responsabilidades asumidas por el Estado, no se prevé en el corto plazo la reversión o disminución significativa del déficit fiscal, que ascendió en el 2012 a 3.4 % del PIB y se proyecta para el 2013, según el Ministerio de Hacienda, en 4.2 %.

Por otra parte, en los últimos años la deuda pública registra una tendencia creciente que, dada las condiciones de lento crecimiento y patrones incrementales de gasto, corre el riesgo de volverse insostenible. En los últimos quince años, la deuda pública aumentó en casi 24 puntos porcentuales del PIB, de 33 % en 1998 a 56.7 % en el 2012.

La propuesta que aquí se plantea tiene enormes exigencias presupuestarias. Aunque muchas de las intervenciones planteadas anteriormente se acompañan de una propuesta de financiamiento específica, la demanda de recursos es latente y no puede ser satisfecha sin pensar de manera integral el tema fiscal.

El problema fiscal puede resumirse en que no hay recursos suficientes para financiar al Estado. Esto tiene diferentes razones: el bajo crecimiento, el creciente endeudamiento del Estado, la baja capacidad de recaudación y la debilidad institucional. Sin embargo, hay razones estructurales que explican la baja recaudación y que si se enfrentan pueden cambiar de manera sostenida la situación fiscal del país y reforzarían cualquiera de las medidas tributarias (nuevos impuestos, reformas tributarias, etc.) que se implementen.

Estas causas estructurales son básicamente dos. La primera es que el país tiene un grave déficit en cultura fiscal. Ciertos sectores empresariales, y sobre todo algunos representantes gremiales, se muestran intransigentes a la idea de pagar los impuestos que les corresponden o a aceptar pagar nuevos tributos. Para ellos, el mejor Estado sería aquel que no cobrase impuestos. Afortunadamente, otros están dispuestos a pagar más, siempre y cuando se garantice el buen uso de los recursos, una demanda a todas luces legítima.

Un segundo problema se cimenta en la estructura económica que es mayoritariamente informal. La informalidad laboral no suele vincularse al problema fiscal de manera directa, sin embargo, en El Salvador la reducida base tributaria es una de las mayores limitantes para aumentar la recaudación a pesar de la modernización del sistema fiscal y de la institucionalidad en esta materia. Una economía moderna necesita de mercados laborales decentes, es decir, que brinden protección pero que al mismo tiempo favorezcan la generación de recursos por medio de la recaudación en renta que permiten.

Cambiar este panorama laboral en el que prima el trabajo informal, requiere de la creación de mercados laborales decentes lo cual, a su vez, urge de la aplicación de varios cambios. Por un lado, se necesita que los empresarios formales estén dispuestos a contratar en condiciones de formalidad a sus empleados y, por otro lado, se deben encontrar mecanismos e incentivos para que miles de trabajadores independientes o que trabajan en emprendimientos propios, con diferentes niveles de éxito en términos de generación de recursos, opten por formalizar su trabajo.

Esta propuesta implica, con el fin de enfrentar el problema fiscal, tomar acciones en tres niveles: a) generación de incentivos para formalizar la estructura de la economía; b) fortalecimiento institucional para impedir la elusión fiscal; c) cambios culturales para crear una conciencia fiscal basada en la responsabilidad y la solidaridad.

Esto exige intervenciones en diferentes niveles. Por ejemplo, para formalizar la estructura de la economía se deben implementar medidas que favorezcan la inclusión formal de trabajadores independientes o que trabajan en emprendimientos propios. Algunas de las medidas específicas para lograrlo son reducir las tramitología y los costos directos de formalizarse; crear ventanillas de cotización rápida para trabajadores independientes con bajos ingresos o un equivalente al monotributo (esta media ac-

tualmente está siendo aplicada en Uruguay¹⁶). Por otra parte, también es necesario fomentar la contratación formal por parte de empresas medianas y grandes, para lo cual, a su vez, se debe fortalecer la institucionalidad laboral y fiscal, declarando como delito contratar trabajadores de manera informal.

En lo que respecta a impedir la elusión fiscal, se deben revisar los vacíos legales que posibilitan, dentro del marco de la legalidad, encontrar formas creativas para no pagar impuestos. Esta es una tarea que han emprendido países como Canadá o Francia, que apuestan a aumentar la base tributaria impidiendo a las grandes empresas, por ejemplo, facturar en países con condiciones de paraíso fiscal.

Finalmente, el cambio más profundo que debe darse es a nivel cultural y requiere, en primer lugar, inculcar la responsabilidad fiscal como un valor del ciudadano y como una forma de hacer país. En segundo lugar, fomentar la solidaridad fiscal como valor central en un país afectado por enormes brechas de desigualdad. A estos dos propósitos habría que añadir que el Estado debe asumir su responsabilidad de dar cuenta por cada dólar gastado a aquellos que lo pagan, los contribuyentes, y de esa forma garantizar que los fondos se utilizan para el bien del país.

IV. OPORTUNIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Sería insensato hacer una propuesta sin que esta tome en cuenta, además de un diagnóstico sólido y principios claros, las restricciones económicas, sociales, institucionales y culturales que actualmente existen en el país. Sin embargo, las soluciones que El Salvador necesita no deben construirse con base en la desesperanza, sino abrazando el objetivo de romper con los círculos viciosos que minan el progreso y el desarrollo económico y humano,

así como trabajando bajo la guía de sólidas aspiraciones y visiones. El Salvador del siglo XXI cuenta, más que con una serie de obstáculos estructurales, con oportunidades únicas que le permitirían dar paso firme a la construcción de la sociedad próspera que se soñó en el contrato social que le dio origen como nación.

Un contexto favorable: demanda de cambio instalada

“Uno no cambia generaciones de equívocos en apenas unos años”

Luiz Inacio Lula da Silva

En el año 2009 el pueblo salvadoreño hizo un relevo histórico en la administración pública. Por primera vez en la historia, asumió las riendas del país un partido de izquierda. Las razones por las cuales se dio este resultado no fueron, como se esperaba, por la propuesta ofrecida. De acuerdo con el segundo informe del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), en el caso de quienes votaron por el FMLN, el 68.1 % dijo haberlo hecho porque deseaba un cambio, el 8.7 % mencionó las propuestas y el 7.1 %, al candidato; mientras que de los que votaron por ARENA, el 19.4 % mencionó que había votado por tradición; el 15.7 %, por simpatía con el partido; el 14.8 %, por temor (en general o al triunfo del FMLN); y el 13.9 % se refirió a las propuestas que hizo el partido en la campaña electoral (PNUD, 2011).

Es decir, la razón de este giro político estuvo basada en la necesidad de cambios que transformarían de manera positiva dos fenómenos que afectan considerablemente a la ciudadanía: la inseguridad y la crisis económica. Aunque la ciudadanía ha tenido bien claro qué es lo que necesita, es patente un desfase entre la demanda y la oferta de políticas públicas. Es decir, no se percibe una adecua-

da respuesta por parte del Estado para resolver, al menos, las dos principales demandas asociadas al cambio requerido, lo cual no significa que se esperaba la resolución de estas problemáticas en un período relativamente corto de tiempo, sino que la expectativa era que la nueva administración colocase el tema entre sus prioridades más apremiantes, y transmitiera a la ciudadanía el mensaje de que se está tomando acción sobre el asunto (PNUD, 2011).

Así, la ciudadanía salvadoreña tiene, nuevamente, altas expectativas de cambio, similares a las que se articularon en los meses previos a las elecciones presidenciales del año 2009. Esto, sin lugar a dudas, es una ventana de oportunidad que debe capitalizarse, tomando acción sobre la base de una propuesta clara y concisa.

La oportunidad política: una nueva administración pública

“No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones, es un buen gato”

Deng Xiaoping

Así resumía el político reformista chino y líder del Partido Comunista, Deng Xiaoping, la filosofía de las reformas que llevarían a China a la compatibilización del socialismo y la economía de mercado, como estrategia para mejorar las condiciones de vida de su población. No se trata de colores e ideologías, sino de asumir la demanda de cambio y echar a andar proyectos prácticos.

En El Salvador la demanda de cambio está sobre la mesa. El reto es que esta sea asumida por la nueva administración que llegue al frente del Órgano Ejecutivo. La transición y cambio de actores representan una nueva oportunidad para dialogar que es, además, una necesidad urgente, ya que la ciudadanía demanda ir más allá de fundamentos ideológicos y llegar a acuerdos prácticos.

En tal sentido, como señalaba el Informe PAPEP (PNUD, 2011), la oportunidad de responder efectivamente a la demanda de cambio es más propicia en un contexto fuera del tiempo electoral, es decir, una vez los nuevos gobernantes han sido elegidos, y aprovechando la alta popularidad con la que inicia el Gobierno como factor legitimador.

En otras palabras, el cambio de actores, sin duda, crea un nuevo ambiente propicio para impulsar intervenciones audaces desde el ámbito político.

La oportunidad económica: El Salvador cuenta con más recursos económicos que nunca

La sociedad salvadoreña ha progresado y cuenta con más recursos económicos que nunca. Así lo demuestran las cifras oficiales. Actualmente, tanto el PIB per cápita y el ingreso per cápita de El Salvador, superan a los niveles alcanzados en 1990 en 67 % y 64 %, respectivamente. El panorama es mucho más sugestivo si consideramos a los salvadoreños en el exterior y, específicamente a la diáspora salvadoreña en Estados Unidos, cuyos ingresos —de acuerdo a estimaciones del PNUD (PNUD, 2005)— equivalían a 127 % del PIB de El Salvador del 2004.

Así, si en lugar de considerar que la migración ha creado un "país" de salvadoreños en Estados Unidos, percibiéramos a la diáspora salvadoreña como parte de un nuevo El Salvador, el ingreso nacional "transfronterizo" de ese nuevo país en términos per cápita sólo habría sido inferior en 15% al de Costa Rica (PNUD, 2005).

También las finanzas del Estado salvadoreño se han fortalecido. De hecho, los ingresos tributarios han aumentado de 11 % a 15.8 % del PIB entre el 2000 y el 2013. Es decir, la sociedad salvadoreña no solo ha sido capaz de generar más recursos, sino también de tributar más. Si bien los recursos pueden ser aún insuficientes para hacer frente a los desafíos sociales, no cabe duda de que en El Salvador

hay más dinero que nunca circulando. El desafío está en hacer un uso adecuado de este.

La oportunidad social: El Salvador es un país joven

“Lo que mueve al mundo no son los potentes brazos de los héroes, sino la suma de los pequeños empujones de cada trabajador honrado”

Helen Keller

Son cada vez más los países que se están enfrentando a una realidad demográfica difícil: se están convirtiendo en sociedades sin niños y jóvenes. El Salvador, en cambio, está experimentando un período de tiempo en el que la tasa de dependencia se reduce, es decir, se está incrementando la cantidad de personas en edad de trabajar conjugado con una disminución del número de personas en edades teóricamente inactivas (PNUD, 2010).

Esta es una ventana de oportunidad que se cerrará en el 2045. Esta ventaja, sumada a la laboriosidad que ha hecho que los salvadoreños y salvadoreñas sean reconocidos como representantes de uno de los pueblos más trabajadores del mundo, abre una oportunidad de materializar la premisa fundamental del paradigma de desarrollo humano: la verdadera riqueza del país está en su gente.

NOTAS

1. No hay desagregación por tipología de déficit en el caso de los hogares rurales.
2. Cálculo propio con base en proyecciones de déficit cuantitativo del BID (2012) y sin tomar en cuenta aumento del déficit por demanda de nuevos hogares.
3. Cálculo propio del costo de la vivienda social digna (establecido en USD 13,500) con base en datos del BID (2012).
4. Cálculo propio con base en proyecciones de déficit cualitativo del BID (2012) y sin tomar en cuenta aumento del déficit por demanda de nuevos hogares.
5. Cálculo a partir de costo promedio de reparación o mejora (calculado en USD 2,000).
6. Cálculo del costo de una casa de 40 m cuadrados en un terreno de 60 m, sin incluir gasto administrativo según estimaciones del BID, 2012.
7. Se asume una tasa de 6 %, lo que implica una cuota de USD 116.48 mensuales + seguros. Para determinar el porcentaje de hogares capaces de asumir esta cuota se calcula aquellos que pueden destinar 25 % de sus ingresos promedio a este gasto.
8. Suponiendo una recaudación de 0.1 % del PIB.
9. Elaboración propia con datos proyectados del presupuesto de la nación 2014.
10. Elaboración propia a partir de costos planteados por propuesta ESEN 2012, presupuesto proyectado para el 2014.
11. Dato de ESEN, 2012.
12. Costos obtenidos de ESEN, 2013.
13. Datos obtenidos de Formulación FOMILENIO II.
14. En un sentido amplio, el clima de inversión también es afectado por problemáticas sociales como la violencia y la corrupción; así como por los sobrepagos y falta de suministros fiables de ciertos bienes y servicios esenciales para el funcionamiento de las empresas (energía eléctrica, agua, transporte y comunicaciones y servicios portuarios y aeroportuarios, entre otros).
15. Dicho Informe contiene recomendaciones más específicas sobre la constitución, institucionalidad y funcionamiento de este fondo propuesto.
16. El monotributo social (MIDES) es un impuesto único que pagan, en lugar de cualquier otro impuesto, los hogares pobres, los trabajadores independientes y los productores artesanales. Ver en www.dgi.gob.uy

Referencias bibliográficas

SINOPSIS

- Bauman, Z. (2001). *La globalización. Consecuencias humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benítez, J. L. (2011). *La comunicación transnacional de la e-familias migrantes*. PNUD-UCA: San Salvador.
- Bourdieu P. y Passeron C. (1970). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lindo Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINED (2012). *Cuentas nacionales de inversión en educación. Indicadores de inversión en el sistema educativo de El Salvador*. Datos 2010. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013/>
- PNUD-ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador.
- PNUD-PAPEP (2011). *Segundo informe PAPEP. El Salvador: Entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-*

2014. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México D.F.: Taurus.
- SNU (2013). *Consultas post 2015. El país que queremos*. San Salvador.
- SITEAL (2012). *El Salvador en contexto*. S/l: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Recuperado de http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/perfil_el_salvador_2013_06.pdf
- STP-FUNDAUNGO-UNICEF (2013). *Una barrera al desarrollo: pobreza infantil y cohesión social en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia, Fundación Manuel Ungo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En prensa.
- UNICEF (2013a). *Estado de Situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En prensa.
- UNICEF (2013b). *Informe de Situación de la niñez y la adolescencia 2012*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- de Desarrollo: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-625.pdf>
- ADS (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008 (FESAL 2008)*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperada de <http://www.fesal.org.sv/>
- Fowler, W.R. (1989). *The cultural evolution of ancient Nahua civilizations: the Pipil-Nicarao of Central America*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Guzmán, D. J. (1883). *Apuntamientos sobre la topografía física de la República de El Salvador, comprendiendo: su historia natural, sus producciones, industria, comercio e inmigración, climas, estadística, etc.* San Salvador: Tipografía de El Cometa.
- Hite, S. y De Grauwe, A. (2008). *Capacity development in education planning and management. Learning from successes and failures*. París: UNESCO e International Institute for Educational Planning.
- IUDOP (2011). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012*. Boletín de prensa, año XXVI (2). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas-Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin2_2011.pdf
- IUDOP (2012). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012*. Boletín de prensa, año XXVII (4). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas-Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf
- Lozano, J. F., Boni, A., Peris, J. y Hueso, A. (2012). Competencies in higher education: a critical analysis from the capabilities approach. *Journal of Philosophy of Education*, 46(1), 132-147.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. Base de datos.

SECCIÓN 1

- Bárcena, A. y Serra, N. (Ed.) (2011). *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina: propuestas para el debate*. Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB.
- Bourdieu, P. (Ed.) (2010). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cuesta, J., Ñopo, H. y Pizzolitto, G. (2007). *Using pseudo-panels to measure income mobility in Latin America. Working paper (625)*. Recuperado del sitio web del Banco Interamericano

- San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición de desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011). *Segundo informe PAPEP. El Salvador: Entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- SNU (2013). *Consultas post 2015. El país que queremos*. San Salvador.
- Thomas, V. (2006). Linking individual, organizational, and institutional capacity building to results. Capacity Development Briefs, 19. S/I: World Bank Institute.
- Viegas Guillem, J. (Comp.) (2013). *Historias de mujeres, mujeres de historia en El Salvador*. San Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaría de Cultura de la Presidencia.

SECCIÓN 2

- Acevedo, C. (2003). *La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX*. San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alfaro, W. N. (2010). *Levantamiento campesino 1932*. Recuperado de <http://msdwalteralfaro.blogspot.com/2010/02/levantamiento-campesino-1932.html>
- Alvarado, H. (1945). Prólogo. En R. Fortín Magaña, *Inquietudes de un año memorable* (1944). San Salvador: Talleres Gráficos Cisneros.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, T. (2001). *El Salvador, 1932*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Armour Research Foundation (Enero-diciembre 1950). Estudio tecnológico preliminar para el desarrollo industrial de El Salvador. *Revista de Economía de El Salvador*.
- Artiga González, A. (2012). Elecciones 2012, ¿Algo nuevo bajo el sol? *ECA*, 67(729), 259-282.
- Barraza Ibarra, J. (2003). *Historia de la economía de la provincia del Salvador desde el siglo XVI hasta nuestros días* (Tomo 1. Siglo XVI). San Salvador: Universidad Tecnológica.
- BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Braudel, F. (1970). *La historia y las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Briones, C. y Ramos, C. (1995). *Gobernabilidad en Centroamérica. Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa El Salvador).

- Browning, D. (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cáceres, J. E. (1986). Después del 32. *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 7(3). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Castro Fagoaga, S. A. y Cornejo Amaya, F. J. (2006). *Institucionalidad de la propiedad agrícola en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX*. (Tesis de licenciatura). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador. Recuperada de http://www.uca.edu.sv/deptos/economia//media/archivo/bf9b09_institucionalidaddelapropiedadagricola.pdf
- CEPAL (1983). Notas sobre la evolución del desarrollo social del istmo centroamericano hasta 1980. En Francisco Rojas Aravena, (Ed.), *Centroamérica. Indicadores socioeconómicos para el desarrollo* (pp. 93-126). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ching, E. (2007). El clientelismo y la política bajo Martínez, 1931-1939. En E. Ching, C. G. López Bernal y V. Tilley (Eds.), *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador* (pp. 139-185). San Salvador: UCA Editores.
- CONAPLAN (1969). *Metroplan 80*. San Salvador: Consejo Nacional de Planificación.
- Connell, R.W. (2006). Desarrollo, globalización y masculinidades. En G. Cereaga y S. Cruz Sierra (Eds.), *Debates sobre masculinidades. Poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. México D.F.: UNAM.
- Contreras, A. M., Guzmán, V. A. y Umanzor, V. A. (2013). *Análisis histórico de la deuda en El Salvador en los períodos comprendidos desde 1940 hasta el ejercicio fiscal del 2012: Identificación de puntos de inflexión y determinación de los factores clave que permitieron los quiebres estructurales*. Trabajo de investigación, ESEN, 2013.
- Córdova Macías, R., Cruz, J. M. y Selligson, M. A. (2013). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. San Salvador: FUNDAUNGO, LAPOP, Vanderbilt University. Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/>
- Córdova, R., Pleitez, W. y Ramos, C. (1998). *Reforma política y reforma económica: los restos de la gobernabilidad democrática*. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Dada Hirezi, H. (1978). *La economía de El Salvador y la integración centroamericana. 1945 -1960*. San Salvador: UCA Editores.
- DIGESTYC (1974). *Tercer censo nacional agropecuario, 1971*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- Durston, J. (2005). El clientelismo político en el campo chileno. *Ciencias Sociales Online*, 2(1), 1-30.
- Eguizábal, C. (1989). *Partidos, programas y proyectos políticos en El Salvador*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- FLACSO, MINEC y PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social, 1 y 2*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ministerio de Economía y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Flores, R. (13 de abril del 2013). *El Gobierno no cambió el modelo*. (Entrevista de Carlos Acevedo con el periódico digital *Contrapunto*, San Salvador).
- Fukuyama, F. (1989). *The end of history?* Washington, D. C.: National Affairs.
- FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: Lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- FUSADES (1989). *Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva es-*

- trategia de desarrollo económico y social*. S/l: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Gaborit, M., Rodríguez Burgos, M., Santori, A. y Paz Narváez, C. (2003). *Más allá de la invisibilidad: disparidad de género en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Galindo, F. E. (1874). *Cartilla del ciudadano*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- García Ojeda, M. (2011). Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social. *Polis* (29), 1-17.
- Gellner, E. (1988). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Goitia, A. (1989). El Estado en momentos de crisis: Redefinición del papel del Estado 1948-1960. *Revista Realidad Económico-social*, 2(3).
- González Sol, R. (Abril 1932). *La vida de los campesinos. El café de El Salvador*, (16). San Salvador: Asociación Cafetalera de El Salvador.
- Guidos Véjar, R. (1974). *El papel del Estado en el proceso de industrialización en El Salvador*. Documento mimeografiado.
- Guzmán, D. J. (1883). *Apuntamientos sobre la topografía física de la República de El Salvador, comprendiendo: su historia natural, sus producciones, industria, comercio e inmigración, climas, estadística, etc.* San Salvador: Tipografía de El Cometa.
- Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera Vega, A. (1935). *El indio occidental de El Salvador y su incorporación social por la escuela*. Santa Ana: Tipografía Comercial de Nicolás Cabezas Duarte.
- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de ciudadanía. *Revista de la CEPAL*, (73), 117-128. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19294/lcg2130e_7.pdf
- Hoselitz, B. F. (1954). *Desarrollo industrial de El Salvador*. Nueva York: Naciones Unidas.
- IUDOP (2002). *Encuesta sobre actitudes autoritarias en jóvenes residentes en la zona urbana del municipio de San Salvador*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2012). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012*. Boletín de prensa, XXVII(4). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf
- Lara Martínez, C. (Mayo- Junio 2005). La dinámica de las identidades en El Salvador. *Revista Estudios Centroamericanos*, (679-680), 439-450.
- Las Casas, B. de (1812). *Breve relación de la destrucción de las Indias Occidentales*. Londres: Schulze & Dean.
- Lauria Santiago, A. (2002). *Una república agraria. Los campesinos en la economía y la política de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Lauria Santiago, A. y Gould, J. L. (2005). *Revista Historia* (51-52), 287-355. Recuperado de <http://www.latindex.ucr.ac.cr/historia-51/07-Lauria.pdf>
- Leistenschneider, M. (1974). *Recopilación de documentos históricos relativos a la administración del general Francisco Menéndez: Apéndice de Repositorio, órgano del Archivo General de la Nación, Dependencia de la Administración de Bibliotecas y Archivos*. San Salvador: Archivo General de la Nación.
- Lindo Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- López, C. R. (1984). *Industrialización y urbanización en El Salvador 1969-1979*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- López Bernal, C. G. (2007). *Tradiciones inventadas y discursos nacionalistas: El imaginario nacional de la época liberal en El Salvador, 1876-1932*. San Salvador: Editorial Universitaria.
- López Bernal, C. G. (2012). El pensamiento de los intelectuales liberales salvadoreños sobre el

- indígena a finales del siglo XIX. En B. Moallic (Ed.), *Las figuras del enemigo: alteridad y conflictos en Centroamérica* (pp. 35-55). San Salvador: SECULTURA-Universidad Evangélica de El Salvador.
- Manuel, T. (2006). Envisioning the possibilities for a good life: exploring the public policy implications of intersectionality theory. *Journal of Women Politics and Policy*, 28(3-4), 173-203.
- Maraña, M. (2010). Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas. *Etxea, Cuadernos de trabajo* (1), 4-30.
- Martín Baró, I. (1983). *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*. San Salvador: UCA Editores.
- Méndez, J. (1932). *Los sucesos comunistas de El Salvador*. San Salvador: Imprenta Funes & Ungo.
- Menjívar, R. (1980). *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.
- MINEC/DIGESTYC, UNFPA y CELADE (2009). *Estimaciones y proyecciones de la población 1950-2050*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- Montoya, A. (1984). Antes de 1932. *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 5(3).
- Parkman, P. (1988). *Nonviolent insurrection in El Salvador: the fall of Maximiliano Hernández Martínez*. Tucson: University of Arizona Press.
- Picó, R., Solow, A., Harris, W., y Pope, H. (1950). La vivienda en El Salvador. *Revista de Economía de El Salvador*, 1(1-4), 197-231.
- Pleitez, W. (1989). *Bases pour l'élaboration d'une stratégie dedeveloppement agro-alimentaire: le cas salvadorian*. (Tesis de doctorado). Université Paris 8. Paris.
- Pleitez, W. (Noviembre 2003). El Salvador a principios del nuevo siglo. *Revista Entorno*, (27).
- Pleitez, W. (2012). *El Salvador después del Acuerdo de Paz y las reformas económicas liberales: transformaciones, progresos y desafíos*. Documento inédito.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011a). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente: propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011b). *La igualdad y la equidad de género en El Salvador. Cuadernos sobre desarrollo humano*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013/>
- PNUD y ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador.
- PREALC (1977). *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Public Administration Services (Enero-diciembre 1950). *Informe sobre la conveniencia de introducir mejoras en la organización del gobierno de El Salvador*. Economía de El Salvador.

- Renan, E. (1983). *¿Qué es una nación?* (Conferencia dictada en la Sorbona, el 11 de mayo de 1882). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Schlesinger, J. (1946). *Revolución comunista. Guatemala en peligro...?* Guatemala: Unión Tipográfica Castañeda Ávila.
- Siete mil idiomas en el mundo: ¿Cuántos merecen conservarse? (13 de junio de 2013). *El Diario de Hoy*. Recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=50838&idArt=7963811
- SNU (2013). *Consultas post 2015. El país que queremos*. San Salvador.
- Sublimis Deus* (2006). Wikisource. Recuperado de http://es.wikisource.org/wiki/Sublimis_Deus
- Tejera Paris, E. (enero-diciembre 1950). Plan de Investigaciones gubernamentales para la República de El Salvador. *Revista de Economía de El Salvador*.
- Turcios, R. (1995). *Los primeros patriotas. San Salvador, 1811*. San Salvador: Tendencias.
- Turcios, R. (2003). *Autoritarismo y modernización*. San Salvador: Concultura.
- Villarreal, R. (2000). Hacia una economía institucional de mercado. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (6). Recuperado de <http://www.iigov/pnud/revista>.
- Ximénez, F. (1929). *Historia de la Provincia de San Vicente de Chiapas y Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Zetino, P. (2012). *La matanza indígena de los izalcos 1932*. UNPFIP Network. Recuperado de <http://unpfip.blogspot.com/2012/08/la-revindicacion-del-movimiento-de-1932.html>
- Argueta, N. (abril 2007). *Dreams that do not come true. Readdressing social security to expand old-age social protection. The case of informal workers in El Salvador*. Working Paper (439). Rotterdam: International Institute of Social Studies of Erasmus University.
- ADS (1994). *Encuesta Nacional de Salud Familiar 1993 (FESAL 1993)*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña.
- ADS (1999). *Encuesta Nacional de Salud Familiar 1998 (FESAL 1998)*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperada de <http://www.fesal.org.sv/>
- ADS (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008 (FESAL 2008)*. San Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña. Recuperada de <http://www.fesal.org.sv/>
- Ayala, V. (1930). *Libro del día del maestro*. San Salvador: Ministerio de Instrucción Pública.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mayor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: McKinsey & Co.
- Barrientos, A. y Ware Barrientos, S. (junio 2002). *Extending social protection to informal workers in the horticulture global value chain*. World Bank Social Protection discussion paper (021). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Baumol, W. (octubre 1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive. *The Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- Bernstein, B. (1996). *Pedagogy, symbolic control and identity*. Londres: Taylor and Francis.
- BID (2009). *Hacia la generación de oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourdieu P. y Passeron C. (1970). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brim, O. y Phillips, D. (1988). The Life-span intervention Cube. En E. Hetherington, R. Lerner

SECCIÓN 3

ADEPRO (2009). *Diagnóstico y caracterización de la pobreza en asentamientos urbanos en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- y M. Perlmutter (Eds.), *Child development in a life-span perspective*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bruner, J. (1986). *Actual minds, possible worlds*. Cambridge: Harvard University Press.
- Censo de Población (1950). Censos nacionales de El Salvador. Recuperado de <http://www.censos.gob.sv/ncenso/html/HistoriaPoblacionCenso.html>
- CEPAL (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL-UNFPA (2012). *Invertir en juventud en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL-UNICEF (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Convención sobre los Derechos del Niño (2005). Comité de los Derechos del Niño. Ginebra: Naciones Unidas.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23(2), 145-166.
- Cunha, F. y Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *AEA papers and proceedings*, 97(2), 31-47.
- Demoscopia (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*. Guatemala: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Deneulin, S. y Shahan, I. (Eds.) (2009). *An introduction to the human development and capability approach. Freedom and agency*. Human Development and Capability Association.
- Deweese, A., Evans, E., King, C., Shiefelbein, E. (1994). *Educación básica y parvularia. Diagnóstico del sistema de desarrollo de recursos humanos de El Salvador*. San Salvador: Harvard Institute for International Development, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (El Salvador) y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Escamilla, M. L. (1981). *Reformas educativas: Historia contemporánea de la educación formal en El Salvador*. San Salvador: Dirección de Publicaciones.
- Espíndola, E., y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de educación*, (30), 3.
- FEDISAL (2009). *Informe final. Actualización – Información sobre políticas activas del mercado laboral. Estudio de intermediación laboral en El Salvador: Sostenibilidad y acceso/ cobertura/focalización/Programa de apoyo a la agenda social de El Salvador*. San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FEDISAL (enero-marzo 2013). Calidad de la educación superior y correspondencia con el trabajo. *Formación & empleo*, (7). Recuperado de <http://www.youblisher.com/p/609532-Boletín-FyE-7/>
- Feitosa de Britto, T. (2008). *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador*. Brasilia: Centro Internacional de Pobreza, PNUD. Recuperado de <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCCountryStudy9.pdf>
- FISDL (2010). *Programa presidencial comunidades solidarias. Resultados e impactos*. San Salvador. Recuperado de <http://www.fisd.gov.sv/novedades/ciudadano/item/9172-comunidades-solidarias-resultados-e-impactos#UjP1e-tJLP9U>
- FUSADES (2005). *Informe de Desarrollo Económico y Social 2005: Hacia una Mipyme más com-*

- petitiva*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Galindo, F. E. (1904). *Cartilla del ciudadano Cuarta Edición*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Galli, R. y Kucera, D. (2003). *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- García Canclini, N. (2008). Los jóvenes no se ven como el futuro: ¿serán el presente? Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica. *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 3-16.
- Gillies, J., Crouch, L. y Flórez, A. (2010). *Strategic Review of the EDUCO Program*. San Salvador: Ministerio de Educación. Recuperado de http://www.equip123.net/docs/e2-EDUCO_Strategic_Review.pdf
- Gobierno de El Salvador (2010). *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014* (2da. ed.). San Salvador.
- Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D. (Septiembre 2012). Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad. *Serie Macroeconomía del desarrollo* (124). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Graeff-Martins, A. S., Oswald, S., Comassetto, J. O., Kieling, C., Gonçalves, R. R., y Rohde, L. A. (2007). A comprehensive intervention for the prevention of school dropout in Brazil. En H. Remschmidt, B. Nurcombe, M. Lowell Belfer, N. Sartorius y A. Okasha (Eds.) *The mental health of children and adolescents: an area of global neglect*. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd.
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L. y Strupp, B. (2007). *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*. Amsterdam: Elsevier Ltd.
- Griffith, K. y Gates, L. (2004). Colonels and industrial workers in El Salvador, 1944-1995. En A. Lauria-Santiago y L. Binford (Eds.), *Landscapes of struggle: politics society and community in El Salvador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Heckman J. (2012). *Promoting social mobility*. Chicago: Universidad de Chicago.
- Heckman, J y Masterov, D. (2007). *The productivity argument for investing in young children*. NBER Working Paper, 13016.
- Hopenhayn, M. (2007). Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia. En I. Arriagada (Coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros* (pp. 63-76). Santiago: Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe.
- Hopenhayn, M. (2008). Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana: Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica. *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 49-69.
- Humphrey, J. y H. Schmitz. (2002). How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, 36(9), 1017-1027.
- ILO (2013). *Perspectives on labour economics for development*. Ginebra: International Labour Organization.
- Kataoka, N.; Kennedy, L.; Naudeau, S.; Neuman, M. y Valerio, A. (2010). *Invirtiendo en los niños pequeños. Una guía de desarrollo infantil temprano para el diálogo de política y la preparación de proyectos*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kritzinger, A., Barrientos, S. y Rossouw H. (2004). Global production and flexible employment in the South African horticulture: experiences of contract workers in fruit exports. *Sociologia Ruralis*, 44(1), 17-39.
- Lindo-Fuentes, H. (2008). Schooling in El Salvador. En J. Beech and S. Gvirtz (Eds.): *Going to school in Latin America*. Westport: Greenwood Press.
- Lindo Fuentes, H. y Ching, E. (2012). *Modernizing minds in El Salvador: education reform and*

- the cold war, 1960–1980*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Lindo, J. (2010). *Parental job loss and infant health*. IZA Discussion Paper (5213)
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo (11). Madrid: Fundación Carolina.
- Mejía Ortiz, A. J.; Montalvo Paz, M. del C. y Sánchez Osorio, L. V. (2011). *Los vacíos de la Ley de Servicio Civil en cuanto a la formación de sindicatos en el sector público*. (Trabajo de graduación). Universidad de El Salvador. San Salvador. Recuperado de <http://ri.ues.edu.sv/296/1/10137049.pdf>
- Memorias del Ministerio de Hacienda (1906-2010)*. San Salvador: Ministerio de Hacienda
- Menéndez, I. (1885). *Recopilación de las leyes del Salvador en Centro-América (1821-1885)*, Tomo 1. Guatemala: Imprenta de L. Luna.
- Meza, D., Guzmán, J.L. y De Varela, L. (2004). *Educo: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)*. Recuperado del sitio web del Banco Mundial: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2004/06/5449309/educo-community-managed-education-program-rural-el-salvador-1991-2003-educo-un-programa-de-educacion-administrado-por-la-comunidad-en-las-zonas-rurales-de-el-salvador-1991-2003>
- MINED (1999). *La reforma educativa de los 90*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2010). *Vamos a la escuela*. Recuperado de <http://www.fisd.l.gob.sv/servicios/guia/ciudadano-guia/2009-entrega-gratis-de-uniformes-zapatos-y-paquete-de-utiles-escolares.html>
- MINEC Y DIGESTYC (varios años). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINED-FIECA-UNICEF (2013). *El financiamiento de la educación en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Ministry of Education, Government of Singapore (2009). *Desired outcomes of education*. Recuperado de <http://www.moe.gov.sg/education/desired-outcomes/>.
- MINSAL (2012). *Informe de labores*. Ministerio de Salud 2011-2012. San Salvador: Ministerio de Salud. Recuperado de <http://www.salud.gob.sv/>
- Moncada-Davidson, L. (1995). Education and its limitations in the maintenance of peace in El Salvador. *Comparative Education Review*, 39(1), 54-75.
- Moonilal, R. (1998). *Changing labor relations and the future of trade unions: a case study of Trinidad and Tobago*. (Tesis de doctorado). Erasmus University Rotterdam, La Haya.
- Naciones Unidas (2010). *Informe anual sobre la situación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge: Harvard University Press
- OECD (2009) *Doing better for children*. París: OECD Publishing.
- O'Donnell, K.; Rakeman, M.; Xue-Yi C; Zhi-Hong, D.; Mei, Z.; DeLong, N.; Brenner, G.; Tai, M.; Dong, W. y DeLong, G. (Febrero 2002). Effects of iodine supplementation during pregnancy on child growth and development at school age. *Developmental Medicine & Child Neurology*, 44(2), 76-81.
- OIT (2007). *Resolución sobre la actualización de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones*. Ginebra: Organización Mundial del Trabajo.
- ORMUSA (2011). *Mujer y mercado laboral 2011. Las desigualdades de género en la economía salvadoreña*. San Salvador: Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz.
- Pacheco, R. y Picardo, O. (enero-abril 2013). La formación de docentes en El Salvador: retos, problemas,

- posibilidades. *Revista Akademos*, 7(18), 65-109.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010b). *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011). *La igualdad y la equidad de género en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela Superior de Economía y Negocios.
- PREAL (1977). *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- PREAL-Centro Alfa (2002). *Informe de progreso educativo, El Salvador*. Recuperado de http://www.oei.es/quipu/salvador/preal_2002.pdf
- PREAL-Centro Alfa (2006). *Construyendo el futuro. Informe de progreso educativo El Salvador*. Recuperado de https://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Informe_El_Salvador_07-Final.pdf
- Ramachandran, V. (Ed.) (2003). *Getting children back to school: case studies in primary education*. Nueva Delhi: Sage Publications.
- Real Provisión Relativa al funcionamiento de escuela en la Provincia de Sonsonate y sus pueblos y el salario de los maestros (s/f)*. Archivo General de la Nación (sección antigua 1, caja 1, fólter 3), San Salvador.
- Reguillo, R (2008). Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto. *Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica. Pensamiento Iberoamericano*, (3), 207-225.
- Reimers, F. (2002). Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 29, 131-155.
- Rivera, A. (2002). *La legislación laboral y los principios constitucionales en El Salvador: una propuesta para su enseñanza*. (Tesis de licenciatura). Universidad Francisco Gavidia.
- Robinson, M. (1994). Using e-mail and the internet in science teaching. *Journal of Information Technology for Teacher Education*, 3(2), 229-38.
- Rodríguez Cuba, J. (2009). *Índice de empleabilidad de los jóvenes*. Madrid: Fundación Carolina.
- Roszak, T. (1972). *Sources; an anthology of contemporary materials useful for preserving personal sanity while braving the great technological wilderness*. Nueva York: Harper Colophon.
- Rovira, C. (s/f) *La interacción entre el habitus y el discurso pedagógico: una aproximación metodológica para la comprensión de la deserción escolar en contextos de pobreza rural*. (Proyecto de tesis). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 19. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://>

- www.eclac.org/publicaciones/xml/0/11650/lcl1836e.pdf
- Sánchez Masferrer, M. (2013). *Global Entrepreneurship Monitor. Informe nacional El Salvador 2012*. Santa Tecla: Escuela Superior de Economía y Negocios.
- Santacruz Giralt, M. L. y Carranza, M. (2009). *Encuesta nacional de juventud. Análisis de resultados*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Saraví, G. (agosto 2009). Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social. *Revista CEPAL*, (98), 47-65.
- Secretaría de Información de la Presidencia de la República de El Salvador (1961). *Mensaje del Teniente Coronel Julio A. Rivera al pueblo salvadoreño al tomar posesión de la presidencia de la República*. San Salvador.
- Schkolnik, M. (s/f). *Los desafíos de la medición del empleo y el desempleo en la globalización*. S/l: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER5/25.pdf>
- Schneider F., Buehn A. y Montenegro C. (2010). *Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007*. Working Paper (5356). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SITEAL (2011). *Perfil de los docentes de América Latina*. Cuaderno 9. Buenos Aires: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.
- SNU (2013). *Consultas post 2015. El país que queremos*. San Salvador.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita*. México D.F.: Prisa Ediciones.
- Torres, A. (2012). *From programmes to systems: the logical starting point*. (Presentación hecha durante el seminario "Protección social en Belice", Belice, Diciembre, 2012.)
- Trebilcock, A. (2005). *Decent work and the informal economy*. Discussion paper (2005/04). Helsinki: United Nations University WIDER/EGDI.
- Ulloa, C. (1879). *Codificación de leyes patrias desde la independencia hasta el año de 1875*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- UNESCO-OREALC (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF (2001). *The state of world's children: early childhood*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF (2005). *Pobreza infantil en países ricos*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF (2010). *Progress for children: achieving the MDGs with equity*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF (2013a). *Estado de Situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En prensa.
- UNICEF (2013b). *Informe de Situación de la niñez y la adolescencia 2012*. El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Vaillant, D. (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina: tendencias, temas y debates*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa para Latinoamérica y el Caribe.
- Vaillant, D. y Rossel, C. (2006). *Maestros de escuelas básicas en América Latina: hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa para Latinoamérica y el Caribe.
- Valencia, F. J. (2010). Las pruebas internacionales del laboratorio SERCE-LLECE: ¿qué evalúa

e innova el proyecto en lectura y escritura? *Enunciación*, 15(1), 18.

Vigotsky, L. S. (1978). *Mind in society*. Londres: Harvard University Press.

Xavier, S. R., Kelley, D., Kew, J., Herrington, M., Vorderwülbecke, A. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor 2012 Global report*. S/l.: Global Entrepreneurship Monitor.

SECCIÓN 4

Aguilar, J. y Carranza, M. (2008). *Maras y pandillas como actores ilegales de la región*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. S/l: Programa Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/>

Bash, L. y Zezlina-Phillips, E. (2006). Identity, boundary and schooling: Perspectives on the experiences and perceptions of refugee children. *Intercultural Education*, 17(1), 113-128. Recuperado de <http://angliaruskim.openrepository.com/arro/handle/10540/128857>

Belarbi, A. (2004). La dinámica de las representaciones sociales en una situación de inmigración. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (66-67), 81-97.

Castillo, M. y Salazar, B. (2006). Competiendo por territorios, geografía, redes y guerra irregular. *Economía y desarrollo*, 40.

CEMLA, BID y FOMIN. (2013). *El perfil de la población de origen salvadoreño en Estados Unidos*. S/l: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.cemla-remesas.org/principios/pdf/perfilpoblacionSV2013.pdf>

Cervantes González, J. A. (2012). *Propiedad de vivienda en Estados Unidos de la población inmigrante de origen latinoamericano y del Caribe*. Seminario "Remesas y Migración",

San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.cemla.org/actividades/2012/2012-11-remesasymigracion/2012-11-remesasymigracion-09.pdf>

CID Gallup (2013). *Encuesta de opinión pública, Centroamérica y República Dominicana*. CID Gallup Latinoamérica.

CIDEHUM (2012). *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*. San José: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes.

Cruz, J. (2006). *Maras y pandillas en Centroamérica: la respuesta de la sociedad civil organizada: tomo IV*. San Salvador: UCA Editores.

Demoscopia (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: Hallazgos de un estudio integral*. Guatemala: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

IUDOP (2009). *La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009*. Boletín de prensa, año XXIV (5). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf.

IUDOP (2010). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010*. Boletín de prensa, año XXV (2). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin2_2010.pdf.

IUDOP (2011). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012*. Boletín de prensa, año XXVI (2). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin2_2011.pdf

- IUDOP (2012). *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012*. Boletín de prensa, año XXVII (4). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf
- Kennedy, E. (mayo 2013). Refugees from Central American gangs. *Forced migration review: states of fragility, refugee studies* (43).
- Marroquín, C. M. (18 de abril de 2013). Migración: Remesas ¿a qué costo? *Diario Digital Contrapunto*. Recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/migracion/migracion-remesas-a-que-costo>
- MINEC y DIGESTYC (2008). *VI Censo de población y V de vivienda 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- Motel, S. y Patten, E. (2010). Hispanics of Salvadoran origin in the United States. *Pew Research Hispanic Trends Project*. Recuperado de <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-salvadoran-origin-in-the-united-states-2010/>.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pedone, C. (2005). *Tú siempre jalas a los tuyos. Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España* (Tesis de grado) Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona. Recuperado de <http://ldei.ugr.es/cddi/uploads/tesis/Pedone2003.pdf>
- Pedone, C. y Gil Araujo, S. (2008). Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar. En C. Solé, S. Parella, y L. Cavalcanti (Coords.), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones* (pp. 151-176). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Recuperado de <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/>
- PNUD (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012a). *Miradas de la pobreza 1*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012b). *Percepciones de movilidad en El Salvador*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Santacruz Giral, M. L. y Carranza, M. (2009). *Encuesta Nacional de Juventud. Análisis de resultados*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/LIBROINFORMEJUVENTUDIUDOP09.pdf>
- Small Arms Survey (2011). *States of security*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/?id=435>
- Thorberry, T., Krohn, M., Lizontte, A. y Tobin, K. (2003). *Gangs and delinquency in developmental perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- USAID (Abril de 2006). *Central America and Mexico gang assessment*. USAID Bureau for Latin America and the Caribbean. Office of Regional Sustainable Development.
- UNODC (2011). *Global Study on Homicide*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen.
- Villalobos, J. (abril-junio 2011). De los Zetas al Cartel de la Habana. *Foreign Affairs Latinoamérica* 11(2).

PROPUESTA

- BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (Ed.) (2012). *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Córdova Macías, R., Cruz, J. M. y Selligson, M. A. (2013). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. San Salvador: FUNDAUNGO, LAPOP, Vanderbilt University. Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/>
- ESEN (2013). *Educación: generando oportunidades 5 pilares, 12 ideas Una propuesta para mejorar la educación de El Salvador*. San Salvador: ESEN.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press. Recuperado de <http://books.google.com>
- Esping-Andersen (2004). La política familiar y la nueva demografía. *Revista de Economía*, 815, 45-60. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/>
- Esping-Andersen, G. (2007). Un nuevo equilibrio de bienestar. *Política y Sociedad*, 44(2).
- Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- MINEC y DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINED (S/f). *La educación de EL Salvador en cifras, período 2004-2011*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED (2012). *Cuentas nacionales de inversión en educación. Indicadores de inversión en el sistema educativo de El Salvador. Datos 2010*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2011). *Segundo informe PAPEP. El Salvador: Entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y ESEN (2013). *Encuesta de movilidad social de El Salvador*. San Salvador: PNUD y ESEN.
- The World Bank (2013). *World Development Indicators*. [Base de datos]. Recuperado de <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- UNICEF (2001). *The state of world's children: early childhood*, New York: UNICEF House.
- UNICEF (2013b). *Un enfoque de ciclo de vida para el análisis de la movilidad social en El Salvador: ¿cimentando capacidades o inequidades?* Mimeo.
- USG-GOES (2011). *Pacto para el crecimiento: El Salvador. Análisis de restricciones*. S/I: USG-GOES. Recuperado de http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/PFG/ES%20Constraints_Analysis_Espa__ol.pdf

Anexo metodológico.

Resumen

Instrumentos de recolección de información

Para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013 se realizaron cuatro procesos de recolección de datos: una encuesta de recolección de información cuantitativa sobre las condiciones de movilidad social en El Salvador, y tres procesos de consulta nacional sobre temas relacionados con la pobreza y desarrollo humano. Con la información proveída por estas consultas se elaboraron las bases de datos cualitativos.

Encuesta de Movilidad Social (EMS 2013)

El objetivo de la encuesta fue evaluar la movilidad social (a través del tiempo) de salvadoreños y salvadoreñas de 25 años de edad o más, para lo cual se les preguntó sobre sus condiciones de vida, dinámicas familiares, situación laboral, condición educativa y otros aspectos relacionados. Asimismo se indagó sobre sus padres, incluso en los casos en que estos no residían en la vivienda donde habitaba el entrevistado.

Miradas

El enfoque clásico de la pobreza se ha fundamentado en establecer umbrales para catalogar a una persona como pobre, y en analizar cómo es posible sacarla de esa condición. Sin embargo, en El Salvador nunca se ha analizado este fenómeno a partir de sus actores. ¿Qué significa ser pobre para quien lo es? ¿Cómo se vive la pobreza? ¿Qué condiciones y problemáticas reales enfrentan las personas en esa condición? Son preguntas que una aproximación clásica difícilmente puede resolver. Por lo tanto, el enfoque de esta consulta fue explicar la pobreza, no como una característica o una idiosincrasia, sino como un fenómeno que afecta de manera distinta a cada individuo.

Consulta IDHES 2013

Uno de los temas transversales abordados en el Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013 es la movilidad social, ya que es un indicador de las oportunidades que ha tenido la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida. Si bien es cierto existen medidas cuantitativas de cuán móvil

es una sociedad, esta movilidad objetiva no necesariamente es percibida por todos los miembros de los diferentes sectores y grupos poblacionales. Entre todos ellos, es clave que las personas que se encuentran en las primeras etapas del ciclo de vida perciban que existen oportunidades y posibilidades de movilidad social, ya que esto influye en muchas de las decisiones que tomarán a lo largo de sus vidas. Por esta razón es importante conocer cuáles son las principales ideas, concepciones y percepciones que los jóvenes tienen de las condiciones de movilidad social en El Salvador, así como develar las estrategias que ellos consideran efectivas para alcanzar el desarrollo humano.

Consulta post-2015

Con el objetivo de diseñar una agenda de desarrollo post-2015 para El Salvador, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el país ha orientado estratégicamente un proceso de consulta nacional para el cual ha tomado en cuenta los lineamientos establecidos en el informe Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015, del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en el cual se indica que “para que el marco de desarrollo posterior a 2015 tenga la mayor repercusión posible sobre el desarrollo, debe ser el resultado de un proceso inclusivo, abierto y transparente en el que participen múltiples interesados”.

Modelos econométricos utilizados

Para discutir los temas abordados en este informe, se utilizaron medidas cuantitativas que relacionaron distintas condiciones individuales y sociales

del contexto socioeconómico y de desarrollo humano de las personas. A continuación se describen los principales modelos econométricos con los que se construyeron ese tipo de relaciones y las conclusiones derivadas de estas.

Modelo de retornos a la educación

¿Es la educación una buena inversión? ¿Qué aspiraciones laborales puede concretar una persona si estudia un año más o completa un nivel educativo más? El objetivo de este tipo de preguntas es descubrir la relación intrínseca que existe entre el salario y la educación, para lo cual se utilizó la ecuación de Mincer (derivada de los fundamentos empíricos de la teoría de capital humano) con la cual se pueden obtener respuestas cuantitativas a las preguntas antes mencionadas.

Modelo de movilidad económica utilizando pseudopaneles

La movilidad social es un concepto difícil de medir en países en vías de desarrollo, pues para ello es necesario contar con información de tipo panel que, en el caso de El Salvador, no está disponible. Sin embargo, una metodología de pseudopaneles permite una aproximación a la temática, así como (por medio de una medición de cohortes y utilizando información de corte transversal) obtener resultados preliminares sobre las condiciones de movilidad social en el país.

Modelo de imputación de ingresos

La Encuesta de Movilidad Social 2013 recabó información socioeconómica sobre la población salvadoreña, de ahí que, entre otros aspectos, se indagara sobre los ingresos económicos percibidos.

Una de las principales dificultades que enfrenta este tipo de encuestas es la alta tasa de no respuesta a las preguntas relacionadas con este aspecto, por lo que se utilizó el modelo de imputación de ingresos para asignar, haciendo uso de características correlacionadas, un nivel de ingresos a los individuos que no los reportaron.

Modelo de movilidad de bajos ingresos

Este modelo se estimó utilizando los datos de la Encuesta de Movilidad Social 2013, y fue utilizado para inferir la existencia de una trampa de pobreza. Específicamente, se midió cómo personas con bajos ingresos en el pasado se perpetuaron en esa condición hasta el día de hoy, y se indagó en los factores que contribuyen a esa condición de estancamiento.

Modelo de logro educativo

Muy similar al modelo anterior, el modelo de logro educativo fue utilizado para examinar las posibilidades de movilidad educativa de distintos grupos de la sociedad salvadoreña actual, correlacionándolas con las condiciones de sus padres, por lo que se realizó una medición intergeneracional.

Datos históricos reportados

En el Informe se presentan indicadores de cuentas nacionales, los cuales ofrecen un panorama de las políticas públicas implementadas por el gobierno salvadoreño en los últimos 100 años. Esta información fue elaborada a partir de las memorias del Ministerio de Hacienda, y resume las principales cuentas nacionales desde el año 1906 hasta el 2012.

Compendio estadístico

CUADRO 1A | Series del Índice de Desarrollo Humano

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de Desarrollo Humano según nueva metodología	0.637	0.644	0.661	0.659	0.657	0.663	0.666	0.672
Componentes del Índice								
Esperanza de vida al nacer (años)	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1	72.1	72.1	72.1
Índice de esperanza de vida	0.803	0.803	0.803	0.803	0.803	0.818	0.818	0.818
Promedio de escolaridad (años)	6.1	6.3	6.4	6.3	6.4	6.4	6.5	6.7
Años esperados de escolaridad	11.5	11.5	11.8	11.7	11.7	11.7	11.8	11.8
Índice de educación	0.559	0.567	0.578	0.573	0.576	0.576	0.582	0.592
Índice de Desarrollo Humano no referido a ingresos	0.670	0.675	0.681	0.678	0.680	0.687	0.690	0.696
Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA en USD del 2005)	\$4.936.52	\$5.295.74	\$6.840.75	\$6.738.98	\$6.409.02	\$6.621.44	\$6.700.90	\$6.923.75
Índice del Ingreso Nacional Bruto (INB)	0.576	0.586	0.624	0.622	0.614	0.619	0.621	0.626
Índice de Desarrollo Humano aplicando metodología anterior	0.735	0.739	0.756	0.755	0.752	0.760	0.764	0.767
Componentes del índice								
Esperanza de vida al nacer (años)	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1	72.1	72.1	72.1
Índice de esperanza de vida	0.768	0.768	0.768	0.768	0.768	0.784	0.784	0.784
Tasa de alfabetización (% de personas de 15 años de edad o más)	83.4	83.6	84.2	84.0	84.1	84.5	85.5	85.9
Tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (%)	67.9	67.8	69.3	69.1	68.8	68.9	69.2	69.4
Índice de educación	0.782	0.783	0.792	0.790	0.790	0.793	0.801	0.804
PIB per cápita (PPA en USD del 2005)	\$5.082.30	\$5.423.65	\$6.999.61	\$6.863.56	\$6.586.26	\$6.794.03	\$6.896.02	\$7.205.20
Índice del PIB	0.656	0.667	0.709	0.706	0.699	0.704	0.707	0.714

CUADRO 2A | Índice de Desarrollo Humano (IDH) según nueva metodología

Clasificación según el nuevo IDH	Departamento	Esperanza de vida al nacer (años)	Índice de esperanza de vida	Promedio de escolaridad (años)	Años esperados de escolaridad (años)
1	San Salvador	72.9	0.832	8.7	11.3
2	La Libertad	73.4	0.839	7.5	11.2
3	San Vicente	73.8	0.846	5.6	13.2
4	Santa Ana	72.1	0.819	6.1	11.2
5	Sonsonate	72.8	0.831	5.8	11.9
6	Cuscatlán	72.9	0.832	5.9	11.0
7	Usulután	72.5	0.826	5.6	11.5
8	Chalatenango	73.6	0.842	5.1	11.8
9	San Miguel	72.4	0.823	5.8	10.3
10	La Paz	73.3	0.839	5.5	10.7
11	Ahuachapán	73.0	0.833	4.8	10.6
12	Cabañas	70.9	0.800	4.3	11.6
13	La Unión	70.9	0.800	3.9	11.7
14	Morazán	71.1	0.803	4.1	11.4
	El Salvador	72.1	0.818	6.7	11.8

CUADRO 2B | Índice de Desarrollo Humano según metodología anterior

Clasificación según el nuevo IDH	Departamento	Clasificación según IDH anterior	Esperanza de vida al nacer (años)	Índice de esperanza de vida
1	San Salvador	1	72.9	0.799
2	La Libertad	2	73.4	0.807
6	Cuscatlán	3	72.9	0.799
10	La Paz	4	73.3	0.806
4	Santa Ana	5	72.1	0.785
3	San Vicente	6	73.8	0.813
5	Sonsonate	7	72.8	0.797
9	San Miguel	8	72.4	0.789
8	Chalatenango	9	73.6	0.810
7	Usulután	10	72.5	0.792
11	Ahuachapán	11	73.0	0.799
12	Cabañas	12	70.9	0.764
14	Morazán	13	71.1	0.768
13	La Unión	14	70.9	0.764
	El Salvador		72.1	0.784

	Índice de educación	IDH no referido a ingresos	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA en USD del 2005)	Clasificación según el INB per cápita, menos la clasificación según el IDH	Índice del INB	Valor del IDH según nueva metodología
	0.660	0.741	\$8,940.83	0	0.663	0.714
	0.610	0.715	\$8,256.07	0	0.652	0.693
	0.572	0.696	\$5,745.90	3	0.598	0.661
	0.550	0.671	\$6,572.43	-1	0.618	0.653
	0.553	0.677	\$5,956.08	0	0.603	0.652
	0.537	0.668	\$5,539.46	5	0.593	0.642
	0.535	0.664	\$5,547.82	3	0.593	0.640
	0.516	0.659	\$5,653.33	-1	0.596	0.637
	0.515	0.651	\$6,261.07	-5	0.611	0.637
	0.510	0.654	\$5,588.21	-1	0.594	0.633
	0.476	0.629	\$4,787.20	3	0.571	0.609
	0.470	0.613	\$4,952.37	0	0.576	0.600
	0.450	0.600	\$5,603.51	-5	0.594	0.598
	0.455	0.604	\$4,846.01	-1	0.573	0.594
	0.592	0.696	\$6,923.75		0.626	0.672

	Tasa de alfabetización [% de personas de 15 años de edad o más]	Tasa bruta de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria (%)	Índice de educación	PIB per cápita (PPA en USD)	Índice del PIB	Valor del IDH según metodología anterior
	93.1	77.6	0.879	\$9,304.28	0.757	0.812
	88.2	69.9	0.821	\$8,591.68	0.743	0.790
	87.4	69.2	0.813	\$5,764.64	0.677	0.763
	85.2	68.9	0.798	\$5,815.37	0.678	0.760
	85.5	65.8	0.790	\$6,839.60	0.705	0.760
	83.4	67.8	0.782	\$5,979.47	0.683	0.759
	84.2	65.8	0.781	\$6,198.20	0.689	0.756
	79.3	68.2	0.756	\$6,515.59	0.697	0.747
	81.0	60.6	0.742	\$5,883.14	0.680	0.744
	81.4	64.8	0.759	\$5,773.34	0.677	0.743
	81.4	66.5	0.764	\$4,981.80	0.652	0.739
	78.5	62.7	0.732	\$5,153.69	0.658	0.718
	74.7	66.9	0.721	\$5,043.00	0.654	0.715
	72.7	62.6	0.693	\$5,831.29	0.679	0.712
	85.9	69.4	0.804	\$7,205.20	0.714	0.767

CUADRO 3A | Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D)

Clasificación según el nuevo IDH	Departamento	IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) Valor	IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) pérdida global	IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) diferencia en las clasificaciones	Índice de esperanza de vida ajustado por desigualdad (valor)
1	San Salvador	0.498	30.2%	-2	0.707
2	La Libertad	0.457	34.1%	-11	0.716
3	San Vicente	0.528	20.2%	2	0.725
4	Santa Ana	0.456	30.2%	-10	0.694
5	Sonsonate	0.499	23.4%	3	0.706
6	Cuscatlán	0.490	23.7%	1	0.709
7	Usulután	0.496	22.5%	3	0.704
8	Chalatenango	0.466	26.8%	-3	0.708
9	San Miguel	0.467	26.7%	-1	0.700
10	La Paz	0.478	24.5%	4	0.714
11	Ahuachapán	0.469	23.0%	2	0.700
12	Cabañas	0.477	20.6%	5	0.674
13	La Unión	0.471	21.2%	5	0.674
14	Morazán	0.462	22.2%	2	0.678
	El Salvador	0.504	25.0%		0.695

	Índice de esperanza de vida ajustado por desigualdad (% de pérdida)	Índice de educación ajustado por desigualdad (valor)	Índice de educación ajustado por desigualdad (% de pérdida)	Índice de ingresos ajustado por desigualdad (valor)	Índice de ingresos ajustado por desigualdad (% de pérdida)	Coefficiente de Gini de ingresos
	15.1%	0.381	42.3%	0.460	30.7%	0.46
	14.7%	0.295	51.7%	0.452	30.7%	0.46
	14.3%	0.440	23.1%	0.461	22.9%	0.38
	15.3%	0.318	42.2%	0.428	30.7%	0.46
	15.0%	0.398	27.9%	0.444	26.5%	0.43
	14.9%	0.381	29.0%	0.436	26.5%	0.43
	14.7%	0.397	25.8%	0.436	26.5%	0.43
	16.0%	0.347	32.7%	0.413	30.7%	0.46
	14.9%	0.320	37.8%	0.454	25.6%	0.41
	14.9%	0.351	31.2%	0.436	26.6%	0.43
	15.9%	0.347	27.0%	0.425	25.6%	0.41
	15.7%	0.375	20.1%	0.429	25.6%	0.41
	15.7%	0.377	16.2%	0.412	30.7%	0.46
	15.7%	0.366	19.5%	0.397	30.7%	0.46
	15.1%	0.410	30.6%	0.448	28.3%	0.44

CUADRO 3B | Serie del Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad

	2005	2006	
IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D)			
Valor	0.456	0.468	
Pérdida global	28.3%	27.2%	
Índice de esperanza de vida ajustado por desigualdad			
Valor	0.681	0.681	
Pérdida global	15.1%	15.1%	
Índice de educación ajustado por desigualdad			
Valor	0.378	0.385	
Pérdida global	32.4%	32.0%	
Índice de ingresos ajustado por desigualdad			
Valor	0.370	0.391	
Pérdida global	35.8%	33.2%	
Ponderadores de desigualdad			
Esperanza de vida al nacer			
Media aritmética	40.4	40.4	
Media geométrica	34.3	34.3	
Años de estudio aprobados			
Media aritmética	7.1	7.3	
Media geométrica	4.8	5.0	
Ingresos			
Media aritmética	\$105.96	\$109.09	
Media geométrica	\$68.05	\$72.84	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	0.481	0.480	0.480	0.492	0.500	0.504
	27.2%	27.1%	27.0%	25.9%	25.0%	25.0%
	0.681	0.681	0.681	0.695	0.695	0.695
	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%
	0.397	0.389	0.394	0.396	0.404	0.410
	31.4%	32.0%	31.6%	31.2%	30.6%	30.6%
	0.412	0.418	0.411	0.431	0.445	0.448
	33.9%	32.8%	33.0%	30.3%	28.3%	28.3%
	40.4	40.4	40.4	41.1	41.1	41.1
	34.3	34.3	34.3	34.9	34.9	34.9
	7.4	7.3	7.4	7.4	7.5	7.7
	5.1	5.0	5.0	5.1	5.2	5.3
	\$120.31	\$126.14	\$125.36	\$122.49	\$124.74	\$132.06
	\$79.55	\$84.79	\$83.93	\$85.38	\$89.43	\$94.68

CUADRO 4A | Índice de Potenciación de Género

	2005	2006	
Índice de Potenciación de Género	0.490	0.458	
Componente femenino	0.141	0.157	
Componente masculino	0.714	0.715	
Índice de salud	0.521	0.521	
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100,000 nacidos vivos)	71.2	65.4	
Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años de edad)	82.7	82.7	
Índice de empoderamiento	0.311	0.332	
Porcentajes de escaños parlamentarios desempeñados por mujeres	10.7	16.7	
Población de 25 años de edad o más con al menos educación secundaria completa			
Mujeres	22.1	23.0	
Hombres	24.6	26.2	
Índice de mercado laboral	0.613	0.620	
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (% de trabajadores de 15 años de edad o más)			
Mujeres	44.7	45.8	
Hombres	77.8	78.1	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	0.451	0.436	0.439	0.428	0.428	0.392
	0.161	0.167	0.166	0.169	0.171	0.189
	0.721	0.720	0.715	0.710	0.717	0.712
	0.523	0.525	0.523	0.525	0.525	0.528
	57.3	47.3	56.0	51.8	50.8	42.0
	82.7	82.7	83	77.9	77.9	77.9
	0.335	0.334	0.338	0.333	0.341	0.358
	16.7	16.7	19.1	19.1	19.1	27.4
	23.2	23.5	23.9	23.5	24.1	25.2
	26.9	26.5	26.5	25.6	26.9	28.3
	0.626	0.628	0.628	0.624	0.625	0.632
	45.9	46.1	46.4	46.1	46.0	46.8
	79.3	79.4	79.1	78.7	79.0	79.5

CUADRO 5A | Perfil de Salud

	2005	2006	
Casos nuevos de VIH+*			
Nacional	1,219	1,291	
Mujeres de 15 a 24 años de edad	183	139	
Tasa de casos nuevos de VIH+ (por 100 mil habitantes)	17.7	18.5	
Casos nuevos de sida*			
Nacional	431	414	
Tasa de casos de sida (por 100 mil habitantes)	6.3	5.9	
Casos confirmados de dengue			
Total	8,378	8,927	
Dengue clásico	8,165	8,679	
Dengue hemorrágico	213	248	
Tasa de casos de dengue clásico (por 100,000 habitantes)	118.8	126.9	
Tasa de casos de dengue hemorrágico (por 100,000 habitantes)	3.1	3.5	
Casos de paludismo			
Nacional	67	49	
Tasa de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	1.0	0.7	
Porcentaje del gasto público total destinado al rubro de salud (específicamente a salud pública y asistencia social)	8.8	8.6	
Porcentaje del PIB destinado al rubro de salud (específicamente a salud pública y asistencia social)	1.6	1.7	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1,651	1,578	1,424	1,784	1,625	1,317
	28.7	25.8	23.2	28.9	26.2	21.1
	426	262	163	115	78	63
	7.4	4.3	2.7	1.9	1.3	1.0
	6,181	1,388	7,461			
	6,082	1,346	7,349			
	99	42	112			
	105.9	22.7	119.5			
	1.7	0.7	1.8			
	28	..	..	..	7	18
	0.4	..	..	..	0.1	0.3
	9.8	10.1	8.8	11.1	9.7	11.4
	1.7	1.7	1.8	2.1	2.0	2.1

CUADRO 6A | Seguridad Alimentaria

	2005	2006	
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de USD)	471,750	528,011	
Animales vivos de la especie bovina	5,795	3,667	
Carnes y despojos comestibles	61,442	82,322	
Atunes frescos, refrigerados o congelados	31,289	20,560	
Leches en polvo o en forma sólida	34,393	36,851	
Quesos y requesón	32,706	45,832	
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	61,611	65,913	
Frijoles	16,157	20,955	
Otras legumbres	45,454	44,958	
Frutos comestibles	46,508	48,096	
Café (incluye tostado y descafeinado)	1,437	2,425	
Pimienta, canela y demás especias	2,710	3,405	
Trigo	46,352	49,494	
Maíz	65,274	88,366	
Arroz	20,676	23,726	
Sorgo	134	154	
Productos de la molinería**	11,680	11,488	
Otros	31	45,686	
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de kilogramos)	1,493,467	1,647,259	
Animales vivos de la especie bovina	5,490	3,269	
Carnes y despojos comestibles	23,195	29,134	
Atunes frescos, refrigerados o congelados	23,312	11,610	
Leches en polvo u otras formas sólidas	16,183	12,399	
Quesos y requesón	17,868	21,974	
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	304,740	320,009	
Frijoles	25,135	30,977	
Otras legumbres	279,604	309,032	
Frutos comestibles	238,713	249,603	
Café (incluye tostado y descafeinado)	832	1,196	
Pimienta, canela y demás especias	1,240	1,420	
Trigo	241,143	237,832	
Maíz	468,383	580,575	
Arroz	89,464	94,336	
Sorgo	303	1,005	
Productos de la molinería**	26,057	24,583	
Otros	36,545	38,313	

**Harinas y grañones; malta, almidones y féculas, inulina, gluten de trigo

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	626,524	731,900	684,128	660,313	812,213	774,107
	7,131	4,148	3,472	2,437	1,561	1,031
	88,032	87,200	84,056	88,169	93,900	98,944
	36,430	17,250	57,352	26,820	17,889	28,150
	35,364	45,756	36,901	41,509	34,978	36,081
	55,140	64,815	72,701	78,785	86,027	96,703
	61,349	80,551	85,599	78,333	99,642	77,507
	15,615	37,836	25,774	22,019	47,903	28,063
	45,734	42,716	59,825	56,314	51,739	49,444
	51,673	50,742	58,016	59,494	58,180	63,107
	1,878	2,449	1,974	4,143	3,315	3,101
	3,037	3,013	3,225	3,568	4,634	4,677
	60,123	95,510	68,357	63,544	89,348	100,379
	136,573	170,396	115,784	117,594	209,327	147,610
	27,092	41,161	38,241	32,513	34,931	38,096
	70	656	156	29	2,069	405
	14,327	23,351	14,087	17,417	27,002	29,364
	48,307	44,902	44,207	45,959	49,408	48,950
	1,674,913	1,546,589	1,466,168	1,451,747	1,690,820	1,595,458
	4,947	3,052	2,846	2,075	1,163	816
	30,928	30,678	31,999	32,851	31,421	31,284
	19,809	8,149	30,571	16,761	8,932	11,520
	9,844	9,993	11,313	10,430	8,329	8,652
	25,290	25,825	24,862	26,618	28,516	30,726
	347,092	330,336	332,549	296,847	351,106	360,094
	21,636	27,880	26,369	22,559	44,385	29,373
	325,457	302,457	306,180	274,288	306,720	330,721
	272,893	250,583	223,877	231,529	233,092	253,068
	829	884	562	1,346	729	626
	1,019	988	1,007	1,151	1,083	1,024
	220,590	209,401	228,107	234,622	243,849	291,120
	596,002	526,773	438,186	450,585	603,724	428,255
	84,433	84,192	84,644	85,331	88,780	83,750
	79	3,033	239	62	10,089	2,037
	26,407	31,103	20,826	28,034	40,899	50,076
	34,752	31,599	34,580	33,507	39,108	42,411

CUADRO 6B | Seguridad Alimentaria

	2004/05	2005/06	
Estimación de producción de diferentes cultivos (en miles de quintales)			
Café (en miles de quintales oro)	1,730	1,805	
Algodón (en miles de quintales rama)	38.9	31.5	
Caña de azúcar (en miles de toneladas cortas)	5,692	5,148	
Granos básicos	19,943	21,122	
Maíz	14,257	16,007	
Frijol	1,855	1,432	
Arroz (en miles de quintales granza)	583	572	
Maicillo (sorgo)	3,248	3,110	
Estimación de superficie de diferentes cultivos (en miles de manzanas)			
Café	229.9	229.9	
Algodón	3.0	5.8	
Caña de Azúcar	104.0	106.0	
Maíz	335.5	353.7	
Frijol	124.5	122.4	
Arroz	5.7	5.2	
Sorgo	132.0	127.6	
Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos (en quintales por manzana)			
Café (quintales oro/manzana)	7.5	7.9	
Algodón (quintales rama/manzana)	12.9	5.4	
Caña de azúcar (toneladas cortas/manzana)	54.7	48.6	
Maíz	42.5	45.3	
Frijol	14.9	11.7	
Arroz (quintales granza/manzana)	102.3	109.9	
Sorgo	24.6	24.4	

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
	1,614	1,981	1,856	1,389	2,370	1,518
	7.1	0.4	0.6	0.6	1.4	5.2
	5,356	5,452	5,252	5,736	5,613	6,669
	22,612	25,283	24,751	23,361	21,569	21,753
	16,326	18,407	19,102	17,291	16,899	16,640
	1,996	2,185	2,096	1,762	1,569	1,426
	682	694	596	706	759	563
	3,608	3,997	2,958	3,601	2,344	3,124
	222.0	219.8	220.0	220.0	220.0	220.0
	1.8	0.6	0.1	0.0	0.1	0.5
	106.0	109.5	114.7	115.0	115.0	118.0
	344.3	371.1	366.3	374.1	362.7	383.4
	124.8	135.2	52.1	148.8	146.4	139.5
	6.0	6.0	5.5	6.7	7.0	6.7
	127.4	135.4	138.1	136.6	119.7	139.6
	7.3	9.0	8.4	6.3	10.8	6.9
	4.0	0.7	9.8	12.2	13.5	11.4
	50.5	49.8	45.8	49.9	48.8	56.5
	47.4	49.6	52.1	46.2	46.6	43.4
	16.0	16.2	13.6	11.8	10.7	10.2
	113.9	115.0	108.9	105.5	108.0	84.4
	28.3	29.5	21.4	26.4	19.6	22.4

CUADRO 7A | Vivienda

	2005	2006	
Número de viviendas	1,634,816	1,696,770	
Déficit habitacional			
Nacional	5,688,727	554,169	
Urbano	804	174,915	
Rural	381,068	379,690	
Déficit habitacional cualitativo			
Nacional	532,073	528,407	
Urbano	162,968	160,195	
Rural	369,105	368,648	
Déficit habitacional cuantitativo			
Nacional	36,799	25,762	
Urbano	24,836	14,720	
Rural	11,963	11,042	
Características de los hogares			
Número de hogares			
Nacional	1,670,942	1,721,030	
Urbano	1,056,422	1,082,371	
Rural	614,520	638,659	
Número de jefes de hogar			
Nacional	1,670,942	1,721,030	
Femenino	554,851	589,322	
Masculino	1,116,091	1,131,708	
Tasa de jefatura (por cada 100 habitantes)	24.3	24.7	
Viviendas con más de un hogar (por cada 100 viviendas)	2.1	1.4	
Razón número de viviendas existentes en el país /número de jefes de hogar	97.8	99.2	
Tamaño promedio de los hogares			
Nacional	4.1	4.1	
Urbano	3.9	3.9	
Rural	4.4	4.4	
Acceso de los hogares a los servicios básicos			
Acceso a servicios de agua por cañería			
Nacional	75.0	75.5	
Urbano	90.4	90.5	
Rural	48.5	50.0	
Acceso a servicios de baño			
Nacional	60.4	61.1	
Urbano	78.4	78.9	
Rural	29.5	31.0	
Acceso a servicios de disposición de excretas			
Nacional	89.9	90.7	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1,406,348	1,504,286	1,521,710	1,552,172	1,562,430	1,595,493
	414,026	433,879	461,192	472,001	452,249	446,203
	147,917	277,083	162,532	169,060	158,799	156,836
	266,109	156,796	298,660	302,941	293,450	289,367
	388,524	408,453	433,836	443,645	421,520	413,072
	130,902	260,523	145,334	151,022	139,941	136,212
	257,622	147,930	288,502	292,623	281,579	276,860
	25,502	25,426	27,356	28,356	30,729	33,131
	17,015	16,569	17,198	18,038	18,858	20,624
	8,487	8,866	10,158	10,318	11,871	12,507
	1,430,525	1,529,483	1,548,108	1,580,199	1,592,633	1,628,106
	944,152	1,038,629	1,025,316	1,036,309	1,039,757	1,071,082
	486,373	490,854	522,792	543,890	552,876	557,024
	1,430,525	1,529,483	1,548,108	1,580,199	1,592,633	1,628,106
	503,514	519,745	533,253	553,682	551,927	572,149
	927,011	1,009,738	1,014,855	1,026,517	1,040,706	1,055,957
	24.9	25.0	25.2	25.6	25.6	26.1
	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0
	98.3	98.4	98.3	98.2	98.1	98.0
	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	3.8
	3.8	3.8	3.8	3.7	3.7	3.7
	4.4	4.4	4.3	4.3	4.3	4.3
	78.2	78.3	78.7	82.9	83.8	85.4
	90.0	89.9	90.0	92.9	93.1	93.5
	55.3	54.9	56.7	63.9	66.4	69.8
	63.2	63.3	63.2	64.1	65.4	67.3
	79.4	78.1	79.8	79.9	81.1	81.9
	31.7	32.0	30.8	33.8	36.0	39.3
	91.9	95.3	95.6	96.0	96.3	96.5

CUADRO 7B | Vivienda (continuación)

	2005	2006	
Urbano	96.1	96.1	
Rural	79.2	81.6	
Acceso a servicios de electricidad			
Nacional	79.4	81.0	
Urbano	90.3	91.5	
Rural	60.7	63.1	
Acceso a servicios de recolección de desechos			
Nacional	54.4	55.3	
Urbano	80.5	81.9	
Rural	9.5	10.2	

CUADRO 8A | Perfil de educación

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oferta de establecimientos escolares (número de escuelas)								
Educación parvularia								
Total	5.028	5.065	5.181	5.206	5.207	5.217	5.223	
Públicos	4.079	4.192	4.258	4.324	4.343	4.382	4.416	
Privados	949	873	923	882	864	835	807	
Educación básica								
Total	5.527	5.542	5.573	5.537	5.518	5.504	5.461	
Públicos	4.609	4.714	4.707	4.712	4.714	4.722	4.702	
Privados	918	828	866	825	804	782	759	
Educación media								
Total	725	761	913	853	857	884	852	
Públicos	415	464	540	505	521	549	519	
Privados	310	297	373	348	336	335	333	
Matrícula inicial de educación parvularia (número de estudiantes)**								
Nacional	242.482	239.581	229.539	223.969	215.836	227.253	224.127	
Público	200.020	196.717	185.868	184.209	179.050	193.161	188.890	
Privados	42.462	42.921	43.671	39.760	36.786	34.092	35.237	
Urbanos	128.516	127.445	127.445	118.083	113.024	116.566	115.494	
Rurales	113.966	112.193	107.402	105.886	102.812	110.687	108.633	
Femenino	120.999	119.408	114.055	111.281	106.604	112.281	111.214	
Masculino	121.292	120.230	115.484	112.688	109.232	114.441	112.563	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	96.8	98.8	99.2	99.3	99.4	99.4
	82.3	87.7	88.5	89.5	90.6	90.8
	91.1	91.0	91.0	91.6	92.6	93.6
	97.1	96.5	96.5	96.9	97.2	97.8
	79.5	79.4	80.3	81.5	83.8	85.6
	56.0	51.7	51.7	51.9	51.8	53.4
	80.5	73.7	75.1	75.5	75.6	76.7
	8.5	5.4	5.8	7.0	7.1	8.6

CUADRO 8A | Perfil de educación (continuación)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Matricula inicial de educación básica (número de estudiantes)								
Nacional	1.382.993	1.374.465	1.355.421	1.347.151	1.330.694	1.326.223	1.297.306	
Públicos	1.228.895	1.217.232	1.200.134	1.195.963	1.184.150	1.189.670	1.158.926	
Privados	142.664	146.379	155.287	151.188	146.544	136.553	138.380	
Urbanos	656.814	657.903	659.758	653.649	647.271	636.261	623.826	
Rurales	714.745	705.708	695.663	693.502	683.423	689.962	673.480	
Femenino	665.252	662.328	657.322	652.454	643.361	638.985	624.107	
Masculino	705.695	701.283	698.099	694.697	687.333	686.008	672.375	
Matricula inicial de educación media (número de estudiantes)								
Nacional	186.693	189.531	191.386	185.850	188.475	190.614	201.198	
Público	134.365	136.543	136.615	134.304	140.637	143.227	151.124	
Privado	52.328	52.988	54.771	51.546	47.838	47.387	50.074	
Urbano	173.260	175.184	170.476	165.224	167.042	167.636	176.261	
Rural	13.433	14.347	20.910	20.626	21.433	22.978	24.937	
Femenino	95.962	98.459	99.512	96.137	96.477	96.151	101.321	
Masculino	90.445	91.072	91.874	89.713	91.998	94.321	99.785	
Escolaridad promedio (en años)								
Nacional	5,7	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2	6,4
Femenino	5,5	5,7	5,8	5,8	6,0	6,0	6,1	6,3
Masculino	5,8	5,9	6,0	6,0	6,1	6,2	6,4	6,6
Urbano	6,9	7,0	7,0	6,9	7,2	7,2	7,3	7,5

CUADRO 8B | Perfil de educación (continuación)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rural	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2	4,4	4,6
Ahuachapán	4,7	4,7	5,4	4,6	4,6	4,8	4,9	5,2
Cabañas	3,9	4,2	4,3	4,2	4,2	4,6	4,8	5,0
Cuscatlán	4,6	4,9	5,3	4,8	5,0	5,2	5,3	5,6
Chalatenango	5,0	4,8	5,1	5,2	5,4	5,6	5,7	6,1
La Libertad	5,7	5,9	6,3	6,4	6,6	6,6	6,7	6,9
La Paz	4,8	4,9	5,2	5,2	5,5	5,6	5,7	5,8
La Unión	4,2	3,8	4,1	4,3	4,2	4,3	4,4	4,5
Morazán	3,9	3,5	3,5	4,2	4,3	4,4	4,6	4,8
San Miguel	5,1	5,2	5,4	5,7	5,6	5,6	5,8	5,9
San Salvador	7,3	7,4	7,4	7,6	7,7	7,7	7,9	7,9
San Vicente	5,1	5,0	5,2	5,2	5,4	5,6	5,9	6,0
Santa Ana	4,6	4,5	5,7	5,5	5,6	5,7	5,9	5,9
Sonsonate	5,1	5,2	5,6	5,2	5,4	5,5	5,6	5,8
Usulután	4,7	5,0	5,0	4,8	5,1	5,1	5,2	5,7
Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 años de edad o más)								
Nacional	83,4	83,6	84,2	84,0	84,1	84,5	85,5	85,9
Femenino	80,4	81,0	81,7	81,4	81,8	82,3	83,0	83,4
Masculino	87,1	86,7	87,2	87,1	86,9	87,1	88,4	88,9
Urbano	89,2	89,5	89,7	88,9	89,7	90,1	90,1	90,9
Rural	73,5	73,7	73,6	73,8	73,5	74,1	75,7	76,8
Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 a 24 años de edad)								
Nacional	94,9	95,0	95,5	96,0	95,6	96,0	96,6	97,1
Femenino	94,9	95,5	95,8	96,5	96,1	96,4	96,7	97,6
Masculino	94,9	94,4	95,2	95,4	95,1	95,7	96,2	96,7
Urbano	97,4	97,2	97,6	98,0	97,9	98,0	98,2	98,3
Rural	91,4	91,8	92,2	92,6	92,1	93,0	94,0	95,4
Tasas brutas de escolaridad								
Nivel de educación parvularia	46,0	52,3	53,2	54,1	56,1	60,7	60,1	62,0
Nivel de educación básica	97,5	97,0	96,3	96,8	97,7	98,8	99,9	100,0
Ahuachapán	95,8	95,0	93,0	97,9	96,5	96,8	99,8	100,3
Cabañas	97,3	94,6	93,8	93,5	98,0	98,5	99,6	97,5
Cuscatlán	97,5	98,6	98,1	99,9	99,0	99,0	99,7	95,5
Chalatenango	97,0	100,7	96,5	96,8	101,4	99,3	100,4	101,8
La Libertad	98,1	95,5	95,7	95,2	96,7	98,2	99,9	101,4
La Paz	96,6	100,5	98,6	96,4	100,5	103,5	101,1	100,3
La Unión	95,1	86,5	88,5	85,2	88,6	94,1	97,2	97,0
Morazán	90,0	88,4	86,8	96,9	97,0	100,5	100,2	100,0

CUADRO 8B | Perfil de educación (continuación)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
San Miguel	93,3	93,5	91,3	94,7	92,8	94,3	94,9	95,6
San Salvador	102,1	102,1	101,4	101,4	101,2	100,8	102,6	102,7
San Vicente	101,4	100,3	100,3	100,6	98,7	100,2	98,4	103,0
Santa Ana	90,2	94,1	94,7	96,5	97,1	98,6	101,3	97,3
Sonsonate	99,5	94,6	95,0	96,0	97,4	98,8	98,5	103,0
Usulután	94,8	94,2	97,0	91,8	95,1	96,9	97,9	95,7
Nivel de educación media	48,0	49,6	52,9	53,2	49,8	49,1	50,4	52,1
Inversión promedio (en USD) por alumno								
Educación parvularia	182,8	207,9	222,4	243,5	282,4	270,7	317,4	
Educación básica	263,4	280,0	289,8	291,5	323,6	341,6	404,2	
Educación media	400,1	326,0	341,0	384,1	342,4	469,9	476,7	
Porcentaje del gasto público total destinado a educación	16,0	14,5	17,7	17,4	15,7	17,4	16,3	18,5
Porcentaje del PIB destinado a educación	2,9	2,8	2,8	2,9	3,7	3,3	3,4	3,5

** Durante los años 2010 y 2011, la matrícula desagregada por género no totaliza el dato nacional, ya que algunas instituciones educativas no especificaron el género de todos los alumnos.

CUADRO 9A | Tecnología

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Telefonía fija							
Líneas instaladas	922,605	1,221,377	1,134,079	2,321,079	2,820,319	2,850,615	2,864,009
Líneas en operación	1,035,777	1,080,083	1,077,179	1,099,128	985,820	1,029,742	1,029,497
Líneas por cada 100 habitantes	14.8	18.8	18.8	17.8	15.9	16.6	16.5
Telefonía móvil	3,851,611	6,227,381	6,950,703	7,566,245	7,823,141	8,316,150	8,667,472
Teléfonos públicos	12047	23,968	17,476	2108	328	323	268
Tarifa de instalación del servicio telefónico (en USD)	\$46.70	\$53.00	\$53.00	\$53.00	\$35.00	\$1.00	\$12.91
Tarifa plena (1 min. en USD)	\$0.10	\$0.09	\$0.05	\$0.04	\$0.05	\$0.05	\$0.03
Tráfico telefónico internacional de llamadas entrantes (en miles)	2,507,146	2,768,289	2,237,846	1,375,916	1,079,682	296,962	758,680
Suscriptores a cuentas internet	69,669	95,200	125,992	150,505	148,228	230,025	254,142

CUADRO 10A | Economía

	2005	2006	
Desempeño económico			
Producto interno bruto (en millones de USD, precios corrientes)	17,093.8	18,550.7	
Producto interno bruto (en millones USD, precios constantes de 1990)	8,458.7	8,789.6	
Producto interno bruto per cápita (USD corrientes)	2,825.7	3,054.2	
Producto interno bruto per cápita (USD constantes)	1,398.3	1,447.1	
Tasa de crecimiento del PIB real	3.6	3.9	
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	3.2	3.5	
Tasa de inflación	4.3	4.9	
Índice de precios al consumidor (base de diciembre de 1992 = 100)	187.9	197.1	
Índice de precios al consumidor (base de diciembre del 2009 = 100)			
Tipo de cambio (1990 = 8.75)	8.8	8.8	
Tasa de interés activa (nominal en USD)	6.9	7.5	
Tasa de interés pasiva (nominal en USD)	3.9	4.8	
Remesas familiares (en millones de USD)	3,017.2	3,470.9	
Remesas familiares como porcentaje del PIB	17.7	18.7	
Variables macroeconómicas			
Demanda y oferta global, precios constantes de 1990 (en millones USD)			
1 Demanda global	13,703.2	14,501.7	
1.1 Gasto de consumo final	8,804.4	9,223.0	
1.1.1 Hogares	8,147.5	8,551.7	
1.1.2 Administraciones públicas	656.9	671.3	
1.2 Formación bruta de capital	1,595.3	1,780.8	
1.2.1 Formación bruta de capital fijo	1,513.2	1,700.7	
1.2.1.1 Privado	1,316.7	1,504.5	
1.2.1.2 Público	196.5	196.2	
1.2.2 Variación de existencias	82.1	80.1	
1.3 Exportaciones de bienes y servicios	3,303.5	3,497.9	
2 Oferta global	13,703.2	14,501.7	
2.1 Importaciones de bienes y servicios	5,244.5	5,712.0	
2.2 producto interno bruto (PIB)	8,458.7	8,789.6	
2.2.1 Agricultura, caza, silvicultura y pesca	985.7	1,041.6	
2.2.2 Explotación de minas y canteras	32.0	33.4	
2.2.3 Industria manufacturera	1,949.7	1,992.5	
2.2.4 Electricidad, gas y agua	57.2	59.9	
2.2.5 Construcción	304.2	323.6	
2.2.6 Comercio, restaurantes y hoteles	1,714.7	1,794.2	
2.2.7 Transporte, almacenamiento y comunicaciones	814.8	870.9	
2.2.8 Establecimientos financieros y seguros	324.0	337.1	
2.2.9 Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	270.7	282.3	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	20,104.9	21,431.0	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,864.4
	9,127.1	9,243.4	8,953.8	9,076.0	9,277.2	9,456.2
	3,296.6	3,499.1	3,358.1	3,464.1	3,723.9	3,818.8
	1,496.6	1,509.2	1,455.3	1,467.9	1,493.0	1,513.2
	3.8	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9
	3.4	0.8	-3.6	0.9	1.7	1.3
	4.9	5.5	-0.2	2.1	5.1	0.8
	206.7	218.0	217.6			
			100.0	102.1	107.3	108.1
	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
	7.8	7.9	9.3	7.6	6.0	5.6
	4.9	4.5	4.7	3.0	2.2	3.0
	3,695.3	3,742.1	3,387.2	3,431.0	3,648.8	3,910.9
	18.4	17.5	16.4	16.0	15.8	16.4
	15,342.0	15,662.7	13,779.4	14,404.7	15,181.1	15,410.2
	9,765.2	9,928.6	9,017.3	9,218.5	9,449.1	9,583.3
	9,090.9	9,256.7	8,306.1	8,491.5	8,694.0	8,809.5
	674.3	671.9	711.2	727.0	755.1	773.8
	1,831.1	1,731.4	1,398.5	1,431.9	1,629.4	1,610.7
	1,831.1	1,731.4	1,398.5	1,431.9	1,629.4	1,610.7
	1,630.5	1,509.7	1,211.8	1,219.2	1,409.3	1,386.9
	200.6	221.7	186.7	212.7	220.0	223.8
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3,745.7	4,002.8	3,363.6	3,754.2	4,102.6	4,216.2
	15,342.0	15,662.7	13,779.4	14,404.7	15,181.1	15,410.2
	6,214.9	6,419.4	4,825.7	5,328.7	5,903.9	5,954.0
	9,127.1	9,243.4	8,953.8	9,076.0	9,277.2	9,456.2
	1,129.7	1,164.0	1,130.3	1,165.6	1,136.9	1,165.5
	32.7	30.5	25.8	22.8	25.9	26.7
	2,042.1	2,089.6	2,027.5	2,066.8	2,123.3	2,162.1
	61.6	63.0	62.3	61.9	62.2	62.7
	301.3	279.3	271.5	257.9	280.9	284.8
	1,871.5	1,889.6	1,787.4	1,814.4	1,856.6	1,904.3
	912.5	905.5	852.5	850.4	889.7	903.7
	345.9	340.4	322.0	336.2	346.2	336.6
	296.7	302.8	302.1	310.0	318.4	327.2

CUADRO 10A | Economía (continuación)

	2005	2006	
2.2.10 Alquileres de vivienda	683.8	692.8	
2.2.11 Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	397.4	410.2	
2.2.12 Servicios del gobierno	410.6	418.4	
2.2.13 Menos: servicios bancarios imputados	250.4	261.4	
2.2.14 Más: derechos arancelarios e impuesto al valor agregado	764.4	794.1	
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de USD corrientes)			
I. Gasto de consumo final	17,510.8	19,228.9	
1. Hogares	15,870.6	17,406.0	
2. Administraciones públicas	1,640.2	1,822.9	
II. Formación bruta de capital fijo	2,749.1	3,122.0	
1. Privada	2,347.1	2,693.3	
2. Pública	402.0	428.7	
III. Más: exportación de bienes y servicios	4,382.8	4,764.2	
IV. Menos: importación de bienes y servicios	7,548.9	8,564.3	
V. Producto interno bruto	17,093.8	18,550.7	
VI. Menos: renta de la propiedad con el resto del mundo	-490.3	-437.5	
VII. Ingreso nacional bruto	16,603.5	18,113.2	
VIII. Más: transferencias corrientes externas netas	3,034.8	3,472.1	
IX. Ingreso nacional bruto disponible	19,638.2	21,585.3	
X. Ahorro nacional bruto	2,127.5	2,356.4	
1. Privado	1,882.9	2,016.2	
2. Público	244.6	340.2	
XI. Ahorro externo	621.6	765.6	
Balanza comercial (en millones de USD corrientes)			
1 Exportaciones (FOB)	3,436.5	3,730.0	
1.1 Tradicionales	233.0	262.7	
1.1.1 Café	163.6	188.7	
1.1.3 Azúcar	66.6	71.7	
1.1.4 Camarón	2.9	2.4	
1.2 Productos no tradicionales	1,627.6	1,988.2	
1.2.1 Centroamérica	952.7	1,125.7	
1.2.2 Fuera de Centroamérica	675.0	862.4	
1.3 Maquila	1,575.8	1,479.1	
2 Importaciones (CIF)	6,809.1	7,762.7	
2.3 Maquila	1,108.3	1,071.4	
3 Balanza comercial	-3,372.7	-4,032.7	
Sector público no financiero (en millones de USD)			
1 Ingresos y donaciones	2,786.2	3,239.8	
1.1 Ingresos corrientes	2,734.0	3,198.5	
1.2 Ingresos de capital	0.1	0.0	
1.3 Donaciones del exterior	52.1	41.3	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	709.5	721.2	722.3	725.9	732.5	736.5
	429.6	436.8	442.8	449.7	456.8	467.5
	430.1	440.0	445.7	455.1	478.3	490.7
	260.3	254.1	247.5	260.8	269.2	266.8
	824.3	835.0	809.1	820.5	838.6	854.8
	21,331.4	23,063.1	21,083.4	22,189.8	24,139.0	24,812.3
	19,465.3	21,096.8	18,887.3	19,897.0	21,580.8	22,138.4
	1,866.1	1,966.3	2,196.1	2,292.8	2,558.2	2,673.9
	3,279.4	3,257.7	2,775.6	2,852.5	3,323.2	3,381.3
	2,834.9	2,737.7	2,313.1	2,332.2	2,757.3	2,772.2
	444.5	520.0	462.5	520.3	565.9	609.1
	5,203.7	5,761.0	4,792.7	5,552.6	6,474.3	6,766.7
	9,709.6	10,650.9	7,990.6	9,176.5	10,797.4	11,095.9
	20,104.9	21,431.0	20,661.0	21,418.3	23,139.0	23,864.4
	-456.3	-389.0	-556.0	-544.1	-654.7	-932.1
	19,648.6	21,042.0	20,105.0	20,874.2	22,484.3	22,932.2
	3,745.6	3,746.6	3,441.8	3,598.6	3,841.0	4,003.9
	23,394.2	24,788.6	23,546.8	24,472.9	26,325.4	26,936.2
	2,062.8	1,725.5	2,463.4	2,283.1	2,186.4	2,123.9
	1,607.8	1,342.5	2,731.5	2,331.5	2,233.0	1,913.2
	455.0	383.0	-268.1	-48.4	-46.6	210.7
	1,216.6	1,532.2	312.2	569.4	1,136.8	1,257.4
	4,014.5	4,641.1	3,866.1	4,499.2	5,308.2	5,339.1
	259.8	334.7	318.9	343.2	597.3	467.2
	187.2	258.7	230.3	213.2	464.0	300.0
	71.8	75.5	88.2	127.7	132.6	166.7
	0.8	0.5	0.4	2.4	0.8	0.4
	2,530.0	2,937.8	2,601.9	3,127.4	3,642.3	3,765.9
	1,338.1	1,616.6	1,386.1	1,583.7	1,904.3	1,985.7
	1,191.9	1,321.2	1,215.9	1,543.7	1,738.0	1,780.2
	1,224.8	1,368.5	945.2	1,028.7	1,068.6	1,106.0
	8,820.6	9,817.7	7,325.4	8,416.2	9,964.5	10,269.6
	899.7	1,005.1	604.7	613.6	636.8	717.2
	-4,806.1	-5,176.6	-3,459.3	-3,916.9	-4,656.3	-4,930.5
	3,659.4	4,016.3	3,584.0	3,971.8	4,412.8	4,709.5
	3,597.1	3,963.3	3,475.2	3,807.1	4,198.7	4,531.4
	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
	62.3	52.9	108.7	164.4	213.9	178.0

CUADRO 10A | Economía (continuación)

	2005	2006	
2 Gastos y concesión neta de préstamos	2,969.2	3,437.1	
2.1 Gastos corrientes	2,489.4	2,858.3	
2.2 Gastos de capital	481.2	579.5	
2.3 Concesión neta de préstamos	-1.4	-0.8	
3 Ahorro corriente	244.6	340.2	
4 Ahorro primario (no incluye intereses)	622.6	795.1	
5 Superávit - déficit global			
5.1 Incluyendo donaciones	-182.9	-197.2	
5.2 Excluyendo donaciones	-235.1	-238.5	
6 Financiamiento externo neto	342.6	497.0	
6.1 Desembolsos de deuda	727.4	901.2	
6.2 Amortización de deuda	-384.8	-404.1	
7 Financiamiento interno neto	-159.7	-299.8	
7.1 Banco Central de Reserva	77.5	-47.5	
7.2 Bancos comerciales	-12.7	75.3	
7.3 Financieras	0.0	0.0	
7.4 Bonos fuera del sistema bancario	121.8	-18.5	
7.5 Privatización y venta de acciones	0.0	0.0	
7.6 Pago de deuda previsional	-327.1	-258.6	
7.7 Otros	-19.2	-50.5	
8 Partida informativa			
8.1 Total de pensiones y fideicomisos	327.1	349.4	
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1 - 8.1)	-510.0	-546.6	
Panorama monetario (en millones de USD)*			
I. Activos externos netos	1,100.8	1,412.0	
1. Activos externos brutos	3,092.9	3,050.3	
2. Pasivos externos de corto plazo	-919.5	-491.7	
3. Obligaciones externas de mediano y largo plazo	-1,072.5	-1,146.6	
II. Activos intemos netos	6,451.0	7,113.5	
1. Sector privado	7,138.5	7,917.4	
2. Sector público no Financiero	222.8	105.6	
3. Obligaciones con instituciones financieras no monetarias	-460.5	-438.0	
4. Pasivos con el sector privado (títulos valores)	-143.5	-227.3	
5. Otros activos netos	-306.5	-244.1	
III. Pasivos con el sector privado	7,551.8	8,525.5	
1. Dinero y cuasidinero M3	6,968.6	7,871.4	
2. Medio circulante M1	1,291.3	1,487.4	
3. Agregado monetario M2	6,338.6	7,093.0	
4. Otras obligaciones	630.0	778.4	
5. Capital privado	583.2	654.1	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	3,709.7	4,241.5	4,385.5	4,532.5	4,913.7	5,104.1
	3,142.1	3,580.3	3,743.3	3,855.6	4,245.3	4,320.7
	568.4	661.7	643.1	677.6	668.7	783.9
	-0.8	-0.6	-0.9	-0.7	-0.3	-0.5
	455.0	383.0	-268.1	-48.4	-46.6	210.7
	962.3	902.6	262.9	459.5	471.3	747.1
	-50.2	-225.2	-801.5	-560.7	-501.0	-394.5
	-112.6	-278.0	-910.2	-725.1	-714.8	-572.5
	-115.0	126.9	785.0	274.1	121.1	912.3
	205.3	426.8	1,076.1	584.2	1,067.0	1,201.8
	-320.3	-299.9	-291.1	-310.1	-945.8	-289.4
	165.2	98.3	16.4	286.6	379.8	-517.8
	146.2	25.8	-293.5	273.9	200.2	-739.2
	43.4	92.8	239.3	-66.9	163.5	162.2
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	-23.6	49.2	31.4	103.8	23.1	42.4
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	-0.8	-69.5	39.3	-24.3	-7.0	16.8
	345.0	458.3	370.1	357.1	405.6	419.3
	-395.3	-683.4	-1,171.6	-917.8	-906.6	-813.9
	2,204.4	2,146.7	3,179.4	3,473.2	2,705.3	2,596.1
	3,447.4	3,896.5	4,146.0	4,053.1	3,289.0	3,346.3
	-354.8	-547.6	-114.3	-37.5	-125.6	-278.2
	-888.2	-1,202.2	-852.4	-542.4	-458.1	-472.0
	7,810.2	8,045.4	7,186.4	6,959.2	7,457.0	7,701.5
	8,481.0	8,851.4	8,395.8	8,399.3	8,736.8	8,999.2
	292.4	365.5	181.9	373.4	504.5	578.6
	-580.8	-379.5	-419.1	-534.7	-446.5	-643.2
	-258.4	-258.4	-258.4	-149.1	-118.0	-69.0
	-124.0	-533.6	-713.7	-1,129.7	-1,219.7	-1,164.0
	10,014.6	10,192.2	10,365.8	10,432.4	10,162.2	10,297.6
	9,268.4	9,382.8	9,489.8	9,537.4	9,257.2	9,378.7
	1,732.7	1,759.9	1,979.0	2,392.0	2,386.1	2,370.9
	8,341.8	8,353.2	8,455.8	8,815.2	8,598.7	8,728.7
	926.6	1,029.6	1,033.9	722.1	658.5	650.0
	746.2	809.3	876.1	895.1	905.1	918.9

CUADRO 10A | Economía (continuación)

	2005	2006	
Destino del crédito de los bancos comerciales (millones de USD)			
I. Agropecuario	186.9	231.8	
II. Minería y canteras	2.5	2.4	
III. Industria manufacturera	909.6	943.5	
IV. Construcción y vivienda	697.5	719.7	
V. Electricidad, gas, agua y servicios	63.1	4.6	
VI. Comercio	1,636.1	1,810.7	
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	90.4	177.0	
VIII. Servicios	470.3	523.4	
IX. Otras actividades	620.0	749.8	
X. Préstamos personales	1,024.9	1,222.3	
Total	5,701.4	6,385.2	
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes)			
I. Agropecuario	3.3	3.6	
II. Minería y canteras	0.0	0.0	
III. Industria manufacturera	16.0	14.8	
IV. Construcción y vivienda	12.2	11.3	
V. Electricidad, gas, agua y servicios	1.1	0.1	
VI. Comercio	28.7	28.4	
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	1.6	2.8	
VIII. Servicios	8.2	8.2	
IX. Otras actividades	10.9	11.7	
X. Préstamos personales	18.0	19.1	
Total	100.0	100.0	
Gasto público total (en millones de USD)			
	3,132.1	3,634.5	
Estructura del gasto público (%)			
1. Conducción administrativa	9.6	9.5	
Órgano Legislativo	0.6	0.6	
Corte de Cuentas de la República	0.6	0.6	
Tribunal Supremo Electoral	0.3	0.4	
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	
Presidencia de la República	2.0	2.1	
Tribunal de Ética Gubernamental	n.a.	0.0	
Ramo de Hacienda	1.6	1.5	
Ramo de Relaciones Exteriores	0.8	0.9	
Ramo de la Defensa Nacional	3.4	3.1	
Ramo del Interior	0.0	0.0	
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	
Transferencias generales del Estado	0.1	0.2	
2. Administración de justicia y seguridad ciudadana	12.4	11.7	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	219.8	269.1	291.6	230.8	233.0	
	11.5	3.2	1.0	0.5	3.0	
	998.5	995.4	965.7	1,295.5	1,385.4	
	763.3	588.2	297.5	377.7	430.3	
	37.5	259.1	130.5	115.5	198.1	
	1,923.6	1,738.9	1,429.3	1,437.1	1,641.3	
	66.2	86.1	110.9	178.9	122.1	
	636.1	419.4	254.9	416.1	443.0	
	769.0	624.0	456.1	293.3	252.3	
	1,411.7	1,414.5	942.3	1,209.7	1,556.2	
	6,837.2	6,397.9	4,879.9	5,555.1	6,264.7	
	3.2	4.2	6.0	4.2	3.7	
	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	
	14.6	15.6	19.8	23.3	22.1	
	11.2	9.2	6.1	6.8	6.9	
	0.5	4.0	2.7	2.1	3.2	
	28.1	27.2	29.3	25.9	26.2	
	1.0	1.3	2.3	3.2	1.9	
	9.3	6.6	5.2	7.5	7.1	
	11.2	9.8	9.3	5.3	4.0	
	20.6	22.1	19.3	21.8	24.8	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	3,136.2	3,624.1	4,827.1	4,086.4	4,863.5	4,341.5
	11.3	10.9	8.6	11.4	9.8	11.2
	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.2
	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8
	0.5	0.6	0.3	0.5	0.4	0.4
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2.6	2.3	1.7	2.7	2.2	2.6
	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
	1.6	1.8	1.6	1.5	1.2	1.6
	1.1	1.2	0.8	1.0	0.8	0.9
	3.8	3.4	1.8	3.7	3.4	3.7
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	14.1	15.9	11.4	14.9	12.9	14.6

CUADRO 10A | Economía (continuación)

	2005	2006	
Consejo Nacional de la Judicatura	0.1	0.1	
Órgano Judicial	4.3	4.3	
Fiscalía General de la República	0.6	0.6	
Procuraduría General de la República	0.5	0.5	
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0.1	0.1	
Ramo del Interior	0.0	0.0	
Ramo de Seguridad Pública	6.7	0.0	
Ramo de Justicia	0.0	0.0	
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	0.0	..	
Ramo de Gobernación	0.0	6.1	
Obligaciones y transferencias	0.0	0.1	
3. Desarrollo social	43.6	30.2	
Presidencia de la República	0.9	0.8	
Ramo de Relaciones Exteriores	0.3	0.1	
Ramo del Interior	0.0	0.0	
Ramo de Educación	16.0	14.5	
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	8.7	8.6	
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.2	0.2	
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	0.7	0.4	
Transferencias generales del Estado	16.7	5.6	
4. Apoyo al desarrollo económico	12.4	12.4	
Ramo del Interior	0.0	0.0	
Ramo de Economía	2.9	3.2	
Ramo de Agricultura y Ganadería	1.2	1.3	
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.7	0.7	
Ramo Turismo	0.1	0.4	
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	6.0	5.5	
Transferencias generales del Estado	1.5	1.4	
5. Deuda pública	18.5	24.0	
6. Obligaciones generales del estado	3.6	11.8	
7. Producción empresarial pública	..	0.4	

*Las cifras de 2012 son saldos acumulados hasta octubre; la información de diciembre aún no está disponible

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	5.0	4.9	3.7	4.5	4.0	4.8
	0.9	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5
	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	6.0	8.7	5.8	8.2	6.9	7.7
	1.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.4
	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	37.3	38.8	34.1	39.4	36.4	42.8
	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	0.9
	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	18.3	17.4	15.7	17.2	15.7	19.0
	9.8	10.1	8.8	11.1	9.7	11.4
	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
	0.4	0.8	0.3	0.5	0.5	0.7
	7.7	9.6	8.6	9.8	9.6	10.5
	12.1	12.5	9.6	13.5	11.0	13.6
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	4.3	4.2	2.1	3.2	3.6	4.0
	1.3	1.6	1.2	1.5	1.2	1.6
	0.3	0.2	0.2	0.5	0.3	0.3
	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
	3.9	4.4	3.9	4.7	3.7	4.8
	1.9	1.7	2.1	3.3	1.9	2.5
	22.6	19.1	30.7	19.4	28.8	17.1
	2.1	1.7	5.6	1.4	1.1	0.7
	0.6	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0

CUADRO 11A | Empleo y mercados de trabajo

	2005	2006	
Tasa bruta de participación (por cada 100 habitantes)	40.7	41.2	
Tasa global de participación (por cada 100 habitantes)			
Nacional	52.4	52.6	
Femenino	67.4	40.4	
Masculino	39.5	67.0	
Tasa de subempleo			
Nacional	44.2	43.3	
Urbano	32.1	36.9	
Rural	65.4	54.2	
Tasa de desempleo			
Nacional	7.2	6.6	
Urbano	7.3	5.7	
Rural	7.1	8.0	
Femenino	8.9	8.5	
Masculino	4.8	3.9	
Tasa de subutilización laboral			
Nacional	51.4	49.9	
Urbano	39.4	42.6	
Rural	72.5	62.2	
Estructura de la población económicamente activa (en porcentaje)			
Según condición de actividad económica			
Ocupados	92.8	93.4	
Desocupados	7.2	6.6	
Cesantes	5.9	85.6	
Buscan trabajo por primera vez	1.3	14.4	
Estructura de la PEA ocupada urbana (en porcentaje)**			
Ocupados según condición de actividad económica			
Ocupados plenos	65.3	60.9	
Subempleo	34.7	39.1	
Ocupados según sector de ocupación			
Sector formal	45.6	51.3	
Sector informal	54.4	48.7	
Estructura de la población ocupada (en porcentaje)			
Según categoría ocupacional			
Patrono	4.4	4.3	
Trabajador independiente	29.0	26.3	
Familiar no remunerado	9.8	9.3	
Cooperativista	0.0	0.0	
Asalariado permanente	35.9	36.7	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	40.4	40.8	43.3	43.5	44.3	45.4
	62.1	62.7	53.7	53.3	53.7	54.7
	46.8	47.3	40.8	40.5	40.6	41.5
	81.0	81.4	68.7	68.1	68.6	69.8
	39.8	40.6	44.3	42.1	41.5	44.7
	28.5	31.9	34.0	31.5	31.8	33.4
	61.7	58.9	64.6	62.6	68.2	65.9
	6.3	5.9	7.3	7.0	6.6	6.0
	5.8	5.5	7.1	6.7	6.6	6.2
	7.4	6.7	7.6	7.4	6.6	5.7
	3.7	3.6	4.9	5.0	4.3	4.3
	8.2	7.5	8.9	8.3	8.1	7.2
	46.1	46.5	51.6	49.1	48.1	50.7
	34.3	37.4	41.1	38.2	38.4	39.6
	69.1	65.6	72.2	70.0	74.8	71.6
	93.7	94.1	92.7	93.0	93.4	94.0
	6.3	5.9	7.3	7.0	6.6	6.0
	5.4	5.2	6.3	5.7	5.6	5.0
	0.9	0.7	0.9	1.2	1.0	1.0
	65.8	62.4	66.0	71.1	67.3	69.3
	28.4	32.1	34.0	28.9	32.7	30.7
	52.5	51.4	49.6	50.2	48.9	49.6
	47.5	48.6	50.4	49.8	51.1	50.4
	4.5	4.8	4.1	3.9	3.6	4.1
	28.4	27.2	29.9	29.6	29.4	28.8
	6.7	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.0	0.0	10.1	9.6	10.3	10.5
	38.6	46.9	35.7	35.6	35.8	36.6

CUADRO 11A | Empleo y mercados de trabajo (continuación)

	2005	2006	
Asalariado temporal	16.2	18.0	
Aprendiz	0.2	0.3	
Servicio doméstico	4.3	5.0	
Otros	0.2	0.1	
Salario mínimo mensual (en USD)			
Industria	158.4	174.3	
Agrícola	74.1	81.6	
Salario promedio (en USD)**			
Nacional	246.7	247.4	
Femenino	217.3	230.3	
Masculino	270.6	260.2	
Urbano	284.6	297.3	
Rural	162.2	157.7	
Según rama de actividad económica			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	104.0	122.3	
Pesca	194.1	191.8	
Explotación de minas y canteras	225.0	223.3	
Industria manufacturera	229.0	235.1	
Suministro eléctrico, de agua y gas	392.0	534.5	
Construcción	227.5	227.3	
Comercio, hoteles y restaurantes	241.7	251.7	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	336.8	322.3	
Intermediación financiera inmobiliaria	359.3	378.3	
Administración pública y defensa	429.9	445.6	
Enseñanza	394.8	442.9	
Servicios comunales, sociales y salud	260.9	299.7	
Hogares con servicio doméstico	109.0	125.9	
Otros	..	..
Relación salario mínimo de la industria / costo de la canasta básica de alimentos en la zona urbana	1.2	1.3	
Relación salario promedio / costo de la canasta básica de alimentos en la zona urbana	1.8	1.8	
Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones (datos acumulados)*	1,279,714	1,437,474	
Femenino	548,177	622,147	
Masculino	731,537	815,327	
Cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones*	504,971	532,454	
Afiliados del Sistema de Pensiones Público*	105,556	105,786	

*Datos actualizados hasta septiembre del 2011.

** Según publicación oficial de DIGESTYC

Nota: Se utilizó la PEA de 10 o más años en los cálculos propios de poblaciones laborales. A partir de 2007, DIGESTYC (para los datos publicados) utiliza la PEA mayor de 15 años.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	16.7	11.2	15.3	17.0	16.7	15.7
	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
	4.6	4.3	4.6	4.0	4.0	4.2
	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1
	183.0	183.0	203.1	203.1	219.3	219.3
	85.8	85.8	97.2	97.2	105.0	105.0
	260.6	266.1	277.6	271.7	270.7	278.7
	231.9	241.0	247.1	246.7	244.2	244.9
	281.7	284.4	303.5	292.0	291.7	306.4
	305.6	309.7	313.3	307.4	306.6	313.4
	158.9	182.9	178.8	176.4	179.9	189.4
	119.6	114.3	132.2	129.7	133.5	137.3
	214.5	164.2	195.2	182.5	202.7	226.3
	258.4	247.4	342.8	248.7	417.9	231.1
	232.7	239.7	245.8	235.8	245.8	264.8
	514.3	605.9	409.1	414.8	474.6	523.8
	275.2	291.3	278.1	277.4	264.7	282.2
	267.6	269.6	268.5	266.3	256.6	258.1
	345.3	345.6	352.0	349.0	347.9	382.9
	397.3	434.9	399.5	364.1	383.3	375.5
	423.8	502.1	514.0	490.0	473.2	428.7
	421.3	469.5	466.3	483.1	484.8	501.4
	283.8	284.8	297.0	287.0	275.3	302.5
	115.1	118.1	122.0	124.6	131.5	129.7
	372.3	543.5	815.7	1769.2	1153.3	1913.3
	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3
	1.8	1.5	1.7	1.6	1.5	1.6
	1,579,410	1,817,197	1,939,436	2,036,931	2,154,133	
	694,153	815,531	877,326	927,035	985,133	
	885,257	1,001,666	1,062,110	1,109,896	1,169,000	
	568,996	566,189	551,520	570,554	595,695	
	124,112	129,589	137,753	145,360	154,358	

CUADRO 12A | Participación económica de la mujer

	2005	2006	
Participación de la mujer en la actividad económica*			
Nacional	40.6	41.4	
Urbano	46.0	47.0	
Rural	31.3	31.9	
Por rama de actividad económica			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	10.1	10.8	
Pesca	6.7	10.5	
Explotación de minas y canteras	1.7	0.0	
Industria manufacturera	51.0	49.7	
Suministro eléctrico, de agua y gas	14.5	13.1	
Construcción	1.8	3.2	
Comercio, hoteles y restaurantes	58.9	60.9	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.1	7.8	
Intermediación financiera e inmobiliaria	31.9	36.0	
Administración pública y defensa	29.4	27.3	
Enseñanza	68.2	64.6	
Servicios comunales, sociales y salud	63.2	63.5	
Hogares con servicio doméstico	90.1	90.4	
Otros	0.0	0.0	
Por categoría ocupacional			
Patrono	27.7	27.3	
Trabajador independiente	53.1	55.3	
Familiar no remunerado	43.6	45.6	
Cooperativista	0.0	6.4	
Asalariado permanente	39.7	40.5	
Asalariado temporal	16.4	18.0	
Aprendiz	6.9	0.6	
Servicio doméstico	90.2	90.4	
Otros	20.0	2.3	
Por grupo ocupacional			
Fuerzas armadas	5.0	0.0	
Directivos, funcionarios	26.1	28.1	
Profesionales, científicos e intelectuales	46.3	47.3	
Técnicos y profesionales de nivel medio	50.1	48.1	
Empleados de oficina	60.2	62.0	
Comerciantes y trabajadores de servicios	66.6	68.7	
Trabajadores agropecuarios y pesqueros	5.7	5.6	
Artesanos y operarios	39.2	37.4	
Operadores maquinarias	32.5	30.7	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	41.6	41.3	42.5	42.2	41.6	41.8
	46.1	45.8	47.5	47.5	46.4	46.9
	32.2	31.2	32.0	31.3	32.4	31.6
	9.2	10.7	9.7	10.8	12.8	10.0
	14.2	13.9	9.4	13.2	8.0	10.6
	0.0	3.9	4.4	12.8	8.6	1.5
	50.4	49.7	50.0	48.6	49.0	48.4
	9.8	9.0	5.2	12.3	13.5	18.3
	2.6	2.8	2.6	3.4	2.6	2.0
	60.5	59.9	61.7	60.4	59.6	60.4
	8.4	6.4	8.1	10.6	10.9	12.8
	33.3	32.9	31.6	33.3	32.1	33.2
	25.9	26.2	26.2	29.4	31.3	31.2
	62.3	62.9	68.5	68.9	65.0	60.9
	63.4	64.7	65.0	66.6	65.2	66.2
	87.4	90.4	91.1	93.4	92.1	91.2
	4.1	0.0	86.3	52.6	68.2	0.0
	30.6	28.7	27.7	29.9	29.5	30.9
	54.3	61.0	52.9	52.8	51.3	52.1
	52.5	63.5	42.6	45.9	45.0	43.1
	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	39.7	41.1	39.7	38.9	38.4	38.2
	18.2	21.0	17.7	19.6	20.2	19.6
	0.0	3.4	4.8	0.0	1.8	1.5
	87.4	90.4	91.2	93.6	92.1	91.4
	1.0	8.9	47.9	32.4	62.6	83.1
	0.0	1.7	0.0	1.9	0.9	0.9
	24.7	38.1	37.9	29.0	35.8	37.1
	42.8	44.5	49.9	49.9	47.4	44.5
	47.7	46.3	49.5	49.2	47.3	50.2
	61.4	55.8	55.6	58.6	56.2	55.8
	67.2	68.7	72.3	71.2	70.8	70.1
	6.3	7.3	6.9	8.3	9.7	7.0
	39.8	39.3	33.3	30.5	29.6	30.7
	30.7	29.7	27.4	28.6	28.4	29.1

CUADRO 12A | Participación económica de la mujer (continuación)

	2005	2006	
Trabajadores no calificados	34.9	36.1	
Índice de remuneración media de género (IRMG)*			
Nacional	80.0	88.5	
Urbano	75.8	80.7	
Rural	82.2	86.5	
Por rama de actividad económica			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	100.9	82.6	
Pesca	48.6	43.1	
Explotación de minas y canteras	76.6	n.a.	
Industria manufacturera	63.5	63.7	
Suministro eléctrico, de agua y gas	119.9	79.8	
Construcción	97.6	165.0	
Comercio, hoteles y restaurantes	68.2	79.0	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	111.0	129.8	
Intermediación financiera e inmobiliaria	101.3	103.6	
Administración pública y defensa	110.5	133.8	
Enseñanza	97.9	92.7	
Servicios comunales, sociales y salud	68.9	53.9	
Hogares con servicio doméstico	64.6	50.6	
Otros	n.a.	n.a.	
Por categoría ocupacional			
Patrono	79.0	78.1	
Trabajador independiente	61.2	84.3	
Cooperativista	0.0	9.3	
Asalariado permanente	99.5	100.4	
Asalariado temporal	72.0	93.4	
Aprendiz	31.5	20.1	
Servicio doméstico	64.6	41.7	
Otros	104.1	44.0	

* Según publicación oficial de DIGESTYC

Nota: Se utilizó la PEA de 10 o más años en los cálculos propios de poblaciones laborales. A partir de 2007, DIGESTYC (para los datos publicados) utiliza la PEA mayor de 15 años.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	37.8	38.3	37.6	36.6	37.4	38.0
	82.3	84.7	81.4	84.5	83.7	79.9
	75.9	77.8	78.0	80.5	81.2	76.9
	83.0	88.3	82.0	84.4	81.1	79.2
	79.3	92.3	98.4	100.5	96.1	97.8
	90.2	61.2	54.8	77.6	63.5	196.1
	n.a.	47.1	34.3	137.7	44.4	112.7
	60.9	67.4	65.5	66.5	71.3	63.3
	64.9	52.3	56.2	91.0	94.9	87.1
	185.8	128.7	141.2	139.6	207.6	110.2
	73.0	72.4	66.8	75.6	74.2	74.1
	99.4	112.3	114.8	128.0	113.0	94.0
	87.1	111.0	106.4	109.1	93.9	105.1
	120.4	127.6	138.2	99.3	118.6	110.6
	93.8	82.7	103.4	96.6	92.9	96.4
	67.6	68.3	75.9	70.9	71.6	62.0
	75.5	69.4	70.5	69.6	68.0	76.1
	107.1	n.a.	125.9	51.4	80.3	n.a.
	87.2	83.9	66.4	77.3	72.3	59.5
	84.4	92.2	68.0	71.6	65.8	67.2
	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	91.5	96.1	100.7	98.6	100.1	97.1
	85.9	82.3	87.1	92.6	95.2	87.9
	n.a.	211.4	132.4	n.a.	85.2	112.4
	75.5	69.1	70.5	69.3	67.8	76.1
	97.6	54.2	105.2	114.3	19.5	n.a.

CUADRO 13A | Salarios mínimos

Decreto ejecutivo		Moneda	Trabajadores agropecuarios		Recolección de cosechas					
Número	Fecha	Moneda	"Varones mayores de 16 años parcialmente incapacitados"	"Mujeres menores de 16 años"	Café		Caña de azúcar		Algodón	
					Por arroba	Por día	Por tonelada	Por día	Por libra	Por día
23	06/04/90	Colones	11.50	10.50	3.25	16.25	6.75	13.50	0.12	12.00
24	06/04/90	Colones	11.50	10.50	3.25	16.25	6.75	13.50	0.12	12.00
69	22/11/90	Colones	11.50	10.50	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
70	22/11/90	Colones	11.50	10.50	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
28	29/04/91	Colones	13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
29	29/04/91	Colones	13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
46	29/05/92	Colones	13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
25	26/02/93	Colones	13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
26	26/02/93	Colones	16.00	15.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
27*	26/02/93	Colones	16.00	15.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
12	30/06/94	Colones	18.00	18.00	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
13	30/06/94	Colones	18.00	18.00	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
14**	30/06/94	Colones	18.00	18.00	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
66	21/07/95	Colones	18.00	18.00	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
67	21/07/95	Colones	18.00	18.00	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
68	21/07/95	Colones	18.00	18.00	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
46	22/04/98	Colones	18.00	18.00	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
47	22/04/98	Colones	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
48	22/04/98	Colones	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
37***	23/05/03	Dólares	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
81	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
82	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
83	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
84	23/08/06	Dólares	2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
106	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
107	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
108	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
109	06/11/07	Dólares	2.86	2.86	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
133	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.64	3.12	1.33	2.65	0.02	2.38
134	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.70	3.54	1.50	3.00	0.02	2.70

	Industria agrícola de temporada			Industrias de servicios		Comercio		Maquila textil	Industria
	Beneficio de café	Ingenio de caña de azúcar	Beneficio de algodón	San Salvador	"Otros municipios"	Valor del IDH según nueva metodología	Valor del IDH según nueva metodología	Todo el país	Todo el país
	17.00	11.00	11.00	18.00	17.00	18.00	17.00	..	..
	17.00	11.00	11.00	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
	17.00	11.00	11.00	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
	20.40	13.20	13.20	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
	20.40	13.20	13.20	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
	20.40	13.20	13.20	23.50	22.50	23.50	22.50	..	..
	20.40	13.20	13.20	27.00	26.00	27.00	26.00	..	..
	20.40	13.20	13.20	31.00	31.00	31.00	31.00	..	..
	20.40	13.20	13.20	31.00	31.00	31.00	31.00	..	..
	24.00	17.00	17.00	31.00	31.00	31.00	31.00	..	..
	24.00	17.00	17.00	31.00	31.00	31.00	31.00	..	..
	24.00	17.00	17.00	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
	26.00	19.00	19.00	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
	28.60	20.90	20.90	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
	28.60	20.90	20.90	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
	28.60	20.90	20.90	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
	31.20	22.80	22.80	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
	31.20	22.80	22.80	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
	31.20	22.80	22.80	42.00	42.00	42.00	42.00	..	..
	31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
	31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
	31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
	31.20	22.80	22.80	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
	3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
	3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
	3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
	3.93	2.87	2.87	6.10	6.10	6.10	6.10	5.97	5.40
	4.13	3.01	3.01	6.10	6.10	6.10	6.10	5.97	5.40
	4.13	3.01	3.01	6.10	6.10	6.10	6.10	5.97	5.40
	4.13	3.01	3.01	6.10	6.10	6.10	6.10	5.97	5.40

CUADRO 13A | Salarios mínimos (continuación)

Decreto ejecutivo		Moneda	Trabajadores agropecuarios		Recolección de cosechas					
Número	Fecha		"Varones mayores de 16 años parcialmente incapacitados"	"Mujeres menores de 16 años"	Café		Caña de azúcar		Algodón	
					Por arroba	Por día	Por tonelada	Por día	Por libra	Por día
135	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.70	3.54	1.50	3.00	0.02	2.70
136	19/12/09	Dólares	3.24	3.24	0.70	3.54	1.50	3.00	0.02	2.70
54	16/05/11	Dólares	3.50	3.50	0.70	3.54	1.50	3.00	0.02	2.70
55	16/05/11	Dólares	3.50	3.50	0.77	3.82	1.62	3.24	0.03	2.92
56	16/05/11	Dólares	3.50	3.50	0.77	3.82	1.62	3.24	0.03	2.92
57	16/05/11	Dólares	3.50	3.50	0.77	3.82	1.62	3.24	0.03	2.92

* A partir del 5 de marzo de 1993 se unificó el salario mínimo en toda la República en los rubros de comercio, industria y servicios.

** A partir del 16 de julio de 1994 se unificó el salario mínimo en toda la República para los trabajadores agropecuarios, sin distinción de sexo, edad o condición de parcialmente incapacitado.

*** Este Decreto separa la industria manufacturera y la maquila textil; los salarios a la fecha del 23 de mayo del 2003 están expresados en dólares americanos.

Nota: los números en cursivas de la primera fila no corresponden al Decreto 23, sino que son indicativos de los salarios mínimos en esas fechas.

	Industria agrícola de temporada			Industrias de servicios		Comercio		Maquila textil	Industria
	Beneficio de café	Ingenio de caña de azúcar	Beneficio de algodón	San Salvador	"Otros municipios"	Valor del IDH según nueva metodología	Valor del IDH según nueva metodología	Todo el país	Todo el país
	4.13	3.01	3.01	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77
	4.69	3.41	3.41	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77
	4.69	3.41	3.41	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77
	4.69	3.41	3.41	6.92	6.92	6.92	6.92	5.79	6.77
	4.69	3.41	3.41	7.47	7.47	7.47	7.47	6.25	7.31
	5.07	3.68	3.68	7.47	7.47	7.47	7.47	6.25	7.31

CUADRO 14A | Perfil de pobreza

	2005	2006	
Clasificación de hogares de acuerdo con la pobreza de sus ingresos			
Pobreza total (en porcentaje de personas)			
Nacional	35.2	30.7	
Urbano	30.9	27.8	
Rural	42.4	35.0	
Ahuachapán	43.3	38.8	
Cabañas	52.2	43.7	
Chalatenango	40.5	31.9	
Cuscatlán	47.4	43.8	
La Libertad	28.2	25.9	
La Paz	40.9	35.9	
La Unión	35.1	30.8	
Morazán	47.8	52.0	
San Miguel	38.9	34.9	
San Salvador	27.0	23.6	
San Vicente	45.6	42.1	
Santa Ana	42.4	33.9	
Sonsonate	35.3	31.0	
Usulután	46.7	37.2	
Pobreza extrema (en porcentaje de personas)			
Nacional	12.3	9.6	
Urbano	9.6	8.0	
Rural	17.0	12.2	
Ahuachapán	16.2	15.7	
Cabañas	27.2	18.7	
Chalatenango	15.1	14.0	
Cuscatlán	18.7	17.5	
La Libertad	8.3	7.0	
La Paz	17.2	10.9	
La Unión	12.9	9.5	
Morazán	23.4	19.4	
San Miguel	12.9	10.7	
San Salvador	7.3	6.0	
San Vicente	16.5	14.5	
Santa Ana	16.4	11.4	
Sonsonate	13.1	7.5	
Usulután	19.5	12.8	
Pobreza relativa (en porcentaje de personas)			
Nacional	22.8	21.1	
Urbano	21.3	19.8	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	34.6	40.0	37.8	36.5	40.6	34.5
	29.9	35.7	33.3	33.0	35.4	29.9
	43.8	49.0	46.5	43.2	50.2	43.3
	41.6	56.5	52.4	53.7	57.7	48.7
	53.3	59.7	52.0	46.1	53.1	48.0
	37.6	50.5	45.5	40.5	43.7	38.1
	37.9	47.8	45.6	42.7	47.4	37.0
	31.1	34.5	33.8	32.2	36.1	31.0
	41.0	49.6	40.0	41.4	43.8	39.5
	40.6	42.1	40.3	36.9	43.5	38.7
	56.3	57.4	53.4	50.5	56.9	45.5
	35.7	35.0	37.7	39.6	42.7	36.9
	25.1	27.6	28.0	26.1	29.6	24.9
	48.2	51.6	46.8	43.7	45.7	42.8
	34.4	41.0	37.6	36.8	40.8	34.6
	35.2	47.2	45.6	42.5	47.3	39.9
	42.7	51.3	43.1	44.6	50.3	43.3
	10.8	12.4	12.0	11.2	12.2	8.9
	7.9	10.0	9.2	9.1	8.9	6.5
	16.3	17.5	17.5	15.1	18.4	13.6
	16.5	27.0	22.4	24.0	25.5	16.3
	22.6	26.2	21.8	17.1	22.6	17.7
	14.2	18.2	17.0	15.0	17.8	12.7
	11.9	15.4	13.4	13.5	13.7	10.4
	9.1	9.4	10.3	8.4	9.3	7.3
	12.3	17.4	11.4	11.6	13.4	10.7
	12.6	13.7	14.5	11.3	13.6	12.5
	19.6	25.6	21.9	20.7	24.7	15.1
	13.1	11.4	14.2	13.2	14.4	11.3
	5.2	5.1	6.3	5.3	5.9	4.1
	18.8	19.3	16.7	13.9	14.2	10.6
	9.0	11.9	11.8	12.2	11.1	7.9
	13.8	15.2	13.3	13.0	15.4	11.0
	14.2	15.8	15.3	16.0	16.1	12.5
	23.8	27.6	25.8	25.3	28.3	25.6
	22.0	25.7	24.1	23.9	26.5	23.4

CUADRO 14A | Perfil de pobreza (continuación)

	2005	2006	
Rural	21.3	22.8	
Ahuachapán	27.1	23.1	
Cabañas	25.0	25.0	
Chalatenango	25.4	17.9	
Cuscatlán	28.7	26.3	
La Libertad	19.9	18.9	
La Paz	23.7	25.0	
La Unión	22.2	21.3	
Morazán	24.4	32.6	
San Miguel	26.1	24.2	
San Salvador	19.7	17.6	
San Vicente	29.1	27.6	
Santa Ana	26.1	22.5	
Sonsonate	22.2	23.5	
Usulután	27.1	24.4	
Estructura de la población en pobreza de ingreso			
Pobreza total (en porcentaje de personas)			
Nacional	42.1	36.8	
Urbano	36.6	32.9	
Rural	50.2	42.9	
Ahuachapán	50.1	46.7	
Cabañas	60.5	51.1	
Chalatenango	46.1	38.7	
Cuscatlán	52.3	50.9	
La Libertad	32.7	31.8	
La Paz	46.9	41.6	
La Unión	42.0	37.1	
Morazán	56.2	58.5	
San Miguel	47.0	40.6	
San Salvador	32.4	28.1	
San Vicente	53.7	51.2	
Santa Ana	52.6	40.4	
Sonsonate	42.5	37.8	
Usulután	54.9	42.5	
Pobreza extrema (en porcentaje de personas)			
Nacional	15.9	12.1	
Urbano	11.9	9.5	
Rural	21.9	16.0	
Ahuachapán	19.0	19.5	
Cabañas	33.9	22.8	
Chalatenango	17.8	17.9	
Cuscatlán	22.2	21.5	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	27.5	31.5	29.0	28.1	31.7	29.8
	25.1	29.5	30.0	29.8	32.3	32.4
	30.7	33.5	30.2	29.0	30.4	30.2
	23.4	32.3	28.5	25.5	26.0	25.4
	26.0	32.4	32.2	29.3	33.7	26.6
	22.0	25.1	23.5	23.8	26.8	23.7
	28.7	32.2	28.6	29.9	30.4	28.8
	28.0	28.4	25.8	25.6	29.9	26.2
	36.7	31.8	31.5	29.8	32.2	30.4
	22.6	23.6	23.5	26.3	28.3	25.6
	19.9	22.5	21.7	20.8	23.8	20.8
	29.4	32.3	30.1	29.8	31.6	32.2
	25.4	29.1	25.8	24.7	29.8	26.8
	21.4	32.0	32.2	29.5	31.8	28.8
	28.5	35.5	27.8	28.6	34.2	30.8
	40.0	46.4	43.5	42.5	47.5	40.7
	34.1	41.5	38.1	38.2	41.7	35.1
	50.2	55.4	52.6	49.6	57.2	50.0
	46.3	62.2	57.8	58.5	65.0	54.0
	60.0	64.5	59.5	53.1	58.7	54.6
	42.6	57.0	51.2	44.0	49.7	45.0
	44.8	54.6	49.8	47.6	54.0	41.2
	35.7	39.9	38.4	37.1	42.1	36.5
	46.4	56.1	46.0	46.4	51.0	45.2
	45.9	47.1	46.2	43.6	51.1	45.9
	62.3	64.8	59.2	57.5	64.1	53.1
	41.7	42.5	43.8	47.5	50.2	43.9
	29.7	33.3	32.5	30.6	35.0	29.5
	54.7	55.8	53.4	50.0	51.3	48.3
	38.6	46.2	43.9	44.0	48.6	42.1
	40.2	52.0	51.7	49.1	54.8	46.8
	47.3	60.3	48.9	50.6	58.1	49.1
	12.8	15.4	14.8	14.1	15.5	11.3
	8.7	12.1	11.1	11.3	11.3	8.0
	19.6	21.4	21.3	18.8	22.4	17.0
	19.5	31.0	26.7	28.0	31.3	20.0
	28.2	29.9	26.4	22.0	26.5	20.5
	16.5	23.6	21.4	17.8	21.4	16.7
	14.1	18.7	15.2	16.1	16.8	12.0

CUADRO 14A | Perfil de pobreza (continuación)

	2005	2006	
La Libertad	10.4	9.0	
La Paz	21.3	12.5	
La Unión	16.4	12.8	
Morazán	28.4	22.6	
San Miguel	17.7	13.0	
San Salvador	9.0	7.1	
San Vicente	20.4	19.5	
Santa Ana	23.4	15.2	
Sonsonate	16.5	9.3	
Usulután	25.2	17.1	
Pobreza relativa (en porcentaje de personas)			
Nacional	26.1	24.8	
Urbano	24.7	23.4	
Rural	28.3	26.9	
Ahuachapán	31.0	27.1	
Cabañas	26.5	28.3	
Chalatenango	28.2	20.9	
Cuscatlán	30.1	29.4	
La Libertad	22.3	22.8	
La Paz	25.6	29.1	
La Unión	25.6	24.3	
Morazán	27.8	35.9	
San Miguel	29.3	27.6	
San Salvador	23.4	21.0	
San Vicente	33.4	31.7	
Santa Ana	29.2	25.2	
Sonsonate	26.0	28.5	
Usulután	29.7	25.4	
Población rural bajo línea de pobreza comparada con la población pobre del país (%)	47.4	46.0	
Tamaño promedio de los hogares pobres	4.9	5.0	
Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual (en USD)			
Urbano	136.5	137.8	
Rural	87.5	97.1	
Coeficiente de Gini (ingreso por hogar)			
Nacional	0.48	0.46	
Urbano	0.46	0.45	
Rural	0.45	0.4	
Coeficiente de Gini (ingreso per cápita)			
Nacional	0.49	0.48	
Urbano	0.47	0.46	
Rural	0.46	0.4	

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	10.2	11.2	12.5	10.5	11.0	9.2
	14.3	20.9	14.5	12.5	17.6	13.2
	14.0	16.9	17.7	14.6	18.1	15.9
	25.1	31.2	26.0	25.3	30.1	19.4
	17.1	15.4	17.4	17.2	17.8	14.3
	5.9	6.6	7.7	6.7	7.5	4.9
	21.8	22.5	20.8	17.9	16.6	12.7
	10.0	14.2	15.0	15.9	14.6	10.1
	16.8	17.2	17.0	16.7	18.5	14.0
	16.9	18.4	17.5	18.7	19.7	15.8
	27.3	31.0	28.6	28.4	32.0	29.4
	25.4	29.3	27.0	26.9	30.4	27.2
	30.6	34.0	31.4	30.8	34.8	33.0
	26.8	31.2	31.1	30.5	33.7	34.0
	31.8	34.6	33.1	31.1	32.2	34.1
	26.1	33.4	29.8	26.2	28.2	28.3
	30.7	36.0	34.6	31.4	37.1	29.3
	25.4	28.6	25.9	26.6	31.2	27.2
	32.1	35.2	31.6	33.9	33.4	32.0
	31.9	30.2	28.5	28.9	33.0	30.0
	37.2	33.6	33.1	32.2	34.0	33.7
	24.6	27.1	26.4	30.3	32.4	29.6
	23.8	26.7	24.8	23.9	27.5	24.7
	32.9	33.3	32.6	32.1	34.6	35.6
	28.6	31.9	29.0	28.1	34.0	32.0
	23.4	34.8	34.7	32.4	36.3	32.8
	30.4	41.9	31.4	31.8	38.4	33.3
	46.8	42.1	44.6	43.8	45.4	46.0
	4.8	4.6	4.6	4.6	4.6	4.5
	146.3	171.2	168.0	168.3	183.0	174.6
	110.7	127.9	120.9	118.4	144.4	133.3
	0.48	0.47	0.47	0.45	0.43	0.43
	0.47	0.46	0.46	0.43	0.42	0.41
	0.43	0.42	0.43	0.41	0.4	0.41
	0.5	0.49	0.48	0.45	0.44	0.43
	0.46	0.45	0.45	0.42	0.41	0.41
	0.42	0.4	0.42	0.4	0.39	0.41

CUADRO 15A | Energía

	2005	2006	
Uso de energía			
Demanda neta nacional (MWh)	4,765,025	5,196,916	
Importación neta (GWh)	284,286.2	2,435.6	
Capacidad instalada (MW)	1,119.4	1,230.5	
Capacidad disponible (MW)	971.1	1,158.5	
Precio promedio de venta a los usuarios finales (USD/kWh)	0.12	0.13	
Estructura de la generación neta de electricidad (en porcentajes)			
Hidroeléctrica	36.3	36.3	
Geotérmica	21.5	19.9	
Térmica	42.2	43.8	

CUADRO 16A | Seguridad personal

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de homicidios								
Nacional	3,812	3,921	3,497	3,179	4,382	3,987	4,371	2,594
Ahuachapán	101	113	111	88	158	148	141	98
Cabañas	77	75	72	55	67	71	83	62
Chalatenango	22	34	33	59	72	90	66	55
Cuscatlán	80	131	110	116	105	121	111	91
La Libertad	565	663	485	505	647	578	525	274
La Paz	190	177	122	117	157	190	221	157
La Unión	66	85	82	71	122	121	164	129
Morazán	20	27	45	35	38	40	57	52
San Miguel	250	261	255	225	331	290	293	192
San Salvador	1,567	1,454	1,331	1,041	1,487	1,343	1,450	751
San Vicente	61	50	64	60	108	66	138	86
Santa Ana	360	395	388	364	468	386	447	260
Sonsonate	377	324	282	343	460	404	504	239
Usulután	76	132	117	100	162	139	171	148
Hombres	3,422	3,484	3,151	2,860	3,790	3,422	3,743	2,264
Ahuachapán	90	100	97	82	137	132	125	88
Cabañas	73	66	67	48	60	61	74	52
Chalatenango	16	29	28	55	67	78	58	50
Cuscatlán	67	116	99	100	92	105	95	77
La Libertad	513	581	424	463	558	498	433	240
La Paz	169	156	108	102	139	164	193	139
La Unión	62	77	72	68	105	107	141	121

	2007	2008	2009	2010	2011
	5,352,605	5,566,238	5,574,823	5,735,713	5,842,924
	31,653.2	-5,873.0	129,823.1	85,223.6	114,149.4
	1,371.9	1,422.2	1,471.2	1,461.2	1,477.2
	1,272.8	1,309.0	1,361.7	1,389.3	1,395.5
	0.14	0.13	0.18	0.18	0.21
	32.4	36.5	29.7	35.7	34.3
	24.2	25.5	25.1	24.4	24.5
	41.1	36.1	42.3	33.8	36.3

CUADRO 16A | Seguridad personal (continuación)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Morazán	16	25	43	32	31	34	51	48
San Miguel	222	235	234	199	273	236	230	162
San Salvador	1,407	1,277	1,178	921	1,263	1,123	1,244	647
San Vicente	52	46	60	55	96	58	127	72
Santa Ana	315	354	363	335	418	345	375	228
Sonsonate	351	297	270	316	415	357	447	208
Usulután	69	125	108	84	136	124	150	132
Mujeres	390	437	340	311	592	565	628	322
Ahuachapán	11	13	14	6	21	16	16	10
Cabañas	4	9	5	7	7	9	9	10
Chalatenango	6	5	5	4	5	12	8	5
Cuscatlán	13	15	11	15	13	16	16	14
La Libertad	52	82	61	40	89	79	92	32
La Paz	21	21	14	15	18	26	28	18
La Unión	4	8	10	3	17	14	23	8
Morazán	4	2	2	3	7	6	6	4
San Miguel	28	26	21	26	58	54	63	29
San Salvador	160	177	149	116	224	219	206	101
San Vicente	9	4	4	5	12	8	11	14
Santa Ana	45	41	24	28	50	41	72	31
Sonsonate	26	27	11	27	45	47	57	30
Usulután	7	7	9	16	26	15	21	16

En el 2007, hubo 9 homicidios indeterminados: 5 en San Salvador, 2 en La Libertad, 1 en Santa Ana y 1 en Cuscatlán.

En el 2008, hubo 9 homicidios indeterminados: 5 en San Salvador, 2 en La Libertad, 1 en Santa Ana y 1 en Cuscatlán.

En el 2010, hubo 3 homicidios indeterminados: 1 en San Salvador, 1 en La Libertad, 1 en Cabañas.

En el 2012, hubo 8 homicidios indeterminados: 3 en San Salvador, 2 en La Libertad, 1 en Santa Ana y 1 en San Miguel.

CUADRO 17A | Seguridad en los negocios

	"Ranking Doing Business 2010 (183 economías)"	"Ranking Doing Business 2009 (181 economías)"	Cambio 2009 - 2010	
Facilidad de hacer negocios				
Hacer negocios (índice global)	84	72	-12	
Apertura de un negocio	121	103	-18	
Manejo de licencias	128	121	-7	
Registro de propiedades	46	42	-4	
Obtención de crédito	43	43	0	
Protección de los inversores	119	113	-6	
Pago de impuestos	134	124	-10	
Comercio transfronterizo	61	57	-4	
Cumplimiento de contratos	50	53	3	
Cierre de una empresa*	81	78	-3	
	2007	2008	2009	
Principales indicadores de Doing Business por tema				
Apertura de un negocio				
Clasificación	125	130	103	
Número de procedimientos	10	9	8	
Tiempo (días)	26	26	17	
Costo (% del ingreso per cápita)	76	73	50	
Capital mínimo (% del ingreso per cápita)	120	113	4	
Manejo de licencias				
Clasificación	116	121	121	
Número de procedimientos	34	34	34	
Tiempo (días)	155	155	155	
Costo (% del ingreso per cápita)	210.5	197.9	176.3	
Registro de propiedades				
Clasificación	48	37	42	
Número de procedimientos	6	5	5	
Tiempo (días)	33	31	31	
Costo (% del valor de la propiedad)	3.6	3.6	3.7	
Obtención de crédito				
Clasificación	45	48	43	
Índice de derechos de deudores y acreedores	3.0	3.0	5.0	
Índice de información crediticia	6.0	6.0	6.0	
Cobertura de registros públicos (% de adultos)	30.5	17.2	18.4	
Cobertura de organismos privados (% de adultos)	79.6	74.6	83.0	
Protección de los inversores				
Clasificación	105	107	113	
Índice de divulgación de la información	5.0	5.0	5.0	

	"Ranking Doing Business 2011 (181 economías)"	"Ranking Doing Business 2010 (183 economías)"	Cambio 2010 - 2011	"Ranking Doing Business 2012 (183 economías)"	"Ranking Doing Business 2011 (181 economías)"	Cambio 2011 - 2012
	86	84	-2	112	86	-26
	129	121	-8	136	129	-7
	124	128	4	144	124	-20
	49	46	-3	54	49	-5
	46	43	-3	48	46	-2
	120	119	-1	166	120	-46
	137	134	-3	146	137	-9
	65	61	-4	69	65	-4
	51	50	-1	66	51	-15
	87	81	-6	88	87	-1
	2010	2011	2012			
	121	129	136			
	8	8	8			
	17	17	17			
	39	45	45			
	3	3	3			
	128	124	144			
	34	34	33			
	155	155	157			
	166.2	171.7	168.3			
	46	49	54			
	5	5	5			
	31	31	31			
	3.8	3.8	3.7			
	43	46	48			
	5.0	5.0	5.0			
	6.0	6.0	6.0			
	21.0	21.8	23.9			
	94.6	95.0	81.1			
	119	120	166			
	5.0	5.0	3.0			

CUADRO 17A | Seguridad en los negocios (continuación)

	2007	2008	2009	
Índice de responsabilidad del director	2.0	2.0	2.0	
Índice de presentación de demandas de los accionistas	6.0	6.0	6.0	
Índice de protección del inversionista	4.3	4.3	4.3	
Pago de impuestos				
Clasificación	98	101	124	
Pagos (número)	66	66	53	
Tiempo (horas)	224	224	320	
Tasa total de impuestos (% de ganancia)	33.8	33.8	34.9	
Comercio transfronterizo				
Clasificación	62	68	57	
Documentos para exportar (número)	7	8	8	
Tiempo para exportar (días)	22	21	14	
Costo de exportación (USD por contenedor)	540	540	880	
Documentos para importar (número)	11	11	9	
Tiempo para importar (días)	30	18	10	
Costo de importación (USD por contenedor)	540	540	820	
Cumplimiento de contratos				
Clasificación	53	54	53	
Número de procedimientos	30	30	30	
Tiempo (días)	786	786	786	
Costo (% de la deuda)	19.2	19.2	19.2	
Cierre de una empresa				
Clasificación	79	85	78	
Tiempo (años)	4	4	4	
Costo (% del patrimonio)	9.0	9.0	9.0	
Tasa de recuperación (centavos por dólar)	29	28.4	30.8	
	2003	2004	2005	
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)**	4.2	4.2	4.2	
Ranking Índice de Percepción de la Corrupción	59	51	51	

*En 2012 se cambió por "resolución de insolvencias".

**En 2012, Transparencia Internacional cambió su metodología, incluyendo la escala de medición. Por ello los datos ya no son comparables, excepto en el *ranking*.

	2010	2011	2012			
	2.0	2.0	0.0			
	6.0	6.0	6.0			
	4.3	4.3	3.0			
	134	137	146			
	53	53	53			
	320	320	320			
	35.0	35.0	35.0			
	61	65	69			
	8	8	8			
	14	14	14			
	880	845	845			
	9	8	8			
	10	10	10			
	820	845	845			
	50	51	66			
	30	30	34			
	786	786	786			
	19.2	19.2	19.2			
	81	87	88			
	4	4	4			
	9.0	9.0	9.0			
	30.8	29.2	31.5			
	2006	2007	2008	2009	2011	2012
	4	4	3.9	3.4	3.4	38
	57	67	67	84	80	83

CUADRO 18A | Pobreza y mujer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Femenino								
Nacional	33.8	29.5	34.7	40.4	38.4	36.3	38.8	33.2
Urbano	32.3	28.8	31.5	38.8	36.9	35.2	36.0	30.8
Rural	37	30.9	42.1	44.7	42.1	39.1	45.4	39.0
Masculino								
Nacional	35.8	31.3	34.4	39.7	37.4	36.6	41.5	35.2
Urbano	30.2	27.3	28.5	33.9	31.3	31.6	35.1	29.3
Rural	44.7	37.3	44.8	50.8	48.3	45.0	52.2	45.2

CUADRO 19A | Educación y mujer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Diferencial de género en la matrícula inicial								
Según nivel educativo								
Parvularia	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
Básica	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	
Media	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	
Diferencial de género en la tasa global de alfabetización (en puntos porcentuales)								
Nacional (15 años o más)	-6.7	-5.7	-5.5	-5.7	-5.1	-4.8	-5.4	-5.5
De 15 a 24 años	0.0	1.1	0.6	1.1	1.0	0.7	0.5	0.9

CUADRO 20A | Salud en la mujer

	2005	2006	2007	2008
Tasas específicas de fecundidad (por mil mujeres)				
Por grupo de edad				
De 15 a 19 años	124.0	116.0	104.0	89.0
De 20 a 24 años	221.0	211.0	165.0	134.0
De 25 a 29 años	168.0	167.0	144.0	117.0
De 30 a 34 años	126.0	118.0	86.0	81.0
De 35 a 39 años	86.0	68.0	66.0	51.0
De 40 a 44 años	39.0	29.0	29.0	18.0
De 45 a 49 años	3.0	8.0	1.0	2.0
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (en mujeres de 15 a 44 años de edad)				
Nacional	53.3	59.7	67.3	72.5
Urbano	56.7	67.8	73.4	77.5
Rural	42.8	51.2	60.1	66.7
Uso de la citología cérvico-vaginal (en mujeres de 15 a 49 años de edad)				
Nacional	67.2	79.2	84.7	87.2
Urbano	72.2	83.0	86.3	88.9
Rural	57.2	74.8	82.7	84.9
Control prenatal (en mujeres de 15 a 49 años de edad)				
Nacional	68.7	76.0	86.0	94.0
Urbano	70.7	82.5	90.6	95.9
Rural	61.2	71.0	82.1	92.2
Atención del parto intrahospitalaria (en mujeres de 15 a 49 años de edad)				
Nacional	51.0	58.0	69.4	84.6
Urbano	56.6	77.8	87.3	94.3
Rural	33.6	42.7	54.0	75.9
Atención del parto extrahospitalaria en casa con partera (en mujeres de 15 a 49 años de edad)				
Nacional	36.4	32.4	23.0	15.4
Urbano	34.0	17.0	9.2	5.7
Rural	48.7	44.3	34.8	24.1
Control postnatal				
Nacional	30.3	43.3	54.2	58.5
Urbano	34.7	50.3	60.4	66.3
Rural	21.2	37.8	49.0	51.4
Tasa de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos)				
	155.0	120.0	172.0	57.1

CUADRO 21A | Situación de la libertad sindical

	2005	2006	
Número de sindicatos	175	191	
Rama de actividad económica			
Agricultura y caza	3	7	
Pesca	4	4	
Explotación de minas y canteras	1	1	
Industria manufacturera	60	62	
Electricidad, gas y agua	4	4	
Construcción	12	12	
Comercio	37	42	
Hotel y restaurantes	3	3	
Transporte y comunicaciones	12	16	
Finanzas y seguros	1	1	
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	3	3	
Gobierno	4	4	
Enseñanza	5	5	
Servicios sociales y de salud	3	2	
Servicios comunitarios, sociales y personales	23	25	
Número de afiliados	159,874	163,510	
Rama de actividad económica			
Agricultura y caza	142	330	
Pesca	589	863	
Explotación de minas y canteras	187	199	
Industria manufacturera	21,408	24,432	
Electricidad, gas y agua	2,789	2,703	
Construcción	113,444	120,178	
Comercio	3,197	4,043	
Hotel y restaurantes	782	885	
Transporte y comunicaciones	1,886	2,380	
Finanzas y seguros	93	95	
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	284	288	
Gobierno	1,569	1,213	
Enseñanza	1,090	1,309	
Servicios sociales y de salud	8,572	489	
Servicios comunitarios, sociales y personales	3,842	4,103	

	2007	2008	2009	2010	2011
	203	213	243	287	364
	8	10	21	34	50
	4	5	4	4	3
	2	3	3	3	4
	66	65	67	66	68
	4	4	4	4	7
	14	14	13	13	13
	43	46	56	75	67
	3	3	3	3	3
	16	19	22	25	26
	1	1	1	3	3
	4	4	5	5	8
	4	4	3	8	66
	5	5	5	5	6
	4	5	7	7	6
	25	29	29	32	34
	168,847	180,384	188,756	145,629	218,843
	525	659	1,199	1,930	3,274
	863	837	585	585	477
	262	343	522	608	774
	25,330	29,591	32,798	33,748	36,140
	2,703	2,868	3,039	3,159	3,296
	120,257	125,540	127,277	65,445	128,583
	4,087	4,546	5,979	18,463	7,585
	941	854	874	874	874
	2,428	3,090	4,037	4,748	6,219
	95	97	102	218	320
	382	381	400	395	710
	1,219	1,238	451	2,271	17,020
	1,309	1,457	1,314	1,314	1,698
	4,494	5,141	5,284	6,802	6,012
	3,952	3,742	4,895	5,069	5,761

CUADRO 22A | Negociación colectiva

Rama de actividad económica	Total			Clase de sindicato			
	Trabajadores amparados			Gremio			
	Contratos	Masculino	Femenino	Trabajadores amparados	Contratos	Masculino		Femenino
Agricultura, caza y pesca	1	193	591	0	0	0	
Minería	0	0	0	0	0	0	
Industria manufacturera	12	5,280	1,920	0	0	0	
Electricidad, gas y agua	11	5,206	1,230	0	0	0	
Construcción	298	23,631	394	0	0	0	
Comercio, hoteles y restaurantes	0	0	0	0	0	0	
Transporte y comunicaciones	3	1,161	173	0	0	0	
Establecimientos financieros	2	312	366	0	0	0	
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	0	0	0	
Gobierno	3	572	306	0	0	0	
Enseñanza	0	0	0	0	0	0	
Servicios sociales y de salud	1	5,053	8,753	0	0	0	
Servicios comunitarios, sociales y personales	1	56	9	0	0	0	
Total	332	41,464	13,742	0	0	0	

	Clase de sindicato						Empresas varias		
	Empresa			Industria					
	Trabajadores amparados			Trabajadores amparados			Trabajadores amparados		
	Contratos	Masculino	Femenino	Contratos	Masculino	Femenino	Contratos	Masculino	Femenino
	1	193	591	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	8	2,702	512	4	2,578	1,408	0	0	0
	1	3,087	798	10	2,119	432	0	0	0
	0	0	0	298	23,631	394	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	181	2	1	1	175	1	805	166
	2	312	366	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	343	235	1	1	229	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	5,053	8,753	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	1	1	56	0	0	0
	16	11,871	11,257	315	28,788	2,319	1	805	156

CUADRO 23A | Datos históricos

	1906	1915	1920	1924	1925	
Composición del gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del Gobierno						
Ramo de educación						
Ramo de trabajo	4.7%	7.1%	7.3%	9.3%	7.2%	
Ramo de salud pública y asistencia social						
Clases pasivas y programas de tranferencias corrientes	2.0%	5.1%	4.2%	6.0%	3.9%	
Porcentaje del gasto total del gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales						
Ramo de agricultura						
Ramo de planificación del desarrollo económico y social	0.0%	0.9%	0.3%	0.0%	0.0%	
Ramo de comercio exterior						
Ramo de turismo						
Ramo de economía sin subsidios						
Subsidios						
Gasto en capital humano como porcentaje del gasto total del gobierno						
Cartera de instrucción pública						
Cartera de trabajo**	4.7%	7.1%	7.3%	9.3%	7.2%	
Ramo de salud pública y asistencia social*						
Cartera de beneficiencia						
Clases pasivas	2.0%	5.1%	4.2%	6.0%	3.9%	
Programas de transferencia corrientes						
Total	6.7%	12.1%	11.6%	15.3%	11.0%	
	1962	1964	1973	1978	1981	
Composición del gasto en desarrollo humano como porcentaje del gasto total del Gobierno						
Ramo de educación						
Ramo de trabajo						
Ramo de salud pública y asistencia social						
Clases pasivas y programas de tranferencias corrientes						
Porcentaje del gasto total del gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales						
Ramo de agricultura	3.7%	7.5%	6.7%	8.2%	7.7%	
Ramo de planificación del desarrollo económico y social				0.9%	1.6%	
Ramo de comercio exterior				0.0%	0.1%	
Ramo de turismo						
Ramo de economía sin subsidios	4.3%	5.1%	6.3%	8.4%	6.0%	
Subsidios					2.9%	
Gasto en capital humano como porcentaje del gasto total del gobierno						
Cartera de instrucción pública	21.9%	22.1%	24.3%	21.0%	19.2%	
Cartera de trabajo**	1.3%	1.1%	0.8%	0.7%	0.6%	
Ramo de salud pública y asistencia social*	11.3%	10.9%	11.6%	10.7%	8.7%	
Cartera de beneficiencia						
Clases pasivas	5.9%	6.6%				
Programas de transferencia corrientes			7.1%	6.9%	2.4%	
Total	40.4%	40.8%	43.8%	39.4%	30.9%	

	1927	1928	1930	1934	1936	1940	1951	1953	1957
	7.2%	8.0%	9.3%	10.0%	9.2%	9.6%			
			0.0%	0.1%	0.1%	0.1%			
	4.1%	3.9%	3.7%	4.9%	4.8%	2.0%			
				2.7%	2.6%	2.9%			
	0.3%	0.5%	0.7%	0.6%	0.4%	0.5%	2.6%	3.1%	2.8%
							12.2%	11.0%	8.3%
	7.2%	8.0%	9.3%	10.0%	9.2%	9.6%	13.6%	13.2%	16.0%
		0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	1.9%	1.8%	1.3%
		0.4%	1.2%	1.5%	1.4%	2.0%	10.1%	9.5%	9.7%
	4.1%	3.5%	2.5%	3.4%	3.4%				
				2.7%	2.6%	2.9%	2.4%	2.1%	3.2%
						7.7%			
	11.3%	11.9%	13.0%	17.7%	16.7%	22.2%	28.0%	26.7%	30.3%
	1984	1988	1990	2002	2004	2006	2008	2010	2012
	6.7%	4.2%	5.2%	0.8%	0.8%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%
	0.5%	0.2%	0.4%						
	0.1%	0.1%							
					0.0%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
	0.4%	0.4%	0.5%	8.1%	5.9%	6.0%	6.2%	4.2%	6.3%
	0.5%	0.5%	1.8%	0.9%	2.1%	2.7%	3.7%	3.8%	4.9%
	13.7%	15.0%	13.8%	9.9%	11.7%	10.3%	12.6%	13.4%	13.8%
	0.4%	0.4%	0.3%	9.0%	12.1%	12.6%	10.7%	11.2%	10.4%
	7.0%	8.1%	7.4%	4.9%	6.3%	6.6%	7.2%	8.1%	7.9%
	2.4%	2.8%	2.9%	5.2%	4.3%	3.8%	2.9%	2.3%	2.3%
	23.5%	26.4%	24.5%	29.0%	34.3%	33.4%	33.4%	35.0%	34.4%

CUADRO 24A | Series económicas y sociales por décadas

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	
Descomposición de los determinantes del crecimiento							
Producto interno bruto	4.7	5.6	3.8	-2.1	4.9	2.2	
Productividad total de los factores	1.5	2.2	-1.3	-3.2	1.3	-0.2	
Capital	2	1.5	2.4	0.3	1.2	1	
Trabajo	1.2	1.9	2.7	0.8	2.4	1.3	
Tasa de subutilización nacional	53.8	..	54.8	60.2	62.9	52.4	
Tasa de subempleo nacional	48.7	..	44.6	49	53.6	45.4	
Tasa de desempleo nacional	5.1	..	10.2	11.2	9.3	7	
Tasa de ocupación	46.2	..	45.2	39.8	37.1	47.6	
Esperanza de vida al nacer (años)	45.1	53	57.1	59.6	67.9	69.0	
Saldo migratorio internacional							
Saldo migratorio neto	120,360	54,650	289,580	541,560	633,045	619,415	
Migración promedio anual	12,036	5,465	28,958	54,156	63,305	61,942	
	1961	1969	1979	1992	2012		
Distribución del ingreso							
20% más pobre	5.5	3.7	2	3.2	4.9		
30% bajo la mediana	10.5	14.9	10	13.8	16.3		
30% sobre la mediana	22.6	30.6	22	28.7	30.4		
20% más alto	61.4	50.8	66	54.3	48.4		
	1961	1971	1978	1993	2000	2012	
Acceso a servicio sanitario (inodoro)							
Urbano	29.4%	51.8%	62.3%	65.1%	63.6%	69.3%	
Rural	..	1.7%	3.1%	2.9%	4.9%	16.0%	
Total	..	22.4%	30.3%	35.5%	39.2%	52.2%	
Abastecimiento de agua por cañería							
Urbano	56.5%	59.9%	69.1%	74.3%	74.9%	91%	
Rural	..	2.9%	5.9%	17.1%	30.1%	70%	
Total	..	26.4%	34.8%	47.0%	56.3%	83%	
	1934	1941	1950	1955	1960	1965	
Mortalidad por 1000 habitantes	24.6	22.3	20.6	17.9	15.5	13.5	

2012										
1.7										
-0.2										
0.9										
1										
50.7										
44.7										
6.0										
49.3										
72.1										
138,000										
46,000										
1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	
12.3	11.9	11.5	8.7	6.9	6.8	6.7	6.8	6.8	6.94	

CUADRO 25A | Series económicas históricas

Año	Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)	Crecimiento del PIB	Índice de salario mínimo real agricultura (1965=100)	Índice de salario mínimo real comercio (1965 = 100)	Precio del quintal de café
1921		0.3%			
1922		5.9%			
1923		4.2%			
1924		6.9%			
1925		-7.0%			
1926		18.2%			
1927		-12.0%			
1928		17.3%			
1929		0.2%			
1930		2.4%			
1931		-10.3%			
1932		-10.3%			
1933		13.3%			
1934		3.3%			
1935		10.2%			
1936		-2.3%			
1937		9.5%			
1938		-7.1%			37.23
1939		7.3%			49.24
1940		8.7%			61.94
1941		-2.1%			68.96
1942		8.5%			73.38
1943		8.5%			102.53
1944		-5.2%			132.57
1945		-4.1%			133.36
1946		1.5%			133.68
1947		25.9%			170.09
1948		27.4%			146.2
1949		-9.2%			155.74
1950		2.9%			151.77
1951	10.0	5.9%			120.15
1952	10.0	6.4%			98.77
1953	10.0	2.7%			98.52
1954	9.0	3.1%			
1955	9.0	4.3%			
1956	12.0	6.1%			
1957	13.0	5.6%			
1958	12.0	1.0%			
1959	11.0	4.5%			

CUADRO 25A | Series económicas históricas (continuación)

Año	Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)	Crecimiento del PIB	Índice de salario mínimo real agricultura (1965=100)	Índice de salario mínimo real comercio (1965 = 100)	Precio del quintal de café
1960	15.0	4.0%			
1961	12.0	3.5%			
1962	11.0	12.0%			
1963	12.0	4.3%			
1964	14.0	9.3%			
1965	15.0	5.4%	100.0		
1966	15.0	7.2%	101.0		
1967	15.0	5.4%	98.6		
1968	11.0	3.2%	97.0		
1969	11.0	3.5%	96.3		
1970	12.0	2.9%	94.8	100.0	
1971	13.0	3.9%	95.5	101.0	
1972	16.0	6.1%	90.8	95.7	
1973	16.0	4.9%	102.0	114.0	
1974	18.0	5.3%	95.8	115.0	
1975	23.0	2.9%	83.2	118.0	
1976	20.0	5.0%	95.7	125.0	
1977	21.0	6.8%	83.3	108.0	
1978	21.0	5.3%	82.3	94.5	
1979	18.0	-4.2%	87.7	103.0	
1980	14.0	-11.8%	74.0	106.0	
1981	14.0	-10.4%	66.2	95.0	
1982	13.0	-6.3%	58.4	83.8	
1983	12.0	1.5%	50.9	73.0	
1984	11.0	1.3%	46.3	78.6	
1985	12.0	0.6%	35.1	59.5	
1986	13.0	0.2%	41.4	52.7	
1987	14.0	2.5%	34.6	44.1	
1988	13.0	1.8%	36.6	44.7	
1989	13.0	1.0%	29.6	36.2	
1990	14.0	4.8%	28.6	35.4	
1991	15.0	3.6%	29.4	32.2	
1992	17.0	7.6%	24.5	34.6	
1993	18.0	7.4%	26.0	34.2	
1994	18.0	6.0%	27.8	36.7	
1995	19.0	6.4%	25.0	36.3	
1996	16.0	1.7%	23.2	33.8	
1997	16.0	4.3%	22.8	33.1	

CUADRO 25A | Series económicas históricas (continuación)

Año	Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)	Crecimiento del PIB	Índice de salario mínimo real agricultura (1965=100)	Índice de salario mínimo real comercio (1965 = 100)	Precio del quintal de café
1998	17.0	3.7%	26.3	34.7	
1999	16.0	3.5%	26.5	35.0	
2000	17.0	2.1%	25.4	33.6	
2001	16.0	1.7%	25.1	33.1	
2002	17.0	2.3%	24.4	32.2	
2003	17.0	2.3%	23.8	34.6	
2004	16.0	1.8%	22.6	32.8	
2005	15.0	3.6%	21.7	31.5	
2006	16.0	3.9%	22.7	33.0	
2007	16.0	3.8%	21.7	31.4	
2008	15.0	1.3%	23.6	32.8	
2009	13.0	-3.1%	24.5	35.6	
2010	13.0	1.4%	24.7	35.7	
2011	14.4	2.0%	25.0	35.7	
2012	14.2	1.6%	24.3	35.2	

FUENTES DEL COMPENDIO

Todos los cuadros del Compendio estadístico han sido elaborados por el PNUD con base en:

Cuadros 1, 2a y 2b: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2012; Banco Central de Reserva, 2013; y de las *Estimaciones y Proyecciones de Población*, MINEC y DIGESTYC, 2007.

Cuadros 3a y 3b: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, varios años; Banco Central de Reserva, varios años; *Estimaciones y Proyecciones de Población*, MINEC y DIGESTYC, 2007.

Cuadro 4: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, varios años; Memorias de Labores del Ministerio de Salud, 2012; *Estimaciones y Proyecciones de Población*, MINEC y DIGESTYC, 2007; Sitio web de la Asamblea Legislativa, El Salvador, 2013.

Cuadro 5: Programa Nacional de ITS/VIH y VIH avanzado, Ministerio de Salud; Sistema de Vigilancia Epidemiológica de El Salvador VIGEPES, Ministerio de Salud; Portal de Transparencia Fiscal, El Salvador, 2013.

Cuadro 6: Revista trimestral octubre-diciembre, Banco Central de Reserva, 2010-2012

Cuadro 7: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012.

Cuadro 8: *Estadísticas de Censos Escolares*, Ministerio de Educación, El Salvador, varios años; *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012; *Estadísticas de Censos Escolares*, Ministerio de Educación, El Salvador, varios años; Portal de Transparencia Fiscal, El Salvador, 2013.

Cuadro 9: Indicadores de telecomunicaciones, Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones de El Salvador, varios años.

Cuadro 10: Banco Central de Reserva, El Salvador, varios años.

Cuadro 11: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012; *Revista de Estadísticas Previsionales* a septiembre de 2011, Superintendencia de Pensiones.

Cuadro 12: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012.

Cuadro 13: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador.

Cuadro 14: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012.

Cuadro 15: *Boletín de Estadísticas Eléctricas*, Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones de El Salvador, varios años.

Cuadro 16: Policía Nacional Civil, El Salvador.

Cuadro 17: *Doing Business*, World Bank, varios años; Portal de Transparencia Internacional.

Cuadro 18: *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, 2005-2012.

Cuadro 19: *Estadísticas de Censos Escolares*, Ministerio de Educación, El Salvador, varios años.

Cuadro 20: Encuesta FESAL, Asociación Demográfica Salvadoreña, varios años.

Cuadro 21: Informe semestral junio-diciembre, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador 2011.

Cuadro 22: Informe semestral junio-diciembre, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador 2011.

Cuadro 23: Memorias del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 24: Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe, 1977; Anuarios estadísticos de DIGESTYC y *Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples*, MINEC y DIGESTYC, varios años; Banco Central de Reserva.

Cuadro 25: *Bases de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford*; Banco Central de Reserva, El Salvador; Banco Central de Reserva y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador; *El Salvador, 1932: Los sucesos políticos*, Thomas Anderson, 2001.

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* realiza un diagnóstico del país utilizando el enfoque de capacidades como un marco normativo para evaluar el bienestar individual y los arreglos sociales, el diseño de políticas y la formulación de propuestas para el cambio social.

De acuerdo con las consultas conducidas por el PNUD, los salvadoreños y salvadoreñas definen el bienestar en torno a cuatro grandes dimensiones: las condiciones del hogar, la salud, la educación y el trabajo. El Informe revela que la cuna, el sexo, el lugar donde se vive y la persistencia de prácticas culturales discriminadoras suelen bloquear el acceso de las personas a mejores oportunidades. El clima de inseguridad añade elementos de frustración a las aspiraciones de la gente.

Como complemento al diagnóstico, el Informe presenta una Propuesta integral que indica una serie de medidas urgentes para hacer frente a los desafíos del país, y advierte sobre la necesidad de que se produzcan cambios sociales, económicos y culturales que permitirían construir una sociedad cohesionada en torno a fines comunes.

El documento insiste en que el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas requieren de un nuevo enfoque y de la participación de una ciudadanía empoderada y responsable de su destino.

El *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013* constituye una invitación a la sociedad salvadoreña para que encuentre espacios y mecanismos de diálogo que le permitan discutir y llegar a acuerdos sobre temas fundamentales para su presente y futuro.





VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Déficit Habitacional V Censo de Población y VI de Vivienda 2007

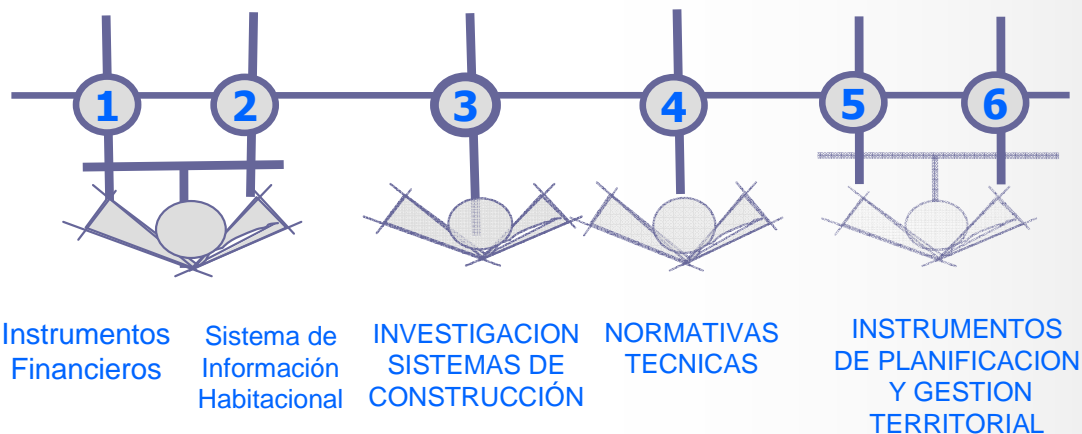
1. La vivienda como eje de desarrollo



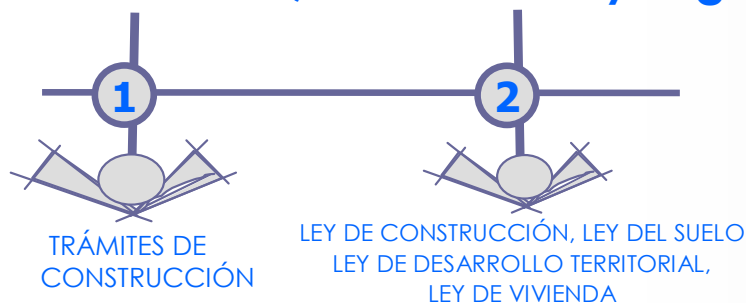
Reducción
de pobreza

2. Acceso a Vivienda

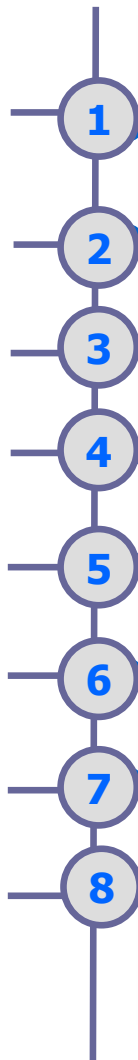
(La respuesta hacia el Futuro- Dinamizar el Mercado)



3. Modernización del Marco Técnico, Institucional y Legal



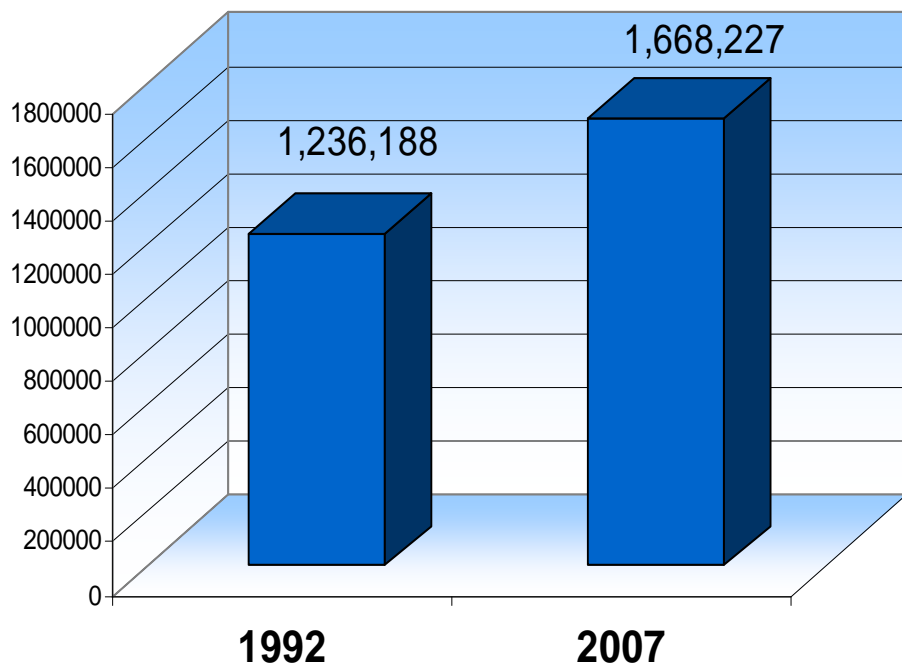
El cumplimiento de estos objetivos, así como la creación de políticas y programas, requiere del Diagnostico de la Situación Habitacional actual del País, sobre la base del Resultado del V Censo de Población y VI de Vivienda y de esa manera dimensionar el Déficit de Vivienda

- 
- 1 **Parque Habitacional y Hogares**
 - 2 **Déficit Habitacional**
 - 3 **Análisis de la Oferta**
 - 4 **Análisis de la Propiedad**
 - 5 **Análisis Crediticio**
 - 6 **Programas Actuales**
 - 7 **Nuevos Programas**
 - 8 **Conclusiones**

Parque Habitacional y Hogares

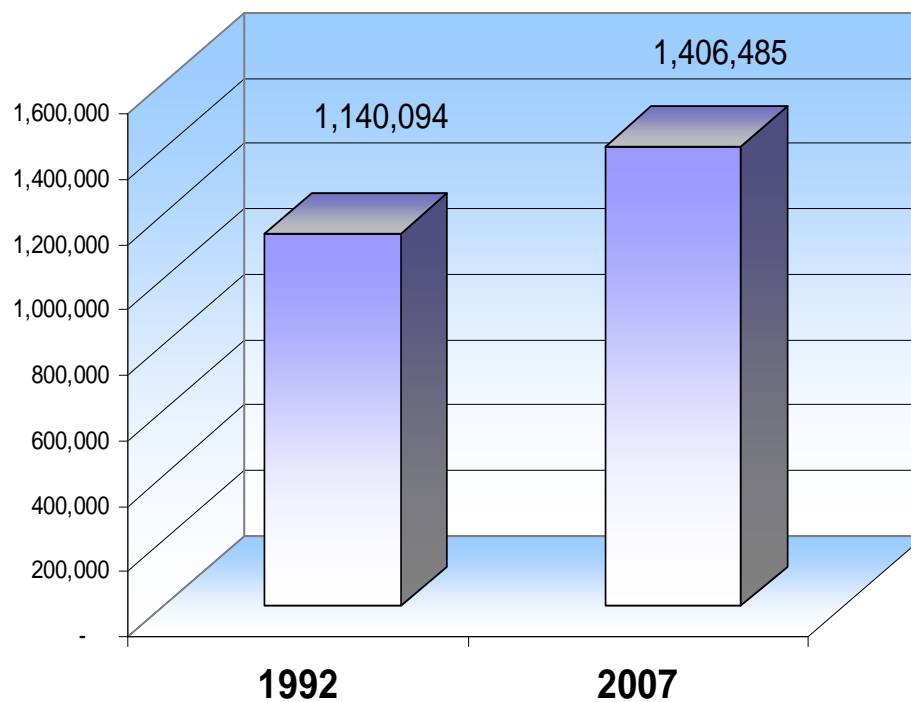
Los principales resultados del Censo son que el Parque Habitacional Total del país ha incrementado un 35% respecto del año 1992 mientras que el total de Hogares únicamente ha incrementado un 23%

PARQUE HABITACIONAL 1992 Y 2007



Aumento de 432,039 Viviendas

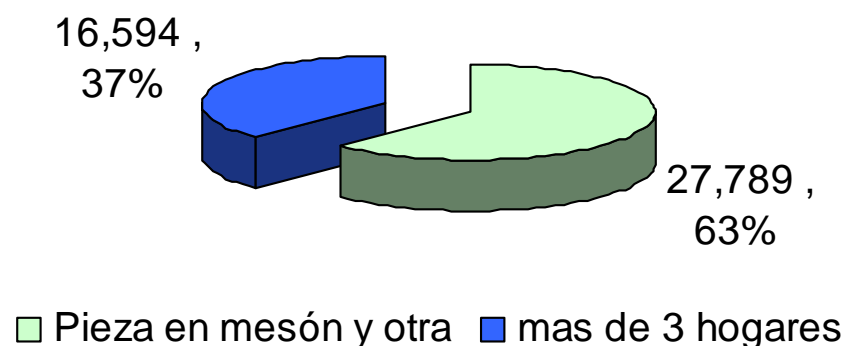
TOTAL DE HOGARES 1992 Y 2007



Aumento de 266,391 Hogares

- **Déficit Cuantitativo:** Esta conformado por la sumatoria de los hogares en hacinamiento
 - **Hogares allegados**
 - Se tomará como hogar allegado de los terceros hogares en adelante en una misma vivienda. Para el censo del 2007 suman 16,594. El 50% de estos hogares están ubicados en metropolitana.
 - **Hogares en Mesón**
 - Se considera como déficit cuantitativo los hogares residiendo en un mesón y las viviendas móviles, carpas, cuevas y otros, que para el año 2007 es de 27,789 viviendas.
 - **Haciendo un total de 44,383 viviendas**

DEFICIT CUANTITATIVO TOTAL 44,383



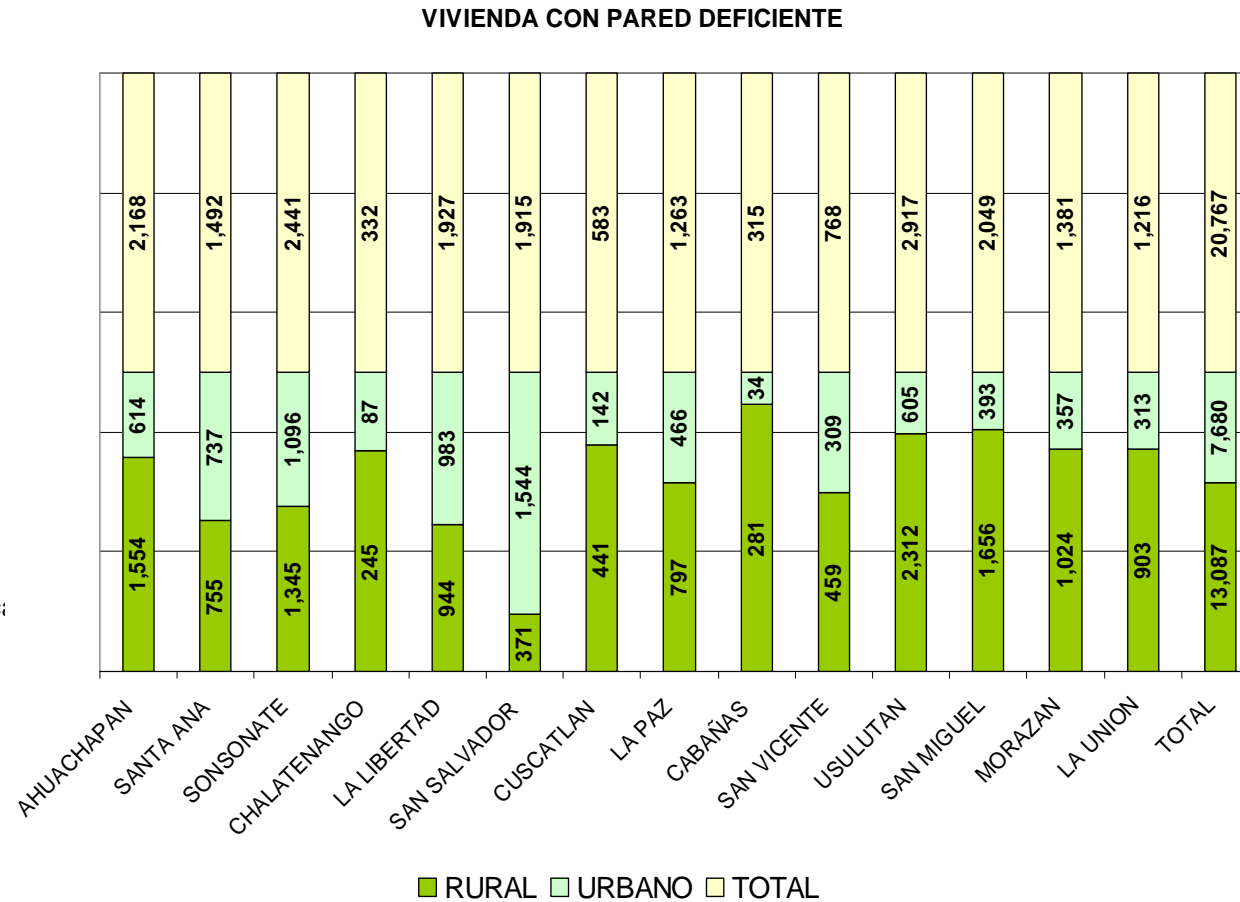
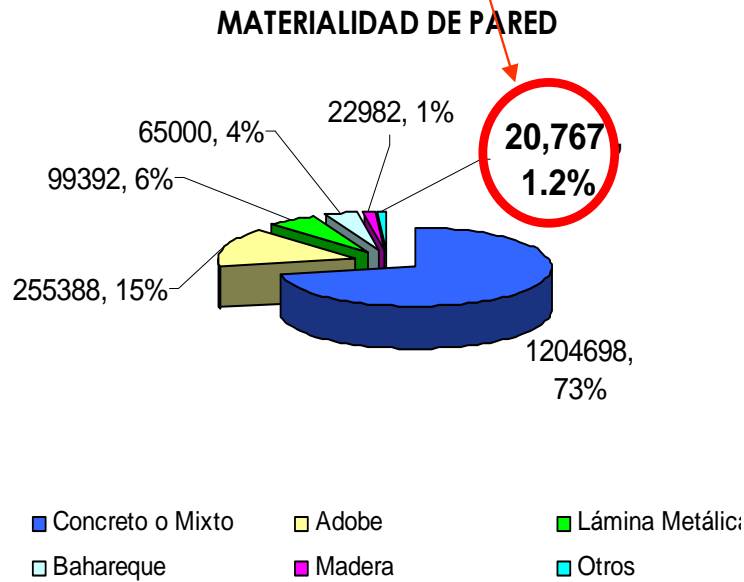
Análisis Geográfico Déficit Cuantitativo

- Como se puede observar en el cuadro siguiente más del 70% del déficit anterior se encuentra en los departamentos de San Salvador, Sonsonate, La Libertad y Santa Ana.

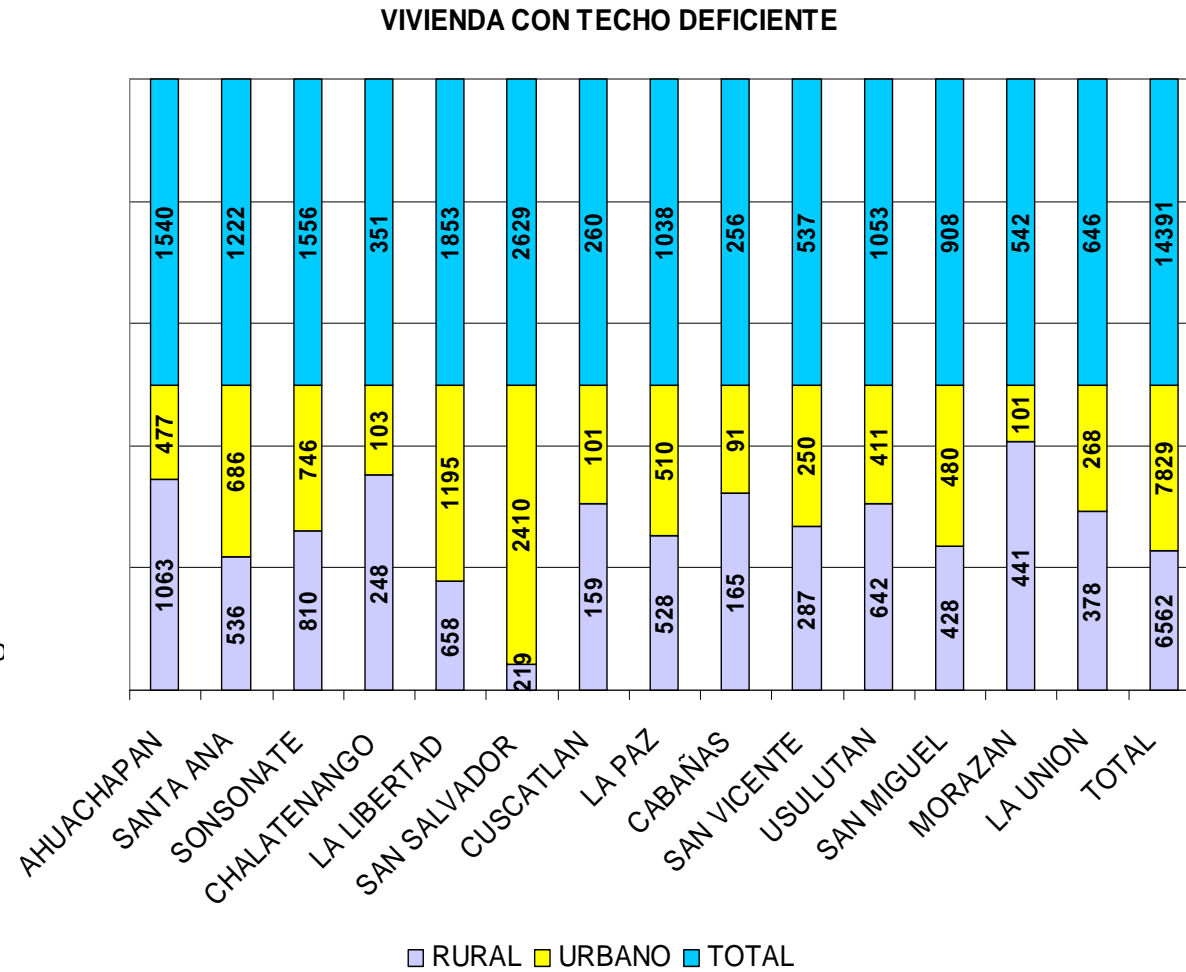
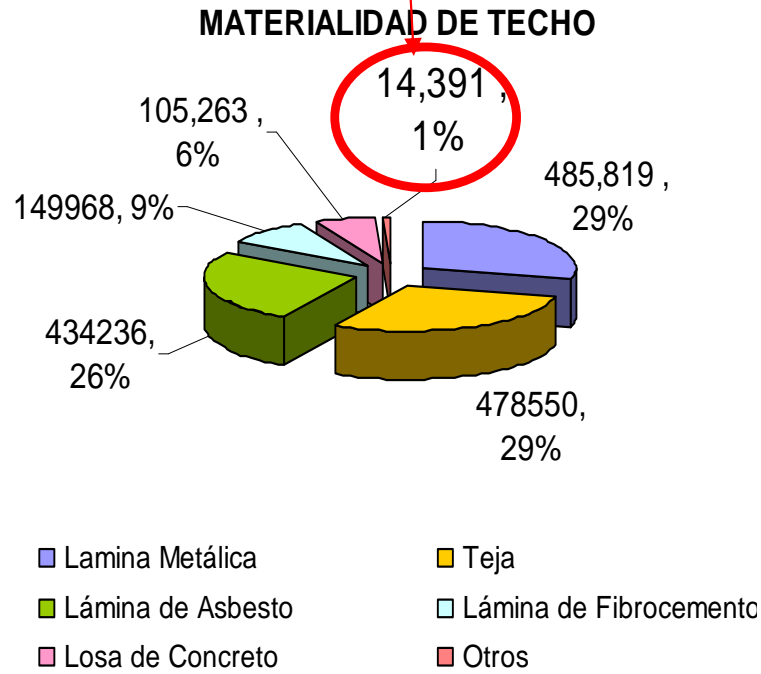
DM	Vivienda Carencia por topología	Vivienda con mas de 3 hogares	Déficit cuantitativo	Déficit cuantitativo (%)
AHUACHAPAN	1298	788	2086	4.70%
SANTA ANA	4885	2069	6954	15.67%
SONSONATE	2859	1142	4001	9.01%
CHALATENANGO	324	365	689	1.55%
LA LIBERTAD	3136	2375	5511	12.42%
SAN SALVADOR	10178	6230	16408	36.97%
CUSCATLAN	427	414	841	1.89%
LA PAZ	856	519	1375	3.10%
CABAÑAS	176	132	308	0.69%
SAN VICENTE	234	459	693	1.56%
USULUTAN	999	512	1511	3.40%
SAN MIGUEL	1238	881	2119	4.77%
MORAZAN	303	460	763	1.72%
LA UNION	876	248	1124	2.53%
Total	27789	16594	44383	100.00%

Déficit Cualitativo : El déficit cualitativo implica que son viviendas que necesitan mejoramiento de la misma ya sea por piso, techo y/o paredes deficitarias.

Materialidad Pared: 1.2 % del parque Habitacional (**20,767 viviendas**) poseen paredes deficitarias: paja, palma o material orgánico o bien de desechos.

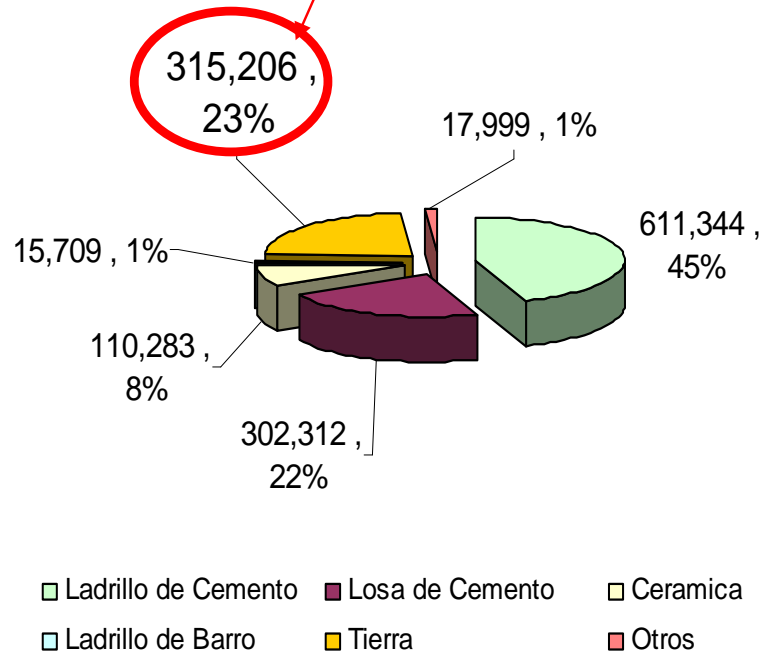


Materialidad Techo: 1% del parque habitacional (**14,391 viviendas**) poseen techo deficitario: paja, palma o material orgánico o bien de desechos.

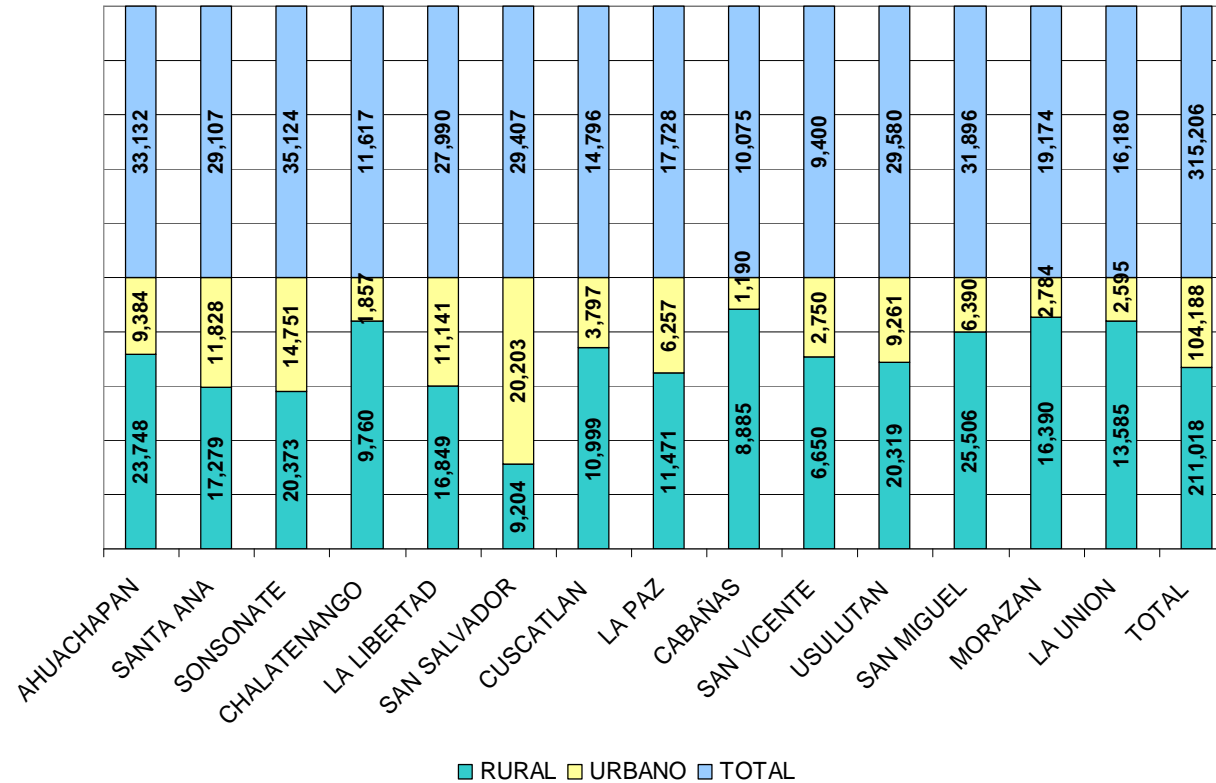


Materialidad Piso: 23 % del total del parque habitacional (**315,206 viviendas**) poseen piso deficitario ya que tienen piso de tierra.

MATERIALIDAD DE PISO



VIVIENDA CON PISO DEFICIENTE



Es así como el gobierno ha diseñado un programa de mejoramiento de vivienda focalizado al piso, en el cual se beneficiarán inicialmente 3,016 con un promedio de subsidio de US \$ 1,000.00

DEFICIT CUALITATIVO

ANÁLISIS AISLADO DE COMPONENTES

DÉFICIT MATERIALIDAD	1992		2007		Diferencia	
	Viviendas	%	Viviendas	%		
PISO	434,822	39.5%	315,206	23%	119,616	-16.5%
PAREDES	43,254	3.5%	20,767	1.2%	22,487	-2.3%
TECHO	43,254	3.5%	14,391	1%	28,863	-2.5%

Por lo tanto se puede concluir que el Déficit Cualitativo se ha reducido significativamente respecto al año 1992.

Déficit Cualitativo según metodología oficial

- Es así como el número de viviendas con al menos una de las tres carencias sobre la estructura de la vivienda es 315,918 viviendas lo que representa un 23% del parque habitacional total.
- El déficit cualitativo de 315,918 que en comparación al 1992 es de 432,326; implica una variación de 116,408 que representa un 27% menos.

DEFICIT CUALITATIVO, ANÁLISIS GEOGRAFICO

- Más del 30% de **déficit cualitativo** se encuentra en los departamentos de Sonsonate, Ahuachapán y San Miguel.
- El departamento con menor déficit cualitativo es San Vicente, esto puede ser debido a que fue uno de los departamentos mas afectados por los terremotos del 2001 por lo que hubo reconstrucción masiva en dicho departamento.

Departamento	Viviendas	%
AHUACHAPAN	32,888	10.41%
SANTA ANA	28,567	9.04%
SONSONATE	34,869	11.04%
CHALATENANGO	11,647	3.69%
LA LIBERTAD	28,566	9.04%
SAN SALVADOR	30,230	9.57%
CUSCATLAN	14,785	4.68%
LA PAZ	17,980	5.69%
CABAÑAS	9,977	3.16%
SAN VICENTE	9,630	3.05%
USULUTAN	29,819	9.44%
SAN MIGUEL	31,832	10.08%
MORAZAN	18,830	5.96%
LA UNION	16,298	5.16%
Total Def. Cual.	315,918	100.00%

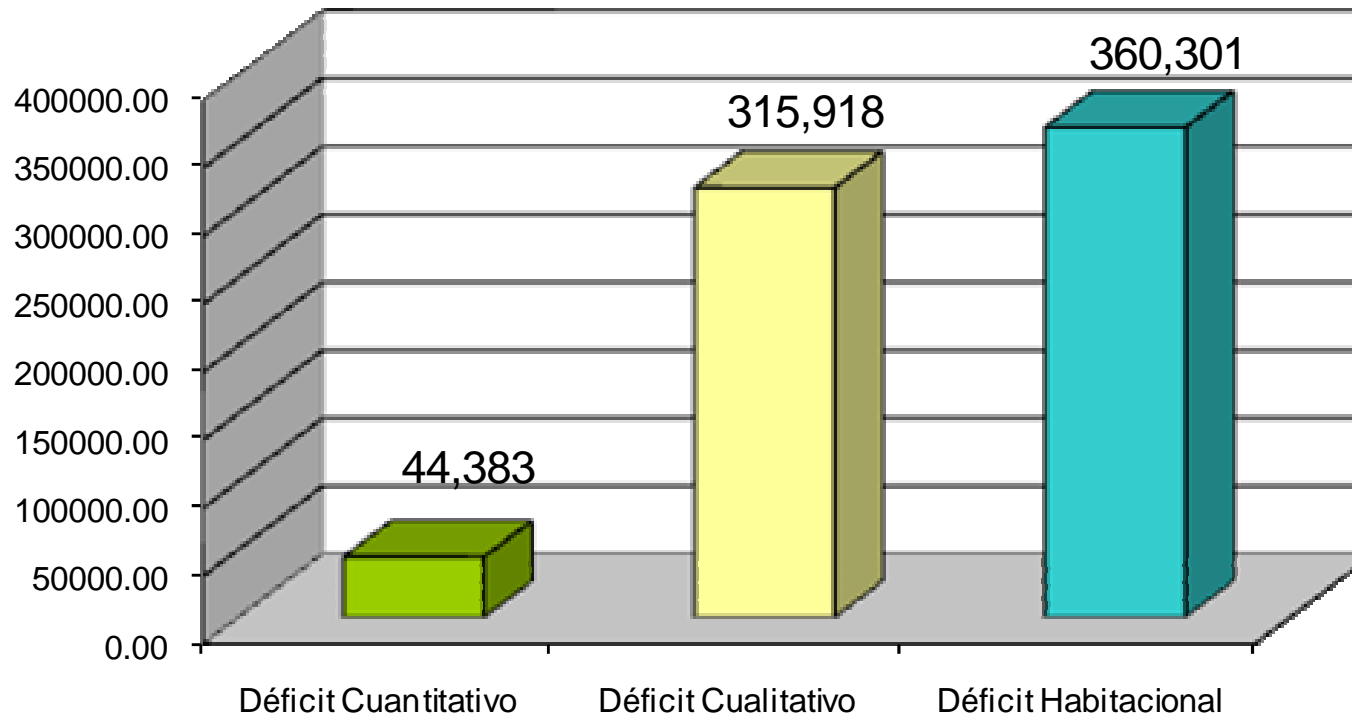
DEFICIT DE SERVICIOS ANÁLISIS AISLADO DE ELEMENTOS

DEFICIT SERVICIOS	1992		2007		Diferencia	
	Viviendas	%	Viviendas	%		
AGUA	254,750	23%	109,828	8%	144,922	-15%
ELECTRICIDAD	337,750	31%	164,742	12%	173,008	-29.8%
DISPOSICION DE EXCRETAS	197,636	18%	82,371	6%	115,265	-12%

No obstante los servicios básicos no son considerados como déficit de vivienda:

- El acceso al agua ha mejorado en el 2007 respecto a 1992 generándose más de 144,000 soluciones.
- En la electricidad, se ha reducido a la mitad el déficit de acceso al mismo.
- Se han generado más de 115 mil soluciones de disposiciones de excretas, reduciendo las viviendas que no poseen ni letrina ni inodoro a un 6% de las viviendas.

DEFICIT HABITACIONAL 2007 METODOLOGIA OFICIAL



44,982 es decir un 16 % del total de las viviendas desocupadas

El 39% en abandono: Profundizar en análisis de inseguridad en la estructura de la vivienda, inseguridad física de los hogares mora en pago.

DEPARTAMENTO	VIVIENDAS DESOCUPADAS		DE USO OCASIONAL		EN ALQUILER		EN VENTA		REPARACION O CONSTRUCCION		OTRA CAUSA	
	VIVIENDA	%	VIVIENDA	%	VIVIENDA	%	VIVIENDA	%	VIVIENDA	%	VIVIENDA	%
TOTAL	283781	100%	104940	37%	23438	8%	17814	6%	27168	10%	110421	39%
AHUACHAPAN	13048	5%	4690	36%	900	7%	368	3%	1502	12%	5588	43%
SANTA ANA	29641	10%	9224	31%	3491	12%	1915	6%	2951	10%	12060	41%
SONSONATE	18521	7%	7296	39%	1808	10%	1137	6%	1890	10%	6390	35%
CHALATENANGO	12217	4%	4862	40%	553	5%	196	2%	1455	12%	5151	42%
LA LIBERTAD	35881	13%	12489	35%	3035	8%	3070	9%	4307	12%	12980	36%
SAN SALVADOR	63399	22%	19020	30%	8126	13%	6631	10%	4576	7%	25046	40%
CUSCATLAN	8142	3%	4092	50%	427	5%	222	3%	756	9%	2645	32%
LA PAZ	18273	6%	8556	47%	933	5%	769	4%	1487	8%	6528	36%
CABAÑAS	6766	2%	2623	39%	339	5%	279	4%	889	13%	2636	39%
SAN VICENTE	8012	3%	3790	47%	320	4%	220	3%	682	9%	3000	37%
USULUTAN	17355	6%	7390	43%	993	6%	722	4%	1553	9%	6697	39%
SAN MIGUEL	26923	9%	9964	37%	1375	5%	1739	6%	2667	10%	11178	42%
MORAZAN	8337	3%	3680	44%	355	4%	117	1%	859	10%	3326	40%
LA UNION	17266	6%	7264	42%	783	5%	429	2%	1594	9%	7196	42%

Análisis de la Oferta Vrs Demanda

La ubicación de la oferta de viviendas en construcción o en venta coincide en ubicación con el déficit habitacional Cuantitativo.

	DEFICIT CUANTITATIVO		EN VENTA, REPARACIÓN O CONSTRUCCIÓN		DIFERENCIA	
	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%
DEPARTAMENTO	44,383	100.00%	44982	100.00%	599	100.00%
AHUACHAPAN	2086	4.70%	1879	4.16%	216	-0.54%
SANTA ANA	6954	15.67%	4866	10.82%	2,088	-4.85%
SONSONATE	4001	9.01%	3027	6.73%	974	-2.28%
CHALATENANGO	689	1.55%	1651	3.67%	962	2.12%
LA LIBERTAD	5511	12.42%	7377	16.40%	1,866	3.98%
SAN SALVADOR	16408	36.97%	11207	24.91%	5,201	-12.06%
CUSCATLAN	841	1.89%	978	2.17%	137	0.28%
LA PAZ	1375	3.10%	2256	5.02%	881	1.92%
CABAÑAS	308	0.69%	1168	2.60%	860	1.91%
SAN VICENTE	693	1.56%	902	2.01%	209	0.45%
USULUTAN	1511	3.40%	2275	5.06%	764	1.66%
SAN MIGUEL	2119	4.77%	4406	9.80%	2,287	5.03%
MORAZAN	763	1.72%	976	2.17%	213	0.45%
LA UNION	1124	2.53%	2023	4.50%	899	1.97%

Mayor diferencia entre oferta y demanda

Sobre oferta de unidades habitacionales lo que puede ser reflejo de las viviendas en construcción o en venta que serán de uso ocasional

Con el anterior análisis podemos suponer que el problema del déficit habitacional del país responde a que la oferta de viviendas no coincide con las necesidades habitacionales en cuanto a su ubicación y por lo tanto de valor, es así como se debe profundizar en un análisis de mercado para solucionar el problema señalado.

- La propiedad se calcula sobre la base de las viviendas ocupadas con familias presentes (1,372,853), los resultados del censo reflejan los siguientes datos:

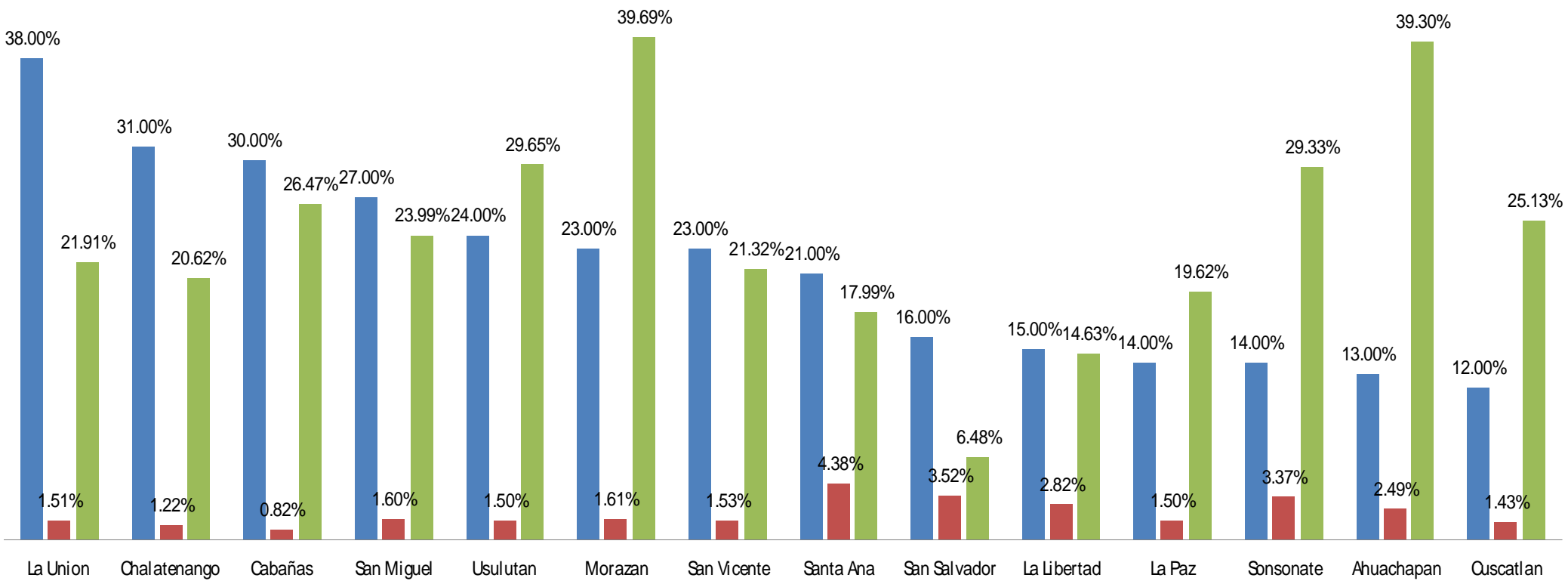
ANÁLISIS DE PROPIEDAD POR HOGARES	CANTIDAD	PORCENTAJE
Reconocen propiedad sobre el inmueble	898,026	65.40%
Reconocen pagar a plazos a Institución Pública	68,146	4.95 %
Reconocen pagar a plazos a Institución Privada	55,065	4.00 %
Reconocen pagar a plazos a ONG`s	3,880	0.28 %
Hogares en Alquiler	184,329	13.43 %
Ocupante gratuito	146,442	10.70 %
Otra tenencia	16,965	1.24 %
TOTAL	1,372,853	100.00 %

- Para el año 2007, **1,025,117** hogares se consideran propietarios de una vivienda y/o propietarios pagando a plazos. De estos según el Censo, **68,146** tienen un crédito vigente con instituciones del Estado.
- La cartera hipotecaria vigente para la adquisición de vivienda reportada por FONAVIPO y FSV al año 2008 es de aproximadamente **127,993** con un monto total otorgado de \$911.92 Millones.
- Aproximadamente el 25.86% de los Propietarios y/o Propietarios pagando a plazo, lo han realizado a través de créditos de FONAVIPO y FSV (cartera de Crédito acumulada para la adquisición de vivienda nueva y usada 265,137 créditos aproximadamente)

- Los departamentos alta recepción de remesas son **la Unión con un 38%**, **Chalatenango con 31%**, **Cabañas con 30%**, **San Miguel con 27%** y **Usulután con 24%**. Se Observa que los departamentos que cuentan con el nivel más alto en recepción de remesas muestran los porcentajes más bajos del déficit cuantitativo.
- No se observa una correlación evidente entre el déficit cualitativo y la recepción de remesas.

Comparativo por Depto. de Remesas, Deficit Cualitativo y Cuantitativo

■ %Hogares Remesas del Depto. ■ %Def. Quant. ■ %Def. Qual.



- FONAVIPO: Bono Crédito
- FSV: PAC, Financiamiento Sector Formal e Informal
- ILP: Programa de Regularización de Lotificaciones
- VMVDU: Piso saludable, INSITU, Mejoramiento de Barrios; Atención de emergencias; SAFH, RUI

- Programas de Densificación
 - Vivienda en Altura
 - Segundo Piso
 - Condominios
 - Hacinamiento
 - Segunda Vivienda en lote
- Programa de erradicación de Mesones
 - AVE
 - NAOS
 - Conversión
 - Condominios
- Programas de Autoconstrucción para mejorar calidad de vivienda

Conclusiones

- Mejora en las condiciones habitacionales que propicia el incremento del estándar de Vivienda
- Servicios Básicos no son déficit de vivienda a atender por parte del sector.
- Sobre la base de Metodología Oficial
 - 315,918 viviendas para mejorar
 - 44,383 Viviendas nuevas
- Existe la necesidad de profundizar los análisis en cuanto:
 - Relación Vivienda-Propiedad
 - La cartera real de Crédito para vivienda del Gobierno es mayor a la reflejada en el censo
 - Relación entre déficit y remesas
- Focalizar las política públicas de vivienda en:
 - Políticas Habitacionales para mejorar la calidad de la vivienda
 - Políticas de Suelo bajo dos premisas:
 - Mejorar el acceso a suelo urbanizable (PD) para vivienda – utilización efectivas de remesas
 - Aumentar seguridad jurídica del suelo
- Es necesario elaborar un análisis estadístico mas profundo del Déficit de tal forma de verificar hipótesis planteadas, así como mejorar la inferencia de las mismas.