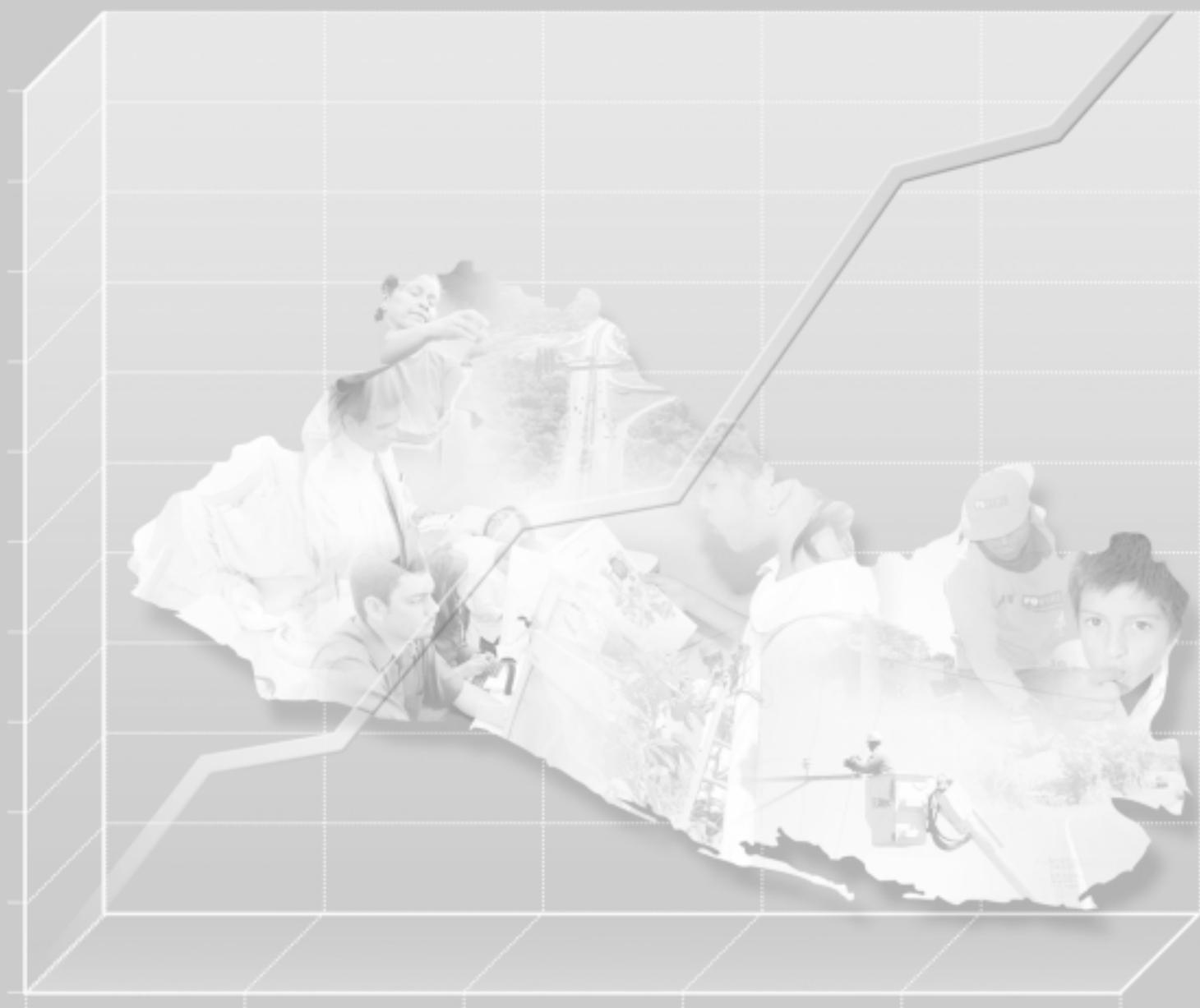


El Salvador

primer informe de país

Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

2004



Coordinadora general

ANA EVELYN JACIR DE LOVO

Comité consultivo

Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Banco Interamericano de Desarrollo, BID

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-El Salvador, FLACSO-El Salvador

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES

Grupo técnico

José Siverio Marques

Anabella Lardé de Palomo

Orlando Martínez Orellana

Aída Argüelo de Morera

Juan Alberto Castellanos Veciana

Carlos Salvador Melgar

Miguel Ángel Corleto

Moderador y facilitadora de talleres de consulta

Francisco Marroquín

Norma Carolina Ramírez

Editor

Yolanda Cabrera de González

Diseño de Portada

Algier's Impresores

Impresión

Algier's Impresores

2,500 ejemplares, mayo de 2004

Con el apoyo financiero de:

PNUD, JICA y BID

ÍNDICE

Siglas	III
Prólogo	1
Reconocimientos	3
Presentación	4
Capítulo I	9
Resumen del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances y desafíos	9
Capítulo II	24
Pobreza: Erradicar la pobreza extrema	24
Capítulo III	42
Educación: Lograr la educación primaria universal	42
Capítulo IV	52
Salud y nutrición: Reducir la desnutrición y mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA	52
Capítulo V	63
Género: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	63
Capítulo VI	68
Infraestructura básica: Mejorar el acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones, electricidad y caminos rurales	68
Capítulo VII	79
Medio ambiente: Garantizar la sostenibilidad ambiental	79
Capítulo VIII	92
Conclusiones, recomendaciones y mecanismo de seguimiento de ODM	92
Referencias bibliográficas	107
Apéndice estadístico	109
Índice de cuadros	
I. Objetivos, metas e indicadores del milenio	5
1.1 Resumen: El Salvador, Indicadores de los Objetivos del Milenio	22
2.1 Indicadores de los ODM: Población por debajo de US\$1 PPA/día e incidencia de la pobreza, 1991 y 2002	26
2.2 Tendencia de la incidencia de la pobreza, 1991-2002	27
2.3 Indicadores de los ODM: Profundidad y severidad de la pobreza, 1991-2002	28
2.4 Indicadores de los ODM: Distribución del ingreso, 1991 y 2002	29
2.5 Participación en el ingreso por quintil de personas, 1991-2002	29
2.6 Crecimiento del PIB, 1990-2002	30
2.7 Crecimiento anual de la población, 1970-2000	32
2.8 Situación de empleo urbano por nivel de pobreza, 2002	34
2.9 Distribución sectorial de la fuerza de trabajo, 1992-98	34
2.10 Ocupados: niveles de pobreza según categoría ocupacional, 2002	35
2.11 Ocupados según categoría ocupacional 1992 y 2002	35
2.12 Familiares que reciben remesas y remesas recibidas como % de una canasta básica, 2002	37
2.13 Remesas mensuales recibidas por los hogares, 1998 y 2002	37
2.14 Pobreza: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM	38
3.1 Indicadores de los ODM: Educación, 1991 y 2002	43
3.2 Tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) - 1991, 1996 y 2002	43
3.3 Cobertura bruta de preprimaria y secundaria - 1991 y 2002	44
3.4 Educación: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM	49
4.1 Indicadores de los ODM - Salud y nutrición, 1990/95, 1998 y 2002	53
4.2 Salud: Cambio en los indicadores de los ODM, 2002/1990	54
4.3 Gasto en salud como % del PIB, 2000	56
4.4 Gasto público en salud, 2000	57
4.5 Acción tomada cuando enfermó, 2002	57
4.6 Motivos para no consultar, 2002	57
4.7 Salud y nutrición: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM	60
5.1 Indicadores de los ODM: Equidad de género en la educación - 1991 y 2002	63
5.2 Indicadores de los ODM: Equidad de género en el mercado laboral y en la participación política 1991 y 2002	64
5.3 Género: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM	65
6.1 Tecnologías de la información y de las comunicaciones (por cada 100 habitantes)	69
6.2 Distribución geográfica de líneas telefónicas, 2002	70

6.3	Distribución de Infocentros y Centros de Recursos para el Aprendizaje, 2002	71
6.4	Líneas de distribución construidas para el área rural, 1990-1999	72
6.5	Subsidios a la electricidad, 2000-2003	73
6.6	Precios de la electricidad en el MRS, 1998-2003	73
6.7	Indicadores viales, 2000	74
6.8	Indicadores viales, 2000	74
6.9	Distribución geográfica de la construcción y rehabilitación de caminos rurales	75
6.10	Evolución del acceso a mercados por condición de pobreza, 1995 y 2001	76
6.11	Progreso realizado y necesario para cumplir los ODM en 2015	77
7.1	El Salvador y grupo de países con ingresos medios bajos: Área forestal (% del área total) 1990 y 2000	80
7.2	Áreas protegidas (% del total) 1995 y 2002	80
7.3	Consumo de energía (consumo aparente, kgs de petróleo) por cada US\$1,000 PPA, 1990 y 2000	81
7.4	Hogares según combustible utilizado para cocinar, 1992, 1996 y 2002	83
7.5	Indicadores de los ODM relacionados con agua, 1991, 1995 y 2002	85
7.6	Indicadores de los ODM relacionados con saneamiento básico, 1991, 1995 y 2002	86
7.7	Calidad del agua suministrada por ANDA en el AMSS (1995-2000) y GSS (2002)	88
7.8	Progreso realizado y necesario para cumplir los ODM en 2015	89
Índice de recuadros		
2.1	La medición de la pobreza en El Salvador	24
Índice de gráficos		
1.1	Porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar por día	9
1.2	Brecha o profundidad de la pobreza	10
1.3	Población bajo la línea de extrema pobreza	11
1.4	Tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria	12
1.5	Tasas de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años	12
1.6	Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria	13
1.7	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años	14
1.8	Mortalidad infantil	14
1.9	Partos atendidos por personal de salud especializado	15
1.10	Población sin acceso a mejores fuentes de agua	18
1.11	Población sin acceso a mejores servicios de saneamiento	18
2.1	Evolución del coeficiente de Gini, 1991-2002	32
2.2	Participación en el ingreso total del 20% más pobre de la población	33
2.3	Área urbana: Población económicamente activa por condición de ocupación. 1991, 1995 y 2002	33
2.4	Remesas y tasa de cambio (real efectiva)	36
2.5	Pobreza, progreso en el cumplimiento de los ODM	38
2.6	Pobreza, progreso necesario para cumplir las metas de desarrollo del milenio	39
3.1	Alumnos según los resultados obtenidos en la prueba de logros de educación básica y bachillerato, 2002	45
3.2	Presupuesto ejecutado por el MINED, 1996-2001	46
3.3	Promedio de años de estudio población de 15 años	47
3.4	Educación: Progreso en el cumplimiento de los ODM	49
3.5	Progreso necesario para cumplir las metas de desarrollo del milenio	50
4.1	Mortalidad infantil por grupo socioeconómico	55
4.2	Presupuesto ejecutado por MSPAS como % del PIB y del presupuesto total	58
4.3	Distribución del gasto del MSPAS por niveles y administración	58
4.4	Salud y nutrición: Progreso en el cumplimiento de los ODM	59
4.5	Salud: Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM	61
5.1	Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM	66
6.1	Hogares con acceso a energía eléctrica, 1991 y 2002	71
6.2	Disponibilidad de electricidad por quintil, 1995 y 2002	72
6.3	Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM	77
7.1	Cantidad de dióxido de nitrógeno en el aire, 1996-2002	82
7.2	Cantidad de material particulado PM10 en el aire, 1996-2002	82
7.3	Cambio de cobertura por tipo de suministro de agua, 1991-2002	85
7.4	Disponibilidad de agua por cañería por quintil, 1995 y 2002	86
7.5	Cambio de cobertura por tipo de saneamiento, 1991-2002	87
7.6	Disponibilidad de saneamiento por quintil, 1995 y 2002	87
7.7	Consumo per cápita de agua, 1990-2002	89
7.8	Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM	90

SIGLAS

ACE	Asociación Comunal para la Educación
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANSAL	Análisis del Sector Salud en El Salvador
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
APS	Atención Primaria en Salud
ASEVILLA	Asociación de Empresarios y Vecinos de la Zona Industrial La Laguna
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAATEC	Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CBI	Centro de Bienestar Infantil
CDE	Consejo Directivo Escolar
CDI	Centro de Desarrollo Integral
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República
CRA	Centro de Recurso para el Aprendizaje
CREA	Creative Associates International
DEE	Dirección de Energía Eléctrica
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DOTS	Directly Observed Treatment Short Course
DPC	Dirección de Protección al Consumidor
ECAP	Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas de los Egresados de Profesorado
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EPA	Agencia de Protección del Medio Ambiente
EPT	Educación para Todos
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FINET	Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial de El Salvador
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
GSS	Gran San Salvador
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social

JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINED	Ministerio de Educación
MRS	Mercado Regulador Salvadoreño
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAES	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media
PCI	Project Concern Internacional
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Escolar Anual
PEI	Población Económicamente Inactiva
PIB	Producto Interno Bruto
PIMB	Países de Ingreso Medio Bajo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROAGUA	Programa de Ampliación de Cobertura de Agua Potable en el Área Rural
PRONAES	Programa de Agua en Escuelas Rurales para El Salvador
SANP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SEMA	Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente
SETEFE	Secretaría Técnica de Financiamiento Externo
SIBASI	Sistemas Básicos de Atención Integral en Salud
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SINEA	Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes
SNEC	Sistema Nacional de Educación de Calidad
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UNESCO	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UT	Unidad de Transacciones
WB	World Bank
WDI	World Development Indicators
WRI	World Resource Institute

Tipo de Cambio: US\$1 = ¢8.75

Contribuir a erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental son objetivos que han estado siempre presentes como parte del mandato asignado a las diferentes organizaciones que integran el Sistema de las Naciones Unidas. Para traducir estos objetivos en compromisos concretos, Naciones Unidas ha organizado una diversidad de conferencias y cumbres internacionales, de las que han derivado pactos, convenios y planes de acción que, en muchos casos, han servido de fundamento para las estrategias y políticas nacionales de desarrollo.

Las respuestas a los compromisos adquiridos han permitido que durante los últimos 30 años la humanidad haya logrado algunos progresos notables. La proporción de la población mundial que vive en pobreza extrema disminuyó de 29% en 1990 a 22% en el 2000. Entre 1970 y 2000, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 110 por mil nacidos vivos a 64, mientras que la esperanza de vida ha aumentado de 55 a 65 años. Desde 1990 a la fecha, más de 800 millones de personas han obtenido acceso a servicios de agua potable y 750 millones a un mejor saneamiento. La proporción de familias rurales con acceso a agua potable se quintuplicó en los últimos 30 años. Durante este período también el analfabetismo de adultos se ha reducido casi a la mitad, mientras que las tasas de educación primaria y secundaria se han más que duplicado. Unos 90 países han logrado la equidad de género en educación primaria. A ello habría que agregar que más de 100

países, entre los que se encuentra El Salvador, pusieron fin a gobiernos militares o unipartidistas y abrieron las opciones políticas.

Pero pese a los avances logrados, los desafíos pendientes continúan siendo enormes. 1200 millones de personas viven con menos de un dólar al día y 2,800 con menos de 2 dólares diarios. Existen 163 millones de niños y niñas menores de 5 años con peso insuficiente. 2.4 mil millones de personas no tienen acceso a saneamiento básico. Más de 35 millones de personas viven con VIH/SIDA. 854 millones de adultos son analfabetas y aún hay 325 millones de niños que no van a la escuela. La energía eléctrica, que fue utilizada por primera vez en 1831, todavía no llega a dos mil millones de personas.

En este contexto, en la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre del 2000 en Nueva York, 147 jefes de Estado y 191 naciones aprobaron la Declaración del Milenio, la cual constituye un pacto de solidaridad sin precedentes para acabar con la pobreza en el mundo. La declaración gira alrededor de 8 objetivos, con los que se han comprometido los países, para luchar más firmemente contra la insuficiencia de ingresos, el hambre, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, atención médica y agua potable. Todos los objetivos, con excepción del último, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, contienen metas que son medibles y tienen límites de tiempo, a la vez que proveen un marco de responsabilidades para que países

ricos y pobres asuman sus promesas. Los ODM son también importantes porque especifican las áreas clave en las que es preciso intervenir para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo humano y porque permiten identificar dónde están las prioridades a nivel mundial y nacional.

Evaluaciones globales realizadas indican que sólo 55 países con 23% de la población mundial están en camino de conseguir 3/4 de los objetivos de desarrollo fijados en la Declaración del Milenio. 33 países, con 26% de la población mundial no están alcanzando la mitad de los objetivos y que en muchos países la falta de datos hace difícil evaluar los progresos obtenidos.

Para cumplir con los ODM, es fundamental que los países en desarrollo los integren dentro de sus estrategias nacionales de reducción de pobreza y los coloquen al centro de su agenda política. Un paso importante acordado por los líderes

mundiales en la Declaración del Milenio es la preparación periódica de informes sobre el estado de avance en el cumplimiento de los ODM.

En el caso de El Salvador, este informe elaborado bajo la iniciativa de la *Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social* tiene el mérito de ser el primero de su género. La abundante información que incorpora, junto a los desafíos que identifica, seguramente lo convertirán en un excelente instrumento de diálogo entre el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los líderes políticos, la academia, la cooperación internacional y todos los demás sectores interesados en hacer del cumplimiento de los ODM uno de los ejes centrales del desarrollo futuro de El Salvador.



Beat Rohr

Coordinador Residente del Sistema Operacional
de las Naciones Unidas en El Salvador

Para la preparación de este Primer Informe sobre los Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se realizó un amplio proceso de investigación y consulta, en el cual participaron especialistas de los sectores involucrados de instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y organismos de cooperación internacional a quienes les brindamos nuestro agradecimiento.

Hacemos especial mención del aporte brindado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes con su apoyo técnico y financiero, contribuyeron para que el proceso de elaboración de este documento se consolidara y diera los frutos esperados y finalmente se pudiese compartir con todos los sectores productivos y sociales que día a día enfrentan la problemática social del país.

La participación de un Comité Consultivo calificado, conformado por BID, PNUD, Banco Mundial, FUNDAUNGO, FUNDE, FLACSO-El Salvador y FUSADES; permitió que el contenido de este trabajo fuera retroalimentado con sus aportes y recomendaciones. Asimismo, agradecemos el apoyo brindado por todas las organizaciones, instituciones públicas y privadas que nos dieron sus valiosos aportes durante los cinco talleres de consulta de los ODM y a las diferentes instituciones y organizaciones, tales como DIGESTYC, que suministraron información, facilitaron el acceso a bases de datos o enviaron sus sugerencias y comentarios, durante el proceso de consulta e investigación.

Reconocemos la profesional y destacada labor desarrollada por José Silverio Márquez, Anabella Lardé de Palomo, Orlando Martínez Orellana, Aída Arguello de Morera, Carlos Melgar, Juan Castellanos y Miguel Corleto, quienes conformaron el Grupo Técnico que investigó, consultó y consolidó la información requerida para este documento. Así como al equipo de la Comisión Presidencial para el Área Social: Gaby de Castillo, Jesús Villalta, Patricia Salinas, Carolina Ramírez y Raquel Pinto, quienes con su entrega han hecho posible este informe.

En general, agradecemos a los miles de salvadoreños (as) que desde instancias gubernamentales y no gubernamentales, dentro o fuera del país o desde sus propias comunidades o fuera de estas han contribuido con su trabajo y compromiso para lograr un mayor acceso a servicios sociales básicos, mejorar las oportunidades de empleo, ingreso y/o mejorar las condiciones ambientales del país.

Esperamos que el informe contribuya a unir nuestros esfuerzos convirtiendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en prioridad de país, para alcanzar las metas propuestas y avanzar en la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población.

A. Aspectos Básicos del Informe

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes de 191 naciones acordaron una serie de objetivos y metas con plazos establecidos para combatir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades, la discriminación en contra de la mujer y la degradación del medio ambiente. Estos objetivos y metas, que constituyen el centro de la agenda mundial, se conocen con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esta Cumbre también se enfatiza la necesidad de prestar más atención a los derechos humanos, la buena gestión de los asuntos públicos y la democracia.

Los países firmantes, además asumieron el compromiso de realizar el seguimiento e informar sobre el avance de los ODM y el primero de los informes de seguimiento debe ser elaborado antes de la finalización del año 2004.

Los ODM son 8 y establecen un nivel mínimo de capacidades y condiciones de vida para los habitantes del mundo; a su vez, los objetivos tienen 18 metas y 48 indicadores (Cuadro I). Los indicadores permiten medir el avance en las metas y objetivos, tomando como base la situación observada en 1990 y teniendo como horizonte 2015, año para el cuál todos los

países comprometidos deberían alcanzar los objetivos. En la práctica, el número de metas e indicadores a los cuales los países dan seguimiento varía de acuerdo con la disponibilidad de estadísticas o a la realidad específica de éstos; este último caso es el de las metas asociadas con pequeños países insulares, países sin litoral, países menos adelantados o países pobres muy endeudados, las cuales no aplican para El Salvador.¹

En 2002, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México), las autoridades de los países desarrollados y en desarrollo, comenzaron a responder a estos compromisos con recursos y medidas concretas, al celebrar un pacto mundial en virtud del cual los países en desarrollo se embarcarían en un proceso sostenido de reformas políticas y económicas, y el mundo desarrollado les prestaría apoyo directo en forma de ayuda, comercio, alivio de la deuda e inversiones.

Los desafíos que enfrenta la comunidad mundial, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, radican en movilizar apoyo financiero y voluntad política, hacer participar nuevamente a los gobiernos, reorientar las prioridades y las políticas en materia de desarrollo, fomentar la capacidad y despertar el interés de posibles asociados en la sociedad civil y el sector privado.

¹ En este Primer Informe de Avance de El Salvador se ha dado seguimiento a 29 indicadores asociados con 13 metas.

Cuadro I.

Objetivos, metas e indicadores del milenio

Objetivos	Metas	Indicadores
1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE.	<p>1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día</p> <p>2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</p>	<p>1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad de poder adquisitivo (PPA)</p> <p>2. Coeficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza)</p> <p>3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población</p> <p>4. Porcentaje de menores de cinco años con peso inferior al normal</p> <p>5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria</p>
2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL	3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	<p>6. Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria</p> <p>7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado</p> <p>8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad</p>
3. PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	<p>9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior</p> <p>10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años</p> <p>11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola</p> <p>12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional</p>
4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años	<p>13. Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años</p> <p>14. Tasa de mortalidad infantil</p> <p>15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión</p>
5. MEJORAR LA SALUD MATERNA	6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	<p>16. Tasa de mortalidad materna</p> <p>17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado</p>
6. COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES	<p>7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</p> <p>8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</p>	<p>18. Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años</p> <p>19. Tasa de uso de anticonceptivos</p> <p>20. Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA</p> <p>21. Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas</p> <p>22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo</p> <p>23. Tasas de morbilidad y mortalidad asociadas con la tuberculosis</p> <p>24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa</p>
7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	<p>25. Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques</p> <p>26. Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica</p> <p>27. Producto interno bruto (PIB) por unidad de utilización de energía (representa el uso eficiente de la energía)</p> <p>28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono</p>

Objetivos	Metas	Indicadores
	<p>10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento</p> <p>11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>	<p>29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos</p> <p>30. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua</p> <p>31. Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento</p> <p>32. Proporción de hogares con acceso a la tenencia segura</p>
<p>8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO</p>	<p>12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, que incluya el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional</p> <p>13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>14. Atender las necesidades de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo</p> <p>15. Encarar, de manera general, los problemas de la deuda de los países en desarrollo</p> <p>16. Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo</p> <p>17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</p> <p>18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>	<p>33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del CAD de la OCDE</p> <p>34. Proporción de la AOD total bilateral y por sectores de los donantes del CAD de la OCDE para los servicios sociales básicos</p> <p>35. Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>36. La AOD recibida en los países sin litoral en porcentaje de su ingreso nacional bruto</p> <p>37. La AOD recibida por los pequeños estados insulares en desarrollo en proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>38. Proporción total de importaciones de los países desarrollados procedentes de los países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>39. Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en desarrollo</p> <p>40. Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE en porcentaje de su PIB</p> <p>41. Proporción de la AOD para fomentar la capacidad comercial</p> <p>42. Número total de países que han alcanzado los puntos de decisión y número que ha alcanzado los puntos de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados</p> <p>43. Alivio de la deuda comprometido conforme con la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados</p> <p>44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p> <p>45. Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y 24 años, por sexo y total</p> <p>46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable</p> <p>47. Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes</p> <p>48. Computadoras personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes</p>

Fuente: <http://millenniumindicators.un.org>

Nota: Con cursivas se destacan las metas y los indicadores que no han sido abordados en este informe, ya sea porque no aplican al país o no se cuenta con información para darle seguimiento.

B. Propósito del Informe

Con el presente informe, el Gobierno de El Salvador (GOES), cumple con sus compromisos establecidos en la Declaración del Milenio del año 2000, evalúa los avances logrados a la fecha y plantea los desafíos pendientes para alcanzar los ODM en el año 2015.

Para cumplir estas metas es necesario elevar los ODM a prioridad nacional, movilizar el esfuerzo del gobierno, sector privado, sociedad civil y organismos internacionales y utilizarlos como una herramienta para la definición de políticas públicas y planes de inversión social, tanto en el ámbito nacional como local.

C. El proceso de preparación de los informes

Este estudio se ha realizado bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social, la cual contó con un equipo técnico para la elaboración de los informes, así como con la participación activa del Gabinete Social. La Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) contribuyó con la elaboración de indicadores y referencias estadísticas. La preparación de este informe fue apoyada por un Comité Consultivo, en el cual participaron las representaciones de El Salvador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en El Salvador, así como al Departamento de Desarrollo Humano de la Región Latinoamericana y del Caribe del Banco Mundial en Washington, D.C. y reconocidas y prestigiosas organizaciones no gubernamentales que tradicionalmente han desempeñado un papel estratégico en la discusión de la política económica y social del país, como son la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – (FLACSO) El Salvador, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). A todos un agradecimiento por su tiempo, comentarios y aportes que fueron de indudable valor para este esfuerzo.

Durante el proceso de preparación de este informe se realizaron cinco talleres de consulta sectorial, con actores y representantes de instituciones especializadas y estratégicas en las áreas de educación, salud, pobreza y crecimiento económico, infraestructura y medio ambiente, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en los cuales se organizaron mesas de trabajo con dichos actores que retroalimentaron el diagnóstico y propusieron los desafíos y retos a enfrentar. A estos talleres de trabajo asistieron más de cien especialistas sectoriales. A todos ellos, así como al Comité Consultivo, reiteramos nuestro agradecimiento por sus significativos aportes en este esfuerzo.

Se agradece de manera especial el aporte financiero del BID, PNUD y de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) así como el aporte técnico del Banco Mundial.

D. El contenido del estudio

El contenido de este informe es responsabilidad de la Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social.

El seguimiento de los ODM está dividido en dos partes. La primera es el presente Informe de Diagnóstico, cuyo objetivo principal es la discusión sobre el comportamiento observado en los principales indicadores de ingreso, educación, salud, medio ambiente y acceso a servicios básicos, durante un período de doce años, 1990-2002. Además de evaluar el grado de avance en la consecución de los principales ODM también establece el esfuerzo que será necesario en los próximos trece años para asegurar su total cumplimiento en el año 2015.

La segunda parte, posterior a este informe, deberá evaluar los Costos y Desafíos, e identificar las principales políticas, las líneas de acción y los principales proyectos y programas, a nivel nacional, regional y local, que serían requeridas para el cumplimiento de los ODM en el término planteado. En esta segunda parte se deberán estimar los costos específicos de las líneas de acción mencionadas, a fin de incorporar estos cálculos en el Presupuesto Nacional y en las prioridades de la comunidad internacional y de los organismos de cooperación internacional.

Estas instancias de cooperación, junto con el gobierno nacional, gobiernos locales, sector empresarial y la sociedad civil, deberían convertirse en los principales actores de este esfuerzo nacional.

El informe que se presenta a continuación está dividido en ocho capítulos, el primero de los cuales es un resumen del avance en el cumplimiento de los ODM; los siguientes seis abordan, en forma sectorial, cada uno de los objetivos, así uno o más objetivos se desarrollan en cada uno de estos capítulos. Y, finalmente, se presenta un apartado de conclusiones, recomendaciones y pasos a seguir en el futuro para monitorear y lograr las metas al 2015.

Cada capítulo contiene: a) una valoración del avance en el cumplimiento de las metas; b) un breve análisis de posibles factores que pueden explicar las tendencias; y c) el esfuerzo requerido para el cumplimiento de las metas, lo cual se hace mediante proyecciones lineales, bajo el supuesto que es igualmente fácil o difícil lograr avances cuando los déficits son altos que cuando son bajos; este supuesto podría no ser del todo realista, ya que es más difícil cerrar las brechas cuando éstas son pequeñas. Finalmente se presentan los grandes desafíos pendientes para el logro de los ODM.

El nivel de progreso se dimensiona frente a Países de Ingreso Medio Bajo (PIMB) y con respecto a región Latinoamericana. Asimismo, se compara El Salvador con Costa Rica por considerarse que este último se ha caracterizado por presentar índices de inversión y de desarrollo social altos y sostenidos en el tiempo.



“RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: AVANCES Y DESAFÍOS”

EN ESTE CAPÍTULO se analizan los objetivos, y las principales metas del milenio, el grado de avance que muestran sus principales indicadores, así como los desafíos pendientes en términos del esfuerzo necesario para cumplir o sobrepasarlos en el año 2015.

A. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Para lograr el primer objetivo del milenio se proponen dos metas específicas, estas son:

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

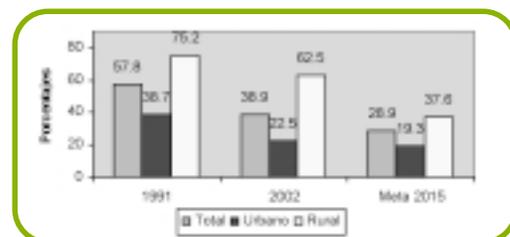
i. Primera meta:

En el caso de El Salvador, en lo que se refiere a la población cuyos ingresos per cápita son inferiores a un dólar por día (valuado al tipo de cambio PPA), la proporción, a nivel nacional, ha bajado desde 57.8% hasta 38.9%, entre 1991 y 2002, lo cual significa una reducción de casi 19 puntos porcentuales, indicando que la meta, en términos generales, podría ser alcanzada si continúa la misma tendencia, ya que en los próximos trece años, hasta el 2015, sería necesario un progreso adicional de diez puntos porcentuales. (Gráfico 1.1).

A nivel urbano se observa una tendencia similar, ya que la proporción disminuye de 38.7% hasta 22.5%, lo cual significa una reducción de más de 16 puntos porcentuales y un progreso adicional necesario de un poco más de 3 puntos porcentuales hasta el año 2015.

Lo anterior hace suponer que la meta muy probablemente sería alcanzada en el área urbana, no así en la rural donde la reducción observada ha sido casi de 13 puntos porcentuales en el periodo 1991-2002, de 75.2% a 62.5%, haciendo necesario un progreso adicional de casi 25 puntos porcentuales para el año 2015 y, por ende, un esfuerzo muy superior (dos veces) en el desarrollo del sector rural en los próximos años para poder alcanzar la meta.

Gráfica 1.1
Porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar por día

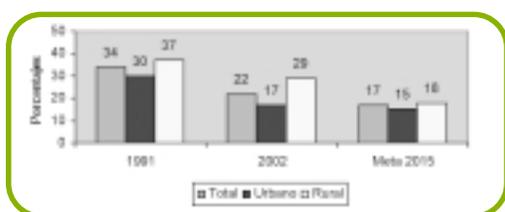


En lo que se refiere a la *brecha o profundidad de la pobreza*, la tendencia observada es similar a la del indicador anterior. Esta brecha, que mide qué porcentaje de la línea de pobreza tendría que aportar cada persona u hogar para que los pobres salgan de esta condición, ha disminuido en términos generales de 34% a 22%, en el periodo 1991-2002 (Gráfico 1.2)

El comportamiento de este indicador se puede analizar con base en los criterios de las metas propuestas, es decir, se espera que para el año 2015 se reduzca en términos generales de 34% a 17%, lo que significa que se requiere un progreso adicional de 5% en el periodo 2002-2015.

Siguiendo la idea anterior, es de suponer que la meta puede alcanzarse a nivel nacional y, principalmente, en las áreas urbanas donde la brecha ha disminuido en el mismo periodo (1991-2002) de 30% a 17%, quedando pendientes solo dos puntos porcentuales. Sin embargo, en las áreas rurales, donde la reducción ha sido significativamente menor, de 37% a 29% entre 1991 y 2002 (reducción de ocho puntos porcentuales), el reto pendiente es superior, de alrededor de once puntos porcentuales para el año 2015.

Gráfica 1.2
Brecha o Profundidad de la Pobreza



En resumen, el progreso que El Salvador ha hecho en la reducción de la pobreza durante los noventa se comprueba independientemente del indicador que se utilice: US\$1 por día valorado en PPA o ingresos equivalentes

a canasta básica. En los dos casos, la caída alcanza aproximadamente 20 puntos porcentuales, con lo que más que duplica el ritmo de reducción del resto de Centro América. La reducción de la pobreza ha sido más importante en el área urbana y dentro de ésta, la mayor disminución fue de la pobreza extrema, a pesar del proceso de urbanización que se dio en esa década. No se observan diferencias de género en los niveles de pobreza.

Sin embargo, lo anterior no debe ser motivo para complacencia; aún el 43% de la población vive en situación de pobreza, porcentaje que alcanza 63% en el área rural. Además, una de cada cinco personas se encuentra en pobreza absoluta y el ritmo en que cae la pobreza se ha desacelerado a partir de 1996/1997 y casi se estanca a partir de 2001.

ii. Segunda Meta:

La segunda meta del primer objetivo del milenio, plantea la necesidad de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre, entre los años 1990 y 2015.

Los dos indicadores que se han seleccionado para evaluar el cumplimiento de esta meta son:

- La proporción de niños y niñas menores de cinco años con peso inferior al normal
- La proporción de población bajo la línea nacional de extrema pobreza

En lo que se refiere al primero de estos indicadores, se ha tipificado como el nivel de desnutrición infantil, utilizando el antropométrico de peso por edad, también conocido como Tasa de Desnutrición Global¹ en niños de tres a 59 meses de edad.

En el caso de El Salvador, según la Encuesta Nacional de Salud Familiar, este indicador ha mostrado un relativo estancamiento entre 1993 y 2002, pasando de 11.2% a 10.3%.

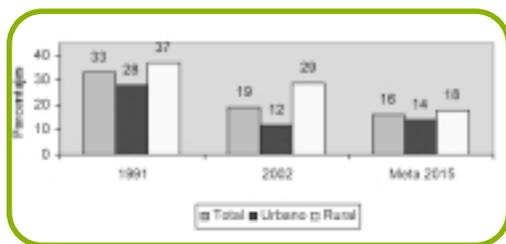
¹ La Tasa de Desnutrición Global o indicador de peso por edad, es el porcentaje de niños y niñas cuyo valor antropométrico de "peso por edad" es menor que -2 desviaciones estándar debajo de la mediana de una población de referencia internacional.

Se observa una tendencia positiva en las áreas urbanas, ya que la proporción ha cambiado de 9.1% a 6.9% en el mismo período, a diferencia de las áreas rurales, donde el cambio fue de 14% a 13.2%, lo que indica un estancamiento significativo. Es necesario priorizar esta meta, las políticas y programas orientados a brindar apoyo nutricional, principalmente en niños de 0 a 3 años y en el área rural.

El *Porcentaje de la población bajo la línea nacional de extrema pobreza* se refiere a la proporción de población cuyos ingresos no le permiten acceder a una canasta alimentaria mínima que le asegure, cuando menos, la ingesta de calorías necesarias para su supervivencia

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), en El Salvador la proporción de población en condición de extrema pobreza ha bajado de 33% a 19%, entre 1991 y 2002, lo que significa una reducción de 14 puntos porcentuales y plantea un esfuerzo necesario de sólo tres puntos adicionales para cumplir la meta, lo cual hace suponer que esta puede ser sobrepasada para el año 2015 (Gráfico 1.3).

Gráfica 1.3
Población bajo la línea de extrema pobreza



Al igual que en el caso de los anteriores indicadores, el comportamiento observado a nivel nacional es similar al de las áreas urbanas, donde la proporción de población en extrema pobreza ha disminuido de 28% a 12% en el mismo período, significando una reducción de 16 puntos porcentuales, superior en dos puntos a la meta propuesta. Sin embargo, en las áreas rurales el panorama

es muy distinto, ya que la reducción observada de 37% a 29%, es de ocho puntos porcentuales en el período 1991-2002, lo cual plantea un desafío mayor para los próximos trece años, de casi once puntos porcentuales como esfuerzo adicional necesario para cumplir la meta en dichas áreas.

Analizando los principales indicadores que muestran el progreso realizado en las dos metas del primero objetivo, podemos inferir que su cumplimiento para el año 2015 resulta muy probable en términos generales, inclusive podría sobrepasarse en el caso de las áreas urbanas. No obstante, en el caso de las áreas rurales será necesario un esfuerzo adicional al que se ha realizado hasta la fecha para poder lograrlo.

Como ya se ha señalado, lo anterior no debe ser motivo de complacencia; la población que vive en situación de pobreza es grande, una de cada cinco personas se encuentra en pobreza extrema. Además, el ritmo en que cae la pobreza se ha venido desacelerando; esto, a pesar que la profundidad de la pobreza disminuyó, por lo que debería ser relativamente menor el esfuerzo que se requiere para eliminarla.

B. Lograr la enseñanza primaria universal.

Para el segundo gran objetivo del milenio, se propone como meta concreta *velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.*

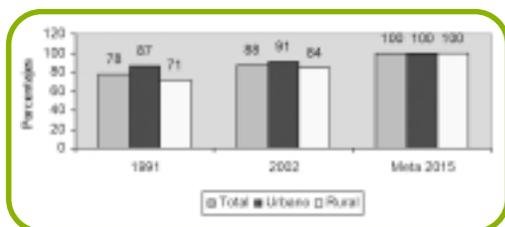
Los tres indicadores que se han seleccionado para evaluar el cumplimiento de esta tercera meta, son:

- Tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria.
- Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado.
- Tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años.

i. Tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria.

En El Salvador, las tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria eran en 1990 mucho más bajas que las que tenían los PIMB. Sin embargo, su evolución durante el período 1991-2002 muestra un cambio positivo de 78% a 88%, con un incremento de diez puntos porcentuales. No obstante este avance, aún se tiene un importante desafío, ya que se requiere un progreso adicional de doce puntos porcentuales para poder cumplir la meta en 2015. (Gráfico 1.4).

Gráfica 1.4
Tasas Netas de Matrícula en la Enseñanza Primaria



ii. Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado

En 1991, los que aprobaron el quinto grado representaron el 58.1% de los que se matricularon en primer grado. Esta proporción subió a 74.6% en 2002, lo cual indica un cambio positivo de 16.5 puntos porcentuales; sin embargo para lograr la meta de 100% para el 2015, se necesitaría un progreso adicional de 25.4 puntos porcentuales en los próximos trece años. Esto supone redoblar esfuerzos encaminados a mejorar la eficiencia del sistema educativo y la capacidad de los hogares pobres de mantener a los niños en la escuela.

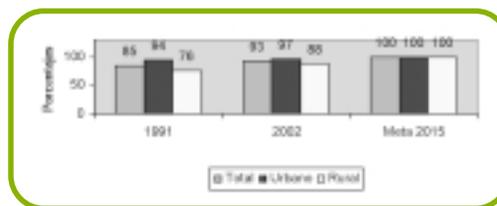
Los problemas de la repitencia y la deserción escolar se plantean, por ahora, mucho más graves que los de cobertura. En efecto, del análisis del segundo indicador, es decir el porcentaje de los estudiantes que se matriculan en primer grado y aprueban el

quinto, se desprende que los desafíos en la solución de los problemas de la repitencia y la deserción mencionados, son mayores que los que se presenten en la solución de los problemas de matrícula y cobertura.

iii. Tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años.

La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años ha experimentado también un cambio positivo de 85% en 1991 a 93% en 2002, con un aumento total de ocho puntos porcentuales, siendo necesario un progreso adicional de siete puntos porcentuales para lograr la meta en 2015, lo cual se prevé factible (Gráfico 1.5).

Gráfica 1.5
Tasas de Alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años



En términos generales, el comportamiento observado en estos tres indicadores durante los últimos once años (1991-2002) parece señalar que para lograr este segundo objetivo se requerirá de un esfuerzo sustancial tanto en el sector público como en el privado, de la educación nacional. Este esfuerzo debe pasar por el fortalecimiento de la inversión en el sector, así como de los programas tendientes a mejorar la cobertura, en especial la de parvularia, así también aquellos programas que tiendan a minimizar los fenómenos de la repitencia y la deserción escolar en los primeros años de la enseñanza primaria.

C. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Para el cumplimiento de este tercer objetivo del milenio se propone la meta de *eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes que finalice el 2015.*

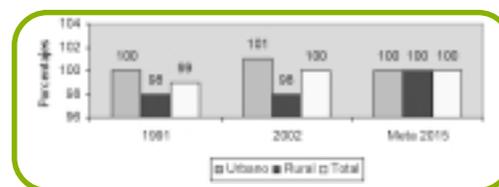
Los indicadores que han sido seleccionados para evaluar el cumplimiento de esta cuarta meta son:

- Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior
- Relación entre las tasas de alfabetización de mujeres y hombres de 15 a 24 años
- Proporción de mujeres entre los empleados en el sector no agrícola
- Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional

i. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior

El comportamiento observado por los indicadores de equidad de género en los últimos años nos permite inferir que en El Salvador no existen mayores desigualdades entre sexos en el acceso a la educación. La relación entre niñas y niños en educación primaria y secundaria se ha mantenido desde 1991 hasta 2002, ya que pasó de 99% a 100% respectivamente. La situación es similar tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En relación con los restantes niveles, en particular la educación parvularia y la educación superior, en ambos es superior la proporción de niñas entre niños, inclusive desde 1991, pasando de 105% a 107% para la primera y de 104% a 108% para la segunda, en el período 1991-2002 (Gráfico 1.6).

Gráfica 1.6
Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria



La tarea pendiente es realizar mayores esfuerzos para cambiar las estructuras y el modelo educativo a través de una educación de calidad y no sexista, para que no se reproduzcan los roles en que se han encasillado hasta el momento a las niñas y a las mujeres.

ii. Relación entre las tasas de alfabetización de mujeres y hombres de 15 a 24 años

En lo que se refiere al índice de paridad de alfabetización entre mujeres y hombres de 15 a 24 años, éste ha pasado de 99% a 100% entre los años 1991 y 2002, con lo cual se ha alcanzado ya la meta propuesta.

iii. Proporción de mujeres entre los empleados en el sector no agrícola

En el campo laboral la proporción de mujeres en actividades no agrícolas en relación con el total de trabajadores en esas actividades, ha experimentado un cambio positivo de 3.4 puntos porcentuales, pasando de 45% en 1991 a 48.4% en 2002, estando muy próximos para alcanzar la meta. El desafío que ahora se plantea es lograr equidad en cuanto a la remuneración obtenida, favorecer a la mujer que trabaja otorgándole servicios de apoyo a sus familias, así como dotarles de capacitación laboral que contribuya a la inserción laboral de las mujeres en los segmentos productivos más favorecidos, y en puestos tradicionalmente masculinos y de toma de decisiones.

iv. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional

El número de mujeres en el parlamento nacional disminuyó de 12 en 1991 a 11 en 2002. Para ampliar la participación política de la mujer, los partidos políticos, sindicatos, ministerios, instituciones estatales, grandes empresas, organizaciones y asociaciones, gremiales, etc., tendrían que llevar a cabo un diagnóstico institucional de género que permita conocer dónde están los principales obstáculos que impiden la participación equitativa y así poder definir las acciones concretas para su eliminación.

D. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años

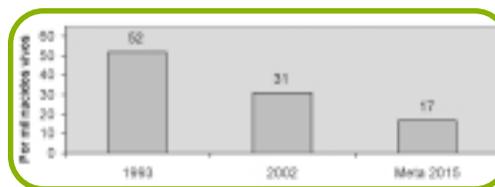
La meta de este cuarto objetivo del milenio es *reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.*

Para medir el cumplimiento de dicha meta los indicadores propuestos son:

- Tasa de mortalidad en menores de cinco años.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Porcentaje de niños de un año vacunados contra el sarampión.

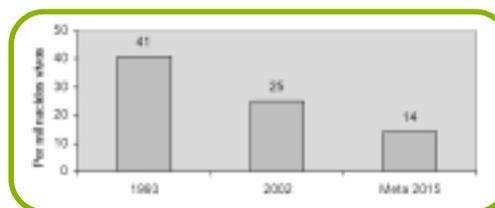
La mortalidad en niños menores de cinco años, según la Encuesta Nacional de Salud Familiar, ha experimentado un cambio positivo, disminuyendo de 52 por mil nacidos vivos en 1993 a 31 por mil en 2002, lo que significa una reducción de 21 puntos en nueve años, quedando pendiente un esfuerzo adicional de 14 puntos para el logro de la meta, a más tardar en 2015 (Gráfico 1.7).

Gráfica 1.7
Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años



La tasa de mortalidad infantil (en menores de un año) también ha experimentado una sensible disminución de 41 por mil en 1993 a 25 en 2002, significando una reducción de 16 puntos y haciendo necesario un esfuerzo adicional de 11 puntos (Gráfico 1.8).

Gráfica 1.8
Tasa de mortalidad infantil



El porcentaje de niños menores de un año vacunados contra el sarampión ha disminuido de 98% en 1990 a 93% en 2002. Este retroceso determina que es necesario un nuevo esfuerzo (aumento del 7% en la cobertura) para poder cumplir la meta para el año 2015.

El comportamiento de los indicadores, puede inferirse que existe factibilidad para lograr la meta y, por ende, el objetivo en el término planteado, siempre que el esfuerzo realizado hasta la fecha en el sector salud se mantenga similar o sea mejorado.

E. Mejorar la salud materna

La meta del quinto objetivo del milenio es la de *reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.*

Los dos indicadores que se sugieren para monitorear el cumplimiento de este quinto objetivo y meta son:

- Tasa de mortalidad materna
- Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado

El análisis del comportamiento de estas variables parece indicar que no se logrará el objetivo de mejorar la salud materna ni la meta propuesta. No obstante, la debilidad de los mismos indicadores no permite definir tendencias, principalmente en la tasa de mortalidad materna que contradice los indicadores del esfuerzo institucional llevado a cabo por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) (Ver Anexo Estadístico).

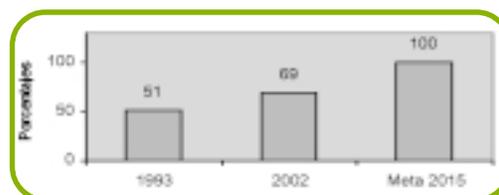
Según la Encuesta Nacional de Salud Familiar, la razón de mortalidad materna disminuyó de 158 a 120 muertes maternas por cien mil nacidos vivos entre 1993 y 1998 y aumentó a 172 en el año 2002.

La agencia encargada de la encuesta, la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), reconoció públicamente la debilidad de este último indicador por estar basado en un número de casos muy pequeño y, por ende, en un intervalo de confianza demasiado grande, sugiriendo la necesidad de realizar un nuevo estudio para la estimación de un indicador más confiable de la mortalidad materna (ver Anexo Estadístico).

En relación con la proporción de partos atendidos por personal de salud especializado², esta ha experimentado un cambio positivo de 51% en 1993 a 69% en 2002, lo que significa un aumento de 18 puntos porcentuales. No obstante, el avance es insuficiente para lograr la meta del 100%, ya que se requiere de un esfuerzo adicional de 31 puntos porcentuales. (Gráfico 1.9). En todo caso, es imprescindible generar nuevas

acciones y políticas encaminadas a mejorar el acceso a los servicios de salud materna, mejorar su calidad y calidez para propiciar una mayor demanda.

Gráfica 1.9 Partos atendidos por personal de salud especializado



F. Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades

Las metas que se refieren a este sexto objetivo son:

- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA
- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
 - i. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

El Salvador, como muchos países en desarrollo, se ha caracterizado por un subregistro del VIH/SIDA; sin embargo, cada vez más se ha ido logrando una detección más efectiva de casos. De allí que se presenta un aumento importante del número de casos registrados en la última década. En 1990, según el MSPAS, el número de casos registrados en personas de uno u otro sexo con VIH/SIDA fue de 54 hombres y 42 mujeres; para el año 2002 estos casos se

² Personal entrenado para dar la necesaria supervisión, cuidado e información durante el embarazo y en el período postparto; para conducir los partos apropiadamente y para cuidar de los recién nacidos. Las parteras, aun cuando hayan recibido algún entrenamiento, no están incluidas.

incrementaron a 1,002 y 595 en el mismo orden.

El número de casos de SIDA en mujeres de 15 a 24 años se incrementó de 13 casos registrados en 1991 a 70 casos en 2002. Es muy probable que los casos aumenten en los próximos tres años, por la búsqueda activa de casos y la implementación de cobertura universal de tratamiento para las personas con VIH/SIDA; pero tenderá a estabilizarse por la mayor prevención de la población en el mediano plazo.

- ii. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

A diferencia del VIH/SIDA, la incidencia de la tuberculosis ha disminuido. Entre 1990 y 2002, el número de casos registrados por el MSPAS se redujo de 2,367 a 1,480, lo que representa una reducción de 887 casos. Por

otra parte, la proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (DOTS) aumentó de 45% en 1995 a 56% en el año 2001.

En lo referente a la enfermedad del paludismo o malaria, el MSPAS no registra un número significativo de casos en los últimos años.

En resumen, en El Salvador, la incidencia y la propagación entre la población de enfermedades como el paludismo y la tuberculosis, no es tan profunda como lo pudiera ser en otros países en desarrollo. Por esta razón, se puede considerar como muy factible el cumplimiento del sexto objetivo en el término planteado e inclusive antes del año 2015; sin embargo, hay que monitorear muy de cerca la detección y atención oportuna del número de casos con VIH/SIDA y detener su crecimiento no más allá de 2008.

G. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Las metas referentes a este séptimo objetivo, son:

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.



- i. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

La primera de las metas del Objetivo 7 no tiene un criterio cuantificable para poder evaluar su cumplimiento con precisión; no obstante, se presenta una serie de indicadores relacionados que nos proporcionan ciertos criterios para evaluar el cumplimiento del objetivo y de la meta a la que hacemos referencia. Estos indicadores son:

- Proporción de la superficie cubierta por bosques
- Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total
- Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por mil dólares del PIB (al tipo de cambio PPA)
- Emisiones de dióxido de carbono (per cápita)
- Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos

Del análisis del comportamiento de estos indicadores podemos inferir que el cumplimiento de esta meta no parece prob-

able, puesto que mientras algunos han observado un cambio positivo, otros presentan una tendencia negativa. Los que presentan una evolución positiva son el suministro o uso de energía expresado en kilogramos de petróleo, por cada mil dólares del producto interno bruto, al tipo de cambio PPA, que se redujo de 146 kgs en 1990 a 124 kgs en el año 2000, lo cual indica una reducción de 22 kgs y una mayor eficiencia en el uso de la energía; y la proporción de los hogares que hacen uso de combustibles sólidos para cocinar, en particular la leña, que se redujo de 58.4% en 1992 a 29.9% en 2002, reflejando un cambio positivo de 28.5 puntos porcentuales.

A diferencia de los anteriores, los restantes tres indicadores mostraron una tendencia negativa en su evolución. Estos son, en primer lugar, la proporción de área forestal del área total, que bajó de 9.3% en 1990 a 5.8% en 2000; en segundo lugar, la relación entre áreas protegidas como porcentaje del área total que bajó de 0.5% en 1995 a 0.4% en 2002; y, finalmente, las emisiones de CO₂ (Dióxido de carbono), expresadas en toneladas métricas per cápita, que aumentaron de 0.5 a 0.9 entre los años 1990 y 1999.



- ii. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

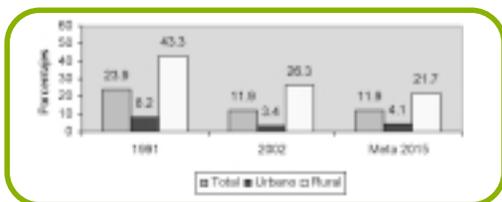
El cumplimiento de esta segunda meta puede evaluarse de acuerdo al comportamiento observado por los siguientes indicadores:

- Proporción de la población sin acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua.
- Proporción de la población sin acceso a mejores servicios de saneamiento.

De acuerdo con la información que nos proporciona la EHPM, la proporción de población sin acceso a mejores fuentes de agua (acueducto, pozo, pila o chorro público), disminuyó de 23.9% en 1991 a 11.9% en 2002, lo que significa una reducción de doce puntos porcentuales y, por ende, el cumplimiento adelantado de la meta propuesta, en términos generales. La misma tendencia se observa en las áreas urbanas, en las que la proporción disminuye de 8.2% a 3.4% en el mismo período. En las áreas rurales la reducción observada es más importante, ya que pasa de 43.3% en 1991 a 26.3% en 2002, con una reducción de 17 puntos porcentuales y que plantea la necesidad de una reducción adicional de 4.7 puntos porcentuales para el logro de la meta antes indicada (Gráfico 1.10).

Sin embargo, y a pesar que aparentemente se estaría muy cerca de la meta en términos cuantitativos, el suministro de agua no es regular ni la calidad es la requerida y se ha deteriorado después de los terremotos del 2001.

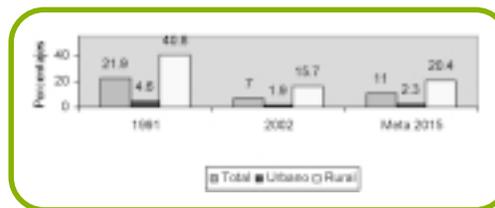
Gráfica 1.10
Población sin acceso a mejores fuentes de agua



El cumplimiento de las metas de agua demanda: a) reducir la todavía una alta proporción de hogares rurales sin acceso a agua y saneamiento básico; mejorar la infraestructura de agua y saneamiento básico rural deteriorada por falta de mantenimiento y dañada por los terremotos; b) lograr un servicio continuo de agua por cañería; c) revertir el deterioro de la calidad del agua suministrada por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA) desde 2001; y d) racionalizar el consumo de agua para evitar el despilfarro de recursos.

Por su parte, la proporción de la población sin acceso a mejores servicios de saneamiento (alcantarillado, fosa séptica o letrina) disminuyó 14.9 puntos porcentuales de 21.9% a 7.0% entre 1991 y 2002, lo que significa el cumplimiento adelantado de la meta propuesta en términos cuantitativos; sin embargo, al evaluar el uso de letrinas y disposición de excretas de la población, posiblemente la meta no está cumplida. De allí que esta tendencia positiva, observada a nivel nacional, en las áreas urbanas como rurales, debe ser complementada con acciones orientadas a mejorar el uso adecuado de las fosas sépticas o letrinas, para que la meta esté plenamente cumplida y pueda ser superada en los próximos años (Gráfico 1.11).

Gráfica 1.11
Población sin acceso a mejores servicios de saneamiento



H. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El octavo y último objetivo del milenio es *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*. Este objetivo es más difícil de dimensionar que los anteriores probablemente porque no se dispone de todos los datos necesarios, como en el caso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo o el Acceso a los Mercados o en razón de que varios de los indicadores no aplican para el caso de El Salvador, por ejemplo indicadores relativos a pequeños estados insulares, países sin litoral y países menos adelantados o los que se refieren a países pobres muy endeudados.

No obstante, se dispone de algunos indicadores que se refieren a ciertas metas que pueden considerarse indicativas del objetivo planteado, éstas serían:

- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

- En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).

- i. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales, a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Este indicador se refiere al servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios. El servicio de la deuda del sector público como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios pasó de 26.4% en 1998 a 40% en 2002. Esta tendencia debe ser revertida por medio de un esfuerzo fiscal mayor que permita financiar inversión pública con recursos propios y sustituir financiamiento externo. No hacerlo podría poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y las posibilidades de cumplimiento de las metas del milenio.



- ii. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

El indicador de esta meta es la tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre 15 y los 24 años. Esta tasa disminuyó de 14% a 12%, entre 1991 y 2002; la misma tendencia se observa tanto a nivel nacional, como a nivel urbano y rural. La disminución del desempleo juvenil debe acelerarse, para ello se requiere: un crecimiento económico robusto y sostenido, estrategias de capacitación laboral que lleven a una mejor inserción de los que buscan trabajo por primera vez, homologación de competencias, armonización curricular entre el nivel medio técnico y el superior, y flexibilización del sistema educativo.

- iii. En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Los indicadores para esta meta son:

- Las líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes.
- Computadoras personales en uso y usuarios de Internet por 100 habitantes.

El total de suscriptores de servicios de telefonía se incrementó de 2.5 en 1991 a 23.9 en 2002, por cada 100 habitantes. Las líneas telefónicas principales (fijas) que en 1991 eran de 2.5 han pasado a ser 10.2 en 2002, por cada 100 habitantes. Los suscriptores de telefonía celular aumentaron de 0.1 en 1995 a 13.6/100 habitantes en 2002.

Por su parte, las computadoras personales por cada 100 habitantes alcanzan una cifra de 2.2 en 2002, y los usuarios de Internet por cada 100 habitantes se han incrementado de 0.3 a 1.3 entre los años 1996 y 2002.

Todos estos índices, con excepción de el de deuda pública, permiten concluir una tendencia positiva y de crecimiento para el objetivo de fomentar una asociación mundial para el desarrollo y para sus principales metas. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del acceso a computadoras y a Internet es muy bajo, por lo que se requiere de un fortalecimiento de los programas que tienen este fin, principalmente a través del acceso público, como son los Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) de las escuelas públicas, los Infocentros y los Café Internet, que proliferan como pequeñas inversiones privadas principalmente en las áreas urbanas de El Salvador.



En general, existe una alta probabilidad de cumplimiento de las metas del milenio; sin embargo, ello demanda:

- Convertir estos ODM, en políticas de Estado, conocidas, avaladas e impulsadas por todos los salvadoreños.
- Priorizar estas metas en la política social, económica y ambiental, así como en el presupuesto nacional.
- Aumentar la inversión social y mejorar la efectividad de la misma.
- Aumentar no solo la cobertura sino también la calidad en la provisión de los servicios sociales básicos: educación, salud, agua, saneamiento básico, entre otros.
- Fortalecer el esfuerzo fiscal para financiar el cumplimiento de los ODM con recursos propios y sustituir gradual y crecientemente el financiamiento externo por financiamiento interno.
- Propiciar el crecimiento económico robusto y sostenido, facilitando la inversión en general para proveer empleos permanentes asalariados, así como potenciar a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) y el desarrollo rural,

considerando que las empresas de menos de 10 empleos absorben el 40% del empleo y que en el área rural es donde se concentran los mayores índices de pobreza.

- Ampliar y proveer nuevos servicios sociales vinculados con el proceso de urbanización, a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la desintegración familiar expresada en hogares monoparentales.
- Fortalecer espacios de integración social, cultural, económica y política de los salvadoreños en el exterior y sumarlos al consenso respecto a los ODM como prioridad nacional.
- Fortalecer el consenso a nivel de políticas y la conciencia ambiental para detener el deterioro del medio ambiente.
- Conformar el sistema nacional de estadística y brindarle la autonomía y sostenibilidad financiera que garantice sus oportunos y fidedignos resultados, así como la elaboración de un nuevo censo de población y vivienda.



Cuadro 1.1

Resumen: El Salvador, Indicadores de los Objetivos del Milenio

Indicadores (Porcentajes)	1991	2002	Meta 2015	Evaluación cumplimiento
<u>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</u>				
Población con ingresos inferiores a dólar por día (al tipo de cambio PPA)				
Total	57.8	38.9	28.9	Muy probable a nivel nacional y en áreas urbanas
Urbano	38.7	22.5	19.3	Poco probable en áreas rurales
Rural	75.2	62.5	37.6	
Brecha o profundidad de la pobreza				
Total	34	22	17	Muy probable a nivel nacional y en áreas urbanas
Urbano	30	17	15	Probable en áreas rurales
Rural	37	29	18	
Tasa de desnutrición global				
Total	11.2 (1993)	10.3	5.6	Poco probable a nivel nacional y en áreas rurales
Urbano	9.1 (1993)	6.9	4.6	Muy probable en áreas urbanas
Rural	14 (1993)	13.2	7	
Población bajo la línea de extrema pobreza				
Total	33	19	16	Muy probable a nivel nacional y en áreas urbanas
Urbano	28	12	14	Probable en áreas rurales
Rural	37	29	18	
<u>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</u>				
Tasa neta de matrícula en primaria	78	88	100	Probable
Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado.	58.1	74.6	100	Probable
Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años	85	93	100	Muy probable
<u>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer</u>				
Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria	100	101	100	Meta cumplida
Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años	99	100	100	Meta cumplida
Proporción de mujeres entre trabajadores en el sector no agrícola	45	48.4	50	Muy probable
Porcentaje de curules ocupados por mujeres en el parlamento nacional	12	11	50	Poco probable

Indicadores (Porcentajes)	1991	2002	Meta 2015	Evaluación cumplimiento
<u>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años</u>				
Tasa de mortalidad en menores de cinco años (por mil nacidos vivos)	52 (1993)	31	17	Muy probable
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	41 (1993)	25	14	Muy probable
Porcentaje de niños menores de un año vacunados contra el sarampión	98 (1990)	93	100	Muy probable
<u>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</u>				
Tasa de mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos)	158 (1993)	172	40	Poco probable (*)
Porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado	51	69	100	Poco probable
<u>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</u>				
Incidencia de VIH/SIDA				
# de casos	96 (1990)	1597	Detener y reducir	Poco probable (**)
Incidencia de tuberculosis				
# de casos	2,367 (1990)	1480	Detener y reducir	Muy probable
<u>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</u>				
Uso de la energía en kgs. de petróleo por 1,000 de PIB (al tipo de cambio PPA) en Kgs.	146 (1990)	124 (2000)	Revertir	Probable
Proporción de hogares que utilizan leña para cocinar	58.4	29.9	Revertir	Muy probable
Proporción de area forestal del total	9.3 (1990)	5.8 (2000)		Poco probable
Areas protegidas del total	0.5 (1995)	0.4	Revertir	Poco probable
Emisiones de dióxido de carbono (toneladas métricas per cápita)	0.5 (1990)	0.9 (1999)	Revertir	Poco probable
Población sin acceso a mejores fuentes de agua	23.9	11.9	11.9	Probable
Población sin acceso a mejores servicios de saneamiento	21.9	7	11	Probable
<u>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</u>				
Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	26.4 (1998)	40	Sostenibilidad	Poco probable
Tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años	14	12	Elaborar y aplicar estrategias	Probable
Líneas de teléfono por 100 habitantes	2.5	23.9	Aprovechar TIC	Muy probable
Usuarios de Internet por 100 habitantes	0.3 (1996)	1.3	Aprovechar TIC	Muy probable

(*) No debe perderse de vista que es necesario mejorar el indicador de mortalidad materna. El dato reportado en 2002 está basado en un número reducido de casos, con un intervalo de confianza demasiado grande. (Ver Apéndice Estadístico)

(**) En el caso del VIH/SIDA, el bajo número de casos reportados en 1990 puede explicarse por el poco conocimiento de la enfermedad a esa fecha. Así, el crecimiento exponencial en el número de casos podría explicarse, en parte, por falta de información sobre esta enfermedad en dicha fecha.



CAPÍTULO II:

“ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE”

ESTE CAPÍTULO ANALIZA el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM): Erradicar la pobreza extrema y el hambre, el cuál está estrechamente vinculado con el crecimiento

económico y la distribución del ingreso. El indicador relacionado con el hambre en los niños -la desnutrición infantil- se analiza en el Capítulo IV, junto con los indicadores afines a la salud.

Recuadro 2.1

La medición de la pobreza en El Salvador

Como se indica en el Informe de Desarrollo del PNUD de 2003, el método más comúnmente utilizado para medir la pobreza es la “pobreza de ingresos”. De acuerdo con este método “son pobres las personas u hogares que viven por debajo de un nivel de ingreso, o línea de pobreza, determinada a partir del costo de un conjunto mínimo de bienes y servicios básicos”.¹ En la práctica suelen establecerse dos líneas de pobreza, una para la pobreza extrema y otra para la pobreza relativa. La pobreza extrema es la situación en que se encuentran las personas o familias con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos (equivalente, en el caso de El Salvador, a 2,200 calorías diarias); la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos suficientes para comprar la canasta básica de alimentos, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades básicas como vivienda, educación, salud, etc. A esta última canasta se llama canasta ampliada. Convencionalmente, se establece que el costo de la canasta ampliada es el doble del costo de la canasta básica, por lo que la línea de pobreza relativa es igual al doble de la línea de extrema pobreza. En 2002, el costo de la canasta básica urbana era de US\$63 mensuales por persona y el de la rural era de US\$39.

La estimación de la pobreza relativa en El Salvador ha sido cuestionada, pues el precio de los bienes y servicios que deberían formar parte de la canasta ampliada han aumentado mucho más rápidamente que los precios de los alimentos que se incluyen en la canasta básica, por lo que la línea de pobreza relativa estaría subestimada.² Por otro lado, se cuestiona también el hecho de contar con canastas básicas diferentes para las áreas urbanas y rurales, aunque con el mismo contenido calórico. En todo caso, en este informe se mantienen los parámetros y metodologías internacionales con que se mide la pobreza a través del tiempo, aunque se recomienda actualizar la encuesta de ingresos y gastos y el censo de población y vivienda, así como los costos de canasta básica sobre la base de una encuesta actualizada de ingresos y gastos.

¹ Informe de Desarrollo Humano de El Salvador, PNUD, 2003, página 55.

² Ibid, páginas 9, 55-56.

La pobreza, entendida como ausencia de bienestar o situación de carencia o la misma indigencia, es un fenómeno multidimensional. Los indicadores del bienestar como la tasa de pobreza que está basada en el ingreso percibido o el consumo realizado, solamente dan una dimensión de la ausencia de bienestar. Otras dimensiones de este fenómeno se relacionan con la falta de oportunidades debido al bajo nivel de capital físico o social, la falta de capacidad debida a deficiente educación o salud, el bajo nivel de seguridad debido a la falta de acceso al mercado o a una red de protección social, y la falta de “poder” o “voz”, consecuencia de las escasas posibilidades de participar e influenciar las decisiones que afectan la vida de una persona. Es por esto que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se enfocan no solo en la pobreza medida por el ingreso o consumo, sino también por una serie de aspectos relacionados con las otras dimensiones de este fenómeno.

Este capítulo se enfoca, principalmente, en los indicadores relacionados con el aspecto monetario de la pobreza; en los capítulos siguientes se analizarán otras dimensiones de la pobreza pertinentes a los ODM. Como los indicadores ODM toman como base el año 1990 y como meta el 2015, este análisis toma como base el mismo año 1990. Después de examinar brevemente la situación económica y social del país y de

los indicadores de los ODM a principios de los noventa y en 2002, se discuten los elementos principales que pueden explicar los cambios ocurridos en los indicadores durante ese período. Al final del capítulo se evalúa el camino recorrido y el esfuerzo que es necesario hacer para cumplir con las metas a 2015, así como algunos de los desafíos que se podrían contemplar.

A. Evolución de los indicadores ODM

Los indicadores vinculados con el primer ODM son: la proporción de la población viviendo por debajo de US\$1 por día, medido en términos de PPA o los llamados dólares internacionales³; la incidencia de pobreza o el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza nacional⁴; la profundidad de la pobreza o la llamada brecha de pobreza, y el porcentaje del consumo (o ingreso) del 20% de la población (o quintil) más pobre.

A continuación se analiza la situación de los indicadores a principios de los noventa y en 2002.

Las estimaciones indican que el 58% de la población en El Salvador vivía con menos de un dólar por día en 1991, esta proporción disminuyó a 39% en 2002, lo que significó una caída de 19 puntos porcentuales en relación con 2002⁵ (Cuadro 2.1).

³ El US\$1 paridad poder adquisitivo indica el monto de colones o dólares necesarios para comprar en El Salvador una canasta igual de bienes y servicios que cuesta US\$1 en el mercado interno de los Estados Unidos de América. Este dólar internacional facilita la comparación de la pobreza entre países y la suma de los datos de pobreza de los países a nivel de regiones o mismo a nivel mundial.

⁴ Uno de los indicadores del Primer ODM es el porcentaje de la población por debajo de la dieta energética mínima. Este indicador no se incluye en este análisis por ser similar al indicador de la incidencia de pobreza cuya línea de pobreza está determinada por el monto requerido para comprar una canasta de alimentos con el mínimo de las calorías necesarias (cerca de 2,200 calorías por día). Se debe notar que esta canasta de alimentos no es normativa, pero está determinada con base en el consumo típico de la población.

⁵ Es importante notar que las estimaciones pueden variar dependiendo del año base que se utilice para los cálculos del US\$1 PPA, pero que sin embargo, la tendencia no cambiará. Para este informe, el año base que se ha utilizado es 1991.

Cuadro 2.1

Indicadores de los ODM - Población por debajo de US\$1 PPA al día e incidencia de la pobreza, 1991 y 2002

Indicador	1991	2002	Cambio
Población por debajo de US\$1 PPA al día (%)			
Total	58	39	-19
Incidencia de la pobreza (% de población)			
Nacional			
Total	66	43	-23
Relativa	33	24	-9
Extrema	33	19	-14
Urbano			
Total	60	34	-26
Relativa	32	22-10	
Extrema	28	12	-16
Rural			
Total	71	56	-15
Relativa	34	27	-7
Extrema	37	29	-8

Fuente: Estimación del Grupo Técnico con base en datos del BCR y EHPM.

Según la EHPM de la DIGESTYC, en 1991 la incidencia de la pobreza medida por el ingreso afectaba al 66% de la población salvadoreña y la pobreza extrema, al 33%. La pobreza en la área rural era 11 puntos porcentuales mayor que en el área urbana. En 2002, la pobreza a nivel nacional afectaba 43% de la población, una reducción de 23 puntos porcentuales desde 1991. En contraste, en Costa Rica la pobreza había disminuido 11 puntos porcentuales durante el mismo período, aunque de un nivel inicial mucho menor (32%).⁶ Por otro lado, Honduras, que tenía un nivel de pobreza superior que el de El Salvador en 1991 de 75% a nivel nacional, redujo la pobreza a 64% en 2001, es decir, un cambio de 11 puntos porcentuales;⁷ Guatemala con una pobreza a nivel nacional estimada en 62% en 1989, la redujo a 56% en 2002, o en 6 puntos porcentuales.⁸

Un aspecto importante es que no se reportan diferencias de género en la pobreza, ya que en 2002 hombres y mujeres presentaban una tasa similar de pobreza: 43%. Adicionalmente, a pesar que los hogares con jefatura femenina han aumentado considerablemente, llegando a representar uno de cada tres en 2002, la pobreza que se reporta en estos hogares es similar a la que reportan los hogares con jefatura masculina.

La pobreza en El Salvador se redujo mucho más en el área urbana (26 puntos porcentuales) que en la rural (15 puntos porcentuales). Asimismo, la mayor disminución se dio en la extrema pobreza urbana (16 puntos).

⁶ "Costa Rica-El Gasto Social y La Pobreza" Banco Mundial, 2003. Se debe notar que en general es más fácil mejorar tanto el indicador de la pobreza como otros indicadores, cuando los déficits son grandes; cuando los déficits son más bajos, cada vez se vuelve más difícil cerrar las brechas.

⁷ Marques, José Silverio "Honduras: Vulnerabilidad, Riesgos y Pobreza- Evaluación de la Red de Protección Social"; Informe preparado para el Banco Mundial, Septiembre 2002.

⁸ "Guatemala Poverty Assessment", Banco Mundial, 2002 (Grey Cover Report), Gráfico 2.1, página 9.

El Cuadro 2.2 muestra con más detalle la tendencia en la reducción de la pobreza. Indica que a pesar de la tendencia general decreciente en la pobreza, el ritmo de la reducción (términos absolutos) se ha venido desacelerando. En realidad, la mitad de la reducción de la pobreza observada se dio en los años recorridos entre 1991 y 1995, cuando la pobreza cayó en 12 puntos porcentuales, un promedio de tres puntos porcentuales por año. En contraste, entre 1999 y 2002 la pobreza se ha reducido en solamente 4.3 puntos porcentuales para el período.

Cuadro 2.2
Tendencia de la incidencia de la pobreza, 1991-2002 (%)

Niveles de pobreza	1991	1994	1995	1998	1999	2000	2001	2002	Cambio en puntos porcentuales				
									95/91	99/95	02/99	02/91	
Nacional													
Total	65.9	58.6	54.0	50.4	47.3	44.6	44.4	43.0	-11.9	-6.7	-4.3	-22.9	
Relativa	33.3	30.4	32.4	27.8	27.3	25.4	25.0	23.8	-0.9	-5.1	-3.5	-9.5	
Extrema	32.6	28.2	21.6	22.6	20.0	19.2	19.4	19.2	-11	-1.6	-0.8	-13.4	
Urbana													
Total	60.0	49.0	45.6	40.6	37.1	34.2	35.3	34.0	-14.4	-8.5	-3.1	-26	
Rural													
Total	71.3	70.3	64.4	64.2	61.4	59.2	57.3	55.7	-6.9	-3	-5.7	-15.6	

Fuente: DIGESTYC

Se pueden considerar dos indicadores adicionales de pobreza: la profundidad y severidad de la pobreza. La profundidad de la pobreza (o brecha de pobreza) mide la distancia relativa que separa a los pobres de la línea de pobreza; se calcula sumando todas las diferencias relativas entre el ingreso de la población pobre (u hogares) y la línea de pobreza y dividiendo el resultado por la población total. El resultado estima cuánto dinero le tocaría aportar a cada persona (u hogar), en términos relativos a la línea de pobreza, si se quisiera eliminar la pobreza.

La profundidad de la pobreza, en 1991, era de 30% en el área urbana, indicando que cada uno de los pobladores de esta área tenía que aportar el equivalente a 4.08 colones diarios, para eliminar la pobreza. En el área rural, la profundidad de la pobreza era mayor, de 37%, lo que indica que los pobres se encontraban más distantes de la línea de pobreza. Dado que la línea de pobreza en el área rural es menor que en la urbana, el aporte personal que cada uno de los pobladores rurales tendría que haber realizado para eliminar la pobreza en 1991, era de 2.95 colones diarios, menor que el resultado urbano. A nivel nacional la profundidad de la pobreza era de 34% (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Indicadores de los ODM - Profundidad y severidad de la pobreza, 1991 y 2002

Indicador	1991	2002	Cambio
Profundidad de la pobreza			
Nacional	34	22	-12
Urbano	30	17	-13
Rural	37	29	-8
Severidad de la pobreza			
Nacional	22	14	-8
Urbano	19	10	-9
Rural	25	19	-6

Fuente: Estimación del Grupo Técnico, basado en las EHPM.

Para 2002, la profundidad de la pobreza urbana se había reducido en 13 puntos porcentuales en relación con 1991, una reducción mayor que la experimentada en el área rural en la que fue de 8 puntos porcentuales. En 2002, la profundidad de la pobreza urbana fue de 17% y en la rural de 29%, por lo que cada uno de los pobladores del área urbana y rural hubieran tenido que aportar diariamente el equivalente a 1.57 y 1.67 colones constantes de 1991, respectivamente, para eliminar la pobreza.

La severidad o gravedad de la pobreza toma en consideración no solamente la distancia entre la población pobre y la línea de pobreza, sino también la desigualdad entre los pobres, ya que se calcula sumando el cuadrado de las brechas relativas que existen entre los ingresos per cápita de los hogares y la línea de pobreza y dividiendo el resultado entre la población total. La severidad de la pobreza era de 22% en 1991, siendo mayor en el área rural (25%) que en la urbana (19%). También la severidad de la pobreza se redujo en ambas áreas entre 1991 y 2002, reduciéndose más en la urbana que en la rural. Esto significa que en ambas áreas la población pobre estaba relativamente más cerca de la línea de pobreza y que la desigualdad entre los pobres era menor en 2002 en relación con 1991; también significa que los pobres rurales son más pobres y más heterogéneos que sus homólogos urbanos.

La importancia práctica de estas medidas de pobreza, es que pueden ayudar en el diseño de políticas y programas contra la pobreza. Por ejemplo, si dos grupos de hogares tienen el mismo nivel (incidencia) de pobreza, pero su brecha de pobreza es significativamente diferente, entonces las intervenciones públicas en los dos casos deben también ser diferentes: para el grupo cercano a la línea de pobreza, un poco de apoyo gubernamental podrá ser suficiente para ubicarlos por arriba de la línea de pobreza; en contraste, para el otro grupo más distanciado de la línea de pobreza, las intervenciones tendrían que ser más profundas y duraderas.

El último indicador es la distribución del ingreso por quintil de población. Para estimar esta distribución se ordena a la población por ingreso, del más bajo al más alto; luego se divide la población en cinco grupos, correspondiendo cada grupo a 20% de la población total (o quintil); y se calcula la participación del ingreso acumulado de cada grupo en el ingreso total. Como se puede observar en el Cuadro 2.4, el primer quintil de la población recibía en 1991 el 3.3% del ingreso total, porcentaje que se redujo a 2.7% en el 2002. En 1990, los más pobres en Costa Rica tenían una mayor participación en el ingreso (4.2%), proporción que no varió para el año 2000.

Cuadro 2.4

Indicadores de los ODM- Distribución de Ingreso, 1991 y 2002 (%)

	20% de la Población más pobre 1 Quintil	2 Quintil	3 Quintil	4 Quintil	20% de la Población menos pobre 5 Quintil
El Salvador					
1991	3.3	7.4	12.1	19.8	57.5
2002	2.7	7.2	12.4	20.8	56.9
Cambio 2002/1991	-0.6	-0.2	0.3	1.0	-0.6
Costa Rica					
1990	4.2	9.2	14.1	22	50.4
2000	4.2	8.9	13.7	21.7	51.5
Cambio 2000/1990	0	-0.3	-0.4	-0.3	1.1

Fuente: Para El Salvador, DIGESTYC; para Costa Rica "Inequity in Latin America and the Caribbean, Breaking with History?", borrador para discusión, Banco Mundial, 2003

La distribución del ingreso en El Salvador experimenta cambios leves en los diferentes años (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

Participación en el ingreso por quintil de personas, 1991 a 2002 (%)

Quintil	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
20% más pobre	3.3	3.2	3.0	2.9	3.4	3.1	3.7	3.2	3.0	2.9	2.9	2.7
2do quintil	7.4	8.0	8.1	7.5	8.2	7.8	7.8	7.2	7.6	7.4	7.5	7.2
3er quintil	12.1	12.7	12.3	12.3	13.0	12.7	12.6	12.3	12.7	12.4	12.6	12.4
4to quintil	19.8	20.5	20.3	20.1	20.6	20.3	20.5	20.6	21.3	20.6	21.0	20.8
20% menos pobre	57.5	55.7	56.2	57.3	54.7	56.0	55.4	56.6	55.5	56.8	56.1	56.9

Fuente: Estimación del Grupo Técnico con base en las EHPM.

Sin embargo, se puede observar un deterioro en los ingresos del 20% más pobre a partir de 1997, año en el que obtuvo el máximo porcentaje, alcanzando el 3.7% del ingreso total. Este segmento de población percibió en 2002 un punto porcentual menos del ingreso total, en relación con la participación que tenía en 1997. Por otro lado, el 20% de población con mayores ingresos disminuyó su participación en el ingreso hacia mediados de los noventa, pero luego recuperó lo perdido.

B. Factores que explican las tendencias en los indicadores ODM

El objetivo de este apartado es identificar los principales factores que puedan haber incidido en el cambio de los indicadores de pobreza. Dado que no existen estudios al respecto, no se pretende determinar o calcular el peso que tiene cada uno de los factores en la dinámica de la pobreza, sino

simplemente identificarlos y hacer un análisis cualitativo de la relevancia de los mismos. Es importante recalcar la urgencia de realizar estudios específicos sobre los determinantes de la pobreza, con el fin de poder diseñar políticas apropiadas para su combate.

Se debe notar que para estimar la pobreza en términos monetarios, solamente es necesario conocer el ingreso per cápita y la distribución del ingreso; por lo tanto, los principales factores que afectan positiva o negativamente las tendencias de la pobreza en su dimensión monetaria en El Salvador son:

- * Crecimiento económico, ya que influencia el nivel de empleo e ingresos de la población.
- * Crecimiento de la población, ya que influencia el nivel de ingreso per cápita en general y de los hogares en particular.
- * Distribución del ingreso, ya que determina cómo los diferentes grupos se benefician con el crecimiento económico y su nivel de ingreso per cápita.
- * Empleo, porque es un determinante muy importante del ingreso de las familias.
- * Remesas, dado que aumentan directamente el ingreso de las familias.

A continuación se analiza cómo estos factores puedan haber influenciado, durante los años noventa, la tendencia observada en la pobreza.

1. Crecimiento económico

El crecimiento económico es fundamental para la reducción de la pobreza: primero, aumenta las oportunidades de empleos e ingresos de las familias y por lo tanto puede directamente ponerlas por arriba de la línea de pobreza; segundo, el crecimiento económico proporciona mayores ingresos al gobierno, los cuales pueden ser aplicados en programas sociales que ayudan a reducir la pobreza; y finalmente, si las familias se benefician con mayores ingresos proporcionados por el crecimiento económico, pueden acceder más fácilmente a servicios como educación, salud, agua o electricidad, los cuales ayudan a reducir la pobreza.

Existe una marcada diferencia entre el desempeño económico de El Salvador durante la primera y la segunda parte de los noventa. En el período 1990/95, el PIB creció a una tasa promedio de 6%; en contraste, durante el período 1996/2002, el PIB creció a una tasa anual de solamente 2.8% (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6
Crecimiento del PIB, 1990-2002
(Promedio anual simple, %)

	1990-95	1996-02
El Salvador	6.0	2.8

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador y Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial)

La tendencia de crecimiento durante los noventa explica, sin duda, parte de las tendencias en la pobreza analizadas en los apartados anteriores. En realidad, según estimaciones del Banco Mundial, un aumento en el PIB per cápita de 1% reduciría la pobreza en -1.3% al año.⁹ Por lo tanto, un crecimiento del PIB de 6% al año, como ocurrió en la primera parte de los noventa, equivalente a un crecimiento de cerca de 3.8% en el ingreso per cápita, podría haber contribuido a reducir la tasa de pobreza en 4.9% al año. Dado que el nivel inicial de pobreza era de 66%, el crecimiento podría haber contribuido a reducir la pobreza en 3.2 puntos porcentuales al año durante el período.¹⁰ En la segunda parte de los noventa, la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita fue de 0.7%; por lo tanto, tomando la misma elasticidad y un nivel de pobreza de 54% en 1995, el crecimiento podría haber contribuido a reducir la tasa de pobreza en 0.9% (0.7×1.3) o en 0.5 puntos porcentuales al año ($54 \times 0.9 / 100$).

2. Crecimiento de la población

La tasa de crecimiento de la población afecta la pobreza monetaria ya que a nivel global impacta el crecimiento del ingreso per cápita y a nivel de cada hogar el ingreso per cápita familiar. Asimismo, la distribución espacial de la población y la urbanización pueden también afectar la pobreza.

El último censo de población de El Salvador fue realizado en 1992. Según la DIGESTYC, los cambios provocados por los desastres naturales y los continuos flujos migratorios, han contribuido a importantes movimientos demográficos y en la distribución territorial de la población, lo que demuestra la necesidad urgente de un nuevo censo. De cualquier forma, las estimaciones de DIGESTYC muestran que la tasa de crecimiento de la población en El Salvador había disminuido entre 1970 y 1985, debido a la reducción en la tasa de crecimiento natural y al aumento en la emigración, pero han aumentado desde entonces debido a la reducción en las tasa de emigración. En los noventa, la tasa de crecimiento de la población aumentó nuevamente por la caída en la tasa de emigración (Cuadro 2.7).

La urbanización puede afectar la pobreza. En la medida que las áreas urbanas ofrecen mejores empleos y mejores servicios básicos, el aumento de la urbanización podría estar asociado con una reducción en la pobreza.¹¹ De hecho, la disminución de la pobreza en el área urbana fue más importante que en el área rural, a pesar del intenso proceso de urbanización que se dio en la década. Según las EHPM, el porcentaje de la población urbana en relación con la población total del país ha pasado de 48% en 1991 a 59% en el 2002.

⁹ Esta estimación de la elasticidad del crecimiento para la pobreza basada en data departamental no toma en consideración el cambio en la distribución del ingreso, pero incluye el impacto de las tendencias en el crecimiento de la población. López, Humberto "El Salvador: Towards the MDGs", Borrador, Banco Mundial, noviembre, 2003.

¹⁰ Según la DIGESTYC, el crecimiento de la población es estimado en 2.1% anual durante 1990/00.

¹¹ Según Arjan de Haan "Livelihoods and Poverty: The Role of Migration A Critical Review of the Migration Literatrura", *Jornal of Development Studies*, Junio 1999, la migración puede en muchos casos reducir la pobreza pero también aumentar la inequidad. El impacto de la migración rural-urbana depende del tipo de oportunidades que el emigrante encuentra en las ciudades y de las implicaciones para la familia que se quedó atrás. Asimismo, el Banco Mundial indica que como las ciudades ofrecen mejores oportunidades para los individuos e históricamente han sido un trampolín para la movilidad hacia arriba, el desarrollo urbano eficiente puede jugar un papel clave en combatir la pobreza a través de ofrecer oportunidades a los emigrantes para una mejor vida y a nivel nacional, para proveer un mercado diversificado donde la industria y el comercio puedan prosperar. Fuente: *Poverty SourceBook*.

Cuadro 2.7 Crecimiento anual de la población, 1970-2000

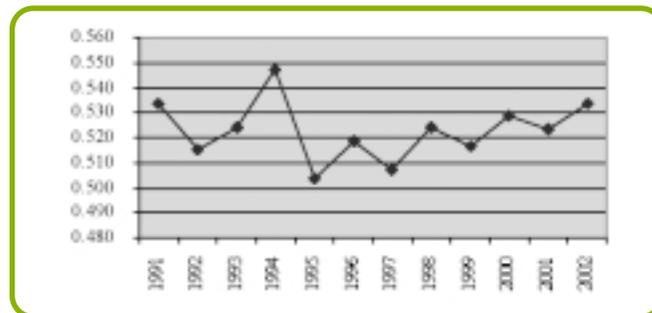
Períodos	Tasa crecimiento natural	Migración internacional (neta)	Tasa crecimiento población
1970/75	3.16	-0.46	2.74
1975/80	2.89	-0.74	2.17
1980/85	2.28	-1.48	0.79
1985/90	2.28	-0.89	1.39
1990/95	2.29	-0.21	2.09
1995/00	2.16	-0.13	2.06

Fuente: DIGESTYC

3. Distribución del Ingreso

La distribución del ingreso afecta la pobreza porque determina la medida en que las familias por debajo de la línea de pobreza se benefician con el crecimiento. Como se puede observar en el Gráfico 2.1, en la primera mitad de los noventa la distribución del ingreso parece haber mejorado; esto se puede observar por una caída en el índice de Gini¹². También en este período se dio un aumento en el porcentaje del ingreso al que accede el primer quintil (Gráfico 2.2). Por otro lado, en la segunda parte de los noventa parece ocurrir lo contrario ya que el mismo índice aumenta y el ingreso del primer quintil disminuye. Para el período 1991/2002 en su totalidad, el Gini se mantiene constante y el ingreso del primer quintil disminuye. Por lo tanto, la evidencia parece indicar que la distribución del ingreso se pudo haber deteriorado durante los noventa y, consecuentemente, esta variable no ha contribuido a la reducción de la pobreza. Esta conclusión es apoyada por la estimación realizada por el Banco Mundial sobre la elasticidad de la inequidad para el crecimiento durante los noventa, la cual resultó positiva, lo que implica que durante este período el crecimiento económico estaría acompañado de un deterioro en la distribución del ingreso¹³.

Gráfica 2.1 Evolución del Coeficiente de Gini 1991-2002



Nota: El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, significando 0 igualdad total y 1 desigualdad total; por lo tanto un aumento del índice significa mayor desigualdad de ingreso.

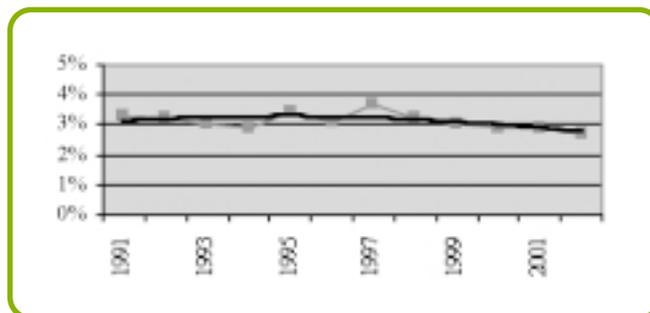
Fuente: Estimación del Grupo Técnico, basado en las EHPM.

¹² El índice estándar de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz (que representa la participación acumulativa en el ingreso sobre el eje vertical en función de la distribución de la población en el eje horizontal) y la línea de igual distribución, con respecto al área total por debajo de esta línea. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, significando 0 igualdad total y 1 desigualdad total; por lo tanto un aumento del índice significa mayor desigualdad de ingreso.

¹³ Ver Lopez, Humberto "El Salvador: Towards the MDGs", Borrador, Banco Mundial, noviembre, 2003.

Gráfica 2.2

Participación en el ingreso total del 20% más pobre de la población



Fuente: Estimación del Grupo Técnico con base en las EHPM.

4. Empleo

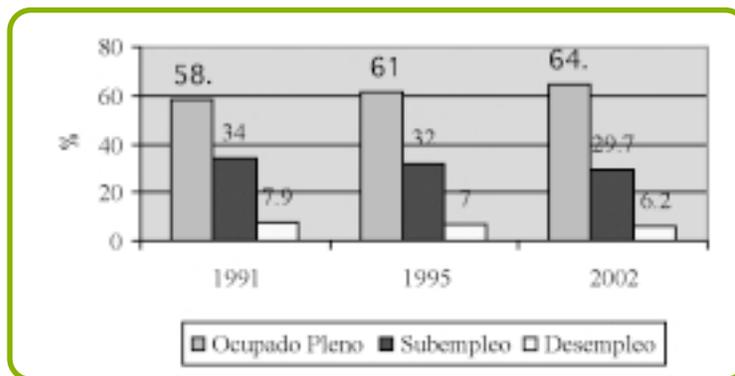
El trabajo provee a los pobres su principal fuente de ingresos.¹⁴ Según la DIGESTYC, en el ámbito nacional la tasa de desempleo ha disminuido de 8.7% en 1991 a 6.2% en 2002.

Sin embargo, la variable más relevante en El Salvador es el subempleo, el cual se divide en dos categorías: el visible (los que trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales) y el invisible (los que trabajan semanalmente más horas de 40 pero perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido). El subempleo únicamente se mide a nivel urbano, pues se considera que son pocas las personas que poseen pleno empleo en el área rural, dadas las características estacionales de la producción agrícola.

En 1991, en el área urbana, el subempleo afectaba a un tercio de la fuerza laboral urbana y el desempleo al 7.9%; en total, 42% de la población urbana se encontraba desempleada o subempleada. En 2002, la tasa de desempleo se había reducido a 6.2% y la de subempleo a 29.7%; sin embargo todavía estos indicadores son altos, y en conjunto afectan al 36% de la población urbana (Gráfico 2.3).

Gráfica 2.3

Area Urbana: Población Económicamente Activa por condición de ocupación. 1991,1995 y 2002(%)



Fuente: EHPM 1991, 1995 y 2002

¹⁴ Según el informe "El Salvador: Notas de Política para la Reducción de la Pobreza", Banco Mundial, Abril 2002, página viii, el ingreso proveniente del trabajo representa 85% del ingreso per cápita.

Para los pobres que viven en las áreas urbanas, la tasa de desempleo era más del doble que la de los no pobres; además, uno de cada dos pobres urbanos se encontraba subempleado en 2002. Asimismo, el 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) en pobreza, y casi la mitad de los que viven en extrema pobreza, trabajaba más de 40 horas, pero recibían menos del salario mínimo (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8
Situación de empleo urbano por nivel de pobreza, 2002
(Porcentaje del total de PEA de 10 años y más)

Nivel de Pobreza	Tasa desempleo	Ocupados plenos	Subempleados		
			Total	Visible	Invisible
Total	6.2	64.1	29.7	4.1	25.6
Pobreza Total	11.3	40.7	48.0	7.0	41.0
Pobreza Relativa	8.9	46.4	44.7	6.7	38.0
Pobreza Extrema	16.2	29.0	54.8	7.5	47.3
No Pobres	4.3	72.9	22.8	3.0	19.8

Fuente: Tabulación especial para este estudio realizada por DIGESTYC, con base en la EHPM, 2002.

El área y el sector donde se trabaja determina en gran medida, el monto del salario del trabajador. En 2002, los trabajadores en las áreas urbanas recibían en promedio un salario más del doble que en las áreas rurales (US\$289 comparados con US\$142 por mes; en el AMSS era de US\$325 al mes). Asimismo, los departamentos de San Salvador (US\$293) y La Libertad (US\$290) tenían salarios promedio muy superiores, por ejemplo, que Ahuachapán (US\$166) o Morazán (US\$175). Por otro lado, el trabajador de la industria (US\$209 por mes) o del comercio (US\$247) tenía en promedio un salario más de dos veces por encima del salario promedio del trabajador agrícola (US\$93).

La distribución de la ocupación de la fuerza de trabajo ha cambiado significativamente durante los noventa. Mientras la proporción de trabajadores en la agricultura ha disminuido, la industria y los servicios han visto aumentar su proporción. Solamente cerca de 20% de los salvadoreños trabajaban en la agricultura en 2002, comparado con 36% en 1992 (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.9
Distribución sectorial de la fuerza de trabajo, 1992-98

	1992	1996	1998	2002
Agricultura	36	28	25	20
Industria	23	25	25	28
Servicios	42	47	50	52

Fuente: DIGESTYC y Banco Mundial

Estudios de FUSADES han mostrado que los hogares rurales que se dedican a actividades no agrícolas son los que más probabilidades tienen de salir de la pobreza, sin embargo, para poder acceder a estas ocupaciones los hogares deben poseer *cápital humano* y tener cercanía a los mercados. Los hogares que no poseen estas características se ven atrapados en la pobreza. Esto es especialmente dramático para los hogares poco educados, que habitan en zonas aisladas en las que se cultiva café. En estas zonas ha disminuido substancialmente la demanda de jornaleros agrícolas a raíz de la crisis del cultivo.

También la categoría ocupacional de los trabajadores es un determinante del salario que obtiene. En 2002, 83% de los asalariados permanentes y 80% de los patronos eran no pobres; en contraste, 56% de los trabajadores por cuenta propia y 45% de los trabajadores familiares no remunerados, lo eran (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10
Ocupados: niveles de pobreza según categoría ocupacional, 2002

	Pobre extremo	Pobre relativo	No pobre
Patrono	9.4	10.8	79.8
Cuenta propia	19.7	23.6	56.7
Cooperativista	30.5	20.9	48.6
Familiar no remunerado	31.3	23.9	44.9
Asalariado permanente	3.7	13.2	83.1
Asalariado temporal	14	27.8	58.3
Aprendiz	9.3	26.4	64.3
Servicio doméstico	8.6	29.3	62.1

Fuente: Procesado con base en la EHPM, 2002.

Sin embargo, la estructura de la categoría ocupacional no se ha modificado mucho en el tiempo. Entre 1992 y 2002, el porcentaje de patronos se redujo levemente mientras que el porcentaje de asalariados, tanto permanentes como temporales, se incrementó también levemente (Cuadro 2.11).

Cuadro 2.11
Ocupados según categoría ocupacional 1992 y 2002 (%)

	1992	2002
Patrono	7%	5%
Cuenta propia	30%	30%
Cooperativista	0%	0%
Familiar no remunerado	11%	9%
Asalariado permanente	33%	36%
Asalariado temporal	14%	16%
Aprendiz	1%	0%
Servicio doméstico	4%	4%

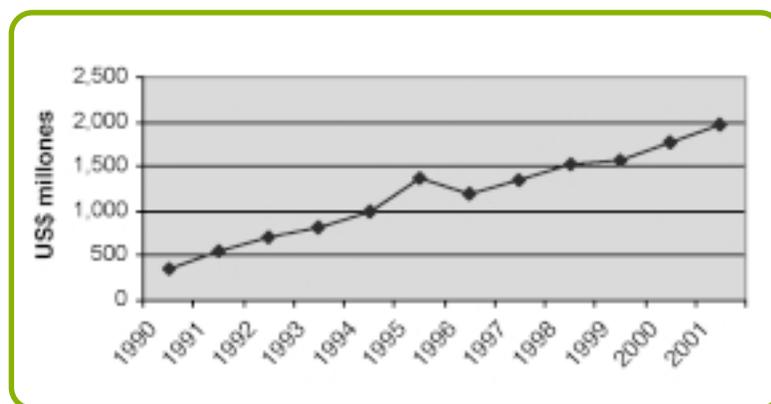
Fuente: EHPM 1992 y 2002

En conclusión, las familias que viven en las áreas rurales que dependen en su gran mayoría de los empleos agrícolas tienen un salario muy inferior al de otras actividades. La caída en la proporción de trabajadores en la actividad agrícola y el aumento en la industria y los servicios podría explicar, en parte, la tendencia observada en la pobreza.

5. Remesas

En El Salvador, el flujo de remesas familiares provenientes del exterior ha aumentado rápidamente en los noventa y ha sido un importante sustento de la economía familiar de una parte significativa de la población. El Gráfico 2.4 muestra que las remesas (medidas aquí como transferencias privadas netas) aumentaron de poco menos de US\$ 400 millones en 1990 a US\$ 2,000 millones en 2001. A nivel macroeconómico, este flujo de remesas ha sido un sustento clave de la economía ayudando a cerrar la brecha externa, particularmente después de que la ayuda externa se ha reducido sustancialmente en años recientes.

Gráfico 2.4 Remesas (US\$)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

Según la EHPM de 2002, el 22% de los hogares salvadoreños recibían remesas (22% de los hogares urbanos y 23% de los hogares rurales) (Cuadro 2.12). La proporción de familias que recibía remesas varía significativamente por nivel de pobreza: el 23% y el 32% de familias no pobres recibían remesas en las áreas urbanas y rurales, respectivamente. En contraste, de las familias en extrema pobreza solamente el 15% en las áreas urbanas y 10% en las rurales recibían remesas.

El Cuadro 2.12 también muestra la proporción que representan las remesas recibidas por las familias en relación con el costo de la canasta básica familiar. Como se recuerda, la línea de extrema pobreza es definida por el ingreso suficiente para comprar la canasta básica y la línea de pobreza relativa por el ingreso suficiente para comprar dos canastas básicas.

Como se puede observar, las remesas recibidas por las familias en extrema pobreza representan un poco menos de la mitad del costo de la canasta básica. Si estas familias no tuviesen dichas remesas, su profundidad de pobreza sería mayor. Para las familias en pobreza relativa en las áreas rurales, las remesas recibidas mensualmente sobrepasan el costo de una canasta básica. Como por definición estas familias tienen ingresos menores a dos canastas mínimas, si estas familias no recibiesen remesas, muchas estarían en extrema pobreza. Asumiendo que las remesas y el ingreso están distribuidos en una forma similar entre estas familias, como primera aproximación esto significaría que la tasa de extrema pobreza del área rural aumentaría en 2002 de 25% a 29.9% (del Cuadro 2.12, $24 * 20.4 / 100 = 4.9\%$).¹⁵

¹⁵ Se debe notar que como los datos de las remesas se refieren a promedios que pueden esconder una gran variancia entre familias, no se puede estimar precisamente cuál sería la proporción de familias que estaría en una situación de pobreza diferente si no recibiese remesas. Para estimar esta última proporción y considerando el resto constante, habría que recalculer el ingreso de todas las familias, excluyendo las remesas, y estimar las que se quedarían por debajo del nivel de pobreza.

Cuadro 2.12
Familias que reciben remesas y remesas recibidas
como % de una canasta básica, 2002

	% hogares por nivel de Pobreza	% hogares que reciben remesas	Remesas Recibidas Mensualmente % de Canasta Básica
Urbano		21.5	
Pobreza Extrema	10	14.5	48.0
Pobreza Relativa	19	19.4	81.4
No pobres	70	23.0	142.9
Rural		23.4	
Pobreza Extrema	25	10.0	47.0
Pobreza Relativa	24	20.4	103.1
No pobres	51	31.5	175.5
Memorando			
Canasta básica urbana a/			1111.6
Canasta básica rural a/			815.9

a/ canasta familiar en colones por mes

Fuente: Tabulación especial preparada por DIGESTYC, con base en la EHPM, 2002

El Cuadro 2.13 muestra que, en promedio, en los últimos cuatro años las remesas recibidas aumentaron un 40% para las familias en las áreas urbanas y en 65% para las familias en las áreas rurales. Por otro lado, para las familias en extrema pobreza en las áreas rurales, las remesas aumentaron solamente en 7%, comparado con 66% para las familias en situación similar en las áreas urbanas. En 2002, las familias en extrema pobreza en las áreas urbanas recibían solamente el 40% del promedio nacional de remesas mensuales recibidas por todas las familias del país y en las áreas rurales el 29%, lo que explica, en parte, su continua situación de pobreza. En contraste, los no pobres recibían por arriba del promedio nacional.

Cuadro 2.13
remesas mensuales recibidas por los hogares, 1998-2002
(promedio en colones y % cambio)

	1998	2002	2002/1998 Cambio %	2002 Total país = 100
Total País	910	1318.31	45	100
Pobreza	532.81	747.85	40	57
Pobreza Relativa	624	877.16	41	67
Pobreza Extrema	342.88	459.22	34	35
No Pobres	1148	1531	33	116
Urbano	999.62	1396.8	40	106
Pobreza	549.61	798.76	45	61
Pobreza Relativa	634.45	905.21	43	69
Pobreza Extrema	322.5	533.75	66	40
No Pobres	1205	1588	32	120
Rural	726.31	1196.39	65	91
Pobreza	515.75	687.29	33	52
Pobreza Relativa	611.58	841.27	38	64
Pobreza Extrema	357.8	383.73	7	29
No Pobres	1017	1432	41	109

Fuente: Tabulación especial preparada por DIGESTYC, con base en las EHPM, 1998 y 2002.

En conclusión, los factores que más podrían haber incidido en la reducción de la pobreza son el crecimiento económico y las remesas. Sin embargo, de estos factores es el crecimiento económico el que actúa como condición necesaria, no suficiente, para el cumplimiento del objetivo y, por tanto, es necesario impulsar un crecimiento robusto y sostenido en el mediano y largo plazo. Debe cuidarse que este crecimiento sea inclusivo, incrementando la productividad de las MYPE y el desarrollo rural.

C. Esfuerzo requerido para cumplir los ODM

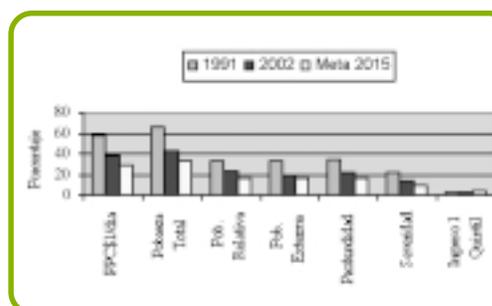
La meta de los ODM, vinculada con el crecimiento, que se analiza en este capítulo, es reducir a la mitad la población que vive con menos de un dólar PPA por día y la población que sufre de hambre. Se asume una meta similar para los otros indicadores (tasa de pobreza total, relativa, extrema, y profundidad y severidad de la pobreza). Para el indicador de la distribución del ingreso no se cuenta con una meta específica. Se asume que la meta es alcanzar en 2015, por lo menos, el porcentaje del ingreso del primer quintil similar a la que tenía en Costa Rica que era de 4.2% en 2000 (Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14
Pobreza- Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM
(% población)

Indicador	1991	2002	Meta 2015	Progreso realizado	Progreso necesario	Progreso adicional necesario
Población por debajo de US\$1 PPA al día (%)						
Total	58	39	29	-19	-29	-10
Incidencia de la pobreza (% de población)						
Total	66	43	33	-23	-33	-10
Relativa	33	24	17	-9	-17	-8
Extrema	33	19	17	-14	-17	-3
Profundidad de la pobreza						
Total	34	22	17	-12	-17	-5
Severidad de la pobreza						
Total	22	14	11	-8	-11	-3
Distribución del ingreso (% del ingreso total)						
20% más pobre	3.1	2.8	4.2	-0.3	1.1	1.4

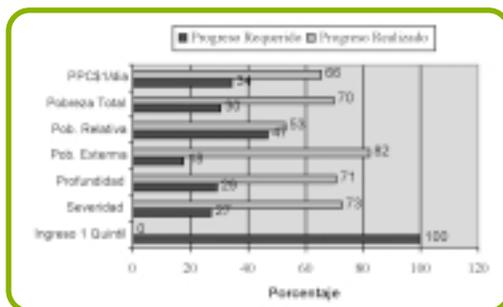
Para cumplir con la meta se necesita de esfuerzos adicionales, tomando en cuenta que en la medida que disminuye la pobreza se torna cada vez más difícil llegar a los más pobres. El Cuadro 2.14 estima el esfuerzo requerido para cumplir con las metas. Se puede notar en el Gráfico 2.5 que para la gran mayoría de los conceptos El Salvador ya está muy cerca de la meta.

Gráfico 2.5
Pobreza Progreso en el
Cumplimiento de los ODM



Para poner en perspectiva el esfuerzo requerido para alcanzar las metas, el Gráfico 2.6 hace equivalente a 100% la brecha entre el valor del indicador en 1991 y el valor de las metas en 2015 y presenta el avance hecho y requerido como porcentajes que suman el 100%. Específicamente, para la población con ingreso inferior a un dólar por día se ha avanzado en 66%, faltando el 34%; para la pobreza total, se ha progresado en 70%, habiendo aún que por correr el restante 30%; para la pobreza relativa se avanzó 53% y aún falta el restante 47% y para la pobreza extrema se ha avanzado un 82% y falta por correr otro 18% del camino. Relativo a la profundidad y severidad de la pobreza, falta por correr 29% y 27% del camino, respectivamente. Finalmente, para la distribución del ingreso falta aumentar en, por lo menos, 1.4 puntos porcentuales la proporción del primer quintil para alcanzar el nivel de Costa Rica en 2000.

Gráfico 2.6
Pobreza-Progreso necesario para cumplir las metas de desarrollo del milenio



D. Desafíos

El Salvador ha hecho un progreso significativo en la reducción de la pobreza durante los noventa. Esta reducción se comprueba independientemente del indicador que se utilice: US\$1 por día (valorado PPA) o ingresos equivalentes a canasta básica. En estos dos casos, la caída alcanza aproximadamente 20 puntos porcentuales, con lo que más que duplica el ritmo de reducción del resto de Centro América.

La reducción de la pobreza ha sido más importante en el área urbana y dentro de ésta la mayor disminución fue de la pobreza extrema, a pesar del proceso de urbanización que se ha dado a partir de los noventa. No se observan diferencias de género en los niveles de pobreza.

Sin embargo, lo anterior no debe ser motivo de complacencia; aún 43% de la población vive en situación de pobreza y una de cada cinco personas se encuentra en pobreza extrema. Además, la meta en el área rural difícilmente se logrará, ya que se requiere casi duplicar el ritmo de disminución de la pobreza en los próximos 12 años. Esto, a pesar de que la profundidad de la pobreza disminuyó, por lo que debería ser relativamente menor el esfuerzo que se requiere para eliminarla.

Los factores con mayor incidencia en la disminución de la pobreza han sido, por un lado, el mejor desempeño económico, principalmente en el periodo 1990-1995 en el que la economía creció a una tasa promedio anual de 6% versus 2.8% entre 1996 y 2002; y por el otro, las remesas familiares, que entre 1990 y 1995 aumentaron en más de US\$1,000 millones para el periodo, mientras que entre 1996-2001 lo hicieron en únicamente US\$580 millones. Más de US\$2,000 millones de dólares de remesas apoyan al 22% de hogares salvadoreños cubriendo desde la mitad hasta casi el doble del costo de la canasta básica, lo que significa un apoyo sustantivo para los hogares principalmente pobres.

Otro factor que ha incidido es el cambio en la estructura del empleo caracterizada por una disminución del empleo agrícola y un incremento en la industria y los servicios.

La distribución del ingreso se mantuvo constante y no es un aspecto que haya contribuido a la reducción de la pobreza; por el contrario, tuvo un leve deterioro al final de la década.

Al constatar lo avanzado en el cumplimiento del ODM relativo a la pobreza, es claro que se ha hecho un esfuerzo importante y que es muy posible cumplir la meta a nivel nacional y urbano. Sin embargo, es fundamental recordar que aún existe un gran número de familias en pobreza, particularmente en áreas rurales y que por tanto, nuestra meta debe ser más ambiciosa: disminuir la pobreza nacional para el 2015, al menos al nivel que tiene ahora Costa Rica y mejorar el acceso a los servicios sociales básicos con mayor calidad y eficiencia.

Esto supone redoblar esfuerzo para ampliar las oportunidades de empleo e ingresos para más del 36% de la PEA (que se encuentra subempleada o desempleada) y para ello lograr un crecimiento económico robusto y sostenido en el mediano y largo plazo.

Paralelamente, hay que impulsar programas y políticas orientadas a mejorar las oportunidades de negocio y apoyar la competitividad de las micro y pequeñas empresas que actúan como grandes empleadores, abarcando más del 40% del empleo en El Salvador; así como fortalecer y facilitar las condiciones para la empresa privada en general, a fin de que aumenten la inversión y generen empleos más permanentes. En El Salvador, 83% de los asalariados permanentes son no pobres.

Por otro lado, es necesario facilitar la inversión en el agro para mejorar oportunidades de empleo y su productividad.

En el corto plazo, es necesario, además, fortalecer una red de protección social para las familias monoparentales, que les permita acceso a condiciones básicas para vivir dignamente y que potencie a las nuevas generaciones hacia el futuro. Particularmente que respalde a las mujeres jefe de hogar, brindándoles servicios de apoyo a sus familias, ad hoc a sus necesidades.

Los cambios en las tendencias de población, aumentando la urbanización del país, deben atenderse cuidadosamente para que un mal manejo del desarrollo urbano no vaya a llevar a una agudización de los problemas sociales, asociados con el hacinamiento, la violencia intrafamiliar y social, la falta de acceso y saturación de los servicios sociales básicos entre otros.

La pobreza de gran parte de la población no solo significa precariedad en sus condiciones de vida sino también vulnerabilidad social y ambiental, marginalidad respecto a la comunicación y la participación política; por tanto, es necesario ampliar mecanismos de participación en la implementación y seguimiento de los ODM, teniendo especial cuidado de integrar a estos sectores.

Las remesas tienen rostro humano y con frecuencia ocultan un drama de sacrificio y desintegración familiar. Es necesario redoblar esfuerzos para apoyar a los salvadoreños en el exterior y vincularlos más orgánicamente al país, como una fuerza social, económica y política importante en El Salvador y en la comunidad hispana de los Estados Unidos. Deben abrirse más espacios de participación económica, social y política, así como para ejercer sus derechos ciudadanos.

Si bien es cierto que el gasto público cuando no contiene subsidios monetarios directos a la demanda, no se traduce directamente en disminución de la pobreza medida por ingreso, el gasto público, particularmente el social, sí logra mejorar cualitativamente las oportunidades y la calidad de vida de los más pobres cuando se trata de inversión social y de políticas orientadas y focalizadas a apoyar a los grupos más vulnerables y más pobres en su acceso a servicios sociales básicos, a infraestructura y a mercados.

La evolución del Presupuesto General de la Nación refleja que el área social ha recibido una proporción creciente de los recursos públicos: de 30% en 1996 a 46% en 2003. Esto ha sido el resultado de un aumento en las asignaciones para educación y salud, así como para el rubro transferencias, el cual aumentó de 0.7% del total del presupuesto en 1996 a 15% en 2003. Este último aumento se ha debido a las transferencias para las municipalidades (6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central), para el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), para el Fondo de Lisiados del Conflicto, y para cubrir las necesidades de lo que queda del sistema público de pensiones. Sin los gastos para el sistema público de pensiones, el crecimiento anual del gasto social es de 9.9%, significativamente mayor que el crecimiento anual del PIB nominal (5.6%).

El aumento y reorientación del gasto social ha tenido impacto en el acceso a los servicios por parte de los más pobres. Por ejemplo, como se indica en los capítulos 3 y 4, la mortalidad infantil ha disminuido y la escolaridad promedio ha aumentado más rápidamente para la población de más bajos ingresos que para la de mayores ingresos. Asimismo, los capítulos 5 y 6 reflejan una reducción en la brecha entre el quintil más pobre y el de más ingreso en el acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad. Por tanto, sería necesario mantener la tasa de crecimiento del gasto

en educación observado en los 90, incrementar la asignación presupuestaria al sector salud, fortalecer al FISDL y mantener el gasto de infraestructura desarrollado por el Ministerio de Obras Públicas.

Las sugerencias de políticas y/o líneas de acción que se sugirieron en los talleres realizados en el tema de pobreza, fueron resumidamente los siguientes:

- * Mejorar la calidad del crecimiento económico, asegurar estabilidad legal e institucional y seguridad ciudadana
- * Aumentar el gasto social y mejorar la focalización en áreas de extrema pobreza
- * Mejorar oportunidades de negocios y apoyar a las MYPE
- * Apoyar el desarrollo rural
- * Fortalecer la red de protección social y apoyar a la mujer jefe de hogar
- * Revisar y actualizar la metodología de cálculo de la pobreza. Es necesario llevar a cabo estudios que permitan actualizar la composición de la Canasta Básica de Alimentos (CBA), así como levantar una Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares para actualizar la canasta de mercado de un nuevo Índice de Precios al Consumidor (IPC) y revisar el supuesto internacional según el cual la línea de pobreza relativa equivale a dos líneas de pobreza absoluta.





CAPÍTULO III:

“EDUCACIÓN: LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL”

EN ESTE CAPÍTULO se analizan dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): el segundo objetivo que busca lograr la educación primaria universal y el octavo que entre otros plantea la meta de reducir el desempleo de los jóvenes. Después de examinar los indicadores de los ODM en 1990 y en 2002, se discuten los elementos principales que pueden explicar el cambio en los indicadores en ese período. Al final del capítulo se evalúa el camino recorrido y el esfuerzo que es necesario hacer para cumplir con las metas a 2015, así como los desafíos que se podrían plantear.

El Forum Mundial de la Educación, realizado en Dakar, Senegal, en abril de 2000, lanzó la iniciativa de la Educación Para Todos (EPT) con base en la convicción que la educación es clave para el desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad en cada país y entre países, y es además indispensable para que las personas puedan participar plenamente en sus sociedades y en las economías globalizadas del siglo XXI. La iniciativa de la EPT liderada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO) procura asegurar que hasta 2015 todos los niños completen la educación primaria. Estas metas son parte de los ODM.

A. Evolución de los indicadores ODM

El Cuadro 3.1 muestra la situación de los indicadores de los ODM en 1991 y 2002 y los cambios en los mismos, experimentados desde el principio de los noventa. En cuanto

al ODM “lograr la educación primaria universal”, a principios de los años noventa el nivel de los indicadores en El Salvador era bajo: el indicador de cobertura —tasa de matrícula neta en la primaria—, era de únicamente 78%, indicando que de cada 100 niños en edad de asistir a primaria, 22 no estaban matriculados en este nivel de aprendizaje. En las áreas rurales la cobertura era muy inferior a las áreas urbanas. Este indicador se encontraba bastante rezagado en relación con el grupo de PIMB, los cuales mostraban, en promedio, una tasa neta de matrícula primaria de 95%. De los ODM, educación es uno de los que presentaba mayor rezago. Para 2002, el indicador registraba avances importantes en El Salvador, aumentando en 10 puntos porcentuales; el aumento mayor se dio en el área rural. Por su parte, el grupo de PIMB retrocedió en dos puntos porcentuales.

Por otro lado, el indicador relacionado con la eficiencia del sistema: porcentaje de la cohorte que progresa al quinto grado, era en El Salvador de 58% en 1991, es decir que de cada 100 niños que ingresaban a primer grado, únicamente 58 lograban terminar quinto grado. Para 2002, este indicador había aumentado en 17 puntos porcentuales, un avance importante, pero sin embargo el nivel alcanzado es todavía inferior al que registraba el grupo de PIMB en 1991, por lo que el progreso en el sistema educativo todavía es un reto importante en El Salvador.

En cuanto al indicador de alfabetismo de jóvenes entre 15 y 24 años, éste alcanzaba 85%, con una tasa en el área rural muy por debajo de la urbana. Este indicador se situaba ocho puntos porcentuales por debajo del grupo de PIMB. Para 2002, el alfabetismo de jóvenes alcanzó 93%, con un incremento más acelerado en el área rural que en la urbana. El progreso de 8 puntos porcentuales en El Salvador fue superior al grupo de PIMB, con lo que la brecha con este grupo casi se cerró.

Cuadro 3.1
Indicadores de los ODM: Educación - 1991 y 2002

	El Salvador			Grupo de Países con Ingresos Medios Bajos		
	1991	2002	Cambio	1990	2002	Cambio
Matrícula neta primaria						
Nacional	78	88	10	95	93	-2
Urbano	87	91	4			
Rural	71	84	13			
% cohorte que progresa al 5to. grado a/						
Nacional	58	75	17	85		
Alfabetismo de jóvenes (15-24)						
Nacional	85	93	8	93	95	2
Urbano	94	97	3			
Rural	76	88	12			
Desempleo de jóvenes % de la fuerza laboral (15-24)						
Nacional	14	12	-2			
Urbano	15	12	-3			
Rural	14	11	-3			

a/ Con base en el método de cohorte reconstruida

Fuente: Para El Salvador: EHPM (DIGESTYC) y PNUD (página web de los ODM); NU-División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Para el PIMB- Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

El octavo ODM incluye como meta la reducción de la tasa de desempleo de los jóvenes, la cual está vinculada con la educación, la capacitación y el mercado de trabajo. En 1991 la tasa de desempleo de los jóvenes se situaba en 14% comparada con una tasa de desempleo al nivel nacional de 10%; este indicador se redujo a 12% en 2002. El Cuadro 3.2 muestra que la tasa de desempleo afecta más a los jóvenes en pobreza extrema y a los que habitaban en las áreas urbanas. Se debe notar que del total de jóvenes desocupados en 2002, cerca del 25% se encontraba en busca de su primer empleo. La elevada tasa de desempleo de los jóvenes puede haber contribuido en el aumento de las pandillas y la violencia juvenil.

Cuadro 3.2
Tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) - 1991, 1996 y 2002 (porcentaje)

	1991			1996			2002		
	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural
Total	14.1	14.8	13.5	13.1	14.5	11.6	11.5	11.7	11.1
Pobres	18.3	20.1	16.9	16.4	19.4	14.3	16.2	17.4	15.4
Extremos	26.7	29.7	24.6	20.9	25.2	18.8	19.4	22.8	17.7
Relativos	12.7	14.1	11.6	13.8	17.0	11.0	14.3	15.1	13.5
No pobres	8.2	8.7	7.7	9.6	11.0	7.5	8.5	9.3	7.0

Fuente: DIGESTYC

No existe ningún ODM que se refiera a educación preprimaria, secundaria y calidad educativa; sin embargo, dada su importancia se considera necesario analizar su evolución.

A principios de los años noventa, la tasa de cobertura bruta de preprimaria era de únicamente 22%, muy inferior a la de América Latina (47%). Para 2002, en El Salvador, esta tasa se había más que duplicado, aumentando en 24 puntos porcentuales, un logro importante; sin embargo, todavía el sistema no puede absorber a más de la mitad de los niños en edad de asistir a este nivel educativo. El avance en preprimaria disminuyó la brecha que se tenía con la región latinoamericana, la cual pasó de 25 puntos porcentuales en 1991 a 12 puntos porcentuales en 2002 (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3
Cobertura bruta ^a de preprimaria y media ^b - 1991 y 2002

	Preprimaria			Media		
	1991	2002	Diferencia	1991	2002	Diferencia
El Salvador	22	46	24	43	61	18
Costa Rica	66	87	21	43	60	17
América Latina	47	58	11	49	86	37

a/ Cobertura bruta es el número total de niños matriculados independientemente de su edad entre el número de niños en la edad oficial para atender ese nivel de educación.

b/ Incluye el tercer ciclo de la educación básica y educación media.

Fuente: DIGESTYC y Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo

En relación con la educación secundaria¹, la matrícula bruta era de 43% en 1991, un poco más baja que el promedio de América Latina (49%). Para El Salvador, en 2002, esta tasa aumentó a 61%, experimentando un incremento de 18 puntos porcentuales, incremento similar al de Costa Rica, pero muy inferior al de América Latina, por lo que el rezago con la región se amplió.

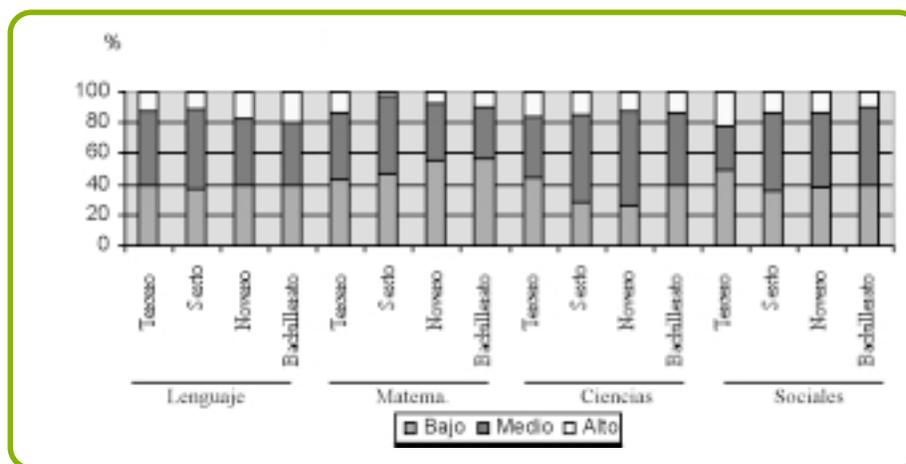
En cuanto a la calidad educativa, los indicadores son recientes ya que el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA), que evalúa el dominio de competencias en cada asignatura, fue aplicado por primera vez en 2001 para los estudiantes de básica, y en 2002 para los estudiantes de secundaria.

Aunque no se puedan observar tendencias, las pruebas revelan niveles relativamente bajos de rendimiento escolar. Un buen porcentaje de alumnos no logran más que un rendimiento bajo: en lenguaje, entre 37% y 40% de los alumnos cae en este nivel de aprendizaje; en matemática, entre 43% y 56%; en ciencias, entre 26% y 44%; y en sociales entre 36% y 50%. Otra parte importante obtuvo un rendimiento medio, mientras que el rendimiento alto es únicamente alcanzado por una porción reducida de alumnos (Gráfico 3.1).

¹ Incluye tercer ciclo de básica y media.

En resumen, durante los últimos 12 años, El Salvador ha hecho avances significativos en los indicadores de educación vinculados con los ODM pero los indicadores de matrícula neta en la primaria y el de alfabetismo de jóvenes se encuentran aún en niveles por debajo de los del grupo de países con ingresos similares a El Salvador; similar situación muestran los indicadores de matrícula bruta de preprimaria y secundaria. La tasa de desempleo de los jóvenes se encuentra a un nivel elevado y es mayor para los que habitan en las áreas urbanas y para los que se encuentran en pobreza. En cuanto a la calidad educativa, aunque los indicadores son recientes y no se puede observar la tendencia, los actuales muestran un rendimiento relativamente bajo de los alumnos en todos los niveles de educación.

Gráfico 3.1
Alumnos según los resultados obtenidos en la prueba de logros de educación básica y bachillerato, 2002 (%)



Fuente: Ministerio de Educación

B. Factores que explican las tendencias en los indicadores de los ODM

Los ODM en el sector educación se enfocan en aspectos de cobertura y eficiencia del sistema. Los principales factores que puedan haber influenciado durante los años noventa la tendencia observada en los indicadores están vinculados con la disponibilidad y el destino de los recursos asignados al sector, los programas para ampliar la cobertura, la forma de administrar el sistema, los incentivos para la eficiencia y los esfuerzos

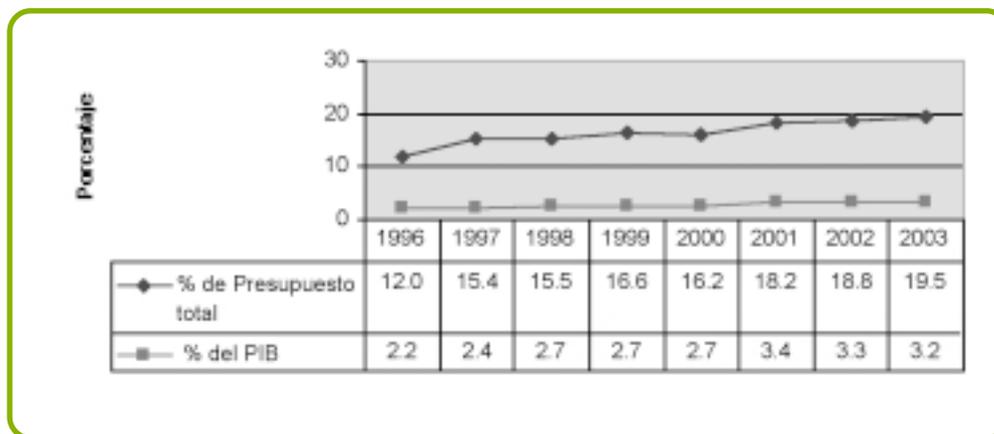
por incrementar la calidad educativa. En este contexto se debe notar que el estudio “La Educación en El Salvador de Cara al Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades” ya en 1993 recomendaba “asignar más recursos a la educación, mantener la prioridad de la educación básica sin descuidar los otros niveles, descentralizar la administración educativa y estimular activamente la calidad del sistema formal.”² A continuación se analizan como estos factores pueden haber influenciado los resultados.

² “La Educación en El Salvador de Cara al Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades”, Instituto para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) y Universidad Centroamericana José Simón Cañas (UCA), 1995, página 99.

Disponibilidad y destino de los recursos

El gasto público en educación se duplicó desde el inicio de los noventa: de 1.7% del PIB en 1990 a 3.4% del PIB en 2001. Mientras que el aumento en 2001 está ciertamente influenciado por los gastos relativos a la reconstrucción de las escuelas dañadas por los terremotos, los presupuestos aprobados para los años 2002 y 2003 fueron equivalentes a 3.3% y 3.2% del PIB, respectivamente. El sector educación actualmente absorbe un quinto del gasto público total (Gráfico 3.2). Aún así, el gasto público en educación en relación al PIB se mantiene en El Salvador un 23% por debajo del promedio de América Latina, que alcanzó para el 2000 el equivalente al 4.4% del PIB.³

Gráfico 3.2
Presupuesto ejecutado por el MINED, 1996-2003



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

El incremento de los recursos públicos asignados al sector educación refleja un fuerte consenso nacional sobre la necesidad de fortalecer el sector educación. Las mayores asignaciones han posibilitado aumentar la cobertura, particularmente en preprimaria y primaria en las áreas rurales y a retener los estudiantes en la escuela.

Específicamente, la matrícula global aumentó de 1.2 millones de niños en 1992 a 1.7 millones en 2003. Dos tercios de este incremento se dio en las áreas rurales, cuya matrícula subió de 479 mil a 833 mil.

Una parte importante de los recursos de educación se han destinado a la educación primaria y preprimaria en las zonas rurales donde la pobreza es mayor y la cobertura, educativa menor. Este esfuerzo, gradualmente se ha reflejado en un aumento en la escolaridad promedio de la población más pobre. El Gráfico 3.3 muestra el promedio de años de escolaridad de los niños de 15 años por quintil de ingreso, en los años 1995 y 2002. Como se puede observar, en años recientes el incremento en la escolaridad promedio ha sido mayor para los niños de menores ingresos (quintiles 1-3) que para los de mayores ingresos (quintiles 4-5).⁴

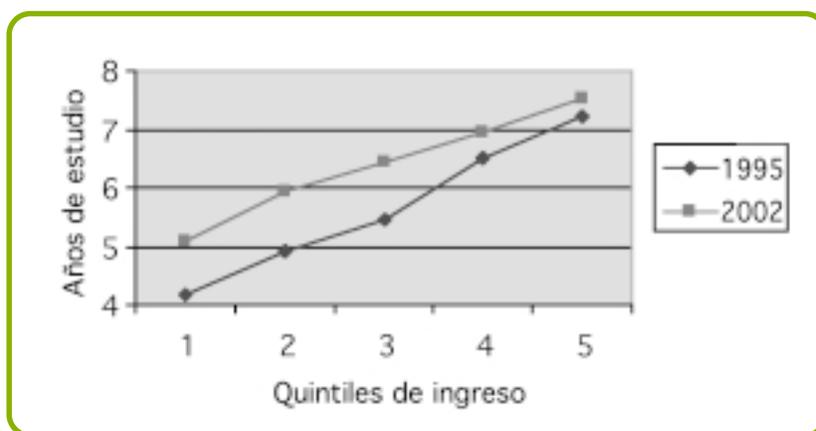
³ Banco Mundial, *Indicadores Mundiales de Desarrollo*.

⁴ Notar que los niños de 15 años, en 1995 tenían la edad para haber entrado al primer grado en 1989 y cumplido el 9 grado en 1995.

Programas para ampliar la cobertura y mejorar la retención

Además de la creación de mayor oferta educativa a través de nuevas secciones educativas, el MINED ha venido desarrollando acciones encaminadas a ampliar la cobertura eliminando los obstáculos que enfrentan los hogares para acceder a educación. En primer lugar, en las Escuelas de Padres y Madres en comunidades rurales se les motiva para que incorporen a sus hijos a la escuela. También se ha introducido el refrigerio escolar y la atención médica en las escuelas rurales, con lo cual se promueve el aumento del rendimiento académico y la disminución de la deserción; más de 650,000 niños y niñas se benefician de este programa. Por otro lado, se ha introducido en algunas escuelas rurales secciones multigrado, y se ha apoyado a los niños a nivelarse para reducir la sobreedad a través del programa Escuela Acelerada. Se ha implementado el programa de Teleaprendizaje, que en 2004 permitió a 16,910 alumnos de tercer ciclo superar los obstáculos geográficos para cubrir este nivel educativo con medios audiovisuales y metodologías participativas. Finalmente, a partir de 2004 se han eliminado las cuotas voluntarias en las escuelas de educación básica, introduciendo el MINED el Bono de Gratuidad para compensar a las escuelas por el ingreso no percibido; el bono asciende a US\$10 por alumno.

Gráfico 3.3
Promedio de años de estudio, población de 15 años



Fuente: EHPM, 1995 y 2002

Administración descentralizada del sistema

La modernización y descentralización de la administración del sector ha contribuido a avanzar los ODM. A principios de los noventa se estableció una nueva modalidad de administración escolar en las áreas rurales a través de EDUCO, que promueve la participación comunitaria y de los padres de familia en el quehacer escolar, teniendo éstos la responsabilidad del manejo de los fondos escolares a través de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE). Posteriormente, en 1996 se procuró transferir parte de la experiencia positiva con las ACE al sistema de educación

tradicional, creándose los Consejos Directivos Escolares (CDE) que gradualmente pasaron a manejar los recursos escolares.

En el 2002 las ACE y los CDE pasaron a manejar directamente el 17% del presupuesto asignado al MINED, y el 41%, si se excluye del presupuesto lo asignado para salarios. El involucramiento de la comunidad educativa aumenta la valoración social por la educación y con ello la asistencia escolar.

La descentralización del presupuesto hacia las escuelas se ha dado a la par de una descentralización de responsabilidades. Ahora las escuelas seleccionan y pagan la

capacitación docente, la asistencia administrativa, las bibliotecas escolares, el mantenimiento de la infraestructura y las actividades para animar el tiempo libre. Asimismo, se desarrollaron instrumentos de planificación del desarrollo al nivel de centro escolar como el Proyecto Educativo Institucional (PEI)⁵ de mediano plazo y el Plan Escolar Anual (PAE).⁶

Sistema Nacional de Educación de Calidad (SNEC)

Elevar la calidad de la educación es relevante para aumentar la asistencia escolar así como para mejorar la rentabilidad de ésta. Hay que mencionar que el énfasis, durante los noventa, fue aumentar la cobertura educativa; y aunque se llevaron a cabo algunas acciones para mejorar la calidad educativa (e.g. reforma curricular y textos educativos), el grueso de acciones son de implementación reciente, 1999-2004, por lo que solo comienzan a dar sus frutos.

Recientemente se ha establecido el SNEC, que está formado por el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente; el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Aprendizaje; los Programas de Innovación Educativa y los Sistemas de Evaluación Institucional y Acreditación de la Educación Superior.

Los componentes del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente son: la formación y actualización docente descentralizada; el Sistema de Asesoría Pedagógica, que es un servicio de apoyo a la labor didáctica de los directores y profesores, brindando asistencia técnica

directamente en el centro educativo, que les ayuda a mejorar los procesos educativos en el aula. En la formación inicial de los docentes, para lograr un mejor nivel académico de éstos, se han impuesto requisitos de ingreso (nota mínima en la PAES igual al promedio nacional) y requisitos de graduación (aprobar la Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas de los Egresados de Profesorado - ECAP). Asimismo se han introducido incentivos para mejorar el desempeño de los docentes.

El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Aprendizaje contiene al Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA), que procesa y analiza la información de varias pruebas (Evaluación de Logros de Aprendizaje para la Educación Básica, la PAES, y la ECAP). Adicionalmente, tiene bajo su responsabilidad las estadísticas educativas y el seguimiento de los principales indicadores de la eficiencia de todo el sistema educativo.

El tercer componente del SNEC engloba varios programas bajo el nombre de Innovaciones Educativas, entre ellos el Programa Escuela 10 y los Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA). Escuela 10 tiene como objetivo promover la calidad educativa por medio del fortalecimiento de la autonomía escolar y un mayor compromiso social y de la comunidad educativa para mejorar procesos y condiciones de apoyo a la educación. Los CRA se han convertido en una estrategia técnico-pedagógica que facilita e integra el uso de recursos técnicos y tecnológicos de la información y la comunicación en el desarrollo del currículo en el aula, centro educativo y la comunidad.

⁵ El PEI es el instrumento con que cuentan los centros educativos para planificar la mejora de calidad. La preparación del PEI requiere de la participación efectiva de todos sus miembros para definir la misión, objetivos y estrategias de acción del centro escolar. Cubre los ámbitos pedagógico, administrativo, organizativo y comunitario. Una vez definidas las prioridades, proyectos y recursos requeridos, el centro ejecuta el PEI con autonomía y rinde cuentas de los servicios que presta. Hasta mediados de 2002, el 88% de los centros educativos contaba con su respectivo PEI. Asimismo, el 62% contaba con su Plan Educativo Anual, PEA, que sirve como herramienta para ejecutar durante el año el PEI. El MINED ha preparado una guía metodológica para la preparación del PEI. Se está realizando un estudio para mejorar la guía metodológica del PEI para la educación media.

⁶ Otros instrumentos de planificación escolar incluyen el Plan de Desarrollo Profesional (PDP), el Proyecto de Gestión (PG), el Proyecto Curricular del Centro (PCC), y el Plan de Emergencia.

En resumen, se ha iniciado un compromiso nacional de las comunidades escolares para el fortalecimiento de la educación, factor clave que ha posibilitado modernizar el sector e incrementar los recursos asignados al mismo. Este compromiso social debe ser respaldado por el compromiso de los actores políticos en torno a la definición de la política educativa para el mediano y largo plazo. Asimismo, se ha implementado una serie de medidas y programas que han contribuido a aumentar la cobertura y a mantener la equidad de género, lo que ha contribuido, a su vez, a mejorar los indicadores de los ODM.

Como se mencionó anteriormente, aunque ha habido un incremento de los recursos públicos destinados a educación, todavía se está por debajo del promedio de América Latina. Además, algunas medidas/programas implementados en los últimos años no han madurado lo suficiente (e.g. Educación Acelerada y los programas del SNEC) para lograr el impacto deseado, por

lo que se necesita renovar y fortalecer el consenso político sobre la prioridad que se le debe asignar al sector y asegurar que éste cuente con los recursos necesarios.

C. Tareas pendientes para cumplir los ODM

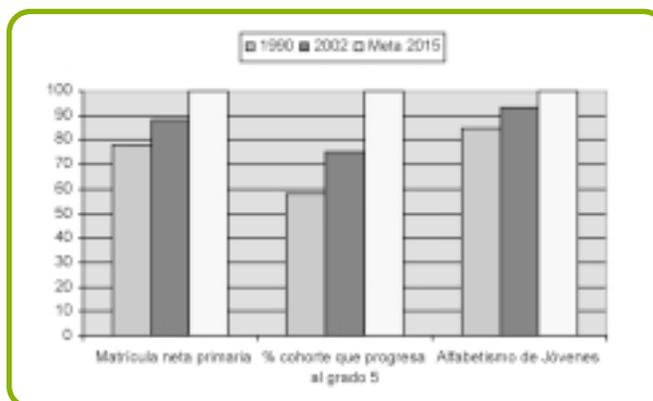
Las metas de los ODM vinculados con la educación son alcanzar en 2015 el 100% en cada uno de los valores de los indicadores relacionados. El Cuadro 3.4 estima el esfuerzo requerido para los indicadores de educación y el Gráfico 3.4 muestra el esfuerzo ya realizado y lo requerido para cumplir las metas. Se puede notar que es factible alcanzar las metas de la matrícula neta en primaria y alfabetismo de jóvenes, si se mantienen los esfuerzos hasta ahora realizados. Sin embargo, requerirá esfuerzos adicionales para que El Salvador alcance la meta del 100% en el porcentaje del cohorte que progresa al quinto grado, ya que se necesitaría acelerar el ritmo de avance que hasta ahora se ha experimentado.

Cuadro 3.4
Educación: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM

	1991	2002	Meta 2015	Progreso necesario 1990/2015	Progreso realizado 1991/2002	Progreso adicional necesario
Matrícula neta primaria	78	88	100	22	10	12
% cohorte que progresa al 5to. Grado	58	75	100	42	17	25
Alfabetismo de jóvenes (15-24)	85	93	100	15	8	7

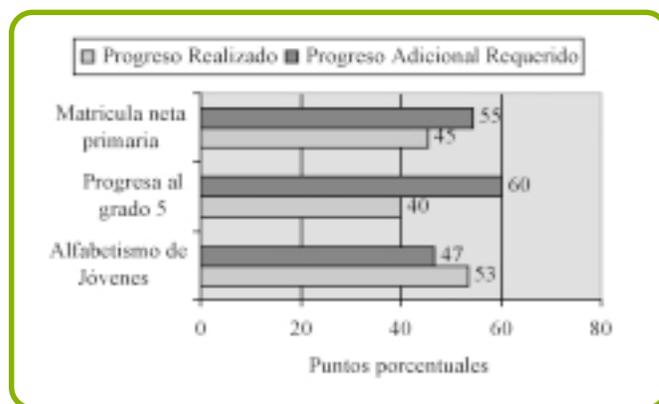
Nota: Se excluye el empleo juvenil por no tener una meta específica

Gráfico 3.4
Educación: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM



Para poner en perspectiva el esfuerzo requerido para alcanzar las metas en los tres indicadores y en la relación niñas/niños en la escuela, el Gráfico 3.5 hace equivalente a 100% la brecha entre el valor del indicador en 1990/91 y el valor meta en 2015 y presenta el avance hecho y requerido como porcentajes que suman el 100%. Específicamente, para la matrícula neta, a la fecha se ha progresado en 33%, habiendo aún que recorrer el restante 67%; para los indicadores de progreso al grado 5 se avanzó 40% y aún falta el restante 60%; y para el alfabetismo de jóvenes, se ha avanzado un 53% y falta por recorrer otro 47% del camino.

Gráfico 3.5
Progreso necesario para cumplir las metas de desarrollo del milenio



D. Desafíos

De todos los ODM, es el de educación uno de los que presentaba mayor rezago en 1990, particularmente en la cobertura de preprimaria y primaria, así como en la eficiencia del sistema educativo, medida por el porcentaje de la cohorte que progresaba al quinto grado. En estos indicadores, las diferencias con el grupo de PIMB eran de alrededor de 20 puntos porcentuales.

Entre 1990 y 2002 se han logrado avances importantes en la cobertura de preprimaria y primaria, disminuyendo sustancialmente la brecha con América Latina; sin embargo, en el nivel medio, aunque hay avances en la cobertura, la brecha con esta región se amplió significativamente. En todo caso, se mantiene al mismo nivel de cobertura en media que Costa Rica en 2002.

En El Salvador, las tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria muestran una evolución positiva durante el período mencionado, pasando de 78% a 88%, con un incremento de 10 puntos porcentuales. No

obstante, la última tasa refleja un importante desafío ya que implica continuar con el ritmo de incremento registrado hasta ahora y progresar en 12 puntos porcentuales para poder cumplir la meta en 2015.

Los problemas de repitencia y deserción escolar se plantean por ahora mucho más graves que el de cobertura. En efecto, del análisis del segundo indicador, es decir, el porcentaje de los estudiantes que se matriculan en primer grado y aprueban el quinto, se desprende que los desafíos en la solución de los problemas de la repitencia y la deserción mencionados, son mayores que los que se presentan en la solución de los problemas de matrícula y cobertura bruta.

Para el caso, en 1991 los que aprobaron el quinto grado representaron el 58% de los que se matricularon en primer grado. Esta proporción subió al 75% en 2002, lo que indica un cambio positivo de 17 puntos porcentuales; sin embargo, para lograr la meta del 100% para el 2015 se necesitaría un progreso adicional de 25 puntos porcentuales en los próximos trece años.

En relación con la tasa de alfabetización de jóvenes entre los 15 y los 24 años, ésta ha experimentado también un cambio positivo, pasando de 85% en 1991 a 93% en 2002, con un total de ocho puntos porcentuales, siendo necesario un progreso adicional de siete puntos porcentuales para lograr la meta en 2015.

Otro desafío que enfrenta El Salvador es aumentar la calidad educativa, factor que aunque no se encuentra dentro de los ODM, es de gran importancia para elevar la tasa de retorno y la asistencia escolar. Desde 1999 se han implementado acciones con este fin; sin embargo, éstas solo comienzan a dar sus frutos por lo que es importante darles continuidad e ir las perfeccionando en el tiempo. Es necesario también impulsar políticas para integrar más la educación al mundo laboral y flexibilizar el sistema educativo.

En términos generales, el comportamiento observado en los indicadores de educación durante los últimos once años (1991-2002) parece indicar que se requerirá de un esfuerzo adicional en el sector educación, tanto en el público como en el privado, para poder lograr la meta de educación primaria universal en 2015. Este esfuerzo debe pasar por el fortalecimiento de la inversión en el sector, así como de los programas tendientes a mejorar la cobertura, en especial en parvularia y media, y aquellos programas que tiendan a minimizar los fenómenos de la repitencia y la deserción escolar en los primeros años de la enseñanza primaria.

Teniendo en cuenta que el acceso universal a la educación de calidad requiere además atender igualdad, equidad, género y diversidad, los desafíos que en el taller de educación plantearon los diferentes actores fueron, entre otros, los siguientes:

- * Incrementar el presupuesto para educación y focalizarlo en parvularia, tercer ciclo y media.
- * Fortalecer, consensuar y dar seguimiento a la implementación de la política de calidad educativa.
- * Mejorar la eficiencia en el sector mediante programas que apoyen la disminución de repetición y deserción.
- * Introducir indicadores de calidad educativa en la evaluación de las metas del milenio.
- * Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la inversión en educación.
- * Establecer una política de género: reformar la legislación educativa desde la perspectiva de género, monitoreo y evaluación de contenidos no sexistas en textos escolares, desarrollo del enfoque de género en la formación de los diferentes actores del sistema educativo, generar estadísticas educativas con enfoque de género.
- * Ampliar cobertura de educación inicial.
- * Revisar y diseñar estándares de calidad educativa que incluyan el enfoque de género y habilidades para la vida, así como una integración mayor al mundo laboral.
- * Acreditar y crear sistema de monitoreo de los centros de formación docente y establecer una política de formación inicial y en servicio de docentes.
- * Implementar programas compensatorios de apoyo a la asistencia escolar.
- * Flexibilizar el sistema educativo mediante la homologación de competencias y la armonización curricular entre educación media técnica y educación superior.





CAPÍTULO IV:

“SALUD Y NUTRICIÓN: REDUCIR LA DESNUTRICIÓN Y MORTALIDAD INFANTIL, MEJORAR LA SALUD MATERNA, Y COMBATIR EL VIH/SIDA”

EN ESTE CAPÍTULO se analizan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vinculados con la salud y la nutrición. El primero: reducir la desnutrición infantil; el cuarto: reducir la mortalidad infantil; el quinto: mejorar la salud materna; y el sexto: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Después de examinar la situación de los indicadores de los ODM en 1990 y en 2002, se discuten los elementos principales que pueden explicar el cambio ocurrido durante ese período. Al final del capítulo se evalúa el camino recorrido y el esfuerzo que es necesario hacer para cumplir con las metas a 2015, así como algunos de los desafíos que se podrían contemplar.

En El Salvador, los menores de 15 años representaban el 35% de la población en 2002 y las mujeres en edad fértil (15-49 años) el 26%. En conjunto los dos grupos representaban casi dos tercios de la población total. Los problemas de salud de este grupo son primordialmente de tipo primario y requieren de intervenciones oportunas con un enfoque preventivo, educativo y curativo básico; necesitan de fácil acceso a los servicios básicos de salud así como de un sistema eficaz de referencia en casos de riesgo.¹ Aunque el perfil epidemiológico de la población está cambiando gradualmente, las principales causas de morbilidad permanecen en las infecciones respiratorias, el parasitismo intestinal y la diarrea.

A. Evolución de los indicadores ODM

En El Salvador, el sector salud comprende el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el sistema de salud para los profesores (Bienestar Magisterial) y para los miembros del ejército nacional (Hospital Militar), el sector privado, y un número de ONG que proveen servicios de salud, principalmente en el área de atención primaria.

Ya desde inicios de los noventa, el rezago de los indicadores de los ODM en El Salvador era significativo en relación con los observados en Costa Rica. La mortalidad infantil (41 por 1,000) y la mortalidad en los niños menores de cinco años (52 por 1,000) eran cerca de tres veces mayores que la del vecino país. En relación con el promedio de los países con un ingreso similar a El Salvador (PIMB), la tasa de mortalidad infantil era menor, pero la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años era mayor. Asimismo, la tasa de desnutrición en niños (peso/edad) era cinco veces la de Costa Rica, pero inferior al promedio de los PIMB (Cuadro 4.1).

Por otro lado, según datos del MSPAS en El Salvador, la cobertura de la vacuna contra el sarampión del 98% para los niños

¹ Ver “La Reforma de Salud: Hacia su Equidad y Eficiencia”, Síntesis Ejecutiva, ANSAL, Mayo 1994.

menores de un año era superior a la de Costa Rica y a la de los PIMB. En cuanto a la proporción de partos atendidos por personal de salud especializado era, según la FESAL, de 51%, muy por debajo de la tasa de Costa Rica.

En cuanto el SIDA y de acuerdo con el MSPAS, en El Salvador se detectó el primer caso en 1984 registrando hasta 1991 un total acumulativo de 316 casos de SIDA y 286 casos VIH positivos. Además, la prevalencia de uso de contraceptivos, de 47%, era baja comparada con el 77% de los PIMB. La tuberculosis detectada bajo DOT era de 45%, y finalmente, el dengue era en ese entonces,

y todavía lo es, una epidemia recurrente que tiene años de gran incidencia y otros de menor incidencia.

Se debe notar que no se cuenta con datos representativos de la mortalidad materna a nivel nacional por las razones que se detallan en el anexo estadístico. Asimismo, no se cuenta con información sobre el número de mujeres embarazadas que padecen de SIDA, ni sobre el número de niños(as) huérfanos por causa del SIDA. Consecuentemente es imperioso hacer investigaciones específicas para determinar el valor de estas importantes variables y posibilitar su monitoreo en el futuro.

Cuadro 4.1
Indicadores de los ODM -Salud y Nutrición, 1990/95, 1998 y 2002

Indicadores	El Salvador				Costa Rica	PIMB a/
	1990-1995	1998	2002	Cambio 2002-95		
Mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos) 1/	41	35	25	-16	16	50
Mortalidad en niños menores de 5 años (por 1,000 nacidos vivos) 1/ 5/ 6/	52	43	31	-21	15	40
Tasa de Desnutrición (peso/edad) % niños menores de 5 años 1/	11	12	10	-1	2	18
Tasa de inmunización contra sarampión (% niños menores de 12 meses) 1/	98	94	93	-5	90	92
Partos atendidos por personal de salud especializado (% total) 1/	51	58	69	18	97	n.d.
Prevalencia de SIDA, mujeres (no. de casos) 2/	35	114	176		n.d.	n.d.
Prevalencia del uso de contraceptivos (% mujeres de 15-49 años) 1/ 6/	47	60	67	20	n.d.	77
Incidencia de la tuberculosis (no. de casos) 3/	2367	1564	1480	-887	n.d.	n.d.
Casos de tuberculosis detectados bajo DOTS (%) 4/	45	n.d.	56	n.d.	n.d.	
Prevalencia del Dengue (No. de casos) 4/	650	n.d.	4780	4130	n.d.	n.d.

1/ Para El Salvador, año 1993

2/ Para El Salvador, año 1991

3/ Para El Salvador, año 1990

4/ Para El Salvador, año 1995

5/ Para Costa Rica, año 1993

6/ Para PIMB, año 1992

a/ Los PIMB son los que tienen un ingreso nacional bruto per cápita en 2000 entre \$755 y \$2,995. Además de El Salvador otros 53 países pertenecían al grupo.

b/ DOT del inglés *directly observed therapy* o tratamiento directo por observación se refiere a una modalidad de tratamiento en que el trabajador de salud administra él mismo directa y periódicamente a los pacientes que permanecen bajo su vigilancia.

Fuente: Para El Salvador, la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL), MSPAS, e Informe de Desarrollo Humano, 2001, PNUD; para Costa Rica y PIMB, Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial).

En resumen, a inicios de los noventa las estadísticas vitales y los indicadores de salud en El Salvador vinculados con los ODM eran, en general, peores que los de Costa Rica, pero mejores que los del grupo de países con ingresos per cápita similares que los de El Salvador, con excepción de la mortalidad infantil y la tasa de inmunización contra el sarampión.

Entre 1990 y 2002, en El Salvador se han registrado progresos en algunos indicadores de salud. La mortalidad infantil (de los menores de un año) y la mortalidad en los niños menores de cinco años muestran caídas importantes: en 16 puntos y 21 puntos porcentuales respectivamente. La proporción de partos atendidos por personal especializado se incrementó en 18 puntos porcentuales, mientras que la prevalencia del uso de contraceptivos en las mujeres aumentó en 20 puntos y el número de casos de tuberculosis disminuyó en 37%.

Sin embargo, otros indicadores muestran estancamiento o retroceso: no se ha hecho gran progreso en la tasa de desnutrición infantil, mientras que la tasa de inmunización contra el sarampión disminuyó en 5 puntos porcentuales² y el número de casos de dengue aumentó en 635%. Los casos detectados de SIDA,

anualmente en mujeres, aumentaron de 35 en 1991 a 176 en 2002, mientras que existe un subregistro estimado de un 40-50%. Según el MSPAS, la distribución por sexo de esta enfermedad es de 1.6 hombres por cada mujer infectada y el grupo de edad de los 15 a los 39 años representa el 67.1% de los casos. Hasta diciembre de 2003 la incidencia de casos de VIH/SIDA entre los adolescentes de 12 a 24 años era de 2,464 casos, de los cuales el sexo masculino es el más afectado con un 57.9%, seguido por el femenino con un 42.1%.

Para poner estos cambios en contexto, el Cuadro 4.2 compara los cambios de los indicadores en El Salvador y en el PIMB que tienen un ingreso per cápita similar al país. Como se puede observar, en el caso de la mortalidad en niños menores de cinco años y del uso de contraceptivos, la situación de El Salvador mejoró mucho más que en el PIMB; en contraste la mejoría en los indicadores de la mortalidad infantil y desnutrición fue inferior en el país. Por otro lado, la tasa de inmunización contra el sarampión disminuyó en ambos casos. Aún así, se debe notar que en 2002 El Salvador se posicionó mejor que el PIMB en todos los indicadores para los cuales se dispone de información.

Cuadro 4.2
Salud: Cambio en los indicadores de los ODM, 2002/1990

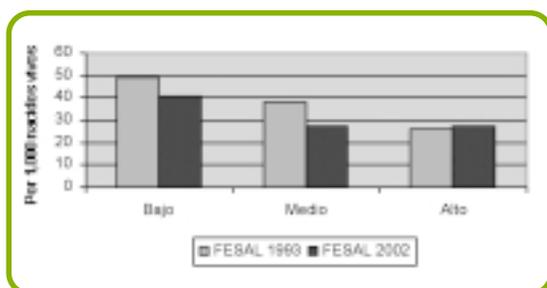
Indicadores	El Salvador		PIMB		
	2002	Cambio 2000/1999	Año	Promedio	Cambio 2002/1990
Mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	25	-16	2002	30	-20
Mortalidad en niños menores de cinco años (por 1,000 nacidos vivos)	31	-21	2002	37	-3
Tasa de desnutrición (peso/edad) % niños menores de cinco años	10	-1	1998	11	-7
Tasa de inmunización contra sarampión (% niños menores de 12 meses)	93	-5	2001	85	-7
Prevalencia uso de contraceptivos (% mujeres de 15-49 años)	67	20	2001	61	-16

Fuente: Cuadro 4.1 y Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial).

² Es necesario tomar en consideración aquellos casos que muestran una situación crítica de desnutrición crónica y global, significativamente superiores al promedio nacional, que son los departamentos de Ahuachapán (36%), Cuscatlán (33.7%) y Sonsonate (22.1%) Es importante revisar los datos de la ayuda proporcionada por el PMA precisamente por el crecimiento de la desnutrición infantil en algunos departamentos, en particular después de los terremotos de 2001.

Un aspecto que puede señalar mayor equidad en el acceso a la salud es que la brecha entre la mortalidad infantil para los diferentes grupos de ingreso se ha reducido durante el período 1993 - 2002. Según la encuesta FESAL, la mortalidad infantil ha disminuido para las familias de ingreso bajo y mediano, pero se ha mantenido para las familias de ingreso alto (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
Mortalidad infantil por grupo socioeconómico



Fuente: FESAL 1993 y 2002

B. Factores que explican las tendencias en los indicadores de los ODM

Varios tipos de factores influyen en las tendencias de los indicadores de salud vinculados con los ODM. Algunos de estos factores, como por ejemplo la disponibilidad de infraestructura básica en agua y saneamiento que impactan la salud y los niveles de pobreza, están fuera del control directo del sector y, por lo tanto, no serán considerados en esta sección. En este apartado se analizarán los factores dentro del sector que impactan directa o indirectamente en los indicadores de ODM, como son: las medidas de reforma que procuran aumentar la eficiencia, eficacia y equidad en el sector; el monto y el destino del gasto público en salud; y ciertas intervenciones específicas del MSPAS.

Reforma de sector salud

La reforma del sector salud no ha progresado con la celeridad deseable en los noventa por falta de un consenso nacional sobre la dirección y contenido de la misma. En la última década se han formulado un gran número de propuestas de reforma por diferentes actores nacionales e internacionales.

Las diferentes propuestas de reforma del sector salud en este período han generado una serie de debates en el seno de la sociedad, mostrando coincidencias en aspectos importantes. De todas las propuestas se debe destacar la del Consejo de Reforma del Sector Salud, creado en 1999 por Decreto Ejecutivo e integrado por siete representantes de sectores claves en el tema de salud.³ Esta propuesta de reforma establece cinco grupos de principios orientadores: i. ciudadanía, universalidad, equidad y accesibilidad; ii. solidaridad y subsidiaridad; iii. calidad, calidez, respeto e integralidad; iv. eficacia, eficiencia y oportunidad; y v. humanismo, ética y democracia. Propone a su vez lineamientos generales de la reforma que deben ser considerados como puntos de referencia, éstos son:

- * consolidar un Sistema Nacional de Salud;
- * consolidar un modelo de atención basado en la promoción, la prevención y la atención primaria de salud;
- * consolidar un modelo de provisión mixta;
- * consolidar un modelo de gestión basado en la rectoría del MSPAS;
- * institucionalizar la participación social como un eje transversal del sistema de salud;
- * promover la descentralización como un eje transversal del sistema de salud;
- * invertir en los recursos humanos para la salud;

³ El Consejo de Reforma del Sector Salud lo integró el Ministro de Salud; la Directora del ISSS; la Directora Ejecutiva de FUSAL, en representación de las ONG proveedoras de servicios de salud; el Presidente del Colegio Médico de El Salvador, en representación de las Gremiales Profesionales; un miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo, representando los usuarios; un miembro de la Universidad Dr. José Matías Delgado, en representación de las instituciones formadoras de recursos humanos en salud; y un miembro de FUSADES, en representación de las gremiales empresariales.

- * fortalecer la intersectorialidad en la respuesta social organizada a los retos en salud; y
- * garantizar servicios esenciales de salud a toda la población.

La propuesta de reforma adelantada por el Consejo de Reforma del Sector Salud ha sido el mejor momento de consenso y concertación de la reforma, pero se quedó estancada. A futuro, para avanzar en el tema de la reforma del sector salud deberán retomarse los consensos básicos alcanzados en torno a esta propuesta de reforma. Un paso importante ha sido la conformación de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud, la cual cuenta con representación de los diferentes sectores, y cuya finalidad es dar seguimiento a la implementación de la propuesta elaborada por el Consejo antes mencionado.

Durante este período, el MSPAS ha procurado avanzar en la modernización de su sistema de gestión, implementado los Sistemas Básicos de Atención Integral en Salud (SIBASI). El SIBASI se concibe como “la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la Atención Primaria de Salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del primero y segundo nivel de atención, la

participación ciudadana consciente y efectiva, y la corresponsabilidad de otros sectores”.

Gasto público

El gasto público en salud (como porcentaje del PIB) en El Salvador aumentó de 1.4% del PIB de 1990 a 3.8% en el 2000; sin embargo, este gasto se mantiene por debajo del de Costa Rica aunque superior al promedio latinoamericano. Al analizar el gasto per cápita en salud que realiza El Salvador, se puede notar que se encuentra muy por debajo del promedio latinoamericano y del de Costa Rica. (Cuadro 4.3).

Otro factor que hay que tomar en cuenta al analizar el gasto público en salud en El Salvador, es que éste se divide principalmente entre dos instituciones: el MSPAS y el ISSS. En 2000, el MSPAS ejecutó un presupuesto equivalente al 1.8% del PIB, para atender las necesidades de salud del 80% de la población, con lo que el presupuesto per cápita ascendió a US\$48. Por otro lado, el ISSS, con una responsabilidad sobre el 15% de la población, ejecutó un presupuesto equivalente al 1.6% del PIB, por lo que el gasto por persona fue mucho más elevado, de US\$223, lo cual refleja serias inequidades en el sistema (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.3
Gasto en salud como % del PIB, 2000

Países	Gasto total	Gasto público	Gasto privado	Gasto total per cápita US\$ corrientes
El Salvador	8.8	3.8	5.0	184
Costa Rica	6.4	4.4	2.0	273
América Latina	7.0	3.3	3.7	262

Nota: Gasto total en salud es la suma de los gastos públicos y privados. Incluye la provisión de servicios preventivos y curativos, planificación familiar y nutrición; pero excluye la provisión de agua o saneamiento. Gasto público incluye gasto corrientes y de capital (gobierno central y local), préstamos y donaciones externas, y gasto de salud en seguro social obligatorio. Gasto privado incluye gastos directos de los hogares (gastos de bolsillo), seguros médicos privados, donaciones de las ONG y pagos directos por las empresas.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo

Cuadro 4.4 Gasto público en salud, 2000

Institución	Gasto en salud (% del PIB)	Población beneficiaria (%)	Gasto per cápita anual
MSPAS	1.8	15	48
ISSS	1.6	80	223
Sanidad Militar	0.1		
Bienestar Magisterial	0.1		

Fuente: Cuentas Nacionales en Salud, Estimaciones del Gasto Nacional en Salud en El Salvador, año 2000. MSPAS.

El bajo presupuesto con que cuenta el MSPAS se traduce en que un porcentaje importante de población no accede a servicios regulares de salud. Los datos en el Cuadro 4.5 muestran que una proporción significativa de personas no consulta cuando se enferma (42%), este porcentaje es mayor para los pobres (46%) que para los no pobres (39%). También muestran que la mayoría de las personas cuando consultan lo hacen en un establecimiento del MSPAS, independientemente de su nivel de pobreza.

Cuadro 4.5 Acción tomada cuando enfermó, 2002 (% de los que se enfermaron)

Nivel de pobreza	Establecimiento consultado				No consultó
	MSPAS	ISSS	Privado	ONG y Otros	
Total	39%	6%	10%	2%	42%
Pobreza	44%	2%	5%	2%	46%
Pobreza relativa	45%	1%	4%	2%	48%
Extrema pobreza	44%	4%	6%	2%	44%
No pobre	35%	9%	14%	3%	39%

Fuente: EHPM 2002.

Las razones económicas impidieron el acceso a los servicios de salud a una cuarta parte de los pobres que no consultaron, y a una tercera parte de los que no consultaron y se encontraban en pobreza extrema. Los problemas en cuanto a la accesibilidad de los servicios y la calidad de éste, inhibieron el acceso de cerca del 30% de la población que enfermó y no consultó (Cuadro 4.6).

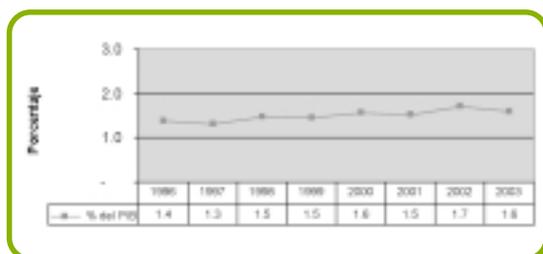
Cuadro 4.6 Motivos para no consultar, 2002 (% de los que se enfermaron)

	No fue necesario	Muy caro	Centro le queda lejos, no tiene medicinas, mala atención	No confía, prefiere tomar medicinas domésticas, otras
Total	44%	16%	29%	12%
Pobreza	42%	25%	23%	10%
Extrema	36%	30%	23%	10%
Relativa	48%	21%	23%	9%
No pobre	45%	7%	33%	14%

Fuente: EHPM 2002

Considerando solamente el gasto del MSPAS, el Gráfico 4.2 muestra que éste promedió el 1.5% del PIB en los últimos años, lo que constituye casi el doble del presupuesto del MSPAS a inicios de los noventa (0.8% del PIB). Para 2002 y 2003 el presupuesto aprobado para el MSPAS era equivalente a 1.7% y 1.6% del PIB, respectivamente.

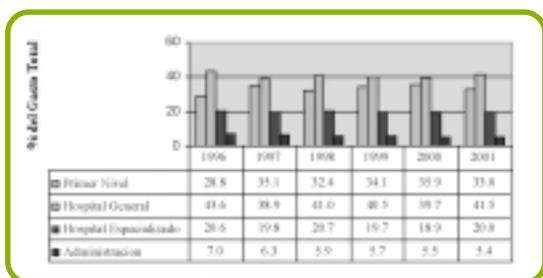
Gráfico 4.2 Presupuesto ejecutado por MSPAS como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

La distribución del gasto entre niveles de atención ha cambiado, de acuerdo con el mayor énfasis puesto en la salud preventiva. Según cifras del MSPAS, mientras la atención primaria aumentó su participación en el gasto total de 29% a 33% entre 1996 y 2001, la atención hospitalaria y la administración han visto su participación reducida de 71% a 67% durante el mismo período (Gráfico 4.3). Como proporción de los gastos totales, tanto los gastos hospitalarios como los gastos administrativos cayeron durante el período.

Gráfico 4.3 Distribución del gasto del MSPAS por niveles y administración



Fuente: MSPAS

Se debe notar que el MSPAS aún gasta dos tercios de su presupuesto en los hospitales, cuyos servicios son brindados en su gran mayoría a la población no pobre. En realidad, datos de las EHPM indican que de la población que acuden a los hospitales, el 46% son no pobres, 30% pobres relativos, y el 24% pobres extremos; en contraste, la población que acude a los dispensarios y puestos de salud, el 41% son pobres extremos, 33% pobres relativos y 26% no pobres. Por otro lado, un estudio reciente preparado para el Banco Mundial analiza la distribución departamental de los gastos del MSPAS y concluye que la asignación de recursos para la atención primaria de salud es la que favorece a los departamentos más pobres del país.⁴

Intervenciones Especificas

Como se mencionó, el MSPAS cuenta con una serie de intervenciones puntuales y de carácter vertical que afectan directamente los indicadores de los ODM. Estas intervenciones, que se describen brevemente a continuación, se pueden agrupar en cuatro áreas vinculadas con los ODM: i) mortalidad infantil; ii) desnutrición infantil; iii) salud materna; y iv) SIDA, tuberculosis y dengue.

- * **Mortalidad infantil:** Durante los noventa, la mortalidad infantil en los menores de cinco años se ha reducido en un 40%. En esta área, el MSPAS ha desarrollado varias estrategias como el paquete “madre-bebé”, la atención nutricional a nivel comunitario, y la atención integral a las enfermedades prevalentes en la infancia. Las componentes del programa son:
 - 1) crecimiento, desarrollo y nutrición;
 - 2) salud sexual y salud reproductiva;
 - 3) atención a la morbilidad prevalente y rehabilitación, control de las infecciones perinatales y neonatales, manejo integrado de la neumonía hospitalaria, insumos y medicamentos esenciales;
 - 4) saneamiento y calidad ambiental; y

⁴ Marques, José Silverio “ El Salvador: Evaluation of Public Spending on Education and Health”, 2002. Informe preparado para el Banco Mundial.

5) promoción de la salud. Se desarrollan otras acciones preventivas, incluyendo inmunizaciones, prevención de infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas, atención materno infantil, en salud reproductiva y planificación familiar, y organización y participación de las comunidades para el fomento y promoción de la salud.

* **Desnutrición infantil:** La desnutrición infantil, durante los noventa, cayó en solamente 9%. Las intervenciones mencionadas en el área materno infantil contienen elementos claves relacionados con la nutrición, como la promoción de la lactancia materna, la detección temprana de desnutrición y el apoyo nutricional a la familia. Además existen otros programas que se enfocan más en el tratamiento de la desnutrición como son los Centros de Desarrollo Integral (CDI) en zonas urbanas y los Centros de Bienestar Infantil (CBI) en las zonas urbano marginales y rurales que son manejados por el Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

* **Salud materna.** La tasa de mortalidad materna en los hospitales del MSPAS ha caído en 60% durante los noventa. Como se mencionó, no se dispone de un estimado confiable de la mortalidad materna a nivel nacional, por lo que urge hacer la investigación requerida para estimar dicha variable. De cualquier forma, en esta área, además de las intervenciones vinculadas con el binomio madre/niño, el MSPAS ha capacitado a un número significativo de parteras empíricas y cuenta con intervenciones que se enfocan en la promoción de la salud, desarrollo y nutrición, salud sexual y reproductiva y atención de la morbilidad y rehabilitación.

* **SIDA, tuberculosis y dengue.** El SIDA y el dengue han estado en aumento en los últimos años. La tuberculosis parece estar en disminución. Para enfrentar el SIDA se cuentan con intervenciones destinadas a la prevención (incluyendo el uso de contraceptivos), tratamiento y vigilancia epidemiológica. En lo referente a la tuber-

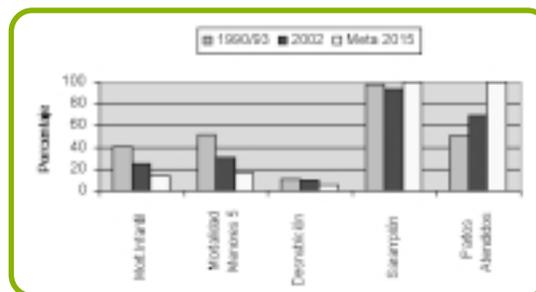
culosis se cuenta con un programa apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Relativo al dengue se cuenta con intervenciones que incluyen la distribución bimensual de un fungicida (abate); rociados de casa y centros de trabajo con plaguicidas de acción espacial; chequeos entomológicos para medir la infestación del *Aedes Aegypti*; y la capacitación necesaria para realizar estas tareas adecuadamente.

C. Esfuerzo requerido para cumplir los ODM

Las metas de los ODM vinculados con la Salud son: de su nivel, en 1990 reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en los niños menores de cinco años para 2015; reducir a la mitad la desnutrición infantil; obtener un 100% de la cobertura de inmunización contra el sarampión; y obtener el 100% de los partos atendidos por personal de salud especializado. El Cuadro 4.7 estima el esfuerzo requerido para alcanzar estas metas y el Gráfico 4.4 muestra el esfuerzo ya realizado y lo requerido para cumplir las metas. Se puede notar que en todas las áreas aún se necesita de esfuerzos sustanciales para cumplir las metas.

Relativo a la mortalidad materna, la meta es reducirla en tres cuartos de su nivel de 1990. Como se indicó, no se cuenta con una estimación representativa de este indicador a nivel nacional, por lo que se enfatiza que urge realizar un estudio específico para medir este importante indicador.

Gráfico 4.4 Salud y Nutrición- Progreso en Cumplimiento de los ODM



Cuadro 4.7

Salud y nutrición: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM

Indicadores	1993	2002	Meta 2015	Progreso Necesario 1990/2015	Progreso Realizado 2002/1990	Progreso Adicional Necesario
Mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	41	25	14	27	16	11
Mortalidad en niños menores de 5 años (por 1,000 nacidos vivos)	52	31	17	35	21	14
Tasa de desnutrición (peso/edad) % niños menores de cinco años	11	10	5	6	1	5
Tasa de inmunización contra sarampión (% niños menores de 12 meses) 1/	98	93	100	2	-5	7
Partos atendidos por personal de salud especializado (% total)	51	69	100	49	18	31

1/ Año 1990

Nota: No se considera la mortalidad materna por falta de datos representativos así como el SIDA, uso de contraceptivos, tuberculosis o el dengue, por no haber una meta numérica determinada.

Relativo al SIDA, tuberculosis y al dengue, la meta para 2015 es detener la expansión y empezar a revertir estas enfermedades. Datos del MSPAS muestran que el SIDA continúa expandiéndose, por lo que es necesario doblar los esfuerzos de prevención, incluyendo el uso de contraceptivos. La detección y tratamiento de la tuberculosis necesita de continuo apoyo. Asimismo, en los últimos años se han presentado brotes recurrentes de dengue que han puesto al sistema de salud en un estado de emergencia cada dos o tres años, por lo que se debe continuar reforzando los programas que procuran controlar dicha enfermedad.

Para poner en perspectiva el esfuerzo requerido para alcanzar las metas, el Gráfico 4.5 hace equivalente a 100% la brecha entre el valor del indicador a principios de los noventa y el valor meta en 2015 y presenta el avance hecho y requerido como porcentajes que suman el 100%. Específicamente, para la mortalidad infantil, a la fecha se ha progresado en 41%, habiendo aún que recorrer el restante 59%; para la mortalidad en niños menores de cinco años, se ha progresado en 40%, habiendo que recorrer todavía el restante 60%; para la tasa

de desnutrición se ha progresado en 17% faltando el restante 83%; para la tasa de inmunización contra el sarampión se ha retrocedido y habrá que mejorar la cobertura en siete puntos porcentuales; y finalmente, para la proporción de partos atendidos por personal de salud especializado, se ha progresado 37%, habiendo aún que recorrer el restante 63%.

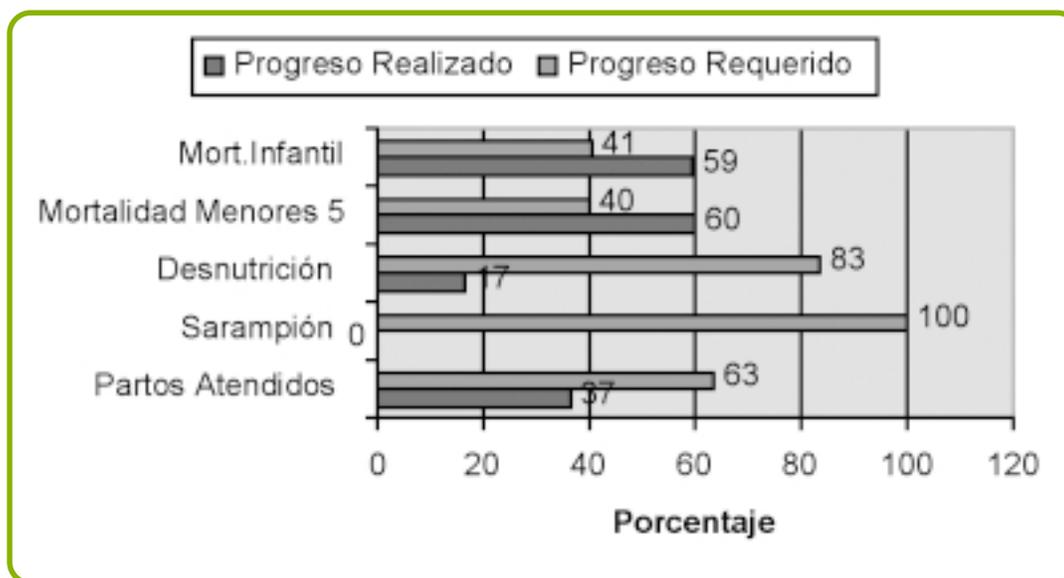
En resumen, para cumplir el primer ODM (reducir la desnutrición infantil), el cuarto ODM (reducir la mortalidad infantil), el quinto ODM (mejorar la salud materna), y el sexto ODM (combatir el VIH/SIDA y otras epidemias como el dengue, el esfuerzo se debe enfocar en intensificar la disminución de la desnutrición, continuar fortaleciendo los programas materno-infantiles y de inmunizaciones, aumentar el acceso de las madres al sistema de salud, y controlar las epidemias del SIDA, tuberculosis y dengue.

D. Desafíos

Como se ha señalado en este capítulo, los problemas de salud de más o menos dos terceras partes de la población (menores de

Gráfico 4.5

Salud - Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM



15 y mujeres en edad fértil) son fundamentalmente de tipo primario y requieren de intervenciones oportunas con un enfoque preventivo, educativo y curativo básico; necesitan fácil acceso a los servicios básicos de salud así como de un monitoreo permanente de vectores.

En general, los indicadores ODM en este sector, en 1990, eran peores que los de Costa Rica y mejores que los del grupo de países con ingresos per cápita similares a los de El Salvador.

Entre 1990 y 2000 ha habido avances importantes en los indicadores de salud, la mortalidad infantil y la de niños menores de cinco años ha disminuido en 16 y 21 puntos porcentuales respectivamente. La proporción de partos atendido por personal especializado se incrementó en 18 puntos porcentuales, la prevalencia en el uso de anticonceptivos en las mujeres aumentó en 20 puntos y el número de casos de tuberculosis disminuyó en 37%. La disminución de la mortalidad infantil ha sido mayor para los grupos de ingreso bajo y medio.

A pesar de estos avances, los otros indicadores muestran estancamiento o retroceso, como son: la tasa de desnutrición infantil, el aumento del dengue y el SIDA; flagelos importantes que impiden lograr el bienestar.

Los logros alcanzados son, en parte, resultado de factores no solo internos, sino también externos al sector, tales como disminución de la pobreza, mayor acceso a la educación y al agua potable y saneamiento.

En relación con los factores internos, posiblemente ha favorecido el aumento (aunque insuficiente) de la inversión en salud, el fortalecimiento de las estrategias de acción de prevención y promoción de la salud, la inversión en atención primaria de salud, un mayor acceso a los servicios de salud a través de la red de promotores y de los establecimientos públicos, privados, de la Seguridad Social y de las ONG, lo que ha provocado cambios importantes en los indicadores.

A continuación se presentan algunas de las políticas y/o líneas de acción que se sugirieron en los talleres realizados en el tema de salud:

- * Conformar e implementar consensos básicos para la reforma del sector salud y convertir éstos acuerdos en Política de Estado.
- * Aumentar la inversión del MSPAS y mejorar los mecanismos de transparencia y focalización del subsidio en los más pobres y en un modelo de atención integral con énfasis en la prevención y la promoción de la salud.
- * Fortalecer la organización comunitaria, la participación y control social en los servicios de salud, operativizando la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) y las políticas de descentralización.
- * Fortalecer la coordinación intrasectorial y el establecimiento de redes de atención para lograr la constitución de un sistema único de salud a nivel nacional. Asimismo estrechar la coordinación intersectorial para hacer más efectiva la implementación de un modelo de atención, con énfasis en la prevención y la promoción de la salud.
- * Ampliar los horarios de atención y mejorar la disponibilidad de medicamentos para garantizar la oportuna y efectiva atención de los usuarios.
- * Ampliar a todos los establecimientos de salud públicos y de la seguridad social los compromisos de dichos establecimientos con los usuarios de los servicios, en relación con el cumplimiento de estándares mínimos de calidad y oportunidad de los servicios (cartas de Derechos de los Usuarios).
- * Integrar más estrechamente el enfoque de género a las políticas y programas del sector salud.
- * Consolidar y utilizar para la toma de decisiones a nivel nacional/ departamental/local un sistema efectivo de información.





CAPÍTULO V:

“GÉNERO: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER”

EN ESTE CAPÍTULO se analiza el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) que busca promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Los indicadores de este objetivo son: la relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; la relación entre las tasa de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años; la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola; y la proporción de puestos ocupados por mujeres en la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, en este capítulo se considera que el objetivo 3 no se reduce a la meta y sus indicadores, sino que la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer engloba todas las esferas del desarrollo

humano, y por esta razón aporta una visión más amplia y global.

A. Evolución de los indicadores ODM

Los indicadores de equidad de género relacionados con educación ya mostraban en 1991 una situación bastante favorable, mejor que la del grupo de PIMB. Tanto la relación niñas/niños en primaria y media, como la tasa de alfabetismo de los jóvenes del sexo femenino/masculino (cohorte de 15 a 24 años de edad), o el índice de paridad de alfabetización entre sexos, presentaban para este año casi equidad completa. Ambos indicadores se encontraban por encima del nivel mostrado por el grupo de PIMB (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Indicadores de los ODM: Equidad de género en la educación - 1991 y 2002

	El Salvador			PIMB		
	1991	2002	Cambio	1990	2002	Cambio
Relación niñas/ niños en primaria y media						
Nacional	99	100	1	82	97	15
Urbano	100	101	1			
Rural	98	98	0			
Tasa de alfabetismo de los jóvenes del sexo femenino/masculino (cohorte de 15 a 24 años de edad)						
Nacional	99	100	1	95	98	3
Urbano	99	100		1		
Rural	99	101		2		

Fuente: Para El Salvador: EHPM (DIGESTYC) y PNUD (web page on the millennium development goals); BM- estimaciones del Banco Mundial con base en la EHPM; NU-División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Para el PIMB- Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Los datos de la EHPM evidencian que para 2002 se alcanzó la equidad completa a nivel nacional en los dos indicadores: sin embargo, la equidad de género en la matrícula primaria y secundaria no se logró en el área rural, la cual continúa mostrando un leve sesgo en contra de las niñas.

El indicador de género vinculado con el mercado laboral, la relación mujeres/total de trabajadores con empleos remunerados en actividades no agrícolas, era de 45% en 1991, porcentaje que para 2002 aumentó en 3.4 puntos porcentuales, alcanzando 48.4%. Otro indicador relevante, aunque no está incluido en el ODM, es el salario promedio que reciben las mujeres en relación con el de los hombres (Cuadro 5.2). En promedio, en 1992 las mujeres que trabajaban recibían un salario que equivalía al 69% del salario de los hombres. Esta proporción aumentó levemente para 2002, alcanzando el 74%, pero todavía es alta la disparidad de salarios entre ambos sexos.

Finalmente, el indicador de género que se relaciona con la participación política de las mujeres se ha deteriorado. En 1990 siete mujeres eran diputadas, equivalente a 12% del número total; este número aumentó a nueve en 2002, pero el porcentaje en el total disminuyó a 11%, dado que el número total de diputados aumentó de 60 a 84 en el año 1992. Por otro lado, en 2000 había 14 mujeres diputadas o 17% del total. Costa Rica tiene actualmente 20 mujeres diputadas o 35% del total de 57 diputados.

B. Factores que explican la evolución de los ODM

En el capítulo de educación se analizan los factores que han contribuido a la evolución de los indicadores de educación para ambos sexos, por lo que no se repetirán en este apartado.

En cuanto a los factores que pueden estar incidiendo en los indicadores de género referentes al mercado laboral y a la participación política, se consideran los siguientes:

- * Se ha dado un aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la cual pasó de 34% al 39% entre 1992 y 2002. Parte del incremento se da por la mayor proporción de hogares con jefatura femenina, que pasó de 26% a 34% en el período. Otro factor que explica la expansión de las mujeres trabajando como asalariadas es el incremento de la industria de la maquila, que en 1991 generaba prácticamente pocos empleos, mientras que en 2002 se estima que genera cerca de 90,000.
- * En lo que se refiere a la brecha de ingresos, éstas se encuentran influenciadas por varios factores, entre ellos uno de relevancia es la mayor participación en el mercado laboral como trabajador por cuenta propia por

Cuadro 5.2
Indicadores de los ODM: Equidad de género en el mercado laboral y en la participación política 1991 y 2002

	1991	2002	Cambio
Relación mujeres/ total de trabajadores con empleos remunerados en actividades no agrícolas	45	48.4	3.4
Porcentaje de Diputadas en Asamblea Legislativa a/	12	11	-1

a/ Número de curules ocupadas por mujeres en la Asamblea Legislativa en enero del año indicado.

Fuente: Para El Salvador: EHPM (DIGESTYC) y PNUD (web page on the millennium development goals); NU-División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

parte de las mujeres. En el 2002, 39% de las mujeres que trabajaron lo hicieron por cuenta propia, y obtuvieron un salario que significó cerca del 60% del de un hombre en esa categoría ocupacional. Otros factores que inciden son la existencia de barreras y patrones culturales discriminatorios y la ausencia de políticas que favorezcan la inserción de las mujeres en puestos tradicionalmente masculinos y de toma de decisiones.

- * Respecto al indicador sobre la participación política de las mujeres, las cifras muestran un retroceso, lo que tiene relación con los elementos subjetivos a los que está sujeto el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, más que con obstáculos formales (legislaciones, procedimientos e instituciones cerradas al acceso de las mujeres). El Salvador ha reformado su legislación para garantizar la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y para adecuarse a los compromisos internacionales. No obstante, también son necesarias políticas y acciones positivas para cambiar esta tendencia y vencer los obstáculos y dificultades que afrontan las mujeres para participar en los organismos de poder.

C. Esfuerzo requerido para cumplir los ODM

La meta para los indicadores de género vinculados con la educación (“relación de la matrícula de niños y niñas en primaria y secundaria” y el “índice de paridad de alfabetización entre sexos”) es alcanzar en 2015 el 100% en cada uno. Para los indicadores de género vinculados con el mercado laboral y con la participación política no existen metas específicas, por lo que se espera que, por lo menos, no se deterioren en el futuro.

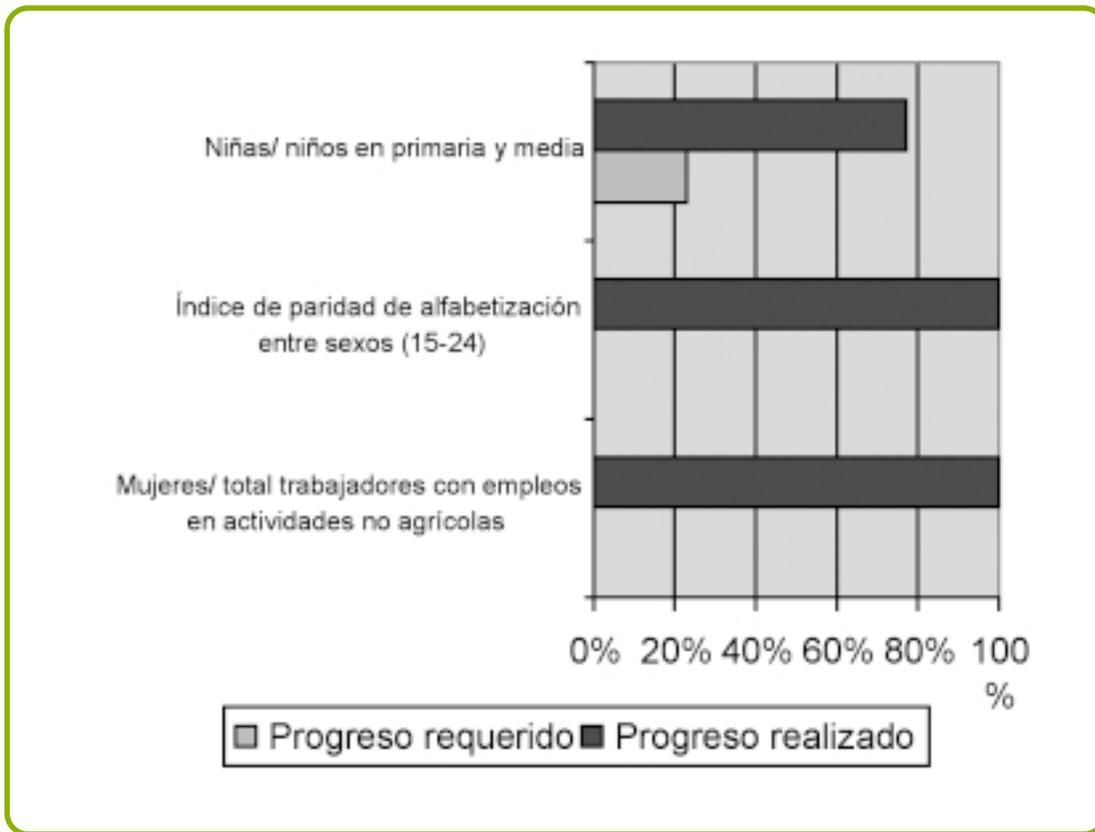
El Cuadro 5.3 estima el esfuerzo requerido para los dos indicadores de género que cuentan con metas específicas y el Gráfico 5.1 muestra el esfuerzo ya realizado y el requerido para cumplir las metas. Se puede notar que en los indicadores de equidad de género relacionados directamente con el sector educación se ha cumplido con las metas. En cuanto a la equidad en el acceso a trabajos no agrícolas, se ha avanzado en 3.4 puntos porcentuales, por lo que únicamente se necesita avanzar 1.6 puntos porcentuales para alcanzar la meta. Sin embargo, el reto pendiente en este ODM es aumentar la equidad de género en el mercado laboral, específicamente en la remuneración que se obtiene. Otro reto importante es la participación de la mujer en la política, indicador que ha sufrido un descenso.

Cuadro 5.3

Género: Esfuerzo realizado y necesario para cumplir los ODM

	1991	2002	Meta 2015	Progreso necesario 1990/2015	Progreso realizado 2002/1991	Progreso adicional necesario
Relación niñas/ niños en primaria y media	99	100	100	1	1	0
Índice de paridad de alfabetización entre sexos (15-24)	99	100	100	1	1	0
Relación mujeres/ total trabajadores con empleos remunerados en actividades no agrícolas	45	48.4	50	5	3.4	1.6

Cuadro 5.1 Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM



D. Desafíos

En relación con la equidad de género, El Salvador ha hecho un importante esfuerzo no solo por ratificar los compromisos internacionales sino también por desarrollar legislación interna relacionada con esos compromisos adquiridos. El desafío en este sentido es fortalecer este marco legal nacional que favorezca el cumplimiento de los ODM, ya que todavía se registran vacíos importantes o falta de condiciones para poder cumplir adecuadamente con esos compromisos.

Adicionalmente, es necesario fortalecer las políticas públicas que promueven la equidad de género, diferenciando dentro de éstas entre las políticas específicas para el avance de las mujeres y la equidad de género (acciones positivas o afirmativas)

como todas las políticas públicas que se formulan e implementan en el país y que deben incorporar de forma transversal el enfoque de género. Para ello, es necesario fortalecer al Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) con capacidad y recursos para ser verdaderamente el ente rector de las políticas públicas para el avance de la mujer y la equidad de género; una institución con herramientas y mecanismos adecuados para incorporar de manera transversal el enfoque de género en todas las políticas y a todos los niveles del aparato estatal y garantizar el cumplimiento de los compromisos y acuerdos internacionales.

Como se mencionó anteriormente, las metas sobre equidad de género en el acceso a la educación se han alcanzado. La tarea pendiente es realizar mayores esfuerzos en cambiar las estructuras y el modelo

educativo, a través de una educación de calidad y no sexista, para que no se reproduzcan las condiciones en que se han encasillado hasta el momento a las niñas y a las mujeres.

Otro gran desafío que tiene el país es contemplar el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres ubicadas en el sector no formal de la economía. Para avanzar hacia las metas del milenio se deben fortalecer las medidas que favorecen el trabajo por cuenta propia de las mujeres, las microempresas, el acceso a crédito y capital en condiciones de igualdad, facilitando la transición del sector no formal al sector formal.

Asimismo, procurar el acceso a servicios de apoyo a sus familias, así como capacitación laboral que contribuya a la inserción laboral de las mujeres en los segmentos productivos más favorecidos, y en puestos tradicionalmente masculinos y de toma de decisiones.

En cuanto a la participación política de la mujer, los partidos políticos, sindicatos, ministerios, instituciones estatales, grandes

empresas, organizaciones y asociaciones, gremiales, etc., tendrían que llevar a cabo un diagnóstico institucional de género, que permita vislumbrar dónde están los principales nudos que impiden la participación equitativa y poder definir las acciones concretas para desatarlos.

Para equilibrar esta tendencia de subrepresentación femenina en las diferentes esferas públicas, el país tiene como desafío impulsar leyes de acción positiva a favor de las mujeres que tuvieran por objeto compensar el desequilibrio que las desfavorece.

En cuanto a los obstáculos no formales o subjetivos, se requiere de su eliminación progresiva, ya que inhiben el ejercicio de la ciudadanía activa de las mujeres. Erradicar esos obstáculos pasa por la realización de programas de construcción de capacidades y de liderazgos para mujeres en ese ámbito (tanto nacional como local) y por programas de sensibilización y capacitación a las mujeres, pero en especial a los hombres, que participan en estos espacios políticos y económicos para superar sus resistencias a una mayor participación femenina.





CAPITULO VI:

“INFRAESTRUCTURA BÁSICA: MEJORAR EL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, ELECTRICIDAD Y CAMINOS RURALES”

En este capítulo se analizan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vinculados con la infraestructura básica: aumentar los abonados a líneas telefónicas fijas y móviles, incrementar las computadoras personales en uso, y elevar el número de los usuarios de Internet. Adicionalmente, se analiza la cobertura de la electrificación rural y la ampliación de la red de caminos rurales, por su impacto positivo para ampliar el acceso a los mercados, a los servicios básicos y a la información. Todas ellas, son condiciones que tienen un importante impacto en la generación de ingresos y la reducción de la pobreza. Para cada uno de los sectores, primero se examina la situación los indicadores de los ODM en 1990 y en 2002, para luego discutir los elementos principales que pueden explicar el cambio. Al final del capítulo se evalúan el camino recorrido y el esfuerzo que es necesario hacer para cumplir con las metas asumidas en este informe a 2015, ya que para este ODM no existen metas preestablecidas.

A. Tecnologías de la información y comunicación

Este ODM que busca construir una alianza global para el desarrollo tiene cuatro

indicadores relacionados: i) el número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes; ii) el número de suscriptores a celulares por cada 100 habitantes; iii) el número de computadoras personales por cada 100 habitantes; y iv) el número de usuarios de internet por cada 100 habitantes. En 1990, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) tenía a su cargo la administración y explotación del espectro radioeléctrico salvadoreño y la prestación del servicio público de telefonía local, nacional e internacional; telex y telégrafo.

En esta época el sector se caracterizaba por: i) una baja cobertura; ii) pobre calidad del servicio; y iii) una baja capacidad de ejecución.

El Salvador contaba en 1991 con una densidad de 2.5 teléfonos por 100 habitantes (para un total de 125,000 líneas en operación) y una demanda insatisfecha de 1.4 teléfonos por 100 habitantes (72,000 líneas principales en espera ¹). El país no contaba con telefonía celular ni internet (Cuadro 6.1).

¹ Banco Mundial. *Indicadores de Desarrollo Mundial 1990*.

Cuadro 6.1

Tecnologías de la información y de las comunicaciones (por cada 100 habitantes)

	El Salvador				Costa Rica		PIMB a/	
	1991	1995	2002	Cambio 2002/91	1992	2001	1990	2000
Total suscriptores de telefonía	2.5	5.2	23.9	21.4	10.6	37.8	4	25.6
Líneas telefónicas principales	2.5	5.1	10.2	7.7	10.6	25.1	4	14.6
Suscriptores de telefonía celular	0	0.1	13.6	13.6	0	12.8	0.02	11
Computadoras personales por 100 hab.	n.d.	n.d.	2.2	n.d.	n.d.	17	0.2	2.8
Usuarios de Internet por 100 hab.	n.d.	0.3	1.3	1	n.d.	9.9	0	2.9

a/ Los PIMB son los que tienen un ingreso nacional bruto per cápita en 2000 entre \$755 y \$2,995. Además de El Salvador otros 53 países pertenecían al grupo.

Fuente: EHPM de El Salvador y Costa Rica; Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (WB); y Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones de El Salvador (SIGET).

La creación del nuevo marco legal² en 1996-97 fomentó la participación del sector privado, la competencia y el desarrollo de la industria de telecomunicaciones en el sector de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC), lo que permitió: i) el aumento significativo del número de participantes en todos los segmentos de las TIC que introduce más competencia; ii) el aumento explosivo de la densidad de teléfonos fijos, celulares y de uso público desde 1998, incluyendo el área rural; iii) la incorporación de tecnología de punta en telefonía, internet y transmisión de datos; y iv) la mejora en la calidad de los servicios.

Lo anterior produjo mejoras en los indicadores de TIC, entre 1991 y 2002. El indicador que mayor progreso registró fue el de los suscriptores de celulares que aumentaron de 0.1 por cada 100 habitantes,

a 13.6. Las líneas telefónicas principales aumentaron en 7.7 por cada 100 habitantes. La densidad total de teléfonos aumentó en casi 10 veces, pasando de 2.5 por 100 habitantes en 1991 a 23.8 en 2002. Esto ha reducido sustancialmente el tiempo de espera de una línea telefónica de 3.95 años en 1997 a un par de días en 2002, lo que es bajo comparado con los cuatro meses de Costa Rica³ y los 1.91 años de los PIMB que reportan los Indicadores de Desarrollo Mundial del 2000.

A pesar de la expansión del servicio telefónico a nivel nacional, todavía el departamento de San Salvador concentraba en 2002 el 49.1% de las líneas fijas y el 45.0% de los teléfonos públicos de Telecom (Ver Cuadro 6.2)⁴.

² Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones -SIGET- (septiembre 1996), Ley de Privatización de ANTEL (Julio 1997), y Ley de Telecomunicaciones (noviembre 1997).

³ Según la Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC), el tiempo promedio de espera de una línea fija en Costa Rica en el 2001 era de tres meses comparado con 0.1 meses en Chile; un mes en Argentina y 0.5 meses en Brasil. Mientras que el tiempo promedio de espera de una línea móvil en Costa Rica en el 2001 era de seis meses, comparado con 0 meses en Chile, Argentina y Brasil.

⁴ La SIGET no dispone de información sobre el número de teléfonos fijos, celulares y de uso público por área rural y urbana; ni el número de teléfonos celulares y de uso público de las demás compañías telefónicas por departamento.

Cuadro 6.2

Distribución geográfica de líneas telefónicas, 2002 (En porcentajes)

Región	Fijas	De uso público a/
Occidental	14.4	15.2
Central	71.2	67.0
San Salvador	49.1	45.0
La Libertad	12.6	7.8
Oriental	14.3	17.7
Total	100.0	100.0
Memo:		
# Líneas	667,699	15,284

a/ Telecom
Fuente: SIGET

En 2002 había 2.2 computadoras personales por cada 100 habitantes. Según la EHPM, el 98% de ellas pertenecían a hogares del área urbana (82% residentes en el Área Metropolitana de San Salvador y 10% en el resto del área urbana del país); y tan solo 2% a hogares del área rural. Esta cifra era ligeramente superior a las 1.23 computadoras por cada 100 habitantes de África en 2001, pero substancialmente inferior a las 11.9 de Chile, 17.0 de Costa Rica y 9.2 del mundo según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Como una alternativa de acceso compartido a las TIC, sobre todo para la población en los municipios y las áreas rurales ⁵, se han abierto 41 Infocentros ⁶ en las 14 cabeceras departamentales y en otros 16 municipios densamente poblados de El Salvador desde septiembre de 2001 (Ver Cuadro 6.3). Éstos operan bajo un modelo de franquicia y

forman parte de una Asociación de Infocentros que es una entidad civil sin fines de lucro; cuya membresía está abierta a todos los individuos, instituciones y empresas de El Salvador; cuenta con inversión pública para construir y equipar 100 Infocentros en todo el país en un plazo de tres años, la cual tendrán que pagar al gobierno en un plazo de 10 años. Otra forma de acceso que ha proliferado en los últimos años son los miles de “Café Internet” y los establecimientos que dan acceso a computadoras e Internet a precio de US\$1 la hora.

El Ministerio de Educación ha desarrollado el Programa de Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) para facilitar el acceso a los estudiantes de educación básica y media a las computadoras y el internet. En 2002, se habían dotado CRA a 300 Centros Escolares ⁷ y 161 institutos nacionales ⁸.

⁵ Un acceso individual según la Asociación de Infocentros podría implicar una inversión de US\$1,500 dólares (11 salarios mínimos), más un costo mensual de US\$30 a US\$60 dólares (entre 20 y 45% del salario mínimo).

⁶ Los Infocentros son locales equipados con una red de computadoras, escaner, impresoras, un aula de capacitación con proyector, pantalla y pizarra. Proporcionan servicios de teléfono, fax, correo electrónico, acceso a Internet y fotocopiado, capacitación, espacio para reuniones, videoconferencia y la producción de contenidos y herramientas de información.

⁷ Los CRA de los Centros Escolares poseen un equipo de cómputo configurado en red (1 servidor, 20 computadoras personales en promedio con sus respectivos UPS-regulador de voltaje, 1 laptop o notebook, 1 impresora laser, 1 impresora matricial, 1 impresora de inyección de tinta y 1 cámara fotográfica digital); y equipo audio-visual con sus accesorios (1 cámara de video portátil, 1 retroproyector de acetatos, 1 proyector de cañón y 1 televisor).

⁸ Los CRA de los institutos nacionales poseen un equipo de cómputo configurado en red (1 servidor, 15 computadoras personales en promedio con sus respectivos UPS-regulador de voltaje, 1 laptop o notebook, 1 impresora laser, 1 impresora matricial, 1 impresora de inyección de tinta, 1 cámara fotográfica digital, 1 escaner, 1 unidad externa de lectura/escritura de CD, 1 modem externo y 1 cámara web); y equipo audio-visual con sus accesorios (1 cámara de video portátil, 1 retroproyector de acetatos, 1 proyector de cañón, 1 televisor, 1 video-cámara, 1 grabadora tipo periodista, 1 radiograbadora, 1 pantalla para proyección y 1 rotafolio para pizarra acrílica).

Cuadro 6.3

Distribución de infocentros y centros de recurso para el aprendizaje, 2002 (Porcentajes)

Región	Infocentros	CRA	
		Centros Escolares	Institutos Nacionales
Occidental	14.6	21.7	12.4
Central	65.9	48.0	54.7
San Salvador	36.6	16.3	16.1
Oriental	19.5	30.3	32.9
Total	100.0	100.0	100.0
Memo:			
# Servicios	41	300	161

Fuente: Asociación de Infocentros y Ministerio de Educación El Salvador

El uso de Internet ha aumentado significativamente en los últimos ocho años. En 2000 se habían diseñado más de 600,000 páginas en los sitios web bajo el dominio SV; en 2001 existían más de 2,980 nombres registrados bajo el mismo dominio. El número de abonados registrados en 2002 fue de 94,866, de los cuales el 85.6% tenía un acceso conmutado y el 14.4% un acceso dedicado. El número de conexiones al año era de 3.4 millones en 2002.

Según la UIT, El Salvador poseía 464.6 usuarios de Internet por cada 10,000 habitantes en 2001, comparado con 933.6 de Costa Rica; 2,014.2 de Chile; 972.2 del mundo y 99.6 de África.

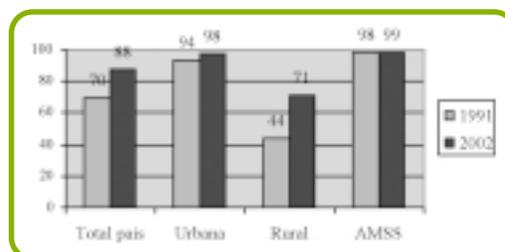
B. Electrificación rural

Según los resultados de la EHPM, la proporción de hogares a nivel nacional con disponibilidad de electricidad aumentó en 17.9 puntos porcentuales entre 1991 y 2002 (de 70% a 88%). Esto se explica, principalmente, por el aumento de la cobertura en el área rural de 27 puntos porcentuales (de 44% de los hogares en 1991 a 71% en 2002). El incremento de la cobertura en el área urbana y AMSS fue

menor, 4 y 1 punto porcentual, respectivamente (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1

Hogares con acceso a energía eléctrica 1991 y 2002 (%)

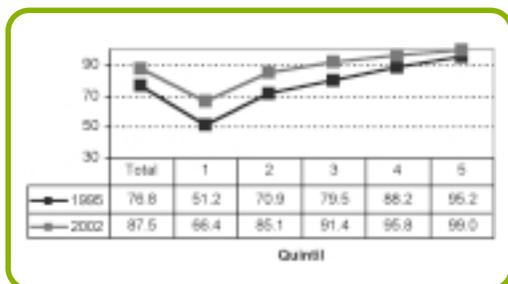


Fuente: EHPM 1991 y 2002

La evolución anterior incluye tanto a aquellos hogares con acceso propio a electricidad, como los hogares que se conectan a través del vecino. Si únicamente se toma en cuenta a los primeros, la tenencia pasó de 70% a 82% en el periodo, y en el área rural de 44% a 71% de los hogares.

Los hogares de más bajos ingresos experimentaron un incremento en el acceso a electricidad 3.9 veces mayor que el de los hogares de más altos ingresos entre 1995 y 2002: 15.2 puntos porcentuales comparado con 3.9 (Gráfico 6.2).

Gráfico 6.2 % Disponibilidad de electricidad por quintil, 1995 y 2002



Fuente: EHPM 1995 y 2002

Las instituciones involucradas en la expansión de la electrificación rural son: la Dirección de Energía Eléctrica (DEE) del Ministerio de Economía, la SIGET, el FISDL, el Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía (FINET), la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE) y los gobiernos locales.

La DEE está encargada de formular las políticas y planes de expansión de la electrificación rural; y las políticas de subsidios a la inversión y al consumo de electricidad. La SIGET está facultada para fijar los cargos por uso de las redes de transmisión y distribución y aprobar las tarifas por la venta de energía a usuarios finales.

SETEFE administra los remanentes de la donación de USAID al proyecto de electrificación con NRECA durante el conflicto, la reconstrucción y el Mitch. Los gobiernos locales también construyen líneas de distribución con fondos propios, garantizando su operación y el mantenimiento con la firma de convenios con las compañías distribuidoras que son gestionados por la Corporación de Municipalidades de la República (COMURES). Bajo el proyecto CEL-NRECA se construyeron 1,020 Kms de líneas eléctricas rurales entre 1990 y 1997 (Ver Cuadro 6.4) y se conectaron alrededor de 27,000 usuarios. La capacidad actual de

construcción de SETEFE es de aproximadamente 200 kms/año.

Cuadro 6.4 Líneas de distribución construidas para el área Rural, 1990-1999

Fuente Financiamiento	Kms/Año	Total Kms
SETEFE-USAID	146	1,020
FISDL-BID	156	780
Total	30	1,800

Fuente: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Diagnóstico. Infraestructuras Eléctricas.

El FISDL ofrece recursos necesarios para realizar proyectos de electrificación rural a los gobiernos locales, mediante el mecanismo de concurso de fondos. Entre 1994 y 1999 se han construido más de 780 Kms de líneas eléctricas con fondos del BID, siendo su capacidad actual de construcción de 200 a 300 Kms/año a un costo de US\$3 a 5 millones.

El FINET está encargado de subsidiar la construcción y mejoramiento de la infraestructura para el suministro de energía eléctrica a la población de las áreas rurales y de bajos ingresos; y el consumo de energía eléctrica residencial, de proyectos de extracción, bombeo y rebombeo de agua y los establecimientos de educación y salud administrados por comunidades.

El costo anual del subsidio otorgado por FINET al consumo de energía eléctrica de usuarios residenciales ha disminuido de US\$ 58.9 millones en 2000 a US\$ 28.3 millones (Ver Cuadro 6.5). Esto se debe a que se eliminó el subsidio del 13% de IVA otorgado a los usuarios con consumos mayores o iguales de 200 Kwh./mes y menores de 300 Kwh./mes; y se eliminó el subsidio a los usuarios con consumos mayores de 100 Kwh./mes y menores de 200 Kwh./mes. Actualmente, se otorga subsidio únicamente a los usuarios residenciales que consumen de 1-99 Kwh./mes. El costo anual del subsidio al consumo

de energía eléctrica para bombeo de agua y establecimientos administrados por comunidades es de US\$ 1.0 millón. El costo anual del subsidio otorgado para construir infraestructura para el suministro de energía eléctrica a la población de las áreas rurales y de bajos ingresos durante 2001-2002 ha sido, en promedio de US\$ 2.2 millones. Esto significa que los subsidios que se otorgaron en 2001 y 2002 a los usuarios que poseen el servicio eléctrico son en promedio 12.8 veces mayores que los subsidios otorgados a los que no lo poseen.

Cuadro 6.5 Subsidios a la electricidad, 2000-2003

Tipo de subsidio	2000	2001	2002	2003
Consumo residencial				
Millones US\$	58.9	26.2	28.3	n.d.
US\$/Kwh	n.d.	0.087	0.086	0.084
Bombeo de agua				
Millones US\$	0.6	1.0	1.0	n.d.
US\$/Kwh	n.d.	0.057	0.050	0.055
Líneas de distribución				
Millones US\$	n.d.	2.5	1.9	5.2
Líneas construidas (Kms)	n.d.	210.8	136.1	400.3
US\$/Km	n.d.	11,734	14,253	12,935
Familias conectadas (#)	n.d.	3,589	2,629	12,846
Subsidio a / inversión	n.d.	85%	84%	73%
Aporte distribuidora / inversión	n.d.	15%	16%	27%
Subsidio total (Millones US\$)	59.5	29.7	31.2	n.d.

a/ Incluye fondos de FINET, Gobierno de Francia y municipalidades
Fuente: FINET

Las distribuidoras construyen líneas rurales, aportando la parte no cubierta del subsidio otorgado por FINET y las municipalidades (15% en 2001 y 27% en 2003). Su capacidad de construcción es baja, porque no tienen la obligación contractual de expandir las líneas de distribución rurales que se caracterizan por tener pocos usuarios conectados por kilómetro (88 a nivel nacional) y bajo consumo de energía (de 50 a 100 Kwh./mes).

Una queja de los consumidores de electricidad ha sido el incremento de precios. En efecto, en términos reales, los precios promedio anual del MRS aumentaron significativamente en 2000 y en los primeros nueve meses de 2003 (Ver cuadro 6.6). En forma acumulada han crecido 14.4% entre 1998 y 2003. Las tarifas residenciales con consumos entre 100 y 500 Kwh./mes han experimentado un incremento mayor porque, además, se ha eliminado progresivamente el subsidio al consumo de energía y el subsidio al IVA desde 1999.

Cuadro 6.6 Precios de la electricidad en el MRS, 1998-2003 (En US\$/MWh)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{1/}
MRS nominal ³	58.2	64.0	80.4	66.7	66.2	72.6
MRS real anual ²	58.2	63.6	78.7	63.6	61.8	66.6
Índice de precio real (1998=100)	100.0	109.3	135.2	109.3	106.2	114.4

¹ Enero-septiembre de 2003

² Deflactado con el Índice de Precios al Consumidor excluyendo energía eléctrica

³ Es el promedio de las tarifas a todos los consumidores excluyendo el subsidio al consumo.

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transacciones (UT)

C. Caminos rurales

La red vial interurbana ⁹ de El Salvador en 2000, estaba conformada por 10,120 Kms de carreteras (Ver Cuadro 6.7). El 53.6% de las carreteras del país (5,420 kms), conforman la red vial prioritaria, cuya construcción y conservación esta a cargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP). El restante 46.4% de la red (4,700 kms), corresponden a vías no pavimentadas de carácter municipal o caminos vecinales.

Cuadro 6.7
Indicadores viales, 2000

	Kilómetros	%
Red vial total	10,120	100.0
1. Red vial prioritaria	5,420	53.6
a) Pavimentada	2,250	22.2
- Especial	226	2.2
- Primaria	565	5.6
- Secundaria	1,004	9.9
- Terciaria	118	1.2
- Terciaria modificada	337	3.3
b) No pavimentada	3,170	31.3
- Terciaria	1,265	12.5
- Rural "A"	920	9.1
- Rural "B"	985	9.7
2. Resto red vial no pavimentada	4,700	46.4

Fuente: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Diagnóstico-Transporte.

2,250 kms de la red vial prioritaria corresponden a carreteras pavimentadas que constituyen la red vial básica, debido a que permiten la conexión entre los principales centros urbanos del país y con los demás países de la región. Por el territorio salvadoreño discurren dos de las tres carreteras longitudinales centroamericanas: la panamericana (CA-1) y corredor natural (litoral Pacífico). Los restante 3,170 de la red vial prioritaria está compuesto por vías no pavimentadas, que cuentan con revestimiento total o parcial de balasto.

Esto significa que el 77.8% de la red vial interurbana de El Salvador en 2000, no estaba pavimentada, muy similar al nivel registrado por Costa Rica, pero 1.7 veces superior al nivel de los PIMB (Cuadro 6.8)

Cuadro 6.8
Indicadores viales, 2000

	El Salvador	Costa Rica	PIMB
Red vial			
Longitud (Kms)	10,120	35,892	5,120,827
% no pavimentada	77.8	78.0	45.4

Fuente: Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial.

Las instituciones involucradas en el mantenimiento y construcción de caminos rurales son el MOP, FISDL y las municipalidades.

El 20 de noviembre de 2000 se creó, mediante Decreto Legislativo No. 208, el Fondo de Conservación Vial de El Salvador (FOVIAL) para conservar la red vial prioritaria a cargo del MOP. A partir de 2002 el FOVIAL y el MOP realizan mantenimiento rutinario en las vías no pavimentadas.

Adicionalmente, a finales de 2002 el MOP había finalizado la construcción y rehabilitación de 568.1 kms. de caminos rurales, de los cuales el 50.7% se ubicaban en la región central y 40.8% en la región oriental, siendo esta última una de las más aisladas y pobres del país. En 2002 se estaban ejecutando 117.9 kms. de caminos rurales con prioridad en la Zona Central, mientras que en 2003 se iniciaron 87 kms. con prioridad en esa misma zona. (Cuadro 6.9).

⁹ Excluye 650 kilómetros de la red urbana primaria municipal. A partir del 29 de abril de 2003, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) asumió la responsabilidad de brindar mantenimiento a la red urbana municipal con recursos del Fondo de Conservación Vial de El Salvador (FOVIAL).

Cuadro 6.9

Distribución geográfica de la construcción y rehabilitación de caminos rurales (En porcentajes)

Región	Finalizados 2002	En ejecución 2002	A iniciar 2003	Total
Occidental	8.5	14.9	32.7	12.2
Central	50.7	85.1	67.3	57.8
San Salvador	6.8	13.9	0.0	7.2
Oriental	40.8	0.0	0.0	30.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Memo				
Longitud total (kms)	568.1	117.9	87.0	773.0
Inversión (Millones US\$)	76.3	11.7	19.0	107.0

Fuente: Ministerio de Obras Públicas

Desde 1999, el FISDL ha ejecutado en forma continua proyectos de mejoramiento de caminos por un valor de US\$65.3 millones. Actualmente, ejecuta el Programa de Asistencia Técnica para el Mantenimiento Preventivo de Caminos Municipales con el objeto de fortalecer y desarrollar capacidad técnica, organizativa, financiera y social en las municipalidades para dar mantenimiento preventivo y reparar sus caminos.

Según investigaciones realizadas por FUSADES-Programa Basis ¹⁰, el mejoramiento de los caminos rurales reduce el aislamiento geográfico que enfrentan las familias rurales y mejora significativamente su nivel de ingreso.

Las principales conclusiones son: i) la localización del hogar determina el acceso a las oportunidades productivas que surgen en mercados dinámicos: entre más cerca se encuentra un hogar de los centros urbanos, mayor es su participación de mercado (elasticidad de 0.11 a 0.19 y estadísticamente significativa al 5%); ii) una mayor participación de mercado aumenta

fuertemente los ingresos de los hogares rurales (elasticidad de 0.87 a 1.44 y estadísticamente significativa); y iii) la localización del hogar también afecta la calidad de la participación de mercado, en la medida que posibilita conseguir un empleo no agrícola (los hogares de productores o asalariados no agrícolas poseen un índice de participación 50% mayor que el promedio).

La ejecución de proyectos de construcción y rehabilitación de caminos rurales antes mencionados, ha mejorado el acceso de las familias rurales a los mercados (Cuadro 6.10). Esto se comprueba al disminuir la distancia para acceder a una vía pavimentada entre 1995 y 2001 en 37% (de 5.5 kms a 3.5). De igual forma, ha disminuido la distancia para acceder a una parada de buses entre 1995 y 2001 en 25% (de 2.2 kms a 3.5); y el tiempo en 27% (de 20.3 minutos a 14.7).

Los hogares que han experimentado un mayor acceso a vías pavimentadas en términos de distancia entre 1995 y 2001 son

¹⁰ *Dinámica del Ingreso Rural en El Salvador (Beneke de Sanfeliú, 2003). Dinámica del ingreso de las Familias Rurales en El Salvador: Estudio de Panel 1995-1997 (Beneke de Sanfeliú, 2000), Integración a los Mercados de los Hogares Rurales y Generación de Ingresos (Lardé de Palomo y Argüello de Morera, 2000) y Participación en los Mercados Laborales de los Residentes en las Áreas Rurales: Limitaciones y Desafíos (Briones y Andrade-Eekhoff, 2000)*

los mayormente pobres (48%) y los no pobres (38%); y a la parada de buses fueron los hogares no pobres (52%) y mayormente pobres (36%). Aunque, los hogares pobres estructurales experimentaron las menores reducciones de distancias a vías pavimentadas y a paradas de buses, éstas son apreciables (26% y 6% respectivamente).

Las metas ampliadas son:

- * Alcanzar en 2015 la misma proporción de suscriptores de telefonía total que posee Costa Rica en 2002: 37.8 por cada 100 habitantes. Esto significa establecer condiciones favorables para aumentar el acceso a la telefonía fija o celular por

Cuadro 6.10 Evolución del acceso a mercados por condición de pobreza, 1995 y 2001

	A pavimentada			A parada de buses		
	1995	2001	Variación	1995	2001	Variación
Distancia (kms)	5.5	3.5	-37%	2.2	1.6	-25%
Pobres estructurales	7.0	5.2	-26%	2.7	2.5	-6%
Mayormente pobres	5.4	2.8	-48%	2.2	1.4	-36%
Mayormente no pobres	5.0	3.1	-37%	2.0	1.5	-25%
No pobres	4.4	2.7	-38%	1.5	0.7	-52%

Fuente: FUSADES. Dinámica del Ingreso Rural en El Salvador. Noviembre 2003

D. Tareas pendientes para cumplir los ODM

La metas de los ODM vinculados con infraestructura básica es: hacer disponibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones (teléfonos fijos y celulares, computadoras personales e internet) en cooperación con el sector privado. En esta meta no se cuenta con un número específico al que se pretende llegar.

Dado que no existen metas específicas para las tecnologías de información y comunicación, El Salvador asume su propia meta. Asimismo, debido a que la electrificación y los caminos rurales tienen un profundo impacto en las condiciones de vida de los salvadoreños, también se incluyen metas específicas para 2015 en un paquete ODM-Ampliado.

cada 100 habitantes en 13.9, preferentemente del área rural, entre el 2002 y 2015 ¹¹.

- * Alcanzar en 2015 la misma proporción de computadoras personales y usuarios de Internet por cada 100 habitantes que posee Costa Rica en 2002: 17.0 y 9.9, respectivamente. Esto significa expandir el acceso a computadoras e Internet desde los centros escolares y el acceso público (Cafés, Infocentros) para aumentar en 14.8 puntos las computadoras personales por cada 100 habitantes entre el 2002 y 2015 y los usuarios de Internet en 8.6 puntos.
- * Alcanzar una tasa de electrificación rural de 85% en 2015. Esto implica aumentar en 13.9 puntos porcentuales la electrificación de 2002 (aproximadamente un punto porcentual al año).

¹¹ Las metas relacionadas con las TIC también deberían contemplar la reducción de la brecha entre el acceso de la población de más bajos ingresos (1° y 2° quintil) con respecto a la población de más altos ingresos (5° quintil). Sin embargo, la EHPM no está diseñada para obtener esta información.

- * Construir 1,300 kms de caminos sostenibles entre el 2002 y 2015 para reducir el aislamiento geográfico que enfrentan las familias del área rural. Esto implica construir anualmente 100 kms de caminos rurales que es una magnitud similar a la meta establecida en el programa del MOP con el BID ¹².

En el Cuadro 6.11 se muestra el progreso necesario, el realizado y el adicional para cumplir con los ODM relacionados con las TIC, y en el Gráfico 6.3 se presenta el progreso realizado y el adicional expresado en porcentaje del progreso total necesario. Se puede observar que en el acceso a telefonía se ha avanzado bastante y que es muy probable que se llegue a alcanzar la meta adoptada en este informe. Sin embargo, en cuanto a acceso a computadoras e Internet, habrá que redoblar esfuerzos para alcanzar las metas.

E. Desafíos

El sector telecomunicaciones ha tenido un crecimiento exponencial muy similar al ocurrido en los PIMB, de una relación de 2.5 teléfonos/100 habitantes en 1991 pasó en 2000 a 23.9 teléfonos/100 habitantes. El crecimiento de la telefonía celular ha sido casi el doble que el de la telefonía fija, mientras en los países PIMB fue muy similar el crecimiento de ambos. En todo caso, El Salvador tiene la misma cobertura telefónica que los PIMB, pero 50% menos que Costa Rica.

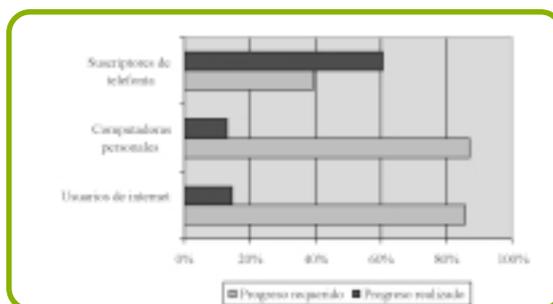
A pesar de la expansión del servicio telefónico a nivel nacional, uno de los 14 departamentos, el de San Salvador, concentra más o menos la mitad de teléfonos de línea fija y celular. Sin embargo, según datos de EHPM, del total de hogares que cuentan con al menos un teléfono celular,

Cuadro 6.11
Progreso realizado y necesario para cumplir los ODM en 2015

Indicadores por cada 100 habitantes	1991	2002	Meta 2015 establecida en este informe	Progreso necesario 1991/2015	Progreso realizado 2002/1991	Progreso adicional necesario
Total suscriptores de telefonía	2.5	23.9	37.8	35.3	21.4	13.9
Líneas telefónicas principales	2.5	10.2	n.d.	n.d.	7.7	n.d.
Suscriptores de telefonía celular	0.0	13.6	n.d.	n.d.	13.6	n.d.
Computadoras personales por 100 hab.	n.d.	2.2	17	17	2.2	14.8
Usuarios de internet por 100 hab.	n.d.	1.3	9	9	1.3	7.7

Fuente: SIGET

Gráfico 6.3
Progreso realizado y requerido para alcanzar los ODM



¹² Para 2003 el MOP tenía previsto construir 87 kms de caminos rurales sostenibles y el plan de inversión del quinquenio 2004-2008 contempla construir otros 971 kms. Esto significa que se tienen identificados y programados el 80% de los caminos rurales necesarios para cumplir la meta del periodo 2002-2015.

30% se encuentra en el área rural, situación que aumenta cualitativamente la conectividad.

Para lograr en 2015 la misma proporción de suscriptores de telefonía total que posee Costa Rica en 2002, implica esfuerzos importantes para aumentar los suscriptores de telefonía fija o celular.

En relación con el uso de computadoras e Internet, éste es muy bajo comparado con el promedio mundial: 2.2 computadoras/100 habitantes en El Salvador versus 9.2 computadoras/100 habitantes en el mundo.

Es necesario redoblar esfuerzos para facilitar el acceso a estas nuevas tecnologías, si se quiere alcanzar en 2015 la misma proporción de computadoras personales y usuarios de Internet por cada 100 habitantes que posee Costa Rica en 2002. Programas como la dotación de computadoras e Internet a las escuelas, así como la proliferación de Cafés Internet por todas las colonias y áreas urbanas de El Salvador, están haciendo más accesibles para las nuevas generaciones estos recursos.

En general, ha habido un aumento importante de la tenencia de electricidad en los hogares rurales, 20 puntos porcentuales, y en la disponibilidad del servicio, que incluye alumbrado propio y conexión del vecino, la cual incrementó 28 puntos porcentuales. Los hogares de más bajos ingresos han logrado el aumento más significativo.

El reto continúa siendo aumentar el acceso a la energía eléctrica, prioritariamente en el área rural, mejorar la calidad del servicio y lograr una efectiva regulación del mercado para tener precios competitivos y una

focalización en los más pobres de los subsidios otorgados. Alcanzar una tasa de electrificación rural del 85% en 2015 implica aumentar la tasa en un punto porcentual por año, lo cual es factible.

Los esfuerzos realizados para mejorar y ampliar la red de caminos rurales ha disminuido la distancia a que se encuentran los hogares en esta área de la carretera pavimentada y la parada de buses más cercana, lo cual aumenta su integración social y económica, así como sus oportunidades de generar ingresos y de acceder a los servicios básicos. Sin embargo, es necesario continuar con este esfuerzo y construir anualmente, al menos, 100 kms. de caminos rurales hasta 2015, para eliminar el aislamiento en el que viven algunas familias en esta área.

Las sugerencias de política y/o líneas de acción que se propusieron en los talleres de infraestructura fueron, entre otros, los siguientes:

- * Fortalecer los gobiernos locales para mejorar acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones y la capacidad técnica para inversión
- * Fortalecer la SIGET y la Dirección de Protección al Consumidor (DPC) para lograr mayor acceso y precios más competitivos
- * Ampliar los programas que permiten acceso a tecnologías en los centros escolares y facilitar las condiciones para la provisión de servicios privados de internet
- * Mejorar las prácticas de mantenimiento de la red de caminos rurales y contar con un inventario actualizado de estado de caminos rurales.





CAPÍTULO VII:

“MEDIO AMBIENTE: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL”

En este capítulo se analiza el objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Este ODM posee dos metas: la primera se relaciona con tierra y aire, y la segunda, con acceso al agua segura y saneamiento básico.

En la primera sección se aborda la meta relacionada con tierra y aire y en la segunda la meta de agua y saneamiento básico. En cada sección se analizan la dinámica en los indicadores de los ODM y las causas que explican los avances o retrocesos. Al final del capítulo se estima el esfuerzo que es necesario hacer para cumplir con las metas a 2015 y se plantean los desafíos que se podrían contemplar.

A. Tierra y aire

La meta de tierra y aire dicta incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Esta meta cuenta con los siguientes indicadores: proporción de la superficie cubierta por bosques; relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total; uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por dólar del PIB valorado en PPA; emisiones de dióxido de carbono (per

cápita); y proporción de la población que utiliza combustibles sólidos

Superficie cubierta por bosque

En El Salvador se carece de información oficial continua, actualizada y precisa sobre cobertura forestal y el ritmo de la deforestación. Las cifras sobre cobertura forestal publicadas en documentos a inicios de los años noventa son estimaciones basadas en estudios fotográficos aéreos de 1973 y 1975 y otros estudios realizados entre 1978 y 1982. Cifras publicadas en 1994 por la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) se basan en esos estudios: 12% del territorio tenía cobertura boscosa y los bosques naturales¹ cubrían solamente 2% de la superficie del país. Las mismas cifras fueron publicadas en 1997 en “El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible”, conocido como el Libro Verde de FUSADES. Por otro lado, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó datos para el año 2000 que se basaron en mapas generales de uso de tierra. Para finales de 2004 el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene proyectado concluir el primer inventario de recursos forestales de El Salvador, con el objeto de evaluarlos cualitativa y cuantitativamente, así como elaborar el mapa forestal, entre otros.

¹ Los bosques naturales están compuestos por árboles autóctonos, no plantados por el hombre.

El Cuadro 7.1 contiene el porcentaje de cobertura boscosa de acuerdo con la definición de FAO utilizada para el indicador ODM.² El Salvador ya presentaba en 1990 una escasa cobertura boscosa (9.3%). Esta cobertura disminuyó a 5.8% en 2000, lo que significó una reducción en el período de 38%, muy superior a las reducciones experimentadas por el grupo de los PIMB, los cuales disminuyeron su cobertura de bosque en menos de un punto porcentual, mientras El Salvador la redujo en 3.5 puntos porcentuales.

Cuadro 7.1 El Salvador y Grupo de Países con Ingresos Medios Bajos: Área forestal (% del área total) 1990 y 2000

	1990	2000	Cambio
El Salvador	9.3	5.8	-3.5
PIMB	31.8	30.9	-0.9

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators (WDI) 2002*

En El Salvador, la causa principal de deforestación es la expansión de las zonas urbanas, notificaciones y parcelaciones, adicionalmente, después de la guerra, el desarrollo económico se ha desplazado de la agricultura a la industria manufacturera y los servicios. La caída de los precios del café también ha resultado en una reducción de la cubierta forestal utilizada para dar sombra a este cultivo.

Áreas protegidas

En 1974, el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre inició el proceso de

identificación y evaluación de las áreas naturales con potencial para integrar el Sistema de Áreas Protegidas de El Salvador. En 1986 se decretó la primera área natural protegida, el Parque Nacional de Montecristo. En 1998, con la entrada en vigencia de la Ley de Medio Ambiente, se creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SANP), incluyendo aquellas establecidas antes de la ley: el Parque Nacional Montecristo, el Imposible y la Laguna el Jocotal, los cuales, hasta la fecha, son los únicos decretados legalmente como parques nacionales y área protegida. Estos representan alrededor del 0.4% del área del país, porcentaje que se mantiene prácticamente constante desde inicios de los noventa y que está muy por debajo del promedio del grupo de PIMB en 2002 (Cuadro 7.2)

Cuadro 7.2 Áreas protegidas (% del total) 1995 y 2002

	1995	2002	Cambio
El Salvador	0.5	0.4	-0.1
PIMB	n.d.	9.3	

Fuente: *World Resource Institute (WRI) 2000.*

Actualmente se han identificado 118 áreas estatales, municipales y privadas con potencial para integrar el Sistema de Áreas Protegidas, equivalentes a 63,513 ha (alrededor de 3% del territorio nacional)³. Además se cuenta con propuestas para asignar al MARN 44 áreas transferidas del sector reformado al Estado y declararlas Áreas Naturales Protegidas.

² La definición de bosque de la FAO incluye los bosques naturales y las plantaciones. Se refiere a la tierra con una cubierta de copa (o su grado equivalente de espesura) de más del 10% del área y una superficie superior a 0.5 ha. Los bosques son determinados por la presencia de árboles, así como por la ausencia de otro uso predominante de la tierra. La altura de los árboles maduros debe exceder los cinco metros. Incluye bosques jóvenes, que aunque no hayan alcanzado toda la altura, se espera alcanzarán una densidad de cubierta de copa del 10% y una altura de 5 mt. El término incluye los bosques utilizados con propósitos de producción, protección, uso múltiple o conservación (bosques en parques nacionales, reservas naturales u otras áreas protegidas), así como bosques en tierras agrícolas (rompevientos, árboles en barreras de protección de un ancho superior a 20 mt), plantaciones de caucho y corcho. Excluye árboles sembrados principalmente para la producción agrícola, como las plantaciones de árboles frutales. Excluye también los árboles plantados en sistemas agroforestales, y otras plantaciones exclusivas para la extracción de madera.

³ El indicador de ODM señala que deben tener al menos 1000 hectáreas. De las 118 posibles a formar parte del SANP, únicamente 13 cumplen ese requisito, abarcando cerca de 40,000 ha (alrededor de 2% del territorio nacional).

Para facilitar la administración y gestión de las áreas naturales protegidas, se ha adoptado la figura del “comanejo”, donde las ONG han jugado un papel esencial. Actualmente se reconocen 14 convenios de comanejo que atienden al 32% de la superficie del SANP.

Consumo de energía

En El Salvador los derivados del petróleo participan con el 47.5% del consumo final de energía (38.8% diesel oil, 26.5% gasolina, 16% fuel oil, 10.3% gas licuado, 7% kerosene, y 1.4% de otros), el 42.7% corresponde a biomasa (leña y bagazo) y el restante 9.8% corresponde a energía eléctrica (OLADE 1999).

Entre 1990 y 2002 el consumo de energía por cada US\$1000 PPA de PIB ha disminuido en cerca de 22 puntos porcentuales, similar a la disminución experimentada por Costa Rica, aunque el promedio de los países de América Latina y el Caribe disminuyó más que El Salvador y Costa Rica (39 puntos porcentuales). Sin embargo, El Salvador consume menos energía para generar un monto dado de PIB que el promedio de América Latina y el Caribe, pero más que Costa Rica (Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3
Consumo de energía (consumo aparente, kgs de petróleo) por cada US\$1000 PPA de PIB, 1990 y 2000

País/región	1990	2000	Cambio
El Salvador	146	124.19	-21.81
Costa Rica	109.85	85.49	-24.36
América Latina y el Caribe	203	164	-39.0

Fuente: UN, Millennium Indicators.

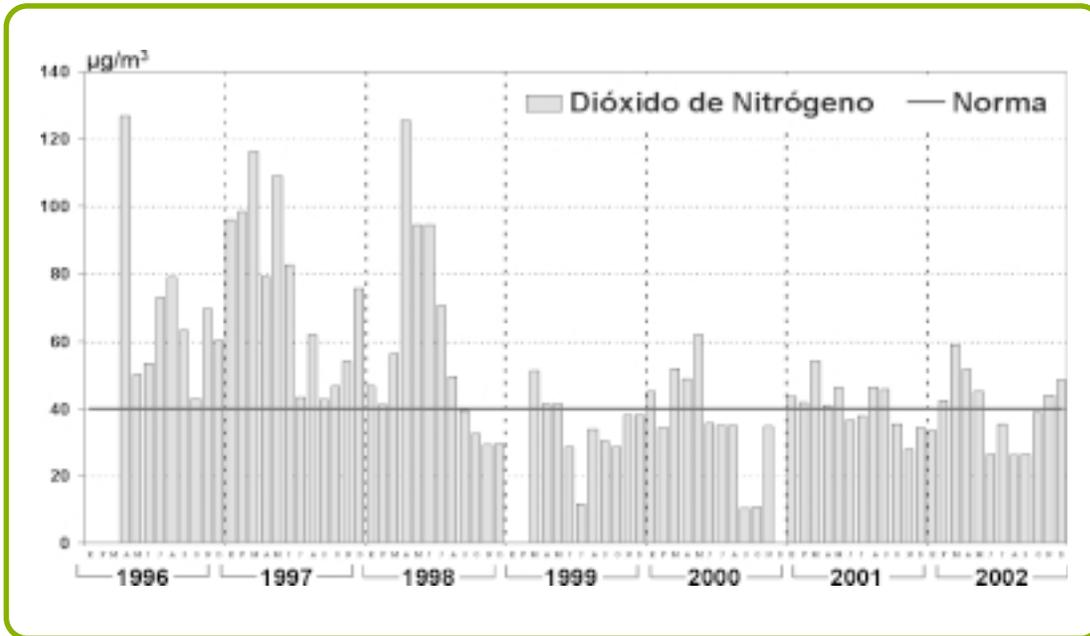
Emisiones de dióxido de carbono

En cuanto a las emisiones de CO₂, El Salvador, como la mayoría de países en desarrollo, elaboró un inventario de gases de efecto invernadero en 1994, para cumplir con el acuerdo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Sin embargo, no se ha realizado ninguna actualización posterior. Con base en la información de este inventario, para 1994 se ha estimado una emisión de 1.6 toneladas de CO₂ por habitante.⁴

Información adicional sobre la calidad del aire la proveen los monitoreos del aire realizados por FUSADES con el apoyo de Swisscontact, en distintos puntos del Gran San Salvador desde 1996. Específicamente, los contaminantes del aire a los que se les da seguimiento son el Dióxido de Nitrógeno, Ozono y Material Particulado PM₁₀; el monitoreo se realiza mensualmente. Según los resultados de 2002, durante al menos seis meses del año, tres de las cuatro zonas monitoreadas presentaron cantidades de Dióxido de Nitrógeno por encima de los valores norma, establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA). La cantidad de Material Particulado PM₁₀ sobrepasa la norma pero únicamente en pocos meses en algunos puntos monitoreados, mientras que el contenido de Ozono se encuentra en niveles seguros. Seguimientos realizados por Swisscontact en la región centroamericana, determinan que San Salvador es la segunda ciudad más contaminada de la región, después de Guatemala. Sin embargo, la contaminación del aire en el Gran San Salvador ha venido disminuyendo a través del tiempo (Gráficos 7.1 y 7.2)

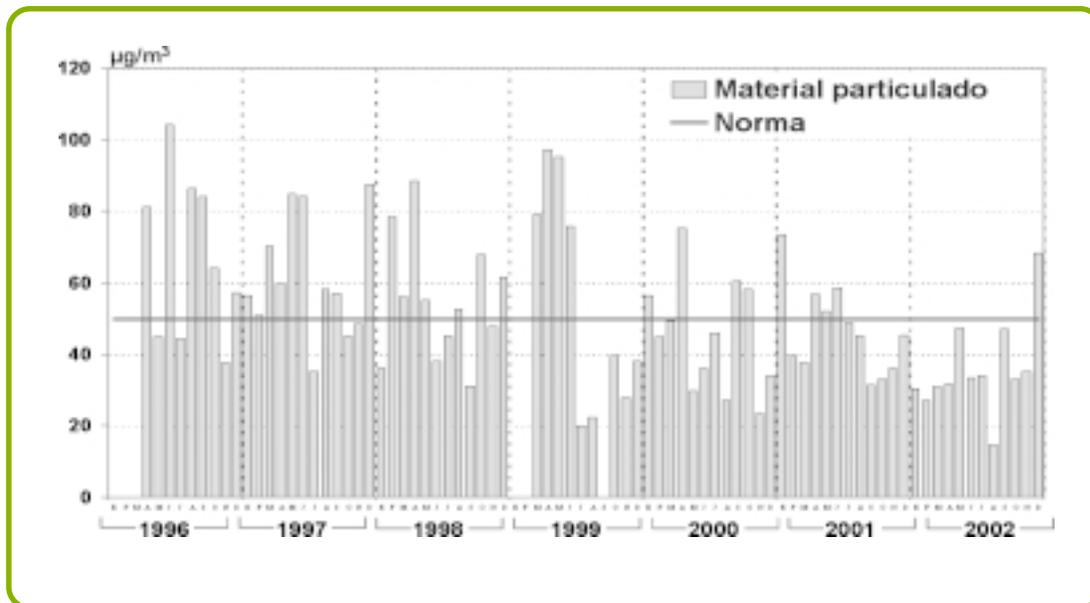
⁴ MARN. Inventario Nacional de gases de efecto invernadero de El Salvador 1994. La cifra del MARN considera todas las fuentes de emisión de CO₂, esta cifra es consistente con los datos de BM, dato que indicaba que el sector energético tenía en 1994 una participación de 47% en las emisiones nacionales de CO₂. El dato del Banco Mundial solo refleja la generación de CO₂ del sector energético.

Gráfico 7.1
Cantidad de Dióxido de Nitrógeno en el aire, 1996-2002



Fuente: FUSADES

Gráfico 7.2
Cantidad de Material Particulado PM10 en el aire, 1996-2002



Fuente: FUSADES

Uso de combustibles sólidos

Referente al consumo de leña y carbón para cocinar, ha experimentado una disminución importante entre 1992 y 2002, aumentando como resultado la utilización del gas propano (Cuadro 7.4). Dentro de los factores que pudieron generar este cambio se encuentran: la urbanización de la población, aumento del precio de la leña (entre 1992 y 2002 el precio de la leña aumentó 33% vrs 24% el gas propano), aumento del subsidio al gas propano (pasó de \$0.18 por galón en 1998 a \$0.51 en 2001), aumento de competencia en la provisión de gas propano (hasta 2001 solo había dos empresas, actualmente hay cuatro empresas) y proyectos de introducción de cocinas que hacen un uso más eficiente de la leña (por ejemplo, turbo cocinas).

En conclusión, aun considerando las dificultades de medición y monitoreo de los diferentes indicadores de ODM, se puede afirmar que no se ha logrado revertir el deterioro medioambiental, principalmente en lo que se refiere a tierra, ya que continua el proceso de deforestación. Las

consecuencias de este deterioro están asociadas tanto con la disponibilidad futura de agua para consumo humano como para la generación de energía eléctrica, además de afectar los procesos de desertificación y cambio climático.

Algunos elementos que pueden explicar el poco avance mencionado están asociados al hecho que la institucionalidad en el sector aún está desarrollándose, a que existe diversidad de marcos legales y bajo nivel de conciencia ambiental en la población.

La primera institución cuya finalidad fue velar por el medioambiente fue la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) creada en 1991 como parte del Ministerio de Agricultura. Con la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en mayo de 1997 se inició un proceso de ordenamiento del sector, que estaba fraccionado entre distintas instituciones. A finales del año 1998 se derogó el decreto de creación de Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) pasando a formar parte del nuevo ministerio. En marzo de 1998 se aprobó la Ley de Medio Ambiente y a partir de 2001 se trasladaron al MARN las competencias que hasta entonces tenía el Ministerio de

Cuadro 7.4
Hogares según combustible utilizado para cocinar 1992, 1996 y 2002 (% de hogares)

Combustible	1992	1996	2002	Cambio 92/02 (p.p.)
Electricidad	3.1%	2.1%	1.5%	-1.6
kerosene - Gas	2.7%	0.7%	0.2%	-2.5
Gas - Propano	32.6%	51.1%	64.7%	32.1
Leña	58.1%	43.5%	29.9%	-28.2
Carbón	0.3%	0.2%	0.0%	-0.3
Otro	3.1%	2.4%	3.7%	0.5

Fuente: DIGESTYC, EHPM.

Agricultura y Ganadería relacionadas con parques nacionales y áreas protegidas, meteorología e hidrología.

El MARN cuenta con seis años de existencia y se encuentra en el proceso de desarrollo de sus instrumentos de gestión de frente a lograr aplicar y cumplir la ley de medio ambiente, sus reglamentos y los convenios internacionales.

Un aspecto que dificulta el rol regulado del MARN es que comparte responsabilidades y debe coordinar acciones con el MSPAS, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y con los gobiernos municipales. Adicionalmente, otras carteras de Estado (MOP, MINED, FISDL) y las Asociaciones de Desarrollo Comunal y ONG apoyan y desarrollan esfuerzos en el área de medio ambiente y protección de los recursos naturales.

Otro aspecto que obstaculiza los avances es que existe una diversidad de leyes, reglamentos, acuerdos ejecutivos, convenios y tratados de protección del medio ambiente que no están integrados y sistematizados, limitando la posibilidad de hacer cumplirlos. En los últimos años se han hecho avances importantes, tanto en el ordenamiento institucional como legal, así como también se crearon nuevas leyes para regular al sector de medio ambiente. Tanto el ordenamiento institucional como contar con un cuerpo legal coherente y actualizado, son las bases que permitirán proceder al fortalecimiento financiero y humano para mejorar la capacidad de supervisión y seguimiento del MARN.

En relación con la educación ambiental, MINED ha introducido la educación ambiental en el currículo nacional de educación básica, integrándola como “un eje transversal” en los contenidos de las diferentes asignaturas, bajo los lineamientos y recomendaciones técnicas del MARN.

En el área de educación ambiental no formal, ha sido relevante la labor de las ONG ambientalistas, el sector empresarial y los gobiernos municipales, al desarrollar actividades de concientización, dirigidos a comunidades y organizaciones que participan en la ejecución de proyectos. Adicionalmente, existe un trabajo con diferentes medios de comunicación (prensa, radio y televisión) y se han desarrollado proyectos de educación ambiental en las áreas naturales protegidas con algunas ONG y ADESCOS.

A pesar de estos esfuerzos, el salvadoreño común cuenta todavía con un nivel muy bajo de educación ambiental.

B. Agua y saneamiento

La meta de agua y saneamiento busca reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de hogares urbanos y rurales sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Se entiende como agua segura para beber la proveniente de la cañería (acueducto, pila o chorro público) y pozo. No incluye el agua provista por vendedores, la envasada, ni la que proviene de pipas o manantiales. El saneamiento básico comprende las instalaciones que separan las excretas humanas del contacto con otras per-



sonas, animales e insectos como el alcantarillado, las fosas sépticas y las letrinas.

En 1991, el 23.9% de los hogares salvadoreños no tenía acceso a agua por acueducto, pozo, pila o chorro público y 21.0% no contaba con saneamiento básico. Estos indicadores eran superiores en 4 y 24 veces a los de Costa Rica; sin embargo, el porcentaje de población total sin acceso a agua de El Salvador era ligeramente inferior a la de los países con ingresos medio-bajos (PIMB), mientras que en términos de saneamiento básico se encontraba en una mejor posición (Cuadro 7.5).

una reducción de la brecha existente en 1991. En 2002 el porcentaje de la población total sin acceso a agua en El Salvador era dos veces el de Costa Rica, comparado con una relación de cuatro veces en el 1991. Se revirtió la peor situación que registraba El Salvador en términos de acceso a agua con respecto a los países con ingresos medio-bajos (PIMB).

El aumento de 4.8 puntos porcentuales de los hogares del área urbana con acceso a agua entre 1991 y 2002, se logró principalmente por la construcción de pilas o chorros públicos, lo que incluso redujo en 2.1 puntos porcentuales los hogares que poseían pozos. Mientras que, el aumento de 17 puntos porcentuales de los hogares del área rural con acceso a agua entre 1991 y 2002, se logró principalmente por la expansión de la red de acueducto (Gráfico 7.3).

Cuadro 7.5
Indicadores de los ODM relacionados con agua 1991, 1995 y 2002

	El Salvador				Costa Rica		PIMB	
	1991	1995	2002	Cambio 2002/91	1992	2001	1990	2000
% hogares sin acceso agua b/								
Total País	23.9	28.9	11.9	-12	6.4	6.4	25	18.7
Urbana	8.2	14.5	3.4	-4.8	0.3	0.4	4	5.2
Rural	43.3	49.5	26.3	-17	11.3	12.7	37	30.1

a/ Los PIMB son los que tienen un ingreso nacional bruto per cápita en 2000 entre \$755 y \$2,995. Además de El Salvador otros 53 países pertenecían al grupo.

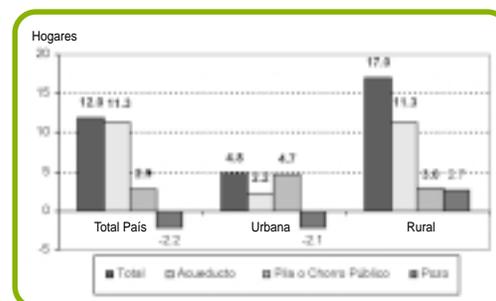
b/ No tiene acceso a acueducto, pozo, pila o chorro público.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de El Salvador y Costa Rica; Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (WB)

Entre 1991 y 2002 El Salvador ha realizado avances significativos en el indicador de agua, aunque todavía existen retos importantes. El porcentaje de hogares sin acceso a agua disminuyó en 12 puntos porcentuales entre 1991 y 2002, siendo mayor la reducción en el área rural que en la urbana (17.0 puntos porcentuales comparado con 4.8 puntos). Este resultado se logró a pesar de que los indicadores desmejoraron entre 1991 y 1995.

Al comparar los indicadores ODM de El Salvador y Costa Rica de 2002 se puede apreciar

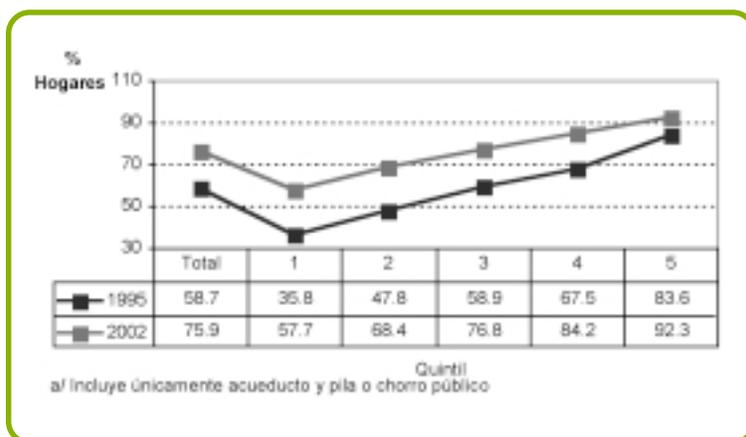
Gráfico No. 7.3
Cambio de Cobertura por Tipo de Suministro de Agua, 1991-2002



Fuente: EHPM 1991 y 2002

Los hogares de más bajos ingresos ubicados en el primer quintil, experimentaron un incremento de 21.9 puntos porcentuales en la disponibilidad de agua por cañería entre 1995 y 2002 (Gráfico 7.4). Esto es 2.5 veces mayor al incremento experimentado por los hogares de más altos ingresos ubicados en el 5º quintil (8.7 puntos porcentuales).

Gráfico 7.4
Disponibilidad de Agua por Cañería por Quintil, 1995 y 2002 a/



Fuente: EHPM 1992 y 1995

En cuanto a los hogares sin acceso a saneamiento básico, éstos disminuyeron en 14.9 puntos porcentuales entre 1991 y 2002. También en este caso, los que habitan el área

rural registraron una reducción mayor que los del área urbana (25.1 puntos porcentuales versus 2.7 puntos); en este caso, la reducción es continua durante todo el período. La brecha con Costa Rica se redujo en el período, ya que en 2002 el porcentaje de hogares totales sin acceso a saneamiento básico era cuatro veces el de Costa Rica, substancialmente inferior a las 24 veces de 1991. También se amplió la brecha positiva que tiene El Salvador con respecto al grupo de PIMB en términos de saneamiento básico (Cuadro 7.6).

El aumento de hogares con disponibilidad de saneamiento básico entre 1991 y 2002 se debe a la expansión de la red de alcantarillado de ANDA (Ver Gráfico 7.5). En el área urbana esta opción explica el incremento de 2.7 puntos porcentuales de los hogares

con disponibilidad de saneamiento básico y la reducción de 7.6 puntos porcentuales de los hogares que poseían letrinas. El in-

Cuadro 7.6
Indicadores de los ODM relacionados con saneamiento básico 1991, 1995 y 2002

	El Salvador				Costa Rica		PIMB a/	
	1991	1995	2002	Cambio 2002/91	1992	2001	1990	2000
% hogares sin acceso saneamiento básico b/								
Total país	21.9	12.1	7	-14.9	0.9	1.7	55	42.1
Urbana	4.6	2.8	1.9	-2.7	0.7	1.3	28	19.2
Rural	40.8	25.5	15.7	-25.1	1	2	72	18.7

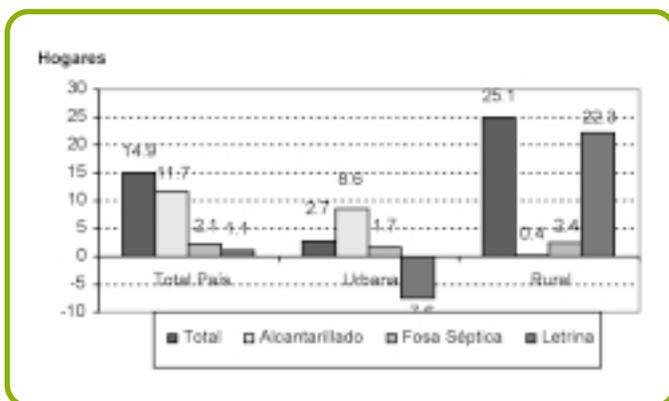
a/ Los PIMB son los que tienen un ingreso nacional bruto per capita en 2000 entre \$755 y \$2,995. Además de El Salvador otros 53 países pertenecían al grupo.

b/ No tiene acceso a alcantarillado, fosa séptica o letrina.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de El Salvador y Costa Rica; Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (WB)

cremento de los hogares con acceso a saneamiento básico en el área rural se explica principalmente por la dotación de letrinas.

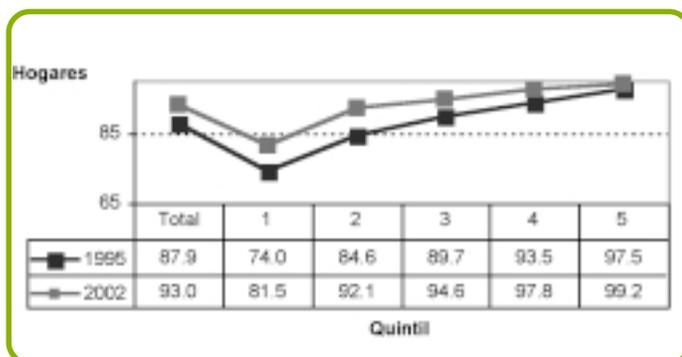
Gráfico 7.5 Cambio de Cobertura por Tipo de Saneamiento, 1991-2002



Fuente: EHPM 1991 y 2002

Entre 1995 y 2002, la disponibilidad de saneamiento básico de los hogares de más bajos ingresos (primer quintil) aumentó en 7.4 puntos porcentuales (Gráfico 7.6), mientras que la de los hogares de más altos ingresos (5º quintil) aumentó en 1.7 puntos

Gráfico 7.6 Disponibilidad de Saneamiento por Quintil, 1995 y 2002



Fuente: EHPM 1991 y 2002

porcentuales. Esto equivale a una relación de 4.5 veces.

Los avances en el sector de agua y saneamiento pueden ser explicados por cambios institucionales. A partir de 1991, el Fondo de Inversión Social -hoy para el Desarrollo Local (FISDL)- ejecuta proyectos de ampliación, rehabilitación y construcción de pequeños sistemas de agua y alcantarillado e instala letrinas a nivel nacional ⁵. En 1995 desapareció el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR) que estaba dentro del MSPAS y que era el principal proveedor de agua por conexión domiciliar y chorros públicos y de letrinas en el área rural. En ese momento se creó la Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA para coadministrar sistemas de agua rurales algunos de los cuales habían sido construidos por PLANSABAR; actualmente los sistemas de agua rurales están a cargo de las gerencias regionales de ANDA. En 1998, surgió la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR) integrada por socios organizados en sistemas de agua rural en 62 municipios del país. En el marco del Plan Piloto de Descentralización de ANDA, durante el período 2000-2002 se firmaron 12 convenios de concesión de la operación de sistemas de agua por cinco años a gobiernos locales, actores privados y de la sociedad civil ⁶. Organismos no Gubernamentales como Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), Cre-

⁵ Actualmente se ejecutan dos programas: Agua en Escuelas Rurales para El Salvador (PRONAES) y Ampliación de Cobertura de Agua Potable en el Área Rural (PROAGUA).

⁶ Que incluyen 2 microrregiones (Tetralogía S.E.M. en Usulután -Santiago de María, Alegría, Berlín, Tecapán, Mercedes Umaña y California- y Sonsonate -Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat-; una zona industrial (a 20 empresas aglutinadas en la Asociación de Empresarios y Vecinos de la Zona Industrial La Laguna -ASEVILLA- situadas en Antiguo Cuscatlán); y los restantes a Alcaldías (San José Villanueva, San Juan Opico, San Matías, San Pablo Tacachico, Tacuba, Ataco, Apaneca, Suchitoto, San Isidro y Caluco).

ative Associates International (CREA), Project Concern International (PCI) y Plan Internacional ejecutan también proyectos de construcción y operación de sistemas de agua con participación de la comunidad.

A pesar de los avances logrados, persisten en 2002 importantes retos: i) implementar el proceso de reforma y/o descentralización de la provisión de servicios para reducir la todavía alta proporción de hogares rurales sin acceso a agua y saneamiento básico; ii) mejorar la infraestructura de agua y saneamiento básico rural deteriorada por falta de mantenimiento y dañada por los terremotos; iii) lograr un servicio continuo de agua por cañería; iv) mejorar la calidad del agua suministrada por ANDA a fin de, por lo menos, revertir el deterioro observado a partir de 2001; y v) racionalizar el consumo de agua para evitar el despilfarro de recursos.

La estructura de provisión del servicio de acueducto y alcantarillado continúa siendo un monopolio público centralizado en ANDA, con un creciente sector informal privado sin regulación y programas independientes de financiamiento externo que promueven acueductos comunitarios en el sector rural.

La continuidad del suministro de agua por cañería sigue siendo irregular. Según PRISMA 2001 (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente), el tiempo promedio de suministro oscila entre 16 y 18 horas diarias, pero en Soyapango, Ilopango y San Marcos, el servicio se recibe solamente durante ocho horas diarias. De acuerdo con FESAL 2002-2003, el 17.6% de los encuestados del área urbana y el 41.6% del área rural manifestaron no poseer un servicio de agua de al menos 4 horas diarias durante los 7 días de la semana.

La calidad del agua suministrada después de los terremotos por ANDA en el AMSS y el Gran San Salvador (GSS) ha disminuido. El porcentaje de análisis físico-químicos en las redes de distribución que no cumplen con los parámetros exigidos por las Normas de Calidad del Agua recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) han aumentado en 25 puntos porcentuales entre 2000 y 2002; el de los análisis bacteriológicos aumentó en ocho puntos porcentuales; y el de las lecturas de cloración en 19 puntos porcentuales (Cuadro 7.7). Las pruebas que no cumplen los parámetros en las fuentes de producción son superiores.

Cuadro 7.7
Calidad del agua suministrada por ANDA en el AMSS
(1995-2000) y GSS (2002)

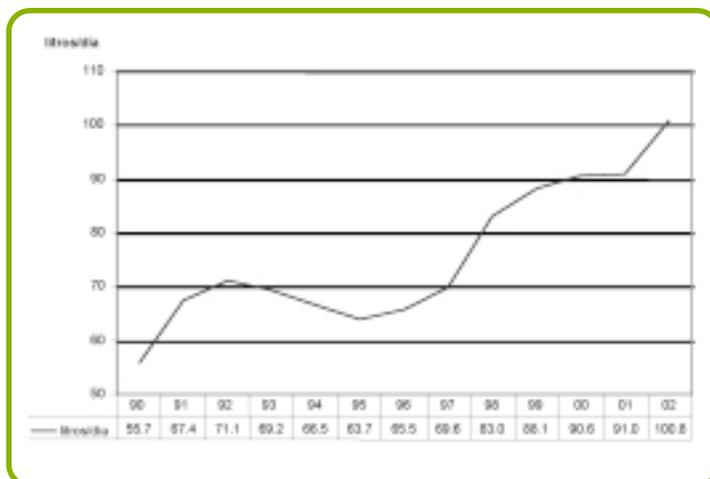
Pruebas	% que no cumplen en fuente de producción			% que no cumplen en red de distribución		
	1995	2000	2002	1995	2000	2002
Análisis físico-químico	50	13	69	26	15	37
Análisis bacteriológico	19	16	48	11	5	13
Lecturas de cloración	27	11	52	23	22	41

Fuente: ANDA. Departamento de Control del Agua

El consumo residencial de agua per cápita de 2002 fue de 100.8 litros/día (Gráfico 7.7), 1.8 veces el nivel de 1990.

En el Cuadro 7.8 se muestra el progreso necesario, el realizado y el adicional para cumplir los ODM relacionados con agua y saneamiento básico.

Gráfico 7.7
Consumo Per-cápita de Agua, 1990-2002



Los resultados obtenidos indican que en 2002 ya se alcanzaron las metas con la excepción del porcentaje de población del área rural sin acceso a agua de 1991. En este caso se requiere reducir 21.7 puntos porcentuales y solo se ha logrado reducir 17.0 puntos porcentuales, lo que significa que se requiere un progreso adicional de 4.7 puntos porcentuales.

C. Tareas pendientes para cumplir los ODM

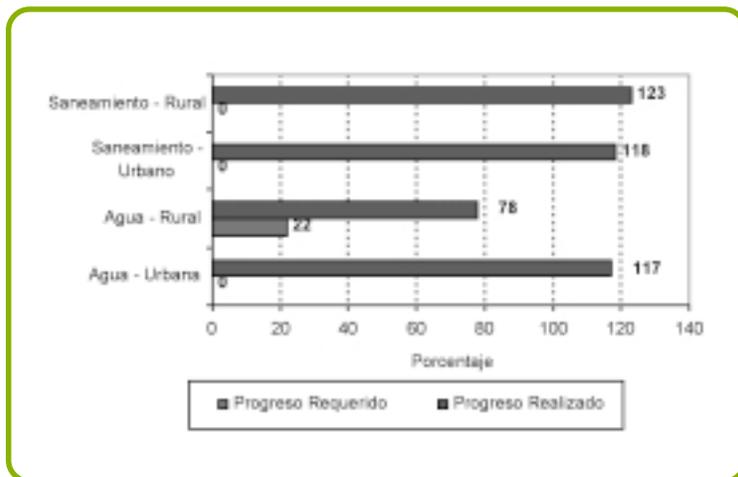
En el caso de los ODM vinculados con el medio ambiente, únicamente se establece la meta de reducir a la mitad la proporción de la población urbana y rural sin acceso a agua y saneamiento básico al 2015. En los otros indicadores no se establecen metas numéricas específicas.

En el Gráfico 7.8 se muestra el progreso realizado expresado en 100% respecto al progreso necesario a 2015. Los resultados indican que en cuanto al acceso agua y saneamiento básico en el área urbana se han superado las metas en 17%, y en la rural en 23%. Pero todavía es necesario lograr el 22% de la meta de acceso a agua en el área rural.

Cuadro 7.8
Progreso realizado y necesario para cumplir los ODM en 2015

Indicadores	1991	2002	Meta 2015	Progreso necesario 1991/2015	Progreso realizado 2002/1991	Progreso adicional necesario
% población sin acceso agua						
Total País	23.9	11.9	11.9	-11.9	-12.0	0.0
Urbana	8.2	3.4	4.1	-4.1	-4.8	0.0
Rural	43.3	26.3	21.7	-21.7	-17.0	-4.7
% Población sin acceso a saneamiento básico						
Total País	21.9	7.0	11.0	-11.0	-14.9	0.0
Urbana	4.6	1.9	2.3	-2.3	-2.7	0.0
Rural	40.8	15.7	20.4	-20.4	-25.1	0.0

Gráfico 7.8 Progreso Realizado y Requerido para Alcanzar los ODM



A esto hay que agregar, que el deterioro mayor de la calidad del agua suministrada por ANDA después de los terremotos de 2001, debería orientar los esfuerzos de las autoridades a poner más énfasis en el aspecto cualitativo de las metas de acceso a agua “segura” además del aspecto cuantitativo.

Esto significa que el país debe enfocar sus esfuerzos por cumplir la meta de acceso a agua rural, mejorar la calidad y continuidad del agua suministrada, así como asegurar disponibilidad del recurso.

En el caso específico del indicador de cobertura de bosque, no existe un criterio para determinar el área total de bosque óptima de un país; sin embargo, El Salvador es uno de los pocos países del continente con coberturas de bosque tan baja (únicamente Uruguay y Haití tienen coberturas de bosque similares). La meta del ODM, asociada con medio ambiente, establece que es necesario detener la pérdida del medio ambiente, por lo cual en este informe se propone adoptar la meta de aumentar la proporción de cobertura de bosque a por lo menos la existente en 1990, es decir, 9.3% del territorio nacional, aprovechando la existencia de áreas de

vocación forestal que actualmente se encuentran deforestadas. Esto requerirá contar con incentivos de mercado que permitan al sector privado participar en estos proyectos.

En cuanto a las áreas protegidas de cobertura forestal, se propone adoptar una meta de aumentar el porcentaje de áreas protegidas a por lo menos 2.5% del territorio nacional (alrededor de 3.5% incluyendo las áreas protegidas menores de 1000 ha) en el 2015.

Los indicadores de consumo de energía y el de uso de leña y carbón muestran reducciones, por lo que la meta que se propone adoptar es no deteriorar el nivel alcanzado en 2000 y 2002, respectivamente.

Finalmente, para indicador de emisión de CO₂ se propone mantener al menos la situación existente en 2000, establecer una red de monitoreo del aire, y mantener una inspección continua de la flota vehicular y de emisiones industriales.

En general, para todos los indicadores del medio ambiente, es necesario fortalecer la capacidad nacional de medición, monitoreo y actualización para poder verificar el comportamiento de los mismos a 2010⁵.

D. Desafíos

Relativo al medio ambiente, El Salvador ya presentaba en 1990 una escasa cobertura boscosa (9.3%). Esta cobertura disminuyó a 5.8% en 2000, una reducción muy superior a las experimentadas por el grupo de los PIMB. En El Salvador, la causa principal de la deforestación es la urbanización acelerada, así como la desactivación del sector agropecuario, particularmente afectado por la disminución de precios del café.

⁷ Acceso a acueducto, pozo, pila o chorro público

En cuanto a emisión de gases, monitoreos realizados por SWISSCONTACT en la región centroamericana determinan que El Salvador es la segunda ciudad más contaminada de la región, después de Guatemala.

Algunos elementos que pueden explicar el deterioro medioambiental son la fragilidad institucional, asociada con la reciente creación del Ministerio y del marco legal, así como el bajo nivel de conciencia ambiental en la población.

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, recientemente elaborado, es un marco central para lograr un buen manejo de los recursos ambientales, pero requiere ser menos indicativo y más normativo para el quehacer de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Las sugerencias de política y/o líneas de acción que se propusieron en los talleres para medio ambiente, fueron, entre otros, los siguientes:

- * Destinar mayores recursos financieros al sector
- * Implementar la ley de medio ambiente e integrar el marco legal existente
- * Promover políticas de incentivos para logros ambientales
- * Promover la cultura ambiental, ampliar la educación ambiental formal y no formal

En cuanto al acceso a agua potable, El Salvador ha progresado en relación con Costa Rica, disminuyendo la brecha que se tenía con este país y superó el ritmo de aumento de cobertura de los PIMB, que tenían cobertura similar.

Entre 1990 y 2002 ha mejorado el acceso al agua potable⁷, al aumentar de una cobertura de 76% de población a 88%, respectivamente. El aumento de cobertura fue principalmente en el área rural: de 57% de la población en 1991 a 74% de la misma en 2002. Este aumento de cobertura se dio principalmente en los quintiles de ingresos más pobres.

Estos resultados en el acceso a agua evidencian un fuerte progreso; sin embargo, no significa que se han resuelto todos los problemas. Se tienen importantes desafíos adicionales que atender:

- * Aumentar la cobertura de agua y alcantarillados en el área rural.
- * Lograr un suministro regular del agua. La discontinuidad del servicio llega en algunos casos a afectar a las familias por períodos largos de tiempo. Según PRISMA, el abastecimiento promedio de agua es de 16 y 18 horas por día, pero en Soyapango, Ilopango y San Marcos estiman que el abastecimiento no es mayor de ocho horas diarias. Según FESAL, el área urbana tiene una cobertura del 96%; sin embargo, 18% de la población señaló no poseer servicio de agua de por lo menos cuatro horas diarias, siete días a la semana.
- * Hacer un uso más racional del agua. En 2002 El Salvador reportó un promedio de consumo activo de 100 litros por día versus. 56 litros por día en 1990, lo que significa un incremento del 79%.
- * Mejorar la infraestructura de agua y saneamiento básico rural deteriorada por falta de mantenimiento y la dañada por los terremotos.
- * Fomentar la gestión integrada del recurso agua.
- * Aumentar la inversión y mejorar la focalización del gasto en agua y saneamiento.
- * Mejorar la calidad del agua y generar estadísticas continuas de calidad de servicios y de calidad del agua.
- * Fortalecimiento institucional.
- * Reformar y/o descentralizar el sector hídrico y subsector agua y saneamiento.

Desde la perspectiva de los ODM, El Salvador ya alcanzó la meta de acceso al agua en términos cuantitativos, a pesar de que en el área rural falta aumentar la cobertura en siete puntos porcentuales. Sin embargo, la meta requiere que sea agua segura, aspecto que se ha deteriorado después de los terremotos.

“CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE ODM”

I. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS ODM

Hasta aquí, este informe ha presentado y analizado los avances y retrocesos obtenidos en los diferentes sectores sociales relacionados con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los análisis han tomado en cuenta las opiniones y recomendaciones vertidas en las reuniones del Comité consultivo y los talleres de trabajo.

1. Pobreza.

El análisis indica que El Salvador ha hecho un progreso significativo en la reducción de la pobreza durante la década de los noventa. Esta reducción se comprueba ya sea utilizando el indicador de US\$1 por día (valorado PPA) o el indicador de ingresos equivalentes a la canasta básica. En ambos casos, la caída alcanza aproximadamente 20 puntos porcentuales, alcanzando un ritmo de reducción que duplica el obtenido por el resto de Centro América.

La reducción de la pobreza ha sido más importante en el área urbana y, dentro de ésta, la mayor disminución fue de la pobreza extrema, no obstante el acelerado proceso de urbanización en los noventa. No se observan diferencias de género en los niveles de pobreza.

Esto no debe ser motivo de complacencia alguna, aún el 43% de la población vive en situación de pobreza y una de cada cinco

personas se encuentra en pobreza extrema. Además, la meta en el área rural difícilmente se logrará, ya que se requiere casi duplicar el ritmo de disminución de la pobreza en los próximos 12 años. Esto, a pesar de que la profundidad de la pobreza disminuyó, por lo que debería ser relativamente menor el esfuerzo que se requiere para eliminarla.

Los factores de mayor incidencia en la disminución de la pobreza han sido, por un lado, el mejor desempeño económico, principalmente en el período 1990-1995 en el que la economía creció a una tasa promedio anual de 6% versus 2.8% entre 1996 y 2002; y por el otro, las remesas familiares, que entre 1990 y 1995 aumentaron en más de US\$1,000 millones para el período, mientras que entre 1996-2001 lo hicieron en únicamente US\$580 millones. Más de US\$2,000 millones de dólares de remesas apoyan al 22% de hogares salvadoreños cubriendo desde la mitad hasta casi el doble del costo de la canasta básica, lo que significa un apoyo sustantivo para los hogares, principalmente los pobres.

Otro factor que ha incidido es el cambio en la estructura del empleo, caracterizada por una disminución del empleo agrícola y un incremento en la industria y los servicios.

La distribución del ingreso se mantuvo constante y no es un aspecto que haya contribuido a la reducción de la pobreza; por el contrario, tuvo un leve deterioro al final de la década.

Al constatar lo avanzado en el cumplimiento del ODM relativo a la pobreza, es claro que se ha hecho un esfuerzo importante y que es muy posible cumplir la meta a nivel nacional y urbano. Sin embargo, es importante recordar que aún existe un gran número de familias en pobreza, particularmente en áreas rurales y que, por tanto, nuestra meta debe ser más ambiciosa: disminuir la pobreza nacional para 2015, al menos al nivel que tiene ahora Costa Rica y mejorar el acceso a los servicios sociales básicos con mayor calidad y eficiencia.

Esto supone redoblar esfuerzos para ampliar las oportunidades de empleo e ingresos para más del 36% de la PEA (que se encuentra subempleada o desempleada) y para ello lograr un crecimiento económico robusto y sostenido en el mediano y largo plazo.

En forma paralela, hay que impulsar programas y políticas orientadas a mejorar las oportunidades de negocio y apoyar la competitividad de las micro y pequeñas empresas que actúan como grandes empleadores, abarcando más del 40% del empleo en El Salvador; así como fortalecer y facilitar las condiciones para la empresa privada en general, a fin de que aumenten la inversión y generen empleos más permanentes. En El Salvador 83% de los asalariados permanentes son no pobres.

Por otro lado, es necesario facilitar la inversión en el agro para mejorar oportunidades de empleo y su productividad.

En el corto plazo, es necesario, además, fortalecer una red de protección social para las familias monoparentales, que les permita acceso a condiciones básicas para vivir dignamente y que potencie las nuevas generaciones hacia el futuro. En especial, que respalde a las mujeres jefe de hogar, brindándoles servicios de apoyo a sus familias, ad hoc a sus necesidades.

Los cambios en las tendencias de población, aumentando la urbanización del país, deben atenderse cuidadosamente para que un mal manejo del desarrollo urbano no vaya a llevar a una agudización de los problemas sociales asociados con el hacinamiento, la violencia intrafamiliar y social, la falta de acceso y saturación de los servicios sociales básicos, entre otros.

La pobreza de gran parte de la población no sólo significa precariedad en sus condiciones de vida, sino también vulnerabilidad social y ambiental, marginalidad respecto a la comunicación y la participación política; por tanto, es necesario ampliar mecanismos de participación en la implementación y seguimiento de los ODM, teniendo especial cuidado de integrar a estos sectores.

Las remesas tienen rostro humano y con frecuencia ocultan un drama de sacrificio y desintegración familiar. Es necesario redoblar esfuerzos para apoyar a los salvadoreños en el exterior y vincularlos más orgánicamente al país, como una fuerza social, económica y política importante en El Salvador y en la comunidad hispana de los Estados Unidos. Deben abrirse más espacios de participación económica, social y política, así como para ejercer sus derechos ciudadanos.

Si bien es cierto que cuando el gasto público no contiene subsidios monetarios directos a la demanda, no se traduce directamente en disminución de la pobreza medida por ingreso; el gasto público, particularmente el social, sí logra mejorar cualitativamente las oportunidades y la calidad de vida de los más pobres cuando se trata de inversión social y de políticas orientadas y focalizadas a apoyar a los grupos más vulnerables y más pobres en su acceso a servicios sociales básicos, a infraestructura y a mercados.

La evolución del Presupuesto General de la Nación refleja que el área social ha recibido una proporción creciente de recursos públicos: de 30% en 1996 a 46% en 2003. Esto ha sido el resultado de un aumento en las asignaciones para educación y salud, así como para el rubro transferencias, el cual aumentó de 0.7% del total del presupuesto en 1996 a 15% en 2003. Este último aumento se ha debido a las transferencias para las municipalidades (6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central), para el Fondo de Lisiados del conflicto, y para cubrir las necesidades de lo que queda del sistema público de pensiones. Sin los gastos para el sistema público de pensiones, el crecimiento anual del gasto social es de 9.9%, significativamente mayor que el crecimiento anual del PIB nominal (5.6%).

El aumento y reorientación del gasto social ha tenido impacto en el acceso a los servicios por parte de los más pobres. Por ejemplo, como se indica en los capítulos 3 y 4, la mortalidad infantil ha disminuido y la escolaridad promedio ha aumentado más rápidamente para la población de más bajos ingreso que para la de mayores ingresos. Asimismo, los capítulos 5 y 6 reflejan una reducción en la brecha entre el quintil más

pobre y el de más ingreso en el acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad.

Los desafíos que se plantean para superar la pobreza son los siguientes:

- * Mejorar la calidad del crecimiento económico, asegurar la estabilidad legal e institucional y seguridad ciudadana.
- * Mejorar oportunidades de negocios y apoyar a la MYPE.
- * Apoyar el desarrollo rural.
- * Aumentar el gasto social y mejorar la focalización en áreas de extrema pobreza.
- * Fortalecer la red de protección social y apoyar a la mujer jefe de hogar.
- * Revisar y actualizar la metodología de cálculo de la pobreza. Es necesario llevar a cabo estudios que permitan actualizar la composición de la CBA, así como levantar una Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares para actualizar la canasta de mercado de un nuevo IPC y revisar el supuesto internacional, según el cual la línea de pobreza relativa equivale a dos líneas de pobreza absoluta.



2. Educación

De todos los ODM, el de educación es uno de los que presentaba mayor rezago en 1990, particularmente en la cobertura de preprimaria y primaria, así como en la eficiencia del sistema educativo, medida por el porcentaje de la cohorte que progresaba al quinto grado. En estos indicadores las diferencias con el grupo de PIMB eran de alrededor de 20 puntos porcentuales.

Entre 1990 y 2002 se han logrado avances importantes en la cobertura de preprimaria y primaria, disminuyendo sustancialmente la brecha con América Latina; sin embargo, en el nivel medio, aunque hay avances en la cobertura, la brecha en relación con la región se amplió significativamente. En todo caso, se mantiene al mismo nivel de cobertura en media que Costa Rica en 2002.

En El Salvador, las tasas netas de matrícula en la enseñanza primaria muestran una evolución positiva durante el período mencionado, pasando del 78% al 88%, con un incremento de 10 puntos porcentuales. No obstante, la última tasa refleja un importante desafío, ya que implica continuar con el ritmo de incremento registrado hasta ahora y progresar en 12 puntos porcentuales para poder cumplir la meta en 2015.

Los problemas de la repitencia y la deserción escolar se plantean por ahora mucho más graves que el de la cobertura. En efecto, del análisis del segundo indicador, es decir el porcentaje de los estudiantes que se matriculan en primer grado y aprueban el quinto, se desprende que los desafíos en la solución de los problemas de la repitencia y la deserción mencionados, son mayores que los que se presentan en la solución de los problemas de matrícula y cobertura.

Para el caso, en 1991 los que aprobaron el quinto grado representaron el 58% de los que se matricularon en primer grado. Esta proporción subió al 75% en 2002, lo que indica un cambio positivo de 17 puntos porcentuales; sin embargo, para lograr la meta del 100% para el 2015 se necesitaría

un progreso adicional de 25 puntos porcentuales en los próximos trece años.

En relación con la tasa de alfabetización de jóvenes entre los 15 y los 24 años, ésta ha experimentado también un cambio positivo, pasando de 85% en 1991 a 93% en 2002, con un total de ocho puntos porcentuales, siendo necesario un progreso adicional de siete puntos porcentuales para lograr la meta en 2015.

Otro desafío que enfrenta El Salvador es aumentar la calidad educativa, factor que aunque no se encuentra dentro de los ODM, es de gran importancia. Desde 1999 se han implementado acciones con este fin; sin embargo, éstas solo comienzan a dar sus frutos por lo que es importante darles continuidad e ir las perfeccionando en el tiempo. Es necesario, también, impulsar políticas para integrar más la educación al mundo laboral y flexibilizar el sistema educativo.

En términos generales, el comportamiento observado en los indicadores de educación durante los últimos once años (1991-2002) parece indicar que se requerirá de un esfuerzo adicional en el sector educación, tanto en el público como en el privado, para poder lograr la meta de educación primaria universal en 2015. Este esfuerzo debe pasar por el fortalecimiento de la inversión en el sector, así como de los programas tendientes a mejorar la cobertura, en especial en parvularia y media, y aquellos programas que tiendan a minimizar los fenómenos de la repitencia y la deserción escolar en los primeros años de la enseñanza primaria.

En resumen, y teniendo en cuenta que el acceso universal a la educación de calidad significa atender igualdad, equidad, género y diversidad, los desafíos que se plantean al sector son los siguientes:

- * Fortalecer, consensuar y dar seguimiento a la implementación de la política de calidad educativa.
- * Incrementar el presupuesto para educación y focalizarlo en parvularia, tercer ciclo y media.

- * Ampliar cobertura de educación inicial.
- * Mejorar la eficiencia en el sector mediante programas que apoyen la disminución de repetición y deserción.
- * Introducir indicadores de calidad educativa en la evaluación de las metas del milenio.
- * Establecer una política de género: reformar la legislación educativa desde la perspectiva de género, monitoreo y evaluación de contenidos no sexistas en textos escolares, desarrollo del enfoque de género en la formación de los diferentes actores del sistema educativo, generar estadísticas educativas con enfoque de género.
- * Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la inversión en educación.
- * Revisar y diseñar estándares de calidad educativa que incluyan el enfoque de género y habilidades para la vida, así como una integración mayor al mundo laboral.
- * Acreditar y crear un sistema de monitoreo de los centros de formación docente y establecer una política de formación inicial y en servicio de docentes.
- * Implementar programas compensatorios de apoyo a la asistencia escolar.
- * Flexibilizar el sistema educativo mediante la homologación de competencias y la armonización curricular entre educación media técnica y educación superior.

3. Salud.

Como se ha señalado en el cuarto capítulo, los problemas de salud de más o menos dos terceras partes de la población (menores de 15 y mujeres en edad fértil) son fundamentalmente de tipo primario y requieren de intervenciones oportunas con un enfoque preventivo, educativo y curativo básico; necesitan fácil acceso a los servicios básicos de salud, así como de un monitoreo permanente de vectores.

En general, los indicadores de los ODM en este sector en 1990 eran peores que los de Costa Rica y mejores que los del grupo de países con ingresos per cápita similares a los de El Salvador.

Entre 1990 y 2000 ha habido avances importantes en los indicadores de salud, la mortalidad infantil y la de niños menores de 5 años han disminuido en 16 y 21 puntos porcentuales respectivamente. La proporción de partos atendido por personal especializado se incrementó en 18 puntos porcentuales, la prevalencia en el uso de anticonceptivos en las mujeres aumentó en 20 puntos y el número de casos de tuberculosis disminuyó en 37%. La disminución de la mortalidad infantil ha sido mayor para los grupos de ingreso bajo y medio.

A pesar de estos avances, los otros indicadores muestran estancamiento o retroceso como son: la tasa de desnutrición infantil, el aumento del dengue y el SIDA; flagelos importantes que impiden lograr el bienestar.

Los logros alcanzados son, en parte, resultado de factores no solo internos, sino también externos al sector, tales como disminución de la pobreza, mayor acceso a la educación y al agua potable y saneamiento.

En relación con factores internos, posiblemente ha favorecido el aumento (aunque insuficiente) de la inversión en salud, el fortalecimiento de las estrategias de acción de prevención y promoción de la salud, la inversión en atención primaria de salud, un mayor acceso a los servicios de salud a través de la red de promotores y de los establecimientos de públicos, privados, de la seguridad social y de las ONG, lo que ha provocado cambios importantes en los indicadores.

Los desafíos que se plantean para el sector salud son los siguientes:

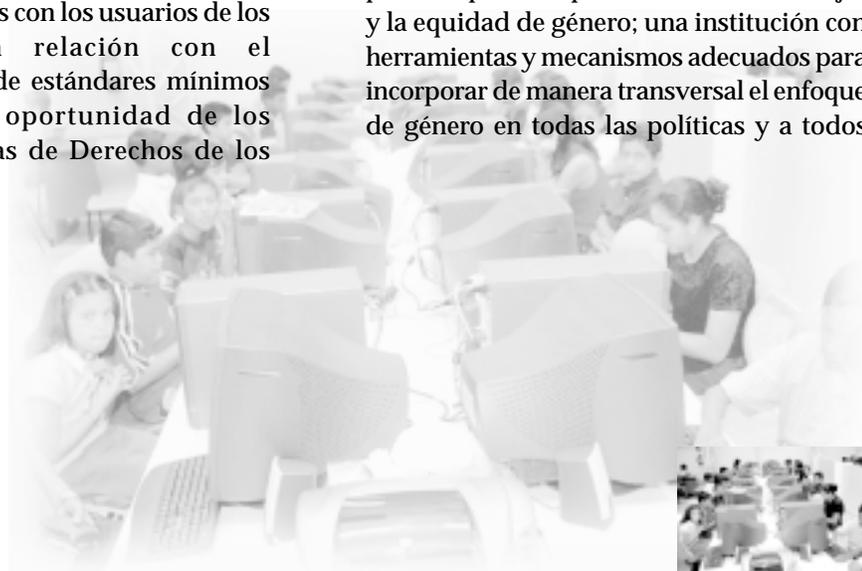
- * Conformar e implementar consensos básicos para la reforma del sector salud y convertir esos acuerdos en política de estado.
- * Fortalecer la coordinación intrasectorial y el establecimiento de redes de atención para lograr la constitución de un sistema único de salud a nivel nacional. Asimismo, estrechar la coordinación intersectorial para hacer más efectiva la implementación de un modelo de atención, con énfasis en la prevención y la promoción de la salud.
- * Aumentar la inversión del MSPAS y mejorar los mecanismos de transparencia y focalización del subsidio en los más pobres y en un modelo de atención integral con énfasis en la prevención y la promoción de la salud.
- * Fortalecer la organización comunitaria, la participación y control social en los servicios de salud, operativizando la estrategia de APS y las políticas de descentralización.
- * Ampliar los horarios de atención y mejorar la disponibilidad de medicamentos para garantizar la oportuna y efectiva atención de los usuarios.
- * Ampliar a todos los establecimientos de salud públicos y de la seguridad social los compromisos de dichos establecimientos con los usuarios de los servicios, en relación con el cumplimiento de estándares mínimos de calidad y oportunidad de los servicios (cartas de Derechos de los Usuarios).

- * Integrar más estrechamente el enfoque de género a las políticas y programas del sector salud.
- * Consolidar y utilizar para la toma de decisiones a nivel nacional/ departamental/local un sistema efectivo de información.

4. Equidad de género.

En relación con la equidad de género, El Salvador ha hecho un importante esfuerzo no sólo por ratificar los compromisos internacionales, sino también por desarrollar la legislación interna relacionada con esos compromisos adquiridos. El desafío en este sentido es fortalecer este marco legal nacional que favorezca el cumplimiento de los ODM, ya que todavía se registran vacíos importantes o falta de condiciones para poder cumplir adecuadamente con esos compromisos.

Es necesario fortalecer las políticas públicas que promueven la equidad de género, diferenciando dentro de éstas entre las políticas específicas para el avance de las mujeres y las de equidad de género (acciones positivas o afirmativas) como todas las políticas públicas que se formulan e implementan en el país y que deben incorporar de forma transversal el enfoque de género. Para ello, es necesario fortalecer al ISDEMU con capacidad y recursos para ser verdaderamente el ente rector de las políticas públicas para el avance de la mujer y la equidad de género; una institución con herramientas y mecanismos adecuados para incorporar de manera transversal el enfoque de género en todas las políticas y a todos



los niveles del aparato estatal y garantizar el cumplimiento de los compromisos y acuerdos internacionales.

Como se mencionó anteriormente, las metas sobre equidad de género en el acceso a la educación se han alcanzado. La tarea pendiente es realizar mayores esfuerzos en cambiar las estructuras y el modelo educativo a través de una educación de calidad y no sexista, para que no se reproduzcan los roles en que se han encasillado hasta el momento a las niñas y a las mujeres.

Otro gran desafío que tiene el país es contemplar el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres ubicadas en el sector no formal de la economía. Para avanzar hacia las metas del milenio, se deben fortalecer las medidas que favorecen el trabajo por cuenta propia de las mujeres, las microempresas, el acceso a crédito y capital en condiciones de igualdad, facilitando la transición del sector no formal al sector formal.

Asimismo, procurar el acceso a servicios de apoyo a sus familias, así como capacitación laboral que contribuya a la inserción laboral de las mujeres en los segmentos productivos más favorecidos, y en puestos tradicionalmente masculinos y de toma de decisiones.

En cuanto a la participación política de la mujer, los partidos políticos, sindicatos, ministerios, instituciones estatales, grandes empresas, organizaciones y asociaciones, gremiales, etc. tendrían que llevar a cabo un diagnóstico institucional de género que

permita vislumbrar donde están los principales nudos que impiden la participación equitativa y poder definir las acciones concretas para desatarlos.

Para equilibrar esta tendencia de subrepresentación femenina en las diferentes esferas públicas, el país tiene como desafío impulsar leyes de acción positivas a favor de las mujeres, que tengan por objeto compensar el desequilibrio que las desfavorece.

En cuanto a los obstáculos no formales o subjetivos, se requiere de su eliminación progresiva, ya que inhiben el ejercicio de la ciudadanía activa de las mujeres. Erradicar esos obstáculos pasa por la realización de programas de construcción de capacidades y de liderazgos para mujeres en ese ámbito (tanto nacional como local) y por programas de sensibilización y capacitación a las mujeres, pero en especial a los hombres, que participan en estos espacios políticos y económicos para superar sus resistencias a una mayor participación femenina.

5. Infraestructura.

En cuanto a infraestructura, el sector telecomunicaciones ha tenido un crecimiento exponencial muy similar al ocurrido en los PIMB. Por ejemplo, de una relación de 2.5 teléfonos/100 habitantes en 1991 pasó en 2000 a 23.9 teléfonos/100 habitantes. El crecimiento de la telefonía celular ha sido casi el doble que el de la telefonía fija, mientras en los países PIMB fue muy similar el crecimiento de ambos. En todo caso, El Salvador tiene la misma cobertura telefónica que los PIMB pero 50% menos que Costa Rica.

A pesar de la expansión del servicio telefónico a nivel nacional uno de los 14 departamentos, el de San Salvador, concentra más o menos la mitad de teléfonos de línea fija y celular. Sin embargo, según datos de la EHPM, del total de hogares que cuentan con al menos un teléfono celular, 30% se encuentra en el área rural, situación que aumenta cualitativamente la conectividad.

Para lograr en 2015 la misma proporción de suscriptores de telefonía total que posee Costa Rica en 2002, implica esfuerzos importantes para aumentar los suscriptores de telefonía fija o celular.

En relación con el uso de computadoras e Internet, éste es muy bajo al compararlo con el promedio mundial: 2.2 computadoras/100 habitantes en El Salvador vrs. 9.2 computadoras/100 habitantes en el mundo.

Es necesario redoblar esfuerzos para facilitar el acceso a estas nuevas tecnologías si se quiere alcanzar en 2015 la misma proporción de computadoras personales y usuarios de Internet por cada 100 habitantes que posee Costa Rica en 2002. Programas como la dotación de computadoras e Internet a las escuelas, así como la proliferación de Cafés Internet en todas las colonias y áreas urbanas de El Salvador están haciendo más accesibles para las nuevas generaciones estos recursos.

En general, ha habido un aumento importante de la tenencia de electricidad en los hogares rurales, 20 puntos porcentuales, y en la disponibilidad del servicio, que incluye alumbrado propio y conexión del

vecino, la cual incrementó 28 puntos porcentuales. Los hogares de más bajos ingresos han logrado el aumento más significativo.

El reto continúa siendo aumentar el acceso a la energía eléctrica prioritariamente en el área rural, mejorar la calidad del servicio y lograr una efectiva regulación del mercado para tener precios competitivos y una focalización en los más pobres de los subsidios otorgados. Alcanzar una tasa de electrificación rural del 85% en 2015 implica aumentar la tasa en un punto porcentual por año, lo cual es factible.

Los esfuerzos realizados para mejorar y ampliar la red de caminos rurales ha disminuido la distancia a que se encuentran los hogares en esta área de la carretera pavimentada y la parada de buses más cercana, lo cual aumenta su integración social y económica, así como sus oportunidades de generar ingresos y de acceder a los servicios básicos. Sin embargo, es necesario continuar con este esfuerzo y construir anualmente, al menos, 100 kms. de caminos rurales hasta 2015, para eliminar el aislamiento en el que viven algunas familias en esta área.

Las sugerencias de política y/o líneas de acción que se propusieron en los talleres de infraestructura, fueron, entre otras, las siguientes:

- * Fortalecer los gobiernos locales para mejorar acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones y la capacidad técnica para inversión.



- * Fortalecer SIGET y DPC para lograr mayor acceso y precios más competitivos.
- * Ampliar los programas que permiten acceso a tecnologías en los centros escolares y facilitar las condiciones para la provisión de servicios privados de internet.
- * Mejorar prácticas de mantenimiento de la red de caminos rurales y contar con un inventario actualizado sobre el estado de los caminos rurales.

6. Medio Ambiente.

Relativo al medio ambiente, El Salvador ya presentaba en 1990 una escasa cobertura boscosa (9.3%). Esta cobertura disminuyó a 5.8% en el 2000, una reducción muy superior a las experimentadas por el grupo de los PIMB. En El Salvador la causa principal de la deforestación es la urbanización acelerada, así como la desactivación del sector agropecuario, particularmente afectada por la disminución de precios del café.

En cuanto a emisión de gases, monitoreos realizados por SWISSCONTACT en la región centroamericana determinan que El Salvador es la segunda ciudad más contaminada de la región, después de Guatemala.

Algunos elementos que pueden explicar el deterioro medio ambiental son la fragilidad institucional asociada con la reciente creación del Ministerio y del marco legal, así como el bajo nivel de conciencia ambiental en la población.

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, recientemente elaborado, es un marco central para lograr un buen manejo de los recursos ambientales, pero requiere ser menos indicativo y más normativo para el quehacer de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Los desafíos que se plantean para medio ambiente son los siguientes:

- * Destinar mayores recursos financieros al sector
- * Implementar la ley de medio ambiente e integrar el marco legal existente
- * Promover políticas de incentivos para logros ambientales
- * Promover la cultura ambiental, ampliar la educación ambiental formal y no formal

7. Agua Potable.

En cuanto al acceso a agua potable, El Salvador ha progresado en relación con Costa Rica, disminuyendo la brecha que se tenía con este país y superó el ritmo de aumento de cobertura de los PIMB, que tenían cobertura similar.

Entre 1990 y 2002 ha mejorado el acceso al agua potable¹, al aumentar de una cobertura de 76% de población a 88%, respectivamente. El aumento de cobertura fue principalmente en el área rural: de 57% de la población en 1991 a 74% de la misma en 2002. Este aumento de cobertura se dio principalmente en los quintiles de ingresos más pobres

Estos resultados en el acceso a agua evidencian un fuerte progreso; sin embargo, no significa que se han resuelto todos los problemas. Se tienen importantes desafíos adicionales que atender:

- * Aumentar la cobertura de agua y alcantarillados en el área rural.
- * Lograr un suministro regular del agua. La discontinuidad del servicio llega en algunos casos a afectar a las familias por períodos largos de tiempo. Según PRISMA, el abastecimiento promedio de agua es de 16 y 18 horas por día, pero en Soyapango, Ilopango y San Marcos estiman que el abastecimiento no es mayor de ocho horas diarias. Según FESAL, el área urbana tiene una cobertura del 96%; sin embargo, 18% de la población señaló no poseer servicio

¹ Acceso a acueducto, pozo, pila o chorro público

- de agua de por lo menos cuatro horas diarias siete días a la semana.
- * Hacer un uso más racional del agua. En 2002 El Salvador reportó un promedio de consumo activo de 100 litros por día versus 56 litros por día en 1990, lo que significa un incremento del 79%.
 - * Mejorar la infraestructura de agua y saneamiento básico rural deteriorada por falta de mantenimiento y la dañada por los terremotos.
 - * Fomentar la gestión integrada del recurso agua.
 - * Aumentar la inversión y mejorar la focalización del gasto en agua y saneamiento.
 - * Mejorar la calidad del agua y generar estadísticas continuas de calidad de servicios y de calidad del agua.
 - * Fortalecimiento institucional.
 - * Reformar y/o descentralizar el sector hídrico y subsector agua y saneamiento.

Desde la perspectiva de los ODM, El Salvador ya alcanzó la meta de acceso al agua en términos cuantitativos, a pesar de que en el área rural falta aumentar la cobertura en siete puntos porcentuales. Sin embargo, la meta requiere que sea agua segura, aspecto que se ha deteriorado después de los terremotos.

8. Conclusiones generales.

En general, existe una probabilidad alta de cumplimiento de las metas del milenio; sin embargo, ello demanda:

- * Convertir estos ODM, estas prioridades, en política de Estado, conocidas, avaladas e impulsadas por todos los salvadoreños.
- * Priorizar estas metas en la política social, económica y ambiental, así como en el presupuesto nacional.
- * Aumentar la inversión social y mejorar la efectividad de la misma.
- * Aumentar no solo cobertura sino también calidad en la provisión de los servicios sociales básicos: educación, salud, agua, saneamiento básico, entre otros.
- * Fortalecer el esfuerzo fiscal para financiar el cumplimiento de los ODM con recursos propios y sustituir gradual y crecientemente el financiamiento externo por financiamiento interno.
- * Propiciar el crecimiento económico robusto y sostenido, facilitando la inversión en general para proveer empleos permanentes asalariados, así como potenciando a la MYPE y el desarrollo rural, considerando que las empresas de menos de 10 empleos



absorben el 40% del empleo y que en el área rural es donde se concentran los mayores índices de pobreza.

- * Ampliar y proveer nuevos servicios sociales vinculados con el proceso de urbanización, a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la desintegración familiar expresada en hogares monoparentales.
- * Fortalecer espacios de integración social, cultural, económica y política de los salvadoreños en el exterior y sumarlos al consenso respecto a los ODM como prioridad nacional.
- * Fortalecer el consenso a nivel de políticas y la conciencia ambiental para detener el deterioro del medio ambiente.
- * Conformar el sistema nacional de estadística y brindarle la autonomía y sostenibilidad financiera que garantice sus oportunos y fidedignos resultados, así como la elaboración de un nuevo censo de población y vivienda.

II. RECOMENDACIONES GENERALES

Para el logro de los ODM es necesaria la difusión y sensibilización respecto a la importancia de éstos para el logro del bienestar de los salvadoreños y, también, realizar un monitoreo y evaluación sistemática y periódica de sus cumplimientos. Este primer informe establece una línea base, así como algunas recomendaciones para mejorar los sistemas de información y estadísticas.

- 1) Necesidad de nuevo marco legal para el Sistema Estadístico Nacional y creación del Instituto Nacional de Estadística.

Una de las limitaciones más importantes en El Salvador para el seguimiento de los ODM es la situación actual de las estadísticas oficiales que afecta, también, la capacidad del gobierno para diseñar y evaluar las políticas públicas que planifica o que ejecuta. Entre los principales problemas del

Sistema Estadístico Nacional, SEN, se mencionan los siguientes:

- a) Obsolescencia de la “Ley de Servicio Estadístico Nacional” (1955), lo cual incide en la débil atribución legal de las instituciones públicas para obtener información de las fuentes de datos.
- b) La DIGESTYC no cumple con el papel de rector del SEN, debido primordialmente a que no es una institución autónoma (es una dependencia del Ministerio de Economía) y a otras limitaciones que la misma ley establece, así como por la muy baja asignación presupuestaria con que está obligada a funcionar.

A manera de ilustración, se destaca que la DIGESTYC ha experimentado reducciones constantes en su presupuesto, lo cual, aunado a la reducción de la cooperación internacional ha llegado, incluso, a dificultar la continuidad de la EHPM, instrumento estadístico fundamental para la evaluación de los ODM.

- c) La práctica inexistencia de un ente que coordine el SEN ha generado otro tipo de situaciones adversas, entre las que se mencionan las siguientes: duplicación de funciones por parte de los productores estadísticos; desarticulación de clasificadores, nomenclaturas, codificadores y metodologías; no planificación necesidades estadísticas, limitada difusión de cifras públicas, etc.
- d) El SEN no satisface todas las necesidades de información para la toma de decisiones, principalmente en materia de políticas públicas; además, la información estadística no tiene la cobertura deseada y suele estar desactualizada y/o su disposición es inoportuna.

Esta problemática ha incidido en el rezago que sufren operaciones estadísticas de interés nacional como lo son el Censo de Población y Vivienda que data de 1992, el Censo Económico 1993, el Censo

Agropecuario 1971 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1991. De persistir esta situación, podría profundizarse el deterioro de la calidad y credibilidad de las estadísticas oficiales

Para garantizar que El Salvador cuente con un sistema estadístico eficiente que proporcione las estadísticas que el país necesita para diseñar políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la lucha contra la pobreza y a evaluar el logro de las metas establecidas en los ODM para 2015, es preciso que el gobierno apoye la modernización del SEN y cree el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La institucionalidad que se recomienda establecer en un nuevo marco legal para el SEN, debería comprender los aspectos siguientes:

- a) Autonomía técnica, financiera y administrativa del ente rector, el INE, para fortalecer transparencia y credibilidad de las estadísticas públicas.
- b) Promover la coordinación efectiva de la función estadística pública entre los diferentes productores estadísticos.
- c) El SEN debería operar bajo una modalidad en la que la producción estadística se realice de manera descentralizada, pero que la normativa se establezca en forma centralizada bajo la coordinación del INE.

- d) Impulsar mecanismos efectivos para lograr que la información estadística oficial se convierta efectivamente en un bien público accesible y transparente.
- e) Fortalecer las atribuciones de productores y derechos de los usuarios, garantizando la confidencialidad de la información o secreto estadístico.
- f) Garantizar la sostenibilidad presupuestaria del INE.

Se recomienda aprovechar el esfuerzo que desde 1998 ha realizado la “Comisión Interinstitucional para la Modernización del Sistema Estadístico Nacional”, la cual, con el apoyo del Banco Mundial, ha elaborado un anteproyecto de ley denominado “Ley del Sistema Estadístico Nacional y Creación del Instituto Nacional de Estadística”, el cual contiene los elementos antes planteados.

Finalmente, se considera prioritario comprometer los recursos necesarios para que se ejecute un plan de acción estadístico de mediano plazo, que tenga por objetivo la actualización de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, Económico y Agropecuario, así como la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares para la elaboración de un nueva canasta de mercado para el Índice de Precios al Consumidor.



La modernización del SEN, a través del nuevo marco legal, contribuirá al

fortalecimiento de cultura de rendición de cuentas que favorece la democracia y la gobernabilidad.

III. PROPUESTA DE MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO A NIVEL NACIONAL

Descripción general

El mecanismo de seguimiento a los ODM en El Salvador debe partir de dos lineamientos generales: a) una divulgación amplia de los ocho ODM, adquiridos en la Cumbre Mundial del mismo nombre en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York (septiembre de 2000); y b) el establecimiento de una coordinación territorial/municipal, sectorial e intersectorial, encabezada por la dependencia oficial delegada para esta finalidad.

En este mecanismo deben participar representantes de tres sectores claves para el desarrollo del país: gubernamental (nacional y local), entidades de la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil (principalmente académicas y con experiencia en temas relacionados con los ODM). Pero, además, deben estar incorporados los organismos internacionales, incluyendo al sistema de Naciones Unidas.

Esta composición cumple el espíritu de la Cumbre, que determina la mayor representación posible de la sociedad y la posibilidad de lograr consensos.

La divulgación del informe debe realizarse a través de la sensibilización y difusión por múltiples medios de los ODM y el llamado necesario a su cumplimiento en el país, como un factor para mejorar la calidad de vida de la población. Debe ser impulsada desde todos los sectores, incluyendo a los salvadoreños en el exterior.

Se deben establecer tres mecanismos de coordinación: sectorial, territorial e intersectorial (nacional) orientados a la difusión y logro de los ODM.

Objetivo

El objetivo del mecanismo de seguimiento es lograr el cumplimiento de los ODM en los plazos establecidos, elaboración de informes de avance y contribuir a concertar políticas públicas que se enmarquen en esta misma finalidad.

Organización y funciones

Para el seguimiento y cumplimiento de los ODM se establecerán tres mecanismos: sectorial, territorial e intersectorial. Estas tres instancias deberán lograr entre otras funciones:

- * Fortalecer el compromiso y el impulso político para lograr que el país se mancomune en torno a los ODM.
- * Movilizar recursos e iniciar programas y proyectos para su logro.
- * Fortalecer la transparencia (evaluación, rendición de cuentas, informes) en la implementación de programa y proyectos para su cumplimiento.
- * Defensa coherente y sostenida de los ODM.
- * Fortalecer la contraloría social de su cumplimiento.

El Mecanismo intersectorial nacional es el responsable del cumplimiento de los ODM y de fomentar la retroalimentación sectorial

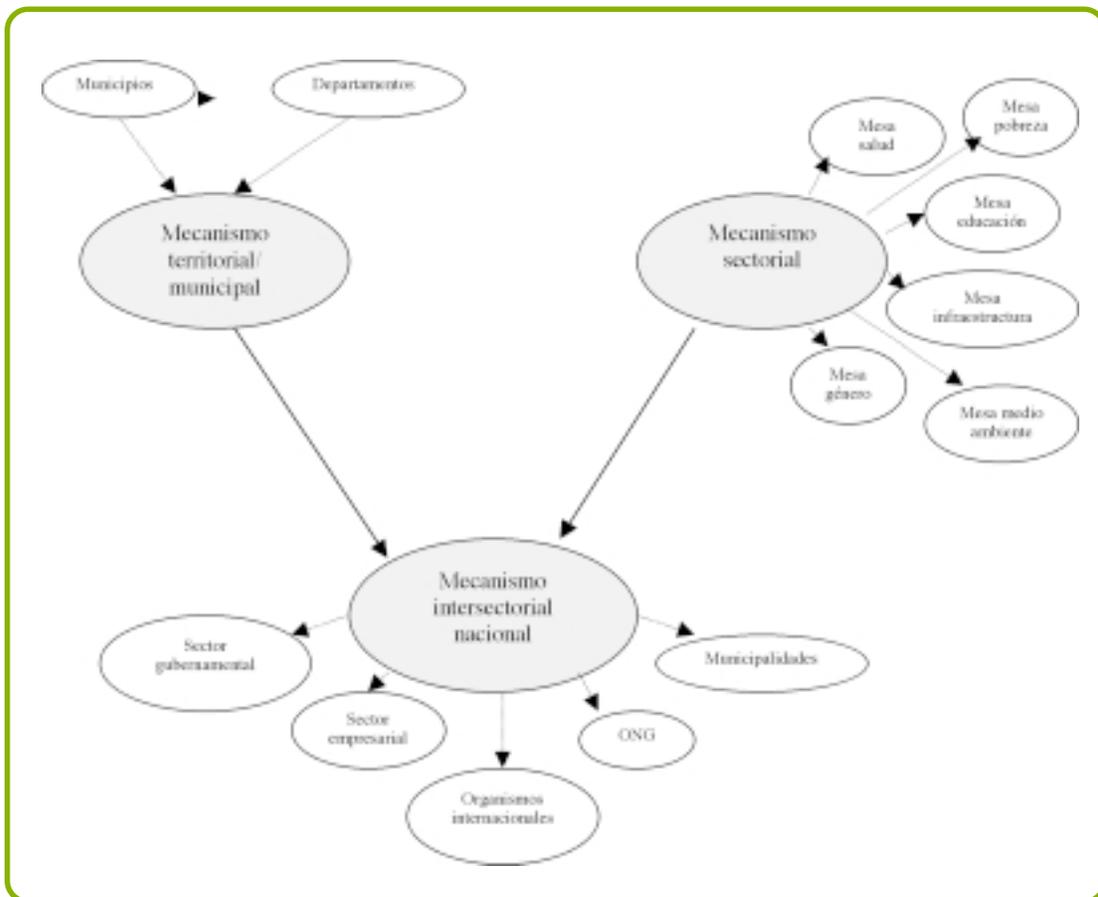
y territorial que garanticen la amplia participación social y el compromiso de nación con estas metas. La coordinación deberá realizarla a partir del diagnóstico y de la elaboración de un plan de acción basado en las propuestas realizadas a nivel territorial y sectorial. La instancia nacional estará integrada por:

1. Sector gubernamental: coordinador del gabinete social, coordinador del gabinete económico y representante del desarrollo local.
2. Sector empresarial: representante de gremial empresarial y de MYPE. El apoyo del sector privado es importante, pues puede aportar su conocimiento en organización y administración de proyectos, desarrollo de capacidad y tecnología y se debe propiciar el financiamiento privado de proyectos nacionales que giren en torno a los ODM.
3. Organismos internacionales: Naciones Unidas y otros cooperantes.
4. Municipalidades: alcaldes.

5. ONG: representante de ONG vinculada con el seguimiento y análisis de los ODM.

Deberá establecerse una Secretaría Ejecutiva que apoye directamente el esfuerzo de la instancia nacional. Dependerá de la entidad gubernamental encargada de la coordinación del mecanismo de seguimiento y cumplimiento de los ODM.

El mecanismo sectorial estará conformado por mesas especializadas que responden a cada área temática de los ODM. Estarán integradas por actores gubernamentales y no gubernamentales de cada sector. Pueden contar con el apoyo de personalidades. Es recomendable partir de equipos ya existentes como el caso del Comité Dakar para conformar la mesa de educación y/o los actores que conformaron las mesas de trabajo en los talleres del informe de diagnóstico de los ODM.



La función del mecanismo sectorial será propiciar una amplia difusión de los ODM correspondientes al sector, así como integrar estos objetivos al quehacer gubernamental y no gubernamental. Esta instancia deberá preparar un informe periódico sobre el estado de cumplimiento de los ODM, así como recomendaciones para acelerar el logro de las metas y entregarlo a la instancia nacional para la elaboración del informe país.

La convocatoria a integrar las mesas especializadas debe ser por la entidad gubernamental a cargo de los ODM. Los equipos harán su plan de trabajo y se reunirán en los tiempos y lugares que mejor les convengan.

El mecanismo territorial estará conformado por representantes de municipalidades y autoridades departamentales. Su objetivo será velar por el cumplimiento de los ODM a nivel local, así como consolidar información y darles seguimiento en este nivel, como un apoyo para monitorear, priorizar y focalizar la inversión municipal. La instancia territorial deberá realizar informes periódicos de avance de ODM a nivel local en coordinación con las instancias nacionales y sectoriales que laboran en esos niveles.

Asimismo, el Comité Intersectorial deberá establecer una mesa de cooperantes bilaterales y multilaterales con quienes deberá intercambiar perspectivas e información para unificar esfuerzos para el cumplimiento de los ODM.

Sobre el Informe Nacional de Avance de ODM

En esta primera parte del proceso se ha elaborado un informe de diagnóstico que llega a plantear desafíos; la segunda parte debe orientarse a definir las grandes políticas y líneas estratégicas de acción para lograr el cumplimiento de los ODM. Este esfuerzo debe procurar una amplia participación de los actores sociales y políticos para contar con un documento de consenso.

Los mecanismos sectorial y territorial deberán preparar los informes respectivos que serán la base para el informe nacional.

La estructura de los documentos debe ser similar a la del primer informe de diagnóstico. Debe contener una parte de valoración de avance del cumplimiento de los ODM, factores explicativos, desafíos y recomendaciones de política.

En general, los ODM se adaptan a las condiciones sociales del país, pero es conveniente revisarlos para determinar por consenso aquellas metas que hacen falta para el país. Esto facilitará una atención integral a la problemática y al seguimiento de las metas.

Con el propósito de difundir los ODM y acercarlos a la población, es necesario que el informe se traduzca a una versión accesible a la población en general e implementar acciones que permitan su amplia difusión.