

CATALOGADO

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.269  
18 de diciembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL SALVADOR: EL ESTADO DE LA POBREZA Y LINEAMIENTOS  
DE POLITICA PARA AFRONTARLA

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

90-12-261

# BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

iii

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. El funcionamiento de una economía en conflicto y sus efectos sobre la pobreza	3
II. La dimensión de la pobreza	6
A. Deterioro de la situación social en los años ochenta	6
B. Población por debajo de la línea de la pobreza	6
C. Características de la población en condiciones de pobreza	9
III. Acciones para enfrentar la pobreza	12
A. Acciones internas	12
1. Focalización del gasto público	12
2. Reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública	15
a) Desarrollo de servicios básicos de salud y educación	15
b) Desarrollo institucional y apoyo a la descentralización	16
3. Programas sociales compensatorios	16
4. Fondo de inversión social de El Salvador	17
B. Acciones internacionales	18
C. El papel de las remesas como mecanismo de contención	21
IV. Lineamientos para enfrentar la pobreza en El Salvador	22
A. Las políticas macroeconómicas en una economía en conflicto	22
B. Las transformaciones productivas necesarias	23
C. Compatibilización del programa de gobierno con un esquema de reformas institucionales: fijación de un piso social básico	25

D. Adoptar una política fiscal redistributiva	27
E. Política para capitalizar a los receptores de remesas del exterior	28
F. La acción comunitaria y cívica	29

Anexos:

I. Estadístico	31
II. El esquema de seguridad social en El Salvador	41
Bibliografía	45

## INTRODUCCION

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) preocupada por los problemas sociales del Istmo Centroamericano, decidió incluir en su programa de trabajo para 1990, el estudio "El estado de la pobreza en El Salvador y lineamientos de como afrontarla". La intención es contribuir a la discusión que ha propuesto el Gobierno de El Salvador de realizar un ataque frontal a la pobreza.

Este documento considera que la situación de conflicto que ha vivido este país, durante los últimos años, impide el desarrollo de actividades productivas de manera más amplia, lo que ha motivado el crecimiento del sector informal de la economía y reducido el poder adquisitivo de los trabajadores del sector formal de la economía, agudizando los problemas de pobreza del país. A esta situación ha contribuido la reducción del gasto público destinado a fines sociales (con el fin de incrementar el gasto en defensa y seguridad nacional), lo que ha llevado a una reducción aún mayor del bienestar social. Estos elementos plantean la imposibilidad de enfrentar el problema de la pobreza de manera integral, si no existe un acuerdo social mínimo para la producción. En la primera sección del documento, se realiza un diagnóstico en donde se muestra la disrupción de ciertas actividades productivas, como consecuencia de la crisis y también por un cambio en los mercados internacionales, ocasionando una creciente migración del campo hacia la ciudad y hacia el exterior. Con este fin se presenta un resumen de funcionamiento de la economía salvadoreña, en condiciones de conflicto y sus efectos sobre la pobreza.

La segunda sección analiza la dimensión de la pobreza, tanto en su visión nacional, como regional. En este sentido, se busca definir los grupos más afectados por la situación económica. En la tercera sección, se presenta las acciones puestas en marcha por el gobierno, por la comunidad internacional y por el resto de la sociedad para el combate a la pobreza. Finalmente, se presentan algunos elementos que pretenden enriquecer la discusión sobre la estrategia global contra la pobreza; para ello se agrupan las medidas en cuatro grandes líneas: el papel de las políticas gubernamentales macroeconómicas en el marco de una economía en conflicto; las transformaciones productivas que se requieren; una revisión del gasto social y de las instituciones que lo ejercen; algunas formas de inducir una capitalización de los grupos de menores ingresos a partir de las remesas, y, finalmente, se discute el papel de la actividad comunitaria y cívica.

## I. EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ECONOMIA EN CONFLICTO Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA

El problema de pobreza en la República de El Salvador deriva de una estructura económica que ha generado una creciente desigualdad y no ha tenido la posibilidad de absorber productivamente a la población. Esta situación fue uno de los factores que dieron lugar al conflicto armado de los años ochenta, que a su vez contribuyó al deterioro productivo, provocando una mayor desigualdad y un aumento en los niveles de pobreza.

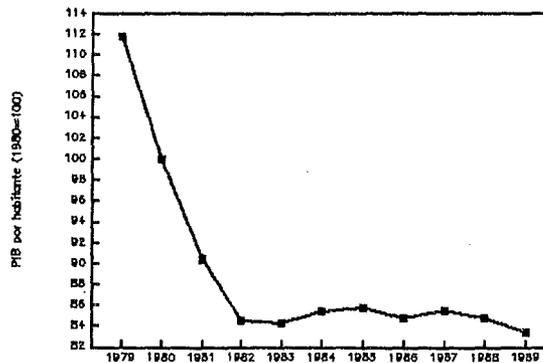
Así entra a la década de los noventa después de haber sufrido durante 10 años violencia política y militar. Estos años han cobrado más de 70,000 vidas entre fuerzas regulares, insurgentes y la población civil; cerca de 500,000 personas (el 10 por ciento de la población total), se han convertido en desplazados internos, engrosando los cinturones de pobreza de las ciudades principales, sobrecargando la capacidad de las instalaciones de salud y educación. Como resultado del conflicto, 447 escuelas han sido cerradas debido a destrucción total o parcial, o porque no ofrecían condiciones seguras para niños y maestros. Combates frecuentes han ocurrido en el 30 por ciento del territorio nacional.<sup>1</sup> La prolongación del conflicto interno de guerra civil que ha significado más de 1.2 miles de millones de dólares en pérdidas acumuladas desde 1979, así como los desajustes de una controvertida reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior y una serie de calamidades naturales registradas en los últimos años (terremoto de 1986, sequías de 1987 e inundaciones en 1988) han tenido un efecto negativo sobre la economía del país<sup>2</sup> resultando en un decrecimiento del producto interno bruto por habitante de casi veinte por ciento en la década de los ochenta. (véase el cuadro 1).

---

<sup>1</sup>/ Véase, UNICEF Infancia y Guerra. Informe sobre el "Impacto psicosocial de la violencia en los niños de América Central", San José, Costa Rica 26-30 de marzo de 1990.

<sup>2</sup>/ FAO, ESN-Perfiles Nutricionales de los Países. El Salvador, mayo de 1990.

DETERIORO DEL PRODUCTO POR HABITANTE



El bajo crecimiento y la reducida generación de empleos derivaron de una serie de problemas estructurales y de la situación de conflicto mismo provocando un lento crecimiento. Entre los problemas estructurales se encuentran: una baja tasa de inversión; un sector agropecuario con estructura tradicional (en producción, como en organización), que impide su inserción dinámica en la economía internacional; una planta industrial poco competitiva, lo que provoca un alto costo de producción y reduce la capacidad de absorción del mercado interno; un desmesurado crecimiento del sector terciario de la economía, a partir de la economía informal; y unas finanzas públicas débiles que no han permitido el establecimiento de un piso social básico.

La caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación, y el conflicto armado acentuaron los problemas estructurales, provocando una caída de la producción de granos básicos, que después de alcanzar un máximo de 788 miles de toneladas en 1979 se redujo posteriormente, sin que se haya podido superar en los ochenta. Esto provocó fuertes importaciones de granos tradicionalmente producidos internamente, a lo que se sumó una creciente importación de trigo, dada la diversificación de la dieta alimenticia. Las menores exportaciones y las crecientes importaciones provocaron un deterioro de la balanza comercial.

La gravedad de la situación se vio aminorada por la ayuda internacional y por las crecientes remesas provenientes de los salvadoreños en el exterior. Sin embargo, la baja actividad económica no pudo absorber el crecimiento de la población económicamente activa (que en el período 1985-1990 fue de 2.5% anual, véase cuadro 2), lo que tuvo un doble efecto. Por una parte se generó un creciente desempleo, con el consecuente crecimiento del sector informal; y por otra se generó una fuerte migración (en el contexto interno, como hacia el exterior). En este sentido, el efecto fue doblemente negativo, puesto que el crecimiento del sector informal se dio con base en la población menos capacitada y,

por otra, con la emigración se perdió parte del capital humano más capacitado que posibilitaría una transformación productiva de más amplio espectro.

Al problema del desempleo, se sumó un creciente deterioro de los salarios que se estima que en la década de los ochenta perdieron más del 60 por ciento de su poder adquisitivo (véase el cuadro 3). Esto significó no sólo que los problemas de la pobreza se aumentaron, sino que la desigualdad se incrementó. De esta forma, el marco general de operación de la economía salvadoreña agravó la situación de la pobreza. ✓

## II. LA DIMENSION DE LA POBREZA

### A. Deterioro de la situación social en los años ochenta

El Salvador es uno de los países de la región que enfrenta con mayor severidad el problema de la pobreza y de la desigualdad social. Al iniciarse los años ochenta, el proyecto de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, de CEPAL, estimó que el 68% de la población se encontraba en estado de pobreza, siendo esta situación mas grave en las áreas rurales que en las urbanas (57.6% en las zonas urbanas y 76.4% en las zonas rurales).<sup>3</sup>

La situación ya grave en los años setenta se deterioró en los ochenta. De acuerdo a la encuesta que realizó el Ministerio de Planificación, en 1988 en las zonas urbanas, la población en estado de pobreza fue de 67.2%, utilizando una canasta basica de 2,200 calorías, de acuerdo con las recomendaciones de la Secretaria de la Comisión Nacional de Alimentos y Nutrición de El Salvador. Sin embargo, si se utiliza la misma canasta de CEPAL utilizada en 1980, con 2900 calorías, la población en estado de pobreza en las zonas urbanas se eleva a 84%. De esta forma, una comparación sobre bases similares da cuenta del deterioro social que vivió este país en los años ochenta.

### B. Población por debajo de la línea de la pobreza

Con el fin de caracterizar a la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, se utilizan en este trabajo las encuestas de 1985, 1988 y 1990, realizadas por el Ministerio de Planificación, que tienen una base de comparación similar, aun cuando sólo la de 1985 tiene una cobertura nacional, en tanto las mas recientes sólo se realizaron para las áreas urbanas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>/ Véase, CEPAL, Satisfacción de las Necesidades Básicas de la Población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983.

<sup>4</sup>/ La canasta básica considerada por estas encuestas es la recomendada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (SECONAN) que es de 2,200 calorías, inferior a la utilizada por CEPAL, al inicio de los años ochenta, de 2,900 calorías.

En 1985, el 55.3% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza; el 26.4% se situaba en condiciones de pobreza extrema, es decir, no tenía un ingreso suficiente para comprar los alimentos necesarios para un desarrollo adecuado; el 28.84% restante, aunque tenía un ingreso suficiente para comprar los alimentos necesarios, no alcanzaba a cubrir completamente las otras necesidades básicas tales como vivienda, vestuario, salud, educación, etc. La situación de la pobreza era aún más crítica en las zonas rurales que en las urbanas; en las primeras el 47.34% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, en tanto, en las zonas rurales, el 62.68% eran pobres. En una perspectiva regional, la pobreza era mayor al promedio nacional en el occidente y en el oriente, en donde el 62.78% y el 64.5% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza.

En 1988, en la encuesta realizada por el Ministerio de Planificación para las zonas urbanas, se observa un deterioro de la situación social, puesto que el 67.25% de la población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza y todas las regiones, con excepción del área metropolitana de San Salvador, mostraban un porcentaje mayor al promedio nacional. A diferencia de 1985, las zonas más afectadas eran el Centro I y el Centro II, con 83.27% y 82.8% de la población por debajo de la línea de la pobreza.

Finalmente, de acuerdo con la última encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (realizada en junio de 1990), se muestra que entre 1988 y 1990, la situación social continuó deteriorándose aumentando el número de hogares bajo la línea de la pobreza, de 61% a 63% (véase el cuadro 4).

**POBLACION DE EL SALVADOR EN PORCENTAJES  
POR REGION, AREA Y CONDICION SOCIAL 1988  
(CIFRAS REFERIDAS AL PAIS URBANO)**

	TOTAL	Occidental	Centro I	Centro II	Oriental	AMSS
Total	100.00	17.75	16.24	7.57	15.27	43.17
Pob.Extrema	34.58	7.10	7.85	4.34	7.27	8.03
Pobreza	32.67	5.97	5.74	1.93	4.34	14.70
Total Pobres	67.25	13.06	13.59	6.27	11.61	22.73
No Pobres	32.75	4.69	2.65	1.32	3.66	20.43

**POBLACION DE EL SALVADOR EN PORCENTAJES  
POR REGION, AREA Y CONDICION SOCIAL 1985**

	TOTAL	Occidental	Centro I	Centro II	Oriental	AMSS
Total	100.00	22.76	20.43	9.56	24.39	22.85
Pob.Extrema	26.42	7.23	5.44	2.98	7.76	3.01
Pobreza	28.83	7.06	6.08	2.74	7.98	4.97
Total Pobres	55.25	14.29	11.52	5.72	15.74	7.98
No Pobres	44.75	8.47	8.91	3.84	8.65	14.88
Urbano	48.41	7.76	6.03	3.65	8.11	22.85
Pob.Extrema	10.38	1.89	1.64	1.16	2.69	3.01
Pobreza	12.53	2.19	1.93	1.08	2.36	4.97
No Pobres	25.50	3.69	2.46	1.42	3.06	14.88
Rural	51.59	15.00	14.40	5.90	16.28	0.00
Pob.Extrema	16.03	5.34	3.80	1.82	5.07	0.00
Pobreza	16.30	4.87	4.14	1.66	5.62	0.00
No Pobres	19.25	4.78	6.46	2.42	5.59	0.00

Fuente. Fusades. Caracterizacion Socioeconomica de la Poblacion de El Salvador.

**C. Características de la población en condiciones de pobreza**

De acuerdo con la información de la encuesta de hogares de 1988, los niveles de pobreza están ligados a una mayor tasa de dependencia económica; los primeros quintiles tienen un promedio de 5.38 miembros por hogar, en tanto en el último quintil, la relación es de sólo de 3.50 (véase el cuadro 5).

Los primeros quintiles tienen un menor nivel de educación, en el primero, el 35% no contaba con ningún tipo de educación, reduciéndose a sólo 6% en el caso de los grupos de más altos ingresos. Las condiciones de educación se han deteriorado en la población en situación de extrema pobreza. Entre 1985 y 1988, la tasa de alfabetismo de la población en edad de trabajar (PET)<sup>5</sup> cayó en el total del país urbano de 74.64% a 72.19%, al igual que los indicadores de terminación de ciclos escolares. En el ámbito rural, las condiciones educativas son más bajas, la tasa de analfabetismo alcanza el 43% de la población y sólo el 38% de la población ha cubierto el primer ciclo de educación básica (véase cuadro 5).

<b><u>NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION EN EXTREMA POBREZA POR REGION</u></b>						
	<u>OCCIDEN.</u>	<u>CENT I</u>	<u>CEN II</u>	<u>ORIENTAL</u>	<u>AMSS</u>	<u>TOTAL</u>
<b>URBANO 1988</b>						
PET	108,677	112,385	68,092	112,114	120,239	521,507
ALFABET (%)	70.24	70.42	68.82	67.43	81.31	72.19
TASA > 1 <sup>ER</sup>	59.83	54.89	53.69	55.49	69.97	59.37
TASA > 2 <sup>DO</sup>	32.68	27.62	27.09	29.89	43.78	32.82
TASA > EB	10.58	8.61	9.25	12.32	18.39	12.16
TASA > EM	2.79	2.21	2.65	4.05	5.31	3.50
<b>URBANO 1985</b>						
PET	61,848	49,631	36,731	87,777	93,984	329,811
ALFABET (%)	74.28	72.47	77.38	67.05	82.04	74.64
TASA > 1 <sup>ER</sup>	61.27	58.89	62.81	53.95	67.81	61.00
TASA > 2 <sup>DO</sup>	32.59	33.17	32.98	32.06	36.91	33.81
TASA > EB	11.28	13.21	11.95	13.53	14.53	13.17
TASA > EM	4.67	4.60	3.58	4.32	4.52	4.40
<b>RURAL 1985</b>						
PET	154,242	107,580	55,270	149,296	0.00	466,488
ALFABET (%)	58.09	57.15	54.11	56.83	0.00	57.00
TASA > 1 <sup>ER</sup>	37.35	36.55	37.51	40.20	0.00	38.10
TASA > 2 <sup>DO</sup>	14.19	12.49	15.14	16.75	0.00	14.73
TASA > EB	3.77	3.31	2.46	5.16	0.00	3.96
TASA > EM	0.71	0.43	0.84	1.58	0.00	0.94
FUENTE. FUSADES. CARACTERIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DE EL SALVADOR, ANALISIS DESCRIPTIVO. JULIO 1989.						

<sup>5</sup>/ Población en edad de trabajar se define en el estudio de FUSADES como aquella con 10 años de edad o más.

Por lo que se refiere a la vivienda, la encuesta de hogares muestra que el 40% de la vivienda en los primeros quintiles requiere de reparación o se encuentra en estado ruinoso, en tanto la situación de la vivienda, en el último decil, el 91% de las viviendas se encuentra en buenas condiciones. La vivienda de los hogares en extrema pobreza se ha deteriorado en los últimos años; de acuerdo con la encuesta de hogares del país urbano de 1988, el 60% de la población no cuenta con agua, el 25% no cuenta con luz ni con sistema sanitario y el 50% viven hacinadas. La situación es aún más crítica para la población rural en donde el 72% de la población no cuenta con agua, el 75% no cuenta con luz, el 45% no cuenta con sistema sanitario y el 66% vive hacinada.

**SITUACION DE LA VIVIENDA DE LA POBLACION EN EXTREMA  
POBREZA**

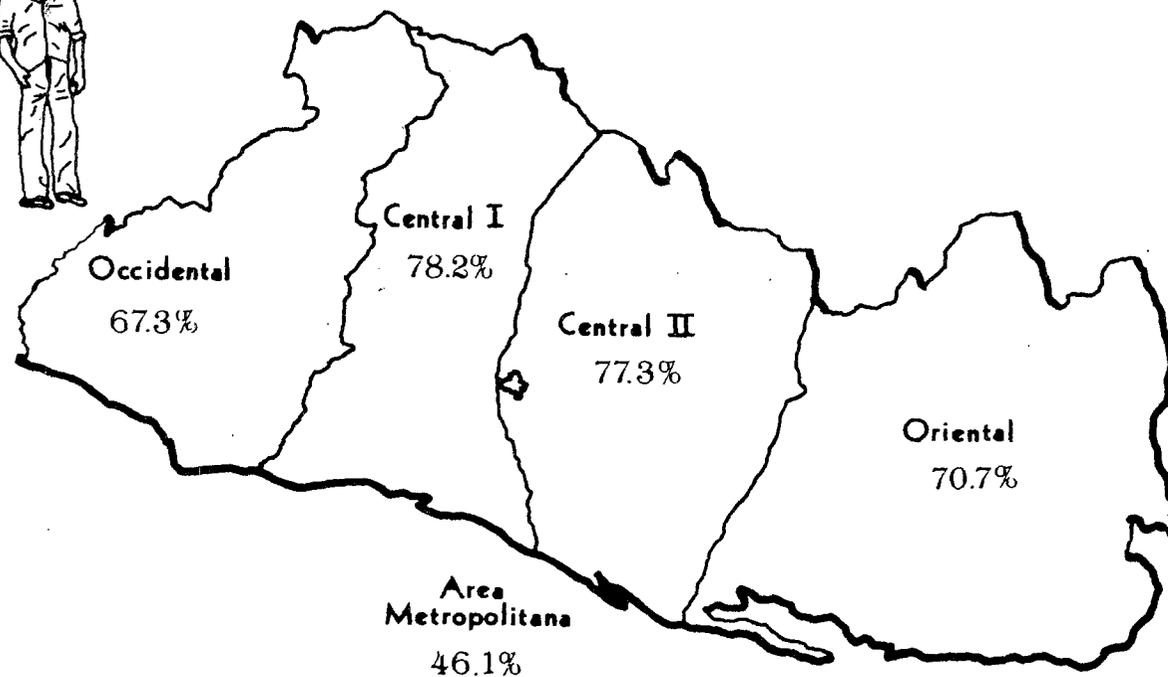
	OCCIDEN.	CENT I	CEN II	ORIENTAL	AMSS	TOTAL
URBANO 1988						
HOGARES	31,316	30,635	18,318	30,319	32,796	143,384
Total (%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CON AGUA	42.41	39.46	33.16	43.07	39.65	40.11
CON LUZ	75.90	72.49	67.16	62.13	90.56	74.50
CON SISTEMA						
SANITARIO	73.30	78.06	80.90	79.85	71.63	76.29
PISO TIERRA	43.00	42.42	55.22	54.43	30.57	44.02
NO HACINAM.	56.29	48.17	47.84	49.17	50.85	50.73
URBANO 1985						
HOGARES	17,251	14,645	10,027	23,850	26,530	92,303
Total (%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CON AGUA	43.63	39.20	42.91	38.60	29.58	37.51
CON LUZ	88.11	88.16	81.75	60.13	94.55	82.05
CON SISTEMA						
SANITARIO	59.13	70.35	86.29	70.63	49.88	64.18
PISO TIERRA	28.06	30.73	41.77	49.01	15.69	31.83
NO HACINAM.	57.44	44.31	55.84	50.52	49.88	51.22
RURAL 1985						
HOGARES	40,936	28,176	15,376	37,943		122,431
Total (%)	100.00	100.00	100.00	100.00		100.00
CON AGUA	25.83	18.59	34.56	34.33		27.90
CON LUZ	33.98	21.76	26.09	18.89		25.50
CON SISTEMA						
SANITARIO	52.67	58.33	50.95	57.52		55.26
PISO TIERRA	76.69	80.66	77.95	80.92		79.07
NO HACINAM.	33.42	32.52	43.57	31.20		33.80

FUENTE. FUSADES. CARACTERIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DE EL SALVADOR, ANALISIS DESCRIPTIVO. JULIO 1989.

# EL SALVADOR

## Hogares Pobres en el Pais Urbano 1988

(% del total de los hogares por abajo de la linea de la pobreza)



### III. ACCIONES PARA ENFRENTAR LA POBREZA

#### A. Acciones Internas

El Gobierno de El Salvador dio a conocer su Programa para el Desarrollo Social en 1989, cuyos objetivos principales son reducir la pobreza extrema y hacer frente a las necesidades básicas de la población salvadoreña<sup>6</sup>. De acuerdo con este programa, los cuatro principios básicos que sirven de guía a la política social del Gobierno son: 1) el Estado debe contribuir en la erradicación de la pobreza extrema; 2) enfrentar las necesidades básicas de la población es un requisito previo para lograr una efectiva igualdad de oportunidades; 3) el desarrollo social y la formación de capital humano son condiciones necesarias para un crecimiento económico estable; y 4) el desarrollo social contribuye a la armonía y la paz social.

Con este propósito ha iniciado algunas acciones básicas. Por una parte ha propuesto focalizar el gasto público, con el fin de aumentar su eficiencia; por otra ha puesto en marcha un Fondo de Inversión Social, con el fin de reducir en el corto plazo los costos del ajuste; también ha iniciado una reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública, con el fin de permitir una atención más amplia a la población en forma permanente, y finalmente ha decidido establecer un "Sistema de Información Social"<sup>7</sup>, que le permita evaluar permanentemente los avances de las políticas sociales.

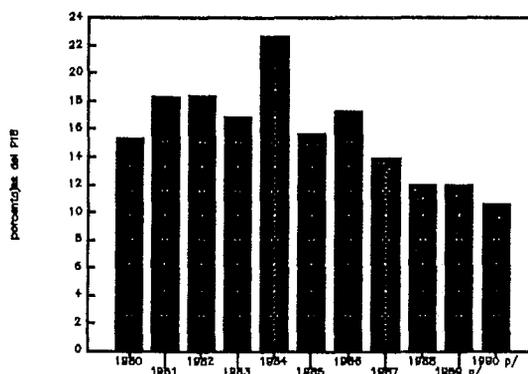
#### 1. Focalización del gasto público

En los años ochenta el gasto público en el área social observó una disminución; de representar el 6% del PIB en 1980, se redujo a 2.4% en 1990. Disminuyendo el destinado a educación de 3.7% a 1.6%; el de salud de 1.5% a 0.5%, y el de vivienda y asistencia social de 0.3% a 0.1% (veáse el cuadro 6). Esto derivó de dos efectos: el primero de ellos de una reducción del gasto público total, y el segundo de una recomposición del gasto en beneficio del gasto en defensa.

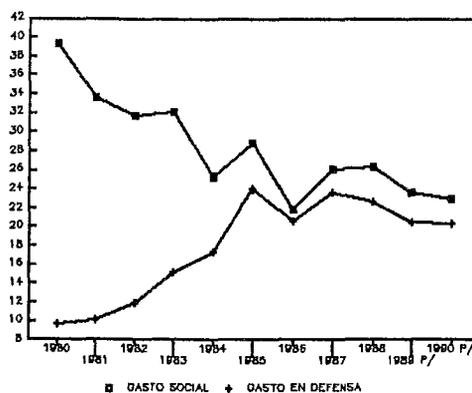
<sup>6</sup>/ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Programa de Desarrollo Social 1989-94. Reporte preparado para Alivio de la Pobreza. París. Junio 28-29, 1990

<sup>7</sup>/ Veáse, MIPLAN. Sistema de Información Social. San Salvador, 23 de octubre de 1990.

## MENOR GASTO DEL GOBIERNO



## MENOR GASTO SOCIAL Y AUMENTO EN DEFENSA



Conviene mencionar que la disminución del gasto social no impidió que se continuaran mejorando algunos indicadores sociales, en educación y en salud, aun cuando se encuentran todavía muy por debajo de los estándares internacionales. Esta situación, aparentemente contradictoria, de disminución del gasto social y de cierta mejora en los indicadores de salud y educación, derivó de un creciente apoyo externo que permitió mantener ciertos gastos sociales en forma extrapresupuestal. La ayuda provino fundamentalmente de el UNICEF y de la AID.

En los noventa, la estrategia gubernamental se basa en el propósito de focalizar el gasto social hacia los sectores más pobres. Con este fin se propone una reestructuración del gasto social, con las siguientes metas cuantitativas para el período 1989-1994.

**PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL**  
(objetivos cuantitativos)

**EDUCACION**

Incrementar la cobertura de los seis primeros grados, del actual 71% a por lo menos 90% en 1994; llegar a más del doble de la cobertura de educación parvularia, del 14% al 30% en 1994; dar entrenamiento a todos los maestros de parvularia y primaria, y reducir el analfabetismo en un porcentaje de 7 puntos. Con este fin se propone elevar progresivamente el gasto en educación para que alcance 3.7% del PIB en 1994.

**SALUD Y NUTRICION**

1) Incremento del rubro de atención primaria de salud en más de un porcentaje de 5 puntos durante los próximos 2 años; 2) recuperación de un 10% de los costos en los puestos de salud; 3) incrementar la cobertura del programa materno-infantil a un 50% del grupo-objetivo para 1994; 4) reducir la mortalidad infantil de 56 a 42 x mil; 5) erradicar la poliomielitis; 6) administrar hierro a 35,000 niños y a 55,000 mujeres embarazadas o lactantes; (7) dar acceso a servicio de agua y de letrinización a través de la construcción de infraestructura, para 500 comunidades rurales y 200 urbanas; 8) distribuir anualmente 30,000 toneladas métricas de alimentos a aquellos que se encuentran en condiciones de extrema pobreza, y 9) aumentar la cobertura del programa de almuerzos escolares al 50% del grupo objetivo en educación parvularia y primaria. Se propone elevar el gasto en salud para que represente 3% del PIB en 1994.

**VIVIENDA**

La meta gubernamental a corto plazo es aumentar la producción de viviendas a razón de 15,000 unidades por año y dirigir, al menos, el 30% al sector de viviendas de bajo costo.

## 2. Reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública

El gobierno de El Salvador, conjuntamente con el Banco Mundial está desarrollando un proyecto para fortalecer la prestación de servicios en el área de salud y educación.<sup>8</sup> Con este fin han acordado que el proyecto fortalecerá ambos sectores en un esfuerzo concentrado que mejore las condiciones básicas de salud y educación en las áreas geográficas de mayor pobreza, como una primera fase hacia una expansión y mejoramiento más amplio de los servicios básicos de salud y educación en todo el país. Los objetivos de esta fase inicial serán:

### a) Desarrollo de servicios básicos de salud y educación

Expandiendo y mejorando la calidad de los servicios de los niveles básicos de atención en las áreas con mayores índices de pobreza. Actualmente, el programa de atención primaria de salud existente, es limitado a un tercio de la población de responsabilidad del Ministerio de Salud, lo que no permitirá mejorar los indicadores básicos de salud a los niveles planteados por el gobierno para el período 1990-1994. En base a las metas planteadas por el programa social del Gobierno, este proyecto extenderá y fortalecerá el programa de atención primaria existente en el Ministerio de Salud a los 78 municipios parcialmente atendidos y con los niveles más altos de desnutrición y prevalencia de diarreas, ya que sólo 139 de los 542 cantones que los conforman, cuentan con promotores de salud y sólo 339 cuentan con parteras empíricas capacitadas. Se ha estimado que la provisión del programa de atención primaria a los 78 municipios beneficiará a una población estimada de más de 1.1 millones de personas, particularmente a 160,000 niños de 0 a 5 años y a las mujeres embarazadas y lactantes.

El Ministerio de Educación acaba de suscribir un proyecto de ocho años con AID por 53 millones de dólares, con el objeto de revisar y modificar los currículos de la educación básica, diseñar, producir y distribuir el correspondiente material de enseñanza, capacitar el personal en el nuevo currículo, e implementar su evaluación. El proyecto del Banco pretende apoyar al Gobierno en sus intentos y objetivos de mejorar la calidad y eficiencia de la educación preprimaria y primaria a través de una serie de políticas y acciones, teniendo como prioridad los 78 municipios definidos como prioritarios. En este sentido, se piensa expandir la cobertura de educación preprimaria de manera focalizada a unos 112,000 niños en 1994, con mecanismos de

---

<sup>8</sup>/ Véase, Ayuda de Memoria. Proyecto de Fortalecimiento de Sectores Sociales. Misión de Preparación del Banco Mundial (24 de septiembre - 12 de octubre 1990)

pago con subsidio a niño atendido a través de Asociaciones de Educación Parvularia (ACEPS) y de los municipios; esto permitirá ampliar la cobertura al 30% de niños de edad de 4 a 6 años, con prioridad para los niños de 6 años. En la educación primaria se propone expandir la oferta educativa de los primeros 6 grados; de la construcción de unas 696 aulas en escuelas de menos de 3 aulas, la dotación de aproximadamente 189 salones de uso múltiple y de la implementación de una política de doble turno para el uso intensivo de la infraestructura educativa existente con la participación de las municipalidades; con esto se piensa aumentar la cobertura rural en 12.7%. Adicionalmente, se intenta contribuir a la meta sectorial de disminución de la repitencia y a la deserción al 10%, e iniciar el proceso de transferencia de la ejecución de acciones educativas a los municipios y la comunidad.

b) Desarrollo institucional y apoyo a la descentralización

Fortaleciendo la capacidad gerencial y de planificación de los ministerios sociales, el proceso de descentralización y aumentando las posibilidades de continuidad (sustainability) de los programas prioritarios por parte de las instituciones responsables de la provisión de servicios básicos de salud y educación.

**3. Programas sociales compensatorios**

Con el fin de reducir el costo del ajuste, el gobierno ha establecido cuatro programas sociales compensatorios: de subsidios directos, de obras sociales comunales, de generación de empleo, y de mejoramiento del ingreso familiar. En el primer programa están los subsidios al transporte público y al gas propano; a la adquisición de viviendas a través del programa "Nuevo Amanecer" que beneficiará alrededor de 1,000 familias; y los programas de distribución de alimentos canalizados a través de los puestos de salud para la atención materno infantil y a través de las escuelas con almuerzos escolares. Los proyectos de obras sociales comunales se están realizando a través del trabajo conjunto de las municipalidades y la participación directa de las comunidades, realizándose más de 2,000 proyectos entre mayo de 1989 y 1990. Entre los programas de generación de empleo están los programas de reconstrucción, financiados con recursos que estaban disponibles desde el terremoto de 1986, y que no habían sido utilizados y los programas de alimentos por trabajo para obras de protección ambiental, de construcción de viviendas y para obras en comunidades de población desplazada por la violencia.

#### 4. Fondo de Inversión Social de El Salvador

Este Fondo de reciente establecimiento, tiene como objeto el reducir el costo social del ajuste económico que ha puesto en marcha el gobierno<sup>9</sup>.

Para la constitución del Fondo, el gobierno de El Salvador contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de la AID, y de diversos beneficiarios<sup>10</sup>. El proyecto FISS tiene tres objetivos:

- a) Compensar a la población en situación de pobreza por los efectos del ajuste estructural mediante el financiamiento de subproyectos de inversión en obras de capital social o comunal que además contribuyan a ~~generar~~ empleo y a incrementar el ingreso, viabilizando el período de transición a la reactivación económica;
- b) Atender las necesidades sociales apremiantes de los grupos más vulnerables por medio del financiamiento de subproyectos focalizados que faciliten la entrega de servicios y posibilitando la reforma de las dependencias públicas de educación, salud, y saneamiento;
- c) estimular el desarrollo personal y comunitario de la población en situación de pobreza mediante el financiamiento de subproyectos que promuevan su formación humana y gestión productiva, facilitando su incorporación a los procesos de desarrollo nacional.

Este Fondo se ha pensado de duración limitada a cuatro años. Sus funciones serán de intermediación, puesto que las poblaciones y las organizaciones locales, particularmente las no gubernamentales, son las que demandarán, diseñarán, ejecutarán y administrarán los proyectos.

De esta forma, las funciones del Fondo serán las siguientes: captar recursos financieros; evaluar proyectos en detalle; otorgar financiamiento para los proyectos que formulen, ejecuten y administren las organizaciones locales, públicas o no gubernamentales, que respondan inequívocamente a demandas legítimas de los pobres, particularmente de los grupos objetivos; promover proyectos entre los grupos objetivo: extrema pobreza, mujeres y niños, marginados urbanos y rurales, así como orientar proyectos hacia los

<sup>9</sup>/ Véase, IMF. Memorandum to the Press. October 1, 1990. El 27 de agosto del presente año, se llegó a un Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional, a través del cual se podrá tener acceso a 35.6 millones de DEGs

<sup>10</sup>/ El Plan Financiero para poner en marcha el FISS contempla las siguientes aportaciones en millones de dólares: BID 30; PNUD 0.6; AID 6.0; Beneficiarios 3.0; y el Gobierno del Salvador 3.5; con un total de 43.1 millones de dólares.

tres campos descritos; y utilizar metodos de auditoría con tecnología de punta que provean transparencia al manejo de los fondos y den la información requerida por los donantes.<sup>11</sup>

La población objetivo será aquella en situación de pobreza, para llegar a ella, el proyecto de FISS utilizará los siguientes procedimientos: 1) financiará aquellos tipos de subproyectos de las areas social y económica que responden a necesidades propias del síndrome de la pobreza; (2) será impulsado por la demanda de grupos y subconjuntos sociales vulnerables; (3) dará prioridad al financiamiento de subproyectos de organizaciones ejecutoras cercanas a los pobres, públicas y privadas; 4) tendrá una unidad de promoción que utilizará los diagnosticos focalizados por subconjuntos o por areas geográficas, ya existentes o por desarrollarse, y 5) cumplimiento de metas programáticas sectoriales y regionales.

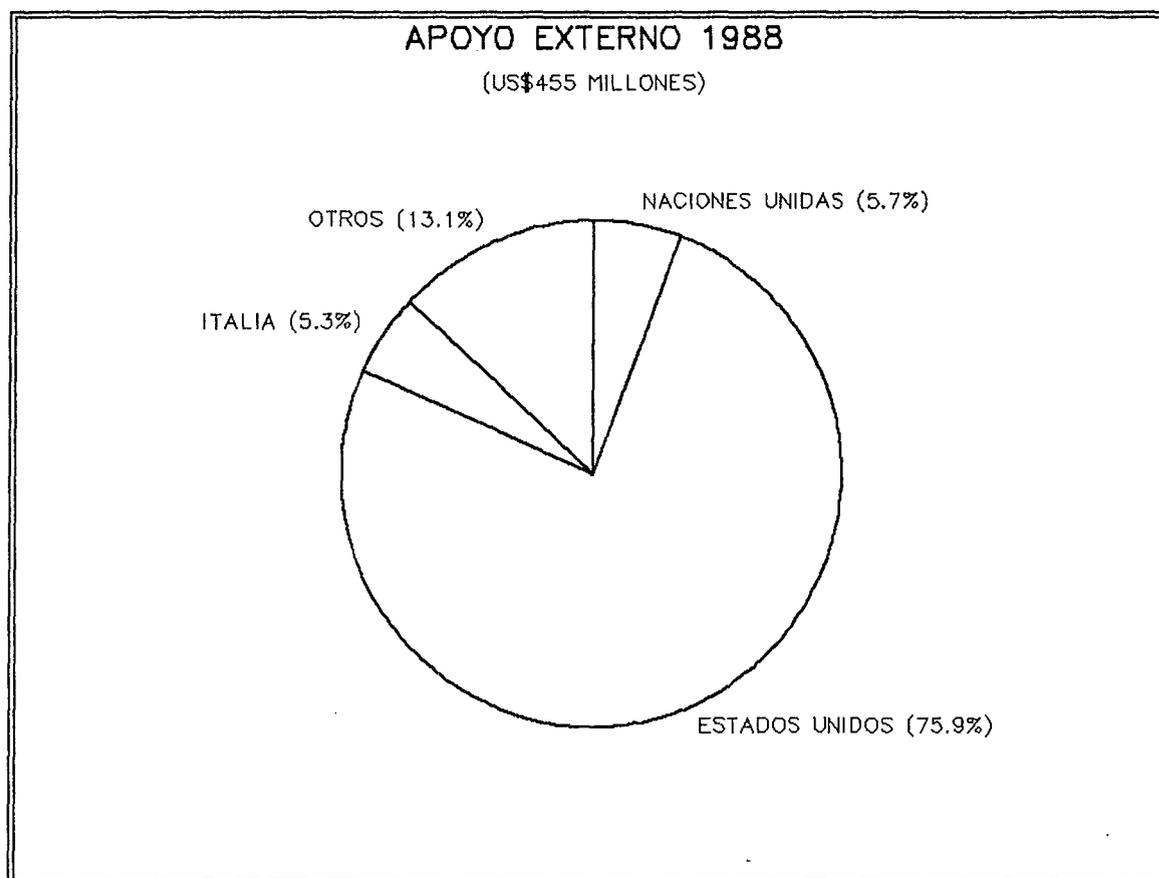
Para iniciar sus operaciones el FISS cuenta con un banco de proyectos fundamentalmente en las areas urbanas y la intencion es incorporar progresivamente proyectos de las areas rurales. Se espera poner en marcha el FISS en 1991.

#### **B. Acciones internacionales**

El Salvador ha recibido un fuerte apoyo internacional, proveniente de organismos multilaterales y de apoyos gubernamentales. La principal fuente de apoyo ha estado dado por la AID de los Estados Unidos, y por algunos gobiernos europeos. El apoyo internacional se ha destinado a los siguientes sectores: comercio internacional y finanzas para el desarrollo (29.8%); industria (19%); ayuda y socorro humanitarios (15.3%); educación (6.7%); asentamientos humanos (6.5%); agricultura, silvicultura y pesquería (5.9%); salud (5.4%); y otros (11%). Como se observa, los recursos del exterior se han destinado fundamentalmente a apoyos generales y en menor proporción a las actividades relacionadas con el bienestar particular de la población.

---

<sup>11</sup>/ Murray Meza R. Presidente Designado del Consejo de Administración del FISS, ponencia presentada al Seminario Internacional de Estrategias para la Erradicación de la Pobreza en Centroamérica. San Salvador, 3 de septiembre de 1990.



Sin embargo, en ciertos casos específicos algunas agencias han estado involucradas directamente en proporcionar servicios básicos a la población pobre, entre ellas varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas han emprendido tareas específicas en el área de pobreza en El Salvador y sus labores se pueden sintetizar de la siguiente forma:

a) Creación de Fondos Rotatorios. Con el objetivo de contribuir al desarrollo de actividades productivas que generen ingresos a la población pobre que no tiene acceso al crédito formal, algunos proyectos actualmente en ejecución cuentan con un Fondo Rotatorio, que provee créditos a a pequeños productores agrícolas, comerciales, de servicios y artesanos. El Fondo es depositado en un banco comercial y manejado por el proyecto o por la comunidad organizada.

b) Capacitación para el Trabajo, Servicios y Otros. Otra serie de acciones ha estado encaminada a la capacitación de la población pobre, que no ha tenido acceso a la educación formal. Tal capacitación tiene un impacto positivo sobre los beneficiarios, tanto en términos económicos como sociales y ambientales, ya que les amplía y mejora las posibilidades de obtener mayores ingresos, a través del desarrollo de nuevas actividades o mejoramiento de las ya existentes;



asimismo, contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población, en aspectos como: salud, higiene, medio ambiente, etc.

c) Dotación de Materiales, Insumos y Alimentos. La dotación de estos bienes constituye un aumento del ingreso real de los pobres que se benefician de los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

d) Apoyo al Desarrollo Social. Dentro de esta área existen varios proyectos orientados a contribuir a la implementación de las medidas y acciones tendientes a superar la extrema pobreza.

Dentro de los programas de las organizaciones de Naciones Unidas que están por ejecutarse con el fin de apoyar las actividades productivas de los sectores más pobres, se encuentran: el proyecto de apoyo a las microempresas del área metropolitana de San Salvador; programa de vivienda productiva; programa nacional del vaso de leche; hidroponía popular y el programa nacional de hogares de cuidado diario.

a) Proyectos de Servicios Sociales Básicos. Actualmente están en marcha algunos proyectos que dotarán de servicios sociales básicos a comunidades pobres, desplazadas, repatriadas y refugiadas. Los servicios sociales básicos que se proporcionarán a los habitantes beneficiados por los proyectos son: construcción y rehabilitación de calles, acueductos, sistema de electrificación rural, traídas de agua, campamentos, escuelas, casas comunales, unidades de salud, embalses de agua para consumo y riego, viveros comunales, etc. De las recomendaciones de la Misión del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, existen algunas enfocadas a la dotación de servicios sociales básicos para la población pobre, tales como el maejo rural y semiurbano de excretas, masificación de la estufa ahorradora de leña y el programa nacional de hogares de cuidado diario. En esta área un papel ha sido desempeñado por UNICEF, cuyas acciones han logrado mejorar las condiciones de vida de la población infantil, mediante atención directa a los niños y a las madres embarazadas y lactantes. En este sentido el apoyo externo ha sido un elemento fundamental para evitar un mayor deterioro en las condiciones de vida de la población, logrando incluso en ciertos segmentos de la población elevar el bienestar de la población.

### C. El papel de las remesas como mecanismo de contención

Las remesas han sido un mecanismo de apoyo a la subsistencia directamente de los sectores más pobres de la sociedad salvadoreña.

El monto de las remesas que se estima en 759 millones de dólares<sup>12</sup> tiene un fuerte impacto macroeconómico, puesto que representa un 15% del PIB y casi supera el ingreso de divisas generado por las exportaciones de bienes y servicios. Sin embargo, estos recursos se pulverizan entre la población; se estima que el 64 % de los hogares que perciben remesas reciben menos de 100 dólares mensuales, lo que es utilizado fundamentalmente para complementar el gasto familiar para el consumo y sólo en un porcentaje muy bajo se destina a inversión (menos del 17%).

---

<sup>12</sup>/ Veáse, CEPAL, El Salvador: Remesas Internacionales y Economía Familiar (Version Preliminar) LC/MEX/R.264 (SEM.39/1) 30 de Noviembre 1990, Cuadro 7.

#### IV. LINEAMIENTOS PARA ENFRENTAR LA POBREZA EN EL SALVADOR

El Programa de Desarrollo Social que dió a conocer el Gobierno de El Salvador enmarca una serie de acciones que pretenden enfrentar la pobreza en que vive la mayor parte de la población, para ello ha decidido fortalecer algunos programas institucionales, complementadas con las acciones que habrá de emprender el Fondo de Inversión Social. La intención de esta sección es apoyar esta discusión, mediante algunos elementos adicionales a efecto de lograr mayores efectos multiplicadores del Programa que ha sido puesto en marcha.

##### A. Las políticas macroeconómicas en una economía en conflicto

Un punto básico en la estrategia del combate a la pobreza es el logro de un consenso nacional en torno al crecimiento económico, puesto que este es el marco obligado de referencia sobre el cual se desarrollarán las acciones que contribuyan a atacar la pobreza. Uno de los problemas básicos del país es que su base productiva se encuentra sumamente deteriorada, y por lo mismo se requiere de una transformación productiva, que permita generar un mayor excedente económico, que permita abatir la pobreza y contribuya a obtener una mayor equidad.

Una condición básica para poder poner en marcha una transformación productiva, es un compromiso de crecimiento multianual. La meta concertada deberá buscar una expansión de la economía que permita superar el crecimiento de la población económicamente activa (PEA). Se estima que en la década de los noventa la población crecerá en 2.5% <sup>13</sup> promedio anual, y la población económicamente activa en 3%. Este crecimiento de la PEA ejercerá presiones cada vez mayores sobre el mercado laboral<sup>14</sup> y por lo mismo se requiere dar una respuesta a esta situación, con el fin de evitar un mayor conflicto interno. En este sentido, se considera que las metas fijadas en el programa del actual gobierno son insuficientes para lograr el abatimiento de la pobreza extrema.

<sup>13</sup>/ Véanse "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025" realizadas por la Dirección General de Población de MIPLAN en forma conjunta con FNUAP y el CELADE en 1986.

<sup>14</sup>/ Conviene mencionar que el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 propone un crecimiento creciente que para 1991 sería de 2.1% y para 1994 se habría aumentado a 5.0%, lo que en principio podría considerarse como un marco adecuado para poner en marcha el combate contra la pobreza extrema.

Para resolver el conflicto que enfrenta actualmente El Salvador se tiene que ampliar la base productiva, de forma de permitir la incorporación dinámica de la economía salvadoreña al nuevo contexto de globalización.

Para dar una salida productiva al abatimiento de la pobreza extrema, se requiere del diseño de un programa de redimensionamiento económico que parta de la instrumentación de una estrategia agroindustrial, la cual sería intensiva en mano de obra. Es decir, el crecimiento que se requiere no sólo es necesario que sea mayor, sino que tiene que ser cualitativamente diferente. El papel del Gobierno deberá ser el de coordinar y alentar el esfuerzo de modernización productiva, mediante transformaciones institucionales y programas específicos. A continuación se presentan algunas propuestas que intentan avanzar en este propósito.

### **B. Las transformaciones productivas necesarias**

El punto nodal de una estrategia de combate a la pobreza es inducir un mayor empleo en sectores con mayor valor agregado. En el Plan de Desarrollo Económico y Social no se contempla la puesta en marcha de un programa de transformaciones productivas, por lo que se carece de la contraparte del gasto social para atender los problemas de la pobreza extrema. En este sentido, conviene mencionar que El Salvador cuenta con una estructura productiva poco diversificada, en donde el sector agropecuario continúa aportando una cuarta parte del PIB. En este sentido es necesario establecer un programa que fortalezca el desarrollo agropecuario, en donde se contemple una consolidación y diversificación de cultivos que permitan atender los problemas de seguridad alimentaria y a la vez apoyen transformaciones agroindustriales.

Si se considera, en primer lugar, el problema de la seguridad alimentaria, las recientes reformas sobre el sistema de precios de granos básicos, hace esperar un mayor ingreso para los productores, a partir del establecimiento de una banda de precios. En esta área sería conveniente que este impacto inicial se pudiera mantener con el fin de que este mayor nivel de ingreso fuera permanente; para ello sería conveniente establecer un Fondo de Estabilización de los precios de los productos primarios. Su funcionamiento se basaría en las aportaciones que los productores realizaran cuando los precios de los productos básicos fuera alto, lo que permitiría acumulación de recursos en épocas de auge, permitiendo compensar el ingreso a los agricultores cuando hubiera una caída de los precios. Con una medida de esta naturaleza, se establecería un piso de ingresos para los agricultores de granos básicos, garantizando su producción

(a la vez que permitiría establecer una reserva estratégica) y elevaría en forma permanente su ingreso.<sup>15</sup>

En el marco de la transformación productiva se requeriría buscar cultivos adicionales, para lograr una mayor diversificación en la producción agrícola, como podría ser el incrementar los cultivos de melón y hortalizas. Un problema fundamental para el desarrollo del sector agropecuario es el conflicto en la tenencia de la tierra, para ello se recomienda el establecimiento de asociaciones entre productores con el fin de garantizar el aumento de la producción del sector agropecuario.<sup>16</sup> Combinado con la diversificación en los cultivos, se debería diseñar un esquema de procesamiento de empaque y embalaje, que permitiera una comercialización internacional con mayor valor agregado, para lo que se requiere de un programa de comercialización en donde se resuelvan los problemas de transporte.

En términos de la diversificación y articulación a la agroindustria, se recomienda replantear la intensidad de los cultivos de exportación (café, algodón y azúcar) y las variedades que de los mismos se realicen, con el fin de lograr una mayor integración económica. Se requiere dedicar recursos a la investigación sobre los diferentes cultivos, como es el caso del algodón en donde es necesario tener una mayor variedad de fibras que permitan fortalecer a la industria textil, en donde existe una alta competitividad a nivel internacional.

---

<sup>15/</sup> De acuerdo con estimaciones realizadas por la Sección Agrícola Conjunta CEPAL/FAO se ha estimado que para el año 2000 será necesario aumentar en 50% la superficie cultivada para satisfacer los requerimientos de la demanda (CEPAL/FAO. Istmo Centroamericano: Política Macroeconómica y Seguridad Alimentaria en la Década de los Ochenta. Versión Preliminar. Noviembre 1990). Por este motivo es necesario realizar transformaciones que aseguren que El Salvador cuente con una producción suficiente para abastecer a la población en maíz, frijol, arroz granza, y sorgo para el año 2000.

<sup>16/</sup> El problema de la redistribución de activos entre grupos de población ha sido la raíz del conflicto vivido en El Salvador en las últimas décadas. Esta es una discusión que aún no ha quedado concluida y que de quererse avanzar en el proceso de pacificación del país y lograr a la vez establecer una estrategia que reduzca la pobreza, es necesario discutir en forma precisa el destino de los sectores reformados. Antes de definir el destino definitivo de la reforma agraria se recomienda mejorar la situación de los sectores en donde ya se realizó. Una primera medida en esta dirección es la de otorgar la concesión de títulos jurídicos que permita establecer límites de propiedad claramente definidos, así como los derechos de acceso a los recursos estatales y comunales. Esta medida es importante no sólo para la tierra de labranza sino también para la tierra de pastos y los recursos agotables, como la pesca y la tierra forestal. Las normas y reglamentos que permiten una tenencia de tierras más seguras garantizarían una mayor equidad pero también una mayor eficiencia. Si se logra completar un proceso de reordenamiento agrario y se titulan propiedades, a la vez que se apoyan financieramente a los nuevos propietarios y se establece un sistema de precios realista, se considera que se podrá generar un incremento efectivo del nivel de vida de los sectores reformados. A partir de la estabilización en las condiciones de vida de los sectores reformados, se podría definir la conveniencia de continuar con el proyecto de distribución de tierras.

Adicionalmente a lo anterior se puede apuntar que una mayor desarrollo agroindustrial se podría realizar si se resuelven algunos de los siguientes problemas:<sup>17</sup>

a) En la industria de la madera es necesario resolver los problemas de abastecimiento de la materia prima, tanto de origen interno como externo.

b) En la industria del cuero y calzado convendría solicitar un trato diferenciado para el exportador de cuero, e implementar programas de capacitación y revisar las tarifas arancelarias.

c) En la industria textil convendría crear una empresa especializada en acabado que proporcione servicios a las empresas pequeñas, ya que muchas de éstas exportan el tejido en crudo, sin agregarle dosis importantes de valor.

En relación con las industrias no directamente vinculadas a la producción agropecuariao su fortalecimiento debería estar basado en la idea de apoyar el desarrollo agroindustrial, a través de la producción de bienes de capital e insumos básicos para la agricultura y el fortalecimiento del procesamiento de productos agropecuarios, tanto en el sector alimentario, como en el de textiles.

### C. Compatibilización del programa de Gobierno con un esquema de reformas institucionales: fijación de un piso social básico

El programa de reformas que ha iniciado el gobierno de El Salvador, con el fin de modernizar los Ministerios de Educación y Salud, podría considerarse como el inicio de una readecuación institucional que intenta dar cabida a un sistema público con visión ciudadana, es decir que la población, sin importar región, grupo de ingreso o afiliación política, tenga acceso a los servicios básicos y que con ello se logre establecer un piso social básico.

La construcción de un piso social básico demanda esfuerzo y reorganización institucional. En este sentido se requiere de una conceptualización que defina, en primer plano, la dotación de servicios básicos, en donde la educación básica y la medicina preventiva deberían ser el sustento de los programas en materia de educación y de salud. En este sentido, se recomienda profundizar las medidas iniciadas por el actual gobierno. Las metas de incremento del gasto social

<sup>17/</sup> Estas recomendaciones derivan de los talleres realizados con industriales y consultores de la región, y cuyas conclusiones principales se publicarán en: CEPAL, Informe de los Talleres sobre Reconversión Industrial en Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica (en prensa)

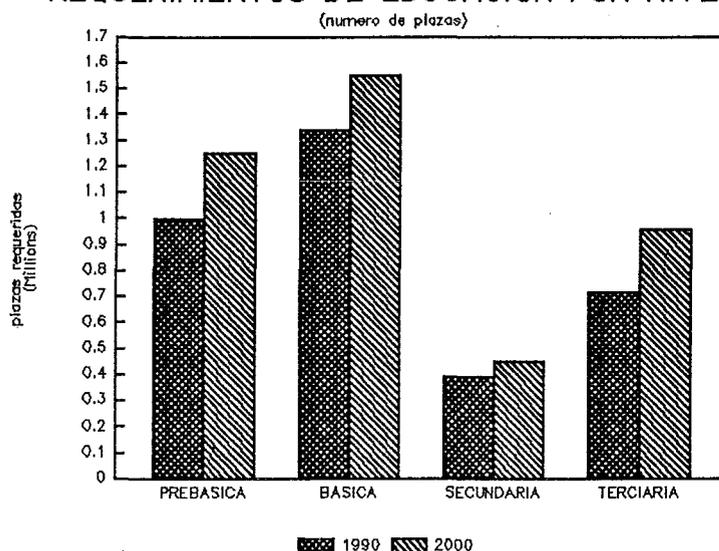
implicarán un fuerte esfuerzo para el período 1991-1994; por lo mismo, se debería de buscar que con estas medidas se establezca efectivamente un piso social básico. Con este propósito se sugieren las siguientes medidas:

1) El primer punto para lograr un esquema de piso social básico, es pasar de un sistema de servicios públicos estratificados a uno de carácter universal, en donde todos los ciudadanos tengan acceso a estos servicios.

2) Se requieren revisar los presupuestos dedicados al gasto social, así como los mecanismos de su ejercicio, con el fin de eliminar ineficiencias y duplicaciones, y reducir al mínimo el aparato burocrático.

3) Es necesario tipificar el otorgamiento de los servicios públicos, de acuerdo a la estructura de edades de la población, puesto que dadas las características de la pirámide de edades, es de esperarse un incremento en los servicios de educación básica. De igual forma, la estructura de edades apunta a la necesidad de mayores servicios de salud, para las madres y los niños menores de 10 años.Â

#### REQUERIMIENTOS DE EDUCACION POR NIVEL



4) El Fondo de Inversión Social debe ser un instrumento de la estrategia de combate a la pobreza, y no ser concebidos como sustituto de las instituciones.

5) La dotación de servicios públicos básicos deben estar ligados lo más posible a un esfuerzo de la comunidad, ya sea mediante pago del servicio o por apoyo en la dotación del mismo (trabajo voluntario), con el fin de generar una dinámica de transparencia pública.

6) Para lograr una mayor efectividad del gasto público debe buscarse su descentralización, tanto institucional como de operación.

7) Se recomienda acelerar el establecimiento de un sistema de información y evaluación en la ejecución del gasto social con el fin de corregir sobre la marcha las desviaciones y a la vez vigilar que su aplicación se realice de forma adecuada. Con este fin se propone el establecimiento de una encuesta continua de condiciones de vida, que sustituya a la actual sobre hogares.

8) La elaboración del presupuesto debe estar ligada a formas de consulta popular, de forma que exista transparencia en su elaboración, como en su ejecución.

Estos elementos normativos deben estar ligados a la fijación de parámetros, de acuerdo con los resultados de una consulta popular que permita validar las metas.

#### D. Adoptar una política fiscal redistributiva

Para lograr el mayor efecto de un programa de reestructuración productiva, en medio de una estrategia de combate a la pobreza, se debe buscar que la política fiscal impulse la equidad. En este sentido, es necesario que el esfuerzo que se realice por elevar la carga tributaria de 7.6% del PIB en 1989, a 12% en 1994,<sup>18</sup> cuide que la incidencia tributaria afecte fundamentalmente a los grupos de altos ingresos. Para ello, se recomienda fortalecer la estructura del impuesto al ingreso y a la propiedad, y modernizar la estructura de los impuestos indirectos mediante la generalización del impuesto al valor agregado,<sup>19</sup> reduciendo el peso de los impuestos al comercio exterior en el total, y eliminando los impuestos especiales y la producción. Se recomienda realizar un estudio de incidencia tributaria, que permita la ampliación de la base tributaria, en un marco de mayor equidad social.

En la modificación de los impuestos al comercio exterior se debe buscar que los efectos de los aranceles directos e indirectos, no incida negativamente sobre la transformación productiva. En este sentido, se recomienda establecer un esquema arancelario en función de la protección efectiva que se determine por sector, y buscar que no exista una protección cruzada, que beneficie al sector industrial, pero perjudique a las cadenas agroindustriales, al elevar el costo de los bienes de

<sup>18</sup>/ Véase, ponencia de Liévano de Marques Mirna, Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, presentada al Seminario de Alivio a la Pobreza en París, junio 28-29.

<sup>19</sup>/ Véase: Baran M.Y. Harmonizing Tax Policies in Central America. The World Bank, November 1989.

capital o de los insumos. Adicionalmente se debe buscar que los precios de los bienes públicos reflejen su costo de producción o de adquisición, y en forma transparente se defina cuales grupos gozarán de un subsidio específico.

#### E. Política para capitalizar a los receptores de remesas del exterior

Las remesas han sido un mecanismo que ha permitido elevar el nivel de consumo de los hogares receptores y, en menor medida, han contribuido a la inversión. En una estrategia de combate a la pobreza, se debería buscar aumentar los efectos multiplicadores que estos recursos puedan tener sobre los ingresos de las familias receptoras.

Una idea fundamental para lograr este efecto, es que se requiere tener claridad de la dispersión que tienen estos ingresos, tanto por los montos que se reciben, como por la distribución geográfica de los mismos. Por lo mismo se requiere de mecanismos de apoyo nacionales que permitan el acceso a éstos, independientemente de los niveles de ingreso. Se requiere establecer un nuevo mecanismo financiero, puesto que el sistema financiero actual está diseñado para grupos organizados y que cuentan con recursos suficientes como para garantizar su acceso a mayores recursos.

Con el fin de poner en marcha un circuito financiero que efectivamente apoye a estos hogares, se sugiere el establecimiento de un sistema de ahorro y crédito que tenga como base al sistema postal salvadoreño u otro organismo que pueda alcanzar a los grupos de más bajos ingresos. El sistema postal tiene la ventaja de que tiene cobertura nacional y por lo mismo podría ser el mecanismo ideal para garantizar un sistema de depósitos en un esquema de ahorro postal nacional. La captación se podría aceptar que fuera en dólares y registrada al más alto tipo de cambio que existiera en ese momento, para alentar su depósito en el sistema de ahorro postal. Para facilitar el procedimiento de depósito y retiro, se otorgaría una tarjeta de identificación a cada cuentahabiente; los depósitos serían a la vista y con rendimiento en términos reales. A efecto de alentar el ahorro, se establecerían diferentes plazos de depósito, con tasas de interés mayores de acuerdo a la permanencia.

La contraparte del ahorro postal sería el crédito postal, el cual intentaría multiplicar los recursos de los hogares receptores, de suerte tal que se induciría a estos hogares a realizar inversiones complementadas con crédito. En este sentido, se propone que el sistema de crédito postal iniciara actividades con dos líneas fundamentales: crédito a la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda y crédito

para la adquisición de microactivos. En el primer caso se podría alentar a los empresarios de la construcción a que establecieran bodegas de materiales en diversas regiones, con el fin de alentar la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda, para lo cual se establecería un mecanismo de adquisición ligado al crédito postal. De igual forma, el sistema de crédito postal garantizaría la adquisición de microactivos, los cuales intentarían alentar un uso más productivo de los recursos que reciban los hogares, en este sentido, se requiere realizar un análisis detallado de cuales serían los nichos de mercado que se espera que puedan mantener los hogares apoyados con créditos para microactivos, puesto que en algunos casos la pequeña producción, que ya realizan los receptores, está saturada y no ha logrado impulsar su capitalización.

Esta propuesta considera que la mejor forma de alentar usos productivos en el caso de las remesas es mediante el sistema financiero, en el sentido de que lo que se debe buscar es complementar el ingreso de los hogares mediante crédito, intentando favorecer cierto tipo de actividades, de acuerdo con el esquema de planeación agroindustrial.

#### **F. La acción comunitaria y cívica**

Sin lugar a dudas, la estrategia para afrontar la pobreza requiere de un esfuerzo común de todos los sectores institucionales, puesto que los rezagos son enormes y no se puede por ello depender sólo de la acción gubernamental.

Las Organizaciones no Gubernamentales pueden ser un elemento de apoyo importante para este fin; por este motivo es necesario alentar su organización y desarrollo. Para ello, se requiere de un esquema de concertación entre ellas, el cual podría ser alentado por una instancia gubernamental como podría ser el caso del Fondo de Inversión Social.

Una tarea necesaria, en este sentido de concertación, es la de levantar un censo de estas organizaciones, con el fin de identificar sus quehaceres y, a partir de ello, inducir una acción mas concertada, a efecto de que aumenten sus efectos multiplicadores.

Anexo I  
ESTADISTICO

Cuadro 1

## EL SALVADOR: DATOS BASICOS

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Producto interno bruto	109.9	100.0	91.6	86.4	86.9	88.9	90.4	90.9	93.3	94.3	94.8
Población (miles de personas)	4451	4525	4583	4625	4663	4707	4768	4846	4934	5030	5140
PIB por habitante	111.7	100.0	90.4	84.5	84.3	85.4	85.8	84.8	85.5	84.8	83.4
Deflactor del PIB	87.8	100.0	105.9	116.4	131.1	147.1	177.7	243.9	278.3	325.6	379.6
Tasas de crecimiento anual (%)											
Producto interno bruto		-9.0	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.1	0.5
Población		1.7	1.3	0.9	0.8	0.9	1.3	1.6	1.8	1.9	2.2
PIB por habitante		-10.5	-9.6	-6.5	-0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.9	-1.6
Deflactor del PIB		13.8	5.9	9.9	12.6	12.3	20.8	37.3	14.1	17.0	16.6
(Porcentajes del PIB)											
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo total	85.3	85.8	91.1	92.2	89.2	87.8	89.0	87.0	85.8	86.9	90.2
Consumo privado	71.8	71.8	75.3	75.5	72.4	70.6	71.0	68.4	67.5	68.2	71.2
Consumo gubernamental	13.5	14.0	15.8	16.7	16.8	17.2	18.0	18.6	18.3	18.7	19.0
Formación bruta de capital fijo	17.2	13.6	13.2	12.6	11.6	11.6	12.6	13.4	14.3	13.9	14.8
Variación de existencias	0.6	-0.3	0.7	0.7	0.5	0.5	-1.3	0.2	-1.2	0.2	1.1
Exportaciones	36.3	34.2	28.6	26.1	32.0	33.5	32.8	32.6	33.8	31.5	26.4
Importaciones	39.4	33.3	33.6	31.6	33.3	33.4	33.1	33.2	32.7	32.5	32.5
(Porcentajes del PIB)											
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario	26.7	27.8	28.4	28.7	27.7	27.9	27.2	26.2	26.1	25.7	25.4
Minería	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Manufacturas	15.3	15.0	14.7	14.3	14.5	14.3	14.6	14.9	14.9	15.3	15.3
Construcción	4.0	3.4	3.2	3.2	3.3	3.0	3.1	3.2	3.4	3.6	3.7
Energéticos	2.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5	2.6	2.5	2.6	2.5
Transportes y Comunicaciones	3.4	3.5	3.4	3.4	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6
Comercio, Restaurantes, y Hoteles	25.3	22.9	21.2	19.8	20.1	20.0	19.8	19.8	19.5	19.5	19.3
Sector Financiero	3.2	3.4	3.4	3.8	3.8	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.6
Vivienda	3.8	4.3	4.8	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.5	5.5
Servicios gubernamentales	9.1	10.3	11.4	12.4	12.7	13.0	13.7	14.2	14.4	14.9	15.1
Otros servicios	7.0	7.1	7.1	6.7	6.6	6.5	6.4	6.4	6.3	6.1	5.7

Fuente: CEPAL, sobre bases de cifras oficiales.

Cuadro 2

## EL SALVADOR: INDICADORES SOCIALES

	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	
Crecimiento de la población total (%)	2.6	3.0	3.1	3.5	2.6	2.1	1.0	1.9	
Crecimiento de la población en edad activa (%)	2.3	2.6	2.6	3.7	2.8	1.9	0.9	2.5	
Natalidad (por mil habitantes)	48.3	49.1	47.8	45.5	42.8	41.4	38.0	36.3	
Mortalidad (por mil habitantes)	20.0	17.4	14.8	12.5	10.8	11.0	10.8	8.4	
Mortalidad infantil (por mil habitantes)	151.1	137.0	122.7	110.3	99.0	87.3	77.0	57.4	
Esperanza de vida al nacer (años)	45.3	48.6	52.3	55.9	58.8	57.4	57.2	62.2	
Fecundidad (número de hijos)	6.5	6.8	6.9	6.6	6.1	5.7	5.2	4.9	
	1970-80	1980-85	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Crecimiento del consumo por habitante	0.3	-3.2	-6.3	-5.1	-0.5	1.1	-3.8	-1.5	-1.2
			1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Indicadores de salud (habitantes por)									
Médico		4216	2860	2859	2878	...	2955	2891	
Auxiliar médico		1470	1118	1119	1137	1150	1167	1344	
Camas de hospital		2.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	0.9	
POBLACION CON ACCESO A AGUA POTABLE (%)									
1985-1987							52		
Urbana							68		
Rural							40		
Población con acceso a servicios de salud (%) 1985-1987							56		
Urbana							80		
Rural							40		
Población con inmunización completa 1981/1987-1988									
Niños de un año TB							47/65		
Niños de un año DPT							42/61		
Niños de un año POLIO							38/62		
Niños de un año SARAMPION							44/63		
Mujeres embarazadas TETANOS							20/19		
Uso de SRO (%) 1986-1988							26		

/(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Indicadores de nutrición									
Alimentación materna (3/6/12 meses)							84/77/55		
Recien nacidos con bajo peso (%) 1982-1988:							15		
Población infantil (%) 1980-1989 con:									
Insuficiencia ponderal moderada y grave/grave (0-4 años)							55/5		
Cortedad de talla moderada-grave (24-59 meses):							54		
Índice medio de producción de alimentos per cápita (1979-1981 = 100.0) 1988:							88		
Consumo diario calorías per cápita en porcentajes nivel requerido 1984-1986:							94		
Ingreso familiar gastado total alimentos/cereales porcentajes 1980-1985							33/12		
Indicadores de educación									
Analfabetismo 1985 (% de la población de más de 15 años):	27.9								
Matrícula por nivel de enseñanza:									
Primer nivel (tasa bruta de matrícula)	61.4	74.9	62.5	70.1	72.3	74.0	77.2	...	79.0
Segundo nivel (tasa bruta de matrícula)	21.0	24.4	21.2	24.1	25.7	27.0	27.4	...	29.0
Tercer nivel (tasa bruta de matrícula)	3.3	4.3	6.6	10.1	14.0	15.7	17.9	17.9	17.7
Maestros por nivel de educación:									
Primer nivel (alumnos por maestro)	39	48	41	47	48	50	45	...	...
Segundo nivel (alumnos por maestro)	30	23	21	27	29	25	23	...	...
Nivel de instrucción de la población económicamente activa 1970									
Porcentajes del total de la población económicamente activa	100.0	45.4	24.6	20.9	4.1	3.1	0.8	1.1	
Población total y población económicamente activa cubierta por la seguridad social 1980									
Asegurados sobre la población total:							6.3		
Activos asegurados sobre la población económicamente activa:							11.6		
Unidades de vivienda particulares ocupadas, según tipo y disponibilidad de servicios (cifras 1970)									
Agua por tubería							47.2		
Inodoro							22.4		
Sistema de eliminación de excrementos							16.1		
Instalación de baños							27.9		
Alumbrado eléctrico							33.9		

Cuadro 3  
EL SALVADOR: SALARIOS MINIMOS

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Salarios mínimos según actividad económica 1979-1990 (en colones)												
Tarifa agropecuaria	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	8.0	8.0	10.0	10.0	11.5
Recolección de cosechas												
Café	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	14.3	16.3	16.3	16.3
Caña de azúcar	9.0	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	13.5	13.5	13.5
Algodón	8.0	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	10.5	12.0	12.0	12.0
Beneficio de café	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	17.0	17.0	17.0
Ingenio caña de azúcar	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	11.0	11.0	11.0
Beneficio de algodón	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	11.0	11.0	11.0
Industrias y servicios	9.0	11.0	11.0	11.0	11.0	13.0	13.0	15.0	15.0	18.0	18.0	21.0
Comercio	9.0	11.0	11.0	11.0	11.0	13.0	13.0	15.0	15.0	18.0	18.0	21.0
Salarios mínimos según actividad económica 1979-1990 (en colones constantes)												
Tarifa agropecuaria	5.9	5.2	4.9	4.5	4.0	3.5	2.9	3.3	2.9	3.1	2.6	2.4
Recolección de cosechas												
Café	16.2	14.3	13.5	12.2	10.9	9.7	8.0	5.8	5.1	5.0	4.3	3.4
Caña de azúcar	10.2	11.5	10.9	9.9	8.8	7.8	6.5	4.7	4.1	4.1	3.6	2.9
Algodón	9.1	10.5	9.9	9.0	8.0	7.1	5.9	4.3	3.8	3.7	3.2	2.5
Beneficio de café	15.9	14.0	13.2	12.0	10.7	9.5	7.9	5.7	5.0	5.2	4.5	3.6
Ingenio caña de azúcar	9.1	8.0	7.6	6.9	6.1	5.4	4.5	3.3	2.9	3.4	2.9	2.3
Beneficio de algodón	9.1	8.0	7.6	6.9	6.1	5.4	4.5	3.3	2.9	3.4	2.9	2.3
Industrias y servicios	10.2	11.0	10.4	9.5	8.4	8.8	7.3	6.2	5.4	5.5	4.7	4.4
Comercio	10.2	11.0	10.4	9.5	8.4	8.8	7.3	6.2	5.4	5.5	4.7	4.4

Fuente: Banco Central de El Salvador.

Cuadro 4

## EL SALVADOR: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS E INDICADORES DE LOS HOGARES

Características	Total 1988	Total 1990	Metropo- litana	Occiden- tal	Central I	Central II	Oriental
Total de hogares	490745	526584	215262	90893	73981	35929	74680
Total de personas	2244212	2340996	968746	398418	364471	16810	342767
Personas por hogar	4.58	4.45	4.5	4.38	4.93	4.73	4.59
Total hombres	1031069	1072020	440303	184437	175771	78031	152527
Total mujeres	1213143	1268976	528443	213981	188700	91779	190240
Tasa de masculinidad	45.94	45.79	45.45	46.29	48.23	45.95	44.50
Población de 10 años y más	1657282	1787896	729784	295185	252772	126152	250389
Hombres de 10 años y más	740316	798118	321943	132434	118582	56563	110794
Mujeres de 10 años y más	916966	989778	407841	162751	134190	69589	142595
Población económicamente activa	790568	982802	378859	140229	114604	50540	106336
Población económicamente activa hombres	463827	543028	207040	86777	74710	31857	62443
Población económicamente activa mujeres	326741	439774	171819	53452	39894	19683	42893
Tasa de participación bruta	35.23	41.98	39.11	35.2	31.44	29.76	31.02
Tasa de participación global	47.7	54.97	51.91	47.51	45.34	40.06	41.97
Tasa de participación específica hombres	62.65	68.04	64.31	65.52	63	56.32	57.26
Tasa de participación específica mujeres	35.63	44.43	42.13	32.84	29.73	26.85	30.08
Tasa de ocupados	716473	884921	349623	127155	102530	44385	92780
Total de subempleados	395580	480363	166320	77632	65103	29472	57053
Subempleados visibles	93210	90847	45354	15015	13561	6809	12471
Subempleados invisibles	302370	389516	120966	62617	51542	22663	44582
Ocupados plenos	320893	404558	183303	49523	37427	14913	35727
Ocupados por hogar	1.46	1.68	1.62	1.4	1.39	1.24	1.24
Total de desocupados	74095	97881	29236	13074	12074	6155	13556
Tasa de desocupación	9.37	9.96	7.72	9.32	10.54	12.18	12.75
Tasa de desocupación por hogar	15.1	18.59	13.58	14.38	16.32	17.13	18.15
Total de analfabetas 10 años y más	277901	252111	72611	57410	55276	30246	62358
Ingreso familiar mensual (millones de colones)	582.7	788.0	329.4	87.8	66.8	29.8	69.0
Ingreso mensual por hogar (colones)	1187.44	1496.46	1530.15	965.97	903.4	828.42	923.28
Ingreso mensual per cápita (colones)	259.66	336.61	340.01	220.37	183.37	175.28	201.16
Hogares en pobreza extrema a/ Porcentajes del total de hogares	143354 29.2	161730 30.7	32689 15.2	31316 34.5	30712 41.5	18318 51.0	30319 40.6
Hogares en situación de pobreza b/ Porcentajes del total de hogares	155561 31.7	170163 32.3	66589 30.9	29888 32.9	27114 36.6	9471 26.4	22499 30.1
Total de hogares pobres Porcentajes del total de hogares	298915 60.9	331893 63.0	99278 46.1	61204 67.3	57826 78.2	27789 77.3	52818 70.7
Hogares no pobres Porcentajes del total de hogares	191830 39.1	194691 37.0	115984 53.9	29689 32.7	16155 21.8	8140 22.7	21862 29.3
Total de económicamente inactivos	866714	805094	350925	154956	138168	75612	147053
Tasa de dependencia económica	31.93	37.8	36.09	31.91	28.13	26.14	27.07
Jefes de hogar hombres	34185	374534	155075	62101	51797	24294	47918
Jefes de hogar mujeres	149560	152050	60187	28792	22184	11635	26762

Fuente: Ministerio de Planificación, Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Total país urbano. Enero-junio 1988, y enero-junio 1990.

- a/ Pobreza extrema o crítica. Se encuentran ubicados en esta situación aquellas personas o familias cuyos ingresos son insuficientes para cubrir los costos de la canasta básica de alimentos. La canasta básica de alimentos se define como el conjunto de productos básicos que forman la dieta usual de la población residente en el área urbana del país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos necesidades energéticas de todo individuo. De acuerdo a SECONAN la CBA representativa de enero-junio 1988, tiene un costo diario por persona de 4.48 colones, a esta canasta le fue adicionado un 10% por el combustible necesario para procesar los alimentos.
- b/ Aquellas personas o familias cuyos ingresos no totalizan el costo de la canasta básica de alimentos y que comprende necesidades de vivienda, salud, educación, vestido, etc.

Cuadro 5

## EL SALVADOR: HOGARES POR QUINTILES Y ULTIMOS DOS DECILES

Características	Total	Primer quintil	Segundo quintil	Tercero quintil	Cuarto quintil	Noveno decil	Décimo decil
Total de hogares	490745	98149	98149	98149	98149	49075	49074
Total de personas	2244212	528278	509106	453008	410203	177074	166543
Personas por hogar	4.58	5.38	5.19	4.62	4.18	3.61	3.39
Ingreso máximo per cápita	7160.00	102.00	173.75	262.50	429.00	622.00	7160.00
Ingreso por persona	259.66	51.15	132.88	209.92	327.41	503.18	986.41
Porcentajes de ingreso en estrato	100.00	5.54	11.61	16.32	23.05	15.29	28.19
Porcentajes de ingreso acumulado	100.00	5.54	17.15	33.47	56.52	71.81	100.00
Tasa de masculinidad	45.94	46.06	45.88	45.69	46.27	46.77	44.77
Jefes de hogar hombres	69.5	62.7	68.5	69.0	72.3	72.6	77.7
Jefes de hogar mujeres	30.5	37.3	31.5	31.0	27.7	27.4	22.3
Según años de estudios aprobados							
Total	100.0	22.6	22.2	20.2	18.9	8.4	7.8
Ninguno	19.7	7.8	4.9	3.4	2.3	0.7	0.5
1-3 años	22.5	6.5	5.8	4.6	3.3	1.3	0.9
4-6 años	24.6	5.1	6.3	5.2	4.8	1.8	1.5
7-9 años	13.8	2.2	3.1	3.3	3.0	1.2	0.9
10-12 años	11.9	0.9	1.6	2.6	3.4	1.8	1.6
13 y más años	7.6	0.2	0.4	1.0	2.0	1.6	2.3
Educación especial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Características de la vivienda							
Total	100.0	20.0	20.0	20.0	20.0	10.0	10.0
Casa privada	77.0	14.7	14.6	15.4	15.8	8.1	8.5
Departamento en edificio	2.4	0.1	0.1	0.3	0.7	0.6	0.6
Departamento o pieza en casa	3.4	0.7	0.8	0.8	0.6	0.3	0.2
Pieza en mesón	12.6	2.5	3.3	2.8	2.4	1.0	0.6
Vivienda improvisada	4.3	1.8	1.2	0.7	0.4	0.1	0.1
Rancho	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otro tipo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	20.0	20.0	20.0	20.0	10.0	10.0
Propietario	38.4	8.2	7.6	7.6	6.6	4.0	4.3
Propietario pagando a plazos	19.5	1.5	2.7	4.0	5.8	2.9	2.7
Inquilino	26.9	4.8	5.8	5.6	5.6	2.5	2.6
Colono o guardián	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0
Ocupante gratuito	14.7	5.2	3.7	2.8	1.9	0.6	0.4
Otro tipo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	20.0	20.0	20.0	20.0	10.0	10.0
Bueno	79.6	12.6	15.0	16.4	17.4	9.0	9.1
Necesita reparación	16.3	5.4	3.9	3.1	2.4	0.9	0.7
Ruinoso	4.1	2.0	1.1	0.5	0.3	0.1	0.2

Fuente: Ministerio de Planificación, Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Total país urbano, enero-junio 1988.

CUADRO 6  
EL SALVADOR: GASTO DEL GOBIERNO  
(Porcentajes del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 a/	1990 a/
Gasto total	15.3	18.3	18.3	16.9	22.6	15.6	17.3	13.9	11.9	11.9	10.6
Area social	6.0	6.1	5.8	5.4	5.7	4.5	3.8	3.6	3.1	2.8	2.4
Educación	3.7	3.7	3.6	3.0	3.0	2.8	2.3	2.3	2.0	1.9	1.6
Salud	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6	0.5
Trabajo y previsión social	0.5	0.6	0.6	0.5	1.0	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
Vivienda	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Asistencia social	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Defensa	1.5	1.8	2.2	2.5	3.9	3.7	3.5	3.3	2.7	2.4	2.1
Administración y servicios generales	1.8	2.2	2.3	2.1	2.2	1.9	1.7	1.5	1.4	1.3	1.1
Servicios económicos y financieros	1.5	2.8	4.2	3.3	6.7	2.9	5.0	3.0	2.8	2.6	2.2
Infraestructura	2.6	3.4	2.0	1.8	1.8	1.3	1.4	1.2	1.2	1.8	1.6
Desarrollo de la producción	1.4	1.5	1.4	1.4	2.0	1.1	1.7	1.1	0.6	0.9	1.0
Recursos naturales	-	-	-	-	-	-	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1

Fuente: El Salvador, Ministerio de Hacienda, Sección de Finanzas Públicas.  
a/ Cifras preliminares.

Anexo II

EL ESQUEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

El sistema de seguridad social que podría ser un elemento clave en el establecimiento de un piso social básico ha mantenido su esquema de atención estratificada, por lo que los beneficios del Seguro Social en la rama de salud, derivan de la cobertura de los Riesgos Comunes (Enfermedad y Accidente Común), Riesgos Profesionales (Enfermedad y Accidente de Trabajo) y la Maternidad.

Desde el año de 1954, con excepción de algunas instituciones autónomas del sector público, la protección del Seguro se venía limitando fundamentalmente al trabajador que presta servicios remunerados en el sector privado lo mismo que su esposa o compañera de vida. Estas últimas con derecho solamente a los beneficios de la maternidad; pero en el caso de la compañera de vida únicamente cuando ha sido inscrita al menos con nueve meses de anterioridad a la solicitud de la prestación o que haya un hijo común. Este sistema de beneficios, por comprender una protección amplia al cotizante activo en el sentido de suministrar tanto prestaciones médicas y en especie como prestaciones pecuniarias, se convino en denominarlo Régimen General.

Los pensionados por invalidez y vejez, lo mismo que sus esposas o compañeras de vida, también gozan de la protección de este régimen; pero únicamente reciben las correspondientes prestaciones médicas y en especie.

A partir de enero de 1979, mediante reformas a la Ley del Seguro Social y el Reglamento para la aplicación del Régimen del Seguro Social, contenidas respectivamente en el Decreto Legislativo No. 100, del 14 de diciembre de 1978; y en el Decreto Ejecutivo No. 92 del 21 de diciembre del mismo año, se establece un Régimen Especial del Seguro Social obligatorio, el cual es aplicable únicamente a los trabajadores del sector público, no comprendidos en el Régimen General.

Los beneficios que se conceden a esta nueva categoría de cotizantes comprenden solamente las prestaciones médicas y en especie, las que son extensivas a las esposas o compañeras de vida de los trabajadores, en los mismos términos y condiciones que señalan para el Régimen General.

A partir del 1 de mayo de 1985, el Seguro Social obligatorio es extensivo a los trabajadores que no dependan de un patrono.

**POBLACION CUBIERTA POR EL REGIMEN DE SALUD SEGUN  
CATEGORIA DEL ASEGURADO 1988-1989**

CATEGORIA DEL ASEGURADO	1988	1989
COBERTURA TOTAL	370,937	456,031
TOTAL COTIZANTES	259,578	309,147
TOTAL BENEFICIARIOS	111,359	133,591
TOTAL HIJOS		13,293
<b>DETALLE SEGUN REGIMEN:</b>		
REGIMEN GENERAL	341,794	345,655
ASEGURADOS COTIZANTES	239,184	234,562
(A) ACTIVOS	230,413	221,216
(B) PENSIONADOS	5,771	101,345
BENEFICIARIOS	102,610	101,345
HIJOS	---	9,748
REGIMEN ESPECIAL	29,143	110,376
ASEGURADOS COTIZANTES	20,394	74,585
(A) ACTIVOS	20,394	69,118
(B) PENSIONADOS	---	5,467
BENEFICIARIOS	8,749	32,246
HIJOS	---	3,545

Fuente. ISSS. Departamento de Actuario y Estadística.

**BIBLIOGRAFIA**

AID. AN ASSESSMENT OF THE NEED FOR DIRECTED FOOD ASSISTANCE TO SUPPORT A PROPOSED STRUCTURAL ADJUSTMENT PROGRAM IN EL SALVADOR. 1989.

ARENA HACIA EL RESCATE NACIONAL. PROGRAMA ECONOMICO Y SOCIAL.

ARMS RONALD. LOS DE ABAJO MERECEAN MAS QUE RIQUEZA. DOCUMENTO PRESENTADO AL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ERRADICACION DE LA POBREZA EN CENTROAMERICA. SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE DE 1990.

BANCO CENTRAL DE RESERVA. REVISTA 1989. OCTUBRE-NOVIEMBRE-DICIEMBRE.

BANCO CENTRAL DE RESERVA. FORTALECIMIENTO Y PRIVATIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO. SEPTIEMBRE 1990.

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA. DESCRIPCION GENERAL DE LA SITUACION SOCIOECONOMICA Y HABITACIONAL DE LA POBLACION CENTROAMERICANA. GP/DV/SS/05/DF 26/03/90.

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA. SECTORES SOCIALES: SITUACION GENERAL Y DEMANDA REGIONAL. GP/DV/SS/01/DT/1 09/01/90.

CADESCA/CEE. POLITICA MACROECONOMICA Y SUS EFECTOS EN LA AGRICULTURA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. EL SALVADOR. PROGRAMA DE FORMACION EN SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO. JULIO, 1990

CENITEC. POLITICA ECONOMICA. VOL. I, NUMERO I Y 2.

CEPAL. NOTAS PARA EL ESTUDIO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1989. EL SALVADOR. LC/MEX/L.139 26 DE SEPTIEMBRE DE 1990.

CEPAL. EL ESTADO DE LA POBREZA EN HONDURAS Y LINEAMIENTOS PARA AFRONTARLA. LC/MEX/R. 250. 11 DE OCTUBRE, 1990.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES. HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO EN EL SALVADOR: BASES PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. MAYO DE 1989.

FAO. POTENCIALIDADES DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. INFORME PRINCIPAL; ANEXO II. POBREZA RURAL.

FAO. ESN. PERFILES NUTRICIONALES DE LOS PAISES. EL SALVADOR. 1990.

FERNANDEZ ENRIQUE. CONTRIBUCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES. DOCUMENTO PRESENTADO AL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ERRADICACION DE LA POBREZA EN CENTRO AMERICA. SAN SALVADOR SEPTIEMBRE DE 1990.

FISS. MANUAL DE POLITICAS Y LINEAMIENTOS.

FISS. PROYECTO FISS-BID.

FUSADES. DEES. CARACTERIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DE EL SALVADOR, ANALISIS DESCRIPTIVO. JULIO 14, 1989.

FUSADES. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES. SITUACION SOCIAL DE EL SALVADOR. EN GRAFICAS.

FUSADES. DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION DE EL SALVADOR. 1990.

ILPES. CONTRIBUCION AL DOCUMENTO PARA LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE SUPERACION DE LA POBREZA. 1990.

ISSS. ESTADISTICAS 1988.

LEIVA GUSTAVO EL FONDO DE INVERSIONES SOCIALES DE GUATEMALA EL FONDO DE LAS ALDEAS. DOCUMENTO PRESENTADO AL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ERRADICACION DE LA POBREZA EN CENTRO AMERICA. SAN SALVADOR SEPTIEMBRE DE 1990.

MAC LEAN C. ALEJANDRO. EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA LA EXPERIENCIA BOLIVIANA. DOCUMENTO PRESENTADO AL SEMINARIO INTERNACIONAL DE ERRADICACION DE LA POBREZA EN CENTRO AMERICA. SAN SALVADOR SEPTIEMBRE DE 1990.

MINISTERIO DE HACIENDA. MEMORIA 89-90.

MINISTERIO DE EDUCACION Y DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL. SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIO NUTRICIONAL Y PREVISION DE COSECHAS. OCTUBRE, 1989.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL 1989-1994.; POLITICAS DE EL SALVADOR FRENTE A LOS PROBLEMAS DE POBREZA; REPORTE PRESENTADO PARA EL SEMINARIO DE ALIVIO A LA POBREZA. PARIS, JUNIO 28-29, 1990.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. ENCUESTA DE HOGARES DE PROPOSITOS MULTIPLES. VOL I-VII. SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTOR AMERICA. ENERO-JUNIO, 1988.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025 Noviembre 1986; La Nueva Política de Población de El Salvador 1990.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. MEMORIA DE LABORES 1989-1990.

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL. PRIMER SEMESTRE 1990.

NORTON D. R. Y LLORT MERCEDES. UNA ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL SALVADOR. FUSADES. SAN SALVADOR 1990.

PREIS. EL PERFIL EXTERNO DEL SISTEMA SOCIOECONOMICO SALVADOREÑO. JULIO, 1990.

SALMEN LAWRENCE INSTITUTIONAL DIMENSIONS OF POVERTY REDUCTION WORKING PAPERS THE WORLD BANK WPS 411 MAY 1990

SEMINARIO INTERNACIONAL DE ESTRATEGIAS PARA LA ERRADICACION DE LA POBREZA EN CENTROAMERICA. COMUNICADO DE PRENSA No. 1, 2, 4, 7,8,11. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1990.

UNAT-RUTA. EL SALVADOR. ALTERNATIVAS PARA UNA NUEVA POLITICA DE GRANOS BASICOS. 29 DE NOVIEMBRE DE 1989.

UNICEF. ANALISIS DE LA SITUACION DE LA MUJER EN EL SALVADOR. 1987.

UNICEF. ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 1990.

UNICEF. Infancia y Guerra. Informe sobre el "Impacto psicossocial de la violencia en los niños de América Central" San José de Costa Rica 26-30 de marzo de 1990.

UNICEF. Immunization coverage survey. September 1990.

UNICEF. PROYECTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y EDUCACION AMBIENTAL EN EL SALVADOR. PROPUESTA 1991/1995

UNICEF. Retrato del niño en El Salvador. Octubre 1989.

UNICEF. SITUACION DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR. 1987.

UNICEF. WORLD SUMMIT FOR CHILDREN. THE SITUATION OF CHILDREN AND PRIORITIES FOR ACTION. EL SALVADOR. Mimeo.

WORLD BANK. COLOMBIA. SOCIAL PROGRAMS AND POVERTY ALLEVIATION: AN ASSESMENT OF GOVERNMENT INITIATIVES. REPORT NO. 7271-CO. DECEMBER 2, 1988.

WORLD BANK. SOCIAL INVESTMENT IN GUATEMALA, EL SALVADOR AND HONDURAS. MAY, 1990.

WORLD BANK. WORKING PAPERS. HARMONIZING TAX POLICIES IN CENTRAL AMERICA.