Capítulo 2 | Desarrollo Humano, pobreza y desigualdad en El Salvador

Introducción

El Salvador se ha adentrado en la globalización con una débil acumulación en materia de desarrollo humano y altos niveles de pobreza y desigualdad. Países como Chile y Costa Rica presentaban ya hace veinticinco años un nivel de desarrollo humano similar, y niveles de pobreza y desigualdad inferiores a los alcanzados por El Salvador en la actualidad. El conflicto bélico de los años 80 se convirtió en un importante obstáculo para avanzar con más rapidez. De hecho, el estallido del conflicto tuvo sus raíces, en buena medida, en el bajo nivel de desarrollo humano y los elevados niveles de pobreza y desigualdad que el país ya mostraba a finales de los 1970. Ese estado de cosas respondía a la lógica fundamental con la que funcionaba el modelo económico imperante. Para una economía basada en la agroexportación de productos tradicionales, invertir en la gente no era un requisito de eficiencia y competitividad.

Desde entonces a la fecha, el país ha experimentado avances apreciables en una variedad de indicadores económicos y sociales. Pero la magnitud de los rezagos sociales acumulados históricamente ha sido tal que esos avances no han sido suficientes para cerrar las brechas que separan a El Salvador de sus principales competidores en la economía global. Esos avances tampoco han sido suficientes como para cerrar las diferencias abismales que, al interior del país, han aislado a vastos sectores de la población de los beneficios del desarrollo, generando posibilidades de acceso a las oportunidades de la globalización dramáticamente dispares para unos y otros grupos sociales.

Como se detalla más adelante, el estado del desarrollo humano y pobreza en El Salvador está atravesado por profundas asimetrías. El cálculo de los indicadores de desarrollo humano del PNUD, así como los diversos indicadores sobre pobreza de ingresos y desigualdad, permiten revelar parcialmente la magnitud de algunas de esas asimetrías, particularmente en lo relativo a las diferencias entre hombres y mujeres en oportunidades económicas y acceso al desarrollo; y a las disparidades en ingresos, acceso a servicios sociales básicos y desarrollo humano en general entre la población urbana y la rural, entre departamentos, y entre municipios. Mientras algunos municipios como Antiguo Cuscatlán presentan niveles de ingreso per cápita y logros educativos que los colocarían por encima al nivel de países de desarrollo humano alto como Costa Rica y Chile, otros municipios como Nahuizalco (Sonsonate) y San Francisco Menéndez (Ahuachapán) muestran un desarrollo humano por debajo al de Guatemala y Nicaragua.

Otras estimaciones también realizadas en este Capítulo, utilizando parámetros oficiales, indican que la pobreza de ingresos en El Salvador ha disminuido sustancialmente durante los últimos 10 años, aunque tal vez no en las dimensiones que reportan los cálculos estadísticos, debido a que se continúan utilizando ciertos supuestos metodológicos que han perdido alguna vigencia. Las reducciones en la pobreza, por su parte, se explican por el efecto combinado de una diversidad de factores tales como: los elevados niveles de crecimiento económico registrados especialmente durante el primer quinquenio de los años 1990, el esfuerzo deliberado del gobierno por aumentar la proporción del presupuesto país y del PIB destinada a gasto social, la introducción de ciertos fondos y programas sociales innovadores a favor de los sectores más pobres, y las estrategias que la misma población pobre impulsa para salir de su situación. Dentro de estas últimas, merecen una atención especial las migraciones internacionales y las remesas, cuyo impacto social parece haber superado al del conjunto de políticas públicas.

Durante los últimos 13 años El Salvador ha logrado avances apreciables en su nivel de desarrollo humano, pero debido a que otros países también lo han hecho, su posicionamiento relativo apenas ha mejorado.

Con todo, las estimaciones indican que al menos cuatro de cada diez habitantes en El Salvador sobreviven en condiciones de pobreza y que los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso están aumentando. Esto permite concluir que ambos temas, el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades, continúan estando entre los principales desafíos que tiene el país en su ruta hacia mayores niveles de desarrollo humano. Para enfrentar estos desafíos se vuelve necesario reflexionar sobre la necesidad de diseñar e implementar una estrategia nacional de reducción de la pobreza como prioridad nacional. Sin una estrategia de este tipo, El Salvador difícilmente podrá aprovechar plenamente esa abundante riqueza potencial que existe dentro de su gente y que es la base en estos tiempos de globalización para construir ventajas competitivas y para alcanzar altos niveles de desarrollo humano.

Elevar el nivel de desarrollo humano del país implicaría el doble esfuerzo de atenuar las asimetrías existentes entre los departamentos de mayor y menor desarrollo relativo pero, sobre todo, cerrar las brechas considerables en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales.

Estado de los indicadores de Desarrollo Humano en 2002

Desde que fue publicado el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* por vez primera, en 1990, el PNUD ha desarrollado y preparado varios índices compuestos para medir diferentes aspectos del desarrollo humano. Estos índices incluyen el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG) y el índice de pobreza humana (IPH).

En El Salvador, la oficina local del PNUD efectuó en 1997 una primera estimación del nivel de desarrollo humano del país mediante el cálculo del IDH desagregado por departamento, género y área rural-urbana, con base en información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1996. El resultado de ese esfuerzo pionero fue el *Informe sobre los índices de desarrollo humano en El Salvador.* Posteriormente, el *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2001* (IDHES 2001) actualizó el IDH a partir de la EHPM de 1999, a la vez que añadió al cálculo de dicho indicador la estimación del IDG, el IPG y el IPH, los cuales no fueron incluidos en el Informe de 1997.

El propósito de este capítulo es efectuar una nueva actualización de los indicadores de desarrollo humano en El Salvador a partir de la información contenida en la EHPM de 2002. Esta actualización permitiría en principio realizar un análisis comparativo de los avances y/o retrocesos alcanzados en el país en materia de desarrollo humano entre 1999 y 2002, desagregados por departamento, por género y por área (rural o urbana).

El IDHES 2001 fue elaborado en un contexto en el que el país acababa de ser golpeado por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001, que dejaron una secuela de grandes pérdidas económicas y, sobre todo, sociales, afectando aproximadamente a la cuarta parte de la población del país.[1] En dicho Informe se realizó un primer esfuerzo de cuantificación del impacto de los terremotos sobre el estado del desarrollo humano del país a partir de información todavía fragmentaria y preliminar. Transcurridos más de dos años desde la ocurrencia de los sismos, y con la disponibilidad de la información recogida en la EHPM de 2002, es posible evaluar sobre bases más sólidas hasta qué punto las condiciones de desarrollo humano del país se vieron afectadas por los terremotos.

Adicionalmente, el presente capítulo incluye también un esfuerzo preliminar de desagregación de los indicadores de desarrollo humano para 40 de los municipios más grandes del país, para los cuales la información estadística disponible permite calcular tales indicadores con márgenes aceptables de error. Este primer esfuerzo de "municipalización" del cálculo de los índices de desarrollo humano –el cual habría que continuar ampliando en la medida en que se genere la información relevante de otros municipios– reviste particular importancia como un insumo para elaborar un mapa más detallado de las brechas locales y regionales en el desarrollo humano del país y, por consiguiente, como un instrumento para identificar las áreas que requieren mayor atención y focalización de las iniciativas gubernamentales y privadas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

El índice de desarrollo humano (IDH)

Desde el primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano publicado en 1990, el PNUD ha manejado un concepto integral del desarrollo que va más allá de otros indicadores sinópticos, como el Producto

Interno Bruto (PIB), que no logran incorporar adecuadamente la multidimensionalidad del desarrollo humano. De acuerdo con la conceptualización del PNUD, el desarrollo implica la ampliación de las oportunidades y libertades de las personas con respecto a la salud, la nutrición, el acceso al conocimiento, el acceso a servicios básicos como el agua potable, la electricidad y las comunicaciones, y el disfrute de libertades civiles, sociales y culturales, que lleven a una vida plena; esto es, al goce de una existencia saludable, duradera y con un nivel de vida decoroso, en un marco de equidad entre los diferentes grupos sociales, entre hombres y mujeres, y entre las diversas generaciones.

Si bien este concepto de desarrollo humano es mucho más profundo y rico que lo que se puede captar en cualquier índice compuesto, o incluso en un conjunto detallado de indicadores estadísticos, la medición del progreso (o retroceso) alcanzado por una sociedad en su desarrollo humano puede ser más efectiva si se cuenta con un instrumento relativamente simple. A tal efecto, el PNUD ha diseñado los indicadores mencionados más arriba (IDH, IDG, IPG, IPH).

El primero y más citado de ellos, el IDH, mide los logros promedio de un país o región en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

i La posibilidad de disfrutar de una vida larga y saludable;

ii La capacidad de adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida; y

iii El logro de un nivel decente de vida.

La primera de esas dimensiones se mide a través de la esperanza de vida al nacer, la cual no es simplemente una expresión de la longevidad de los individuos sino que también refleja las condiciones generales de nutrición y salud de una sociedad.

La capacidad de adquirir conocimientos se mide a través de un índice del nivel educacional que, a su vez, combina dos componentes: el índice de alfabetización de adultos y el índice de matriculación combinada, que se calcula sobre la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria.

La tercera dimensión del desarrollo humano –el logro de un nivel "decente" de vida– es quizá la más difusa de las tres y, por tanto, la más difícil de medir. Convencionalmente, el PNUD ha utilizado como una variable proxy de esta dimensión el ingreso per cápita, el cual entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos. Operativamente, el ingreso per cápita se expresa mediante el PIB per cápita, ajustado en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) que permite determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar norteamericano adquiriría en Estados Unidos.

Una vez calculados el índice de esperanza de vida, el índice del nivel educacional y el índice del PIB, el IDH se calcula como el promedio simple de los tres (véase el Apéndice Técnico para los detalles).

De acuerdo con el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003*, en términos del IDH El Salvador se encuentra colocado en la posición 105 entre 175 países, con un valor de 0.719 de este indicador.[2] Este valor reflejaría un nivel de desarrollo humano similar al de Cabo Verde, China e Irán, y ligeramente superior al de Argelia, Moldavia y Vietnam. En términos comparativos con los países con los cuales El Salvador compite más directamente, o con los cuales está más vinculado en virtud de su vecindad geográfica o de la magnitud de sus intercambios comerciales, el nivel de desarrollo humano del país es igualmente modesto (Cuadro 2.1). Durante los últimos 13 años El Salvador ha logrado avances apreciables en su nivel de desarrollo humano, pero debido a los avances de otros países, su posicionamiento relativo apenas ha mejorado (Cuadro 2.2). Ello, no ensombrece los logros de El Salvador con respecto a la situación prevaleciente años atrás.

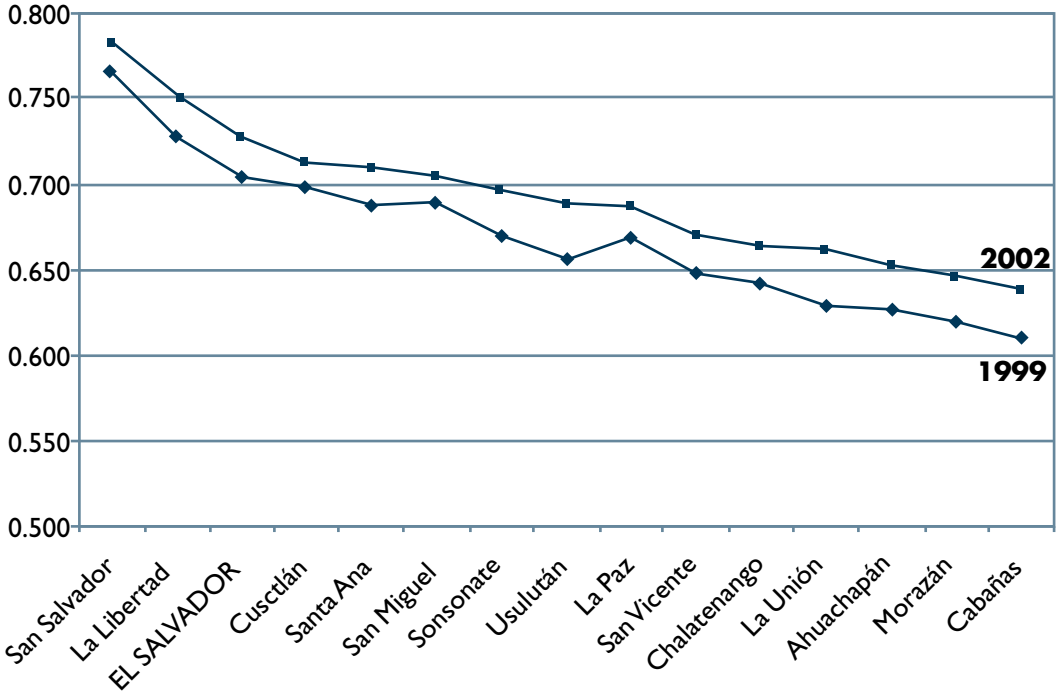
La actualización del IDH con los datos de la EHPM de 2002 muestra una mejoría general con respecto al nivel de desarrollo humano que el país presentaba en 1999 (Gráfica 2.1). Asimismo, en la desagregación del IDH, todos los departamentos del país registraron una mejoría relativa en los diversos componentes de dicho indicador; sin embargo, el posicionamiento relativo de los departamentos en el IDH de 2002 es bastante consistente con la clasificación de 1999 (Cuadro 2.3).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), mide los logros promedio de un país o región en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

La posibilidad de disfrutar de una vida larga y saludable;
La capacidad de adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida;
y el logro de un nivel decente de vida.

Gráfico 2.1

Comparación del IDH a nivel nacional y por departamento según años 1996, 1999 y 2002



Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM de 1999 y 2002

San Salvador (0.783) ocupa el primer lugar, seguido por La Libertad (0.752). Con excepción de algunos cambios menores (Santa Ana y San Miguel intercambiaron las posiciones cuarta y quinta, y Usulután y La Paz los lugares séptimo y octavo) el resto de departamentos mantuvo la posición relativa que ocupaban en 1999.

Los valores del IDH de 2002 sugieren, por otra parte, que las brechas en desarrollo humano entre los diferentes departamentos han tendido a reducirse con respecto a 1999, aunque a un ritmo lento. Aun cuando ningún departamento del país ha alcanzado todavía un nivel de desarrollo humano que pueda considerarse como "alto" de acuerdo con el criterio de PNUD (IDH igual o superior a 0.800), ninguno presentó tampoco un IDH que cayera en el rango considerado como de "desarrollo humano bajo" (IDH menor que 0.500).

En términos comparativos con la clasificación mundial del IDH reportado en el *Informe Mundial sobre desarrollo humano 2003,* los dos departamentos con los valores más altos del IDH, San Salvador y La Libertad, quedarían ubicados en torno a las posiciones 61 y 82, respectivamente. Ello colocaría a San Salvador, en términos de su nivel de desarrollo humano, en pie de igualdad con países como Colombia y Brasil; mientras que La Libertad quedaría ubicada al nivel de Perú, y Paraguay. En el extremo inferior, Cabañas ocuparía la posición 122, levemente por encima de países como Nicaragua (Cuadro 2.4). En general, los departamentos de menor desarrollo humano en El Salvador están aproximadamente al nivel promedio de Guatemala, Honduras y Nicaragua.[3]

Examinando cada componente del IDH, la esperanza de vida presenta menos dispersión entre los departamentos del país.

Cuadro 2.1

Cuadro Comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetismo adulto	Tasa de matriculación combinada	PIB por capital (PPP US$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de PIB	IDH
	Desarrollo humano alto								
7	Estados Unidos	76.9	99.0	94.0	34,320	0.865	0.973	0.974	0.938
42	Costa Rica	77.9	95.7	66.0	9,460	0.882	0.858	0.759	0.833
43	Chile	75.8	95.9	76.0	9,190	0.847	0.893	0.755	0.831
55	México	73.1	91.4	74.0	8,430	0.802	0.856	0.740	0.799
	Desarrollo humano medio								
59	Panamá	74.4	92.1	75.0	5,750	0.823	0.864	0.676	0.788
94	Rep. Dominicana	66.7	84.0	74.0	7,020	0.695	0.807	0.710	0.737
105	El Salvador	70.4	79.2	64.0	5,260	0.757	0.741	0.661	0.720
115	Honduras	68.8	75.6	62.0	2,830	0.730	0.711	0.558	0.666
119	Guatemala	65.3	69.2	57.0	4,400	0.672	0.651	0.632	0.652
121	Nicaragua	69.1	66.8	65.0	2,450	0.735	0.662	0.534	0.644

Fuente: PNUD (2003).

Cuadro 2.2

Tendencia del IDH de El Salvador y una muestra de países. Años 1975-2001.

Posición	País	1975	1980	1985	1990	1995	2001
	Desarrollo humano alto						
7	Estados Unidos	0.864	0.883	0.896	0.911	0.923	0.937
42	Costa Rica	0.749	0.774	0.776	0.794	0.815	0.832
43	Chile	0.700	0.735	0.752	0.780	0.811	0.831
55	México	0.684	0.729	0.748	0.757	0.771	0.800
	Desarrollo humano medio						
59	Panamá	0.710	0.729	0.744	0.745	0.768	0.788
94	Rep. Dominicana	0.625	0.654	0.675	0.683	0.703	0.737
105	El Salvador	0.595	0.595	0.614	0.653	0.692	0.719
115	Honduras	0.522	0.571	0.603	0.626	0.648	0.667
119	Guatemala	0.514	0.551	0.563	0.587	0.617	0.652
121	Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.643

Nota: n.d. no disponible.
Fuente: PNUD (2003)

Cuadro 2.3

Cuadro comparativo de los componentes del IDH de 1999 y 2002.

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización de adultos		Tasa de matriculación combinada		PIB per cápita (SPPA)	
	1999	**2002**	**1999**	**2002**	**1999**	**2002**	**1999**	**2002**
San Salvador	71.4	72.1	90.7	91.0	70.9	71.1	5,954	7,468
La Libertad	70.2	70.8	83.1	84.7	65.2	67.9	5,121	6,632
EL SALVADOR	69.7	70.4	80.4	81.7	62.6	64.9	4,142	5,260
Cuscatlán	69.2	69.9	84.0	83.3	63.0	66.5	3,335	3,919
Santa Ana	71.0	71.5	77.8	79.0	57.1	58.5	3,356	4,312
SanMiguel	70.0	70.6	76.1	77.1	64.3	66.6	3,526	4,035
Sonsonate	69.9	70.6	74.8	76.5	54.1	60.1	3,252	4,019
Usulután	69.6	70.2	69.3	74.7	61.2	61.4	2,789	3,860
La Paz	68.2	68.8	77.1	78.6	60.6	61.7	3,020	3,669
San Vicente	66.8	67.5	74.2	77.1	60.7	61.9	2,671	3,210
Chalatenango	66.0	66.7	74.1	73.7	61.6	64.5	2,578	3,419
La Unión	68.4	69.1	64.6	67.1	52.3	57.5	2,803	3,896
Ahuachapán	68.3	68.9	70.8	71.9	50.0	56.1	2,242	2,813
Morazán	66.0	66.7	66.7	65.8	57.7	62.6	2,475	3,526
Cabañas	65.4	66.1	66.7	69.8	58.5	60.7	2,191	2,852

Departamento	Índice de longevidad		Índice de nivel educacional		Índice de ingreso		IDH	
	1999	**2002**	**1999**	**2002**	**1999**	**2002**	**1999**	**2002**
San Salvador	0.773	0.785	0.841	0.844	0.682	0.720	0.765	0.783
La Libertad	0.753	0.764	0.772	0.791	0.657	0.700	0.727	0.752
EL SALVADOR	0.745	0.757	0.744	0.761	0.622	0.661	0.704	0.726
Cuscatlán	0.737	0.748	0.770	0.777	0.585	0.612	0.697	0.713
Santa Ana	0.767	0.775	0.709	0.722	0.586	0.628	0.687	0.708
San Miguel	0.750	0.760	0.722	0.736	0.595	0.617	0.689	0.704
Sonsonate	0.748	0.760	0.679	0.711	0.581	0.616	0.669	0.696
Usulután	0.743	0.753	0.666	0.702	0.555	0.610	0.655	0.689
La Paz	0.720	0.730	0.716	0.730	0.569	0.601	0.668	0.687
San Vicente	0.697	0.708	0.697	0.720	0.548	0.579	0.647	0.669
Chalatenango	0.683	0.695	0.699	0.706	0.542	0.590	0.642	0.663
La Unión	0.723	0.735	0.605	0.639	0.556	0.611	0.628	0.662
Ahuachapán	0.722	0.732	0.638	0.666	0.519	0.557	0.626	0.652
Morazán	0.683	0.695	0.637	0.647	0.536	0.595	0.619	0.646
Cabañas	0.673	0.685	0.640	0.667	0.515	0.559	0.609	0.637

Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM de 1999 y 2002.

La esperanza de vida en San Salvador (72.1), Santa Ana (71.5), La Libertad (70.8), San Miguel (70.6) y Sonsonate (70.6) se encuentra por encima del promedio nacional (70.4). Sin embargo, la diferencia entre los departamentos con la mayor esperanza de vida (San Salvador) y la menor (Cabañas) no ha variado desde 1999, de modo que un habitante de San Salvador puede esperar vivir en promedio 6 años más que uno de Cabañas.

En lo que respecta al índice del nivel educacional, San Salvador (0.844) es el único departamento con un valor de dicho índice mayor a 0.800, aventajando holgadamente al resto de departamentos. Además de San Salvador, solamente La Libertad (0.791) y Cuscatlán (0.777) superan el promedio nacional (0.761). En el extremo opuesto, Cabañas (0.667), Ahuachapán (0.666), Morazán (0.647) y La Unión (0.639) ocuparon las últimas cuatro posiciones en la clasificación nacional. Si bien la brecha educacional entre departamentos ha disminuido con respecto a 1999, todavía persisten diferencias significativas en esta área. Así, 91 de cada 100 pobladores de San Salvador mayores de 15 años de edad saben leer y escribir, comparados con solamente 66 de cada 100 habitantes de Morazán. Por su parte, la brecha entre las tasas de matriculación bruta combinada de San Salvador y Ahuachapán ha disminuido de casi 21 puntos porcentuales a 15 puntos porcentuales entre 1999 y 2002, pero sigue siendo en todo caso considerable.

En términos del índice de ingreso, los cinco departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.720), La Libertad (0.700), Santa Ana (0.628), San Miguel (0.617) y Sonsonate (0.616), aunque solamente los dos primeros superan el promedio nacional (0.661). Los departamentos con menor ingreso son Morazán (0.595), Chalatenango (0.590), San Vicente (0.579), Cabañas (0.559) y Ahuachapán (0.557). El PIB per cápita ($PPA) de un habitante promedio de San Salvador en 2002 era $7,468, esto es, casi 2.7 veces el PIB per cápita promedio de un poblador de Ahuachapán ($2,813).

Al analizar el IDH con vistas a detectar algún posible patrón de diferenciación geográfica, los resultados muestran que los tres departamentos que presentan los mayores valores del índice (San Salvador, 0.783; La Libertad, 0.752; y Cuscatlán, 0.713) están localizados en el centro del país, seguidos por Santa Ana (0.708) en el occidente y por San Miguel (0.704), en el oriente. En el otro extremo de la clasificación, los departamentos que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano se ubican en la zona norte del país (Chala-

Cuadro 2.4
Clasificación mundial del IDH 2002

DESARROLLO ALTO	POSICION	IDH
Noruega	1	0.944
Estados Unidos	7	0.937
Canadá	8	0.937
Costa Rica	42	0.832
Chile	43	0.831
México	55	0.800
DESARROLLO MEDIO		
Panamá	59	0.788
San Salvador		***0.783***
Colombia	64	0.779
Brasil	65	0.777
Belice	67	0.776
Perú	82	0.752
La Libertad		***0.752***
Paraguay	84	0.751
República Dominicana	94	0.737
Ecuador	97	0.731
Cuscatlán		***0.713***
Santa Ana		***0.708***
San Miguel		***0.704***
Sonsonate		***0.696***
Usulután		***0.689***
La Paz		***0.687***
Bolivia	114	0.672
San Vicente		***0.669***
Honduras	115	0.667
Chalatenango		***0.663***
LaUnión		***0.662***
Guatemala	119	0.652
Ahuachapán		***0.652***
Morazán		***0.646***
Nicaragua	121	0.643
Cabañas		***0.637***

Nota: Los valores del IDH para los departamentos de El Salvador han sido calculados con base en la información de la EHPM de 2002. Los valores del IDH de los otros países son los reportados en el *Informe Mundial Sobre Desarrollo Humano 2003* de PNUD, con base en datos de 2001.
Fuente: PNUD (2003).

tenango, 0.663; Cabañas, 0.637) pero también en el occidente (Ahuachapán, 0.652) y en la zona oriental (La Unión, 0.662; Morazán, 0.646). Por tanto, la evidencia no parece indicar una correlación entre área geográfica y nivel de desarrollo humano por departamento.

Lo que sí resulta palpable son las asimetrías en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales del país (Cuadro 2.5). Este fenómeno ya podía apreciarse en los indicadores de desarrollo humano en 1999, y desde entonces no se ha avanzado lo suficiente.

El valor promedio del IDH de las áreas urbanas es 0.781, frente a un valor promedio de 0.632 para las áreas rurales, lo cual arroja una brecha urbano-rural de 0.149. Esta cifra es ligeramente superior a la brecha de 0.146 existente entre el departamento con el valor mayor del IDH (San Salvador) y el departamento con menor IDH (Cabañas). La marcada diferencia entre el IDH urbano y el IDH rural se reproduce en cada uno de los componentes de dicho indicador. Aun cuando tales brechas han disminuido desde 1999, todavía persisten considerables asimetrías urbano-rurales en cuanto a desarrollo humano. Un habitante promedio en las zonas urbanas del país puede esperar vivir casi 6 años más que un poblador rural. En 2002, la tasa de alfabetismo promedio en las áreas rurales (69.7%) estaba casi 20 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio urbana (88.9%); la diferencia entre las tasas promedio de matriculación combinada en las zonas urbanas y rurales era de casi 16 puntos porcentuales. En lo relativo al ingreso, el PIB per cápita urbano promedio (US$7,124 PPA) en 2002 era casi el triple del PIB per cápita promedio rural (US$2,579 PPA).

Por tanto, elevar el nivel de desarrollo humano del país implicaría el doble esfuerzo de atenuar las asimetrías existentes entre los departamentos de mayor y menor desarrollo relativo pero, sobre todo, cerrar las brechas considerables en desarrollo humano entre las áreas urbanas y rurales.

El índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Una de las deficiencias del IDH como medida del logro promedio de una sociedad en materia de desarrollo humano es que no explicita las posibles diferencias entre los logros de hombres y mujeres con relación a tal objetivo. A efecto de paliar esta deficiencia, el PNUD introdujo en el

Cuadro 2.5

Componentes del IDH según área urbana y rural. Año 2002.

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita ($PPA)		IDH	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ahuachapán	71.4	65.6	81.2	67.8	66.1	52.4	4,111	2,284	0.718	0.609
Cabañas	68.6	62.8	82.2	61.9	67.5	57.5	5,026	1,676	0.718	0.568
Chalatenango	69.2	63.4	80.7	68.7	68.9	62.1	5,456	2,140	0.724	0.605
Cuscatlán	72.4	66.6	87.3	80.3	68.7	65.0	5,372	2,877	0.755	0.669
La Libertad	73.3	67.5	92.4	75.7	79.1	58.5	9,844	3,308	0.817	0.664
La Paz	71.3	65.5	85.4	74.1	69.5	57.5	5,377	2,614	0.746	0.635
La Unión	71.6	65.8	80.8	61.0	67.1	54.3	5,986	3,079	0.741	0.613
Morazán	69.2	63.4	79.6	58.7	72.3	58.5	6,056	2,357	0.731	0.585
San Miguel	73.1	67.3	84.5	69.4	76.6	57.2	5,696	2,391	0.765	0.629
San Salvador	74.6	68.8	91.8	77.2	72.4	55.0	7,756	3,053	0.802	0.666
San Vicente	70.0	64.2	85.5	68.8	69.6	56.5	4,870	1,847	0.734	0.596
Santa Ana	74.0	68.2	86.8	70.1	67.4	51.2	6,098	2,574	0.769	0.633
Sonsonate	73.1	67.3	86.9	67.3	69.4	54.2	6,321	2,250	0.768	0.618
Usulután	72.7	66.9	81.2	69.0	71.0	55.1	5,691	2,451	0.749	0.625
EL SALVADOR	72.9	67.1	88.9	69.7	72.1	56.1	7,124	2,579	0.781	0.632

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

Cuadro 2.6

Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetismo adultos (años)		Tasa de matriculación combinada		PIB per cápita (PPP US$)		IDG
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
	Desarrollo humano alto									
5	Estados Unidos	79.7	74.0	99.0	99.0	97.0	90.0	26,389	42,540	0.935
41	Costa Rica	80.3	75.6	95.8	95.6	66.0	65.0	5,189	13,589	0.824
43	Chile	78.8	72.8	95.7	96.1	71.0	81.0	5,055	13,409	0.821
52	México	76.1	70.1	89.5	93.5	74.0	74.0	4,637	12,358	0.790
	Desarrollo humano medio									
54	Panamá	77.1	72.0	91.4	92.7	78.0	73.0	3,399	8,056	0.781
77	Rep. Dominicana	69.3	64.4	84.0	84.0	77.0	71.0	3,663	10,278	0.727
85	El Salvador	73.3	67.3	76.6	81.9	63.0	63.0	2,771	7,846	0.707
96	Honduras	71.3	66.4	75.7	75.4	61.0	64.0	1,509	4,131	0.656
97	Guatemala	68.4	62.5	61.8	76.6	54.0	61.0	2,144	6,620	0.638
98	Nicaragua	71.5	66.8	67.1	66.5	66.0	63.0	1,494	3,415	0.636

Fuente: PNUD (2003).

Informe Mundial de 1995 los índices de desarrollo relativo al género (IDG) y de potenciación de género (IPG). Ambos índices responden al objetivo de crear un marco de indicadores sensibles a la equidad en la condición de los sexos (GESI),[4] que permitan capturar explícitamente la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano debido a la condición de género.

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide el logro de una sociedad en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH –esperanza de vida, logro educacional e ingreso–, pero corregidas por medio de un factor de ajuste que toma en cuenta la desigualdad de logros entre mujeres y hombres. Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desa rrollo humano, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH.

De acuerdo con el Informe Mundial de 2003, el IDG de El Salvador presenta un valor de 0.707, lo cual lo ubica en la posición 85, entre China e Irán, en una muestra de 144 países. En términos comparativos con sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales, El Salvador se encuentra similarmente posicionado a como lo está en el caso del IDH, esto es, por debajo de Estados Unidos, Costa Rica, Chile, México, Panamá y República Dominicana. Solamente Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan un nivel menor de desarrollo humano relativo al género comparados con El Salvador (Cuadro 2.6).

El IDG calculado en este capítulo a partir de la EHPM de 2002 arroja un valor un poco mayor (0.720) que el reportado en el Informe Mundial de 2003. En la desagregación del IDG por departamentos, los cinco mejor posicionados son San Salvador (0.779), La Libertad (0.747), Cuscatlán (0.708), Santa Ana (0.700) y San Miguel (0.697), mientras que los departamentos ubicados en las cinco posiciones últimas son Chalatenango (0.650), La Unión (0.650), Ahuachapán (0.641), Morazán (0.635) y Cabañas (0.622). Solamente San Salvador y La Libertad superan el promedio nacional (Cuadro 2.7). En el otro extremo, incluso los departamentos peor posicionados presentan valores del IDG superiores a 0.600. La disparidad entre el departamento con el IDG más alto (San Salvador) y el más bajo (Cabañas) es 0.157, ligeramente inferior a la brecha en el IDG de 0.168 entre ambos departamentos en 1999.

En términos comparativos con la clasificación del *Informe mundial sobre desarrollo humano de 2003,* el departamento de San Salvador presentaría un IDG cercano al de Malasia y Panamá (posiciones 53 y 54 en la clasificación mundial del IDG), mientras que el IDG de Cabañas se aproximaría al de Namibia (posición 100).

Cuadro 2.7

Componentes del IDG de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita ($PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
San Salvador	69.4	74.9	94.1	88.5	70.9	71.4	10,176	5,117	0.779
La Libertad	68.1	73.8	86.7	83.1	68.7	67.0	9,122	4,403	0.747
EL SALVADOR	67.5	73.5	84.7	79.2	65.4	64.3	7,381	3,350	0.720
Cuscatlán	66.6	73.4	87.5	79.6	64.5	68.5	5,361	2,612	0.708
Santa Ana	69.0	74.2	82.9	75.6	59.9	57.0	6,180	2,496	0.700
San Miguel	67.4	73.9	79.1	75.4	69.2	64.0	5,764	2,518	0.697
Sonsonate	66.7	74.7	82.5	71.3	62.5	57.6	5,214	2,887	0.692
Usulután	67.1	73.5	78.0	71.9	60.5	62.2	5,379	2,490	0.683
La Paz	65.3	72.5	82.7	75.2	61.1	62.4	5,010	2,467	0.682
San Vicente	64.7	70.5	79.8	74.7	63.8	60.2	4,642	1,923	0.661
Chalatenango	64.3	69.2	74.7	72.7	62.8	66.1	5,312	1,682	0.650
La Unión	65.4	73.0	68.6	65.8	58.3	56.6	6,013	2,005	0.650
Ahuachapán	65.9	72.1	76.0	68.3	59.4	52.3	4,086	1,553	0.641
Morazán	64.5	69.0	67.9	64.2	64.5	60.7	5,359	1,954	0.635
Cabañas	63.5	68.8	69.4	70.1	58.7	62.5	4,504	1,347	0.622

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

Tal como es predecible debido a la meto dología de cálculo del IDG, todos los departamentos presentan valores del IDG infe riores a los valores correspondientes del IDH, aun cuando, en general, aquellos departamentos mejor posicionados en términos de su nivel de desarrollo humano presentan asimismo un mayor nivel de desarrollo relativo al género. La clasificación de posiciones entre los catorce departamentos para el IDG es también muy similar a la clasificación del IDH.

La desagregación por género de los componentes del IDG revela la magnitud de las brechas que persisten en El Salvador entre el nivel de desarrollo humano de los hombres y las mujeres. Aparte de la ventaja biológica que el sexo femenino presenta en cuanto a mayor longevidad, esas brechas son favorables a los hombres en todos los demás aspectos que incluye el IDG. Los hombres presentan en promedio una tasa de alfabetización que es 5.5 puntos porcentuales mayor que la de las mujeres (en el caso de Sonsonate, la diferencia es de más de 11 puntos porcentuales) y un PIB per cápita ($PPA) equivalente a 2.2 veces el de las mujeres (en el caso de Chalatenango, La Unión y Cabañas, esta proporción es más del triple). En cambio, la brecha de género en la tasa de matriculación bruta combinada es bastante más leve. A nivel nacional, la ventaja de los hombres es de apenas 1.1 puntos porcentuales en ese indicador; en varios departamentos (San Salvador, Cuscatlán, Usulután, La Paz, Chalatenango y Cabañas), las mujeres presentan una tasa de matriculación bruta combinada superior a la de los hombres.

La diferencia entre el IDG promedio de las áreas urbanas del país (0.777) y el de las áreas rurales (0.618) es aún más pronunciada que la brecha urbano-rural en el IDH (Cuadros 2.8 y 2.9). A su vez, la desagregación de los componentes del IDG por género y por área urbano-rural muestra que, en promedio, las brechas de desarrollo humano entre hombres y mujeres en las áreas rurales son más profundas que las brechas correspondientes en las zonas urbanas. Esta asimetría es particularmente marcada en el ingreso. En las zonas urbanas, el PIB per cápita promedio de los hombres es poco menos del doble que el de las mujeres; en las áreas rurales, esa proporción es mayor de 3. Tales brechas son más pronunciadas en los departamentos de menor desarrollo humano. En Cabañas, el ingreso promedio de los hom-

Cuadro 2.8

Componentes del IDG urbano de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita ($PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
La Libertad	71.2	75.7	95.1	90.2	79.4	78.9	13,321	7,014	0.813
San Salvador	72.5	76.8	94.9	89.3	72.2	72.7	10,557	5,354	0.798
EL SALVADOR	70.6	75.4	92.4	86.2	72.8	71.4	9,604	4,996	0.777
Sonsonate	69.8	76.6	92.5	82.3	71.2	67.6	7,571	5,213	0.767
Santa Ana	72.1	76.1	91.5	82.7	69.8	64.6	8,153	4,124	0.764
San Miguel	70.5	75.8	87.9	81.9	83.3	69.9	7,710	4,045	0.760
Cuscatlán	69.7	75.3	90.8	84.4	68.6	68.8	7,432	3,651	0.751
Usulután	70.2	75.4	85.9	77.6	69.9	72.0	7,557	4,092	0.746
La Paz	68.4	74.4	89.0	82.7	70.3	68.8	6,738	4,256	0.745
La Unión	68.5	74.9	85.1	77.5	67.6	66.7	8,428	4,013	0.736
San Vicente	67.8	72.4	89.4	82.4	68.9	70.3	6,121	3,815	0.732
Morazán	67.6	70.9	83.0	77.1	76.2	68.7	8,684	3,848	0.724
Chalatenango	67.4	71.1	81.9	79.7	68.5	69.2	7,834	3,393	0.717
Ahuachapán	69.0	74.0	84.5	78.5	70.0	62.2	5,393	2,896	0.715
Cabañas	66.6	70.7	84.5	80.3	66.0	69.0	6,920	3,441	0.713

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

bres que residen en las zonas rurales es casi 6 veces el ingreso promedio de las mujeres. En San Vicente, esa proporción es de 5.4, y en Chalatenango, 4.7.

Tales resultados parecen consistentes con la idea de que la condición de ruralidad tiende a reforzar y amplificar las asimetrías en desarrollo humano que derivan de la marginación por género. Así, las mujeres residentes en las áreas rurales sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: la discriminación y limitaciones asociadas a su condición femenina, y la mayor falta de oportunidades que, en promedio, enfrentan las personas que residen en las áreas rurales con relación a las que viven en los centros urbanos.

El índice de potenciación de género (IPG)

El índice de potenciación de género (IPG) mide la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas, a diferencia del IDG, que mide las capacidades de las mujeres. El IPG intenta captar la desigualdad de género en tres esferas claves de la vida económica y política: la participación y el poder en la toma de decisiones económicas, la participación y el poder en la toma de decisiones en la política, y el control sobre los recursos económicos.

Para medir la participación y la facultad de adopción de decisiones en la esfera económica, el IPG considera la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos y su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos. Para medir la participación y la capacidad de tomar decisiones en la esfera política, se considera la representación porcentual de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios. En el presente trabajo, sin embargo, al desagregar el IPG por departamentos, se ha sustituido esa variable por la participación porcentual de las mujeres en los concejos municipales, al igual que se hizo para elaborar el IPG en el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001* (IDHES 2001).

Finalmente, para captar el control de hombres y mujeres sobre los recursos económicos se utiliza el PIB per cápita desagregado por género, al igual que en la elaboración del IDG, aunque ajustado de modo diferente para reflejar la disparidad entre hombres y mujeres en este terreno.[5]

Componentes del IDG rural de 2002

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita ($PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Cuscatlán	65.9	72.4	85.2	75.7	62.1	68.4	3,889	1,905	0.677
La Libertad	67.4	72.8	77.7	73.9	60.5	56.4	4,803	1,831	0.668
San Salvador	68.7	73.9	81.8	72.4	55.5	54.5	4,446	1,600	0.668
La Paz	64.6	71.5	78.9	69.7	56.4	58.7	3,892	1,406	0.638
Santa Ana	68.3	73.2	73.2	67.2	51.4	51.0	3,965	1,208	0.632
San Miguel	66.7	72.9	71.0	68.0	56.2	58.2	3,624	1,236	0.630
Usulután	66.4	72.5	71.6	66.6	54.6	55.7	3,613	1,361	0.629
Sonsonate	66.0	73.7	74.2	60.7	57.3	50.8	3,297	1,207	0.619
EL SALVADOR	63.7	70.6	72.9	66.8	56.8	55.4	3,917	1,288	0.618
La Unión	64.7	72.0	61.7	60.4	55.5	53.2	4,989	1,306	0.608
Ahuachapán	65.2	71.1	72.5	63.3	55.8	48.4	3,464	1,095	0.607
Chalatenango	63.6	68.2	70.1	67.5	59.8	64.3	3,586	764	0.592
Morazán	63.8	68.0	60.3	57.5	59.8	57.2	3,656	1,232	0.585
San Vicente	64.0	69.5	71.0	66.8	60.2	53.1	3,176	589	0.577
Cabañas	62.8	67.8	60.3	63.2	55.5	59.5	2,915	494	0.545

Fuente: Elaboración propia con base en la EHPM de 2002.

El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003 reporta un valor de 0.459 para el IPG de El Salvador, lo cual lo colocaría en la posición 54, entre Panamá (50) y Venezuela (56), en una muestra de 70 países para los que se cuenta con información sobre las variables incluidas en este indicador. Como en el caso del IDH y del IDG, El Salvador se encuentra también muy modestamente posicionado en términos del IPG con respecto a sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales (Cuadro 2.10).

Una característica llamativa del IPG es que no existe una correlación robusta entre los valores de este indicador y otras variables de desarrollo humano. En particular, resalta el hecho de que algunos países en desa-

Cuadro 2.9

Cuadro comparativo del Índice de Potenciación de Género (IPG) para El Salvador y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	Proporción parlamentaria de las mujeres (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y directivos (%)	Mujeres profesionales y técnicas (%)	Relación de ingreso femenino a masculino	IPG
	Desarrollo humano alto					
10	Estados Unidos	14.0	46.0	54.0	0.62	0.760
19	Costa Rica	35.1	53.0	28.0	0.38	0.670
42	México	15.9	25.0	40.0	0.38	0.516
52	Chile	10.1	24.0	50.0	0.38	0.467
	Desarrollo humano medio					
37	Rep. Dominicana	15.4	31.0	49.0	0.36	0.529
50	Panamá	9.9	33.0	46.0	0.42	0.471
54	El Salvador	9.5	33.0	47.0	0.35	0.459
60	Honduras	5.5	36.0	51.0	0.37	0.408
	Guatemala	8.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Nicaragua	20.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: PNUD (2003).

rrollo presentan un mejor desempeño que muchos países industrializados en cuanto a la igualdad de género en las actividades políticas, económicas y profesionales, lo cual sugiere que el ingreso elevado no es una condición suficiente para la creación de oportunidades para las mujeres. Por ejemplo, Bahamas y Trinidad y Tobago se hallan por encima de Italia y Grecia en la clasificación del IPG reportado en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2003*. El Salvador supera a Corea; y Namibia y Botswana se hallan por encima de Japón. Asimismo, al interior de un mismo país, diferentes regiones pueden permitir a las mujeres una participación diferente en la vida económica y política dependiendo del entorno institucional local.

El cálculo del IPG efectuado en el presente capítulo, basado en la EHPM de 2002 y otra información actualizada, arroja un valor de 0.530 para dicho indicador, superior al reportado para El Salvador en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2003* (0.459), pero inferior al valor reportado en el IDHES 2001, elaborado con base en la EHPM de 1999 (0.546). La reducción del IPG entre 1999 y 2002, sin embargo, debe interpretarse con cautela, considerando la "volatilidad" del índice de representación política incluido en dicho indicador y el consiguiente efecto que tal volatilidad puede tener sobre el IPG.

En la desagregación departamental del IPG (Cuadro 2.11), los cinco departamentos mejor posicionados son San Salvador (0.598), La Libertad (0.577), Cabañas (0.576), Chalatenango (0.541) y Cuscatlán (0.532). Los cinco peor posicionados, por su parte, son San Vicente (0.496), La Paz (0.474), La Unión (0.464), Morazán (0.455) y San Miguel (0.430).

La comparación del posicionamiento relativo de los departamentos en el IDH e IDG con la clasificación del IPG sugiere que el nivel de desarrollo humano logrado por un determinado departamento no está necesariamente asociado con una menor desigualdad de género en lo relativo a oportunidades socio-económicas y políticas, al igual que ocurre en el ámbito internacional, como se ha señalado más arriba.

Cuadro 2.10
Componentes del IPG de 2002

Departamento	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en\ puestos ejecutivos y administrativos (%)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%)	PIB per cápita ($PPA)		IPG
				Mujeres	Hombres	
San Salvador	30.6	20.7	43.9	5,117	10,176	0.598
La Libertad	21.9	33.5	43.7	4,403	9,122	0.577
Cabañas	25.5	33.3	53.1	1,347	4,504	0.576
Chalatenango	18.2	41.9	50.5	1,682	5,312	0.541
Cuscatlán	24.7	83.3	53.1	2,612	5,361	0.532
Ahuachapán	17.1	42.0	41.8	1,553	4,086	0.531
EL SALVADOR	19.7	25.7	45.9	3,350	7,381	0.530
Sonsonate	14.1	40.4	47.4	2,887	5,214	0.514
Usulután	19.3	24.6	55.6	2,490	5,379	0.514
Santa Ana	18.6	20.5	40.3	2,496	6,180	0.496
San Vicente	23.1	14.3	55.7	1,923	4,642	0.496
La Paz	17.9	17.7	47.1	2,467	5,010	0.474
La Unión	11.8	32.7	57.3	2,005	6,013	0.464
Morazán	16.8	18.2	61.5	1,954	5,359	0.455
San Miguel	16.8	10.0	53.7	2,518	5,764	0.430

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

Un resultado señalado ya en el IDHES 2001 es que varios de los departamentos que muestran los niveles más bajos de desarrollo humano y de desarrollo relativo al género, medidos por el IDH y el IDG, presentan tasas relativamente más altas de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos que las que presentan departamentos mejor ubicados en el IDH e IDG. En el ámbito interno, el ejemplo más ilustrativo es Cabañas, que aparece en la última posición tanto en el IDH como en el IDG y, sin embargo, se ubica en el tercer lugar en el IPG.

Por otra parte, varios de los departamentos que aparecen mejor posicionados en términos del nivel educativo y la esperanza de vida de las mujeres presentan tasas relativamente bajas de representación política de las mujeres y de participación femenina en puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos. Este es el caso de San Miguel, que presenta uno de los porcentajes más bajos (16.8%) de participación de las mujeres en concejos municipales, junto con Morazán (16.8%), Sonsonate (14.1%) y La Unión (11.8%).[6] En el extremo opuesto, Cabañas presenta, después de San Salvador, el porcentaje más alto de representación femenina en gobiernos municipales (25.5%), y ocupa la cuarta posición en el índice combinado de puestos administrativos-ejecutivos y profesionales-técnicos, después de Chalatenango, Sonsonate y Ahuachapán.

Las mujeres residentes en las áreas rurales sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: la discriminación y limitaciones asociadas a su condición femenina, y la mayor falta de oportunidades que, en promedio, enfrentan las personas que residen en las áreas rurales con relación a las que viven en los centros urbanos.

El índice de pobreza humana (IPH)

El índice de pobreza humana (IPH) fue formalmente introducido por PNUD en el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1997* como un instrumento encaminado a captar el carácter mulditimensional de la pobreza. Mientras el IDH mide el logro promedio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano, el IPH mide la privación en esas mismas dimensiones.

El IPH reúne en un índice compuesto la privación en tres dimensiones de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, y aprovisionamiento económico. Esas dimensiones de la privación son las mismas para los países en desarrollo y desarrollados, pero difieren en los indicadores empleados para medirlas, a fin de reflejar la realidad diferente entre esos países y las limitaciones de información que suelen afectar en mayor medida a las naciones en desarrollo. Por ello, el PNUD prepara un índice separado de la pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1) y otro para las naciones industrializadas (IPH-2).

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

El IPH-2 se centra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1, y en una adicional, la exclusión social. La privación en cuanto a una vida larga y saludable se mide por el porcentaje de la población que no se espera que sobreviva hasta los 60 años; la privación en cuanto a conocimientos, por la tasa de analfabetismo funcional adulto; la privación en cuanto al aprovisionamiento económico, por la pobreza de ingreso (con un ingreso disponible inferior al 50% de la mediana); y la privación en cuanto a la inclusión social, por la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más).

El valor reportado para el IPH-1 de El Salvador en el *Informe Mundial de 2003* es 17.2, lo cual lo ubicaría en la posición 32, entre Irán e Indonesia, en una muestra de 94 países. En términos comparativos con sus vecinos regionales y sus principales socios comerciales, el posicionamiento relativo de El Salvador en el IPH-1 es similar al registrado para los otros indicadores de desarrollo humano reportados más arriba (Cuadro 2.11). En este capítulo se ha estimado un valor menor del IPH-1 (16.5), con base en la EHPM de 2002 y FESAL 2003.

A diferencia de los otros indicadores de desarrollo humano, en los que un valor mayor (más cercano a 1) indica un mejor posicionamiento relativo, un mayor valor del IPH-1 (más cercano a 100) indica una posición más baja en la clasificación.

En el posicionamiento relativo por departamentos, San Salvador (8.6), La Libertad

Cuadro 2.11

Cuadro comparativo del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) y una muestra de países. Año 2001.

Posición	País	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
	Desarrollo humano alto					
3	Chile	4.1	4.1	7.0	1.0	4.1
4	Costa Rica	3.7	4.3	5.0	5.0	4.4
13	México	7.6	8.6	12.0	8.0	8.8
	Desarrollo humano medio					
9	Panamá	6.8	7.9	10.0	7.0	7.8
25	Rep. Dominicana	14.6	16.0	14.0	5.0	13.9
32	El Salvador	9.9	20.8	23.0	12.0	17.2
38	Honduras	13.8	24.4	12.0	25.0	19.9
43	Guatemala	14.1	30.8	8.0	24.0	22.9
44	Nicaragua	10.3	33.2	23.0	12.0	24.3

Fuente: PNUD (2003).

(14.1) y Cuscatlán (15.5) presentan los valores menores del IPH-1, por debajo del promedio nacional, mientras que Usulután (22.3), Cabañas (25.0), Ahuachapán (25.7), La Unión (27.3) y Morazán (27.9) son los cinco departamentos que presentan mayores niveles de pobreza humana, medida por el IPH-1 (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12

Componentes del IPH-1 de 2002

Departamento	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
San Salvador	8.7	9.0	7.1	8.7	8.6
La Libertad	10.6	15.3	22.7	7.9	14.1
Cuscatlán	12.1	16.7	22.9	10.8	15.5
EL SALVADOR	10.7	18.3	26.2	10.3	16.5
San Vicente	14.1	23.0	21.2	14.9	19.1
La Paz	10.9	21.4	34.9	8.0	19.1
Santa Ana	9.3	21.0	32.8	13.4	19.5
Sonsonate	12.1	23.5	32.1	13.0	20.6
Chalatenango	13.1	26.3	32.2	11.1	21.7
San Miguel	10.0	22.9	45.6	8.8	22.3
Usulután	10.9	25.3	46.1	4.1	22.3
Cabañas	13.7	30.2	42.5	8.4	25.0
Ahuachapán	11.6	28.1	40.4	19.8	25.7
La Unión	12.7	32.9	46.0	10.9	27.3
Morazán	14.4	34.2	48.0	7.9	27.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002 y FESAL 2003.

Con respecto a 1999, destaca la mejoría registrada por San Vicente, que de la posición 9 subió a la 4; y el deterioro experimentado por Sonsonate, que cayó de la 4 a la posición 7, y por San Miguel, que bajó de la 7 a la 9. Morazán, que en 1999 quedó ubicado en la posición 11, bajó al último lugar en el IPH-1 de 2002.

En general, los departamentos con menor nivel de desarrollo humano tienden a presentar también niveles mayores de privación de acuerdo con los criterios que incorpora el IPH-1. Sin embargo, existen excepciones apreciables, como el caso de San Vicente, que se ubica en el cuarto lugar en el IPH-1, en contraste con el noveno puesto que ocupa en el IDH; y el de San Miguel, ubicado en la quinta posición en el IDH pero relegado a la novena en el IPH-1.

Los valores del IPH-1 desagregados por zonas urbanas (9.3%) y rurales (28.1%), continúan mostrando una considerable brecha entre los niveles de privación imperantes en unas y otras áreas. Por ejemplo, algunos de sus componentes como la tasa de analfabetismo rural (30.3%) es casi el triple de la tasa correspondiente a las zonas urbanas (11.1%), al tiempo que el porcentaje de población rural sin acceso a agua potable (52.4%) es 6.5 veces el porcentaje de la población urbana que carece de ese servicio (8%) y el porcentaje de la población menor de cinco años con peso insuficiente en el área rural (13.2%) es casi el doble que en el área urbana (6.9%).

En general, los departamentos con menor nivel de desarrollo humano tienden a presentar también niveles mayores de privación de acuerdo con los criterios que incorpora el IPH-1

Estos resultados refuerzan los hallazgos del IDHES 2001 sobre las diferencias abismales existentes entre las áreas urbanas y rurales en una amplia gama de indicadores sociales; y son consistentes asimismo con los hallazgos de diversos estudios que indican que la población rural pobre tiende a mostrar los menores índices de educación y las mayores tasas de analfabetismo, así como las condiciones más precarias de las viviendas y el menor acceso a servicios básicos como electricidad y agua potable.

Como se enfatizó en el IDHES 2001, tales resultados demandan una estrategia de desarrollo humano y erradicación de la pobreza cuyo frente principal de lucha debiera concentrarse en las zonas rurales. Si bien la erradicación de la pobreza, tanto urbana como rural, debiera constituir un objetivo prioritario en la implementación de cualquier estrategia de desarrollo sostenible en El Salvador, las características socio-demográficas peculiares del fenómeno de la pobreza en el país requieren un tratamiento diferenciado que ponga más énfasis en el combate a la pobreza rural.

Desagregación por municipio de los indicadores de desarrollo humano

En este apartado se efectúa un primer esfuerzo de cuantificación de los indicadores de desarrollo humano para una muestra de cuarenta municipios del país. Específicamente, se han estimado los valores del IDH, IDG, IPG e IPH-1 para esa muestra de municipios.

El cálculo del IDH para los municipios ha implicado asumir ciertos supuestos adicionales. Debido a la carencia de información sobre la esperanza de vida desagregada por municipios, se ha asumido que esta variable asume para todos los municipios de un determinado departamento el mismo valor que registra para el departamento respectivo. Se trata de un supuesto fuerte que probablemente puede generar distorsiones en el cálculo del IDH a escala municipal pero que, en todo caso, parece más plausible que otras alternativas para obtener un indicador de la esperanza de vida. Análogamente, para el cálculo del IPH-1 se carecía de información sobre los porcentajes de niños menores de cinco años con peso insuficiente, desagregados por municipio; por tanto, se procedió a generar esta serie a partir del promedio nacional reportado para dicha variable por FESAL 2003, ponderado por información desagregada por municipios sobre la prevalencia del retardo en talla, reportada en el Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado, de septiembre de 2000.

Los resultados del cálculo del IDH, IDG, IPG e IPH-1 se reportan en los Cuadros 2.14 al 2.17. Aunque la muestra de municipios es relativamente reducida (15% del total de municipios del país) y se considera a los más grandes, los resultados muestran marcadas disparidades. En un extremo de la muestra, los cinco municipios que presentan los mayores valores del IDH estarían ubicados en el rango de alto desarrollo humano de PNUD (IDH > 0.800). Dos de esos municipios (Antiguo Cuscatlán, 0.861, y Nueva San Salvador, 0.828) pertenecen al departamento de La Libertad; los tres restantes (Mejicanos, 0.821; San

Salvador, 0.814; Ayutuxtepeque, 0.802) a San Salvador. En el otro extremo, los cinco municipios de la muestra con los valores más bajos del IDH son Sensuntepeque, Cabañas (0.663), Conchagua, La Unión (0.651), Ilobasco, Cabañas (0.646), Nahuizalco, Sonsonate (0.638) y San Francisco Menéndez, Ahuachapán (0.625).

Como en el caso del IDH desagregado por departamento, los datos del IDH municipal sugieren igualmente una fuerte correlación entre el ingreso per cápita, el nivel educacional y el desarrollo humano.

El ingreso per cápita de Antiguo Cuscatlán (US$17,534 PPA) es más del triple del promedio nacional (US$5,260 PPA) y sería

Cuadro 2.13

Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	PIB per cápita (US$ PPA)	Tasa de alfabetismo adulto	Tasa de matriculación combinada	Esperanza de vida al nacer	Índice de PIB	Índice de educación	Índice de esperanza de vida	IDH
Antiguo Cuscatlán	17,534	97.5	92.6	70.8	0.862	0.959	0.763	0.861
Nueva San Salvador	11,604	95.2	87.7	70.8	0.793	0.927	0.763	0.828
Mejicanos	10,092	94.2	84.3	72.1	0.770	0.909	0.785	0.821
San Salvador	11,189	93.1	75.1	72.1	0.787	0.871	0.785	0.814
Ayutuxtepeque	8,557	92.5	78.9	72.1	0.743	0.880	0.785	0.802
Soyapango	7,242	94.5	74.4	72.1	0.715	0.878	0.785	0.792
Ilopango	6,315	93.1	73.8	72.1	0.692	0.866	0.785	0.781
Ciudad Delgado	6,393	90.6	72.6	72.1	0.694	0.846	0.785	0.775
Cuscatancingo	5,586	94.1	69.6	72.1	0.671	0.859	0.785	0.772
San Marcos	5,480	89.4	68.3	72.1	0.668	0.823	0.785	0.759
San Martín	5,572	89.2	62.8	72.1	0.671	0.804	0.785	0.753
Apopa	5,264	87.9	64.2	72.1	0.662	0.800	0.785	0.749
Santa Ana	5,592	87.2	64.8	71.5	0.672	0.798	0.775	0.748
Sonsonate	5,927	85.2	64.9	70.6	0.681	0.784	0.760	0.742
San Miguel	5,687	82.9	70.2	70.6	0.674	0.787	0.760	0.740
Chalchuapa	5,028	84.1	66.1	71.5	0.654	0.781	0.775	0.737
Cojutepeque	4,949	85.6	65.8	69.9	0.651	0.790	0.748	0.730
Colón	4,789	84.0	65.6	70.8	0.646	0.779	0.763	0.729
EL SALVADOR	5,260	81.7	64.9	70.4	0.661	0.761	0.757	0.726
Usulután	5,487	81.7	62.0	70.2	0.668	0.751	0.753	0.724
Quezaltepeque	4,902	79.8	55.6	70.8	0.650	0.718	0.763	0.710
La Unión	5,416	73.8	66.6	69.1	0.666	0.714	0.735	0.705
San Juan Opico	3,582	80.5	63.6	70.8	0.597	0.748	0.763	0.703
Nejapa	3,541	75.5	63.0	72.1	0.595	0.713	0.785	0.698
Chalatenango	4,495	79.4	69.5	66.7	0.635	0.761	0.695	0.697
Metapán	5,118	73.0	51.3	71.5	0.657	0.658	0.775	0.697
Ahuachapán	3,606	81.8	63.0	68.9	0.598	0.756	0.732	0.695
Zacatecoluca	4,224	77.3	64.5	68.8	0.625	0.730	0.730	0.695
Izalco	3,535	78.6	60.8	70.6	0.595	0.727	0.760	0.694
San Vicente	4,279	79.9	62.0	67.5	0.627	0.739	0.708	0.691
Acajutla	3,746	75.5	61.4	70.6	0.605	0.708	0.760	0.691
La Libertad	3,483	78.7	55.2	70.8	0.593	0.709	0.763	0.688
San Francisco Gotera	4,858	73.7	66.5	66.7	0.648	0.713	0.695	0.685
Santiago Nonualco	3,273	79.9	62.6	68.8	0.582	0.742	0.730	0.685
Coatepeque	3,044	72.8	57.3	71.5	0.570	0.676	0.775	0.674
Jiquilisco	3,352	71.8	59.5	70.2	0.586	0.677	0.753	0.672
Sensuntepeque	3,891	74.1	59.8	66.1	0.611	0.694	0.685	0.663
Conchagua	3,529	66.0	55.1	69.1	0.595	0.623	0.735	0.651
Ilobasco	2,729	75.4	59.7	66.1	0.552	0.702	0.685	0.646
Nahuizalco	2,780	64.2	51.6	70.6	0.555	0.600	0.760	0.638
San Francisco Menéndez	2,712	63.2	51.1	68.9	0.551	0.591	0.732	0.625

Fuente: Elaboración propia con base en información de la EHPM de 2002.

Cuadro 2.14
Componentes del IDG para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita ($PPA)		IDG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Antiguo Cuscatlán	68.1	73.8	99.0	96.3	98.4	86.9	26,562	10,001	0.853
Nueva San Salvador	68.1	73.8	96.0	94.6	88.0	87.5	15,193	8,916	0.826
Mejicanos	69.4	74.9	98.2	90.9	88.3	80.7	14,044	6,639	0.816
San Salvador	69.4	74.9	95.8	91.0	72.8	77.1	16,233	7,149	0.808
Ayutuxtepeque	69.4	74.9	97.6	88.4	81.9	75.4	10,206	7,074	0.801
Soyapango	69.4	74.9	97.5	92.2	72.4	76.3	9,224	5,572	0.791
Ilopango	69.4	74.9	95.1	91.3	70.9	76.8	8,668	4,100	0.776
Cuscatancingo	69.4	74.9	95.9	92.7	71.0	68.1	6,865	4,441	0.770
Ciudad Delgado	69.4	74.9	92.7	88.9	72.2	73.0	9,056	4,222	0.770
San Marcos	69.4	74.9	93.3	85.9	68.8	67.6	6,590	4,401	0.758
San Martín	69.4	74.9	93.1	85.9	66.1	59.3	7,672	3,574	0.747
Santa Ana	69.0	74.2	92.0	83.4	68.2	60.9	6,794	4,496	0.746
Apopa	69.4	74.9	92.9	84.2	65.9	62.5	6,864	3,931	0.746
Sonsonate	66.7	74.7	89.5	81.8	68.8	60.9	6,645	5,283	0.742
San Miguel	67.4	73.9	86.6	79.9	72.3	67.9	8,152	3,577	0.734
Chalchuapa	69.0	74.2	89.9	79.1	66.9	65.1	6,493	3,694	0.733
Cojutepeque	66.6	73.4	90.5	81.7	65.7	65.9	6,790	3,325	0.725
Colón	68.1	73.8	88.3	80.5	67.4	63.8	6,676	3,087	0.724
EL SALVADOR	67.5	73.5	84.7	79.2	65.4	64.3	7,381	3,350	0.720
Usulután	67.1	73.5	85.3	78.8	61.6	62.4	7,997	3,431	0.718
Quezaltepeque	68.1	73.8	81.0	78.8	56.8	54.2	6,558	3,209	0.706
La Unión	65.4	73.0	77.4	70.9	65.5	67.6	7,725	3,429	0.699
San Juan Opico	68.1	73.8	81.6	79.5	63.9	63.3	5,333	2,000	0.694
Zacatecoluca	65.3	72.5	84.8	71.4	62.9	66.0	5,635	2,989	0.692
Ahuachapán	65.9	72.1	87.8	76.7	66.8	58.4	4,735	2,472	0.690
Izalco	66.7	74.7	86.1	71.9	61.9	59.6	4,560	2,545	0.690
Chalatenango	64.3	69.2	82.3	76.9	71.0	68.1	6,588	2,615	0.688
San Vicente	64.7	70.5	82.2	78.0	61.0	63.0	5,910	2,883	0.687
La Libertad	68.1	73.8	83.5	74.5	54.2	56.2	4,506	2,483	0.685
Acajutla	66.7	74.7	79.5	71.7	64.9	57.2	5,378	2,052	0.681
Nejapa	69.4	74.9	81.3	70.2	65.3	60.5	5,559	1,578	0.681
Santiago Nonualco	65.3	72.5	84.4	76.3	64.0	61.3	4,470	2,182	0.680
San Francisco Gotera	64.5	69.0	77.7	70.8	68.5	64.6	7,390	2,703	0.675
Metapán	69.0	74.2	74.5	71.8	50.1	52.6	8,604	1,670	0.670
Jiquilisco	67.1	73.5	75.2	68.8	58.2	60.9	4,591	2,147	0.667
Coatepeque	69.0	74.2	78.3	68.0	60.0	54.3	4,501	1,578	0.662
Sensuntepeque	63.5	68.8	72.2	75.4	57.7	61.7	6,190	2,002	0.650
Conchagua	65.4	73.0	69.5	62.9	55.3	54.7	5,221	1,916	0.641
Ilobasco	63.5	68.8	74.7	76.0	57.0	62.2	4,053	1,499	0.635
Nahuizalco	66.7	74.7	73.2	56.3	56.0	47.2	3,513	2,107	0.633
San Francisco Menéndez	65.9	72.1	62.6	63.6	54.6	47.4	4,151	1,366	0.611

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

equivalente a entre 6 y 7 veces el ingreso per cápita de San Francisco Menéndez (US$2,712 PPA). La tasa de alfabetismo adulto de Antiguo Cuscatlán (97.5) supera en más de 34 puntos porcentuales a la de San Francisco Menéndez; mientras que la diferencia entre las tasas de matriculación bruta combinada de ambos municipios es mayor de 41 puntos porcentuales. En la escala comparativa del *Informe Mundial 2003*, el ingreso per cápita y la tasa de alfabetismo de Antiguo Cuscatlán corresponderían al nivel de desarrollo humano de países como Portugal y Grecia, ubicados en las posiciones 23 y 24 de la clasificación mundial del IDH. En contraste, el nivel de desarrollo humano reflejado en el IDH de Nahuizalco y San Francisco Menéndez correspondería a países como Namibia y Botswana, en las posiciones 124 y 125 de la clasificación mundial.

La correlación entre el desarrollo humano medido por el IDH y las oportunidades de participación de las mujeres en la vida económica y política que refleja en parte el IPG es nuevamente débil, tal como ocurría en la desagregación por departamento de dichos índices. En algunos municipios el mayor nivel de desarrollo humano parece estar asociado con una mayor equidad de género en lo relativo a tales oportunidades, pero en el caso de otros municipios la correlación entre desarrollo humano y equidad de género en las esferas económicas y políticas pareciera más bien negativa.

Cuadro 2.15

Componentes del IPG para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	Mujeres en concejos municipales (%)	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%)	PIB per cápita ($PPA)		IPG
				Mujeres	Hombres	
Nueva San Salvador	55.6	42.9	44.6	8,916	15,193	0.746
Ayutuxtepeque	42.9	28.6	50.5	7,074	10,206	0.692
Ilopango	37.5	28.6	51.7	4,100	8,668	0.656
Antiguo Cuscatlán	28.6	24.1	41.0	10,001	26,562	0.653
Ciudad Delgado	33.3	33.4	48.6	4,222	9,056	0.642
Nejapa	50.0	36.9	26.3	1,578	5,559	0.636
Cojutepeque	28.6	50.0	55.5	3,325	6,790	0.633
Mejicanos	33.3	22.2	39.7	6,639	14,044	0.631
Izalco	31.3	33.3	54.7	2,545	4,560	0.624
Santiago Nonualco	35.7	25.0	45.8	2,182	4,470	0.612
Soyapango	38.9	16.7	37.1	5,572	9,224	0.607
San Salvador	27.8	18.2	48.2	7,149	16,233	0.592
Chalchuapa	31.3	20.0	48.7	3,694	6,493	0.590
Chalatenango	21.4	60.0	50.9	2,615	6,588	0.576
Ilobasco	25.0	33.3	53.9	1,499	4,053	0.575
San Juan Opico	25.0	33.3	43.0	2,000	5,333	0.575
La Unión	21.4	31.2	60.6	3,429	7,725	0.554
La Libertad	21.4	39.8	31.1	2,483	4,506	0.551
Ahuachapán	18.8	33.7	46.5	2,472	4,735	0.545
San Marcos	43.8	99.0	42.9	4,401	6,590	0.540
Usulután	25.0	20.0	41.1	3,431	7,997	0.535
EL SALVADOR	19.7	25.7	45.9	3,350	7,381	0.530
Sonsonate	13.3	50.0	46.7	5,283	6,645	0.528
Sensuntepeque	42.9	1.0	57.0	2,002	6,190	0.517
Apopa	38.9	1.0	38.7	3,931	6,864	0.512
Quezaltepeque	35.7	99.0	41.9	3,209	6,558	0.511
Acajutla	14.3	34.0	44.6	2,052	5,378	0.505
Zacatecoluca	37.5	1.0	40.1	2,989	5,635	0.503
Jiquilisco	35.7	1.0	64.8	2,147	4,591	0.487
San Martín	12.5	35.8	33.3	3,574	7,672	0.482
Colón	21.4	7.6	52.2	3,087	6,676	0.463
Santa Ana	22.2	1.0	39.4	4,496	6,794	0.433
Cuscatancingo	6.3	33.3	39.4	4,441	6,865	0.421
Conchagua	21.4	99.0	55.8	1,916	5,221	0.415
San Vicente	7.1	25.0	50.9	2,883	5,910	0.401
San Francisco Gotera	8.3	20.0	59.9	2,703	7,390	0.391
Metapán	7.1	16.7	29.2	1,670	8,604	0.340
Nahuizalco	7.1	99.0	46.7	2,107	3,513	0.279
San Miguel	5.6	1.0	50.9	3,577	8,152	0.278
Coatepeque	7.1	99.0	37.8	1,578	4,501	0.271
San Francisco Menéndez	7.1	1.0	40.2	1,366	4,151	0.267

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002.

Cuadro 2.16

Componentes del IPH-1 para una muestra de 40 municipios. Año 2002.

Municipio	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto (%)	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-1
Antiguo Cuscatlán	6.9	2.5	0.3	5.0	4.9
Mejicanos	9.3	5.8	2.2	6.3	7.1
San Salvador	9.5	6.9	0.0	4.4	7.4
Soyapango	10.1	5.5	0.0	5.2	7.4
Ilopango	10.3	6.9	5.3	6.5	8.1
Ayutuxtepeque	9.9	7.5	6.2	6.9	8.2
Ciudad Delgado	9.7	9.4	1.5	8.6	8.5
Cuscatancingo	11.6	5.9	3.8	6.5	8.6
Apopa	12.1	12.1	3.6	6.9	10.7
Nueva San Salvador	15.2	4.8	0.0	5.1	10.7
Santa Ana	12.5	12.8	18.3	8.4	12.9
San Marcos	10.5	10.6	25.4	7.7	13.2
San Martín	15.7	10.8	17.2	8.5	13.4
Colón	12.1	16.0	17.5	8.8	13.9
Ahuachapán	9.3	18.2	15.0	13.8	14.8
Chalchuapa	14.9	15.9	18.3	10.6	15.1
Cojutepeque	15.3	14.4	25.1	8.8	15.6
Santiago Nonualco	10.4	20.1	18.2	8.4	15.7
San Vicente	11.9	20.1	14.9	9.2	15.7
EL SALVADOR	10.7	18.3	26.2	10.3	16.5
Chalatenango	13.0	20.6	26.5	9.4	17.7
Sonsonate	13.3	14.8	37.2	10.2	18.4
La Unión	5.0	26.2	20.5	7.8	19.1
Quezaltepeque	21.0	20.2	23.2	7.4	19.2
Sensuntepeque	8.4	25.9	22.0	10.8	19.5
San Juan Opico	12.9	19.5	34.9	12.6	19.7
La Libertad	15.4	21.3	34.4	9.2	19.9
Nejapa	20.7	24.5	13.1	9.3	20.3
Izalco	21.0	21.4	21.9	14.5	20.3
Usulután	12.4	18.3	43.9	8.0	20.4
San Francisco Gotera	10.8	26.3	34.9	10.3	21.8
San Miguel	12.5	17.1	50.2	7.8	21.9
Zacatecoluca	13.5	22.7	43.0	9.8	22.1
Coatepeque	8.5	27.2	38.7	14.0	23.5
Metapán	10.0	27.0	46.0	9.3	24.1
Ilobasco	5.2	24.6	52.4	12.6	25.4
Nahuizalco	15.2	35.8	16.3	17.5	26.2
Conchagua	17.3	34.0	36.4	9.3	26.6
Acajutla	13.5	24.5	61.5	11.3	28.0
Jiquilisco	15.5	28.2	67.2	8.9	30.0
San Francisco Menéndez	18.3	36.8	66.3	9.6	33.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2002, FESAL 2003 y Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado (Septiembre 2000).

POBREZA DE INGRESOS Y DESIGUALDAD

En el país el método mas comúnmente utilizado para medir la pobreza es la pobreza de ingresos. De acuerdo a este método, pobres son aquellas 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.

Mediciones de la pobreza

En la práctica, suelen establecerse dos líneas de pobreza: una para la pobreza absoluta o extrema y otra para la pobreza relativa. La pobreza absoluta o extrema es definida como la situación en la que se encuentran aquellas personas u hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (CBA); y la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos suficientes para adquirir la CBA, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades (vivienda, salud, educación, vestuario, etc.) también incluidas dentro de lo que conoce como la canasta básica ampliada (CA).

Ante la dificultad de contar con información uniforme y susceptible de ser comparada internacionalmente, varios organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, suelen hacer sus estimaciones asignando un valor de un dólar de los Estados Unidos por persona al día a la línea de pobreza absoluta y dos dólares por persona al día para la pobreza relativa.

En El Salvador, el valor de la línea de la pobreza absoluta se establece a partir del costo de una CBA, cuya composición fue elaborada a partir de una encuesta de ingresos y gastos llevada a cabo en 1991, por el suprimido Ministerio de Planificación. Concretamente, se construyeron dos CBA –una para el área urbana y otra para el área rural– (Cuadro 2.17 a partir de los alimentos más consumidos en cada área y asegurando la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías para una persona adulta normal. Una persona, por lo tanto, se encuentra en pobreza absoluta cuando sus ingresos son inferiores al costo de dicha canasta. Nótese que aunque el consumo de ambas canastas proporciona una misma cantidad de calorías, existe una diferencia notable en su calidad, que podría conducir a una importante subestimación de las diferencias socieconómicas entre las personas que habitan en las áreas urbanas y las que habitan en las áreas rurales.

Para establecer el valor de la línea de pobreza relativa habría que conocer qué otros rubros y en qué cantidades habría que agregar a la CBA para construir la canasta básica ampliada (CA) y determinar su valor. Convencionalmente, sin embargo, se suele asumir que el valor de la CA es igual al doble del valor de la CBA, de manera que la línea de pobreza relativa equivaldría exactamente al doble de la línea de pobreza absoluta. Un supuesto que, como se verá más adelante, resulta cuestionable cuando los precios de los alimentos y los de otros bienes y servicios de consumo básico tienen comportamientos muy disímiles, como parece haber estado ocurriendo en El Salvador en los últimos años. Para calcular el valor de las líneas de pobreza absoluta y relativa a nivel familiar o por hogar, a partir de las líneas de pobreza absoluta y relativa individuales, únicamente habría que multiplicar estas últimas por el número promedio de personas que existen tanto en los hogares urbanos como en los rurales.

Aplicando la metodología antes señalada, los valores de las líneas de pobreza absoluta y relativa por día y por persona para

Cuadro 2.17

Canasta básica de alimentos diaria por persona según área urbana y rural (En gramos)

Alimentos	Urbano	Rural
Pan francés	49	0
Tortillas	223	402
Arroz	55	39
Carnes	60	14
Grasas	33	14
Huevos	28	30
Leche fluida	106	31
Frutas	157	16
Frijoles	79	60
Verduras	127	0
Azúcar	69	65

Fuente: DIGESTYC, Ministerio de Economía.

el área urbana y rural, estimadas a partir de las respectivas canastas básicas de alimentos son presentados en el Cuadro 2.18.

La pobreza estimada mediante este método sería el resultado del monto de ingresos que se genera en un país, del tamaño de su población, de la manera en que se distribuye el ingreso, y de la evolución de los precios de los bienes y servicios integrantes de la Canasta Básica de Alimentos. A eso se debe que para las organizaciones que hacen sus análisis partiendo de este método, los factores determinantes de la pobreza más comúnmente señalados son: el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la inflación y el crecimiento demográfico. En correspondencia con ello, el crecimiento con equidad es considerado como el medio más apropiado para combatir la pobreza. El problema, sin embargo, es que el crecimiento y la equidad no siempre son compatibles y que más que medios, son también objetivos casi de la misma complejidad que la disminución de la pobreza.

Cuadro 2.18

Costo diario por persona de la CBA (línea de pobreza absoluta) y de la CA (línea de pobreza relativa), según área urbana y rural. Años 1992-2002. (En US$)

Año	Costo CBA		Costo CA	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1992	0.82	0.48	1.64	0.96
1993	0.88	0.54	1.75	1.08
1994	0.93	0.60	1.87	1.21
1995	0.97	0.60	1.93	1.19
1996	1.09	0.71	2.18	1.43
1997	1.10	0.71	2.21	1.43
1998	1.11	0.68	2.23	1.37
1999	1.09	0.66	2.17	1.33
2000	1.05	0.68	2.10	1.36
2001	1.05	0.67	2.11	1.35
2002	1.06	0.66	2.11	1.31

Fuente: DIGESTYC. Ministerio de Economía.

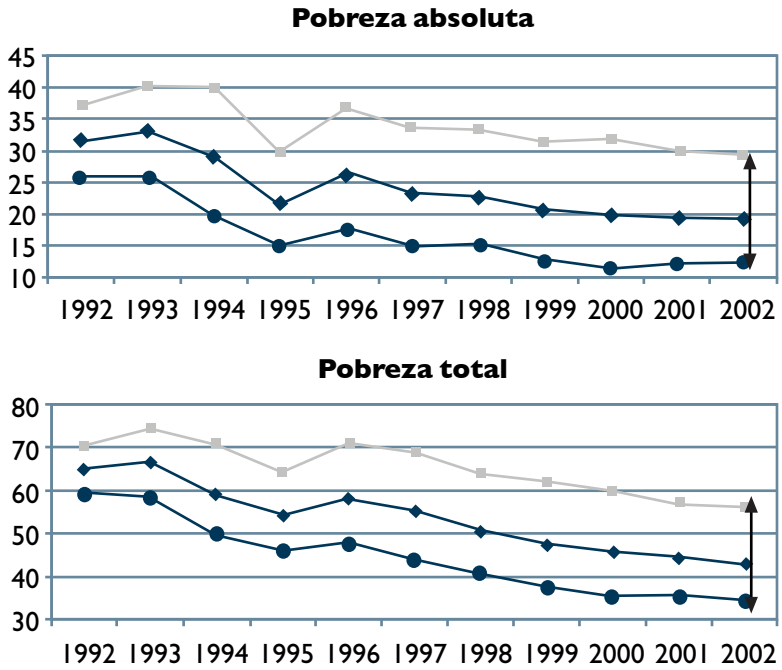
Comportamiento de la pobreza de ingresos

Una de las principales ventajas que ofrece la pobreza de ingresos como método para mediar la pobreza en El Salvador, es que la abundante información existente permite evaluar su evolución.

Las estimaciones realizadas de acuerdo a la información proporcionada anualmente por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) indican que de 1992 a 2002 la pobreza en El Salvador se redujo

Gráfico 2.2

Comportamiento de la pobreza total y absoluta según área geográfica. Años 1992-2002. (En porcentaje de personas)



de manera significativa. La proporción de la población total del país que vivía en esta condición disminuyó de alrededor de 65%, en 1992 a 43% en 2002; es decir, 22 puntos porcentuales menos que 10 años atrás. De igual manera, el porcentaje de población en pobreza absoluta se redujo en 12.3 puntos porcentuales, al pasar de 31.5% en 1992 en a 19.2% en 2002 (Gráfica 2.2).

Pese a los avances logrados, es indudable que la pobreza continúa siendo el desafío más grande que continúa enfrentando El Salvador en estos tiempos de globalización. Siendo que la mayor riqueza de un país es su gente (PNUD, 1990), el hecho de que cerca de la mitad de la población salvadoreña continúe siendo pobre explica porqué no se aprovechan plenamente las oportunidades de la globalización y porqué se es tan vulnerable a sus amenazas.

Caracterización de la pobreza

Desde la perspectiva del desarrollo humano, también es pertinente señalar que a pesar de la tendencia favorable que muestran los datos globales de pobreza, persisten ciertas disparidades (i.e. por área de residencia, departamentos, grupos de edad). La visibilización de estas disparidades es fundamental para definir adecuadamente las acciones prioritarias a seguir en el combate a la pobreza, especialmente luego que el país se comprometió con el cumplimiento de los objetivos y metas derivados de la Declaración del Milenio (ver Recuadro 2.1).

Una primera disparidad, tanto en las dimensiones como en la tendencia de la pobreza, se observa en las distintas áreas geográficas. En el área urbana, por ejemplo, la pobreza total y la pobreza absoluta disminuyeron entre 1992 y 2002 en 25.0 y 13.3 puntos porcentuales respectivamente; mientras que en el área rural la reducción de la primera fue de 14.6 puntos porcentuales, y la de la segunda, de únicamente 7.8. Como consecuencia de ese comportamiento dispar, la brecha de pobreza total entre el área urbana y el área rural aumentó de 11.3 puntos porcentuales a 21.8 y la brecha de pobreza absoluta de 11.5 puntos porcentuales a 16.9 (ver flechas verticales en Grafico 2.2).

No debe sorprender, por lo tanto, que la pobreza continúe siendo un problema predominantemente rural. Pese a que en las zonas rurales solamente viva el 41% de la población total, éstas concentran el 53.3% de la población pobre y el 62.4% de la que se encuentran en situación de pobreza absoluta (Cuadro 2.19).

El Cuadro 2.19 también muestra que, debido a la alta concentración de la población del país en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), el departamento de San Salvador es el que concentra el mayor número de personas pobres (22.2% del total) y pobres absolutas (16.8%). No obstante, en términos relativos, los departamentos con un mayor porcentaje de población en pobreza absoluta son, en su orden: Cabañas (36.6%), Ahuachapán (35.8%), Morazán (33.2%), Chalatenango (32.5%) y San Vicente (31.3%). Entre los departamentos con los mayores índices de pobreza total vuelven a aparecer nuevamente Cabañas (65%) y Ahuachapán (61.9%), aunque ahora seguidos por San Vicente (61.1%), Morazán (58.5%) y Chalatenango (53.9). Llama la atención que en estos cinco departamentos, donde solamente vive el 15.8% de la población del país, se concentra un mayor porcentaje de población en situación de pobreza absoluta (28%) que en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Cuscatlán (27%), donde vive el 46.2% de la población total.

En cuanto a los grupos de edad, las disparidades de la incidencia de la pobreza afectan principalmente a las personas de 0 a 17 años, las cuales representan el 40.8% de la población total del país, pero aglutinan al 52.0% de la población en pobreza absoluta y al 49.0% del total de la población pobre. Esta situación, además de confirmar que la niñez y la adolescencia continúan siendo parte de los grupos económica y socialmente más vulnerables del país, debería de ser motivo de especial preocupación, debido a que se trata del segmento de población que representa el futuro del país.

Tal como se ha señalado en otros estudios (Segovia 2000), la incidencia de la pobreza también está relacionada de manera inversa con la educación de la persona que ejerce la responsabilidad de jefe de hogar. Del total de jefes de hogar, quienes no poseen ningún nivel de escolaridad, por ejemplo, representan el 24.1% del total, pero aglutinan al 41.5% de hogares en pobreza absoluta y al 35.6% en pobreza. Estos mismos jefes de hogar, junto a aquellos con una escolaridad de 1 a 3 años,

La niñez y la adolescencia continúan siendo parte de los grupos económica y socialmente más vulnerables del país. Esto debería de ser motivo de especial preocupación, debido a que se trata del segmento de población que representa el futuro del país.

Recuadro 2.1

El Desarrollo Humano (DH) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

¿Qué son los ODM?
En septiembre de 2000, 147 Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva Cork, suscribieron la *Declaración del Milenio*, con la finalidad de reducir los niveles de pobreza y ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

Hasta ahora, un total de 191 naciones han adoptado esta Declaración, que incorpora además objetivos y metas comunes para el desarrollo humano de todas las naciones, denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Metas del Milenio*, y sobre los cuales la comunidad internacional se compromete a centrar su interés y sus esfuerzos con recursos y medidas concretas.

Así mismo, en la Cumbre se acordó que los países en desarrollo emprenderían un proceso sostenido de reformas políticas y económicas, y que el mundo desarrollado apoyaría directamente en forma de ayuda, comercio, alivio de la deuda e inversiones.

Los ODM no son nuevos, son el resultado de una diversidad de cumbres y conferencias internacionales, en donde se traza como meta el año 2015 para su cumplimiento.

Un Pacto Mundial:
"Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son una aspiración idealista, sino una meta clara, con plazos determinados, para mejorar en forma rápida y cuantificable la calidad de vida de los más pobres" (Mark Malloch Brown, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, 2002).

La relación del desarrollo humano y los ODM	
Capacidades esenciales para el DH	**ODM correspondientes**
Una vida larga y saludable	Objetivos 4, 5 y 6: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las principales enfermedades
Educación	Objetivo 2 y 3: lograr la enseñanza primaria universal y la autonomía de la mujer mediante la igualdad entre los géneros en la educación.
Un nivel de vida decente	Objetivo 1: reducir la pobreza y el hambre
Libertades civiles y políticas que permitan a la gente participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece	No es parte de los ODM, pero es uno de los objetivos mundiales recogidos en la Declaración del Milenio
Condiciones esenciales para el DH	**ODM correspondientes**
Sostenibilidad ambiental	Objetivo 7: velar por la sostenibilidad ambiental
Equidad, especialmente equidad de género	Objetivo 3: promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
Permitir un entorno económico global	Objetivo 8: reforzar las asociaciones entre los países desarrollados y menos desarrollados

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2003, PNUD.

Cuadro 2.19

Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de la población. Año 2002.

Características	% Población total	% en pobreza absoluta	% en Pobreza Total	Contribución a la pobreza en %	
				Absoluta	Total
Total	100.0	19.2	42.9	100.0	100.0
Grupo de edad					
0-17 años	40.8	24.4	51.6	52.0	49.0
18-59 años	49.1	15.3	36.8	39.2	42.0
60 + años	10.1	16.8	38.2	8.9	9.0
Área geográfica					
Urbana	59.0	12.2	34.0	37.6	46.7
Rural	41.0	29.1	55.8	62.4	53.3
Por departamento					
Ahuachapán	5.1	35.8	61.9	9.5	7.3
Santa Ana	8.8	21.6	49.4	9.9	10.1
Sonsonate	7.2	22.0	50.7	8.3	8.5
Chalatenango	3.1	32.5	53.9	5.2	3.8
La Libertad	11.1	12.8	31.4	7.4	8.1
San Salvador	31.9	10.1	29.9	16.8	22.2
Cuscatlán	3.2	17.0	42.5	2.8	3.1
La Paz	4.7	21.5	51.0	5.2	5.5
Cabañas	2.4	36.6	65.0	4.5	3.6
San Vicente	2.5	31.3	61.1	4.1	3.6
Usulután	5.3	25.5	53.2	7.0	6.5
San Miguel	7.7	23.1	48.8	9.3	8.7
Morazán	2.7	33.2	58.5	4.7	3.7
La Unión	4.5	22.0	49.2	5.2	5.2

Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM-2002.

representan el 44%, pero concentran el 67.5% del total de hogares en pobreza absoluta y el 60.8% de los hogares pobres. En el otro extremo, los jefes de hogar con más de 10 años de escolaridad representan el 21.8% del total y únicamente aglutinan al 5.6% del total de hogares en pobreza absoluta y al 7.6% de hogares pobres (Cuadro 2.20).

Otro aspecto que llama la atención de la información del Cuadro 2.20, es que el sexo del jefe de un hogar no ejerce ninguna incidencia en la posibilidad de que éste sea afectado o no por la pobreza, pero sí en la posibilidad de que caiga en pobreza absoluta. Obsérvese al respecto, la coincidencia entre el porcentaje de los hogares liderados por mujeres dentro del total (33.6%) y su participación dentro del total que se encuentran en pobreza (33.3%) y como su participación disminuye a 28.2% en el total de hogares en pobreza absoluta. Estas cifras ameritan una reflexión y análisis más profunda sobre la situación real de la mujer y su condición de pobreza. Finalmente, las cifras del Cuadro 2.21 también muestran que la vulnerabilidad a la pobreza tiende a ser levemente mayor en los hogares con jefes de la tercera edad.

Montos necesarios para eliminar la pobreza absoluta

Una manera de aproximarse a la cantidad de recursos requeridos para eliminar la pobreza absoluta es a partir de la brecha de ingreso normalizada o profundidad de

Cuadro 2.20

Pobreza absoluta y total según características seleccionadas de los hogares. Año 2002.

Características	% hogares total	% en pobreza absoluta	% en pobreza total	Contribución a la pobreza en %	
				Absoluta	Total
Total	100.0	15.8	36.8	100.0	100.0
Sexo jefe de hogar					
Mujeres	33.6	13.3	36.5	28.2	33.3
Hombres	66.4	17.0	36.9	71.8	66.7
Edad del jefe de hogar					
15-24 años	5.0	13.9	35.0	4.4	4.7
25-59 años	68.2	15.6	36.6	67.5	67.8
60 y más	26.9	16.5	37.5	28.1	27.5
Escolaridad jefe de hogar (años)					
0	24.1	27.1	54.3	41.5	35.6
1-3	19.9	20.6	46.6	26.0	25.2
4-6	20.3	14.7	36.8	18.8	20.3
7-9	14.0	9.2	29.7	8.2	11.3
10-12	13.4	4.6	17.4	3.9	6.3
+13	8.4	3.2	5.8	1.7	1.3

Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM 2002.

la pobreza, la cual mide la distancia promedio que separa el ingreso de la población en pobreza absoluta de la línea de pobreza absoluta. La sumatoria de las brechas así obtenidas estaría proporcionando el monto mínimo de recursos requeridos para que las personas en pobreza absoluta pudiesen superar tal situación, mediante un programa de transferencias focalizadas. El uso de este índice, sin embargo, tiene ciertas limitaciones, ya que no capta la distribución de ingresos entre los pobres o la severidad de la pobreza. Además, tal como lo señala la UCA (2000), siendo la pobreza un problema multidimensional, su erradicación difícilmente puede lograrse mediante un simple programa de transferencia de ingresos.

Consideradas esas advertencias, la estimación de la brecha de ingreso normalizada o profundidad de la pobreza indica que para el año 2002 hubiese bastado un esfuerzo equivalente al 1.1% del PIB en transferencias focalizadas para erradicar la pobreza absoluta en El Salvador. Al no modificarse los factores estructurales generadores de la pobreza, es de esperarse que esfuerzos fiscales similares serían requeridos en los años siguientes para lograr el mismo objetivo (Cuadro 2.21)

Algunas consideraciones sobre la metodología utilizada para calcular la pobreza de ingresos

La estimación de la pobreza en El Salvador es objeto de algunas controversias. Las estimaciones realizadas en este capítulo, tal como se señaló anteriormente están basadas en datos de ingresos obtenidos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples contrastados con la línea de pobreza convencionalmente aceptada, equivalente a dos líneas de pobreza absoluta. La aplicación de esta metodología permitió determinar que para 2002 el 43% de la población salvadoreña vivía en condición de pobreza. El principal partido de oposición, por su parte, estima que el

Cuadro 2.21

Montos necesarios para cerrar las brechas de pobreza absoluta de ingreso, según área geográfica y departamento. Año 2002. (En millones de US dólares)

Departamento	Área geográfica		Total país	Porcentaje por departamento
	Urbana	Rural		
San Salvador	25.1	2.6	27.7	18%
Ahuachapán	5.8	11.7	17.5	11%
Santa Ana	5.5	9.2	14.7	9%
San Miguel	5.2	8.6	13.8	9%
Sonsonate	2.9	8.8	11.7	8%
Usulután	4.0	7.1	11.1	7%
La Libertad	4.2	6.2	10.4	7%
Chalatenango	3.3	5.8	9.1	6%
Cabañas	1.8	6.2	8.0	5%
La Paz	2.7	4.6	7.3	5%
Morazán	1.6	5.4	7.0	4%
La Unión	1.4	5.2	6.6	4%
San Vicente	2.1	4.4	6.5	4%
Cuscatlán	1.6	3.1	4.6	3%
Total	67.1	88.9	156.1	100%
Como % del PIB a precios corrientes 2002	0.5%	0.6%	1.1%	
PIB nominal 2002	14,284			

Nota: El resultado es igual a la suma de la brecha del ingreso (expresada en dólares estadounidenses) de la pobreza absoluta para todos los hogares en pobreza absoluta.
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002.

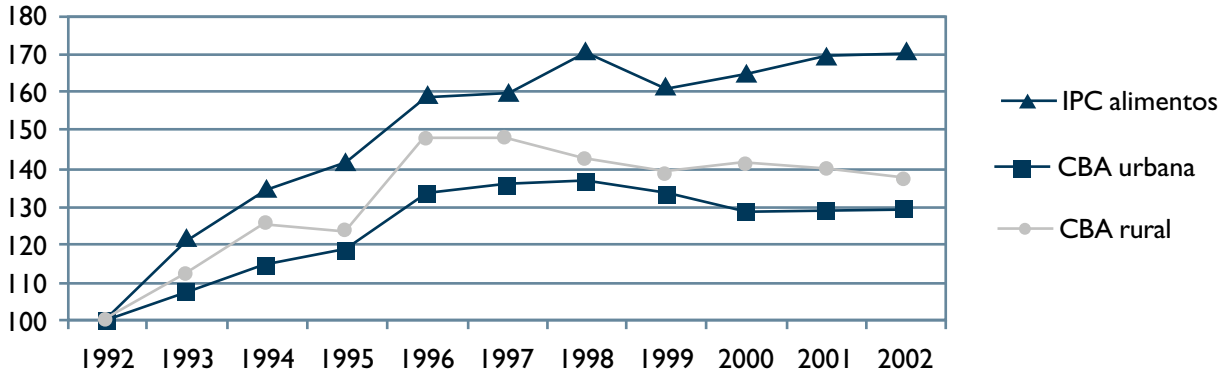
80% de las familias salvadoreñas son pobres, al no poder acceder a la canasta básica de mercado (FMLN, 2003). El presidente de la República, a su vez, en su discurso pronunciado el 23 de septiembre de 2003 ante la 58ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, señalaba que la población pobre había disminuido en El Salvador de 60% en 1991 a 33% en la actualidad (Flores, 2003).

Esta brecha de diagnóstico no sólo ilustra el clima de polarización política que vive el país, sino que también se explica, en parte, por algunas deficiencias en la metodología convencionalmente utilizada para calcular la pobreza.

Un primer cuestionamiento que se hace a dicha metodología está relacionado con la posibilidad de que se esté subestimando el valor de la línea de pobreza absoluta. Tal posibilidad deriva de la fuerte discrepancia observada entre el comportamiento reportado de los precios de los bienes integrantes de la canasta alimentaria básica (CBA) y los precios de los productos alimenticios incluidos dentro de la canasta utilizada para construir el índice de precios al consumidor (IPC), que es el principal indicador utilizado en el país para medir la inflación. Concretamente, de acuerdo a los datos oficiales, el valor monetario de la línea de pobreza absoluta (y por el supuesto adoptado, también el de la línea de pobreza relativa) entre 1992 y 2002 se habría incrementado en 29% en el área urbana y en 36% en el área rural; contra un 70% de incremento en el caso del IPC del rubro alimentos. Las posibilidades de un monitoreo impreciso se han acentuado durante los últimos años, debido a que DIGESTYC reporta que los precios de los bienes integrantes en la CBA urbana y rural de 1997 a 2002 se redujeron en 4.5% y 7.0%, respectivamente (Gráfico 2.3), pese a que en 2000 fue eliminada la exen-

Gráfico 2.3

Índice de precios de la Canasta Básica de Alimentos y el rubro de alimentos. Años 1992-2002. (Base 1992=100)



Fuente: Construcción propia con base a datos de DIGESTYC.

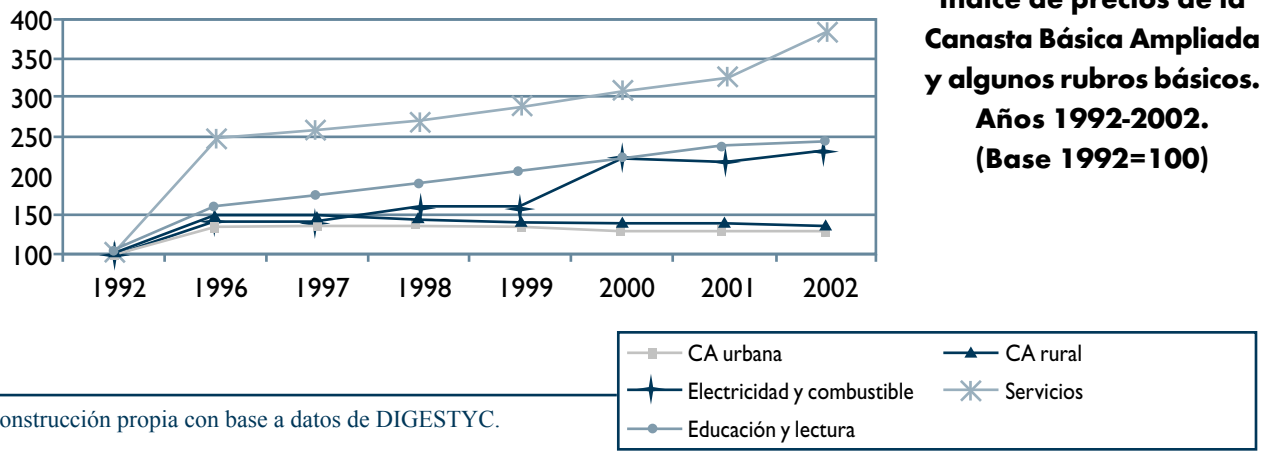
ción al IVA que se aplicaba a los granos básicos, leche, verduras y frutas.

El segundo cuestionamiento, más relevante aún, está relacionado con la posible impertinencia de continuar utilizando el supuesto según el cual la línea de pobreza relativa equivale a dos líneas de pobreza absoluta. Asumiendo que al momento de su adopción dicho supuesto era pertinente, la continuidad de su vigencia presupone que los precios de los bienes no alimenticios que integran la canasta ampliada (i.e. vestuario, vivienda, servicios de salud y educación, electricidad) se comporten de manera similar a los precios de los bienes que integran la CBA. Esto, sin embargo, no parece ser lo que está ocurriendo en la realidad (Gráfico 2.4), especialmente en el caso de algunos rubros básicos como electricidad y combustible, servicios del rubro de vivienda y educación, cuyos precios han aumentado entre 4 y 10 veces más que los de los bienes incluidos en la CBA en los últimos 10 años.

De lo anterior se deduce que si bien la pobreza de ingresos ha disminuido de manera importante en el período 1992-2002, es muy posible que se esté sobreestimando la reducción.

Gráfico 2.4

Índice de precios de la Canasta Básica Ampliada y algunos rubros básicos. Años 1992-2002. (Base 1992=100)



Fuente Construcción propia con base a datos de DIGESTYC.

Cuadro 2.22

Distribución del ingreso por hogares. Años 1961, 1969, 1979, 1992 y 2002.

Año	Estructura de distribución del ingreso	
	20% más pobre	20% más alto
1961	6	61
1969	4	51
1979	2	66
1992	3.2	54.5
2002	2.4	58.3

Fuente: CEPAL y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (varios años).

Desigualdad en la distribución del ingreso

El Salvador se ha caracterizado históricamente por presentar una estructura de distribución del ingreso sumamente concentrada. En 1961, por ejemplo, el 20% más pobre de la población percibía el 6% del ingreso nacional, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico absorbía el 61% del ingreso nacional. La década de los setenta, sin embargo, se caracterizó por profundizar aún más las desigualdades en la distribución del ingreso, a tal punto que mientras el 20% más pobre redujo su participación a únicamente 2% del ingreso nacional, el 20% más rico incrementó su participación al 66% (Cuadro 2.22).

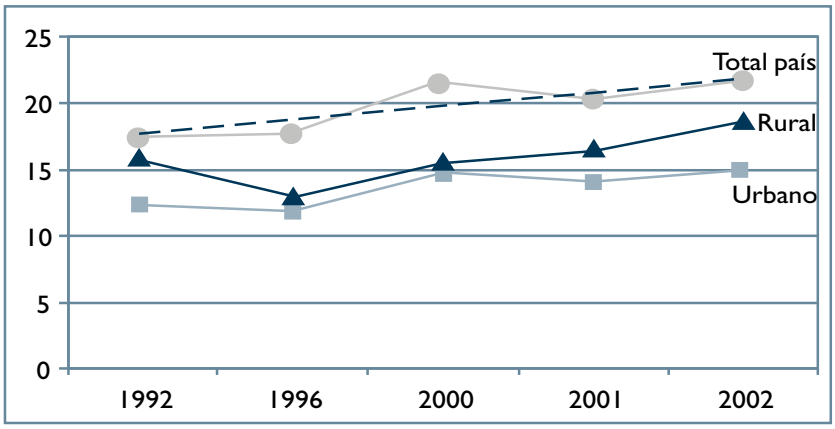
Estas crecientes desigualdades constituyeron un factor que incidió notablemente en la alta polarización social que prevaleció durante los años setenta y que desembocó en el estallido del conflicto armado durante los ochenta.

Para 1992 la situación había mejorado ligeramente, ya que el quintil más pobre de la población incrementó su participación en los ingresos totales a 3%, mientras que el quintil de la población de más altos ingresos disminuyó su participación a 54%. No obstante, en los 10 años siguientes la situación se volvió a deteriorar, ya que en 2002 el quintil más pobre disminuyó su participación a 2.4% del total de ingresos y el más rico la aumentó a 58.3%.

La razón entre el ingreso familiar per cápita del 20% de hogares más ricos de la población y el ingreso familiar per cápita del 20% de hogares más pobres, es otra forma de leer las desigualdades de ingreso, que presenta la ventaja de ponderar el impacto ejercido por las diferencias del tamaño de las familias por hogar en cada quintil. Este indicador también evidencia que durante los últimos diez años las desigualdades en la distribución del ingreso en El Salvador, lejos de reducirse se han incrementado[7] (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

Razón del quintil más rico y el quintil más pobre de la población. Años 1992, 1996 y 2000-2002. (Ingreso familiar per cápita)



Fuente: Estimaciones propias con base EHPM, varios años.

Cuadro 2.23

Coeficiente de Gini (ingreso per cápita). Años 1992, 2000-2002.

Año	Nacional	Área geográfica	
		Urbano	Rural
1992	0.55	0.48	0.52
2000	0.55	0.51	0.47
2001	0.53	0.49	0.49
2002	0.54	0.50	0.49

Fuente: Estimaciones propias con base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, (varios años). DIGESTYC, Ministerio de Economía

Por su parte, el Coeficiente de Gini (con base al ingreso per cápita) habría experimentado una leve reducción de 0.55 a 0.54, (Cuadro 2.24). Este valor, sin embargo, continúa siendo muy alto si lo comparamos con el promedio mundial (0.40), e incluso con el promedio de América Latina (0.47), que es reconocida como la región del mundo de mayor desigualdad en la distribución del ingreso (BID, 2000).

La incidencia de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre el desarrollo humano puede apreciarse claramente al comparar el Coeficiente de Gini (con base al ingreso total), la relación de quintiles (ingresos del 20% más rico entre el 20% más pobre), el ingreso per cápita y el IDH de El Salvador con países como Perú. En el Informe Mundial de 2003 los valores de estos indicadores para El Salvador son de 0.51 para el Coeficiente de Gini, de 17.3 para la relación de quintiles, de US$ 5,260 (PPA) para el ingreso per cápita, y de 0.719 para el IDH que lo colocan en la posición 105 entre 175 países clasificados. Perú, a diferencia, registra un Coeficiente de Gini de 0.485, una relación de quintiles de 14.7, un ingreso per cápita PPA de US$ 5,750 y un IDH de 0.788 que lo colocan en la posición 59 (es decir, 46 posiciones arriba que El Salvador). En resumen, a pesar de poseer un PIB per cápita bastante similar que El Salvador, Perú tiene un IDH mayor, lo cual se explica, en parte, por menor desigualdad en la distribución del ingreso. Obviamente, detrás de las menores desigualdades hay también un mayor compromiso con la educación, la salud y los servicios sociales básicos en general (Cuadro 2.25).

No cabe duda, por lo tanto, que la reducción de la desigualdad continúa siendo una de las principales asignaturas pendientes en El Salvador dentro de sus esfuerzos por disminuir la pobreza y aumentar los niveles de desarrollo humano. Un estudio recientemente realizado (IPEA/PNUD, 2003) indica, por ejemplo, que si el ingreso per cápita del país aumentara en un 30%, la pobreza sólo disminuiría en 10%; sin embargo, si la desigualdad disminuyera en 30%, la pobreza disminuiría un 23% (Cuadro 2.25). De acuerdo a las simulaciones realizadas en el estudio citado, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y los avances en los niveles educativos constituyen, de lejos, los factores que con mayor eficacia podrían contribuir a abatir la pobreza en El Salvador y en casi todos los países centroamericanos.

Cuadro 2.24

Impacto sobre la pobreza en los países centroamericanos de algunas variables seleccionadas

Simulación	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Incremento de 30% ingreso per cápita	9	8	10	12	12	9
Reducción del 30% en la desigualdad	5	17	23	17	24	26
Reducción del 50% del número de hijos	8	7	8	12	10	9
Aumento de 25 puntos porcentuales en la tasa de participación de las mujeres	8	5	10	4	8	7
Más de 6 años de escolaridad	14	18	18	22	23	16
Nadie debajo de 12 años de escolaridad	16	17	21	35	30	18

Fuente: PNUD, IPEA (2001). Elaborado a partir de EHPM de Costa Rica (Julio 1999), EHPM de El Salvador (1998), Encuesta Permanente de Propósitos Múltiples de Honduras (1998), Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida de Nicaragua (1998), Encuesta de Niveles de Vida de Panamá (1998) y Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos Familiares de Guatemala (1998-1999).

Cuadro 2.25

América Latina: Gasto público social como porcentaje del PIB. Años 2000 y 2001.

País	Gasto Público Social como porcentaje del PIB
América Latina	13.8
Argentina	21.6
Bolivia	17.9
Brasil	18.8
Chile	16.0
Colombia	13.6
Costa Rica	18.2
Ecuador	8.8
El Salvador 1/	8.1
Guatemala	6.2
Honduras	10.0
México	9.8
Nicaragua	13.2
Panamá	25.5
Paraguay	8.5
Perú	8.0
República Dominicana	7.6
Uruguay	23.5
Venezuela	11.3

Nota: 1/ Información corregida con base a PNUD (2002) y estimaciones propias.
Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2002-2003".
División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social

Estrategias gubernamentales

El gobierno de El Salvador al igual que muchos otros gobiernos de la región han suscrito diversos convenios y pactos entre los que se encuentran la Iniciativa 20/20 (1995) y la Declaración del Milenio (2000) (Recuadro 2.1), cuyos esfuerzos van dirigidos principalmente a tomar medidas y acciones que contribuyan a la reducción de la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

Los esfuerzos del gobierno de El Salvador para combatir la pobreza se han concentrado básicamente en las siguientes estrategias:

- *Fuertes incrementos en el gasto social y en el gasto público en servicios sociales básicos* (educación básica, atención primaria en salud, salud genésica y población, nutrición, agua potable y saneamiento). El gasto público social total (incluida la seguridad social) ha pasado de representar el 5.3% del PIB en 1994 a alrededor del 8% del PIB en 2002. De igual manera, el gasto en servicios sociales básicos expresado como porcentaje del PIB ha aumentado de 2.3% en 1996 a 2.5% en 2001 y como porcentaje del gasto público total de 14.1% a 15.2% (PNUD, 2002). Estos incrementos han permitido, a su vez, realizar avances sustantivos en la cobertura de servicios tales como salud, educación, acceso a agua potable y vivienda (ver Capítulo 3). Pese a los esfuerzos realizados, el gasto social del Estado salvadoreño, expresado como porcentaje del PIB, continúa siendo uno de los más bajos en América Latina (Cuadro 2.25). De igual manera, el gasto destinado a servicios sociales básicos o gasto prioritario en desarrollo humano, aún no llega al 20% al que el país se comprometió cuando suscribió la Iniciativa 20/20 en la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, en 1995 (PNUD, 2002).

Los altos porcentajes de hogares pobres que aún carecen de ciertos servicios básicos, especialmente en las áreas rurales, evidencian que los desafíos de El Salvador en esta área continúan siendo gigantescos (Cuadro 2.26).

- *Políticas de empleo e ingresos.* El salario mínimo ha sido el principal instrumento de política en El Salvador destinado a proteger los ingresos. Debido a ello, el Código de Trabajo obliga a revisarlo cada tres años. Entre 1989 y 1994 el salario mínimo experimentó varios ajustes; el siguiente, sin embargo, se produjo hasta 1998 y desde entonces se mantuvo invariable hasta el último ajuste hecho luego de las elecciones de 2003.[8] Un aspecto que llama la atención es que en el área urbana el salario mínimo apenas sobrepasa el costo de la canasta básica de alimentos familiar; aunque la situación es todavía mas crítica en las zonas rurales, donde el salario mínimo es incluso inferior el costo de dicha canasta (Cuadro 2.28). La comparación del salario mínimo con el costo de la canasta alimentaria básica parece también indicar un aumento de los salarios mínimos reales; no obstante, esto es bastante discutible debido a que la reducción del costo de la canasta básica de alimentos reportada por DIGESTYC en los últimos años, como ya vimos anteriormente, no es congruente con el valor de la inflación recogida a través del índice de precios al consumidor. En todo caso, las

Cuadro 2.26

Acceso de los hogares a servicios básicos seleccionados según condición de pobreza. Año 2002. (En porcentajes)

Acceso a servicios básicos según condición de pobreza	% hogares totales	% hogares en pobreza absoluta	% hogares pobres	% hogares no pobres
Total país				
Electricidad	82.1	58.5	68.6	90.0
Agua por cañería[1/]	75.9	59.6	65.4	82.0
Servicio sanitario [2/]	93.0	81.6	87.0	96.5
Recolección de desechos [3/]	53.0	25.7	34.2	64.0
Por área geográfica				
Urbana				
Electricidad	93.2	80.9	85.9	96.2
Agua por cañería[1/]	92.6	86.3	87.4	94.7
Servicio sanitario [2/]	98.1	94.5	96.2	98.9
Recolección de desechos [3/]	81.2	61.2	66.0	87.6
Rural				
Electricidad	63.4	42.8	51.1	75.3
Agua por cañería[1/]	47.6	40.9	43.0	52.0
Servicio sanitario [2/]	84.3	72.6	77.7	90.7
Recolección de desechos [3/]	5.2	0.9	1.8	8.5

Nota: 1/ Incluye chorro común. 2/ Incluye recolección domiciliaria pública y privada, y depósito en contenedores. 3/Incluye inodoro privado y común de alcantarilla, inodoro fosa privada y común, y letrina privada y común.
Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM 2002.

cifras estarían indicando que en aquellos hogares en los que la remuneración de sus miembros se rige por el salario mínimo, es indispensable que al menos uno de sus integrantes trabaje de manera permanente para poder aspirar a superar la pobreza absoluta y dos para superar la pobreza relativa.

Con relación al empleo, la política impulsada básicamente ha consistido en esperar que éste se produzca como consecuencia del crecimiento económico; el cual, a su vez sería un resultado de la mayor eficiencia económica y los mayores niveles de inversión que supuestamente producirían la apertura y la liberalización de los merca-

Cuadro 2.27

Relación del costo de la canasta básica de alimentos (CBA) familiar y el salario mínimo y salario promedio mensual según área geográfica. Años 1992-2002. (En US dólares)

	Costo CBA		Salario mínimo		Salario promedio			Salario mínimo/ costo CBA		Salario promedio/ costo CBA		
Años	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	AMSS	Urbana	Rural	Urbana	Rural	AMSS
1992	108	75	97	47	133	71	152	0.90	0.62	1.24	0.95	1.41
1993	114	84	107	62	141	74	167	0.94	0.74	1.23	0.87	1.47
1994	121	92	120	62	181	92	214	0.99	0.67	1.49	1.00	1.77
1995	126	92	132	68	204	100	245	1.05	0.74	1.62	1.09	1.94
1996	143	110	132	68	228	108	273	0.92	0.62	1.59	0.98	1.91
1997	143	111	132	68	251	114	308	0.92	0.61	1.76	1.02	2.16
1998	141	103	144	74	264	135	292	1.02	0.72	1.88	1.31	2.08
1999	136	98	144	74	267	130	298	1.06	0.75	1.97	1.32	2.20
2000	128	99	144	74	281	136	321	1.12	0.75	2.19	1.38	2.51
2001	129	98	144	74	286	142	320	1.12	0.76	2.21	1.45	2.48
2002	127	93	144	74	289	142	325	1.13	0.79	2.27	1.52	2.56

Fuente: Elaboración propia con base a cifras oficiales del salario mínimo y a la EHPM (varios años), DIGESTYC. Ministerio de Economía.

dos. El Estado ha intervenido en la creación de empleos únicamente en situaciones de emergencia, tales como la reconstrucción de los terremotos de 2001.

- *Fondos y programas sociales especiales.* Desde que se iniciaron las reformas económicas inspiradas en los programas de estabilización y ajuste estructural en 1989, se diseñaron y pusieron en marcha algunos fondos y programas destinados a reducir los costos sociales esperados (MIPLAN, 1990). Entre la diversidad de fondos y programas creados, hay al menos cinco que por su impacto se han convertido en ejes clave de la política social: el Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). El FODES, que se financiaba inicialmente con transferencias discrecionales del Órgano Ejecutivo, se fortaleció a partir de 1998, luego de la promulgación de un Decreto Legislativo que le asigna el 6% de los ingresos corrientes del Estado. El FISDL, que se constituyó inicialmente como una entidad responsable de financiar pequeñas obras y la provisión de servicios sociales básicos en favor de los grupos en pobreza absoluta, se transformó, posteriormente, en el organismo designado para el seguimiento de las políticas gubernamentales para el desarrollo local y en el administrador de una parte del FODES. EDUCO, por su parte, es un esquema de gestión descentralizada y con participación de la población beneficiaria reconocido internacionalmente porque que ha permitido una ampliación sustancial de la cobertura educativa, especialmente en las áreas rurales. FONAVIPO es un fondo creado con transferencias gubernamentales para otorgar subsidios habitacionales directos a hogares pobres. Finalmente, los SIBASI son organismos descentralizados, y también con participación de la población beneficiaria, creados para proveer servicios de salud del primero y segundo nivel de atención.

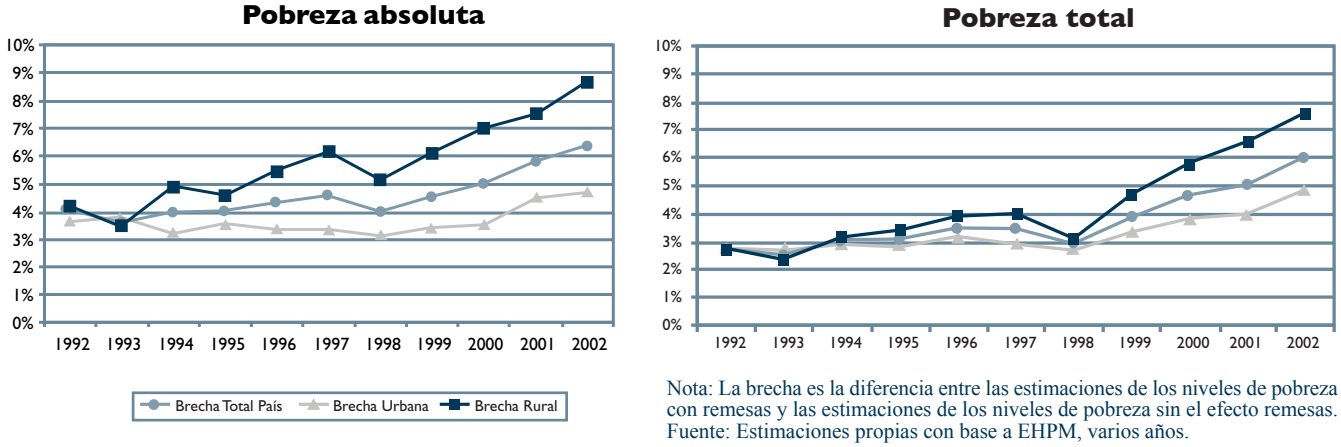
Las estrategias de la población pobre

La pobreza no es una situación aceptada de manera pasiva por la población en El Salvador. Por el contrario, la población pobre históricamente ha desarrollado una diversidad de estrategias con el propósito de hacer frente a dicha situación. Entre las más frecuentemente utilizadas se encuentran las siguientes:

- *Migraciones internas*. La tasa de fecundidad y el número promedio de hijos por hogar, continúan siendo más altos en las áreas rurales que en las áreas urbanas de El Salvador. El porcentaje que representa la población rural dentro de la población total no cesa de disminuir. En 1950, el 64%

Gráfico 2.6

Porcentajes de la población del país que logran salir de la pobreza absoluta y de la pobreza en general como consecuencia de las remesas recibidas (1992-2002)



Nota: La brecha es la diferencia entre las estimaciones de los niveles de pobreza con remesas y las estimaciones de los niveles de pobreza sin el efecto remesas.
Fuente: Estimaciones propias con base a EHPM, varios años.

de la población salvadoreña residía en las zonas rurales, 21 años más tarde el panorama no había cambiado mucho, ya que el 60% de la población seguía viviendo en dichas zonas. En los años siguientes, sin embargo, la migración interna adquirió grandes dimensiones, a tal punto que ya para 1990 la población rural sólo representaba el 45.4% del total y la población urbana el 54.6%. Para el año 2002, se estima que la población urbana representa el 59% del total y la población rural el 41%. Según estimaciones de DIGESTYC, la tasa neta de migración rural durante los últimos cinco años ha sido sistemáticamente negativa, alcanzando un valor promedio anual de más de 17 por mil. Esto quiere decir que una primera estrategia que utilizan los pobres que no encuentran mayores oportunidades en las áreas rurales es emigrar hacia las ciudades, donde además de haber mayores posibilidades de empleo, también existe una mayor y mejor oferta de servicios sociales básicos, y por ende, mayores posibilidades de romper el círculo vicioso de la pobreza.

El Salvador ha avanzado hacia un mayor nivel de desarrollo humano con respecto a su pasado reciente, en términos comparativos con sus vecinos centroamericanos y sus principales socios comerciales, su posicionamiento relativo ha permanecido virtualmente constante.

• *Migraciones internacionales.* En los últimos años la población pobre salvadoreña ya no emigra sólo hacia los centros urbanos del país, sino también hacia el exterior. La emigración fuerte en El Salvador inicia en los años setenta, reportándose un saldo migratorio neto negativo de 18 mil personas por año. En los años ochenta esta cifra aumentó exponencialmente, llegando a unas 57 mil personas por año. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz la emigración comenzó a descender, llegando a alrededor de 15 mil personas por año, pero a partir de 1996, al desacelerarse la economía volvió a aumentar, sobrepasando las 35 mil personas por año. Del total de emigrantes de los últimos años, se estima que el 53% han sido hombres y el 47% mujeres. Cerca del 60% es población joven, entre los 15 y los 30 años de edad, en edad reproductiva. Sin embargo, cada vez es más importante el porcentaje de hombres y mujeres con familia establecida que ante la ausencia de oportunidades en el país emigran, principalmente hacia los Estados Unidos. Antes la migración internacional era un fenómeno esencialmente urbano, pero ahora, según datos de DIGESTYC, de cada 3 emigrantes, 2 salieron del área urbana y 1 del área rural. A lo anterior habría que agregar que, en muchos casos, el o la emigrante primero se traslada de las áreas rurales a las urbanas con el objeto de obtener empleo e ingresos para poder posteriormente financiarse los gastos que supone la migración internacional.

• *Envío de remesas.* Cada vez que una persona pobre abandona su país, el numerador para estimar su tasa de pobreza disminuye. No obstante, la contribución de la población migrante a la reducción de la pobreza va mucho más allá, debido principalmente a las remesas que estas personas envían a sus familiares que continúan residiendo en el país de origen. En El Salvador el 22% del total de hogares y el 31% de los hogares pobres recibieron remesas el año 2002, llegando, en el caso de estos últimos a representar más del 50% de sus ingresos. Además, el impacto de las remesas en la reducción de los niveles de pobreza absoluta y total ha venido aumentando (Gráfico 2.6). Obsérvese que para 2002 la pobreza absoluta total, sin remesas, sería 6.3 puntos porcentuales por encima de valor efectivamente registrado (no sería de 19.2%, sino de 25.5%). El impacto en la pobreza absoluta rural, sin embargo, es todavía mayor, ya que sin remesas, su nivel en 2002 hubiese sido superior en 8.6 puntos porcentuales; es decir de 37.8%, en vez de 29.1%, un porcentaje todavía más alto que el reportado 10 años atrás (37.0%). La contribución de las remesas a la reducción de la pobreza absoluta urbana es bastante más modesta, ya que, de no recibirse, su nivel en 2002 únicamente sería 4.7 puntos porcentuales más alta (16.9% en vez de 12.2%).

• *Traslado de actividades agrícolas a no agrícolas.* Por otra parte, de las personas que permanecen en las áreas rurales, muchas tratan de superar la pobreza trasladándose de manera creciente a actividades no agrícolas, en donde las remuneraciones suelen ser más altas. Producto de ello, la contribución de las actividades agropecuarias al empleo rural se ha reducido de 60% en 1980 a 46% en 2002 (ver Capítulo 7). Este cambio también ha sido facilitar, en parte, por las migraciones, al facilitar un mayor dinamismo de otras actividades tales como el comercio (uso de remesas), el turismo y la pequeña industria (producción y procesamiento de productos de consumo étnico). Una política de valorización de los servicios ambientales, por ejemplo, podría estimular aún más este

proceso contribuyendo a ampliar las opciones y oportunidades para la población de las zonas rurales.

- *Autoempleo en el sector informal.* La insuficiencia de ingresos en el hogar, unida a las grandes dificultades para encontrar un empleo en el sector formal, obliga a muchas personas, especialmente en las áreas urbanas, a autocrearse sus propios empleos en actividades no reguladas caracterizadas por bajos niveles de productividad y remuneración, que ha dado lugar a un sector microempresario informal muy numeroso (ver Capítulo 4).

- *Mayor involucramiento de las mujeres en actividades generadoras de ingresos monetarios.* Muchas familias pobres también están percibiendo que dentro del modelo económico vigente, que se caracteriza por privilegiar a los sectores no transables (comercio y servicios) sobre los transables o comercializables internacionalmente (agricultura e industria), hay un mayor espacio laboral para las mujeres, el cual está siendo aprovechado de manera creciente tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En congruencia con los cambios en la estructura económica, los mayores aumentos en la tasa de ocupación de las mujeres están ocurriendo en actividades comerciales y financieras. En las actividades agrícolas, a diferencia, lo que se ha producido es una disminución. Un aspecto que llama la atención es que la tasa de participación de las mujeres en la industria manufacturera en 2002 es ligeramente inferior que en 1992, pese al fuerte incremento experimentado durante ese período en la industria de maquila, la cual genera empleo predominantemente femenino (Cuadro 2.28).

- *Construcción de relaciones de cooperación.* La poca evidencia que existe en el país señala que cuando se presentan situaciones de emergencia provocadas por fenómenos tales como sequías, inundaciones u otras adversidades de carácter extraordinario, muchas familias pobres acuden al auxilio de familiares residentes en el exterior o en otra parte del país, (FUSADES/BASIS, 2001). Cuando tales opciones no existen, las familias afectadas se ven obligadas a descapitalizarse, echando mano de mecanismos tales como el crédito informal y la venta de animales domésticos, las cuales generalmente les generan consecuencias negativas en el largo plazo, llegando incluso a obligarles a un retiro más temprano de sus hijos e hijas de la escuela. (Conning et al. 2000).

Consideraciones finales

De acuerdo con la información reportada en el *Informe mundial de 2003, entre 1975 y 2001*, el IDH de El Salvador aumentó de 0.595 a 0.719 (Cuadro 2.2). Eso significa que el país se ha mantenido en el rango considerado por el PNUD como de desarrollo humano medio, aun cuando haya experimentado logros apreciables en ese proceso durante los últimos 25 años. El aumento de 0.124 registrado por el IDH durante ese período, aunque aritméticamente pequeño, refleja importantes avances en varias dimensiones del desarrollo humano del país.

Cuadro 2.28

Cambios en la tasa de participación específica y participación de la población femenina ocupada según actividades económicas seleccionadas. Años 1992 y 2002.

	1992	2002	Variación
Tasa de participación femenina			
Total país	33.8	38.6	4.8
- Urbana	43.5	45.2	1.7
- Rural	23.3	27.7	4.5
Por sector económico			
- Agropecuario	9.9	2.6	-7.3
- Industria manufacturera	23.3	22.9	-0.4
- Comercio y servicios financieros	31.3	45.3	14.0

Fuente: Con base a información de EHPM 1992 y 2002.

En un horizonte retrospectivo más corto, la comparación de los índices de desarrollo humano calculados en este capítulo y los reportados en el IDHES 2001 muestra igualmente avances en múltiples aspectos del desarrollo humano. Estos avances revisten importancia adicional si se considera que en el ínterin entre ambos informes, El Salvador fue golpeado por los terremotos de 2001. En la medida en que los datos de las EHPM merecen credibilidad, la evidencia empírica parece indicar que el impacto de los sismos no fue un obstáculo para que El Salvador continuara avanzando hacia un mayor nivel de desarrollo humano.

Pero el resto del mundo también se ha movido, en conjunto, hacia un mayor nivel de desarrollo humano. Entre sus vecinos centroamericanos, Honduras y Guatemala han experimentado mayores avances que El Salvador, con aumentos de 0.145 y 0.138 de sus respectivos IDH durante el período considerado. Más al sur, Chile registró un incremento de 0.131 de su IDH durante el mismo período. Los IDH de México y República Dominicana aumentaron 0.116 y 0.112, respectivamente. En estos casos se trata de incrementos menores que los experimentados en El Salvador aunque partieron de un nivel más elevado del IDH en 1975. Por su parte, Estados Unidos y Costa Rica presentaban ya en 1975 valores del IDH superiores al registrado por El Salvador en 2001.

Si bien El Salvador ha avanzado hacia un mayor nivel de desarrollo humano con respecto a su pasado reciente, al compararlo con sus vecinos centroamericanos y sus principales socios comerciales, se aprecia que su posicionamiento relativo ha permanecido virtualmente constante. En un mundo globalizado, mejorar el nivel de desarrollo humano de un país constituye no sólo un imperativo ético, sino una condición fundamental para mantener y mejorar la competitividad.

Por otro lado, en El Salvador se han visto logros importantes en la reducción de la pobreza de ingresos. La proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó más de 22 puntos porcentuales en el período de 1992 y 2002, pasando de 65% a 43%. A pesar de ello, aún 4 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza total y 2 de cada 10 en pobreza absoluta. Las diferencias persisten y se amplían entre el área urbana y rural, en detrimento de ésta última. Asimismo se observan marcadas diferencias entre los distintos departamentos del país, al igual que en el valor de los índices de desarrollo humano.

Los resultados presentados en este capítulo también demuestran que los frutos del crecimiento económico no han llegado a todos los sectores de la población, debido a que las desigualdades en la distribución del ingreso, lejos de reducirse se han ampliado. Prueba de ello, es que mientras la proporción del ingreso nacional correspondiente al 20% más pobre de la población durante los últimos 10 años ha venido disminuyendo, la correspondiente al 20% más rico ha venido aumentando. Estas desigualdades, junto al gasto social insuficiente, explican en gran medida porqué El Salvador está mejor clasificado en el concierto mundial de países en términos de ingreso per cápita que en términos de desarrollo humano. La buena noticia es que, de acuerdo a simulaciones realizadas, El Salvador puede aumentar el desarrollo humano y reducir sustancialmente la pobreza, aún si continua teniendo dificultades para crecer con mayor rapidez, toda vez se decida a invertir más en ampliar las capacidades de la población, para ampliar sus opciones y oportunidades.