

**Capítulo Salvadoreño de la Plataforma Interamericana de Derechos
Humanos, Democracia y Desarrollo**

**Informe Alternativo al
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

San Salvador, octubre de 2005

**el Capítulo Salvadoreño de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos
Democracia y Desarrollo (PIDHDD) incluye las siguientes organizaciones: Asociación
Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio), Asociación Salvadoreña
de Ayuda Humanitaria (PROVIDA), Ciudadanía y Desarrollo, Asociación de
Comunidades Rurales para el Desarrollo de El Salvador (CRIPDES), Asociación
Coordinadora para El Desarrollo Comunal (CCM), Fundación Promotora de
Cooperativas (FUNPROCOOP), Comisión de Derechos Humanos de El Salvador
(CDHES), miembro de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH).
El informe está también firmado por las siguientes organizaciones: el Instituto de
Estudios de la Mujer (CEMUJER), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador
(IEJES) y la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)**

**Coordinado nacional: Miguel Montenegro (CDHES)
pidhddelsalvador@yahoo.es**

Indice

INTRODUCCIÓN.....	3
I.BREVE CONTEXTO DE PAÍS.....	11
.....	11
1.1. LA POBREZA.....	13
1.2. EXPORTANDO LA POBREZA.....	19
1.3. ACUERDOS DE PAZ Y DESC.....	21
1.5. VULNERABILIDAD HUMANA.....	31
1.6. VIOLENCIA Y SU IMPACTO EN LOS DESC.....	34
1.7. JUSTICIABILIDAD DE LOS DESC.....	36
II.APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL SALVADOR.....	48
2.1. EL PROBLEMA DE LOS INDICADORES.....	48
2.2. DERECHO AL TRABAJO (ART. 6 PIDESC).....	51
PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 15 AÑOS QUE TRABAJAN.....	56
2.3. DERECHO A CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS (ART. 7 PIDESC).....	56
2.4. DERECHO DE SINDICALIZACIÓN Y HUELGA (ART. 8 PIDESC).....	61
2.5. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (ART. 9 PIDESC).....	64
2.6. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (ART. 11 PIDESC).....	68
INDICADORES SOBRE DESNUTRICIÓN.....	69
INDICADOR.....	69
PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS.....	70
Porcentaje de Hogares sin acceso a agua en 2002.....	72
2.7. DERECHO A LA SALUD (ART. 12 PIDESC).....	74
MORTALIDAD INFANTIL.....	74
COBERTURAS DE VACUNACIÓN.....	74
VACUNA.....	74
INDICADORES SOBRE SALUD REPRODUCTIVA.....	74
INDICADOR.....	75
2.8. DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 13 PIDESC).....	79
INDICADORES SOBRE EDUCACIÓN.....	80
INDICADOR.....	80
III.COMENTARIOS FINALES	84
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	87

Informe Alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Introducción

El Salvador es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Pacto” o “el PIDESC”) de la Organización de las Naciones Unidas desde 1979¹. Este instrumento internacional reconoce entre otras cosas, que no puede realizarse el ideal de los derechos humanos a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Al adherirse al PIDESC, el Estado salvadoreño adquirió el compromiso jurídico de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (llamados en adelante “los DESC”) e igualmente, en virtud del artículo 16 del Pacto, se obligó a presentar informes periódicos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en lo sucesivo “el Comité” o “el Comité ECOSOC”) sobre las medidas que haya adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en este importante tratado internacional de derechos humanos.

La presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos a los Comités de Supervisión de Tratados de Naciones Unidas representa un importante mecanismo de intercambio entre los Estados y la comunidad internacional con el fin de, *inter alia*, cooperar con el Estado informante en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Al evaluar el informe y entablar un diálogo con representantes del Estado, los Comités hacen substanciales recomendaciones sobre medidas políticas, legislativas, administrativas y de otra índole destinadas a potenciar la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales en beneficio de sus habitantes.

Como ha dicho Philip Alston,

“(E)l proceso de información presupone que existe la necesidad de un **diálogo constructivo** entre el Estado interesado, por una parte, y el grupo internacional de expertos independientes, por otra. La presentación de informes no es algo que se impone a un Estado reacio, ni se concibe como un procedimiento hostil. Antes bien se basa en el supuesto, primero, de que todo Estado es un violador real o potencial de los derechos humanos (por buenas que sean sus intenciones) y, segundo, de que

¹ Decreto Ley n° 27 del 23 de noviembre de 1979, publicado en el Diario Oficial n° 218, Tomo 265 de la misma fecha.

un cierto grado de responsabilidad internacional aceptada como algo normal sirve los intereses bien entendidos del propio Estado, de sus ciudadanos y de la comunidad internacional... El proceso de cumplimiento de las obligaciones internacionales de un Estado en materia de información debiera contemplarse como una ocasión de conseguir varios objetivos. Lo ideal es considerarlo como parte integrante de un proceso continuo cuyo fin es fomentar y estimular el respeto a los derechos humanos, y no como un hecho aislado que absorbe valiosos recursos administrativos sólo para cumplir los requisitos prescritos por un tratado internacional. Dicho de otra forma, el proceso debe verse como una oportunidad y no como una faena rutinaria o una formalidad. Es una oportunidad para hacer balance de la situación interna y adoptar medidas correctivas de las eventuales deficiencias que se detecten. Y es una oportunidad para proclamar ante la comunidad internacional que el gobierno en cuestión toma en serio sus compromisos internacionales” – negrillas en el original –².

En el mismo sentido, la experta Laurie S. Wiseberg ha sostenido:

“El proceso de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados se basa en el siguiente supuesto: los Estados Partes pueden mejorar su capacidad de proteger y promover los derechos de todas las personas y grupos bajo su jurisdicción y, especialmente, los derechos de los grupos más vulnerables, mediante un diálogo franco y abierto con los expertos en derechos humanos; dicho diálogo debe basarse en un examen serio y detallado de la situación de los derechos humanos en su país, de los mecanismos nacionales destinados a la protección y al recurso y los obstáculos que deben superarse para alcanzar un verdadero cambio”³.

La elaboración y presentación de informes es, pues, un proceso que, más allá de significar el cumplimiento de una ineludible obligación jurídica internacional, debe ser concebido como un instrumento trascendental para orientar las múltiples herramientas y acciones que poseen los Estados con el fin de cumplir el alto objetivo de lograr el pleno respeto de los derechos humanos con el auxilio de la comunidad internacional.

A pesar de que el Estado de El Salvador se adhirió a los principales tratados de derechos humanos a finales de la década de los setenta, pasaron muchos años antes de que comenzase a presentar los informes requeridos en estas normas internacionales. No fue sino hasta la segunda mitad de la década de los noventa que el Estado salvadoreño comenzó a asumir con mayor responsabilidad sus obligaciones en esta materia.

² Alston, Philip: *Fines de la presentación de Informes* en “Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), y Proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Ginebra, 1998, página 22. En este artículo presentan en mayor detalle las funciones que cumple la presentación de informes.

³ Wiseberg, Laurie S.: Información y documentación en materia de Derechos Humanos en Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos”, ib., página 51.

Así, el informe inicial de El Salvador sobre el PIDESC fue presentado hasta el 16 de diciembre de 1994⁴. El Comité examinó el documento en sus sesiones 15^a, 16^a y 18^a, celebradas los días 9 y 10 de mayo de 1996, y emitió sus observaciones finales en su 26^a sesión, celebrada el 17 de mayo de 1996⁵.

En dicha ocasión, el Comité agradeció la presentación del informe inicial de El Salvador, pese a su considerable retraso, y puntualizó que por la falta de información, tanto en el informe como en las respuestas escritas y orales presentadas por la delegación estatal que presentó el informe, no pudo evaluar la situación real del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población salvadoreña.

El Comité reconoció como aspectos positivos que, en el ordenamiento jurídico interno, los instrumentos internacionales de derechos humanos tuviesen primacía sobre las leyes nacionales y que la Constitución de 1983 contuviese disposiciones relativas a los derechos humanos. Asimismo, celebró la ratificación en 1994 de 14 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y acogió con satisfacción la creación en 1991 del cargo de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

El Comité tomó nota con satisfacción de la aprobación de un plan de desarrollo económico y social para 1994-1999, cuyos objetivos principales eran reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población y aumentar el número de propietarios de tierras. También tomó nota del aumento del porcentaje del presupuesto nacional destinado al gasto social y acogió con agrado la creación de un Fondo de Inversión Social, encargado de canalizar los recursos de los donantes hacia proyectos destinados fundamentalmente a ayudar a los grupos de bajo ingreso, así como la ejecución de un proyecto de rehabilitación de los sectores sociales en 78 comunas.

Adicionalmente, el Comité encomió las medidas adoptadas por el Gobierno para reformar el sistema de enseñanza y ampliar el acceso a ella. El programa EDUCO, cuyo objeto era promover la enseñanza de niños y adultos del sector rural, los programas de alfabetización y el programa de ayuda integral a los niños, fue considerado como una medida positiva para hacer efectivo el derecho a la educación para todos. Por último, el Comité celebró la creación en 1989 de la Secretaría Nacional de la Familia, la aprobación del Código de Familia, la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como la creación del Instituto Salvadoreño de Protección del Menor.

Pese a reconocer esos progresos, el Comité afirmó que era consciente de que el elevado costo de la reconstrucción de una parte importante de la infraestructura destruida en 12 años de guerra civil y de la aplicación de los acuerdos de paz, así como la difícil situación económica de la región, obstaculizaban el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

⁴ E/1990/5/Add.25 de 19 de julio de 1995.

⁵ E/C.12/1/Add.4 de 28 de mayo de 1996

Entre los principales motivos de preocupación del Comité se destacó la persistencia del elevado nivel de pobreza que afecta a la mayoría de la población. El Comité sostuvo en esta ocasión que la situación alimentaria y nutricional era un grave problema que, entre otras cosas, se reflejaba en una elevada tasa de mortalidad infantil, dado que una proporción importante de los niños sufrían de malnutrición. Aunque el Comité reconoció que las autoridades habían hecho considerables esfuerzos para mejorar la situación, subrayó que el mantenimiento de ese nivel de pobreza en un país donde se registraba un crecimiento económico constante era injustificable.

Otras preocupaciones del Comité expresadas en sus observaciones finales fueron:

- La lentitud con que se aplicaban ciertas cláusulas de los Acuerdos de Paz de 1992, en particular las relativas al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de la población y sobre todo al programa de redistribución de tierras.
- La falta de claridad del alcance de las atribuciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en particular en lo que respecta al curso dado por las autoridades administrativas o judiciales a las denuncias presentadas por esa Procuraduría en casos de violación de los derechos económicos, sociales y culturales que le han sido comunicados por particulares.
- La continuidad de la discriminación contra la mujer tanto en la esfera del trabajo como de la familia. El Comité reconoció los esfuerzos hechos por modificar la legislación en la materia, pero subrayó que se mantenían disposiciones legales discriminatorias, en particular en los códigos civil y penal.
- La carencia de información concreta relativa a los artículos 6 a 8 del Pacto⁶ en el informe y en el debate. Al Comité le preocuparon en particular las consecuencias adversas que pueden tener los programas de ajuste económico, austeridad y privatización para los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente a corto plazo, por la forma en que se ejecutaron. El Comité observó que las condiciones de trabajo en las zonas francas se había deteriorado y que la falta de medios entorpecía la labor de los servicios de inspección laboral en la vigilancia de la aplicación de las disposiciones relativas al salario mínimo, la igualdad de remuneración de hombres y mujeres, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo o los despidos arbitrarios.
- La vigencia del artículo 291 del Código Penal vigente pese a que la Comisión de Expertos de la OIT lo había considerado contrario a las disposiciones del Convenio N° 105 de la Organización Internacional del Trabajo.
- La inferioridad del salario mínimo frente a los costos de subsistencia.

⁶ Derecho al trabajo; a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; libertades sindicales y derecho de huelga.

- La amplitud de las restricciones legales a la libertad sindical y al derecho de huelga. A juicio del Comité, la prohibición de que los cargos directivos de un sindicato fuesen ocupados por extranjeros era contraria al Pacto. Asimismo, expresó su preocupación por los numerosos informes que le habían llegado sobre violaciones cometidas con casi total impunidad en empresas situadas en las zonas francas contra los derechos enunciados en los artículos 7 y 8 del Pacto.

- La magnitud del problema de la violencia contra la mujer, tanto dentro como fuera de la familia, en la sociedad salvadoreña y sus repercusiones para la salud física y mental de las mujeres y sus hijos.

- El déficit al parecer crónico en materia de vivienda y del hecho de que una parte importante de la población vivía en condiciones precarias, en viviendas que no corresponden a la definición de vivienda adecuada reconocida en el artículo 11 del Pacto.

- La insuficiencia del acceso efectivo a la educación. En particular, le preocupó al Comité el hecho de que no se había logrado el objetivo de la enseñanza primaria universal. Los elevados niveles de deserción, de ausentismo y de fracaso escolares, y la alta tasa del analfabetismo resultante de la exclusión del sistema escolar también fueron motivo de preocupación para el Comité. El trabajo de los niños, si bien en muchos casos se considerase necesario para la supervivencia de la familia, fue uno de los factores que obstaculizaban la aplicación de los artículos 13 y 14 del Pacto⁷ y al Comité le inquietó la aparente inercia de las autoridades en la búsqueda de soluciones a esta situación.

- No haber recibido información sobre los programas que podría haber aplicado el Gobierno para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las minorías étnicas de El Salvador.

- La falta total de información relativa a los derechos culturales enunciados en el artículo 15 del Pacto⁸, tanto en lo que respecta a la legislación como a la práctica.

- La falta de aprobación del proyecto de asistencia técnica presentado por el Centro de Derechos Humanos al Gobierno de El Salvador, que le permitiría a éste recibir la asistencia necesaria para la aplicación de los convenios internacionales de derechos humanos en los que El Salvador es Parte y para la formación de los funcionarios de la administración en materia de derechos humanos y sus garantías.

Ante estos problemas, el Comité ECOSOC recomendó al Gobierno de El Salvador que:

⁷ Derecho a la educación y obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria.

⁸ Derecho a participar en la vida cultural del país.

- En sus programas de desarrollo económico y social abordase el problema de la repartición no equitativa de la riqueza entre la población, a fin de luchar contra la pobreza existente en el país.
- Se hiciesen todos los esfuerzos posibles por asegurar una pronta y completa aplicación de los acuerdos de paz de 1992, sin dejar de lado las cláusulas relativas a la redistribución de las tierras y a los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo respeto, a juicio del Comité, era una garantía de la paz social en El Salvador.
- El informe siguiente de El Salvador contuviese informaciones concretas sobre las actividades de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y en particular sobre el peso real que tienen las recomendaciones hechas por esa Procuraduría y el destino de las denuncias que presenta por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Se adoptasen todas las medidas necesarias para erradicar de la ley salvadoreña la discriminación contra la mujer y se estableciesen programas para eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Se prestase especial atención al problema del desempleo. El Comité recomendó que se adoptasen medidas para asegurar que el número de empleos sacrificados y programas de reinserción profesional fuese el menor posible y para que se asegurasen prestaciones sociales a las personas que pierdan su empleo.
- Hiciese los esfuerzos necesarios para asegurar el cumplimiento de la legislación salvadoreña en materia de salario mínimo, seguridad e higiene en el trabajo, remuneración igual para hombres y mujeres por trabajo igual o despidos arbitrarios. Con este fin, el Comité subrayó que se debían asignar medios suficientes a los servicios de inspección laboral, a fin de que pudiesen cumplir debidamente su labor.
- Adoptase las medidas necesarias para que la legislación en materia de libertad sindical, convenios colectivos y derecho de huelga se armonizase con las obligaciones internacionales contraídas por el país en estas esferas.
- Se intensificase la construcción de viviendas sociales para los estratos más pobres de la sociedad salvadoreña, tanto en el medio urbano como en el rural, y se asignasen recursos para asegurar servicios de saneamiento y abastecimiento de agua potable a toda la población.
- Continuase las reformas iniciadas en el sistema de enseñanza, especialmente para lograr la educación primaria universal y reducir la tasa de analfabetismo. En opinión del Comité, las autoridades debían adoptar medidas para garantizar una educación adecuada a los niños trabajadores.

- El siguiente informe sobre el PIDESC debía contener elementos que le permitiesen al Comité evaluar en qué medida los miembros de las comunidades indígenas disfrutaban de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto.
- Presentase más información sobre la aplicación de los artículos 6 a 8 y 15 del Pacto, así como sobre los problemas con que se ha tropezado al respecto, habida cuenta de las numerosas omisiones observadas por el Comité en el informe y en la información complementaria suministrada por el Gobierno y la delegación de El Salvador. Dicha información debería estar en poder del Comité a más tardar el 31 de octubre de 1996.
- Considerase la posibilidad de ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).
- Examinase con ánimo favorable la propuesta del Centro de Derechos Humanos en materia de asistencia técnica y que hiciese uso de esa asistencia para garantizar el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales⁹.

Para finalizar, aunque el Comité celebró que se entablasen lazos de colaboración entre las autoridades y las organizaciones no gubernamentales, observó que esa colaboración era esporádica y expresó su confianza en que se generalizase particularmente para la preparación de los informes destinados a los diversos órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, incluido el Comité, y para la divulgación de información sobre las actividades del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

El Comité ECOSOC se dispone a examinar el segundo informe periódico de El Salvador durante su 36º período de sesiones, a efectuarse en noviembre de 2006. Este hecho significa una nueva oportunidad para valorar los logros y retrocesos en la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en nuestro país en los últimos diez años y analizar, asimismo, el grado de acatamiento a las recomendaciones efectuadas por el Comité en 1996.

Este próximo examen de la situación de los DESC es una excelente oportunidad para que la sociedad civil salvadoreña haga llegar al Comité algunas valoraciones y datos que le permitan a esta instancia internacional realizar un diálogo más crítico y más constructivo con el Estado de El Salvador, al tener en cuenta interpretaciones alternas sobre la actuación de las autoridades nacionales en la promoción y protección de los DESC. De esta manera, la sociedad civil puede colaborar substancialmente al proceso de elaboración de

⁹ Si bien las recomendaciones del Comité no son vinculantes en el sentido jurídico de la palabra, El Salvador está obligado a cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales – un principio esencial del derecho internacional – y la opinión del Comité es una orientación técnica que le permitiría cumplir con las exigencias del PIDESC.

recomendaciones que se harán al Estado salvadoreño, con miras a lograr progresos en los DESC en una coyuntura bastante difícil para el país.

La experiencia ha demostrado la importancia de la presentación de informes alternativos desde la visión de organizaciones privadas que trabajan por los derechos humanos al interior de los países y que, por tanto, conocen de primera mano la realidad a ser discutida durante el proceso¹⁰.

En el caso concreto de El Salvador, es particularmente destacable el reciente “Informe de cumplimiento de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez 1998 – 2004” preparado por la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA)¹¹ y presentado de manera alternativa al Comité de Derechos del Niño. Al revisar las actas de las sesiones 949^a y 950^a de 18 de mayo de 2004¹² y las observaciones finales del Comité aprobadas en su 971^a sesión de 4 de junio de 2004¹³, podemos comprobar que este informe fue un importante insumo para el examen del segundo informe periódico de El Salvador¹⁴ y produjo significativos aportes a los expertos a la hora de analizar la observancia de las obligaciones estatales emanadas de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Dr. Norberto Liwski – experto del Comité de Derechos del Niño y relator para el examen del informe oficial salvadoreño –, ha calificado el informe de la RIA como “comprometido, independiente y constructivo” y ha reafirmado su valor “en el camino de favorecer la construcción de políticas públicas, libre de cualquier interés subalterno y en directo beneficio para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en El Salvador”¹⁵.

La Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES) y otras organizaciones nacionales de promoción y defensa de los derechos fundamentales, consideramos que esfuerzos alternativos como el citado arriba, merecen ser emulados y que las organizaciones no gubernamentales salvadoreñas debemos hacer uso de los espacios abiertos a la sociedad civil en estos mecanismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Por esta razón, se ha elaborado el presente documento con la pretensión de, más que hacer una evaluación exhaustiva de la situación de los DESC en nuestro país, aportar enfoques alternativos y enriquecer el proceso de evaluación del segundo informe periódico de El Salvador en materia de DESC que será realizado el próximo año¹⁶. El documento parte de algunas consideraciones generales sobre El Salvador

¹⁰ Cfr. Wiseberg, Laurie S., op. cit., páginas 56 a 59.

¹¹ Red para la Infancia y la Adolescencia: *En el XV aniversario de la Convención: Del compromiso formal al cumplimiento real. Informe de cumplimiento de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez 1998 – 2004*. Primera edición. Imprenta Algier's. San Salvador, noviembre de 2004.

¹² CRC/C/SR. 949 y 950

¹³ CRC/C/SR. 971

¹⁴ CRC/C/65/Add. 25.

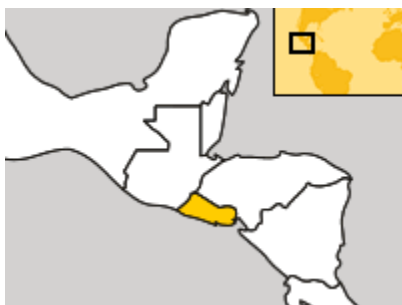
¹⁵ RIA: *Informe de cumplimiento de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez 1998 – 2004*, op. cit., páginas 3 y 6.

¹⁶ No podemos dejar de lamentar el hecho de que todavía el Gobierno de El Salvador persiste en su actitud de excluir a importantes sectores de la sociedad civil en la preparación de los informes nacionales, a pesar de que el mismo Comité ECOSOC – como todos los demás Comités de Supervisión de Tratados de las Naciones Unidas – hayan recomendado con vehemencia una mayor participación de organizaciones privadas en estos

de los últimos diez años, para luego hacer comentarios sobre la situación de los DESC siguiendo la estructura del PIDESC. Por último, se harán breves propuestas y recomendaciones globales que consideramos necesarias para corregir el rumbo, iniciar la marcha de las políticas nacionales o reforzar las buenas prácticas que puedan haberse producido en estos años.

Los miembros de la CDHES hemos emprendido esta tarea animados por la convicción de que debemos hacer oír nuestra voz donde sea necesario para apoyar la lucha por la vigencia plena de la dignidad humana y la llegada del tan anunciado proceso de desarrollo en El Salvador.

I. Breve contexto de país



El Salvador

El Salvador es parte de los sistemas de protección a los derechos humanos de la ONU y de la OEA. Ha ratificado tratados de derechos humanos que según el artículo 144 de la Constitución de la República constituyen leyes del país y en caso de conflicto entre la ley interna y el Tratado deberá prevalecer el tratado. No se han ratificado entre otros instrumentos internacionales los siguientes: El II Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Toda forma de Discriminación contra la Mujer; el Estatuto de Roma que le da vigencia a la Corte Penal Internacional; la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de Personas; la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; los Convenios 87 y 98 de la OIT en relación a la Contratación Colectiva y la Libre Sindicalización.

No se han presentado informes periódicos ante las instancias de Naciones Unidas tales como: Convención Contra la Tortura (2º. Periodo); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (6º. Periodo); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2º y 3º. Periodo); y de la Convención de los Derechos del Niño (3º. Periodo).

El país es signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966, vigente desde el 23 de noviembre de 1979. De igual forma, para asegurar su responsabilidad frente al derecho internacional, El Salvador ha

procesos.

ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA, en materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador de 1988, con vigencia desde el 5 de mayo de 1995.

La República de El Salvador está situada en la zona sur oeste del Istmo Centroamericano, entre los 13°09' y 14°27' latitud norte y 87°41' y 90°08' longitud oeste. Con una extensión territorial de 21,040 km², una población aproximada de 6,638,168 de personas y una densidad poblacional calculada en 315 habitantes por km², es uno de los países más pequeños y más densamente poblados de América¹⁷.

Su población es mayoritariamente urbana (3,932,569 personas viviendo en la zona urbana, equivalente al 59.24%, y 2,705,599 personas – 40.75% – que viven en el área rural)¹⁸ y joven (alrededor del 37% de la población es menor de quince años de edad)¹⁹. Para mediados del año 2005, se prevé que la población masculina alcanzará las 3,380,000 personas y la femenina 3,495,000 personas²⁰. Se ha estimado la Población Económicamente Activa (PEA) en 2,784,000 personas para el presente año²¹.

Durante el año 2004, la situación del Producto Interno Bruto ha sido estimada en US\$14,287 millones y un Producto Nacional Bruto per cápita de US\$2,100. La estructura del PIB se concentra en el 9% de la agricultura, 30% de la Industria y un 61% de los servicios que son alimentados por el consumo generado por las remesas familiares.²²

Las exportaciones para el año crecieron a ritmo muy lento, destacándose con productos no tradicionales. Se estima que los ingresos en este rubro fueron de \$3,045 millones, mientras que las exportaciones crecieron a \$5, 675 millones, casi el doble de las exportaciones, lo cual representa un déficit en la balanza comercial que se equilibra por las remesas familiares que envían los salvadoreños desde Estados Unidos. Según estimaciones del Banco Central, durante 2004 las remesas experimentaron su mayor incremento pues unos \$2,540 millones de dólares ingresaron en concepto de ayuda familiar.

Se calcula una tasa de inflación anual del 7,8 % cuya tendencia está en claro crecimiento a partir del primer trimestre del año 2005. Tal como lo sostiene la CEPAL, el país no alcanzó la tasa de proyectada de crecimiento del PIB del 2,3 %. Se llegó al 1,8%, la tasa más baja de la reciente historia y de la región.

¹⁷ Asociación Demográfica Salvadoreña / AID. *Encuesta Nacional de Salud Familiar 2002 / 2003. Informe resumido*. San Salvador, 2003.

¹⁸ Ib.

¹⁹ RIA: *Informe de cumplimiento de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez 1998 – 2004*, op. cit., página 13

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2004*, páginas 186 y 187.

²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2004*, op. cit. página 454.

²² Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 y World Development Indicators 2003.

En el reciente Informe sobre Desarrollo Humano, presentado por el PNUD, se resalta que El Salvador bajó de la posición 103 que ocupaba para el 2004 a la posición 104. En el informe se señala también que la pobreza sigue latente en el país y que el gobierno no la está contabilizando de manera correcta.

En cuanto a su composición étnica, la población salvadoreña es mayoritariamente mestiza. Sobre este tema es necesario hacer unas breves aclaraciones. Según la opinión del Gobierno, esta realidad hace difícil distinguir las minorías existentes, especialmente las poblaciones indígenas, quienes habrían perdido sus identidades étnicas y sus características socio culturales²³. Lo cierto es que no existen estadísticas confiables sobre la población indígena en El Salvador ni sobre su situación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en buena parte debido a la indiferencia y al abandono de esta población en las políticas gubernamentales. En la presentación del anterior informe sobre el PIDESC, la delegación oficial afirmó que la población indígena en nuestro país representaba aproximadamente el 5% de la población total²⁴, pero este dato no tiene ninguna base técnica. Así, cualquier información oficial en este ámbito que se presente el próximo año ante el Comité ECOSOC debe ser analizado con sumo cuidado.

Si bien todavía falta mucho por investigar para descubrir todas las aristas del problema, nuestra experiencia nos indica que la población indígena vive en una situación de extrema pobreza y marginalidad. Las escasas acciones gubernamentales ante las necesidades de los indígenas salvadoreños se han limitado a tímidos intentos de rescatar la lengua nahuatl, más como una curiosidad lingüística y folklórica que como el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de combate a la discriminación racial, la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de los grupos más vulnerables y la promoción del patrimonio cultural salvadoreño. El Comité, en consecuencia, deberá reiterar su recomendación sobre la necesidad de obtener información suficiente para evaluar en qué medida los miembros de las comunidades indígenas disfrutan de todos los derechos contenidos en el PIDESC. En particular, el Comité deberá recomendar al Estado salvadoreño la realización de esfuerzos para revelar la situación de la población indígena y, sobre esa base, invitar a las autoridades a que adopten políticas públicas encaminadas a impulsar progresos en el goce de los derechos humanos de las y los indígenas salvadoreños.

Pasamos a comentar brevemente algunos temas básicos para la comprensión de la situación de los DESC en El Salvador.

1.1. La pobreza

No es posible describir a El Salvador sin referirnos a la pobreza, que sigue siendo un fenómeno muy extendido a pesar de las oportunidades que se abrieron para su combate con el fin de la guerra civil. La mayoría de la población se encuentra en una situación de pobreza, con escasas o nulas posibilidades de disfrutar efectivamente de derechos humanos

²³ HRI/CORE/1/Add.34/Rev.2 de 15 de julio de 2003.

²⁴ Véase el acta resumida de la 15ª sesión del Comité. E/C.12/1996/SR.15 de 11 de febrero de 1997

tan básicos como la salud, el trabajo, la vivienda, la educación o el acceso a la cultura. Por esta razón, El Salvador es un país con tremendas carencias y desigualdades en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2003 al menos 43 de cada 100 salvadoreños continuaban siendo pobres y 19 de cada 100 se encontrarían en estado de pobreza absoluta, al no poder cubrir ni siquiera el costo de la canasta básica de alimentos. El 33,6% de los hogares pobres tendría jefatura femenina. “En la población rural la situación es peor. La pobreza total afecta a 55.8%, y 29.1% se encuentran en pobreza absoluta. Además, la canasta básica de alimentos para la zona rural es inferior en calidad y en costo que la urbana”²⁵.

A principios del presente año, el Gobierno presentó un mapa de la pobreza, elaborado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- El Salvador, y coordinado por la Comisionada Presidencial para el Área Social. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el mapa es, “en realidad, una primera aproximación a una problemática que ha sido priorizada en los municipios en los que se observa su mayor incidencia, habiéndose registrado 68 de ellos bajo la categoría de pobreza extrema alta y 32 tipificados como de pobreza extrema severa. Esta información, sin embargo, no permite conocer certeramente cuántas personas se encuentran catalogadas como extremadamente pobres, aunque evidencia que éstas podrían llegar a alcanzar casi al 50% de la población de estos municipios e, incluso, en el caso de Torola, en el norte del departamento de Morazán, esta tasa llega al 60%. Sin constituirse en una fuente estadística rigurosa²⁶, los indicadores aplicados evidenciaron y reafirmaron las ya conocidas y drásticas brechas entre el área urbana y la rural, en variables sensibles como acceso a salud y electrificación, ingresos y nutrición”²⁷.

Según datos del Gobierno, en los últimos diez años hubo un proceso sostenido de reducción de los índices de pobreza absoluta y relativa: “Las estimaciones indican que el 58% de la población en El Salvador vivía con menos de un dólar por día en 1991, esta proporción disminuyó a 39% en 2002, lo que significó una caída de 19 puntos porcentuales en relación con 2002. Según la EHPM²⁸ de la DIGESTYC²⁹, en 1991 la incidencia de la pobreza medida por el ingreso afectaba al 66% de la población salvadoreña y la pobreza extrema, al 33%. La pobreza en la área rural era 11 puntos porcentuales mayor que en el área urbana. En 2002, la pobreza a nivel nacional afectaba 43% de la población, una reducción de 23 puntos porcentuales desde 1991... La pobreza en El Salvador se redujo mucho más en el área

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2003*. Sinopsis, página 13

²⁶ Noticia: “Mapa de pobreza posee limitantes, según FLACSO”, en el sitio: http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias10_20050307.asp.

²⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: Informe de Labores Julio 2004 – Junio 2005. Páginas 92 – 93.

²⁸ Siglas de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

²⁹ Siglas de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía.

urbana (26 puntos porcentuales) que en la rural (15 puntos porcentuales). Asimismo, la mayor disminución se dio en la extrema pobreza urbana (16 puntos)”³⁰.

No obstante de percibirse cierta reducción de la pobreza, las cifras oficiales no miden adecuadamente la magnitud de la pobreza y deben ser revisadas con urgencia. De acuerdo al PNUD, “la dimensión del problema en El Salvador se subestima, debido a que la metodología para su cálculo utiliza supuestos que han perdido vigencia. Por ejemplo, se asume que el costo de la canasta ampliada (línea de pobreza relativa) equivale a dos veces el costo de la canasta básica alimentaria (línea de pobreza absoluta), pese a que en los últimos 10 años los precios de varios rubros de la primera, como electricidad y combustible, vivienda y educación han aumentado entre 4 y 10 veces más que los precios de los bienes incluidos en la segunda. Un ajuste para reflejar los precios actuales de estos rubros significaría la ampliación del segmento que se encuentra por debajo de la línea de pobreza relativa”³¹. El Gobierno ha reconocido la existencia de estos cuestionamientos³². De no proceder a efectuar esos ajustes en el método de medición de la pobreza, no podrán ejecutarse las medidas adecuadas para superar la pobreza en nuestro país y se continuarán presentando logros de dudosa veracidad a la sociedad salvadoreña y a la comunidad internacional en la promoción del desarrollo humano de las mayorías empobrecidas.

En todo caso, el proceso de reducción de la pobreza, más que ser una respuesta a las políticas económicas y sociales desarrolladas por el Órgano Ejecutivo en la última década, ha dependido con fuerza de otros factores, especialmente del importante flujo de remesas de los trabajadores migratorios salvadoreños. Por tanto, no puede afirmarse que en el mediano y largo plazo se garantizará la sostenibilidad de cualquier avance en el combate a la pobreza. Como ha dicho el PNUD, “En 1992, las remesas recibidas impidieron que un poco más del 4% de la población de las zonas rurales cayera en una situación de pobreza absoluta, 10 años más tarde, dicho porcentaje había subido a 8.6%. Entre esos dos años la pobreza absoluta rural bajó 7.9 puntos porcentuales. De ello se derivan dos conclusiones: la primera, es que más de la mitad de la disminución registrada en la pobreza absoluta rural durante los últimos 10 años se explica por el aumento de las remesas; y la segunda, que si repentinamente el país dejara de recibir remesas, los niveles de pobreza absoluta rural ahora serían mayores que 10 años atrás. En las zonas urbanas el efecto de las remesas ha sido menor, pero siempre explica 4.7 puntos porcentuales de los 14 que se redujo en una década

³⁰ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004.* Algier's Impresores, mayo de 2004, páginas 25 – 26.

³¹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2003.* Op. cit. página 13

³² “La estimación de la pobreza relativa en El Salvador ha sido cuestionada, pues el precio de los bienes y servicios que deberían formar parte de la canasta ampliada han aumentado mucho más rápidamente que los precios de los alimentos que se incluyen en la canasta básica, por lo que la línea de pobreza relativa estaría subestimada. Por otro lado, se cuestiona también el hecho de contar con canastas básicas diferentes para las áreas urbanas y rurales, aunque con el mismo contenido calórico. En todo caso, en este informe se mantienen los parámetros y metodologías internacionales con que se mide la pobreza a través del tiempo, aunque se recomienda actualizar la encuesta de ingresos y gastos y el censo de población y vivienda, así como los costos de canasta básica sobre la base de una encuesta actualizada de ingresos y gastos”. *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004.* Op. cit. página 24.

la pobreza absoluta. Es decir, también se debió a los emigrantes la tercera parte de la disminución de la pobreza absoluta urbana”³³.

Por otra parte, el mismo Gobierno ha reconocido que la tendencia de reducción de la pobreza se ha ido frenando sensiblemente en los últimos años. “En realidad, la mitad de la reducción de la pobreza observada se dio en los años recorridos entre 1991 y 1995, cuando la pobreza cayó en 12 puntos porcentuales, un promedio de tres puntos porcentuales por año. En contraste, entre 1999 y 2002 la pobreza se ha reducido en solamente 4.3 puntos porcentuales para el período”³⁴. De nuevo, otros factores – independientes de las políticas económicas y sociales del Órgano Ejecutivo – parecen explicar la dinámica de los índices de pobreza y de desarrollo humano en nuestro país.

En el mismo orden de ideas, además de ser una sociedad marcada por la pobreza, El Salvador es un país con tremendas diferencias sociales y económicas y esas brechas habrían aumentado en los últimos diez años y han sido calificadas de “gigantescas”. Así, “para 1992 el 20% de hogares más ricos del país percibieron el 54.5% del ingreso nacional y el 20% más pobre el 3.2%. Diez años más tarde el 20% de hogares más ricos había aumentado su participación en el ingreso nacional a 58.3% y el 20% más pobre la había disminuido a 2.4%. Para el primer año, el quintil más rico recibía 17 veces más ingresos que el quintil más pobre; para 2002 la brecha se había ampliado a 24 veces... En 1992 la pobreza total y la pobreza absoluta eran 11.3 y 11.5 puntos porcentuales más altas en el área rural que en el área urbana; para 2002 tales brechas habían aumentado a 21.8 y 16.9 puntos porcentuales, respectivamente. Por otra parte, en comparación con una persona que vive en el área urbana, un habitante rural tiene, en promedio, una esperanza de vida casi 6 años menor, la mitad de escolaridad, y la tercera parte de ingresos. La brecha urbano - rural en cuanto a la desnutrición crónica infantil ha crecido desde 8.0% en 1993 a 14.6% en 2003, debido a que casi todo el progreso estuvo en zonas urbanas, y la mitad de los municipios muestran desnutrición crónica en más de 30% de los escolares de primer grado. Estas brechas se reproducen entre los distintos departamentos y municipios del país, afectando principalmente a aquellos territorios con mayores porcentajes de población rural y a los conectados más frágilmente con los principales centros de la actividad económica. Dificultan la gestión territorial; contribuyen a la discriminación cultural y erosionan la gobernabilidad democrática”³⁵.

De conformidad con lo sostenido en el párrafo anterior, no sólo nos enfrentamos a palpables disparidades en el goce de los derechos humanos en distintos estratos de la población – que habrían aumentado en la última década –, sino que estas desigualdades se reproducen también en el ámbito territorial interno. Según estimaciones, una persona nacida en la ciudad capital, San Salvador, cuenta con:

³³ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2003*. Op. cit. página 14.

³⁴ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2004*. Op. cit. página 27.

³⁵ *ibid.* Página 14 y 15.

- Tres veces más oportunidades de terminar la educación secundaria que una persona nacida en Morazán o La Unión;
- La oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas, ubicado a sólo 60 kilómetros de distancia, y 10.8 años más que una persona nacida en el área rural del departamento de Usulután;
- 4.5 veces más oportunidades de contar con agua potable que una nacida en la zona oriental, y 2.5 veces más oportunidades de contar con servicio sanitario que otra nacida en Morazán, La Unión o Ahuachapán;
- 8 veces menos probabilidades de ser pobre extremo con relación a una nacida en Cabañas y 7 con relación a una nacida en Ahuachapán³⁶.

El Gobierno afirma que no existen diferencias de género en la pobreza pues, según sus datos, en 2002 hombres y mujeres presentaban una tasa similar de pobreza (43%). El Ejecutivo sostiene que a pesar que los hogares con jefatura femenina han aumentado considerablemente, “llegando a representar uno de cada tres en 2002, la pobreza que se reporta en estos hogares es similar a la que reportan los hogares con jefatura masculina”.

Desde nuestro particular punto de vista, nos permitimos dudar de la certeza y la profundidad de esta afirmación. Lo que usualmente se encuentra en todos los lugares y culturas del mundo – y El Salvador no es la excepción – es un menor acceso de la mujer a activos y recursos productivos tales como la tierra, el crédito, las divisas y el capital financiero, físico y humano. Con frecuencia, la mujer tiene que trabajar mayor número de horas – tanto en el sector productivo como en el reproductivo –, dispone de menores recursos, tiene menos oportunidades, gana salarios más bajos, enfrenta mayores limitaciones de tiempo y tiene menos tiempo para el descanso³⁷. En general, la mujer tiene menos oportunidades económicas y los mercados actúan de manera diferente para el hombre y la mujer. Los estudios disponibles nos indican que hay dimensiones cualitativas y cuantitativas de la extensión de la pobreza en hombres y mujeres, que están manifiestas en sus diferenciales de movilidad laboral, remuneración, adquisición en el trabajo de capital humano específico, y en la asignación de tareas y responsabilidades reproductivas³⁸.

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Sinopsis del Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2001*, página 17

³⁷ Cf. Blackden, Mark C. y Morris Hughes, Elizabeth: *Paradigm Postponed: Gender and Economic Adjustment in Sub-Saharan Africa*. World Bank. 1993, Moser, Caroline; Herbert, Alicia; y Makonnen, Roza: *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment Recent Evidence and Policy Responses*. World Bank Papers, 1993; y Joeke, Susan; Lycette, Margaret; McGowan Lisa; y Searle, Karen: *Women and Structural Adjustment Part II: Technical Document*. International Center for Research on Women, 1988.

³⁸ Buvinic, M. y Gupta, G. Rao: *Female-Headed Households and Female-maintained Families: Are They Worth Targeting To Reduce Poverty in Developing Countries?*. Economic Development and Cultural Change, Vol 45, No. 2, Enero de 1997.

Para el caso, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las mujeres residentes en el área rural de El Salvador sufren una doble desventaja de cara a sus posibilidades de desarrollo humano: por una parte, la discriminación asociada a su condición femenina y, por otra parte, las menores oportunidades que tiene la población rural en relación con la urbana. Según la misma fuente, hacia 2001 la remuneración promedio de los hombres fue superior en un 28% a la de las mujeres³⁹.

Las mujeres, como distribuidoras del presupuesto familiar, como proveedoras de cuidados y como productoras de alimentos, tienen que soportar mucha de la carga de los reajustes en los salarios provocados por los programas económicos. En términos generales, esto quiere decir que deben dedicar más tiempo a su rol de productoras mientras mantienen su compromiso con la producción familiar y las actividades reproductoras. Por consiguiente, han aumentado sus cargas de tiempo y disminuido su capacidad adquisitiva⁴⁰.

En un amplio estudio sobre género, pobreza y ajuste estructural en El Salvador se sostiene que en nuestro país las proporciones de dependencia económica y demográfica son consistentemente más bajas para las familias encabezadas y mantenidas por mujeres que para las familias encabezadas y mantenidas por hombres. Las proporciones de dependencia demográfica y económica en las familias mantenidas por mujeres y en las encabezadas por mujeres son indicativas de las limitaciones que estas familias enfrentan en la generación de ingresos y para ser absorbidas en el mercado laboral. Aunque las proporciones de dependencia económica son más bajas para las familias encabezadas y mantenidas por mujeres, las proporciones de dependencia demográfica suelen ser más altas que aquéllas de sus contrapartes encabezadas y mantenidas por hombres. Las familias mantenidas por la mujer enfrentan, con frecuencia, limitaciones significativas en el trabajo doméstico, que pueden limitar su productividad y su habilidad para entrar en el mercado laboral. En particular, las familias mantenidas por la mujer en las zonas rurales tienen menos adultos mayores de 15 años y mayores proporciones de dependencia demográfica. Esto indicaría que hay muy poca disponibilidad laboral y, aún más, que pocos trabajadores adultos pueden ingresar a la actividad económica temporal o ser asignados para asumir tareas temporalmente intensivas. Las mujeres menores de 25 años enfrentan a menudo limitaciones demográficas que reducen su participación en el mercado laboral o las confinan a trabajos de medio tiempo, o temporales, en el sector de servicios y en el sector informal⁴¹.

³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Sinopsis del Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2001*. Op. cit. Páginas 16 y 17.

⁴⁰ Casey, Linda y Paolisso, Michael: *Household Response to Soil Degradation: Gender, Poverty and Demographic Dynamics in Honduras*. International Centre for Research on Women, 1997.

⁴¹ Gammage, Sarah: *El Salvador: Macroeconomic Policy and the Gender Dimensions of Poverty and Inequality*. Report prepared for the project on the determinants of poverty in Latin America and the Caribbean. PNUD/CEPAL/BID. 1997. Traducción libre. Reconocemos que hay necesidad de estudios más actualizados sobre el tema, pero dada la situación estructural de nuestra economía, no creemos que estas conclusiones hayan variado sustancialmente.

Tomando en cuenta todos estos factores y dado que el método mismo de medición oficial de la pobreza ha sido cuestionado técnicamente, sostenemos que no puede afirmarse categóricamente que en nuestro país hombres y mujeres están en la misma situación de pobreza y marginación y sufren por igual sus consecuencias de cara al goce de los derechos económicos, sociales y culturales. El dato estadístico que sirve de sustento a tal conclusión del Ejecutivo, por sí solo, no pone en evidencia los aspectos cualitativos de la pobreza. En nuestra opinión, la aseveración gubernamental parece olvidar – o se interesa en ocultar – una serie de factores asociados a la discriminación hacia la mujer en nuestra sociedad que han llevado a sostener a algunos que en nuestro país la pobreza tiene rostro de mujer. Sin asomo de duda, deben hacerse mayores esfuerzos por descubrir las diferencias genéricas en la situación de pobreza y marginación y el impacto distinto en el goce de los derechos humanos de hombres y mujeres.

Los datos presentados hasta el momento nos muestran claramente que las políticas económicas de los últimos años no han producido consecuencias palpables en la promoción de una sociedad más justa y equitativa. Por el contrario, han profundizado las brechas entre los grupos más privilegiados y las mayorías más vulnerables de nuestro país. La igualdad *de iure* de las y los habitantes de nuestro país, proclamada por las más altas normas jurídicas de El Salvador, se aleja cada vez más de la igualdad *de facto* en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En suma, la pobreza sigue siendo muy alta y las disparidades en el goce de los DESC continúan siendo significativas. Esta situación es intolerable, especialmente si se tiene en consideración que durante la primera mitad de la década de los noventa hubo importantes índices de crecimiento macroeconómico y que la superación del conflicto armado en 1992 abría un nuevo escenario para enfrentar, como objetivo de nación, las más ingentes carencias sociales y los graves obstáculos para potenciar el desarrollo humano en nuestra sociedad.

1.2. Exportando la pobreza

Como una situación constante y en crecimiento, cientos de salvadoreños y salvadoreñas, ante las adversidades internas y la ausencia de oportunidades, se aventuran diariamente en busca del llamado sueño americano. Aunque no se cuenta con evidencias podría asegurarse que esta situación es estimulada de manera perversa por el sistema, seguro de recibir los envíos de dinero desde los Estados Unidos.

Encuestas realizadas por la Universidad Centroamericana, revelan que más del 60% de la población entrevistada estaría dispuesta a emigrar. Situaciones como el alto costo de la vida, la pobreza en las zonas rurales, el desempleo y la delincuencia no dejan espacio al optimismo. Se dice que cerca de 2,3 millones de compatriotas viven y trabajan en las principales ciudades de los Estados Unidos, lo que representa que un 25% de la población viviendo en el país tiene familiares en el extranjero que les envían dinero para subsistir. Muchos de los emigrantes se organizan y promueven actividades para realizar obras de

desarrollo en sus respectivas comunidades tales como la reparación y construcción de clínicas de salud, parques, escuelas, caminos, canchas deportivas y otras actividades para cambiar el rostro de la pobreza que dejaron atrás. Con gestos de solidaridad, se le da respuesta a la ausencia del Estado.

Según datos del Banco Central de Reserva⁴², las remesas enviadas al país durante el año 2004, sobrepasaron los 2, 500 millones de dólares, con un incremento de más de 400 millones con respecto al año anterior. Esto representa cerca del 14% del PIB y un 64.7 % del total de las exportaciones (café y maquilas). Sin embargo, muchos estudios ponen en evidencia que la mayoría de este ingreso es en un alto porcentaje destinada al consumo de bienes y servicios y coadyuvan de cierta manera a aliviar la situación de pobreza.

Nada fácil resulta la migración de hombres, mujeres y niños. En su gran mayoría, son fácil presa de estafadores, asaltantes, policías corruptos, accidentes y violaciones sexuales. Muchos son abandonados en pleno desierto, sin comida ni agua. Cada año se reportan, cientos de muertos, desaparecidos o mutilados en territorio de Guatemala o México.

Solo durante 9 meses del año pasado (enero - septiembre) fueron capturados en territorio mexicano y deportados a El Salvador, 34, 287 compatriotas, más 1, 484 menores de edad. Durante el 2003 fueron deportados 28, 318, experimentando un crecimiento de deportados en un 25% aproximadamente.⁴³

“Dura Realidad: Por días o meses los salvadoreños subsisten como pueden en Tijuana, comen cuando les obsequian, beben agua recogida del suelo y, en la mayoría de ocasiones, duermen a la intemperie... **Viven miseria obligada** (fotografía de dos indigentes en una alcantarilla)... “El Salvadoreño Víctor Méndez de 31 años, lava en una cloaca del río Tijuana el único pantalón y par de zapatos que le quedan luego de más de 20 días de viaje desde su natal (pueblo) en Sonsonate, El Salvador... Rodeado de otros indocumentados y drogadictos que deambulan por el canal, el connacional espera el momento más oportuno para tratar de cruzar la frontera... Hace 10 días Méndez intentó cruzar la frontera... con la ayuda de un coyote, a quién debió pagar \$ 3 000; sin embargo, falló en el intento”⁴⁴.

Estas historias se escuchan diariamente, las personas que se ven obligadas a quienes las circunstancias de pobreza y desocupación les obliga a emigrar, venden sus pocas pertenencias y se endeudan para contratar a los llamados coyotes que los llevaran hasta el país de las oportunidades. Una gran mayoría es abandonada y queda perdida en el trayecto, ayudándose unos a otros, en algunos casos logran llegar hasta la frontera de México y EEUU. Cualquier esfuerzo es válido antes de regresar al país que se vieron obligados a dejar, ahí viven en la indigencia, las mujeres explotadas sexualmente, antes de lograr su intento.

⁴² Banco Central de Reserva, [www. bcr.gob.sv/](http://www.bcr.gob.sv/)

⁴³ Ver: Instituto Nacional de Migración INM

⁴⁴ El Diario de Hoy, El Salvador, 14 de septiembre de 2005, pág. 29

La protección que el Estado está obligado a prestar a estas personas se limita a ciertas acciones diplomáticas de ruego al gobierno norteamericano de que se les permita a quienes residen de manera ilegal sistemas de protección temporal, estatus que les permite poder trabajar y enviar remesas.

1.3. Acuerdos de paz y DESC

Los Acuerdos de Paz de 1992 significaron una oportunidad como pocas para cambiar la faz de El Salvador, no sólo por las transformaciones institucionales previstas en dichos acuerdos políticos, sino fundamentalmente porque el silencio de las armas permitiría dedicar esfuerzos a la atención de las injusticias estructurales que, en gran medida, provocaron la guerra civil salvadoreña. Sin conflicto armado y en una sociedad que debía y podía reconciliarse tras un sangriento conflicto armado, la promoción de la inversión pública y privada, el desarrollo de políticas sociales y la reestructuración de un sistema económico excluyente parecían tener todas las condiciones para ser ejecutadas sin dificultades con miras a elevar la calidad de vida de las y los salvadoreños. Sin embargo, todo indica que esta oportunidad única no fue aprovechada.

Los Acuerdos de Paz fueron poco detallados en el tratamiento de las cuestiones económicas y sociales, excepto con relación a algunos beneficios para la reinserción de ex – combatientes, principalmente con el programa de tierras y el establecimiento del fondo de atención a lisiados. La única institución importante prevista en esta esfera fue el Foro para la Concertación Económica y Social. Según el Acuerdo de Chapultepec⁴⁵, el Foro se crearía con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, con el objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país en beneficio de todos sus habitantes. La concertación fue concebida como un esfuerzo sostenido, por fases, teniendo en cuenta que se trataba de lograr acuerdos a ser aplicados de inmediato para lograr la estabilización, otros para atacar los problemas económicos y sociales que se derivarían de la finalización del conflicto y otros propios de la reconstrucción.

A propuesta del Gobierno, el Foro debía revisar el marco legal en materia laboral y hacer un análisis de la situación de las comunidades marginales urbanas y suburbanas, con miras a proponer soluciones a los problemas derivados del conflicto armado. En términos generales, el Foro fue concebido como el mecanismo para concertar medidas que aliviasen el costo social del programa de ajuste estructural iniciado antes de la finalización de la guerra.

A lo largo de su corta existencia, el Foro se concentró en la discusión de los derechos laborales y aprobó una serie de reformas a normas laborales – principalmente la creación de un ente tripartito denominado Consejo Superior del Trabajo – y la ratificación de 14 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, pero no produjo otros resultados.

⁴⁵ *Acuerdos de El Salvador: En el Camino de la Paz*. Publicación del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/1208 - 92615 - July 1992 - 7 M. Julio de 1992, pág. 87

A solicitud del sector empresarial, el Foro suspendió sus actividades en diciembre de 1993, durante el período electoral, y no reanudó sus funciones. Este fue, sin duda, uno de los mayores fracasos de los Acuerdos de Paz.

En el Acuerdo de Nueva York del 25 de septiembre de 1991⁴⁶, el cumplimiento de los acuerdos políticos fue sometido a la supervisión de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), que fue diseñada como un mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones.

La Comisión fue formalizada legalmente en 1992⁴⁷. Durante su funcionamiento produjo una serie de importantes propuestas legales y acuerdos políticos que facilitaron el proceso, especialmente en materia de tenencia de tierras, reinserción y cuestiones electorales; sin embargo, y como otras instituciones, no cumplió completamente con su cometido. Por ejemplo, los acuerdos de paz preveían la adopción de un Código agrario⁴⁸, cuyo anteproyecto debía ser preparado por el Gobierno; en caso de que no se presentara en el lapso de un año a partir de la firma de los acuerdos, sería COPAZ la instancia encargada de elaborarlo. Este Acuerdo fue incumplido pues ni el Gobierno ni la Comisión cumplieron su mandato de presentar dicho anteproyecto. A la fecha, El Salvador no cuenta con dicho Código. Con todo, COPAZ significó un esfuerzo de concertación política inédito en El Salvador.

En el punto relativo a las “medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural” de los Acuerdos de Chapultepec⁴⁹, se establece que el Gobierno de El Salvador debía adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo con el mandato de la parte final del inciso 2 del artículo 101 de la Constitución. El Gobierno debía presentar un proyecto de ley de protección al consumidor, que pudiera marcar un primer paso en la eventual creación de una Procuraduría General de Defensa del Consumidor. Aunque se promulgó una ley en 1996⁵⁰, no se creó una Procuraduría General de Defensa del Consumidor con independencia financiera, administrativa y funcional, sino una Dirección de Protección al Consumidor como una unidad dependiente del Ministerio de Economía⁵¹. Dadas las palpables limitaciones de la ley, distintas organizaciones no gubernamentales y el Gobierno presentaron recientemente sendos proyectos legislativos pero, si bien se aprobó recientemente una ley que presenta algunos avances en materia de protección al consumidor, a la fecha de elaboración de este informe, el Presidente de la República no la ha sancionado ni la ha mandado a publicar en el Diario Oficial.

⁴⁶ Acuerdos de El Salvador, op. cit., páginas 34 a 37

⁴⁷ Decreto Legislativo n° 156 del 30 de enero de 1992, D. O. n° 23 del 5 de febrero de 1992.

⁴⁸ En virtud de la “dispersión de la legislación agraria, sus vacíos y contradicciones, las partes acuerdan que ésta debe ser armonizada y unificada en un Código Agrario”. Acuerdos de El Salvador, op. cit. Pág. 82.

⁴⁹ ib. pág. 86.

⁵⁰ Decreto Legislativo Número 666, de fecha 14 de marzo de 1996, publicado en el Diario Oficial Número 58, Tomo Número 330, del día 22 de marzo del mismo año

⁵¹ Acuerdo de creación de la Dirección General de Protección al Consumidor. Acuerdo Ejecutivo n° 13 de 6 de enero de 1993, D. O. n° 3 de la misma fecha.

En opinión de muchos, los acuerdos de paz no lograron ni siquiera sus objetivos expresos de lograr el respeto irrestricto a los derechos humanos y la reconciliación de la sociedad salvadoreña. “¿Se puede hablar de respeto irrestricto a los derechos humanos y de una sociedad «reconciliada» cuando niñas y niños mueren por desnutrición, dengue, gastroenteritis, enfermedades respiratorias y otras prevenibles y curables; cuando cerca de la mitad de la población se encuentra en condición de pobreza y el veinte por ciento en la indigencia, según datos oficiales, poco confiables además; cuando una cuarta parte de la población ha tenido que abandonar el país en busca de oportunidades que no encuentra dentro del mismo y muchas personas más intentan seguir sus pasos; cuando la violencia en sus diversas expresiones ha hecho que el país ocupe uno de los primeros lugares, si no el primero, en la tasa de homicidios de América Latina; cuando la respuesta oficial a una juventud sin oportunidades es la represión; cuando la gente que demanda justicia no la obtiene y existen grupos privilegiados favorecidos por la impunidad; cuando se desprecia a las víctimas de antes y durante la guerra rechazando su reclamo de verdad y justicia, imponiéndoles una amnistía general inadmisible y responsabilizándolas por la «sangre que volverá a correr» si se accede a sus demandas?”⁵².

En una publicación conjunta de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y de Médicos del Mundo se sostiene que estos acuerdos “significaron el final de una larga guerra civil en El Salvador y suscitaron entre la población grandes esperanzas de cambios. Si bien estos acuerdos marcaron el final de la guerra civil, en cambio no otorgaron a la mayoría del pueblo ni la justicia social y económica, ni el respeto de los derechos humanos, ni la seguridad pública que prometían. Al contrario, las diferencias entre el reducido grupo de personas con altos ingresos y la mayoría de los más pobres no cesaron de aumentar. De hecho, para la mayoría de salvadoreños estos acuerdos no supusieron mejora alguna de las condiciones de vida: hay más paro, más pobreza, la vida es más cara, hay más violencia social y más criminalidad”⁵³.

En resumen, los Acuerdos de Paz, por sí mismos, sirvieron de muy poco para promover avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales. No se obtuvo todo lo que pudo haberse logrado con estos acuerdos políticos que pretendían transformar a El Salvador desde sus raíces.

1.4. El proceso de ajuste estructural y sus efectos en los DESC

El estancamiento que sufre el desarrollo del sistema capitalista en la década de los 80s se traduce en un déficit productivo y la respectiva merma de las rentas nacionales. De ahí la necesidad de emprender un proceso de cambios radicales que permita de alguna manera refinanciar las economías de los Estados y la recomposición del capital privado.

⁵² Cuéllar Martínez, Benjamín: *Los dos rostros de la sociedad salvadoreña*. En “Verdad, Justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2005. Página 169.

⁵³ Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo: *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud. La salud entre servicio público y privatización: un privilegio hoy... ¿un lujo mañana*. Informe de Misión Internacional de Investigación. No 373/3 – Enero de 2004, página 3.

A partir de ahí, se planifica desde los organismos financieros, una política económica que tendría que desarrollarse mediante un proceso de ajustes estructurales en las economías nacionales fundamentada básicamente en dos componentes, por una parte, la liberalización de la economía a través de aperturas comerciales, la desregulación del mercado y la privatización de activos productivos del Estado. En segundo lugar, se presenta la necesidad de la reforma profunda del Estado, valga decir en todo su aparato jurídico e institucional que posibilite y abra paso a lo primero.

El proceso de privatización se inicia en El Salvador a finales de los 80s. El gobierno de ARENA liderado por un banquero-cafetlero, inicia el proceso liberando el comercio exterior, sobre todo el del café, sigue posteriormente la privatización de la banca, de las importaciones de petróleo, de los ingenios azucareros, de las redes de distribución de energía eléctrica, del sistema nacional de telecomunicaciones, del sistema de ahorros para pensiones de empleados públicos y privados. En los últimos 4 años le siguen concesiones en el sector de seguridad social, manejo de puertos y aeropuerto y otras concesiones de menor monta. Se dispone por Decreto, cuotas voluntarias en los sistemas de educación y salud y se impone la dolarización de la economía.

Se puede asegurar entonces que la implementación del proceso de ajuste y las privatizaciones de los activos del Estado no han generado un ambiente donde las ventajas económicas producto de las dos actividades señaladas, se hayan traducido en beneficios y desarrollo para la mayoría de salvadoreños residentes en el territorio. Por el contrario:

- Han generado una grave y acelerada caída de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población.
- No se han tomado medidas económicas y sociales eficaces para compensar y reducir el impacto social del proceso de ajuste.
- No hay visos de que se quiera hacer una distribución equitativa del ingreso nacional.
- La privatización de los servicios públicos excluye a grandes sectores de la población a su acceso, el cual el Estado está obligado a garantizar.
- La dolarización de la economía ha impactado directamente sobre la capacidad adquisitiva de las mayorías empobrecidas y su puesta en práctica ha producido un efecto inflacionario en cascada.

Por otra parte, el proceso de recuperación de costos por parte de los inversionistas trae consigo dos grandes problemas: Los precios de los servicios se han incrementado más de lo anunciado, lo que reduce en gran medida las posibilidades de acceso y mejora de los niveles de vida de una gran parte de la población. Por otro lado, los ingresos que estos activos del Estado reportaban a la Hacienda Pública, han pasado a manos privadas, lo que le reduce capacidad al Estado para cubrir ciertas necesidades básicas de la población, considerando que tampoco se ha visto incrementada la recaudación impositiva.

El programa de ajuste estructural y particularmente el proceso de privatización ha venido a agravar la pobreza y las desigualdades sociales en el país y reproduce directamente, condiciones estructurales de graves violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales de la población salvadoreña.

Otra de las medidas del programa de ajuste estructural aplicadas en los tres últimos quinquenios es la tendencia a favorecer al gran capital en detrimento de la calidad de vida de las mayorías. Por ejemplo, la reforma tributaria regresiva. Para reponer las pérdidas de ingreso por las privatizaciones la administración Cristiani introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) por un 10%; la administración Calderón Sol subió el IVA al 13% y la administración de Flores Pérez eliminó las excepciones del IVA a las medicinas, granos básicos y otros alimentos de primera necesidad. Los informes indican que, cada semana, por las evasiones que realiza el empresario salvadoreño, el fisco deja de percibir US\$654.500 de IVA pagados por el consumidor.

Para garantizar la prestación de ciertos servicios básicos como la salud, el gobierno recurre a más impuestos indirectos y a más endeudamiento. Existe un sector del gran capital que reniega a cumplir sus obligaciones con el fisco, cuya fuente de financiamiento proviene en gran medida de los sectores medios asalariados.

Desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales el Estado está en la obligación de respetar, proteger y cumplir, aun cuando se intente demostrar que no existen suficientes recursos, el gobierno está en la obligación de adoptar medidas o programas relativos a aliviar los efectos de las políticas de ajuste y privatización, sobre todo con los grupos considerados más vulnerables.

A partir del año 2001 en razón del flujo de remesas familiares y la intencionalidad de convertir el país en un gran centro financiero, el gobierno de manera inconsulta impuso la dolarización de la economía a un cambio fijo de 8,75 colones por dólar. Los efectos de la dolarización han sido una inflación acelerada. Si en el año 2002, el costo de la canasta básica estaba alrededor de los \$ 250, para el primer trimestre del 2005 alcanzó \$ 602, (Prensa Gráfica 10 de mayo 2005) según datos de la Dirección General de Estadística y Censos del gobierno, mientras los salarios se mantienen estancados. Ahora son necesarios al menos 4 salarios mínimos para cubrir la canasta básica de alimentos, sin incluir otros gastos familiares.

Sobre el proceso de ajuste estructural, la organización Social Watch ha sostenido que “en la década de los 90, el entorno económico salvadoreño estaba orientado al fortalecimiento del mercado, la reducción y modificación del rol del Estado, reformas fiscales, liberalización plena de la economía, privatización de parte de los activos del Estado y la modernización y apertura a los mercados globales. Este planteamiento tiene como base los programas de Estabilización y Ajuste Estructural, los cuales determinan el incremento de los precios en los servicios, en la recaudación y en una política monetaria y fiscal restrictiva. El discurso de la privatización prometía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado de recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda de corto plazo e invertir en la infraestructura o el gasto social. Sin embargo, aun el sector privado ha reconocido que el proceso ha sido implementado sin transparencia. Para la economía salvadoreña en desarrollo, implementar las privatizaciones ha significado muchos sinsabores, entre ellos la privatización de la banca y la desnacionalización del patrimonio público. Otra de las medidas del programa de ajuste estructural aplicadas en los tres últimos quinquenios es la tendencia a favorecer al gran capital en detrimento de la calidad de vida de las mayorías. Por ejemplo, la reforma tributaria regresiva: para reponer las pérdidas de ingreso por las privatizaciones, la administración Cristiani introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) por un 10%; la

administración Calderón Sol subió el IVA al 13% y la actual administración de Flores Pérez eliminó las excepciones del IVA a las medicinas, granos básicos y otros alimentos de primera necesidad. Los informes indican que, cada semana, por las evasiones que realiza el empresario salvadoreño, el fisco deja de percibir USD 654.500 de IVA pagados por el consumidor⁵⁴.

Programa de medidas neoliberales en El Salvador

ADMINISTRACIÓN	AÑO	MEDIDAS DE CONTENIDO NEOLIBERAL
Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994)	1989	- Privatización exportaciones del café y azúcar
	1990	- Privatización del Hotel Presidente
	1991	- Privatización de la Banca, importaciones de petróleo, consultas externas del sistema de salud - Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos e Instituto de Vivienda Urbana - Implementación del Impuesto al Valor Agregado - Reducción de aranceles
	1992	- Privatización de la Escuela Nacional de Agricultura
Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999)	1995	- Privatización de ingenios azucareros
	1998	- Privatización de la distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, el sistema de Pensiones, y algunos servicios de hospitales públicos
	1999	- Privatización del sistema de placas y licencias
Presidente Francisco Flores Pérez (1999-2004)	2000	- La dolarización
	2002	- Concesiones de seguridad y alimentación del Seguro Social, Puerto, y servicios de salud

Fuente: Social Watch-Control Ciudadano El Salvador

El proceso de ajuste estructural todavía continúa implementándose. En opinión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, “el país continúa en la línea de una acelerada apertura comercial, esta vez cifrando su principal apuesta en el tratado multilateral que, junto al resto de países centroamericanos, firmó con Estados Unidos en diciembre de 2003, al que se adhirió República Dominicana, a principios de 2004 y que es conocido como DR-CAFTA⁵⁵. Asimismo, los procesos de modernización del Estado y de su desempeño siguen en la línea de la privatización de servicios (en sus diversas modalidades), de la flexibilidad laboral y de la incorporación de criterios de mercado en el desarrollo de sus funciones. Finalmente, en el ámbito del crecimiento económico, las decisiones gubernamentales continuaron privilegiando la creación de condiciones favorables para las

⁵⁴ Social Watch – Control Ciudadano. Informes por país: *El Salvador. La privatización, un proceso con fisuras*. 2003.

⁵⁵ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

inversiones de grandes empresas, nacionales y transnacionales, a las que se han sumado las pertenecientes al sector agropecuario”⁵⁶.

Una de las tesis centrales de quienes defienden e impulsan el nuevo estado de cosas es que el libre mercado y su lógica es capaz de regular prácticamente todos los aspectos de la actividad humana. Así, las leyes del mercado serían tan benignas que a la larga serán capaces de satisfacer todas las necesidades humanas, incluso de las personas tradicionalmente excluidas del sistema. De esta forma, el funcionamiento del mercado hace innecesarias ciertas actividades del Estado y se ejecuta, en consecuencia, una reducción radical del aparato institucional.

En la práctica lo que ha sucedido es que se le han quitado al Estado salvadoreño facultades y actividades esenciales para la protección y la vigencia de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde esta visión, al Estado le correspondería únicamente mantenerse al margen y dar algunos – muy pocos – servicios improductivos que la empresa privada no debe prestar, como el sistema de justicia, siempre y cuando este sistema garantice la seguridad de las inversiones privadas. La educación, la salud, la vivienda y toda una serie de derechos económicos, sociales y culturales, no escaparían a la lógica de simples mercancías, vendibles para quien los pueda comprar. En este sentido, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su último informe anual de labores ha afirmado que “El Estado salvadoreño... ha continuado en la línea de disminuir, efectivamente, sus capacidades político-institucionales frente a (los derechos económicos, sociales y culturales), al trasladar la responsabilidad primordial de garantía de estos derechos al ámbito privado y bajo las reglas del mismo mercado”⁵⁷. Nada más alejado de las pretensiones de los derechos humanos y las obligaciones internacionales en materia de DESC.

A la misma conclusión ha llegado la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA):

“Conviene recordar que para los ideólogos de la economía neoliberal, el estado es una «distorsión» más que debe eliminarse, ya que impone medidas regulatorias y fiscalizadoras donde el capital no encuentra el ambiente adecuado para operar. En este marco, cobran sentido los ajustes estructurales y la ola de privatizaciones desarrolladas en toda Centroamérica y las presiones hacia estos países para que abran totalmente sus mercados y se elimine todo tipo de proteccionismo... La esencia del modelo es única: se trata de un modelo concentrador en lo económico y político a favor de los nuevos grupos dominantes que se mutaron durante los 90s a partir de los grupos empresariales decadentes surgidos de la primera integración, y que ahora ejerce hegemonía a través del «control del capital y por su fuerza financiera»; y por otro lado, estamos en presencia de un modelo excluyente que agranda el déficit social de las mayorías centroamericanas, y es precisamente esta

⁵⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe Anual julio 2004 – junio 2005*.

⁵⁷ Ibid.

condición de exclusión la que potencia negativamente para que los derechos económicos, sociales y culturales en sus indicadores más fundamentales sigan siendo violados a vista y paciencia de los estados y gobiernos de la región. En tal circunstancia, en Centroamérica el estado pasa por un proceso de modificaciones sustanciales que básicamente tienen que ver con la eliminación de funciones claves como su papel regulador de la economía y del equilibrio social, cediendo este rol a las mal llamadas «leyes del mercado»; la lógica de este proceso se basa en aquel viejo principio de la economía liberal: «dejar hacer» y «dejar pasar»⁵⁸.

No negamos que el crecimiento económico impulsado por nuevas formas de organizar la economía puede incrementar los recursos disponibles para la realización de los derechos humanos. Tampoco dudamos de que era necesario cambiar las reglas del juego económico y la estructura de la economía al salir de la guerra. La existencia de mercados y el libre comercio de mercancías no es intrínsecamente negativa para los derechos humanos. Pero sí lo es – y mucho – sacrificar todo en función del mercado y no centrar las actividades económicas en las personas sino en la producción, distribución y consumo de bienes materiales⁵⁹. La experiencia salvadoreña demuestra que el crecimiento no conduce automáticamente a una mayor promoción y protección de los derechos humanos, en especial los DESC, y que, de hecho, el ajuste estructural de la economía salvadoreña no fue – ni está siendo – pensado ni ejecutado en función de las necesidades de las mayorías. Podemos hacer nuestras las palabras del Relator Especial del Grupo de Trabajo sobre los programas de ajuste estructural, quien ha sostenido que “si bien esos programas pueden ser necesarios e incluso beneficiosos para el crecimiento económico y el desarrollo social, la formulación de los programas en general ha obedecido al objetivo de asegurar el pago de los intereses de las deudas contraídas con las instituciones acreedoras internacionales, y no al de promover y proteger los derechos humanos”⁶⁰.

Aunque algunos indicadores sociales presentan avances en la última década, como adelante veremos, el crecimiento económico de los años noventa ni ha sido constante ni ha producido una distribución más equitativa del ingreso o mejores condiciones sociales para el pleno disfrute de los DESC, en buena medida por el inadecuado proceso de ejecución del ajuste⁶¹. De hecho, como vimos antes, los datos existentes demuestran que la nueva

⁵⁸ Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA): *Elementos para el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en la Centroamérica de inicios del siglo XXI. Primer documento de Análisis para el Foro sobre derechos económicos, sociales y culturales en Centroamérica y El Caribe*. San José de Costa Rica, Marzo 2002. Mimeo, página 3.

⁵⁹ Por ejemplo, la eliminación de las barreras al comercio y las inversiones abre nuevas oportunidades para los mercados, pero un estudio sobre las consecuencias sociales de la globalización realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llegó a la conclusión de que también puede exponer a los países a las fluctuaciones económicas mundiales de los tipos de cambio, los salarios y los precios de los productos básicos. Oficina Internacional del Trabajo: *Estudios por países sobre las repercusiones sociales de la mundialización: Informe Final*. Consejo de Administración de la OIT, 276ª reunión, gb.276/SP/SDL/1, párr. 68 f.

⁶⁰ E/CN.4/1999/47.

⁶¹ De acuerdo a estudios de la CEPAL, “en El Salvador, el desarrollo económico y laboral en la década de 1990 fue influenciado por políticas que dieron como resultado un considerable crecimiento económico hasta

situación económica se caracteriza por una mayor brecha entre ricos y pobres. Se ha producido una concentración del poder social, político y económico sin precedentes en la historia salvadoreña, con la consecuente exclusión de grandes masas de población de los posibles beneficios del sistema y la adopción de modelos sociales, económicos, tecnológicos y científicos ajenos a su identidad cultural y a sus necesidades como grupos humanos. Social Watch ha dicho que “las reglas del juego indican que el país ha entrado en la lógica de un modelo concentrador y excluyente, que responde a una concepción neoliberal tradicional aplicada a ultranza”⁶².

Podemos sostener que la voracidad del mercado, posibilitada por el ajuste estructural de los últimos lustros, está afectando los derechos económicos, sociales y culturales y está deteriorando seriamente el ya precario equilibrio ecológico del país.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales – salvo las libertades económicas y el intocable derecho a la propiedad privada – se han vuelto una especie de “estorbo” para el mercado o, en el mejor de los casos, un “mal necesario” con el cual se tiene que convivir. Esto es evidente sobre todo en los actuales reclamos de la empresa privada para establecer la llamada “flexibilización laboral” – que no es otra cosa que la eliminación palmaria de los derechos laborales –, la cual permitiría “funcionar mejor” al mercado o, en palabras más crudas, incrementar las ganancias y la inversión productiva de quienes tienen el privilegio de ganar e invertir en el sistema.

El desafío que se plantea consiste en cumplir con el compromiso del Estado salvadoreño de establecer un orden social que propicie el disfrute de todos los derechos humanos, tal como lo proclaman *inter alia* la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDESC. Siguiendo la visión del Comité ECOSOC, debemos reiterar que las normas de derechos humanos deben conformar el proceso de formulación de la política económica, con el objetivo de que los beneficios para el desarrollo humano de la evolución del régimen del comercio sean compartidos equitativamente por todos, en particular por los sectores más vulnerables⁶³. El Comité ha destacado la importancia de que se incorpore la promoción y protección de los derechos humanos en el marco de los programas de ajuste estructural⁶⁴. Aunque pueda parecer tarde y el proceso de ajuste se nos presente como irreversible, creemos que todavía es tiempo para que la comunidad internacional en general – y el Comité ECOSOC en particular – recuerden al Estado que los programas de ajuste estructural no pueden ser llevados a cabo con la absoluta negación o descalificación de los

la primera mitad de ese período, seguido de un prolongado ciclo de desaceleración económica en la segunda. La distribución del ingreso no ha mejorado y la economía ha caído en una larga fase de estancamiento. Al parecer, el éxito de las reformas implementadas se ve amenazado por un doble efecto que han traído consigo. Se trata, por una parte, de la débil institucionalidad del proceso de las reformas y, por la otra, de la insuficiente regulación y fiscalización de los sectores privatizados”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género. Capítulo 7. Ligia Alvarenga: A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*. 2004. Página 228.

⁶² Op. cit.

⁶³ Véase E/CN.12/1999/9, párr. 5.

⁶⁴ E/1999/22, párrs. 378 a 393 y E/C.12/1/Add.7/Rev.1, párr. 21.

DESC y que las obligaciones estatales para su respeto y garantía no se cumplen con programas paliativos de escaso o dudoso impacto – como el programa de subsidios a familias pobres que adelante reseñaremos –, sino con el firme compromiso de poner los derechos y libertades fundamentales en el primer lugar de las prioridades estatales.

Por lo demás, la forma poco transparente e inconsulta en que se han ejecutado las medidas del ajuste nos obliga a destacar otra de las características de El Salvador de hoy. A pesar de que los Acuerdos de Paz pretendían lograr una sociedad tolerante y democrática, lo cierto es que actualmente el diálogo y la concertación entre todos los sectores de la vida nacional tienen poco espacio en la vida política salvadoreña. En efecto, las medidas de ajuste y las leyes que les dan sustento se imponen, no se consultan ni se negocian con la ciudadanía ni con los partidos políticos de oposición. Las poderosas organizaciones de la empresa privada son las únicas entidades con las cuales el Órgano Ejecutivo discute y negocia de manera cotidiana las grandes decisiones nacionales en cuestiones económicas y sociales.

El Secretario General de la ONU ha reconocido que la polarización, la profunda desconfianza y los enfrentamientos verbales entre rivales “suelen prevalecer sobre la voluntad de entablar deliberaciones serias y constructivas sobre propuestas sustantivas para afrontar los muchos retos que han de presentarse. Las autoridades no tienen la costumbre de someter a consulta las decisiones normativas fundamentales a nivel social o político o suelen hacer caso omiso de los resultados de esas consultas”⁶⁵.

La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) dice al respecto:

“La definición de los contenidos y medidas de los programas de ajuste se ha construido entre los organismos internacionales y pequeñas élites económicas nacionales, al margen del conocimiento de importantes segmentos de población, y sin considerar el logro de algún nivel de consenso social al interior de los países sobre qué tipo de reformas realizar o sobre la conveniencia de ciertas reformas importantes del Estado. Hay que señalar que los programas de reformas económicas – y muchas de sus medidas particulares – no fueron sometidas a la agenda de entendimientos a que se llegó con los Acuerdos de Paz, lo que ha dado origen a la paradoja que mientras en el país se daba un intenso proceso de búsqueda de consensos sobre el proceso de transición y reformas políticas, para poner fin al conflicto y democratizar el sistema político del país, en el ámbito económico se llevaba aceleradamente una agenda de reformas por mecanismos antidemocráticos... Las privatizaciones de las empresas y servicios públicos, la dolarización de la economía salvadoreña, la eliminación de los subsidios de los servicios públicos, la traslación de las reservas técnicas de los fondos de pensiones públicas a empresas privadas, son solo algunos ejemplos de decisiones trascendentales para la vida nacional que se aplicaron en contra de los intereses de amplios sectores sociales, en

⁶⁵ Annan, Kofi: *La situación en Centroamérica: Procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo*. Adenda. A/57/384/Add.1

total hermetismo y sin la mínima consulta, pese a tratarse de medidas de enorme trascendencia para las actuales y futuras generaciones”⁶⁶.

En relación con los DESC, FESPAD agrega:

“El factor autoritarismo, profundamente incrustado en el Estado salvadoreño – expreso de una manera muy tangible en la actual administración de ARENA –, ha tenido importantes influencias a la hora de concretar un programa de reformas económicas, pues han privilegiado la permanencia y reproducción de mecanismos autoritarios y poco transparentes y, al mismo tiempo han tendido a fortalecerlos y reproducirlos con el tiempo. Estas condiciones operan claramente en contra de la observancia y cumplimiento de los DESC, pues limitan la creación de un ambiente favorable para que los mismos sectores sociales participen en la búsqueda de mejores situaciones”⁶⁷.

1.5. Vulnerabilidad humana

La ubicación geográfica de El Salvador hace de su territorio un lugar proclive al efecto de fenómenos naturales cíclicos. El Salvador está situado sobre la conjunción de dos placas continentales – la Placa de Cocos y la Placa del Caribe, en el llamado “Cinturón de Fuego” de América –, donde se encuentra la mayor cantidad de volcanes por kilómetro cuadrado del continente, y está cruzado por decenas de fallas sísmicas. Su capital, San Salvador, está ubicada sobre el “Valle de las Hamacas”, caracterizado por la periodicidad de sus movimientos telúricos. Además, su territorio se encuentra en las proximidades de una de las más activas zonas de huracanes y con mayores porcentajes de descargas pluviales en el mundo. Si a ello sumamos las deplorables condiciones de pobreza y marginalidad en que vive sumida gran parte de su población, que hemos destacado en las anteriores secciones, se vuelve fácil comprender que somos un país altamente vulnerable a los desastres. Los fenómenos naturales que en otra parte del mundo no generan daños significativos, en países como El Salvador se convierten en tragedias de gran magnitud y generan importantes retrocesos en el goce de los DESC⁶⁸.

Estos fenómenos naturales periódicos dejan al desnudo una serie de debilidades de nuestro sistema económico, político, jurídico y social, así como la perenne falta de preparación ante los desastres naturales. Estos eventos ponen en evidencia la injusta estructura de nuestra sociedad puesto que, invariablemente, la población más pobre es la que sufre los mayores

⁶⁶ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD): *Cumplimiento y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador*. Fespada Ediciones, 2003, páginas 42 y 43.

⁶⁷ Ib.

⁶⁸ “En países como El Salvador, los desastres, sin importar su naturaleza, tienen la capacidad inigualable de poner en evidencia el verdadero sentido de la palabra *subdesarrollo*” – cursivas en el original – Centro de Investigación, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA): “*Consideraciones económicas, sociales y políticas del terremoto del 13 de Enero*”. Revista Estudios Centroamericanos ECA. , Año LVI, 627 – 628, Enero – Febrero 2001. Página 41.

daños económicos, personales y sociales de eventos como los terremotos y las inundaciones.

Las descripciones generales de los terremotos de 2001 permiten visualizar con facilidad el deterioro que provocaron en todos los ámbitos de la vida nacional. El significativo impacto de los terremotos se debió, principalmente, al alto nivel de vulnerabilidad en la cual se encuentra el país, por la crisis económica y social de los últimos años y por las tradicionales estructuras sociales que marginan a la mayoría de la población. Si bien los fenómenos telúricos afectaron todo el país, debe reconocerse que su mayor impacto se concentró en ciertos sectores poblacionales:

“Una elevada proporción de la población salvadoreña — el 18.3% — quedó afectada directamente por el terremoto. Según estimaciones parciales, alrededor de la mitad de ésta perdió su casa, y el resto vio afectadas temporal o permanentemente sus fuentes de ingreso, al colapsarse en muchas comunidades la vida económica, al perderse escuelas y centros religiosos, al quedar aislados y con los servicios básicos suspendidos y, en general, al tenerse que volcar a las labores de emergencia en situaciones muy dramáticas. La afectación de la vida cotidiana evidentemente cobró distintos matices y características en el ámbito urbano y rural (mucho más castigado este último) entre hombres y mujeres. Estos datos adquieren una mayor relevancia si consideramos que la jefatura femenina abarca el 28.2% del total de los hogares del país”⁶⁹.

Una de las evaluaciones más completas de los terremotos nos dice que “en la desagregación sectorial de los daños, los sectores más afectados habrían sido los denominados «sociales» (educación, salud y vivienda), los cuales habrían sufrido pérdidas directas e indirectas por US\$ 616.7 millones, equivalentes al 38.5% de los daños totales. Comprensiblemente, la vivienda habría absorbido el impacto mayor dentro de los sectores sociales, al enfrentar pérdidas por US\$ 333.8 millones, equivalentes a más de la quinta parte del total de daños”⁷⁰.

“El contraste entre los daños relativamente más severos sufridos por los sectores sociales, en comparación con los daños relativamente menores ocasionados al aparato productivo, sugiere que, hasta cierto punto, el impacto de los terremotos fue más «social» que «económico». Este fenómeno conlleva importantes implicaciones en términos del impacto sobre el nivel ya alcanzado de desarrollo humano de El Salvador, así como de las potencialidades del país para poder seguir avanzando en esta área en el futuro cercano”⁷¹.

Los terremotos afectaron más sensiblemente a los sectores más desfavorecidos. “(C)omo consecuencia del desastre ocasionado por los terremotos, más de 225,000 personas (3.5%

⁶⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Evaluación preliminar de los daños del terremoto del 13 de enero de 2001. Publicación electrónica en <http://www.cepal.org.mx>

⁷⁰ Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001, página 52.

⁷¹ Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2001, op. cit. página 53

de la población total del país) que no eran pobres cayeron en una situación de pobreza; mientras que más de 200,000 personas (3.3% de la población total) cayeron en una situación de pobreza extrema. De acuerdo a las estimaciones, el nivel de pobreza del país habría aumentado por los terremotos de 47.5% a 51.1% y el de pobreza extrema de 20.3% a 23.6%. El aumento tanto de la pobreza tanto total como extrema, sin embargo, habría sido mayor en la población de las zonas rurales, caracterizada ya por ser bastante más pobre, que en la de las zonas urbanas. De acuerdo a los cálculos, la población pobre total habría aumentado de 61.5% a 66.5% en el área rural y de 37.3% a 40% en el área urbana; y la población en pobreza extrema, de 31.3% a 36.1% en el área rural y de 12.4% a 14.6% en el área urbana. El aumento de la pobreza de ingresos también se concentró en los departamentos de San Vicente, la Paz, Cuscatlán y Usulután. De acuerdo a los nuevos valores estimados, San Vicente, La Paz y Usulután pasarían a ser los departamentos con mayores niveles de pobreza global y extrema, desplazando de esas posiciones a los departamentos de la zona norte del país y a Ahuachapán, tradicionalmente caracterizados por ser los más pobres. Otro dato importante, es que los aumentos, tanto de la pobreza total como de la pobreza extrema, fueron mayores para las personas de 0 a 17 años. En este estrato de edades, que abarca a la población que está viviendo las etapas de la niñez y la adolescencia, la pobreza total habría aumentado en 3.8% y la pobreza extrema en 4.1%. En síntesis, como consecuencia del terremoto, 98 mil niños y niñas se adicionan a 1.47 millones de niños y niñas que ya se encontraban viviendo en situación de pobreza total previo al terremoto”⁷².

A pesar de que los terremotos causaron enormes impactos en sectores como vivienda, salud, educación y medio ambiente⁷³, debe reconocerse que en apenas dos años los indicadores sociales se habían recuperado significativamente. Según el PNUD, “En el Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2001 (IDHES 2001) se estimaba que los terremotos habrían hecho retroceder al país, en promedio, unos tres años en desarrollo humano y pobreza; pero en los departamentos más afectados, el retroceso podría haber sido de 5 hasta 10 años. Este informe (IDHES 2003) felizmente constata que para 2002 todos los departamentos del país presentaban mayores niveles de desarrollo humano y menores índices de pobreza de ingresos que a los niveles registrados antes de los terremotos. Esto indica una gran capacidad de recuperación a los efectos de la catástrofe, a la que sin duda contribuyó mucho el aprovechamiento de la capacidad de endeudamiento que tenía el país y los importantes aportes que oportunamente hiciera la cooperación internacional”⁷⁴.

⁷² Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD. Op. cit, página 57.

⁷³ Además del Informe sobre Desarrollo Humano 2001 véase *inter alia*: *El Desafío de El Salvador después de los Terremotos*. Editorial. Revista Estudios Centroamericanos ECA. Año LVI número 629. Marzo 2001. Página 161; Centro de Investigación, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA): “*Consideraciones económicas, sociales y políticas del terremoto del 13 de Enero*”. Op. cit., páginas 34 y 35; Montoya, Aquiles: “*Damnificados del Sistema*”. Revista Estudios Centroamericanos, ECA, Año LVI, 627 – 628, Enero – Febrero 2001, página 116; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Evaluación preliminar de los daños del terremoto del 13 de enero de 2001. Publicación electrónica en <http://www.cepal.org.mx>

⁷⁴ PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2003, op. cit. página 11.

Con todo, la recuperación de los desastres naturales consume ingentes recursos que no son dedicados al progreso de los DESC. Además, según el PNUD, a la reconstrucción ayudó mucho el endeudamiento y la cooperación externa, es decir, se utilizaron recursos extraordinarios que, en función de resolver una problemática actual y urgente, pueden significar en el futuro menores oportunidades de inversión social y económica. Por tales razones, el Estado de El Salvador debería hacer más esfuerzos por disminuir la vulnerabilidad humana de las mayorías – fundamentalmente con políticas más agresivas de combate a la pobreza – y adoptar un enfoque integral de prevención ante los fenómenos naturales que cíclicamente se producen en el país, antes que confiar en la “capacidad de reacción” del Gobierno con nuevas deudas para el fisco y en la ayuda – valiosa pero volátil – de la comunidad internacional.

1.6. Violencia y su impacto en los DESC

La violencia es quizá una de las más claras manifestaciones de inestabilidad y representa, sin duda, un serio problema en materia de derechos humanos. La violencia genera unos costos humanos y materiales que atenazan la posibilidad de desarrollo humano, produce efectos en el goce de los DESC, y crean un sentimiento de inseguridad que, además de ahuyentar la inversión interna y externa y limitar las posibilidades de éxito de los programas sociales, propende a abrir las puertas a soluciones autoritarias con nefastas consecuencias para los derechos humanos y las libertades fundamentales. El peor daño que la violencia ocasiona es la paralización del progreso personal, familiar y social de las víctimas y sus familiares.

En la post guerra se ha producido una situación de exacerbada violencia y delincuencia que no ha podido ser enfrentada eficazmente por los aparatos del Estado. Se estima que desde el final del conflicto armado han muerto más salvadoreños que en doce años de guerra civil. Los datos accesibles nos muestran a El Salvador como un país cuyos índices de delincuencia tienen pocas comparaciones en el mundo. Por ejemplo, nuestro país posee uno de los más altos porcentajes de población víctima de delito de la región y una de las tasas de homicidio más alta de América Latina. Por lo demás, los costos humanos y materiales de la violencia son altísimos⁷⁵.

Las cifras del delito demuestran que la criminalidad impacta profundamente todo el entramado social y político de El Salvador. En términos cuantitativos, la violencia es un problema extendido que representaba costos materiales del orden del 13.46% del PIB hacia finales de la década de los 90.

El registro de la Fiscalía General de la República reporta que 3.163 personas fueron víctimas de asesinatos en 2003 (un promedio de 9 asesinatos al día) en tanto que más de 2,900 personas habrían muerto de forma violenta en el 2004. “Esto ocurre hoy que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) estima que «la violencia es epidémica

⁷⁵ Cruz, José M.: *Violencia, Democracia y Cultura Política en América*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA) No. 619 – 620. Mayo – Junio 2000, página 514 y Romano, Luis E.: *Los Costos de la Violencia en El Salvador*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA) No. 588 San Salvador, Octubre de 1997, página 963

cuando llega a diez muertes por cada cien mil habitantes». En El Salvador, según cifras oficiales recientes, son más de cuarenta y cinco muertes por cada cien mil habitantes y con una clara tendencia al alza. El 74% de las muertes fueron ocasionadas por armas de fuego, algo nada raro en el país de la región que más artefactos de este tipo importa y cuya población mayor cantidad posee⁷⁶.

Fuentes periodísticas manifiestan que del total de los hechos violentos, un bajo porcentaje (2 a 3%) pasa a instrucción judicial y de éstos, un 1.4% reciben sentencia condenatoria. Solo durante el mes de enero del 2005 se contabilizaron 290 muertes violentas, más que el número total anual que presentó Costa Rica para el 2004.

Para el 2004, la Policía Nacional Civil reportó 2, 756 homicidios, cifra que representa un 27% de incremento con respecto al año anterior cuando se contabilizaron 2, 172 muertes violentas. Un 70% de estos hechos son adjudicados a la violencia social (disputas entre pandilleros, rencillas personales, crímenes pasionales, etc.) el resto obedece a la violencia delincuencia. Estos datos apuntan además que un 75 % de los asesinatos se realizan con armas de fuego, cuya tenencia legal e ilegal en el país ronda las 500 mil unidades. Estadísticas de la Fiscalía General de la República y de Medicina legal estiman que la cifra de asesinatos se calcula en 10 cada día, La Fiscalía tenía reportes para noviembre del año pasado de 3, 421 muertes violentas, Medicina Legal reportaba 2, 136, esta institución ha manifestado que sólo un 10 % (unas 847) de estos homicidios fueron atribuidos a las pandillas juveniles. La mayoría de hechos están impunes ya que un mínimo porcentaje es investigado y sancionado.

En verdad, la violencia puede considerarse una epidemia pues, ya a mitad de la década pasada, producía un promedio anual de 178,131.65 años de vida perdidos por muerte y tenía importantes impactos en el sistema de salud pública del país⁷⁷. Hacia finales de la década de los 90, las agresiones y homicidios eran la segunda causa de mortalidad general (9.31%), superada únicamente por las enfermedades isquémicas del corazón (11.08%). En la misma época, las causas externas eran la segunda causa de mortalidad por grandes grupos de dolencias (20.52%)⁷⁸. Lamentablemente, en el país no se ha analizado a profundidad el delito como un problema de salud pública ni se ha estudiado su impacto en los DESC⁷⁹.

En ese marco, debemos destacar que la violencia hacia la mujer es un grave problema en materia de derechos humanos en El Salvador y tiene serias consecuencias en el disfrute de derechos tan básicos como la vida, la integridad personal, la protección contra la discriminación y la salud, entre otros.

⁷⁶ Cuéllar Martínez, Benjamín, op cit. página 156.

⁷⁷ Cfr. Romano, Luis E.: *Los Costos de la Violencia en El Salvador*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA) No. 588 San Salvador, Octubre de 1997, página 963 y 975.

⁷⁸ Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo: *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud*. Op. cit. página 11.

⁷⁹ No conocemos ningún estudio oficial que aborde el problema desde esta perspectiva.

En los últimos años, las organizaciones nacionales de mujeres han expresado su preocupación por el evidente incremento de homicidios de mujeres y niñas. Los medios de comunicación reportan periódicamente este tipo de hechos de sangre pero, lamentablemente, no hemos podido encontrar estadísticas policiales o fiscales que nos den una idea clara del número de muertes producidas en estas circunstancias. Esta carencia de datos no es de extrañar, pues invariablemente la violencia intrafamiliar que termina en muerte es reportada por la Policía como homicidio o asesinato, sin señalar sus causas, o las estadísticas criminales no son desagregadas según el sexo de las víctimas⁸⁰.

Debe tenerse en cuenta que en nuestro país la violencia hacia la mujer ha sido un fenómeno más bien ignorado, por lo cual se requieren muchos esfuerzos para descubrir su verdadera dimensión, así como la elaboración de propuestas para enfrentarlo. No cabe ninguna duda que la superación de la violencia hacia la mujer en El Salvador requiere de acciones decididas que partan una comprensión acertada de la situación, comprensión que, lamentablemente, estamos muy lejos de alcanzar.

El panorama de la violencia y de la respuesta estatal ante este fenómeno social expuesto brevemente en los párrafos anteriores no es nada halagador, pues la delincuencia no está descendiendo a niveles “aceptables” en una sociedad democrática. Por el contrario, todo indica que la criminalidad sigue una tendencia ascendente prácticamente imparable. En esa situación, debemos decir que, hoy por hoy, el futuro de nuestro país está prácticamente hipotecado. Los efectos de esta realidad en los DESC son impredecibles.

1.7. Justiciabilidad de los DESC

En la última década el Órgano Judicial salvadoreño fue objeto de importantes reformas. Los Acuerdos de Paz establecieron importantes modificaciones en el sistema judicial, como una nueva forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y nuevos enfoques de la carrera judicial, así como una asignación anual al Órgano Judicial de una cuota del presupuesto del Estado no inferior al seis por ciento de los gastos corrientes. En los acuerdos se convino en redefinir la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, con el fin de asegurar su independencia, y en darle al Consejo Nacional de la Judicatura la responsabilidad sobre la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial para asegurar el continuo mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales⁸¹. Estas transformaciones respondían a la necesidad de profesionalizar al sistema judicial para combatir la impunidad, la corrupción y la ineficiencia que le caracterizaban al final del conflicto armado.

El funcionamiento del Órgano Judicial ha sido objeto de una infinidad de análisis y comentarios a lo largo de estos años. Para resumir, citamos la opinión autorizada del Secretario General de las Naciones Unidas:

⁸⁰ Consúltase las estadísticas policiales en el sitio web de la Policía Nacional Civil: <http://www.pnc.gob.sv>

⁸¹ Acuerdos de El Salvador, op. cit., págs. 15 y 16.

“Lamentablemente, los considerables progresos alcanzados ... - especialmente el establecimiento de la nueva Corte Suprema de Justicia en 1994, integrada por respetados profesionales y su posterior demostración de independencia en una serie de decisiones - se han visto ensombrecidos por la persistencia de deficiencias en el sistema judicial que han contribuido a su falta de credibilidad entre la población en general. Entre ellas cabe mencionar la ineficacia de la justicia constitucional, la lentitud de la justicia penal, que ha agravado la situación de los reclusos en espera de sentencia y las condiciones de las cárceles en general, la concentración de las funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia, la falta de desarrollo de una auténtica estructura de carrera judicial que fortalezca y estimule a los funcionarios del sector y la resistencia que persiste en algunos sectores del Gobierno en cuanto a respetar las decisiones judiciales. Además de estas dificultades, la mayor deficiencia en esta esfera es la ineficacia del proceso de depuración de jueces y funcionarios deshonestos, incompetentes o poco motivados. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura han evaluado a los jueces de una manera y a un ritmo que no han sido suficientes, habida cuenta de la gravedad de la situación. El que no se hayan hecho mayores progresos al respecto impide cumplir con una condición indispensable para estructurar un sistema que, sumado a una policía eficaz, sea capaz de eliminar la impunidad y garantizar la justicia”⁸².

Esta profesionalización del sistema judicial ha caminado a muy paso lento. A pesar de que existen avances nada despreciables, persisten serios problemas para la aplicación plena de la justicia en El Salvador y el Órgano Judicial no ha podido superar todos los señalamientos de corrupción, impunidad e ineficacia. En particular, la justiciabilidad de los DESC es uno de los campos donde más dificultades hemos encontrado. La jurisprudencia salvadoreña ha sido bastante regresiva y limitada en esta materia, no sólo porque el marco legal todavía no integra adecuadamente la noción de justiciabilidad de los DESC⁸³, sino porque los tribunales nacionales, en especial la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tienen criterios bastante restringidos a la hora de proteger los DESC.

Al respecto, FESPAD ha sostenido:

“El ordenamiento jurídico interno, especialmente de rango legal, presenta todavía vacíos importantes en cuanto al desarrollo y regulación del alcance de los (DESC), dificultando en tal medida la concretización e individualización de responsabilidades en las diferencias agencias u organismos del Estado... El sistema judicial salvadoreño – independientemente que esta realidad sea parecida a la vivida en otros países – no está diseñado para dar protección y garantía a los (DESC), y los

⁸² Secretario General de las Naciones Unidas: *Evaluación del Proceso de Paz en El Salvador*. Informe a la Asamblea General. Documento A/51/917 de 1º de Julio de 1997, páginas 6 y 7.

⁸³ A pesar de que, de conformidad con el artículo 144 de la Constitución salvadoreña, el PIDESC es ley de la República y no hay obstáculos legales para la autoejecutabilidad de sus disposiciones. El PIDESC puede ser invocado directamente ante los tribunales de justicia.

pronunciamientos logrados en tales materias han sido más bien un asunto de excepción”⁸⁴.

Como muestra de esta situación, FESPAD ha analizado las limitaciones de la protección de los DESC en la justicia constitucional, en particular en los procesos de amparo. Al respecto, FESPAD nos dice:

“En cuanto a la capacidad de aplicación de las normas de los DESC a través del sistema judicial, vale destacar las deficiencias de la Sala de lo Constitucional, atribuibles a la legislación que rige sus procedimientos y que están relacionados con el diseño normativo de los procedimientos de protección de los derechos humanos.

El procedimiento constitucional por excelencia, llamado teóricamente al resguardo y protección de los derechos humanos es el *proceso de amparo*, el cual, lamentablemente, se encuentra todavía regulado con un enfoque de manifiesta preferencia frente a los derechos civiles y políticos, bajo la errada consideración que tales derechos se satisfacen con conductas negativas o de abstención por parte del Estado; además, bajo la idea también equivocada, que tales derechos se gozan individualmente. Estas doctrinas pretenden crear categorías diferentes entre los derechos humanos, haciendo considerar a los derechos económicos, sociales y culturales, por oposición a los civiles y políticos, como derechos que se satisfacen por la vía de las conductas positivas o de comisión por parte del Estado, y cuyo goce es colectivo.

...

La Sala de lo Constitucional, si bien inicialmente admitió la procedencia de los intereses difusos, como un medio de legitimación procesal para lograr la simplificación de reclamaciones masivas, en la práctica, en los casos en que tal mecanismo ha sido invocado por diferentes actores sociales, la respuesta ha sido el de negar las posibilidades de realización de los efectos de esa doctrina. Se trata de un eufemismo, o peor aún, de un espejismo de acceso a la justicia. Esa circunstancia dificulta ampliamente las posibilidades de reclamación de los DESC, pues obliga a las víctimas de las violaciones de los mismos a realizar sus reclamaciones individualmente, lo cual no siempre es posible en términos humanos y económicos.

...

Existe además una jurisprudencia constitucional poco sólida respecto de aspectos que involucran derechos económicos, sociales y culturales. Muchas de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional, aún en otras materias, se ha caracterizado por la falta de uniformidad y congruencia.

...

Ejemplos de la falta de solidez y congruencia de esta jurisprudencia son:

⁸⁴ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD): *Cumplimiento y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador*. Op. cit., páginas 45 y 47.

1) la existencia de una jurisprudencia regresiva en materia de derechos laborales que incluye la denegación permanente de medidas cautelares en casos de despidos injustos, el desconocimiento del carácter de «permanencia» a las relaciones laborales entre los trabajadores y la administración pública, pese a que antes sí se reconocía; la exclusión del control de constitucionalidad de las decisiones de la Asamblea Legislativa que afectan colectivamente el derecho al trabajo, como en el caso de las supresiones de plazas.

2) El criterio de que la Asamblea Legislativa no está obligada necesariamente a publicitar los proyectos de ley en discusión como sucedió con la aprobación por vía rápida de la Ley de Integración Monetaria, y otras medidas legislativas contrarias a los DESC, que se han aprobado en forma inconsulta y acelerada.

3) Desconocimiento del alcance intrínseco que posee el derecho a la seguridad social. Específicamente, al negarse el derecho a la revalorización de pensiones”. – cursivas en el original –⁸⁵.

Por esa situación, FESPAD ha recomendado “un mayor desarrollo de la legislación y jurisdicción civil que vaya enfocada al establecimiento de mecanismos judiciales para la reclamación de los DESC; la revisión de los mecanismos y recursos jurídicos en el campo administrativo; y la apropiación por parte de los operadores judiciales de un enfoque de DESC en su trabajo judicial... La Sala de lo Constitucional debe comprender que es la depositaria y garante de dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia para la protección y tutela de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese mismo sentido, debe obviar la realización de rechazos procesales abusivos, que en definitiva frustran las intenciones de la ciudadanía para obtener una reparación a las violaciones que alega y que se logren comprobar. La Sala de lo Constitucional debe avanzar grandemente en las posibilidades de la doctrina de los intereses difusos, así como en la superación del hermético criterio de consideración que las medidas aplicables son sólo las que la legislación determina. Un criterio tan cerrado como el expuesto sólo restringe las posibilidades de efectividad del proceso de amparo constitucional”⁸⁶.

Así, las víctimas de violaciones a los DESC no encuentran, por regla general, medios adecuados de reparación o de recurso efectivo y expedito en el sistema jurídico salvadoreño. Para demostrar lo anterior, podemos reseñar dos casos ejemplares cuyas víctimas fueron asesoradas o representadas jurídicamente por FESPAD⁸⁷:

a) El acceso de personas viviendo con VIH/SIDA a medicamentos esenciales

⁸⁵ Ib, páginas 47 a 51.

⁸⁶ Ib. páginas 117 y 118.

⁸⁷ Descritos ampliamente en la publicación de FESPAD citada, páginas 75 y siguientes. Se presenta un resumen de los casos a continuación, respetando la redacción original de la publicación.

En 1998, Jorge Odir Miranda Cortéz, una persona diagnosticada como portador del VIH, y actual líder de un movimiento civil de personas viviendo con VIH/SIDA, solicitó formalmente a las autoridades del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) que se le entregaran medicamentos antiretrovirales para poder salvar su vida. En respuesta, recibió una comunicación en la que, parcamente, le indicaban que por el momento tales fármacos no podían serle entregados.

En abril de 1999, Miranda presentó ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia una demanda de amparo dirigida contra la Directora del ISSS, por afectarle el derecho a la vida y a la salud, al negarle los medicamentos antiretrovirales. Esta demanda presentó desde su inicio problemas de tramitación: más de 6 semanas tuvo que esperar para recibir una breve decisión de admisibilidad, y cerca de 2 años para recibir una sentencia definitiva.

En ese ínterin, Miranda acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) denunciando al Estado de El Salvador por violación del derecho a la vida y a la salud. A los pocos días de la presentación internacional del caso recibió una medida cautelar a su favor que requería del Estado que se le entregara provisionalmente los medicamentos necesarios para resguardar su vida y salud, sin embargo, el Estado no dio cumplimiento a este requerimiento sino pasados 11 meses.

La demanda original de amparo fue presentada el 28 de abril de 1999. Se trataba de un caso de amplísimo riesgo de muerte del demandante, quien padeciendo del VIH/SIDA se encontraba sin recibir los medicamentos esenciales de carácter antiretroviral que requería según su condición de salud. Es notorio que una circunstancia como la descrita hubiera significado la máxima diligencia judicial posible.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional tardó, en términos reales, más de 6 semanas en pronunciar la admisibilidad de la demanda, tiempo excesivo que denota la falta de identificación de la Sala de lo Constitucional con un compromiso claro y efectivo sobre la protección de los derechos humanos.

Lamentablemente, la Sala de lo Constitucional emite una resolución con fecha *predatada*, es decir, dando la apariencia, en la realidad formal, que la demanda fue admitida a escasos días después de su presentación. Sin embargo, las declaraciones públicas del Secretario de la Sala de lo Constitucional de ese momento, quien es el funcionario que por su cargo conoce cuáles son las resoluciones adoptadas por ese tribunal, y el momento en el que éstas lo han sido, proveídas luego de 5 semanas de la presentación de la demanda de amparo, ponían de manifiesto que hasta ese momento no existía resolución alguna adoptada por los Magistrados de la Sala de lo Constitucional, y él señalaba, además, que creía que en la próxima semana existiría ya una resolución al respecto. Efectivamente, a la siguiente semana, hubo una resolución a favor de la admisibilidad de la demanda, la cual fue emitida, como se dijo, con una fecha *predatada*.

El proceso constitucional tardó, desde la presentación de la demanda, un total exacto de un año, 11 meses y 8 días. En ese período, la Sala de lo Constitucional no emitió ninguna medida cautelar.

Cabe indicar que el señor Miranda, en su demanda, expresa que el caso atiende a un reclamo de «intereses difusos» y no a un reclamo personal, es decir, que el señor Miranda pretendía que sobre la base de su caso especial, se pudiera comprender que existe una comunidad indeterminada e indeterminable de personas que comparten hoy, y en el futuro también, su situación de falta de acceso a medicamentos esenciales con relación al VIH/SIDA. En realidad se trata de la fórmula procesal idónea para evitar el atascamiento de expedientes de la Sala de lo Constitucional, y lo más importante, para proveer una medida de protección hacia el derecho a la salud, respecto de personas que, por su condición de vivientes con VIH/SIDA no desean exponer esa circunstancia públicamente, o manifestar voluntariamente, así sea a una jurisdicción constitucional, su padecimiento.

De esta manera, en lugar de haber provocado una protección mayor hacia las personas viviendo con VIH/SIDA, la Sala de lo Constitucional se limitó a circunscribir los efectos de la sentencia únicamente a la persona del demandante, dejando de esta forma, a las demás personas, la posibilidad de repetir el mismo camino, sin caer a la cuenta que no todas las personas viviendo con VIH/SIDA estarán en la capacidad de salud para soportar un proceso judicial, ni en la capacidad económica para costearlo, y, lo que puede ser más decisivo, no estarán en la disposición de exponer su calidad de personas viviendo con VIH/SIDA.

La decisión de la Sala de lo Constitucional se presentó a escasos 27 días después que la CIDH emitiera su informe sobre la admisibilidad de la denuncia internacional en contra del Estado de El Salvador. Si bien hasta el momento no existe un pronunciamiento conclusivo con relación al funcionamiento de la Sala de lo Constitucional, todas las circunstancias ponen de manifiesto que el comportamiento de la misma no se ajustó a los imperativos de protección judicial efectiva con relación al derecho a la salud. La tardanza en la emisión de la sentencia, y la falta de una medida cautelar, provocaron un daño en la salud del señor Miranda; la restricción de los efectos de la sentencia, únicamente respecto del señor Miranda implican una desatención del problema central que estaba en discusión, y era el acceso a los medicamentos.

Sin embargo, debe indicarse que la sentencia definitiva es estimatoria para el señor Miranda, y que sentó un precedente de bastante importancia con relación al derecho a la salud, no sólo acogiendo como un derecho exigible judicialmente, sino también estableciendo que el acceso a un medicamento no puede negarse sobre la base de que tal medicamento no es eficaz para combatir o eliminar un padecimiento, bastando que el mismo sirva para aliviar el sufrimiento de una persona para que sea obligación estatal su entrega. Asimismo, en tal circunstancia el Estado no puede justificar su incumplimiento en condiciones presupuestarias.

b) Víctimas de destrucción de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo conocido, en el contexto del terremoto del 13 de enero del 2001

Durante el terremoto del 13 de enero de 2001, un alud de tierra se desprendió del Cerro «La Gloria» ubicado en el municipio de Santa Tecla, Departamento de la Libertad. El resultado del alud fue que más de 300 viviendas del complejo residencial «Las Colinas» fue soterrado, muriendo una amplia cantidad de personas, siendo otras de ellas lesionadas, y muchas familias que resultaron con sus viviendas destruidas, dañadas o en riesgo.

Aparentemente la circunstancia puede considerarse como un resultado normal luego de un terremoto con la potencia y magnitud del experimentado en El Salvador; sin embargo, diferente información recabada ha dado la pauta para considerar que esa zona estaba calificada, por el mismo Estado, como una zona de alto riesgo, donde se recomendaba que no se emitieran autorizaciones para la realización de nuevas construcciones.

El Estado tenía conocimiento de la existencia de un riesgo que pudiera resultar fatal en caso de autorizar una construcción en esas zonas, lo cual se agrava por la circunstancia sísmica de El Salvador. Al autorizar las construcciones en esas zonas de riesgo, el Estado asumió la responsabilidad de lo que pueda producirse o de los desastres que puedan actualizarse.

El caso fue llevado a la Sala de lo Constitucional por la vía de cuatro demandas de amparo, una de ellas dirigida respecto de personas que habían fallecido en ese lamentable suceso, la otra por personas que habían sufrido la destrucción plena de su vivienda, la tercera por personas que habían sufrido daños graves en su vivienda, y la cuarta, por personas que aunque sus viviendas no han sufrido un daño directo sí se encuentran en riesgo e incluso en depreciación económica.

La Sala de lo Constitucional tardó relativamente pocas semanas para emitir las primeras resoluciones de admisibilidad sobre los expedientes. Los relativos a las viviendas destruidas y a las viviendas dañadas fueron admitidas sin mayor problema. La Sala de lo Constitucional, sin embargo, lanzó prevenciones a los demandantes respecto de la demanda relacionada con las viviendas en riesgo y depreciación económica, requiriendo específicamente que se aclarara cómo esa depreciación económica se encontraba protegida por los derechos constitucionales. La demanda relativa a las personas que habían fallecido no fue, en esa oportunidad, objeto de ninguna resolución.

Las prevenciones realizadas a los demandantes fueron subsanadas en el tiempo otorgado para ello y posteriormente, la Sala de lo Constitucional decidió admitir la demanda prevenida, con lo cual tres de las cuatro demandas paraban a iniciar el procedimiento de amparo, con todas sus etapas y requerimientos.

Sin embargo, la demanda relativa a las personas fallecidas continuaba sin recibir ninguna resolución. El 5 de abril de 2001, la Sala de lo Constitucional emitió una extraña resolución por medio de la cual rechaza el conocimiento de la demanda de amparo relativa a personas fallecidas, por considerar, contra todo sentido garantista, que el proceso de amparo exige que el agravio sea persona y directo, con lo cual, indirectamente, la Sala de lo Constitucional se acercaba a dos conclusiones, una ridículamente sostenible, según la cual

los propios fallecidos tenían que acudir a solicitar su propio amparo, y la otra, eufemísticamente fundada en el ordenamiento jurídico, según se objetaba la representatividad de familiares de los fallecidos como legítimos para solicitar la protección de amparo en beneficio de ellos.

La argumentación de la Sala de lo Constitucional restringe peligrosamente el ámbito de protección judicial de los derechos humanos, incluido los DESC, cuando se ha producido la muerte de las víctimas. Dado el peligro de este tipo de argumentos – por lo demás rechazado tajantemente en el ámbito internacional – consideramos necesario citar *in extenso* los argumentos de la Sala y llamar la atención del Comité ECOSOC a las consecuencias de tal postura para la justiciabilidad de los DESC:

La protección jurisdiccional de la vida, en definitiva, se encuentra condicionada por el desarrollo del ciclo natural de la vida humana, que comienza -como antes se precisó- con la concepción y termina con la muerte; de tal suerte, fuera del período en que se desenvuelve el proceso vital no es jurídicamente aceptable solicitar ni otorgar medida de prestación o protección alguna, debido a la inexistencia del justiciable que como titular único de la vida está facultado para exigir su más amplia defensa.

...

Siguiendo la línea argumental trazada, debe establecerse que los demandantes pretenden asumir en este proceso la posición jurídica que les correspondería a sus familiares en caso de no haberse producido su fallecimiento, para obtener el juzgamiento constitucional de las presuntas conductas omisivas de los funcionarios que consideran responsables de la tragedia ocurrida; invocando como fundamento de su intervención, que poseen la calidad de víctimas de las omisiones cuestionadas, a partir de la definición de tal apelativo contenida en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder antes comentada.

Habiendo delimitado los motivos que los peticionarios estiman les asisten para promover la acción de la justicia constitucional, se vuelve indispensable apuntar que el derecho a la vida, como se ha reseñado con anterioridad, posee amplio reconocimiento en el orden jurídico positivo, tanto en preceptos derivados de fuentes normativas internas como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y goza de la tutela reforzada que brindan los procesos constitucionales como el amparo. Sin embargo, debe ponderarse también que dada su naturaleza personalísima, no resulta aceptable que se pretenda protegerlo a través del amparo cuando su titular o titulares han sido privados en forma definitiva de éste, por el acaecimiento -fortuito o provocado- de su muerte; en vista de la conclusión del ciclo vital del justiciable, el cual no puede ser extendido artificiosamente con el propósito de plantear reclamaciones por los eventos que pudieron dar lugar a la extinción de la personalidad de aquéllos.

Precisamente por tratarse de un derecho propio de la esfera personal, sólo el individuo que lo titulariza se encuentra habilitado para solicitar que le sea tutelado en esta vía jurisdiccional extraordinaria, a fin de favorecer su desarrollo integral y procurar todas las posibilidades derivadas de su condición de persona humana, por lo que una vez concluido su ciclo vital, resulta imposible ejercer un control de constitucionalidad -preventivo o reparador- sobre las amenazas o violaciones cometidas, puesto que ha dejado de tener existencia físico-biológica el sujeto que padeció la afectación de su derecho constitucional a la vida.

Tales reflexiones, desde ningún punto de vista contradicen la esencia del proceso de amparo, que se encuentra en la cúspide del sistema nacional de protección de derechos fundamentales, sistema cuya idea común está constituida por la normativa constitucional, pues simplemente se trata de la adecuada aprehensión de la titularidad activa y la consecuente facultad de exigir la defensa del derecho a la vida; valoración que no puede ni debe interpretarse como una negación del amplio universo de relaciones y situaciones jurídicas que son protegibles a través de este mecanismo de tutela constitucional.

Así mismo (*sic*), corresponde explicitar que los parámetros de legitimación en el proceso de amparo salvadoreño, no se encuentran supeditados a los principios o pautas instituidos en instrumentos y doctrina de carácter internacional respecto a la asignación de titularidad para la promoción de mecanismos de protección a derechos fundamentales; en razón de la particular y específica competencia territorial y material de esta jurisdicción constitucional y las características que la informan y singularizan de magistraturas de orden internacional o supranacional, puesto que esta Sala utiliza como principal parámetro de sus decisiones las disposiciones y normas contenidas en la Constitución de la República y en el estatuto que rige la tramitación de los procesos constitucionales.

En razón de lo sostenido en los párrafos precedentes, se infiere que la alegación por los quejosos del alcance del término “víctima”, contenido en la norma internacional aludida y la tesis de éstos de encontrarse legitimados activamente por la conjunción de diversos factores -como la relación familiar cercana que guardaban con los fallecidos a causa del fenómeno natural relatado, la imputación a funcionarios públicos de las omisiones impugnadas y la relevancia del bien jurídico citado-, no permiten desde una perspectiva crítica considerar viable su participación en este amparo en procura de que se reconozca la privación del derecho constitucional alegado; ya que evidentemente no se trata de las personas que se vieron afectadas de forma directa a causa de la privación del derecho a la vida, ni se autoatribuyen afectaciones concretas y relevantes en sus esferas jurídicas particulares producto de las omisiones cuestionadas, para trazar de esa forma el título legitimatorio esencial a fin de juzgar proponible la queja deducida.

En efecto, vista y analizada la esencia y límites de la protección jurisdiccional a la vida, se repara que no es factible reconocer a los actores la habilitación para reclamar en esta sede por la conculcación del derecho a la vida de sus allegados, puesto que tal posibilidad supondría obviar el hecho inexorable de que éstos han concluido su ciclo vital y con ello se ha extinguido sin más el derecho cuya lesión se invoca, lo que inhibe a esta Sala para conocer la queja propuesta. Además, el hecho de que al presente sea físicamente imposible que los afectados acudan a promover este amparo, no convierte a los peticionarios en portadores de un interés legítimo que justifique su actuación procesal, puesto que atendiendo al fundamento jurídico de su pretensión, es evidente que persiguen disponer de un derecho subjetivo que pertenecía sin intermediarios y hasta antes de su deceso a las personas con las que poseían algún grado de parentesco, derecho que por su carácter personal no puede entenderse transmitido a su ámbito de libertades ni siquiera en el supuesto de ser considerados herederos.

De tal suerte, es evidente que los peticionarios no pueden promover con eficacia este proceso constitucional por el evento del fallecimiento de los sujetos que titularizaban el derecho a la vida en que se basa el reclamo de aquéllos; afirmación que no implica una desnaturalización de la finalidad del amparo ni una negación del derecho de acceso a la justicia que asiste a todos los gobernados, sino llanamente una aplicación de las reglas sobre legitimación en el amparo a partir de la adecuada comprensión de los límites naturales de la existencia humana, los cuales lógicamente no pueden ser traspasados con el sofístico argumento de evitar que quede impune en el plano constitucional la pérdida de las referidas vidas.

Tal como se deduce del texto del artículo 247 de la Constitución, el amparo puede ser pedido por toda persona, para obtener la protección de sus derechos constitucionales, lo que presupone innegablemente la existencia material del individuo, con la consecuente titularidad de la capacidad para ser parte en el proceso, lo cual no es predicable de los sujetos cuya personalidad se ha extinguido por su defunción. En este sentido, la tutela que provee el amparo no puede hacerse extensiva a entes que carecen de la aptitud para titularizar derechos y obligaciones de naturaleza material, hecho que incide a su vez de manera directa en la posibilidad de asumir la posición jurídica de parte en el proceso.

En ese orden de ideas, conviene ponderar también que la Ley de Procedimientos Constitucionales prevé que la pretensión de amparo se extingue con la muerte del agraviado, en tanto que como titular del derecho o categoría jurídica vulnerada constituye el sujeto habilitado para solicitar su protección jurisdiccional; situación que motiva el sobreseimiento del proceso, en caso de encontrarse en trámite. Esta premisa es trasladable al supuesto en estudio, en vista de que a la fecha las personas que sufrieron un real perjuicio con las omisiones cuestionadas han fallecido, por lo cual es manifiesto que los sujetos que promueven este amparo no son los titulares de la posición habilitante para tal efecto, además por tal circunstancia es imposible la adopción de medidas efectivas y prácticas tendientes a lograr el restablecimiento,

desde el punto de vista constitucional, del derecho cuya vulneración ha sido alegada por la parte actora.

Puntualizado lo anterior, conviene fijar que no es posible reconocer a los pretensores el ejercicio de ningún tipo de representación de sus familiares fallecidos, precisamente por carecer éstos en la actualidad de existencia física y jurídica a causa de su muerte, provocada -según la parte actora- por el deslizamiento de tierra antes comentado, ya que la figura de la representación sólo puede operar respecto de personas que se encuentren vivas, dado que se refiere a la actuación de derechos o facultades en nombre ajeno, lo cual no es posible en este caso por la razón antes anotada. Como se ha explicitado, la facultad de pedir la protección del amparo depende de la existencia del individuo que ha sido agraviado en su esfera personal, coyuntura que permitiría el ejercicio de alguna clase de representación, lo que resulta imposible en la situación propuesta por el deceso de los allegados de la parte actora.

En lo referente a las lesiones afectivas, psíquicas y materiales producidas en el entorno doméstico a causa del fallecimiento de los familiares de los demandantes, es preciso ilustrar, por una parte, que aquéllas no legitiman la gestión constitucional de los quejosos por las razones previamente apuntadas; y, por otra parte, que esta decisión no prejuzga acerca de la responsabilidad -civil, penal o administrativa- de los funcionarios demandados a causa de las omisiones que se les atribuyen y que provocaron -a juicio de los actores- el fallecimiento de las personas nominadas en la demanda, dejando expedito el derecho de los interesados para controvertir y hacer efectivas las responsabilidades pertinentes a través de los cauces legales en la vía judicial ordinaria, en la que actuarían como verdaderos titulares de derechos que les corresponden a fin de obtener el resarcimiento de los supuestos daños ocasionados en sus grupos familiares.

En consecuencia, del análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas esbozadas se deriva la imposibilidad de enjuiciar desde la óptica constitucional el reclamo de los demandantes, dado que al presente se ha producido el deceso de las personas cuya vida pretenden defender requiriendo la actividad tutelar de este Tribunal; situación que evidencia la existencia de un defecto en la pretensión constitucional de amparo, que impide la conclusión normal del presente proceso y vuelve procedente la terminación anormal del mismo a través de la figura de la improcedencia”⁸⁸.

Sobre la base de estos argumentos, se declaró improcedente la demanda de amparo. Como vemos, en el seno de la Sala de lo Constitucional, prevalecieron las formalidades de una ley de más de 40 años de existencia – la Ley de Procedimientos Constitucionales – en perjuicio del esencial valor de la vida, cuya protección en nuestro régimen constitucional es tan amplia que obliga al Estado a protegerla y respetarla desde el instante mismo de la

⁸⁸ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: *Proceso de amparo 312-200. Sentencia de las once horas y cinco minutos del día cinco de marzo de dos mil dos.*

concepción. De esta forma, este grupo de personas se ha visto impedido de acceder a la justicia, y consecuentemente, de recibir una reparación por las violaciones sufridas.

Al final, todas las demandas de amparo fueron desestimadas por la Sala de lo Constitucional, bajo el argumento de que el Estado de El Salvador no había cometido ninguna violación de derechos constitucionales al autorizar la construcción de viviendas en la zona.

II. Aproximación a la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador

Una vez presentado el contexto de país y los temas especialmente sensibles de la sección anterior, a continuación se hace, sin pretensión de exhaustividad, una breve aproximación a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador.

2.1. El problema de los indicadores

Antes de iniciar la aproximación a la situación de los DESC, es necesario hacer unas breves consideraciones sobre los indicadores sociales y económicos elaborados por el Estado, que sustentan su evaluación de los progresos y obstáculos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el PIDESC.

Debe reconocerse que en algunas áreas sociales, los indicadores oficiales han dado un sensible salto de calidad en comparación con el inicio de la década de los noventa. Las estadísticas en materia de salud y educación, por ejemplo, han ampliado sus enfoques y afinado sus métodos.

Ahora bien, las estadísticas nacionales tienen serias limitaciones. Debe destacarse que el último Censo de Población y Vivienda se realizó en 1992 y, por tanto, la mayoría de indicadores relativos a los DESC se basan en proyecciones del censo y en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que periódicamente efectúa la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía. Además, como antes indicamos, el método de medición de la pobreza se basa en supuestos cuestionados. Esta limitación en la medición del mayor problema de El Salvador, la pobreza, nos puede hacer dudar también de la exactitud de otros indicadores sociales y económicos. No podemos dejar de mencionar que las autoridades estatales son bastante reacias a la hora de mostrar sus métodos para el cálculo de estadísticas sociales y económicas y, por tanto, hay pocas oportunidades de analizar su pertinencia técnica desde la sociedad civil.

En todo caso, el mismo Gobierno ha reconocido las carencias y los inconvenientes que posee el Sistema Estadístico Nacional (SEN). En el primer Informe de País sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, elaborado bajo la iniciativa de la Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social, se hace un análisis de este fenómeno en los siguientes términos:

“Una de las limitaciones más importantes en El Salvador para el seguimiento de los ODM⁸⁹ es la situación actual de las estadísticas oficiales que afecta, también, la capacidad del gobierno para diseñar y evaluar las políticas públicas que planifica o que ejecuta. Entre los principales problemas del Sistema Estadístico Nacional, SEN, se mencionan los siguientes:

⁸⁹ Objetivos de Desarrollo del Milenio.

a) Obsolescencia de la «Ley del Servicio Estadístico Nacional» (1955), lo cual incide en la débil atribución legal de las instituciones públicas para obtener información de las fuentes de datos.

b) La DIGESTYC no cumple con el papel de rector del SEN, debido primordialmente a que no es una institución autónoma (es una dependencia del Ministerio de Economía) y a otras limitaciones que la misma ley establece, así como por la muy baja asignación presupuestaria con que está obligada a funcionar. A manera de ilustración, se destaca que la DIGESTYC ha experimentado reducciones constantes en su presupuesto, lo cual, aunado a la reducción de la cooperación internacional ha llegado, incluso, a dificultar la continuidad de la EHPM, instrumento estadístico fundamental para la evaluación de los ODM.

c) La práctica inexistencia de un ente que coordine el SEN ha generado otro tipo de situaciones adversas, entre las que se mencionan las siguientes: duplicación de funciones por parte de los productores estadísticos; desarticulación de clasificadores, nomenclaturas, codificadores y metodologías; no planificación de necesidades estadísticas, limitada difusión de cifras públicas, etc.

d) El SEN no satisface todas las necesidades de información para la toma de decisiones, principalmente en materia de políticas públicas; además, la información estadística no tiene la cobertura deseada y suele estar desactualizada y/o su disposición es inoportuna.

Esta problemática ha incidido en el rezago que sufren operaciones estadísticas de interés nacional como lo son el Censo de Población y Vivienda que data de 1992, el Censo Económico 1993, el Censo Agropecuario 1971 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1991. De persistir esta situación, podría profundizarse el deterioro de la calidad y credibilidad de las estadísticas oficiales.

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

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

a) Autonomía técnica, financiera y administrativa del ente rector, el INE, para fortalecer transparencia y credibilidad de las estadísticas públicas.

b) Promover la coordinación efectiva de la función estadística pública entre los diferentes productores estadísticos.

c)El SEN debería operar bajo una modalidad en la que la producción estadística se realice de manera descentralizada, pero que la normativa se establezca en forma centralizada bajo la coordinación del INE.

d)Impulsar mecanismos efectivos para lograr que la información estadística oficial se convierta efectivamente en un bien público accesible y transparente.

e)Fortalecer las atribuciones de productores y derechos de los usuarios, garantizando la confidencialidad de la información o secreto estadístico.

f)Garantizar la sostenibilidad presupuestaria del INE.

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

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

La modernización del SEN, a través del nuevo marco legal, contribuirá al fortalecimiento de cultura de rendición de cuentas que favorece la democracia y la gobernabilidad”⁹⁰.

Otro de los límites del SEN es su abordaje, a nuestro criterio insuficiente, de la situación de los derechos fundamentales de grupos en situaciones vulnerables o especiales, como las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas. Y ello se explica porque el SEN no ha orientado su trabajo desde la perspectiva de los derechos fundamentales y de las obligaciones estatales en este ámbito.

Este problema ha sido destacado en un estudio sobre maquila y género en El Salvador, en el cual se afirma que “durante la investigación se ha señalado el vacío de información estadística oficial, sistematizada y actualizada para medir los impactos económicos y sociales de la maquila en el país. Asimismo, se ha evidenciado la falta de información comparable, incluyendo una desagregación por sexo para medir el progreso en la reducción de las brechas de género, que para este sector toma particular importancia por la feminización del empleo que se genera. Esta debilidad institucional restringe un análisis más preciso de su evolución económica y laboral. La falta de un programa para el régimen

⁹⁰ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004. Op. cit.* páginas 102 – 104.

de la maquila que centralice, legalice y registre el desempeño de las actividades productivas dificulta la sistematización de datos estadísticos homogéneos que permitan caracterizar cuantitativamente su desarrollo. Existe únicamente la administración de la ley de zonas francas y recintos fiscales por parte del Ministerio de Economía, pero su vinculación con el Ministerio de Trabajo para medir el desempeño de los indicadores laborales a la fecha es inexistente”⁹¹.

Se impone, en consecuencia, la necesidad de reestructurar el SEN. Desde 1998 ha habido iniciativas en este sentido, con la creación de una “Comisión Interinstitucional para la Modernización del Sistema Estadístico Nacional” y la propuesta de “Ley del Sistema Estadístico Nacional y Creación del Instituto Nacional de Estadística”, pero, como se deduce de las mismas palabras del Gobierno, esas iniciativas no han rendido fruto alguno.

La evaluación del informe del PIDESC es una valiosa oportunidad para que el Comité sugiera al Estado salvadoreño la corrección y mejora de su Sistema Estadístico Nacional, gracias a la incorporación de una visión de derechos humanos en sus indicadores y métodos de recepción y análisis de datos.

A continuación se presentan comentarios sobre la situación de los derechos reconocidos en el PIDESC.

2.2. Derecho al trabajo (art. 6 PIDESC)

Según la Dirección General de Estadística y Censos (DYGESTIC) del Ministerio de Economía, la tasa de desempleo en El Salvador habría disminuido de 8.7% en 1991 a 6.2% en 2002. Este dato – similar al de países europeos – resulta muy engañoso, en primer lugar porque la inexistencia de seguros de desempleo en el país hace más que difícil la supervivencia de las personas que carecen de empleo y, en segundo lugar – lo más importante –, porque la tasa de desempleo señalada no hace referencia a la verdadera situación laboral del resto de la población.

En efecto, el mercado laboral salvadoreño está profundamente marcado por el fenómeno del subempleo. Una gran proporción de la población salvadoreña carece de pleno empleo y trabaja en el sector informal, sin el amparo de las leyes laborales ni de las instituciones administrativas y judiciales de protección al trabajador, sin seguridad social ni estabilidad en el empleo, y normalmente sin un salario que alcance el mínimo legal. El mismo Órgano Ejecutivo ha reconocido esta situación:

“La variable más relevante en El Salvador es el subempleo, el cual se divide en dos categorías: el visible (los que trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales) y el invisible (los que trabajan semanalmente más horas de 40 pero

⁹¹ Alvarenga Jule, Ligia Elizabeth: *La situación económico laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género*. Comisión Económica para América Latina. Unidad Mujer y Desarrollo. Proyecto CEPAL-GTZ. “Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales”. Santiago de Chile, mayo de 2001, Páginas 54 – 55.

perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido). El subempleo únicamente se mide a nivel urbano, pues se considera que son pocas las personas que poseen pleno empleo en el área rural, dadas las características estacionales de la producción agrícola. En 1991, en el área urbana, el subempleo afectaba a un tercio de la fuerza laboral urbana y el desempleo al 7.9%; en total, 42% de la población urbana se encontraba desempleada o subempleada. En 2002, la tasa de desempleo se había reducido a 6.2% y la de subempleo a 29.7%; sin embargo todavía estos indicadores son altos, y en conjunto afectan al 36% de la población urbana. Para los pobres que viven en las áreas urbanas, la tasa de desempleo era más del doble que la de los no pobres; además, uno de cada dos pobres urbanos se encontraba subempleado en 2002. Asimismo, el 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) en pobreza, y casi la mitad de los que viven en extrema pobreza, trabajaba más de 40 horas, pero recibían menos del salario mínimo”⁹².

Debemos destacar que el Ejecutivo reconoce que no ha medido el subempleo en el área rural. En consecuencia y como es obvio, los datos del subempleo son más altos que los arriba señalados. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el subempleo en El Salvador llegaría aproximadamente al 60%⁹³; otras estimaciones⁹⁴ sostienen que este tipo de empleo precario alcanza un 70%⁹⁵. Por su parte, Social Watch asevera que “el aparato productivo ha sido incapaz de generar puestos de trabajo y salarios acordes con las necesidades básicas de la población. Los datos oficiales referentes al empleo presentan un panorama bastante distorsionado, al afirmar que 94% de la población económicamente activa está ocupada. Pero la realidad es que 30% de las personas ocupadas no tiene un empleo fijo y vive de las actividades que ofrece el sector informal, que son de mera subsistencia. Esto significa que 40% de la población tiene problemas de empleo”⁹⁶.

Por lo demás, esta omisión deliberada oculta una difícil realidad de buena parte de la población rural – en su mayoría pobre – que usualmente trabaja en empleos de estación y por jornales.

La CEPAL asegura que en nuestro país la población del sector rural y agropecuario tiene marcadas desventajas respecto de los habitantes del área urbana en materia de servicios y sufre de marcadas deficiencias en el acceso a empleo productivo, tecnología o créditos que le permitan elevar su calidad de vida. Por ello, el empleo precario, el desempleo y el subempleo, las carencias nutricionales y los elevados indicadores de pobreza son notas distintivas de la mayoría de los habitantes del campo en El Salvador. En palabras de la CEPAL, “una de las características en el medio rural es el incremento de la masa de campesinos sin tierra o con parcelas minúsculas que, por el deterioro de los recursos

⁹² *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. 2004. Op. cit. páginas 33 y 34.

⁹³ <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/jun112002/ECO/C211N3.html>.

⁹⁴ Que incluyen entre los indicadores de la informalización del mercado laboral la duración de la jornada de trabajo, la cantidad y volatilidad de los ingresos percibidos y la cobertura de seguridad social.

⁹⁵ *Diario Co-Latino*, 21 de abril de 2004, pág.3.

⁹⁶ Social Watch – Control Ciudadano. Informes por país: *El Salvador: Entre la pobreza y la violencia*. 2004.

naturales y por la imposibilidad de mejorar los procesos tecnológicos, no permiten cubrir las necesidades de la familia. Esto ejerce una fuerte presión sobre el acceso a la tierra y el empleo extraparculario para satisfacer sus necesidades básicas, lo que seguramente es una demanda permanente dadas las condiciones de pobreza prevalecientes. Esta demanda de empleo tropieza con una oferta menor y estacional debido a la explotación extensiva de un buen porcentaje de tierras en las fincas grandes, y con la aplicación de métodos de producción con uso intensivo de capital en las explotaciones modernas. Ello influye en que, pese a cierto dinamismo económico observado... el volumen del empleo generado no haya cubierto la demanda de la población rural”⁹⁷.

Como vemos, la mayoría de salvadoreños no tienen garantizado el derecho a un trabajo digno y, en consecuencia, sus condiciones de vida son bastante precarias, lo cual explica el enorme flujo migratorio de salvadoreños principalmente hacia los Estados Unidos de América. Ahora bien, tampoco podemos afirmar que el resto la población que sí tiene pleno empleo – salvo un porcentaje privilegiado – está en mejores condiciones en relación con este derecho fundamental.

A nuestro juicio, dada la economía de libre mercado y la filosofía neoliberal que la sustenta, el trabajo se está considerando cada día más como una mercancía y no como un verdadero derecho humano. La “flexibilización” del mercado laboral – un eufemismo para llamar al proceso de disminución de los estándares de protección a las y los trabajadores – es promovida por las más poderosas gremiales de la empresa privada salvadoreña e incluso ha sido defendida por funcionarios del Estado.

Al respecto, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha concluido que “el trabajo, lo mismo que las libertades sindicales continúan siendo factores claves en El Salvador. Lamentablemente, la ruta seguida por el Estado salvadoreño en relación a los mismos no es promisorio en cuanto a garantizar su estatus de derechos humanos fundamentales y, por tanto, su promoción y tutela en cuanto tales; por el contrario, cada vez con más claridad se vislumbra la firme intencionalidad de convertir tales derechos, desde las esferas gubernamentales y empresariales, en meros factores económicos, otorgándole una valoración positiva al empleo en sí mismo y dándole una connotación negativa a lo concerniente a la organización y reivindicación sindicales. El mismo papel determinante que se ha otorgado al mercado y a la perspectiva empresarial en las consideraciones relacionados con el trabajo en El Salvador, hace previsible que se continuará en la ruta de la precarización de las condiciones laborales, tanto en el sector formal como en el informal, y por consiguiente en una persistencia de la emigración, especialmente hacia Estados Unidos, como la respuesta a la búsqueda de mejoras en el empleo, los salarios, las prestaciones laborales y, en definitiva, de una más elevada calidad de vida de las trabajadoras y trabajadores”⁹⁸.

⁹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras*. LC/MEX/L.492 de 7 de septiembre de 2001, página 1.

⁹⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de Labores Julio 2004 – Junio 2005, página 105.

El panorama del empleo tampoco parece alentador al tener en cuenta la situación crítica de la economía salvadoreña. Según el PNUD, “a partir de 1996 El Salvador reporta una desaceleración del crecimiento, que se profundizó en el periodo 2000-2002, en el que el PIB per cápita se ha paralizado. A la vez ha continuado el estancamiento de la productividad laboral, que desde 1995 se encuentra un 15% por debajo de los niveles que se habían alcanzado en 1979, antes del conflicto armado. La generación de puestos de trabajo desde el año 2000 ha estado por debajo del crecimiento poblacional, con escasa generación de empleos de calidad. Finalmente, las exportaciones (incluyendo la maquila neta) han decrecido entre 2000 y 2002”⁹⁹. Por tanto, la posibilidad de crear más y mejores empleos en el futuro cercano parece estar muy limitada.

Una de las estrategias asumidas por el Órgano Ejecutivo para, supuestamente, crear más empleos ha sido la firma de diversos tratados de libre comercio, en particular el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América (DR – CAFTA, por sus siglas en inglés). Ahora bien, este tipo de instrumentos de libre comercio pueden promover la inversión extranjera y la creación de nuevos empleos en algunos sectores, pero a costa de ofrecer bajos salarios, menor protección a los derechos de los trabajadores y estándares laborales más bajos. Por lo demás, en sectores menos competitivos y en las pequeñas y medianas empresas se producirá, sin duda, una disminución de los puestos de trabajo o se verán precarizadas aún más las condiciones laborales.

Así, el DR – CAFTA no representa ninguna garantía de promoción y protección de los derechos laborales. Pese a contener un capítulo sobre esta temática, sus disposiciones son tan ambiguas que abrirían la puerta a retrocesos en el reconocimiento de los derechos laborales. Como claramente lo ha dicho la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

“Si bien en el texto del Capítulo Laboral del mismo –en su numeral 1 del artículo 16.1– se reafirman las obligaciones de los Estados centroamericanos y estadounidenses con relación a la «Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento» de 1998 y enfatiza en su disposición de que «los estándares laborales no deben ser utilizados para fines comerciales proteccionistas», pese a esta declaratoria –una vez más– de buena voluntad política, en ningún momento se prevé la garantía de no debilitar ni reducir el marco legal interno *existente* (numeral 2, artículo 16.2 del Capítulo) ni se promueve... que los países intervinientes en el Tratado se apresten a la suscripción y ratificación de convenios, recomendaciones y otros instrumentos específicos que permitirían el cumplimiento efectivo de la Declaración de la OIT en toda su plenitud, entre ellos, los Convenios 87 y 98 que ni El Salvador ni Estados Unidos han ratificado hasta la fecha. Más aún, los alcances de la legislación laboral que se reconocen en el Capítulo Dieciséis del DR-CAFTA reducen el contenido de las leyes, regulaciones o disposiciones a aquéllos «que estén *directamente* relacionadas

⁹⁹ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis. Op. cit. página 15

con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos»: de asociación, de organizarse y negociar colectivamente, de prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, de establecer una edad mínima para el empleo de niñas y niños, de prohibición y eliminación de las peores formas del trabajo infantil y del establecimiento de condiciones aceptables de trabajo (salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional)¹⁰⁰. Sin embargo, no hay una referencia explícita, por ejemplo y como sí ocurre en los Convenios 87 y 98, al derecho a la no discriminación sindical ni a la huelga ni a la adecuación del monto y modalidades de determinación de los salarios mínimos a los parámetros internacionales vigentes. Además, con una redacción como la que priva en el mencionado Capítulo, se provoca una suerte de restricción del derecho laboral y sindical a un mínimo de derechos y libertades y a su consecución. Al no incluirlos *directamente* ni de forma clara, se corre el riesgo de que se opte por menospreciarlos o simplemente ignorarlos, en el devenir de las relaciones de inversión, comerciales y de cualquier otra índole que se establezcan en el contexto del DR-CAFTA” – cursivas en el original –¹⁰¹.

Por otra parte, también se ha producido en los últimos años una disminución de los puestos de trabajo en otros sectores. Según estimaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en los primeros meses de 2005 se habrían reducido 8,000 puestos de trabajo en la industria maquilera, por el “efecto China”¹⁰². Además, en virtud del proceso de reducción del aparato estatal, las plazas en la administración pública se redujeron de 194,577 en 1993 a 138,758 en 2001¹⁰³. De acuerdo a la Procuraduría, la disminución en cantidad y en calidad del empleo en la administración pública está relacionada “con los procesos actuales de modernización del Estado, que ha privilegiado la subcontratación de empresas privadas para la prestación de varios servicios, tales como los de seguridad privada, de alimentación, de lavandería e, incluso, más recientemente, de consultas médicas especializadas; asimismo, la tendencia a privilegiar contrataciones temporales, en lugar de la modalidad de ley de salarios, ha llevado a una mayor inestabilidad laboral, pérdida de prestaciones y afectación en las condiciones de vida de muchos trabajadores y trabajadoras estatales”¹⁰⁴.

Por último, es necesario decir que el trabajo infantil, si bien ha disminuido, no ha sido erradicado de El Salvador.

¹⁰⁰ Artículo 16.8 del Capítulo Dieciséis. Laboral del CAFTA. Las cursivas no corresponden al original.

¹⁰¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de labores julio 2004 – junio 2005*, página 103.

¹⁰² La mayor presencia en el mercado norteamericano y europeo de productos manufacturados en China, debido a la finalización de las restricciones comerciales impuestas a este país.

¹⁰³ Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social*. Noviembre de 2003.

¹⁰⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de labores julio 2004 – junio 2005*, página 100.

Porcentaje de niños y niñas menores de 15 años que trabajan

Sexo	1995	2002
Niños	5.1	3.9
Niñas	2.9	1.7

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples citada por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

Debemos reconocer que El Salvador se ha adherido recientemente al Convenio 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil y que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene un programa para la erradicación del trabajo infantil desarrollado en coordinación con la OIT. Sin embargo, consideramos que el porcentaje de niños que trabajan – por lo general explotados económicamente y sin ningún tipo de protección laboral – todavía es elevado en el país y que, por tanto, los programas ejecutados aún presentan limitaciones.

En resumen, la situación del derecho al trabajo en El Salvador no es positiva ni presenta perspectivas de mejorar en el futuro inmediato.

2.3. Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7 PIDESC)

Las condiciones de trabajo en El Salvador distan mucho de ser dignas, equitativas y satisfactorias. Basta ver la situación del salario mínimo para comprobarlo.

En el área urbana, los salarios mínimos vigentes legalmente son US\$158 para el comercio y servicios; US\$155 para la industria; y US\$151 para la industria textil y confección. En el campo el salario mínimo es de US\$74 al mes. Estas remuneraciones apenas son suficientes para cubrir la canasta básica alimenticia, calculada en US\$129. Si incluimos otros rubros como educación, salud, vivienda y vestido, es obvio que los salarios mínimos no garantizan al trabajador ni a sus familias una existencia digna.

Pese a esta evidente situación, las autoridades de gobierno han hecho poco o nada para promover el incremento de los salarios. Por el contrario, aceptan sin protestar la postura de las grandes gremiales de la empresa privada, quienes sostienen que el aumento del salario mínimo les haría perder competitividad, máxime cuando se pretende atraer empresas e inversión extranjera al país. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, “uno de los grandes ausentes en este período ha sido el tema del salario. Las únicas dos referencias al respecto no generan mayores ni buenas expectativas. En el sector público, la Presidencia de la República anunció probabilidades de incremento salarial hasta el año 2006, para unos 90,000 empleados y empleadas, de un total de 140,000 que laboran en el aparato estatal; mientras que, en el momento en que se introdujo la necesidad de discutir un posible aumento al salario mínimo en el sector privado, las máximas entidades representativas del empresariado, expresaron su rechazo, argumentando incapacidad para

asumir una medida de tal naturaleza por afectar con ello –afirmaron– sus niveles de competitividad”¹⁰⁵.

Por otro lado, el salario no es equitativo ni igual, pues la ubicación geográfica, el tipo de actividad y el sexo han sido criterios que imponen diferencias en las remuneraciones de los trabajadores. En su primer informe sobre los Objetivos del Milenio, el Órgano Ejecutivo ha afirmado:

“El área y el sector donde se trabaja determina en gran medida, el monto del salario del trabajador. En 2002, los trabajadores en las áreas urbanas recibían en promedio un salario más del doble que en las áreas rurales (US\$289 comparados con US\$142 por mes; en el Area Metropolitana de San Salvador era de US\$325 al mes). Asimismo, los departamentos de San Salvador (US\$293) y La Libertad (US\$290) tenían salarios promedio muy superiores, por ejemplo, que Ahuachapán (US\$166) o Morazán (US\$175). Por otro lado, el trabajador de la industria (US\$209 por mes) o del comercio (US\$247) tenía en promedio un salario más de dos veces por encima del salario promedio del trabajador agrícola (US\$93). En conclusión, las familias que viven en las áreas rurales que dependen en su gran mayoría de los empleos agrícolas tienen un salario muy inferior al de otras actividades. La caída en la proporción de trabajadores en la actividad agrícola y el aumento en la industria y los servicios podría explicar, en parte, la tendencia observada en la pobreza”¹⁰⁶.

Aunque nuestra legislación contempla la igualdad *de iure* entre hombres y mujeres, en materia salarial se evidencia la discriminación existente contra la mujer.

Salario promedio (en US\$)

	1992	2002
Total país	169.1	243.7
Hombres	194.1	277.6
Mujeres	134.2	204.6

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, citados por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

La situación de la maquila es una muestra la desigualdad *de facto* entre hombres y mujeres. La maquila en El Salvador se caracteriza por ser predominantemente urbana, con una concentración en la actividad de la confección, y una alta tasa de empleo femenino. De hecho, la manufactura ocupa el quinto lugar dentro de las ramas de actividad económica que mayormente absorben fuerza laboral femenina. Pese a ello, las autoridades estatales no

¹⁰⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de labores julio 2004 – junio 2005*, páginas 104 – 105.

¹⁰⁶ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2004. Op. cit. páginas 34 y 35.

han tomado medidas para proteger adecuadamente a la mujer y garantizar, *inter alia*, igualdad de trato en materia salarial

“Este alto porcentaje de mujeres dentro de la maquila demanda la formulación de políticas laborales con equidad de género. Existe una seria brecha salarial entre ambos sexos. Al determinar el salario e ingreso global por sexo y por rama de actividad económica para los años 1990, 1994, 1995 y 1998, la relación entre el salario de las mujeres frente al salario de los hombres en la industria manufacturera equivale al 64, 67, 61 y 70% para los años indicados, respectivamente. Si esta relación se establece tomando en cuenta los ingresos de las mujeres frente al de los hombres, los índices son similares, 70, 68, 60 y 70% respectivamente... En términos generales, y por las características de ocupación y calidad del empleo (en la maquila), puede afirmarse que existe un desconocimiento de los derechos y obligaciones que las leyes laborales estipulan, tanto por parte de los trabajadores/ras como por parte de los empleadores/ras... Este desconocimiento es uno de los factores que mayormente conduce a mantener una condición precaria del empleo, dado que se generan prácticas que no son las adecuadas para mejorar los niveles de productividad en las empresas, como metas de trabajo excesivas, remuneraciones que no corresponden a las jornadas de trabajo, condiciones físicas inadecuadas... Pese a todas las acciones y esfuerzos realizados por los sectores gubernamentales y no gubernamentales y por el sector privado para eliminar los obstáculos que ponen barreras sociales a la igualdad de oportunidades para acceder al mercado de trabajo, entender las necesidades de las trabajadora/res y mejorar las condiciones de precariedad del empleo generado en la maquila, los resultados han sido modestos. Las acciones se han llevado a cabo de manera aislada y con débil articulación y en ausencia de un diálogo que conduzca a una política laboral, dirigida especialmente a la maquila, que tenga como eje transversal un enfoque de equidad de género... La institucionalidad del enfoque de género ha sido asumida como un compromiso en acciones y programas por parte del Ministerio de Trabajo y la instancia para el adelanto de las mujeres, ISDEMU. Pero este se ha dado en un contexto de ausencia de políticas para la institucionalización del enfoque de equidad de género en la política laboral dirigida a la maquila textil y de confección, y una débil o inexistente vinculación con el resto de actores de la sociedad civil y sector privado, lo cual ha disminuido el impacto de su intervención”¹⁰⁷.

En el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, también encontramos muchos problemas. Si bien existen leyes como el Código de Trabajo que, en la teoría, exigen estándares básicos de seguridad e higiene a las empresas públicas y privadas, lo cierto es que la realidad nos muestra que estas reglas son ignoradas cotidianamente, a ciencia y paciencia de las autoridades estatales. Las autoridades encargadas de vigilar los derechos laborales han sido bastante ineficaces a la hora de imponer sanciones a las empresas que no garantizan condiciones laborales adecuadas a sus trabajadores. “La experiencia ha

¹⁰⁷ Alvarenga Jule, Ligia Elizabeth: *La situación económico laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género*. Op. cit. páginas 53 y 54.

demostrado la ineficiencia e inoperancia de las instancias responsables de dar cumplimiento a la normativa, nacional e internacional, en materia laboral y sindical, cuya actuación diligente y oportuna debería prevenir, fiscalizar, investigar y, en definitiva, garantizar que toda empresa, privada o pública, someta y adecue sus procesos, condiciones y ambientes de trabajo a los requerimientos esenciales de respeto a la salud, la integridad y la dignidad de las trabajadoras y trabajadores que en ella laboran”¹⁰⁸.

De nuevo, la maquila es un buen ejemplo de las condiciones laborales y de la indiferencia estatal ante graves violaciones a la integridad física de las y los trabajadores. En un caso investigado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el día 5 de julio de 2002, trabajadores de una empresa maquilera estuvieron expuestos a la inhalación de una presunta sustancia tóxica que les provocó mareos, vómitos, dolores de cabeza y desmayos. Según la Procuraduría, la sustancia era, al parecer, un compuesto clorado para la desinfección textil que actúa como desinfectante de ropa. El efecto de la sustancia fue tal que, además de obligar a evacuar totalmente a la empresa, alcanzó a otras cinco empresas más, de manera que se vieron afectadas aproximadamente 260 trabajadoras y trabajadores, la mayoría mujeres, entre las que se encontraban veinte en estado de embarazo. Treinta y un personas fueron ingresadas a diferentes centros hospitalarios y asistenciales, algunas de las cuales quedaron en observación preventiva; el resto de las y los afectados recibieron asistencia médica y paramédica en dichos centros y por diferentes cuerpos de socorro. Tres días después, el 8 de julio, nuevamente las y los trabajadores de la misma empresa experimentaron síntomas de intoxicación similares. Esta vez, unas doscientas personas fueron atendidas por los cuerpos de socorro.

Según la Procuraduría, al ser cuestionadas diferentes instituciones del Estado con competencia en el ámbito de la seguridad, salud e higiene ocupacional, “fue evidente la deficiente labor realizada por éstas al respecto. Así, por ejemplo, el Jefe del Departamento de Seguridad e Higiene Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ing. Alvaro Mejía, señaló que las inspecciones que realiza tanto ese Ministerio como el ISSS¹⁰⁹ «sólo tiene sentido únicamente preventivo, no punitivo», por no contar con una Ley de Seguridad e Higiene, sino únicamente con un reglamento sobre la materia”. En el informe de la Procuraduría se consigna que:

“Según notas periodísticas, voceros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Instituto de Medicina Legal declararon que no obtuvieron resultados positivos sobre la existencia de cloro ni de materias tóxicas en las pruebas que realizaron, tanto a las personas afectadas como en alimentos, agua e instalaciones de tres de las fábricas. Al parecer, con bas en ello, el Dr. Juan Matheu Llort, miembro del

¹⁰⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe especial de carácter preliminar de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el caso de intoxicación masiva de trabajadores y trabajadoras ocurrida en la Zona Franca Internacional, ubicada en el municipio de Olocuilta, departamento de La Paz, los días 5 y 8 de julio de 2002*. Recopilación de Resoluciones e Informes Especiales. Enero – Diciembre 2002, página 455.

¹⁰⁹ Instituto Salvadoreño del Seguro Social

COEN¹¹⁰, calificó los dos incidentes ocurridos los días 5 y 8 de julio como un caso de «histeria colectiva». Versión que también sostuvo el señor Ministro de Trabajo y Previsión Social, Lic. Jorge Nieto, y el Director de la Policía Nacional Civil, Lic. Mauricio Sandoval... A ello hay que agregar que el Lic. Carlos Quintanilla Schmidt, Vicepresidente de la República, brindó declaraciones públicas en las que, además de advertir sobre una investigación al respecto, adelantó que, entre las hipótesis que se manejaban sobre las posibles causas de la intoxicación en la empresa Hoon's, además de la negligencia o un accidente, se encuentra la de «acto de sabotaje» con la intención de «dañar la empresa, la imagen de las maquilas o de la zona franca». Por su parte, dirigentes del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) mantuvieron esta misma tesis en medios de prensa e incluso, acusaron directamente al también partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de estar «detrás» del sabotaje. El jefe de fracción legislativa de ARENA, Dr. Enrique Valdéz, señaló que se trataba de «una nueva forma de hacer terrorismo». Lo anterior, al parecer, dio pie para que el Director Ejecutivo de la Asociación Salvadoreña de la Industria de la Confección (ASIC), Ing. Luis Anleu, lanzara la acusación de que «se está atentando contra la salud de los trabajadores salvadoreños, contra la inversión y contra el país» en momentos en que se está negociando un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En similares términos se expresó la Directora de Recursos Humanos de la Zona Franca Internacional, Sra. Maura de Marchena, al manifestar el desprestigio que – a su juicio – los incidentes estaban ocasionando al complejo industrial y al país en general”¹¹¹.

La Procuraduría concluyó, entre otras cosas, que “dicha intoxicación ha puesto una vez más al descubierto, las frágiles condiciones de seguridad e higiene ocupacional en que desempeñan sus labores los trabajadores y trabajadoras de la maquila en El Salvador, lo cual refleja el incumplimiento estatal al deber de garantía de los derechos humanos al no tomarse por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, las medidas de prevención razonables para evitar la ocurrencia de hechos como el presente en los centros de trabajo, como consecuencia de la debilidad de los programas y controles aplicados al respecto por el citado Ministerio... Tomando en cuenta la importancia que para la promoción del empleo significan las maquilas en El Salvador, se ha observado una grave irresponsabilidad en cuanto al manejo que funcionarios investidos del poder del Estado, como el Ministro de Trabajo y Previsión Social, Lic. Jorge Nieto, el señor Director de la PNC, Lic. Mauricio Sandoval, el Dr. Juan Matheu Llord, miembro del COEN y otros, le han dado a las investigaciones del caso, al brindar declaraciones públicas que, en detrimento de una adecuada información sobre la verdad de lo ocurrido, han originado confusión hacia la población salvadoreña, al manejar versiones irresponsables como el hecho de calificar el presente caso de intoxicación masiva como una situación de «histeria colectiva» de las

¹¹⁰ Comité de Emergencia Nacional

¹¹¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe especial de carácter preliminar de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el caso de intoxicación masiva de trabajadores y trabajadoras ocurrida en la Zona Franca Internacional, ubicada en el municipio de Olocuilta, departamento de La Paz, los días 5 y 8 de julio de 2002*. Op. cit, páginas 457 – 459.

trabajadoras y trabajadores o como el resultado de un complot de sindicatos estadounidenses”¹¹².

Vale decir que, hasta la fecha, las investigaciones oficiales no produjeron ninguna consecuencia. Nadie fue sancionado ni se adoptaron medidas concretas para garantizar la seguridad de las y los trabajadores de la zona. Este caso puso al desnudo los límites y los intereses de las autoridades supuestamente encargadas de proteger los derechos laborales de los trabajadores salvadoreños.

La situación reseñada nos demuestra que, pese a las claras recomendaciones del Comité ECOSOC, la inspección laboral en El Salvador continúa siendo ineficiente y de ninguna manera ha sido fortalecida en la última década. El exiguo presupuesto y personal destinado a vigilar el respeto de los derechos laborales por las empresas públicas y privadas y especialmente el obvio alineamiento de las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo con los intereses privados, han impedido que los estándares mínimos de seguridad e higiene en el ambiente laboral sean respetados. Por esta razón, conocemos cotidianamente de denuncias sobre empresas privadas que no pagan el salario mínimo, no entregan las cotizaciones de seguridad social y pensiones – pese a descontarlas al trabajador –, despiden trabajadores cuando intentan sindicalizarse o imponen a sus empleados largas jornadas laborales sin pagarles horas extras ni darle otras prestaciones.

Así, desde la sociedad civil vemos con pesimismo el futuro de los derechos laborales en El Salvador. Todos los datos nos hacen prever una mayor precarización en las condiciones laborales, por el modelo económico imperante y, sobre todo, la debilidad e indiferencia de las autoridades estatales para la protección de este derecho humano fundamental.

2.4. Derecho de sindicalización y huelga (art. 8 PIDESC)

El derecho de sindicalización y huelga en El Salvador son considerados por la empresa privada como un obstáculo a sus intereses políticos y económicos y, en consecuencia, desarrolla acciones de diverso tipo para evitar la creación y el desarrollo de sindicatos; mientras tanto, las autoridades de gobierno muestran una notoria pasividad ante los múltiples abusos contra la libertad de sindicalización.

En verdad, existe una cultura antisindical en El Salvador. Trabajadores despedidos impunemente por las empresas privadas en cuanto intentan organizarse en sindicatos; escasa aprobación de nuevos sindicatos por las autoridades del Ministerio de Trabajo; y muy pocos procesos de negociación colectiva, son algunas situaciones en la vida cotidiana en el país que demuestran esta afirmación.

También existe la práctica viciada de los listados rotativos entre las empresas, donde aparecen los nombres de personas que han intentado fundar un sindicato. Se cree que los

¹¹² Ib. página 478.

listados provienen del mismo Ministerio de Trabajo que filtra nombres de los afiliados o directivos de una asociación sindical que aspira ser inscrita.

En opinión de la Mesa Permanente de los derechos laborales en El Salvador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

“En el actual «estilo de desarrollo» de nuestro país, la flexibilización de las relaciones laborales se ha convertido prácticamente en requisito indispensable para incrementar la competitividad de empresas públicas y privadas y para posicionarlas en el estrecho mercado nacional y en el comercio externo, donde nos insertamos en posición desventajosa. El caso de la organización sindical y demás libertades relacionadas con ella es similar, habiendo quedado demostrado que éstas se han considerado y presentado en los últimos años –desde el punto de vista gubernamental, parte del sector empresarial y de organismos financieros internacionales – como un verdadero obstáculo en la definición y consecución del horizonte económico vigente. La cultura antisindical, en este sentido, se ha convertido casi en un principio propio del esquema que sustenta dicho horizonte económico, como pretenden serlo la libre competencia o la defensa férrea de la propiedad privada. Es así como los derechos reconocidos, tanto en el texto constitucional como en la legislación secundaria en materia laboral y sindical, enriquecida con la adhesión a tratados y demás instrumentos internacionales relativos al trabajo y a la sindicalización, han sido los grandes ausentes en el conjunto de criterios rectores de las transformaciones institucionales implementadas en el aparato estatal y municipal, así como en las dinámicas más importantes de reestructuración empresarial y reconversión productiva que se han impulsado, especialmente desde los años noventa. El trabajo e, incluso, las trabajadoras y trabajadores como tales, aparecen concebidos como meros factores y recursos productivos en un proceso de mercantilización de las relaciones económicas, pero también, y particularmente, del mundo laboral. La modernización del Estado y la apertura comercial se plantean como estrategias válidas para propiciar el desarrollo del país, pero cuya modalidad de implementación ha adolecido de reproducir similares parámetros a los descritos, en cuanto a afectación y violación de los derechos laborales y sindicales. Las prerrogativas de las trabajadoras y trabajadores no se han considerado, entonces, constitutivas de derechos y libertades, sino determinantes históricas prescindibles y superables; de tal forma que las prácticas, mecanismos y medidas aplicadas a nivel gubernamental y empresarial que han impactado sensiblemente en las libertades sindicales, precisamente les han restado a éstas la oportunidad de ser: basta con insistir en que la informalidad no es un espacio propicio ni efectivo para la sindicalización, como tampoco lo es la subcontratación o la contratación temporal de empleadas y empleados; mucho menos lo es la situación laboral que impone el desempleo, la falta de apoyo e incentivos al sector agropecuario o el fenómeno de la migración”¹¹³.

¹¹³ Consideraciones Generales, Conclusiones y Recomendaciones del Documento “*Ejercicio de las Libertades Sindicales en El Salvador*”, elaborado por la Mesa Permanente de los derechos laborales en El Salvador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. San Salvador, 2005.

Mientras tanto, el Estado ha sido incapaz de proteger y promover la libertad sindical. Esta omisión de las autoridades públicas “se ha traducido, en no pocas ocasiones, en una suerte de acción violatoria directa contra dichas libertades, al punto de observarse prácticas sistemáticas destinadas a obstaculizar, impedir o negar el ejercicio de las mismas. Especial mención merece al respecto el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), cuyo deslucido papel en la defensa de las libertades sindicales ha contrastado enormemente con su destacada intervención a favor de los intereses y pretensiones patronales, tanto públicas y municipales como privadas, en detrimento de los derechos de las trabajadoras y trabajadores. El MINTRAB, en esta medida, más bien ha facilitado el «estilo de desarrollo», adscribiéndose plenamente a él aún cuando ello le haya implicado contribuir, acuerpar y legitimar la implementación de todo tipo de prácticas y mecanismos violatorios de las libertades sindicales, en una clara distorsión de su responsabilidad crucial de constituirse en una de las instituciones estatales garantes por excelencia de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores, organizados o no”¹¹⁴.

Desde nuestra perspectiva, la extrema debilidad del movimiento sindical puede explicarse en buena parte como el resultado de una política deliberada del Estado salvadoreño de impedir el desarrollo de las libertades sindicales – con su indiferencia ante los abusos empresariales o imponiendo trabas a la formación de sindicatos –. En su lugar – y esto no es ningún secreto porque ha sido reconocido abiertamente por funcionarios públicos incluso en foros internacionales – el Estado ha fomentado movimientos solidaristas que cierran espacios a las entidades y reivindicaciones sindicales. Por lo demás, los movimientos sindicales no son tomados en cuenta por las autoridades públicas a la hora de tomar medidas de política laboral o económica, mientras que la empresa privada es la primera consultada por el Órgano Ejecutivo en toda decisión trascendente para la vida nacional.

En opinión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

“Es altamente preocupante la tendencia de algunos sectores de pretender que la sociedad salvadoreña prescinda de una relación basada en el diálogo y la concertación en materia laboral y en la experiencia sindical. De manera sistemática se están presentando violaciones a las libertades sindicales en el país, que se inscriben en una creciente situación de precarización del empleo y de las oportunidades laborales formales, con la consiguiente disminución de la capacidad reivindicativa y negociadora de las trabajadoras y trabajadores, pero también de las alternativas legales e institucionales que les provee el Estado para la defensa y protección de sus relaciones laborales, caracterizadas por el progresivo debilitamiento técnico, político y financiero de los mecanismos encargados de su efectivo cumplimiento, particularmente el Ministerio de Trabajo y los Tribunales de lo laboral. El resultado es que tales mecanismos han limitado su papel a ser meros espectadores o administradores de la interpretación más escueta y desfavorable del marco jurídico, en detrimento de las libertades sindicales, o – en el peor de los casos

¹¹⁴ Ib.

– han actuado en abierta o encubierta complicidad con las empresas en su constante práctica de violación a dichas libertades en El Salvador. No se está garantizando el reconocimiento ni la aplicación de las disposiciones jurídicas existentes, tanto nacionales como internacionales. Esta omisión ha terminado configurando prácticas patronales de vulneración de las libertades sindicales que, además, no son exclusivas de los empleadores privados sino que, en los últimos años, ha incluido, con particular relevancia, al sector público, en el contexto de sus procesos de modernización institucional, sobre la base del reiterado y común argumento de que la productividad y la competitividad se estimulan e incrementan si no existen organizaciones sindicales. Las libertades sindicales, pues, se encuentran enfrentando uno de sus más dramáticos momentos en la construcción democrática de nuestro país, por la ausencia de su ejercicio efectivo pero, sobre todo, por la falta de su legítimo reconocimiento y real garantía desde el quehacer estatal”¹¹⁵.

Similar suerte corre el derecho de huelga. Las huelgas declaradas legales por las autoridades estatales son una curiosidad histórica en El Salvador. En efecto, en la última década no se ha producido un tan solo caso de huelga legal en el país, por los múltiples y compendiosos requisitos impuestos por las normas jurídicas salvadoreñas, pero sobre todo por la escasa protección y apoyo a las demandas laborales por parte de las autoridades competentes. De esta forma, el principal instrumento de lucha de los trabajadores carece de toda efectividad en el país.

Por último, debemos recordar que El Salvador aún no ha ratificado importantes convenios de la OIT que protegen el derecho a la libre sindicalización. Nos referimos al “Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación” (Convenio No. 87, 1948), el “Convenio Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva” (Convenio No. 98, 1949) y el “Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública” (Convenio No. 151, 1978).

2.5. Derecho a la seguridad social (art. 9 PIDESC)

Las transformaciones del sistema de pensiones llevadas a cabo hacia el final de la década de los 90 han significado un verdadero retroceso en el derecho a la seguridad social. El nuevo sistema de pensiones es un modelo de capitalización basado en la responsabilidad individual del trabajador y en la administración privada de los fondos de pensiones. No está fundado sobre el principio de solidaridad social.

Si bien se ha incrementado el número de personas afiliadas al Sistema y el monto de recaudación en relación al Producto Interno Bruto (PIB)¹¹⁶, en general, la modificación al sistema de pensiones social ha tenido efectos muy negativos en cuando a las posibilidades

¹¹⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe anual julio 2003 – junio 2004*, página 112.

¹¹⁶ <http://www.spensiones.gob.sv/Noticias/noticia-14-04-2004.htm>.

de garantizar la calidad de vida de las personas jubiladas. Social Watch ha opinado al respecto:

“En El Salvador, antes de las reformas (1996-1998), el sistema público de pensiones ciertamente presentaba serias debilidades, por ejemplo: la cobertura poblacional, los costos de la seguridad social, y la evasión y mora de los patronos. Luego, en el marco de los programas de privatización de los activos del Estado, se justificaron las transformaciones con dichas debilidades, los argumentos fueron los enormes beneficios que tendría la población afiliada cotizante... Los resultados (de la privatización del sistema de pensiones) indican que el futuro en materia de seguridad social para trabajadoras y trabajadores es sumamente incierto y desalentador. A pesar que la cobertura poblacional ha aumentado entre 1997 a 1999, ya que pasó del 10,6% al 31% de la PEA, en el sistema persiste la debilidad de abandonar a grandes segmentos de la población ubicados en actividades informales, subempleo, trabajadoras y trabajadores agrícolas, así como a personas que prestan servicios en el área doméstica. En términos de los costos de dicho sistema, éstos han recaído en una población que su salario mínimo no ha sido modificado en cuatro años. Antes de la reforma el aporte de los y las trabajadoras para el sistema previsional representaba el 1,5% sobre su salario; en 1998 aumentó al 4,5%, lo cual representa un incremento del 300% del costo y en el año 2002, los aportes representan el 6,25% de su salario, es decir significa un incremento del 417%. Los datos indican que a pesar del incremento en el aporte de la población cotizante, todavía no se garantiza que obtendrán una pensión adecuada en el momento de su retiro. Un factor adicional que afecta negativamente el monto de dicha pensión es que los cobros de las administradoras de pensiones en concepto de comisiones actualmente son del 36% anual por manejo de dichos fondos individuales, lo cual puede aumentar de acuerdo al arbitrio de las administradoras de pensiones”¹¹⁷.

Al revisar los montos de las pensiones mínimas del nuevo sistema, se vuelve obvio que de ninguna manera son suficientes para posibilitar ni siquiera la adquisición de la canasta básica alimenticia. La pensión mínima por vejez en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) es de US\$114 mensuales, incluso por debajo del salario mínimo urbano y lejos también de la canasta básica de alimentos (US\$129). Tampoco es suficiente para cubrir gastos de salud, vivienda o vestido. Pese a su exiguo monto, las pensiones no han sido revalorizadas. El más reciente incremento, realizado en el ejercicio fiscal 2004, se aplicó únicamente a las pensiones comprendidas en el rango de US\$114 hasta US\$300, en un porcentaje ínfimo y del todo intrascendente (2%).

Además, el sistema de pensiones no alcanza a cubrir a toda la población económicamente activa. “Solamente un 40% de la población económicamente activa se encuentra afiliada al Sistema Previsional, lo que comienza a convertirse en una dramática situación dada la tendencia progresiva a la informalización del mercado de trabajo y a la flexibilización

¹¹⁷ Social Watch – Control Ciudadano. Informes por país: *El Salvador. La privatización, un proceso con fisuras*. Op. cit.

laboral, las cuales prescinden, privilegiadamente, de condiciones y prestaciones como las relativas a la seguridad social”¹¹⁸.

El Estado tampoco ha sido capaz de asegurar que los empresarios cumplan siquiera sus obligaciones de entregar sus aportes al sistema de pensiones. La mora empresarial en materia de cotizaciones – descontadas al salario del trabajador – alcanzaba los 13 millones de dólares estadounidenses a mayo de 2005. Pese a que la retención de cotizaciones es un delito penado con prisión de dos a cuatro años¹¹⁹, ningún empresario ha sido siquiera investigado o procesado por ese hecho punible.

Por si esto fuera poco, el primero de enero del presente año entró en vigencia una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones – Decreto 367, aprobado luego después que la oposición política había logrado un pequeño incremento para la cuota de pensionados – a través de la cual se agregó como requisito para gozar de la pensión por jubilación tener como edad mínima 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres. Antes de la reforma, el cotizante tenía dos opciones: jubilarse en la edad legal para hacerlo o al haber laborado durante un período de tiempo determinado. Esta reforma representa una regresión en el sistema de pensiones y ha sido impugnada ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por varios ciudadanos, incluida la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. En su acción de inconstitucionalidad, la señora Procuradora afirma que la reforma es una acción normativa que no vela por el interés del ciudadano, genera un trato discriminatorio y limita el contenido de la seguridad social y a la libertad e igualdad reconocidos en la Constitución salvadoreña. La Procuradora asegura que la reforma genera un trato desigual y discriminatorio, injustificado e irrazonable, al afectar a los trabajadores que cotizan y laboran más tiempo que quienes comenzaron a tardía en forma tardía pero se jubilarán en menor tiempo. Esta situación no atiende al interés público ni al concepto de seguridad social definido en la Constitución Salvadoreña. Sostiene, además, sostiene que la eliminación del derecho a la pensión por antigüedad pretende limitar la responsabilidad del Estado para sumir frente a la seguridad social y hacer una afectación desmedida a la dignidad de la persona humana, al aumentar la cantidad de años laborables de una persona, por encima de los estimados para la vida laborable del ciudadano. En suma, para la Procuraduría, la reforma viola la prohibición nacional e internacional de reducir los niveles de protección de derechos como el derecho a la seguridad social. Hasta la fecha, la Sala de lo Constitucional no ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad presentadas.

El sistema previsional salvadoreño enfrenta tremendas limitantes para garantizar su aplicación a trabajadores del sector informal y dista mucho de ser aplicado con equidad y justicia. De hecho, más que ser considerado un derecho humano, el sistema de pensiones

¹¹⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: Informe de labores julio 2004 – junio 2005, página 105.

¹¹⁹ Código Penal: Art. 245.- El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones de asistencia o seguridad social o sindical o no los ingrese en tales instituciones en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

está siendo un jugoso negocio para la empresa privada. Un estudio de la CEPAL ha reconocido esta situación en los siguientes términos:

“En el modelo de reforma previsional implementado en El Salvador no solo se eliminó el principio de solidaridad, sino que, además, no se establecieron los mecanismos necesarios para suprimir las barreras que obstaculizan el acceso al sistema de un mayor número de trabajadores del sector informal; asimismo, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones presenta ambigüedades respecto de la obligatoriedad de su incorporación. La competencia entre las AFP no se ha estimulado y, por el contrario, el 98% de los afiliados se ha concentrado en dos de ellas, dando origen a un duopolio, sin que la Ley contenga una normativa que limite la libertad de elección de los afiliados para impedir situaciones como esta. El supuesto subyacente en la justificación de la reforma del antiguo sistema de pensiones se ha cumplido y la inseguridad respecto del financiamiento del sistema para las generaciones futuras ha resultado en una crisis que el Gobierno habrá de enfrentar al agotarse las reservas técnicas del INPEP. Un logro efectivo ha sido la estandarización de las condiciones de acceso a las pensiones, con la excepción de las fuerzas armadas, que continúan disfrutando de condiciones privilegiadas y fuera de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. La reforma previsional no ha contribuido a que las personas puedan aspirar a pensiones más dignas y seguras ni ha mejorado la equidad del sistema”¹²⁰.

El estudio citado en el párrafo anterior también ha concluido que las mujeres serán discriminadas en cuanto al goce de los derechos laborales en general y al derecho a la seguridad social en particular. “El aumento de la participación de las mujeres en la actividad laboral está concentrado en diversas formas de empleo precario, en actividades poco remunerativas y de baja productividad. El trabajo doméstico, que es la ocupación mayoritaria de las mujeres, se caracteriza por ser uno de los más desprovistos de derechos laborales, así como de cobertura previsional. La participación laboral de las mujeres se da en desigualdad de condiciones, aun cuando realicen las mismas tareas que los hombres. Esta disparidad se manifiesta en los salarios, en las prestaciones sociales y en la capacitación que reciben. El modelo del sistema de pensiones adoptado en El Salvador pone en evidencia en forma mucho más clara la gravedad de las fallas del mercado laboral, así como la discriminación salarial e institucional de que son objeto las mujeres”¹²¹. Por cierto, esta documentada conclusión contradice de nuevo la afirmación estatal de que no existen diferencias genéricas en los índices de pobreza en El Salvador.

¹²⁰ CEPAL: *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género. Capítulo 7. Ligia Alvarenga: A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*. Op. cit. páginas 238 – 239.

¹²¹ Ib. página 238.

Por lo demás, aparte del sistema previsional, el sistema de seguridad social salvadoreño sigue siendo muy limitado. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) apenas alcanza a cubrir a aproximadamente el 15% de la población con servicios de salud¹²². El resto debe ser atendido por los servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En El Salvador no existen prestaciones por desempleo.

2.6. Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11 PIDESC)

Muchos de los indicadores oficiales de servicios sociales básicos muestran progresos en los últimos diez años. En teoría, la calidad de vida de los salvadoreños habría mejorado sustancialmente en la última década; sin embargo, los indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque reflejan algún grado de avance, todavía presentan un cuadro de pobreza y marginación – o de “violencia estructural” –, reflejo de cuán lejos estamos de un desarrollo humano aceptable y de que los salvadoreños gocen plenamente del derecho a un nivel de vida adecuado.

Según el PNUD, si bien los niveles de cobertura de los servicios sociales básicos han aumentado sustancialmente en los últimos 12 años, los déficit continúan siendo significativos: “la escolaridad promedio apenas supera los cinco años, la tasa bruta de educación media es de 40% y la tasa de analfabetismo de personas de 15 años ó más de 18%. El 24% de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud; la seguridad social deja fuera a casi toda la población rural y únicamente cubre al 39% de la PEA urbana; entre la población menor de 5 años, el 22% no recibe servicios de inmunización completa y el 10.3% presenta algún nivel de desnutrición global (bajo peso por edad); 23% de los nacimientos se produce en mujeres con edades entre 12 y 19 años. Al menos el 33% de los hogares carecen de una vivienda aceptable, el 24% no disponen de servicio de agua por cañería, el 47% no tienen acceso a servicios de recolección de desechos, el 18% no cuentan con servicio de electricidad y el 55.4% carecen de servicios de telefonía”¹²³.

En febrero 2005, el Órgano Ejecutivo hizo público el “Plan Oportunidades”, que estaría enfocado a proporcionar acceso a servicios sociales básicos y el incremento de los ingresos de las familias identificadas más pobres del país. Buena parte del Plan gira en torno a la entrega de un subsidio de alrededor de US\$15 mensuales a cada familia para gastos de nutrición y educación de sus hijos y la disponibilidad de microcréditos de entre US\$100 y US\$500, especialmente para las mujeres jefas de hogar. Debe comentarse que, además de la precariedad de las ayudas previstas – que nos parecen del todo insuficientes –, el plan no está diseñado para atacar las causas estructurales de la pobreza y, por el contrario, está cargado de un paternalismo que puede generar una dependencia negativa al subsidio de las familias pobres.

¹²² 17% según estimaciones de la Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo: *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud*. Op. cit. página 37-

¹²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis, página 14.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sostiene que el Plan Oportunidades, en principio, muestra un aparente interés gubernamental por atender la deuda social; sin embargo, “pese a denominarse como *estrategias integrales*, ninguna de ellas establece un vínculo real con la orientación económica aún vigente, particularmente con la finalidad de modificarla, de manera que redunde en condiciones sostenibles de crecimiento y desarrollo, en materia de empleo, ingresos y acceso a educación y salud; por el contrario, la finalidad de todas estas estrategias es la continuidad de decisiones y políticas que han encauzado al país, desde hace quince años, por derroteros que han profundizado las desigualdades sociales, al no atacar la problemática de la pobreza desde sus causas estructurales. De esta forma, el subsidio previsto para las familias en pobreza extrema alta y severa no logrará compensar el incremento sostenido que ha tenido la canasta básica salvadoreña en los meses recientes y que, justamente, ha golpeado de manera más significativa al área rural donde ha llegado a costar, en promedio, \$102.00 mensuales, en 2004, frente a un salario mínimo –en el mejor de los casos– que no sobrepasa los \$80.00 mensuales y que ha sido el único que no ha experimentado ningún ajuste en los últimos siete años”¹²⁴.

2.6.1. Alimentación

Los indicadores sobre desnutrición nos señalan que en la última década se ha avanzado muy poco en este ámbito y que el hambre es un flagelo que todavía afecta a miles y miles de niños salvadoreños.

Indicadores sobre desnutrición

Indicador	1993	2003
Desnutrición Crónica. Baja talla por edad (niños entre 3 y 59 meses)	22.8%	18.9%
Desnutrición aguda. Bajo peso por talla (niños entre 3 y 59 meses)	1.3%	1.4%
Desnutrición global. Bajo peso por edad	11.2%	10.3%

Fuente: Encuesta de Salud Familiar (FESAL), periodos 1993 y 2003 de la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), citados por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

Además, “casi todo el progreso contra la desnutrición se ha hecho en las zonas urbanas; las mejorías en zonas rurales han sido mínimas”¹²⁵. Ante esta situación, los programas estatales para el combate del hambre parecen ser del todo insuficientes. “En cuanto a la disponibilidad de programas, si bien el MSPAS de El Salvador ha puesto en funcionamiento diversos programas de Salud Integral del Niño... los datos... muestran unánimemente que

¹²⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de Labores Julio 2004 – Junio 2005*, páginas 93 – 94.

¹²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis, página 12

los alcances de los mismos son extremadamente limitados... Según cifras oficiales del MSPAS, sólo 25.564 niños se inscribieron al programa de nutrición para niños de 6 m a 5 años en el año 2001. Si se calcula que la población de 1 a 4 años es de 634.364 niños y que la población por debajo de la línea de pobreza era de 51% en 1998, es fácil deducir que el porcentaje de niños necesitados de suplementos nutricionales es inmensamente superior al cubierto por el programa”¹²⁶.

Fiel a su concepción económica, el Estado salvadoreño no tiene políticas alimentarias y ha dejado la producción y distribución de alimentos a manos del libre mercado. Por ello, la producción de alimentos no muestra progresos significativos en los últimos diez años.

Producción de Alimentos

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Índices de volumen físico de la producción de alimentos por habitante (Año base: promedio anual trienio 1999-2001=100)	103.3	96.7	94.7	94.8	102.6	100.0	101.5	101.3	97.2	96.6	95.1
Índices de volumen físico de la producción de alimentos (Año base: promedio anual trienio 1989-1991=100)	90.5	86.5	86.5	88.2	97.4	96.6	99.8	101.4	98.8	99.8	99.8

Fuente: CEPAL: Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2004

Se ha considerado que el Gobierno salvadoreño ha dejado de lado el impulso y el fomento de la agricultura, lo cual ha tenido por efecto la decadencia de este rubro “que es y ha sido, para muchas familias salvadoreñas de la zona rural, la única fuente de ingresos económicos para la satisfacción de sus necesidades elementales. A esta realidad se le ha sumado actualmente la crisis que experimenta el precio del café en la región, y como resultado de ambas circunstancias, la precariedad económica de dichas familias, especialmente de las que habitan en las zonas rurales – cafetaleras del país, ha empeorado gravemente. Tan golpeadas han sido las economías de estas familias, que hasta la alimentación más básica para la sobrevivencia humana se ha visto grandemente afectada. La conjugación de tales circunstancias ha desencadenado una alarmante situación de hambre en la mayoría de familias de las zonas rurales, cuya alimentación y manutención en general, dependían, casi exclusivamente, del cultivo de la tierra y de la producción, corta y recolección del café”¹²⁷.

¹²⁶ Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo: *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud*. Op. cit. página 14.

2.6.2. Vivienda

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en 2002 el déficit habitacional nacional era de 499,965 unidades habitacionales¹²⁸.

De conformidad con el PNUD, ha habido adelantos en la disminución de las carencias habitacionales: “De acuerdo a las cifras oficiales, el déficit habitacional, definido como la situación en la que se encuentran aquellos hogares que carecen de una vivienda digna, se redujo de 36.5% en 2000 a 32.8% en 2002, pese a que los terremotos de Enero y Febrero de 2001 destruyeron 163,866 unidades habitacionales. Inicialmente, la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) había estimado para 2001 un aumento del déficit habitacional a 41.6%. Aunque oficialmente no se ha proporcionado una justificación al respecto, dos parecen ser las explicaciones sobre dicho cambio en las cifras. La primera es que a lo largo de 2001 y 2002 muchas de las 218,000 viviendas provisionales construidas con techos y paredes de lámina metálica también fueron provistas de servicios básicos, de manera que al disponer de estos servicios y estar construidas con un material considerado como durable fueron excluidas del déficit habitacional. La segunda, es que como consecuencia de la rápida reacción de la cooperación internacional, se reconstruyeron más viviendas permanentes que las originalmente previstas”¹²⁹.

Al respecto, debemos manifestar que las dos conclusiones del PNUD sobre las razones que explican la disminución del déficit habitacional demuestran que la política de vivienda del Estado salvadoreño – marcada profundamente por la lógica del libre mercado – no garantizará que la población más vulnerable económicamente pueda tener acceso a vivienda digna y que, considerando el crecimiento demográfico, difícilmente se reducirá el alto porcentaje de hogares que carecen de vivienda digna.

Recientemente, se ha reestructurado la estrategia crediticia del Fondo Social para la Vivienda (FSV), pero esta reestructuración parece alejar cada vez más las posibilidades de obtener vivienda digna para las mayorías empobrecidas. “El incremento en los techos de los préstamos para adquisición de viviendas – nuevas o usadas – fue acompañado de un aumento en las tasas de interés y – como novedad – del pago de una prima equivalente a \$194.29, es decir, una suma superior al salario mínimo. Junto a ello, se oficializó la imposición de los precios de mercado para establecer la capacidad de endeudamiento de las y los solicitantes, al tiempo que se ha establecido como límite mínimo de tal capacidad el monto de cuatro salarios mínimos, cuando los datos proporcionados por la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) sitúa en un 78%,

¹²⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Primer informe sobre la situación de desnutrición infantil en las zonas rurales de El Salvador*, en “Derechos Humanos de la Niñez y la Juventud. Recopilación de Resoluciones e Informes Especiales”. Enero 2004, página 176.

¹²⁸ Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social*. Noviembre de 2003.

¹²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis, página 12

aproximadamente, a la población demandante de viviendas y que no percibe ingresos superiores ni siquiera a dos salarios mínimos, lo que reduce la potencial clientela del FSV a sólo una quinta parte de quienes necesitan adquirir una de ellas”¹³⁰.

El déficit habitacional aceptado por el Gobierno no hace referencia a la precariedad de las supuestas viviendas dignas construidas a partir del terremoto. Construir los más básicos servicios sociales no hacen más seguras e higiénicas a viviendas minúsculas con paredes y techos de lámina, previstas para albergar provisionalmente a los damnificados del terremoto.

Con todo, la precariedad de la vivienda es característico en El Salvador, especialmente en las zonas rurales. Hacia 2002, se calculaba en un 23.2% el porcentaje total de las viviendas en el país que tenían piso de tierra, el 9.2% en la zonas urbanas y el 46.9% en las zonas rurales.

Debe reconocerse que en la última década se incrementó el porcentaje de hogares provistos con servicio de agua potable por cañería de 47% al 76% y los que disponen de electricidad de 70% a 82%. Según el Gobierno:

“Entre 1991 y 2002 El Salvador ha realizado avances significativos en el indicador de agua, aunque todavía existen retos importantes. El porcentaje de hogares sin acceso a agua disminuyó en 12 puntos porcentuales entre 1991 y 2002, siendo mayor la reducción en el área rural que en la urbana (17.0 puntos porcentuales comparado con 4.8 puntos). Este resultado se logró a pesar de que los indicadores desmejoraron entre 1991 y 1995”¹³¹.

Sin embargo, todavía existen significativas carencias en este ámbito:

Porcentaje de Hogares sin acceso a agua en 2002¹³²

País	11.9
Hogares urbanos	3.4
Hogares rurales	26.3

El porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico disminuyó en 14.9 puntos porcentuales entre 1991 y 2002. Los hogares del área rural registraron una reducción mayor que los del área urbana (25.1 puntos porcentuales versus (2.7 puntos); en este caso, la reducción es continua durante todo el período¹³³.

¹³⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de labores Julio 2004 – Junio 2005*, página 107.

¹³¹ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004*. Op. cit. página 85.

¹³² *Ib.*

¹³³ *ib.* página 86

Porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico 2002¹³⁴

País	7
Hogares urbanos	1.9
Hogares rurales	15.7

La más grande carencia en el servicio de agua potable es su calidad. Buena parte de la población salvadoreña recibe agua que no cumple con estándares de calidad mínimos. Según lo reconoce el mismo Órgano Ejecutivo, “el porcentaje de análisis físico-químicos en las redes de distribución que no cumplen con los parámetros exigidos por las Normas de Calidad del Agua recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) han aumentado en 25 puntos porcentuales entre 2000 y 2002; el de los análisis bacteriológicos aumentó en ocho puntos porcentuales; y el de las lecturas de cloración en 19 puntos porcentuales. Las pruebas que no cumplen los parámetros en las fuentes de producción son superiores”¹³⁵.

Otra carencia importante es la continuidad del servicio. En la mayoría de hogares salvadoreños la carencia y la irregularidad del servicio son la norma. “Según PRISMA 2001 (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente), el tiempo promedio de suministro oscila entre 16 y 18 horas diarias, pero en Soyapango, Ilopango y San Marcos, el servicio se recibe solamente durante ocho horas diarias. De acuerdo con FESAL 2002- 2003, el 17.6% de los encuestados del área urbana y el 41.6% del área rural manifestaron no poseer un servicio de agua de al menos 4 horas diarias durante los 7 días de la semana”¹³⁶.

Por otro lado, el Gobierno afirma que ha habido progresos en la cobertura del servicio de electricidad. “Según los resultados de la EHPM, la proporción de hogares a nivel nacional con disponibilidad de electricidad aumentó en 17.9 puntos porcentuales entre 1991 y 2002 (de 70% a 88%). Esto se explica, principalmente, por el aumento de la cobertura en el área rural de 27 puntos porcentuales (de 44% de los hogares en 1991 a 71% en 2002). El incremento de la cobertura en el área urbana y AMSS fue menor, 4 y 1 punto porcentual, respectivamente. La evolución anterior incluye tanto a aquellos hogares con acceso propio a electricidad, como los hogares que se conectan a través del vecino. Si únicamente se toma en cuenta a los primeros, la tenencia pasó de 70% a 82% en el período, y en el área rural de 44% a 71% de los hogares. Los hogares de más bajos ingresos experimentaron un incremento en el acceso a electricidad 3.9 veces mayor que el de los hogares de más altos ingresos entre 1995 y 2002: 15.2 puntos porcentuales comparado con 3.9”¹³⁷.

A pesar de haberse incrementado la cobertura de electrificación en El Salvador, es innegable que la privatización del servicio ha traído incrementos sostenibles y sensibles en el costo de la energía eléctrica.

¹³⁴ ib.

¹³⁵ ib. página 88.

¹³⁶ Ib.

¹³⁷ ib, página 71.

2.7. Derecho a la salud (art. 12 PIDESC)

Los indicadores de salud han mostrado también progresos en la última década. Pese a esta mejoría, como veremos, los datos estadísticos nos muestran todavía una situación que todavía no es óptima en materia del derecho a la salud.

Mortalidad Infantil

Indicador	1993	2003
Mortalidad de menores de 1 año ¹³⁸	41	25
Mortalidad de menores de 5 años ¹³⁹	52	31
Mortalidad Neonatal ¹⁴⁰	23	13

Fuente: Encuesta de Salud Familiar (FESAL), periodos 1993 y 2003 de la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), citados por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

Coberturas de vacunación

Vacuna	1993	2003
.Cobertura en DPT ¹⁴¹		81%
.Cobertura de Antipolio		81%
.Cobertura de BCG (Tuberculosis)		89%
.Cobertura de Sarampión, Paperas y Rubeola		
.Cobertura Hepatitis B		81%
.Cobertura Toxoide Tetánico		81%
		100%
Cobertura Nacional de las 4 vacunas ¹⁴²	75.3%	78.0%
.Urbano	78.7%	77.9%
.Rural	72.7%	78.1%

Fuente: Encuesta de Salud Familiar (FESAL), periodos 1993 y 2003 de la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), citados por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

Indicadores sobre salud reproductiva

¹³⁸ Defunciones de niños menores de un año por mil nacidos vivos

¹³⁹ Defunciones de niños menores de cinco años por mil nacidos vivos

¹⁴⁰ Defunciones de menores de 29 días por mil nacidos vivos

¹⁴¹ A partir del 2002, el MSPAS, aplica la vacuna PENTAVALENTE que incluye Difteria, Tos ferina, Tétano (DPT) y además, Hepatitis BH y Hemofilius influenza

¹⁴² Cuatro vacunas: BCG (tuberculosis), DPT, Polio y Sarampión.

Indicador	1993	2003
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)		
Tasa de mortalidad materna institucional	4.0	2.9
(por 100 mil nacidos vivos)	109	51
Cobertura de parto institucional	37%	69%
Cobertura del parto hospitalaria	51%	69.4%
Cobertura de Control Prenatal	46%	66%
Uso del control prenatal ¹⁴³		
.Total país		71.2%
.Urbano		79.4%
.Rural		64.2%
Tasa de prevalencia de anticonceptivos		
(mujeres 15 a 44 años)		
.Total País	53.3%	67.0%
.Area Urbana	61.3%	73.0%
.Area Rural	45.6%	60.0%

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Encuesta de Salud Familiar (FESAL), periodos 1993 y 2003 de la Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), citados por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003

En la visión del PNUD, la sensible disminución de las tasas de desnutrición infantil, mortalidad infantil, y fecundidad durante los últimos años, demuestra una mejoría general en el área de salud. Así, “de 1988 a 2003 la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 52 niños por cada mil nacidos vivos a 25. En este caso, las mayores disminuciones se han registrado en el área rural, a tal punto que después de haber una fuerte brecha con al área urbana, ahora su nivel es similar”¹⁴⁴. La mortalidad infantil (de los menores de un año) y la mortalidad en los niños menores de cinco años muestran caídas importantes: en 16 puntos y 21 puntos porcentuales respectivamente. La proporción de partos atendidos por personal especializado se incrementó en 18 puntos porcentuales, mientras que la prevalencia del uso de contraceptivos en las mujeres aumentó en 20 puntos y el número de casos de tuberculosis disminuyó en 37%.

Sin embargo, otros indicadores presentan un estancamiento e incluso un retroceso. “No se ha hecho gran progreso en la tasa de desnutrición infantil, mientras que la tasa de inmunización contra el sarampión disminuyó en 5 puntos porcentuales y el número de casos de dengue aumentó en 635%. Los casos detectados de SIDA, anualmente en mujeres, aumentaron de 35 en 1991 a 176 en 2002, mientras que existe un subregistro estimado de un 40-50%. Según el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la distribución por sexo de esta enfermedad es de 1.6 hombres por cada mujer infectada y el grupo de edad de los 15 a los 39 años representa el 67.1% de los casos. Hasta diciembre de 2003 la incidencia de

¹⁴³ Con 5 o más controles

¹⁴⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis, páginas 11 - 12

casos de VIH/SIDA entre los adolescentes de 12 a 24 años era de 2,464 casos, de los cuales el sexo masculino es el mas afectado con un 57.9%, seguido por el femenino con un 42.1%”¹⁴⁵.

Estos estancamientos o retrocesos se explican fácilmente por el escaso presupuesto asignado al área de salud, que impide mejorar en los severos déficits de la infraestructura hospitalaria y la disponibilidad de servicios de salud. Si bien los montos del gasto público en salud han sido incrementados en los últimos años, las asignaciones presupuestarias todavía siguen siendo exiguas en comparación con otros países de la región. En su primer informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Gobierno de El Salvador sostiene:

“El gasto público en salud (como porcentaje del PIB) en El Salvador aumentó de 1.4% del PIB de 1990 a 3.8% en el 2000... El gasto per cápita en salud que realiza El Salvador, se puede notar que se encuentra muy por debajo del promedio latinoamericano... Otro factor que hay que tomar en cuenta al analizar el gasto público en salud en El Salvador, es que éste se divide principalmente entre dos instituciones: el MSPAS y el ISSS. En 2000, el MSPAS ejecutó un presupuesto equivalente al 1.8% del PIB, para atender las necesidades de salud del 80% de la población, con lo que el presupuesto per cápita ascendió a US\$48. Por otro lado, el ISSS, con una responsabilidad sobre el 15% de la población, ejecutó un presupuesto equivalente al 1.6% del PIB, por lo que el gasto por persona fue mucho más elevado, de US\$223, lo cual refleja serias inequidades en el sistema”¹⁴⁶.

En todo caso, el incremento del presupuesto es del todo insuficiente. Para efectos de hacer llegar más recursos financieros al sistema de salud se creó un Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) a fines de 2004. Estos recursos “–provenientes de un gravamen especial al tabaco, las bebidas embriagantes y las armas– pretenden la progresiva ampliación de la cobertura de algunas unidades de salud, mediante la contratación de nuevo personal, compra de medicamentos e insumos y la apertura de las mismas las 24 horas del día. Sin embargo, junto a ello el presupuesto asignado para el 2005 no ha experimentado un incremento significativo, manteniéndose a la zaga de las prioridades gubernamentales y resultando insuficiente para dar respuesta a las necesidades de salud existentes, según reconociera el propio titular del Ramo. Por el contrario, en el ejercicio fiscal correspondiente a este año ha ocurrido un sensible recorte de los fondos destinados a varios centros hospitalarios y persiste la exigencia de las cuotas obligatorias a la población de más escasos recursos para cubrir la falta de financiamiento público en la atención médica”¹⁴⁷.

La escasa inversión pública ha generado serios problemas de disponibilidad y accesibilidad física y económica de los servicios de salud, de manera que puede afirmarse que El

¹⁴⁵ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004.* Op. cit. página 54.

¹⁴⁶ *Ib.* página 56.

¹⁴⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de Labores julio 2004 – junio 2005*, página 95.

Salvador está incumpliendo sus obligaciones en materia de salud de conformidad con los términos de la observación general 14 del Comité ECOSOC.

Por ejemplo, en lo que respecta a las instalaciones hospitalarias, las correspondientes al Ministerio de Salud representan apenas el 31%, aunque sus servicios están destinados a atender al 80% de la población. “Asociado a este fenómeno hay una marcada diferenciación en los sectores urbanos y rurales. Los distritos de La Unión, San Miguel y Morazán, pese a su dispersión poblacional, tienen solamente 0,1 y 0,7 unidades de salud del Ministerio de Salud por cada 100.000 habitantes, cifra claramente insuficiente si se tiene en cuenta que se trata de los centros del primer nivel de atención. Hay departamentos como Sonsonate, Chalatenango, Usulután o Morazán que no tienen ninguna sala de partos funcionando pese a que todos tienen poblaciones superiores a los 200.000 habitantes, no están cerca de otros centros asistenciales de complejidad y en promedio cuentan con no más de dos quirófanos para todo el departamento. Adicionalmente, la cantidad de plazas médicas del Ministerio de Salud es de 7/100.000 muy por debajo de otros países de América Latina”¹⁴⁸.

Desde el punto de vista económico, no parece haber progresión hacia la plena accesibilidad económica de los servicios de salud, lo cual está convirtiendo a la salud en un privilegio y un lujo. “El tema de la accesibilidad económica es sin duda el más crítico y complejo de la situación del sistema de salud en El Salvador... Todos los actores sociales coinciden en que la falta de compromiso de financiamiento público, los dispares gastos per cápita de las instituciones estatales y el recargado gasto privado en salud, revelan la falta de equidad financiera en el sector salud y que el co-pago se ha convertido en parte de las barreras económicas”¹⁴⁹.

El estado del sistema de salud no permite atender adecuadamente a grupos vulnerables como las personas viviendo con VIH/SIDA (PVVS) ni superar la discriminación contra la mujer. “Las personas que viven con VIH/SIDA (PVVS) en este país, enfrentan temor, discriminación y falta de acceso al tratamiento. Los medicamentos antiretrovirales están disponibles sólo para personas que puedan comprarlas previamente. La terapia triple cuesta cerca de US\$700 por mes (en un país donde el ingreso per cápita es de menos de US\$250 mensuales). El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) actualmente provee sólo AZT a PVVS. El 80 por ciento de la población afectada por el VIH/SIDA no tiene seguro médico y recibe únicamente atención médica esporádica que no incluye AZT ni muchos de los medicamentos utilizados para tratar infecciones oportunistas”¹⁵⁰.

El estado de la salud de las mujeres en El Salvador es un efecto visible de la discriminación social que sufren. En general, no existen planes de salud reproductiva ni campañas educativas o informativas sobre enfermedades de transmisión sexual. La provisión de métodos anticonceptivos no funciona como un verdadero sistema que garantice su continuidad y eficacia.

¹⁴⁸ Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo: *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud*. Op. cit. página 13.

¹⁴⁹ Ib. página 19.

¹⁵⁰ Ib.

En resumen, el sistema de salud en El Salvador se puede considerar como un sistema fragmentado, inequitativo, ineficiente e insuficiente, integrado por la superposición de varios sistemas que pertenecen a dependencias diferentes, con ausencia de políticas globales de gestión administrativa y estrategias sanitarias comunes¹⁵¹.

La deplorable situación del sistema de salud ha propiciado la elaboración de múltiples propuestas de reforma integral, pero en la práctica ninguna ha avanzado significativamente y, en consecuencia, no se ha modificado sustancialmente la inequidad y la insuficiencia de los servicios de salud. En opinión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

“Actualmente, la que se conoce como *la* propuesta de Reforma de Salud y que fue entregada en marzo de 2005 a la Presidencia de la República para su implementación como tal, procede de la Mesa de Trabajo en Salud de la Comisión Presidencial para la Gobernabilidad, de manera que están prevaleciendo los acuerdos partidarios y la implementación de medidas que, además de no responder a un modelo definido concertadamente sobre la salud en el país –lo cual, aún no existe–, no resuelven las deficiencias y problemáticas estructurales que padece el sistema sanitario nacional; es más, le están sumando mayor presión al mismo. Un grave señalamiento en este sentido debe hacerse a la ligereza con la que toda acción gubernamental en materia de salud, ha venido presentándose en estos meses como parte del proceso de Reforma, aún cuando ninguna de ellas aborda la situación de la salud de la población, desde una visión estructural, integral ni ordenada. La lista es larga, ciertamente, pero permite visualizar con claridad, sino el eventual colapso del Sistema Público, la cada vez mayor preferencia por aplicar modalidades privatizadoras de gestión, financiamiento y prestación del servicio” – cursivas en el original –¹⁵².

El informe sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio aborda el tema en los siguientes términos:

“La reforma del sector salud no ha progresado con la celeridad deseable en los noventa por falta de un consenso nacional sobre la dirección y contenido de la misma. En la última década se han formulado un gran número de propuestas de reforma por diferentes actores nacionales e internacionales. Las diferentes propuestas de reforma del sector salud en este período han generado una serie de debates en el seno de la sociedad, mostrando coincidencias en aspectos importantes. De todas las propuestas se debe destacar la del Consejo de Reforma del Sector Salud, creado en 1999 por Decreto Ejecutivo e integrado por siete representantes de sectores claves en el tema de salud. Esta propuesta de reforma establece cinco grupos de principios orientadores: i. ciudadanía, universalidad, equidad y

¹⁵¹ Ib. página 6.

¹⁵² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de Labores julio 2004 – junio 2005*, páginas 94 - 95.

accesibilidad; ii. solidaridad y subsidiaridad; iii. calidad, calidez, respeto e integralidad; iv. eficacia, eficiencia y oportunidad; y v. humanismo, ética y democracia. Propone a su vez lineamientos generales de la reforma que deben ser considerados como puntos de referencia, éstos son:

- consolidar un Sistema Nacional de Salud;
- consolidar un modelo de atención basado en la promoción, la prevención y la atención primaria de salud;
- consolidar un modelo de provisión mixta;
- consolidar un modelo de gestión basado en la rectoría del MSPAS;
- institucionalizar la participación social como un eje transversal del sistema de salud;
- promover la descentralización como un eje transversal del sistema de salud;
- invertir en los recursos humanos para la salud;
- fortalecer la intersectorialidad en la respuesta social organizada a los retos en salud; y
- garantizar servicios esenciales de salud a toda la población.

La propuesta de reforma adelantada por el Consejo de Reforma del Sector Salud ha sido el mejor momento de consenso y concertación de la reforma, pero se quedó estancada. A futuro, para avanzar en el tema de la reforma del sector salud deberán retomarse los consensos básicos alcanzados en torno a esta propuesta de reforma. Un paso importante ha sido la conformación de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud, la cual cuenta con representación de los diferentes sectores, y cuya finalidad es dar seguimiento a la implementación de la propuesta elaborada por el Consejo antes mencionado. participación ciudadana consciente y efectiva, y la corresponsabilidad de otros sectores”¹⁵³.

Es indispensable e impostergable, por tanto, recomendar al Estado salvadoreño avanzar con decisión en la reforma integral del sistema de salud a fin de garantizar este derecho fundamental a la mayoría de salvadoreños, a través del cumplimiento integral de los deberes asumidos por el Estado salvadoreño en materia de salud. También debe recomendársele que la definición de la reforma debe estar orientada por la necesidad de cumplir las obligaciones emanadas del PIDESC, principalmente en los términos de la Observación General 14 del Comité ECOSOC.

2.8. Derecho a la educación (art. 13 PIDESC)

Al igual que en el derecho a la salud, los indicadores sobre educación presentan algunos progresos en la última década.

¹⁵³ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004. Op. cit. página 55 – 56.*

Indicadores sobre educación

Indicador	1991	2002
Alfabetismo		
.Total país	75.4%	81.7%
.Hombres	78.5%	84.7%
.Mujeres	72.6%	79.2%
.Urbano	86.6%	88.9%
.Rural	64.0%	69.7%
Tasa de escolaridad bruta en <i>parvularia</i>		
.Total país	22.1%	45.1%
.Urbano	38.4%	54.8%
.Rural	10.6%	34.4%
.Mujeres	22.3%	47.7%
.Hombres	21.8%	42.7%
Tasa de escolaridad bruta en <i>básica</i> (1° a 9°)		
.Total país		94.4%
.Urbano		99.3%
.Rural		89.2%
.Mujeres		94.2%
.Hombres		94.7%
Tasa bruta de escolaridad en educación <i>media</i>		
.Total país	32.3%	47.0%
.Urbano	55.6%	62.8%
.Rural	12.3%	27.0%
.Mujeres	34.3%	47.8%
.Hombres	30.3%	46.2%
Tasa bruta de escolaridad en educación <i>superior</i>		
.Total país	10.6%	15.7%
.Urbano	20.1%	24.5%
.Rural	0.9%	2.6%
.Mujeres	9.6%	15.9%
.Hombres	11.8%	15.4%
Escolaridad promedio en años		
.Total país	4.3	5.5
.Urbana	6.1	6.9
.Rural	2.6	3.5
.Mujeres	4.6	5.4
.Hombres	4.8	5.7

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples citada por Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social. Noviembre de 2003.

De 1992 a 2002 ha habido progresos en la cobertura de la mayoría de servicios educativos básicos. La escolaridad promedio aumentó más de un año (de 4.4 a 5.5. años); la tasa de analfabetismo de personas de 15 años y más disminuyó de cerca de 27% a 18.3%; las tasas de deserción y repitencia escolar se redujeron a la mitad; y la tasa bruta de educación básica aumentó de 86% a 100%¹⁵⁴.

A inicios de los noventa, el nivel de los indicadores en educación en El Salvador era sumamente bajo. El indicador de cobertura —tasa de matrícula neta en la primaria—, era de únicamente 78%. “En las áreas rurales la cobertura era muy inferior a las áreas urbanas. Este indicador se encontraba bastante rezagado en relación con el grupo de PIMB¹⁵⁵, los cuales mostraban, en promedio, una tasa neta de matrícula primaria de 95%. De los ODM, educación es uno de los que presentaba mayor rezago. Para 2002, el indicador registraba avances importantes en El Salvador, aumentando en 10 puntos porcentuales; el aumento mayor se dio en el área rural. Por su parte, el grupo de PIMB retrocedió en dos puntos porcentuales. Por otro lado, el indicador relacionado con la eficiencia del sistema: porcentaje de la cohorte que progresa al quinto grado, era en El Salvador de 58% en 1991, es decir que de cada 100 niños que ingresaban a primer grado, únicamente 58 lograban terminar quinto grado. Para 2002, este indicador había aumentado en 17 puntos porcentuales, un avance importante, pero sin embargo el nivel alcanzado es todavía inferior al que registraba el grupo de PIMB en 1991, por lo que el progreso en el sistema educativo todavía es un reto importante en El Salvador”¹⁵⁶.

El alfabetismo de jóvenes entre 15 y 24 años alcanzaba 85% a inicios de la década pasada, con una tasa en el área rural muy por debajo de la urbana. “Para 2002, el alfabetismo de jóvenes alcanzó 93%, con un incremento más acelerado en el área rural que en la urbana. El progreso de 8 puntos porcentuales en El Salvador fue superior al grupo de PIMB, con lo que la brecha con este grupo casi se cerró. A principios de los años noventa, la tasa de cobertura bruta de preprimaria era de únicamente 22%, muy inferior a la de América Latina (47%). Para 2002, en El Salvador, esta tasa se había más que duplicado, aumentando en 24 puntos porcentuales, un logro importante; sin embargo, todavía el sistema no puede absorber a más de la mitad de los niños en edad de asistir a este nivel educativo. El avance en preprimaria disminuyó la brecha que se tenía con la región latinoamericana, la cual pasó de 25 puntos porcentuales en 1991 a 12 puntos porcentuales en 2002. En relación con la educación secundaria, la matrícula bruta era de 43% en 1991, un poco más baja que el promedio de América Latina (49%). Para El Salvador, en 2002, esta tasa aumentó a 61%, experimentando un incremento de 18 puntos porcentuales, incremento... muy inferior al de América Latina, por lo que el rezago con la región se amplió”¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. Sinopsis, página 12

¹⁵⁵ Países con Ingreso Medio Bajo.

¹⁵⁶ *El Salvador: Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2004. Op. cit. página 42 - 45

¹⁵⁷ *ib.*

En resumen, durante los últimos 12 años, El Salvador ha hecho avances significativos en los indicadores de educación. Sin embargo, debe dejarse claro que los indicadores de matrícula neta en la primaria y el de alfabetismo se encuentran aún en niveles por debajo de los del grupo de países con ingresos similares a El Salvador. Lo mismo sucede con los indicadores de matrícula bruta de preprimaria y secundaria.

El incremento de los índices de cobertura educativa parecen haber impactado favorablemente a las niñas y mujeres. “Los indicadores de equidad de género relacionados con educación ya mostraban en 1991 una situación bastante favorable, mejor que la del grupo de PIMB. Tanto la relación niñas/niños en primaria y media, como la tasa de alfabetismo de los jóvenes del sexo femenino/masculino (cohorte de 15 a 24 años de edad), o el índice de paridad de alfabetización entre sexos, presentaban para este año casi equidad completa. Ambos indicadores se encontraban por encima del nivel mostrado por el grupo de PIMB. Los datos de la EHPM evidencian que para 2002 se alcanzó la equidad completa a nivel nacional en los dos indicadores: sin embargo, la equidad de género en la matrícula primaria y secundaria no se logró en el área rural, la cual continúa mostrando un leve sesgo en contra de las niñas”¹⁵⁸.

Los avances en materia educativa son resultado del proceso de reforma educativa desarrollado en los 90. Debemos reconocer que uno de los procesos sociales más importantes en El Salvador de la post guerra ha sido, sin lugar a dudas, la reforma educativa iniciada en 1994. Mucho se ha dicho y mucho queda por decir sobre este proceso. De los más diversos sectores sociales han existido posturas sumamente críticas así como evaluaciones muy positivas sobre sus logros, su cobertura, su calidad y su sostenibilidad.

Para los efectos del presente documento, nos interesa señalar que el más acuciante problema del sistema educativo salvadoreño es su calidad, a pesar de que la reforma educativa puede haber logrado progresos en ese ámbito. Ha habido incremento en los indicadores de cobertura educativa, es cierto, pero la calidad de la enseñanza recibida por las y los niños y jóvenes salvadoreños todavía deja mucho que desear:

“En cuanto a la calidad educativa, los indicadores son recientes ya que el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINEA), que evalúa el dominio de competencias en cada asignatura, fue aplicado por primera vez en 2001 para los estudiantes de básica, y en 2002 para los estudiantes de secundaria. Aunque no se puedan observar tendencias, las pruebas revelan niveles relativamente bajos de rendimiento escolar. Un buen porcentaje de alumnos no logran más que un rendimiento bajo: en lenguaje, entre 37% y 40% de los alumnos cae en este nivel de aprendizaje; en matemática, entre 43% y 56%; en ciencias, entre 26% y 44%; y en sociales entre 36% y 50%. Otra parte importante obtuvo un rendimiento medio, mientras que el rendimiento alto es únicamente alcanzado por una porción reducida de alumnos. En cuanto a la calidad educativa, aunque los indicadores son recientes y

¹⁵⁸ ib, páginas 63 – 64.

no se puede observar la tendencia, los actuales muestran un rendimiento relativamente bajo de los alumnos en todos los niveles de educación”¹⁵⁹.

Para la Procuraduría de Derechos Humanos, el sistema educativo nacional arrastra graves debilidades cualitativas que no pueden ser ocultadas. “Si bien los datos oficiales muestran incremento en la matrícula de primaria y algunas perspectivas de disminución de las tasas de analfabetismo, no existen avances significativos en términos cualitativos, como lo demostraron los magros resultados en la Prueba de Aprendizaje y Actitudes para los Egresados de Educación Media (PAES) que evidencian la persistencia de graves deficiencias educativas en la población estudiantil y de una suerte de analfabetismo funcional en el que los criterios analíticos y críticos no se están fomentando en la juventud, respecto a su conocimiento académico y a su realidad. La sobreedad y la deserción escolar también son expresión preocupante de este panorama y frente a esta realidad, las nuevas tecnologías, un idioma distinto y un mayor nivel de exigencia en las materias exactas encontrarán pocas posibilidades de consolidarse, si no se resuelven previamente y de manera responsable”¹⁶⁰.

Pese a que, en comparación con los presupuestos de inicios de la década de los 90, las asignaciones presupuestarias al ramo de educación han sido incrementadas, debe reconocerse que la inversión pública en educación continúan siendo insuficientes. Sólo así se explica la deficiente situación de la infraestructura educativa, que no brinda un ambiente pedagógico adecuado en la mayoría de los centros escolares públicos; la enorme masa de docentes desempleados; los bajos salarios de las y los profesores; y la deficiencia en tecnología educativa.

La política de inversión educativa del Gobierno se propone, únicamente, incrementar dicha inversión en apenas un 1.2% respecto al Producto Interno Bruto, en cinco años, incluyendo los fondos propios y la cooperación externa que pueda obtenerse para este fin, pese a la necesidad de satisfacer las diferentes demandas y las nuevas que surgirán en el marco de implementación de la política¹⁶¹.

¹⁵⁹ *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2004.* Op. cit. página 44 - 45

¹⁶⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe de Labores julio 2004 – junio 2005*, página 97.

¹⁶¹ *Ib.*

III.Comentarios finales

Después de este rápido recorrido por la situación de los DESC en El Salvador, se vuelve evidente una primera constatación: los DESC están cediendo ante la lógica del mercado. Los ajustes estructurales de nuestra economía no han sido diseñados ni ejecutados teniendo como horizonte la satisfacción de los derechos fundamentales de los salvadoreños, sino buscando, casi a cualquier costo, incrementar los índices macroeconómicos para después, vía un efecto cascada, hacer llegar los logros del desarrollo a toda la sociedad. El problema es que ese efecto cascada no llega y la mayoría de salvadoreños todavía continúa debatiéndose en inaceptables niveles de pobreza y a la marginación.

Al considerar el mercado como el principal motor de la vida económica y social del país, los DESC están siendo considerados una especie de estorbo o limitaciones al desarrollo, especialmente en el ámbito de los derechos laborales y sindicales. Su respeto y promoción parece haber estado condicionada por las exigencias del mercado, antes de ser garantizados por su naturaleza de derechos fundamentales, indispensables para lograr niveles de vida digna para todos.

En segundo lugar, ha de reconocerse que en la última década han existido progresos en algunos indicadores relativos a los DESC. Ahora bien, estos avances, más que ser producto de políticas estatales guiadas por el compromiso de elevar el nivel de vida de los salvadoreños o de los Acuerdos de Paz – que no abordaron a profundidad la problemática de los DESC –, en buena parte se explican por otros factores, como las remesas de los migrantes salvadoreños, la cooperación internacional y la finalización misma de la guerra, que permitió un mejor clima para que la sociedad dedicara sus esfuerzos a mejorar las condiciones socio económicas del país. Con todo, persisten graves carencias y en otros ámbitos han existido verdaderos retrocesos o estancamientos. En suma, no podemos decir que El Salvador está cumpliendo integralmente sus obligaciones internacionales emanadas del PIDESC ni que la noción de progresividad de los DESC – piedra angular de estos derechos fundamentales – sea una prioridad en las políticas públicas nacionales.

En tercer lugar, el panorama presentado a lo largo de estas páginas muestra una sociedad y un Estado con dificultades para generar un diálogo y una concertación nacional alrededor de las exigencias de los DESC. Las políticas sociales y económicas ejecutadas por el Estado durante la última década han sido más bien impuestas antes que concertadas y negociadas con los principales actores de la vida nacional. En general, las máximas autoridades del Estado consultan y acuerdan casi exclusivamente con la empresa privada las medidas que nos afectan a todos; mientras tanto, los sindicatos, las organizaciones sociales, los partidos de oposición y el resto de la sociedad tienen muy poca incidencia en la orientación de las grandes políticas estatales que podrían generar mayores desarrollos en los DESC.

En El Salvador estamos viviendo una suerte de círculo vicioso. La organización estructural de la sociedad salvadoreña es sumamente excluyente y margina a grandes sectores de la población. Esta estructura genera violaciones a los derechos humanos del más diverso tipo.

Existe un Estado débil e incapaz de atender las necesidades sociales y una organización socio política al servicio de intereses elitistas. Dado que la población no puede encontrar solución a sus necesidades básicas en ese sistema político, desconfía del mismo, tiene apatía e inseguridad y no participa en la solución de estos problemas. Y, por último, esta carencia de participación ciudadana no permite generar las soluciones adecuadas que cambien las estructuras sociales y económicas marginadoras.

Muchas acciones son indispensables para mejorar el país y garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales. El combate a la pobreza, las políticas de desarrollo, la reforma educativa, la lucha contra la degradación ambiental y muchas otras acciones deben ser llevadas a cabo, con una visión integral de nación, para tener un El Salvador donde ninguna persona humana sea marginada del desarrollo por sus creencias, su situación económica y social o su sexo ni por ninguna otra condición. El círculo vicioso puede romperse, pero es indispensable la realización de acciones decididas con una amplia participación ciudadana, integrando los intereses de todos los sectores nacionales, especialmente el de las grandes mayorías empobrecidas, en el marco de un estado de derecho y con vocación democrática.

Los noventa podrían caracterizarse como la década de la encrucijada histórica para El Salvador. La superación de la guerra, la construcción de la democracia y la búsqueda del desarrollo han sido ejes centrales de la discusión pública en estos últimos años. Nadie en su sano juicio podría negar las bondades que estos ejes representan para la sociedad salvadoreña. Sin embargo, esa discusión pública debe ser transformada en iniciativas concertadas que abran las puertas para lograr erradicar la pobreza de El Salvador, el principal obstáculo para la paz, la democracia y el desarrollo. Falta hacer que esa discusión sea nacional, se sistematice y se transforme en acciones concretas, negociadas y pertinentes, más allá de los generalmente miopes intereses personales y sectoriales y las imposiciones de políticas públicas en cuestiones económicas y sociales.

El Salvador carece de un “Plan de Nación” de largo plazo, que parta de aceptarnos como un país subdesarrollado, con intolerables niveles de pobreza, con un sistema socio económico injusto y marginador y con una organización política incapaz de representar los intereses de las mayorías – entre muchos otros males –, para luego generar los compromisos y definir las acciones destinadas a construir la democracia y buscar el desarrollo centrado en la persona humana. Sobre esta base se estarían construyendo los cimientos para la estabilidad y la consolidación democrática que produzcan un país encaminado a un verdadero “despegue” en desarrollo humano, con la participación de todos los sectores de la vida nacional. De lo que se trata es de formular y aplicar una estrategia alternativa de desarrollo que supere el renovado “*laissez faire*” y “*laissez passer*” prevaleciente en los planes social, político y económico de nuestro país. Y esta estrategia alternativa de desarrollo debe ser edificada sobre la base de los derechos fundamentales y poniendo al centro de toda actividad estatal a la persona humana y la promoción de su dignidad.

Hay que concentrarse, pues, en hacer frente a los graves problemas estructurales de la política y de la economía salvadoreña. Esa es la mejor respuesta frente a las limitaciones en el goce de los derechos humanos. Como resulta obvio, esta tarea es hartó más compleja que

la de otorgar subsidios o vender empresas públicas. La miseria, la injusta distribución del ingreso y la debilidad de las instituciones es, objetivamente, el talón de Aquiles de cualquier prospecto de estabilidad política en el mediano y largo plazo. La realidad salvadoreña, sin embargo, no nos está dando muestras de avances en la vía del entendimiento y la acción para hacer de la sociedad salvadoreña una sociedad más justa y equitativa.

Mientras ese esfuerzo concertado se construye, hay acciones que pueden ser llevadas a cabo en el corto plazo para iniciar el camino de la transformación. Algunas de ellas han sido reconocidas como necesarias por las mismas autoridades salvadoreñas y el Comité ECOSOC señaló algunas de ellas en la anterior evaluación del Informe del Estado salvadoreño. Para el caso, la revisión del sistema estadístico nacional; el combate efectivo a la delincuencia; la promoción del uso productivo de las remesas; la superación de la discriminación hacia la mujer; la visibilización de la situación de grupos vulnerables; y la reforma de antiguas leyes que dificultan la justiciabilidad de los DESC son sólo algunas medidas emergentes que pueden abrir las puertas a una mayor vigencia y promoción de los DESC en El Salvador. Debe tenerse en cuenta, repetimos, que estas medidas no pueden ser llevadas a cabo unilateral o autoritariamente por el Estado. La participación ciudadana debe ser potenciada para superar la brecha entre las aspiraciones de los DESC y la realidad negativa en la que sobrevive la mayoría de la población.

Sin pretender sustituir las responsabilidades internas, en especial los deberes estatales frente a los DESC, la comunidad internacional debe ser un actor fundamental en el camino de lograr progresos en la dignidad humana en El Salvador. Más allá de la cooperación financiera, todavía necesaria, la comunidad internacional puede cooperar a señalar la ruta de la acción estatal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales para el progreso de los DESC. En particular, el Comité ECOSOC, al analizar el informe de El Salvador sobre el PIDESC, tiene una valiosa oportunidad para que el diálogo con el Estado sea fructífero y produzca pertinentes y acertadas recomendaciones con miras a superar los déficit en materia de los DESC que caracterizan a la sociedad salvadoreña.

Para finalizar, deseamos manifestar nuestra esperanza en el futuro. Tenemos ante nosotros el gran reto de lograr que el desarrollo de El Salvador tenga, en verdad, un rostro humano. Queremos contribuir a construir un país sin pobreza ni marginación, sin niños hambrientos, sin analfabetos ni personas que mueran por carecer de dinero para comprar servicios de salud. Sabemos que esta tarea no es nada fácil. Confiamos, empero, en que así como pudo terminarse un largo y sangriento conflicto armado por la vía del diálogo, como lo exigía toda la nación salvadoreña y la comunidad internacional, podamos emprender la senda para hacer de la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales una realidad cotidiana para todos y todas.

Bibliografía consultada

- 1.**Alston, Philip:** *Fines de la presentación de Informes* en “Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), y Proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Ginebra, 1998

- 2.**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.** "*Normas Básicas sobre Derechos Humanos*". 3ª Edición. San Salvador, El Salvador, 2004.

- 3.**Alvarenga Jule, Ligia Elizabeth:** *La situación económico laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género*. Comisión Económica para América Latina. Unidad Mujer y Desarrollo. Proyecto CEPAL-GTZ. “Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales”. Santiago de Chile, mayo de 2001

- 4.**Asociación Demográfica Salvadoreña / AID.** *Encuesta Nacional de Salud Familiar 2002 / 2003. Informe resumido*. San Salvador, 2003.

- 5.**Blackden, Mark C. y Morris Hughes, Elizabeth:** *Paradigm Postponed: Gender and Economic Adjustment in Sub-Saharan Africa*. World Bank. 1993

- 6.**Buvinic, M. y Gupta, G. Rao:** *Female-Headed Households and Female-maintained Families: Are They Worth Targeting To Reduce Poverty in Developing Countries?*. Economic Development and Cultural Change, Vol 45, No. 2, Enero de 1997.

- 7.**Casey, Linda y Paolisso, Michael:** *Household Response to Soil Degradation: Gender, Poverty and Demographic Dynamics in Honduras*. International Centre for Research on Women, 1997.

- 8.**Centro de Investigación, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI)** de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA): “*Consideraciones económicas, sociales y políticas del terremoto del 13 de Enero*”. Revista Estudios Centroamericanos ECA. , Año LVI, 627 – 628, Enero – Febrero 2001.

- 9.**Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** *Evaluación preliminar de los daños del terremoto del 13 de enero de 2001*. Publicación electrónica en <http://www.cepal.org.mx>

- 10.**Comisión Económica para América Latina y el Caribe:** *La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras*. LC/MEX/L.492 de 7 de septiembre de 200.

11.**Comisión Económica para América Latina:** Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género. Capítulo 7. Ligia Alvarenga: A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género. 2004.

12.**Comisión Económica para América Latina y el Caribe:** *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2004

13.**Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA):** *Elementos para el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en la Centroamérica de inicios del siglo XXI. Primer documento de Análisis para el Foro sobre derechos económicos, sociales y culturales en Centroamérica y El Caribe*. San José de Costa Rica, Marzo 2002.

14.**Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo** (El Cairo, 1994). Capítulo X Migración Internacional. Resumen del Programa de acción. Nueva York, 1995. DPI/1618/POP--95-93126--March 1995--10M

15.**Cruz, José M.:** *Violencia, Democracia y Cultura Política en América*. Revista Estudios Centroamericanos (ECA) No. 619 – 620. Mayo – Junio 2000

16.**Cuéllar Martínez, Benjamín:** *Los dos rostros de la sociedad salvadoreña*. En “Verdad, Justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2005.

17.**Federación Internacional de los Derechos Humanos – Médicos del Mundo:** *El Salvador. Violaciones flagrantes al derecho a la salud. La salud entre servicio público y privatización: un privilegio hoy... ¿un lujo mañana*. Informe de Misión Internacional de Investigación. No 373/3 – Enero de 2004.

18.**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD):** *Cumplimiento y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador*. Fespad Ediciones, 2003.

19.**Gammage, Sarah:** *El Salvador: Macroeconomic Policy and the Gender Dimensions of Poverty and Inequality*. Report prepared for the project on the determinants of poverty in Latin America and the Caribbean. PNUD/CEPAL/BID. 1997.

20.**Gobierno de El Salvador.** *El Salvador. Primer Informe de País. Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. 2004. Algier's Impresores, mayo de 2004,

21.**Joekes, Susan; Lycette, Margaret; McGowan Lisa; y Searle, Karen:** Women and Structural Adjustment Part II: Technical Document. International Center for Research on Women, 1988.

22.**Montoya, Aquiles:** *“Damnificados del Sistema”*. Revista Estudios Centroamericanos, ECA, Año LVI, 627 – 628, Enero – Febrero 2001

23.**Moser, Caroline; Herbert, Alicia; y Makonnen, Roza:** Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment Recent Evidence and Policy Responses. World Bank Papers, 1993

24.**Naciones Unidas.** *"Acuerdos de El Salvador: En el Camino de la Paz"*. Publicación del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/1208 - 92615 - July 1992 - 7 M. Julio de 1992.

25.**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), y Proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas. Naciones Unidas.** “Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos”. Ginebra, 1998

26.**Oficina Internacional del Trabajo:** *Estudios por países sobre las repercusiones sociales de la mundialización: Informe Final*. Consejo de Administración de la OIT, 276ª reunión, gb.276/SP/SDL/1.

27.**Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:** *Informe de Labores Julio 2004 – Junio 2005*.

28.**Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:** *Informe especial de carácter preliminar de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el caso de intoxicación masiva de trabajadores y trabajadoras ocurrida en la Zona Franca Internacional, ubicada en el municipio de Olocuilta, departamento de La Paz, los días 5 y 8 de julio de 2002*. Recopilación de Resoluciones e Informes Especiales. Enero – Diciembre 2002.

29.**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:** *Informe sobre Desarrollo Humano*, El Salvador 2001. Sinopsis

30.**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2003*. Sinopsis.

31.**Red para la Infancia y la Adolescencia:** *En el XV aniversario de la Convención: Del compromiso formal al cumplimiento real. Informe de cumplimiento de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez 1998 – 2004*. Primera edición. Imprenta Algier's. San Salvador, noviembre de 2004

32. **Revista Estudios Centroamericanos ECA.** Año LVI número 629. Editorial “*El Desafío de El Salvador después de los Terremotos*”. Marzo 2001.

33. **Romano, Luis E.:** *Los Costos de la Violencia en El Salvador.* Revista Estudios Centroamericanos (ECA) No. 588 San Salvador, Octubre de 1997.

34. **Secretario General de las Naciones Unidas:** *Evaluación del Proceso de Paz en El Salvador.* Informe a la Asamblea General. Documento A/51/917 de 1º de Julio de 1997.

35. **Secretario General de las Naciones Unidas:** *La situación en Centroamérica: Procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.* Adenda. A/57/384/Add.1

36. **Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** *Proceso de amparo 312-200. Sentencia de las once horas y cinco minutos del día cinco de marzo de dos mil dos.*

37. **Social Watch – Control Ciudadano.** Informes por país: *El Salvador. La privatización, un proceso con fisuras.* 2003.

38. **Social Watch – Control Ciudadano.** Informes por país: *El Salvador: Entre la pobreza y la violencia.* 2004.

39. **Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores.** *Informe de Seguimiento a Metas Internacionales de Desarrollo Social.* Noviembre de 2003.

40. **Wiseberg, Laurie S.:** *Información y documentación en materia de Derechos Humanos* en “Manual de Preparación de Informes sobre los Derechos Humanos” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), y Proyecto de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Ginebra, 1998.