

IV. CONDICIONES SOCIOECONOMICAS GENERALES.

Las condiciones de vida de la población constituyen la explicación última de la vulnerabilidad que ésta pueda presentar ante situaciones de desastre. Para formarse una idea de los condicionantes socioeconómicos de la vulnerabilidad de la población es necesario considerar las condiciones de empleo e ingresos, las políticas sociales que el Estado desarrolla y su impacto en las condiciones de vida.

4.1 Empleo

Uno de los ámbitos socio-económicos donde la información estadística es más deficiente en El Salvador es el correspondiente al mercado de trabajo. Desde el Cuarto Censo Nacional de Población se desconocen datos globales del nivel de empleo, desempleo, categorías ocupacionales, ramas de ocupación, etc. La realización de las Encuestas de Hogares ha paliado este problema; sin embargo, desde 1988 estas encuestas sólo se realizan en el área urbana del país, con el agravante de que los datos recabados corresponden a proyecciones elaboradas a partir de algunas muestras.

La realización del Quinto Censo Nacional de Población, a finales de 1992, aún no ha ofrecido cifras actualizadas sobre la situación del empleo en el país. Sin embargo, a partir de la información disponible pueden esbozarse algunas tendencias recientes.

Antes de presentar algunas cifras oficiales sobre la situación del empleo, es pertinente formular ciertas consideraciones previas sobre algunas de las características más importantes del mercado de trabajo. En el área rural existe una importante participación del empleo estacional, especialmente en las extensiones cultivadas con productos de exportación. Esta situación ocasiona que en épocas de recolección el nivel de empleo rural se encuentre a niveles relativamente altos, sin que ello refleje la verdadera capacidad de generación de empleo permanente de la economía.

Por lo que se refiere al área urbana, debe considerarse que el mercado de trabajo se encuentra segmentado entre el sector formal y el sector informal. Los trabajadores que se encontraban en el sector informal para 1990 representaban más del 50 por ciento del total, y en relación a 1988 se habrían incrementado en más del 80 por ciento, llegando incluso a desplazar en importancia a los empleados en el sector moderno de la economía.

En este contexto, datos oficiales daban cuenta que, para 1971, el desempleo global era de 11.8 por ciento⁵⁹. Más recientemente,

⁵⁹ Cuarto Censo Nacional de Población, Dirección General de Estadística y Censos. San Salvador, El Salvador.

las Encuestas de Hogares lograron establecer que, para 1990, el desempleo global en el área urbana alcanzaba el 10 por ciento⁶⁰.

Si se comparan las cifras de empleo proporcionadas por el Ministerio de Planificación (MIPLAN) en sus Encuestas de Hogares de 1988 y 1990, puede notarse que en las zonas urbanas se habría incrementado el número de cesantes en un 45.1 por ciento; probablemente como una válvula de escape a tal situación, el sector informal urbano habría pasado de absorber un 37.5 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en 1988 a absorber el 52.4 por ciento en 1990.

CUADRO 4-1
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA POR SECTOR DE OCUPACION

Sector de ocupación	1988	1990	1992
Sector Moderno	462,118	441,437	n.d.
Sector Informal	277,373	485,041	n.d.

n.d.: no disponible.

Fuente: Encuestas de Hogares. Varios años.

Más recientemente, las Encuestas de MIPLAN han establecido la evolución de la desocupación urbana, la cual para 1989 se calculaba en 8.3 por ciento, para 1991 en 7.5 por ciento y para 1992 en 7.9 por ciento⁶¹. Si bien, al comparar los datos de 1989 y 1992, se percibe una clara mejoría, por otro lado se detecta que entre 1991 y 1992 se suscitó un ligero incremento de la desocupación urbana. En cuanto a la evolución del empleo informal urbano, la información disponible ha permitido establecer que, entre 1989 y 1992, éste disminuyó su participación en un 3.5 por ciento⁶².

Por lo tocante al área rural, pueden establecerse algunas cifras aproximadas de empleo a través de datos recolectados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). De acuerdo a los datos presentados en el cuadro número 4-2, el coeficiente de desocupación que ha presentado el sector agropecuario durante la década pasada

⁶⁰ Ministerio de Planificación. **Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples**. San Salvador, El Salvador, 1990.

⁶¹ **Proceso**, Informativo semanal del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Número 578, Año 14. San Salvador, 1992.

⁶² **Ibid.**

muestra tendencia hacia el incremento, pasando de 44.71 por ciento en 1981-82 a 55.01 por ciento en 1987-88.

No existen datos consolidados recientes sobre el empleo rural, pero datos parciales referidos a las cooperativas de la primera etapa de la reforma agraria establecen que, entre 1988-89 y 1989-90, la subutilización de la mano de obra pasó de 63.7 por ciento a 64.6 por ciento⁶³.

CUADRO 4-2

OFERTA Y DEMANDA DE MANO DE OBRA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(Miles de días-hombre y porcentajes)

Año agrícola	Oferta	Demanda	Coefficiente de desocupación
1981-82	142,274.6	78,661.5	44.71
1983-84	170,462.7	89,770.0	47.34
1985-86	174,258.6	91,349.0	47.58
1987-88	188,462.6	84,789.1	55.01

Fuente: Diagnósticos del Sector Agropecuario, 1978-1983 y 1983-85. Estudio Nacional del Sector Agropecuario y VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria, OSPA-MAG.

Tomado de: Montoya, A. La realidad agraria de El Salvador. Estudios Centroamericanos. UCA. Nº 512, año XLVI.

De la información anterior puede inferirse que las condiciones ocupacionales prevalecientes en el país excluyen a buena parte de la población de los beneficios de la producción debido al insuficiente nivel de empleo que la actividad económica genera, especialmente en el campo. Como agravante debe mencionarse que las condiciones de distribución del ingreso que prevalecen en el país ocasionan marginación económica incluso entre los sectores ocupados.

4.2 Ingresos

Para 1980, la distribución del ingreso nacional era la siguiente: el 20 por ciento más pobre de la población se apropiaba del 2 por ciento del ingreso; el 30 por ciento debajo de la media, el 10 por ciento; el 30 por ciento por encima de la media, el 22 por ciento; y el 20 por ciento más rico, el 66 por ciento del

⁶³ X Evaluación del proceso de reforma agraria. OSPA-MAG. San Salvador. Mayo de 1991.

ingreso. Para 1985, este mismo 20 por ciento de la población percibía un 53.6 por ciento del ingreso⁶⁴.

No existen datos más recientes para la totalidad del país, pero en el cuadro 4-3 se presentan las estadísticas disponibles para la zona urbana. Para 1988, las cifras indicaban que el 20 por ciento más rico de la población urbana percibía el 42.98 por ciento del ingreso, mientras que el 50 por ciento más pobre percibía un 24.74 por ciento del ingreso. Para 1990, el mismo 20 por ciento más rico de la población urbana percibía el 50.29 por ciento del ingreso, mientras que el 50 por ciento más pobre había de conformarse con sólo un 19.7 por ciento. Entre ambos años, pues, la situación empeoró.

CUADRO 4-3

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL
DE LOS HOGARES URBANOS POR DECILES
AÑOS 1988-1990

Deciles	Porcentaje ingreso recibido		
	1988	1989	1990
Primero	1.81	1.51	1.21
Segundo	3.74	3.08	2.73
Tercero	5.50	4.22	4.04
Cuarto	6.24	5.33	5.25
Quinto	7.45	6.51	6.45
Sexto	9.04	7.92	7.79
Séptimo	10.74	9.87	9.76
Octavo	12.52	12.35	12.48
Noveno	15.50	16.79	17.01
Décimo	27.48	32.43	33.28

Fuente: Encuestas de Hogares. Varios años.

Por medio de cifras más recientes, ha podido establecerse que el grupo de población urbana que experimentó el mayor crecimiento de ingreso real en 1992 fue el 10 por ciento con ingresos más altos, mientras que el grupo con menor crecimiento de ingreso real fue el 10 por ciento más pobre, mientras que el ingreso real del siguiente 10 por ciento de la población se estancó⁶⁵, pese a que en 1992 la economía habría crecido en un 4.6 por ciento. Pareciera claro que en El Salvador existe una desigual distribución del

⁶⁴ Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador, El Salvador, 1985.

⁶⁵ Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador, El Salvador, 1992.

ingreso que, en el caso del área urbana, ha venido profundizándose.

4.3 Pobreza

Como puede apreciarse en el cuadro número 4-4, la pobreza es un fenómeno de considerable extensión en el país. Para 1980, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 57.6 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza; de ella, 44.5 por ciento estaba en pobreza extrema y 13.1 por ciento en situación de pobreza relativa⁶⁶. A nivel nacional, los mismos datos establecían que la pobreza alcanzaba a un 67.1 por ciento de la población.

De acuerdo al cuadro citado, para 1985 los hogares pobres a nivel nacional representaban el 90.1 por ciento del total. Datos más recientes de MIPLAN establecen que, para 1989, la pobreza urbana alcanzó el 55.2 por ciento de los hogares y, para 1990, el 63 por ciento. Los datos disponibles para 1992 estimaban la pobreza urbana en un 51.2 por ciento.

Debe señalarse que existen dudas razonables sobre la exactitud de este último dato, no sólo porque se ha suscitado una mayor concentración del ingreso durante años recientes, como ya se reseñó, sino también porque existe una subestimación de la línea de pobreza utilizada por MIPLAN para elaborar sus datos.

La reducción de la pobreza en las estadísticas de MIPLAN se debe a la no variación del costo de la canasta básica. Entre enero-junio de 1990 y octubre 1990-febrero 1991, el costo del consumo per capita considerado solamente varió en 2 centavos, pese a que de diciembre de 1989 a diciembre de 1990 se experimentó una variación puntual de 19.3 por ciento. De acuerdo a otros cálculos, esta situación genera una subestimación de la línea de pobreza de aproximadamente 11 colones, lo cual, a su vez, podría significar una variación de 1 a 3 por ciento en la estimación de la magnitud real de la pobreza⁶⁷.

CUADRO 4-4

⁶⁶ El cálculo de la pobreza proviene de la comparación de los niveles de ingreso de la población con un nivel de consumo normativo básico (canasta básica) en los rubros de alimentación, educación, vivienda, vestuario y misceláneos. Se considera en situación de pobreza relativa a aquellos sectores cuyo ingreso es insuficiente para costear el valor de la canasta básica, mientras que en pobreza extrema se consideran aquellos sectores cuyo ingreso no cubre siquiera el valor del rubro de alimentos.

⁶⁷ **Proceso**, op. cit.

EL SALVADOR
POBREZA EXTREMA Y RELATIVA SEGUN DISTINTAS LINEAS DE POBREZA

	CEPAL 1980	Briones 1985	MIPLAN 1989	MIPLAN 1990	MIPLAN 1992
	% hab.	% hogares	% hogares	% hogares	% hogares
POBREZA URBANA					
Pobreza extrema	44.5	30.0	23.3	30.7	--
Pobreza relativa	13.1	54.6	31.9	32.3	--
No pobres	42.4	15.4	44.8	37.0	48.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
POBREZA RURAL					
Pobreza extrema	55.4	60.6	--	--	--
Pobreza relativa	21.0	36.0	--	--	--
No pobres	23.6	4.0	--	--	--
Total	100.0	100.0	--	--	--
POBREZA TOTAL					
Pobreza extrema	50.6	44.2	--	--	--
Pobreza relativa	17.5	45.9	--	--	--
No pobres	31.9	9.9	--	--	--
Total	100.0	100.0	--	--	--

Fuente: CEPAL 1980: Notas sobre la evolución del desarrollo social en el istmo centroamericano hasta 1980; Briones, C. Realidad y perspectivas de la pobreza en El Salvador. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, año 10, número 6. UCA. San Salvador; MIPLAN, Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. Varios años.

Al margen de estos cuestionamientos metodológicos a los datos oficiales, es destacable la elevada extensión de la pobreza que se experimenta en el país, la cual se manifiesta fundamentalmente en una deficiente satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

4.4. Condiciones de vida y vulnerabilidad de la población.

El estado de las condiciones de vida de la población constituye un índice del nivel de vulnerabilidad de una comunidad social ante cualquier tipo de riesgos. De ahí la importancia de contar con un perfil del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población para establecer la incidencia de tal situación sobre los efectos que resultan al materializarse una situación de riesgo.

4.4.1. Educación.

De acuerdo a las Encuestas de Hogares de 1985 -que brindan los datos oficiales más recientes sobre analfabetismo rural- la tasa de analfabetismo para dicho año en la zona rural era de 42.3 por ciento. En el mismo año, un 20 por ciento de la población urbana era analfabeta; mientras que del total de la población urbana y rural lo era un 31.9 por ciento⁶⁸. No existen datos más actualizados sobre los niveles educativos de la población total del país; sin embargo, ateniéndose a cifras oficiales más recientes, el analfabetismo urbano para 1990 habría sido de 17 por ciento⁶⁹.

Otro dato destacable es que, del total de población con edades entre 17 y 24 años (edades propicias para la formación superior universitaria o no universitaria) sólo un 27.8 por ciento estudiaba al momento de ser corrida la Encuesta de Hogares de 1985.

De acuerdo a la misma Encuesta, del total de la población sólo un 2.6 por ciento tenía acceso a educación superior y un 8.8 por ciento a bachillerato; mientras que un 31.7 por ciento no cursó ni un solo año escolar y un 78.3 por ciento no cursó más que la primaria.

Por otra parte, en 1985 -según la Encuesta de Hogares- la Población Económicamente Activa (PEA) total del país presentaba una formación educacional muy modesta. De ella, un 26 por ciento no había cursado ningún año escolar, cifra que, sumada al porcentaje de la población que no cursó más que la primaria, alcanzó un 71.7 por ciento de la PEA; mientras que sólo un 12.5 por ciento cursó bachillerato y únicamente el 4.3 por ciento accedió a niveles de educación superior.

Otros datos que confirman la deficiente formación educacional son los proporcionados por el Plan de Desarrollo Social, el cual consigna que, para 1988, el promedio de escolaridad nacional alcanzaba tan sólo los 4.5 grados en el área urbana y únicamente los 3.1 grados en las zonas rurales. Los datos disponibles para 1990 dan cuenta que, del total de población urbana, sólo un 35 por ciento asistía a centros educativos. Del grupo de población con edades entre 16 y 18 años, un 59 por ciento asistía a centros educativos, mientras que del grupo entre 19 y 23 años lo hacía solamente un 30 por ciento.

Las condiciones imperantes en la dotación de servicios educacionales por parte del Estado han devenido en el arraigamiento de fuertes niveles de analfabetismo, de población con pobres niveles educacionales, deserción escolar, etc. Estas condiciones

⁶⁸ **Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.** San Salvador, El Salvador, 1985.

⁶⁹ **Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.** San Salvador, El Salvador, 1990.

configuran una situación desfavorable para la población de bajos ingresos en tanto que dificultan el acceso a mecanismos de ascenso social que permitan a los estratos sociales menos favorecidos incrementar sus ingresos. En buena medida, las deficiencias en materia educacional obedecen -como ya se señaló- a una insuficiente asignación presupuestaria por parte del Estado para el rubro de educación.

Tal y como lo muestra la situación educacional de la población, la dotación de servicios relacionados no se adecúa a las necesidades reales de la población. Esta situación se ve agravada por la tendencia secular a disminuir las asignaciones presupuestarias destinadas a la promoción educacional de la población con escasos recursos, lo cual podría repercutir (o estar repercutiendo) en los resultados de campañas de salud y de prevención y administración de desastres que requieren de alguna respuesta conductual específica de la población.

4.4.2. Salud, nutrición y alimentación.

Los indicadores de salud que se traerán a cuenta pueden dar una idea de cuál es la situación en la cual se encuentra inmersa la mayoría de la población. Las posibles causales de esta situación radican tanto en la deficiente atención del sistema nacional de salud como en las deficientes condiciones de vida de la población, lo cual redundan en bajos niveles educativos e inadecuadas condiciones de las viviendas.

Según el Plan de Desarrollo gubernamental (1989-1994), las condiciones de salud imperantes para 1988 eran tales que daban lugar a una tasa de mortalidad infantil de 56 por cada mil niños nacidos vivos; para el mismo año, la esperanza de vida al nacer era de 63 años.

De acuerdo a un trabajo de campo que comprendió un muestreo de 3,647 familias⁷⁰, la situación de la salud para 1988 presentaba las siguientes peculiaridades⁷¹:

-Un 30 por ciento de la población menor de 5 años sufría de daño nutricional expresado como retardo en el crecimiento físico.

-La desnutrición general afectaba a un 15.2 por ciento de la misma población a nivel nacional.

⁷⁰ ESANES-88, *op. cit.*

⁷¹ Para un mayor detalle de los indicadores de salud obtenidos mediante el trabajo de campo ver ESANES-88, *op. cit.*, Cuadros Nº 9-14, 29-33, 40-51, 54-61, 67, 68, 72, 75-78.

-La desnutrición aguda alcanzaba una prevalencia a nivel nacional de 5.3 por ciento de la población menor de 5 años.

-La prevalencia de desnutrición en la población menor de 5 años alcanzaba el 50 por ciento.

-Prevalencia de altos niveles de hipovitaminosis A, anemia nutricional y anemia por deficiencia de hierro.

-Prevalencia de diarrea al grado de afectar a un 39.5 por ciento de la población menor de 5 años. La más alta prevalencia se evidenció en el grupo etáreo de 12 a 17 meses de edad.

-Bajo uso y disponibilidad de sales de rehidratación oral (14% y 18%).

-Esquemas adecuados de vacunación contra la polio, DPT y BCG de sólo 68 por ciento; y de 57 por ciento contra el sarampión a nivel nacional. El estrato rural es el más desprotegido respecto de todo tipo de vacuna.

-Las causas más frecuentes de morbilidad en el país continuaban siendo las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias agudas; un 60 por ciento de las consultas de salud prestadas a niños menores de 5 años respondían al padecimiento de cualquiera de ambos tipos de enfermedades.

De acuerdo a la memoria de labores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para el período 1990-1991, las enfermedades diarreicas y relacionadas con el aparato digestivo estaban comprendidas entre las primeras causas de enfermedades transmisibles notificables. La influenza o gripe también ocupó un lugar importante (2) entre las diez primeras causas de enfermedades transmisibles notificables.

En lo tocante a las diez primeras causas de consulta y factores que influyen en el estado de salud, destacaban las infecciones agudas de las vías respiratorias y las infecciones intestinales. Las enfermedades en mención fueron las dos primeras causas, respectivamente, de primeras consultas en los centros de salud pública. Por su parte, la rinofaringitis aguda era la tercera causa de primeras consultas.

Por otro lado, las condiciones de las viviendas de la zona rural son factores explicativos de la alta incidencia de enfermedades relacionadas con trastornos del sistema digestivo, dado que la disponibilidad de agua y la existencia de servicios sanitarios inciden en el contagio de este tipo de enfermedades. Adicionalmente, los niveles de polución imperantes en ríos recipientes de descargas de aguas negras contribuyen considerablemente al contagio de estas enfermedades gástricas.

La situación y perspectivas de la salud de la población no parecen, pues, muy halagüeñas, especialmente de cara a la potencial capacidad del sistema nacional de salud para convertirse en un ente capaz de hacer frente a los efectos negativos que las condiciones de vida imperantes provocan sobre la salud de la población. Sea por su inadecuación en términos de recursos, sea por su falta de esquemas de acción, lo cierto es que la actuación del programa nacional de salud no ha sido eficaz en materia de generación de condiciones de salud adecuadas para la mayoría de la población.

En lo que respecta a la situación de la alimentación en el país, han logrado establecerse algunas conclusiones, entre las cuales destacan las siguientes⁷²:

-Existía una marcada diferencia en la disponibilidad y acceso de alimentos en las familias según su área de residencia. La zona rural posee una dieta muy deficiente.

-Los niños menores de 5 años son los menos favorecidos en la distribución intrafamiliar de alimentos.

-El 50 por ciento de las familias se encontraba con déficit energético, 20 por ciento con subalimentación y 30 por ciento con dietas deficientes.

-El 59 por ciento de las familias y 34 por ciento de los niños no consumen ni siquiera el 50 por ciento de sus requerimientos diarios de hierro.

-El 74 por ciento de las familias y 63 por ciento de los niños no consumen ni siquiera el 50 por ciento de sus requerimientos diarios de vitamina A.

-El 61 por ciento de los niños se encontraba con déficit de proteínas.

-Del total de niños entre 8 y 59 meses de edad, un 38 por ciento estaba subalimentado y un 22 por ciento enfrentaba dietas deficientes, lo cual redundaba en que un 60 por ciento de dicha población infantil padeciera de déficit energético.

4.4.3. Vivienda

Un dato que no puede soslayarse en el presente apartado es la existencia de un importante grupo de población que no dispone de viviendas adecuadas. De acuerdo a cifras oficiales, el país adolece de un déficit habitacional que ascendería a más de 450 mil unidades, a lo cual se añade la existencia de niveles considerables de hacinamiento en las viviendas, que afectan a un 38 por ciento de

⁷² **Ibid.**

los hogares⁷³. Este diagnóstico ha sido confirmado por diversos estudios⁷⁴.

Ateniéndose a cifras oficiales, para 1990 la situación de la vivienda en las zonas urbanas del país era tal que las viviendas no adecuadas ascendían al 18.1 por ciento del total, mientras que un 12.3 por ciento se englobaba en la categoría de mesón. Adicionalmente, un 25 por ciento de los hogares urbanos carecía de servicio de agua potable.

Del total de viviendas, el 14.3 por ciento estaba clasificado en viviendas marginales y mesones. Tal tipo de viviendas no presenta, en la mayoría de los casos, condiciones apropiadas de habitabilidad. Las viviendas clasificadas como mesones poseen servicios sanitarios y de agua potable que son utilizados de forma común por los habitantes del mesón, los cuales consisten, en la generalidad de los casos, de varios grupos familiares. Adicionalmente, la mayoría de mesones están construidos con materiales frágiles -como adobe, bahareque, láminas y madera- los cuales presentan deficientes niveles de protección contra el medio ambiente y catástrofes naturales. La estructura física de las viviendas marginales presenta condiciones similares, al igual que ocurre, en algunos casos, inclusive con las viviendas clasificadas en la categoría de casa, pieza o apartamento.

Los últimos datos globales disponibles consignan que, para 1985, un 59 por ciento del total de viviendas del país estaban construidas con ese tipo de materiales y sólo un 41 por ciento con concreto y sistema mixto de construcción (ladrillos, cemento, hierro, etc.). En las zonas urbanas, un 43.2 por ciento de las viviendas estaban construidas con materiales frágiles, mientras que en la zona rural lo estaban un 76.6 por ciento de las viviendas⁷⁵. Otra peculiaridad que agrava las condiciones de las viviendas marginales radica en que éstas se levantan en zonas de alto riesgo como pendientes pronunciadas, riberas de ríos contaminados con descargas de aguas negras, terrenos de difícil acceso, etc.

⁷³ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. **Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994**. San Salvador, El Salvador.

⁷⁴ De acuerdo a los resultados de este estudio, un 41% de las viviendas del área metropolitana de San Salvador presentaban un número superior a las 5 personas por dormitorio; en el resto de las zonas urbanas era de un 44.2%, mientras que para el área rural este mismo dato ascendía a un 63.2%. **ESANES-88, op. cit.**, Cuadro N° 7.

⁷⁵ MIPLAN. **Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples**. San Salvador, El Salvador, 1985.

Un elemento más que sugiere la existencia de un alto nivel de viviendas con deficientes condiciones de habitabilidad es el hecho de que, como lo muestran datos del área urbana para 1990, incluso las viviendas clasificadas como casa, pieza o apartamento presentan casos que no gozan del servicio de agua potable, los cuales constituyen el 25.7 por ciento del total. Además un 15.7 por ciento es clasificable dentro de la categoría de viviendas no adecuadas y un 3.5 por ciento carece de servicio sanitario.

Otros datos muestran la relación directa existente entre niveles de ingreso y dotación de servicios básicos como alumbrado eléctrico y agua potable, puesto que en los estratos sociales de menores ingresos (entre 0 y 399 colones) es donde se dan las tasas más altas de hogares que carecen de tales servicios básicos; en contraparte, en los sectores con los mayores ingresos familiares se detectan porcentajes muy inferiores de carencia.

No existen datos actualizados sobre las condiciones de las viviendas del sector rural. No obstante, de acuerdo a las Encuestas de Hogares corridas en 1985, un 34.4 por ciento de las viviendas ubicadas en zonas rurales no poseían servicio sanitario, mientras que un 73.8 por ciento carecían del servicio de agua potable. Para el mismo año, en la zona urbana sólo el 1.8 por ciento de las viviendas carecían de servicio sanitario mientras que sólo un 12.8 por ciento carecían del servicio de agua potable.

CUADRO 4-5
HOGARES SEGUN DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE Y SERVICIO
SANITARIO EN LA VIVIENDA (1985).

	Total	Agua Potable		Servicio sanitario	
		Sí	No	Sí	No
Total país	946,592	552,996	393,596	784,178	162,414
%	100	58.4	61.6	82.8	17.2
Total urbano	500,210	435,947	64,263	491,370	8,840
%	100	87.2	12.8	98.2	1.8
Total rural	446,382	117,049	329,333	292,808	153,574
%	100	26.2	73.8	65.6	34.4

FUENTE: Elaborados en base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1985. Cuadros Nos. A.02 y A.04.

Es notorio que en el área rural existe una marcada deficiencia de dotación de servicios de agua potable, al grado que sólo un 26.2 por ciento de los hogares poseían ese servicio para 1985.

Inevitablemente, la situación mencionada incide desfavorablemente sobre las condiciones de salubridad en el campo al obligar a la población al consumo de agua no potable.

En este contexto, parece evidente que las características de las viviendas en el país no son adecuadas para asegurar una reproducción poblacional con niveles razonables de higiene y salubridad, lo cual se manifiesta en la deficiente dotación de servicios básicos y en la calidad de las viviendas.

La respuesta del Estado a esta situación ha demostrado históricamente ser insuficiente, no sólo en el pasado reciente sino también en la actualidad, al continuar subestimando las dimensiones del problema.

Ante esta situación de insatisfacción de las necesidades básicas, interesa constatar cuál es la política social que el Estado desarrolla, en tanto ella podría constituir un primer indicador del accionar estatal en la protección contra desastres.

4.5. El papel del Estado.

En el contexto de la agudización de las contradicciones sociales generadas a partir de la implantación del modelo de desarrollo imperante en el país, es importante el papel que el Estado pueda desempeñar como el principal ente encargado de la compensación social. Por ello, interesa revisar cuál ha sido su papel para paliar los efectos de la pobreza en el país.

La intermediación del Estado en la distribución de los beneficios del crecimiento es una condición básica para impulsar el desarrollo económico y social, muy especialmente en el marco de un modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones, el cual supone la adopción de medidas que podrían afectar negativamente el ingreso real de las familias y, consiguientemente, profundizar la pobreza.

Sin embargo, aun en la actualidad los gobiernos no han cambiado significativamente el papel del Estado en la atención de los sectores pobres; los recursos que se canalizan a las diferentes instituciones del área social son claramente insuficientes para atender la creciente demanda de servicios sociales básicos. Esta deficiencia es injustificable en un país con las características socioeconómicas de El Salvador.

Al examinar la evolución de las asignaciones presupuestarias durante las últimas dos décadas, una de las tendencias más notorias que pueden detectarse es el desplazamiento de los gastos sociales por los gastos militares y los destinados al servicio de la deuda pública. Algunas cifras pueden ilustrar las dimensiones del desplazamiento para 1994.

CUADRO 4-6

INDICADORES DE LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

Algunos gastos estatales como porcentaje del PIB

	1960	1974	1981	1990	1994
Gasto social	4.2	6.1	6.2	2.6	3.8
Defensa y seguridad pública	n.d.	1.4	3.4	2.7	2.4
Deuda pública	n.d.	1.1	1.8	1.4	3.5
Presupuesto total	n.d.	18.9	22.2	10.36	15.9

Gastos por habitante
(Colones de 1962)

Gasto social	19.50	35.43	42.44	16.53	22.80
Defensa y seguridad pública	8.34	8.04	23.13	17.03	14.34
Deuda pública	2.73	6.73	12.57	8.74	21.04
Presupuesto total	66.47	108.31	152.26	64.84	95.52

Estructura porcentual del presupuesto de la nación

Gasto social	29.4	32.71	27.86	25.53	23.87
Defensa y seguridad pública	12.54	7.42	15.20	26.27	15.02
Deuda pública	4.1	6.2	8.30	13.50	22.03
Otros	53.94	53.67	48.64	34.70	39.08
Presupuesto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* En base a proyecciones de población, PIB e Índice de Precios al por Mayor.

Fuente: Elaborados en base a datos de la revista mensual del Banco Central de Reserva y de la Ley General del Presupuesto, varios años.

Aparte de los rubros de defensa y servicio de la deuda, no se detectan otras áreas del presupuesto que expliquen la disminución de los recursos para el campo social. Al agrupar el resto de dependencias públicas y los poderes del Estado en el rubro de "otros", resulta que su participación porcentual en el presupuesto ha estado en descenso durante los últimos 34 años.

Por otro lado, ateniéndose a las proyecciones del gobierno para 1994, el presupuesto de la nación dedicado al servicio de la deuda pública podría alcanzar un total equivalente al 3.5 por ciento del PIB y a un 22.03 por ciento del total del presupuesto, situación que contrasta fuertemente con los mismos porcentajes correspondientes al año de 1974, cuando el servicio de la deuda

apenas alcanzaba un 1.1 por ciento del PIB y sólo un 6.2 por ciento del presupuesto para ese año.

Adicionalmente, los gastos en defensa y seguridad pública (DSP) también han experimentado incrementos de consideración durante los últimos veinte años. De acuerdo a los datos del cuadro 4-6, la asignación presupuestaria para DSP representó un 1.4 por ciento del PIB y un 7.42 por ciento del presupuesto para 1974. Para 1994, tal asignación puede llegar a representar un 2.4 por ciento del PIB y un 15.02 por ciento del total del presupuesto. Por motivos obvios, el incremento de los gastos militares fue más notorio durante el desarrollo del conflicto armado; para el año 1981 -por ejemplo- dicho rubro llegó a representar un 3.4 por ciento del PIB y un 15.2 por ciento del total del presupuesto.

En contrapartida, los gastos sociales han experimentado una fuerte disminución. De aprobarse el presupuesto de 1994, los gastos sociales pasarían de representar el 6.1 por ciento del PIB y el 32.71 del presupuesto nacional en 1974 a representar sólo el 3.8 por ciento y el 23.87 por ciento, respectivamente, para el año de 1994.

En términos de gasto por habitante, puede notarse que entre 1990 y 1994 ha existido alguna recuperación del gasto social (de 16.53 a 22.80 colones constantes de 1962) aun cuando no se ha logrado llevar el gasto social por habitante a niveles similares a los de 1974 ó 1981 (35.43 y 42.44 colones constantes de 1962, respectivamente) pese a que se ha experimentado un apreciable incremento de la producción durante los últimos tres años.

La carga de la deuda externa y de los gastos de defensa reduce ostensiblemente el margen de maniobra de cualquier gobierno para mejorar la participación del Estado en la prestación de servicios sociales e inclusive para promover el desarrollo económico. Una vez finalizado el conflicto, el problema mayor parece recaer principalmente en la pesada carga que la deuda externa representa.

4.6. Consideraciones

El panorama de la satisfacción de las necesidades básicas plantea al menos tres retos ingentes para cualquier estrategia que pretenda reducir la vulnerabilidad de la población ante situaciones de riesgo.

En primer lugar, el bajo nivel educativo y la baja tasa de asistencia escolar que imperan en el país plantean el problema de la ineffectividad de los programas destinados a la protección contra situaciones de desastre. El problema educacional podría redundar en resultados modestos en las campañas de formación encaminadas a la prevención y administración de desastres.

En segundo lugar, la situación de la vivienda del país debe ser mejorada si lo que se persigue es mejorar la protección contra desastres. Es evidente que las condiciones de la vivienda imperantes aumentan considerablemente el grado de vulnerabilidad de la población. Las características de los materiales de las viviendas así como la ubicación de éstas vuelven muy vulnerable a sus habitantes ante situaciones de riesgo natural o provocado por el ser humano.

Finalmente, las condiciones de salud, alimentación y nutrición de la población evidencian la existencia de un alto nivel de insatisfacción de estas necesidades básicas. Una población con bajos niveles energéticos y malas condiciones de salud es menos productiva, más vulnerable a situaciones de riesgo y tiene menos potencial para desarrollar una administración de desastres eficiente.

La dimensión de estas tareas inevitablemente exige la participación del Estado en la ordenación de los servicios sociales destinados a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, su magra participación actual exige el desarrollo e implementación de estrategias de atención social de la población por parte de organizaciones no gubernamentales e internacionales.

En este escenario, los esfuerzos tendientes al desarrollo económico y social se convierten en medidas de gran impacto de cara a las condiciones de vulnerabilidad de la población y a los esfuerzos por mejorar la prevención y mitigación de desastres. Sin embargo, la limitada efectividad de la acción estatal en esta línea obliga a pensar en formas alternativas de organización destinadas a paliar el problema.

La capacidad de atención social del Estado no es adecuada ni siquiera para hacer frente al crecimiento natural de la población evitando la disminución relativa del gasto público real por habitante en educación y salud. Esta situación se torna aún más aguda en el caso de la protección del medio ambiente, ya que hasta hace poco no existía una política institucional y jurídica encaminada a este fin. Similares consideraciones caben para el caso de la protección contra desastres.

Durante las décadas pasadas se evidenció que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza el bienestar social, sino que el Estado tiene un importante papel que desempeñar para lograr una mejor distribución de los beneficios del crecimiento.

Actualmente, los índices del presupuesto general de la nación se encuentran muy lejos de los niveles de décadas pasadas, cuando la situación tampoco era aceptable, sin que se vislumbren posibilidades para que las asignaciones presupuestarias se racionalicen en función del desarrollo social, a menos que se piense en efectuar una reforma tributaria progresiva o que se

organice el presupuesto teniendo como prioridad los gastos sociales.

Como sea, es imperiosa la necesidad de desarrollar una organización social que considere las condiciones socioeconómicas de la población y la deficiente política social del Estado, en orden a lograr una mejor organización de iniciativas privadas para la protección contra desastres. Por lo anterior, interesa revisar cuál es el marco institucional así como algunas formas de organización social que actualmente existen en el país, para a partir de ello precisar las dimensiones de la problemática de la organización social y de los desastres en el país.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Para elaborar una primera aproximación a la evaluación del sistema de prevención y protección contra desastres, es necesario partir del señalamiento de los riesgos más importantes que existen en el país así como de las condiciones de vulnerabilidad económica de la población⁷⁶.

Una estrategia general para la administración de desastres debe ser diseñada e implementada desde una visión integral de los condicionamientos socio-históricos y naturales de las situaciones de desastre, y estar orientada a la adopción de medidas de prevención y a la disminución de la vulnerabilidad global de la población, ya que los desastres son el producto de la convergencia de factores socio-económicos y de fenómenos naturales o provocados por el ser humano.

5.1 Conclusiones.

5.1.1. Los riesgos presentes.

En cuanto a los desastres naturales de origen meteorológico, la evidencia disponible permite afirmar que, tal como se estableció en el capítulo II, las probabilidades de impacto directo de los huracanes en el país son mínimas; sin embargo, las consecuencias en cuanto a la presencia de lluvias persistentes que provocan frecuentes inundaciones en el país, son muy importantes y por lo tanto sus efectos acumulativos y los daños indirectos sobre la producción son los que a largo plazo pueden afectar a una gran parte de la población.

En el caso de los desastres de origen telúrico y tectónico, la evidencia muestra que la mayoría de los desastres sísmicos tienen un impacto directo muy fuerte sobre la infraestructura y causan una gran cantidad de daños personales. Así también se detecta que la actividad sísmica de mayor intensidad ha afectado el área metropolitana de San Salvador. Por otra parte, la actividad vulcanológica ha disminuido considerablemente durante los últimos 67 años, desde la erupción del volcán de Izalco en 1926. El único evento destacable es una explosión freática ocurrida en 1990. Sin embargo, debe recordarse que en el país existe una apreciable presencia de edificios volcánicos que representan un peligro potencial para los asentamientos humanos ubicados en sus alrededores, los cuales han experimentado un crecimiento significativo durante el presente siglo.

⁷⁶ El estado de la estructura institucional y jurídica para la prevención y atención de desastres, aunque importante, no será tratado en el presente trabajo.

Los desastres de origen topológico se concentran principalmente en derrumbes y deslizamientos, entre los cuales se cuentan antecedentes recientes. La incidencia de estos eventos es considerable y merece ser atendida con mayor interés, ya que una gran parte de la población está expuesta a este tipo de riesgo y además entre sus causas se cuentan eventos frecuentes en el país como son los sismos y las elevadas precipitaciones pluviales.

5.1.2. De los desastres provocados por el ser humano.

Entre los desastres provocados por el ser humano en el país, los más destacables son el conflicto armado y el deterioro ecológico. El conflicto armado, además de tener efectos negativos sobre la infraestructura, la actividad económica y el conglomerado social, también vino a acelerar el deterioro del medio ambiente.

Las condiciones actuales del suelo, los recursos forestales, hídricos y del aire son un reflejo de los problemas sociales, económicos, culturales, legales y técnicos originados por el modelo de desarrollo que se ha aplicado en el país y que ha contribuido a configurar las condiciones socio-económicas prevaletentes.

Un modelo de desarrollo basado únicamente en la agroexportación podría llegar a causar daños irremediables en el ecosistema, si no se considera en su verdadera dimensión la importancia de la relación armónica entre medio ambiente y aparato productivo. Por lo tanto, si se parte de la premisa de que el deterioro del medio ambiente es producto de la convergencia de múltiples factores, entonces la respuesta hacia el problema ecológico debe ser integral y orientada hacia un desarrollo sostenible, es decir ecológicamente sano, económicamente viable, culturalmente aceptable y socialmente equitativo.

La legitimidad del modelo económico estriba en su funcionalidad para alcanzar la meta del desarrollo económico y social. En tal contexto, la distribución equitativa de los beneficios de la producción es una necesidad; en la medida que se logre dicho objetivo, también se estarán fomentando actitudes opuestas a la confrontación social.

Por otra parte, la participación del Estado en la prestación de servicios sociales básicos no es adecuada al problema de la pobreza en el país. El Estado debe redefinir su participación en la sociedad sin desatender la política social, puesto que ello garantiza el desarrollo y, por ende, abona el campo de la prevención y mitigación de desastres.

5.1.3. La vulnerabilidad de la población más desfavorecida.

Por lo tocante a las condiciones socio-económicas de la población, los datos presentados permiten establecer que en el país existe una insuficiente generación de empleo e ingresos, lo cual ha

redundado en un elevado índice de pobreza. Como reflejo de esta situación, las condiciones de vida de la mayoría de la población presentan características que favorecen la prevalencia de altos niveles de vulnerabilidad ante la eventualidad de un desastre.

Los casos más claros son los referidos a la educación y la vivienda. En el caso de la educación, los niveles de analfabetismo y escolaridad no favorecen la adopción de esquemas preventivos para casos de desastre. Por otra parte, tal como lo evidenció el terremoto de 1986, las condiciones de la vivienda y el crecimiento de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo aumentan la vulnerabilidad de la población ante eventos naturales, principalmente los de origen tectónico y volcánico. También la situación de la salud y nutrición favorecen la existencia de altos niveles de vulnerabilidad, en tanto mantienen a la población con bajos niveles energéticos y deficientes condiciones de salud, lo cual dificulta aún más la recuperación física y mental de las personas después de un desastre.

5.2. Recomendaciones

5.2.1. De los desastres naturales.

La protección de desastres en el país requiere de acciones tendientes a establecer sistemas de alerta ante la proximidad de eventos riesgosos y de un mayor desarrollo de la estructura institucional en este sentido. La vigilancia de los sistemas atmosféricos que se desarrolla en el país reviste ya niveles importantes; sin embargo, es necesaria una mayor sistematización de la información en aras de fomentar un sistema de vigilancia que dé mayores señales sobre la aproximación de precipitaciones pluviales que podrían ocasionar inundaciones, derrumbes y/o deslizamientos.

Los sistemas de alerta en los casos de eventos sismológicos aún se encuentran en una etapa en la que no se pueden generar sistemas de alerta previa; sin embargo, deberían tomarse en cuenta las series históricas presentadas por el Centro de Investigaciones Geotécnicas (CIG) cuando se establezcan las normas que regirán el urbanismo y la construcción en el país. En este mismo sentido, estas normas deberían incluir además las consideraciones y medidas pertinentes ante el desarrollo de asentamientos humanos en zonas propensas a erupciones volcánicas, deslizamientos, derrumbes e inundaciones.

Algunas recomendaciones sobre el tema de los desastres naturales podrían apuntar hacia los siguientes aspectos:

1. Mejorar los recursos de vigilancia sísmica e hidrometeorológica con que se cuenta actualmente.

2. Realizar estudios que actualicen los datos sobre zonas críticas expuestas a riesgo en todo el país. Estos estudios implican el involucramiento directo de instituciones como el CIG, Servicio de Hidrología y Meteorología (SHM), la Sección de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Universidades y Organizaciones no Gubernamentales. El apoyo de instituciones internacionales como el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Decenio Internacional de la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Cooperación Italiana, Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y otras sería fundamental en la dotación de recursos de los que el país careciera. Es evidente que para esta labor es necesario un ente coordinador que podría ser el Estado ya que éste cuenta con mayores recursos humanos y materiales, además de la autoridad para la gestión ante organismos internacionales.

3. Incluir en la Ley de Urbanismo y Construcción prohibiciones a la realización de asentamientos humanos en zonas donde existan amenazas sobresalientes de tipo sismológico, vulcanológico, topológico y/o de inundaciones. Asimismo, dotar de suficiente autoridad y recursos a los gobiernos locales (alcaldías) para hacer cumplir la ley.

5.2.2. De los desastres provocados por el ser humano.

1. Por lo que se refiere al modelo económico, lo más razonable que podría sugerirse es el desarrollo de un diálogo ampliado que conduzca a una distribución más racional de los recursos y de los beneficios del crecimiento. Debe reconocerse que es necesario promover una mayor participación de los sueldos y salarios en el valor agregado para reducir la pobreza, la insatisfacción de las necesidades básicas y la vulnerabilidad. Esta debería ser la temática general de la concertación en el país.

2. En el marco del modelo económico agroexportador, el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) debería desarrollar una estrategia destinada a evitar el deterioro de los recursos naturales que pueda surgir del desarrollo de nuevas actividades agropecuarias e industriales. Esta estrategia podría basarse en la promoción del manejo integrado de las cuencas hidrográficas, lo cual implica que los esfuerzos deben ser multisectoriales; en este marco el Estado podría intervenir en aspectos como la elaboración y aplicación de las leyes, prestación de algunos servicios básicos, generación de tecnología, dotación de recursos que no puedan ser adquiridos por los gobiernos locales o la población residente en las cuencas, etc., todo bajo una tendencia hacia la descentralización.