

# EL SALVADOR

PRODUCTIVO, EDUCADO Y SEGURO



## PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2014-2019

GOBIERNO DE  
EL SALVADOR  
UNÁMONOS PARA CRECER







# EL SALVADOR

PRODUCTIVO, EDUCADO Y SEGURO



# EL SALVADOR

PRODUCTIVO, EDUCADO Y SEGURO

## PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2014-2019



© Secretaría Técnica y de Planificación  
Gobierno de El Salvador

Corrección de estilo y edición:  
RUTH GONZÁLEZ GUERRERO

Impreso en Santa Tecla, enero de 2015

Imprenta Ricaldone, Final Av. Hermano Julio  
Gaitán, Santa Tecla, La Libertad.

## **CONTENIDO**

Siglarío	9
Presentación del presidente de la república	15
Introducción	17

### **CAPÍTULO I**

El buen vivir y el desarrollo humano para El Salvador	21
---	----

### **CAPÍTULO II**

Transformación del Estado, planeación del desarrollo y participación ciudadana	37
--	----

### **CAPÍTULO III**

El Salvador y el mundo: tendencias, cambios y desafíos	47
--	----

### **CAPÍTULO IV**

Los resultados del primer Gobierno del cambio (2009-2014)	75
---	----

### **CAPÍTULO V**

Los objetivos del buen vivir: marco de programación quinquenal	89
--	----

### **CAPÍTULO VI**

Instancias y mecanismos del Órgano Ejecutivo para la implementación y territorialización del PQD-2014-2019	209
--	-----

## CAPÍTULO VII

Lineamientos de política fiscal, inversión y  
movilización de recursos 217

## CAPÍTULO VIII

Sistema de seguimiento y evaluación 237

Referencias Bibliográficas 242

Bibliografía 247

Anexo 1 252

Anexo 2 253

## SIGLARIO

<b>Sigla</b>	<b>Nombre completo</b>
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ALBA	Alternativa Bolivariana para la América
ANSP	Academia Nacional de Seguridad
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CDT	Comités de Desarrollo Turístico Local
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos de México
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONAIPAM	Consejo Nacional de Atención integral de las personas adultas mayores
CONAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
CONIP	Comisión Nacional de Inversión Pública
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Corporación OSSO	Corporación Observatorio Sismológico del Suroccidente
CS	Comunidades Solidarias
COSAM	Comando de Salud Militar
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DNM	Dirección Nacional de Medicamentos
DUI	Documento Único de Identidad
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECAP	Evaluación de Competencia Académicas y Pedagógicas
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud Familiares y Especializados
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EMMP	Environmental Mitigation and Monitoring Plan
ENPSV	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en Apoyo a los Municipios
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FGR	Fiscalía General de la República
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOPROLID	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados de Guerra
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
GOES	Gobierno de El Salvador
HDR	Human Development Reports
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDHES	Informe sobre Desarrollo Humano
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación
IED	Inversión extranjera directa
IML	Instituto de Medicina Legal
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos

IPCC, por sus siglas en inglés	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVM	Invalidez, vejez y muerte
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
LGBTI	lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales e intersexuales
LIE	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gastos de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MIGOBDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación de El Salvador
MINSAL	Ministerio de Salud de El Salvador
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
MYPE	Micro y pequeña empresa
MIPYMES	Micro, pequeña y mediana empresa
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIR	Oficinas de Información y Respuesta

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAES	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para. Egresados de Educación Media
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PARLACEN	Parlamentos Centroamericano
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA	Población económicamente activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIB	Producto interno bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNIEMS	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PRIPME	Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo
PRM	país de renta media
PROESA	Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
RIISS	Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SECULTURA	Secretaría de Cultura de la Presidencia
SIC	Sistema de Información Cultural
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planificación
SINIE	Sistema Nacional de Información y Estadísticas
SIS	Seguro Integral de Salud
SITRAMSS	Sistema Integrado de Transportes del Área Metropolitana de San Salvador

SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SPCTA	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TIMMS, por sus siglas en inglés	Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultural
UNFPA	United Nations Population Fund
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo
VVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
WEF	World Economic Forum
WEO	World Economic Outlook

*Y si de justicia se trata y de  
encontrar las causas de nuestros  
males, yo creo que el nuevo  
Gobierno no debe parar hasta  
encontrar la última causa que está  
en la injusticia social*

MONSEÑOR ÓSCAR ARNULFO ROMERO  
Homilía del 25 de noviembre de 1979

## PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

*El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD 2014-2019) que ahora presentamos al país expresa, en primer lugar, que uno de los fundamentos estratégicos de mi gobierno es la planificación como herramienta para la construcción de políticas públicas con sentido de Estado que superen la práctica del espontaneísmo, el cortoplacismo y, por tanto, la irresponsabilidad gubernamental.*

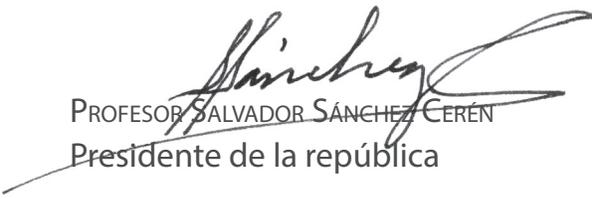
*Cuando planteamos el camino de la construcción de políticas de Estado, más allá de las simples políticas de gobierno, estamos reafirmando nuestro compromiso con el desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Pero no de cualquier desarrollo. Estamos comprometidos con el desarrollo equitativo e incluyente que se traduzca en buen vivir para la población y ello significa, ni más ni menos, que la base de este Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 es la firme decisión de continuar trabajando por la superación definitiva de las causas de la exclusión social, económica, política y cultural que han vivido los sectores mayoritarios de la población salvadoreña por muchos años.*

*Ese es precisamente el rumbo que hemos decidido seguir y con el cual estamos comprometidos. Es por ello que este Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, cuyo proceso de formulación encargué a la Secretaría Técnica y de Planificación, se sustenta en un proceso de amplia participación ciudadana; con rigor técnico y profesional; que no solo incentivó la reflexión y la opinión directa de más de trece mil personas —la mayoría de ellas líderes, lideresas y representantes de los diferentes sectores de la sociedad—, sino que a su vez, demuestra nuestro compromiso con el diálogo y la búsqueda permanente de entendimientos.*

*El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 está estructurado en torno a las tres grandes prioridades que hemos identificado como país: empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, educación con inclusión y equidad social, y seguridad ciudadana efectiva. Estas tres prioridades articulan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que nos permitirán avanzar con paso firme en la construcción de El Salvador que queremos, con miras a alcanzar en estos cinco años un índice de desarrollo humano de 0.7, que es el primer peldaño para ingresar al grupo de países con desarrollo humano alto.*

*Me llena de mucho optimismo que la puesta en marcha de este Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 recoge los sueños y aspiraciones de nuestro pueblo y nos encauza a todas y todos: niñas, niños, jóvenes, adultos y ancianos; empresarias y empresarios; trabajadoras y trabajadores, del campo y la ciudad. Nos encauza a todas y todos en este gran proyecto de país, porque somos un solo pueblo, un solo compromiso y un solo camino: “El Salvador productivo, educado y seguro”.*

*¡Unámonos para crecer!*



PROFESOR SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN  
Presidente de la república

## INTRODUCCIÓN

Para el gobierno del presidente de la república, profesor Salvador Sánchez Cerén, el “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro” es el instrumento de política pública de más alto nivel, la primera piedra en la construcción del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y el mapa que orientará la ruta del país en estos cinco años que iniciaron el 1º de junio del 2014. En él se establecen las prioridades y se traza el camino del quinquenio en un horizonte de mediano y largo plazo.

El PQD 2014-2019 fue formulado y será implementado con la participación activa de todas las instituciones de gobierno y de los diferentes sectores y actores de la sociedad, como resultado del carácter participativo y democrático del Gobierno, y por decisión expresa del presidente de la república.

La base y el punto de partida es el “Programa de gobierno para la profundización de los cambios, El Salvador adelante”, que fue ampliamente consultado y respaldado por la ciudadanía cuando eligió presidente y vicepresidente en las elecciones de marzo del 2014. En cuanto a la naturaleza del PQD 2014-2019, este descansa en cinco principios:

- Carácter estratégico.
- Gestión para resultados.
- Participativo.
- Medible.
- Realista y factible.

La formulación del PQD 2014-2019 —liderada y coordinada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP)— inició en el período de transición y se realizó en tres etapas. Du-

rante la primera se desarrolló un diálogo intergubernamental, para lo cual se conformaron mesas de trabajo integradas por personal titular y personal técnico de alto nivel de todas las instituciones adscritas al Órgano Ejecutivo. El resultado de este proceso fue el borrador del PQD 2014-2019, validado por los cinco Gabinetes de Gestión y que sirvió de base para un diálogo entre el Gobierno y los diferentes actores y sectores de la sociedad.

La segunda etapa desplegó, por primera vez en el país, un proceso de diálogo en el que participaron todas las instituciones del Gobierno y las gobernaciones departamentales —coordinadas por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial— y se realizó en cinco modalidades de consulta: sectorial, territorial, especializada, en el exterior y por medios electrónicos. En estas consultas participaron, a lo largo y ancho del territorio nacional y en diferentes países del mundo, alrededor de 13 265 personas, de las cuales el 58 % fueron hombres y el 42 %, mujeres.

Un hecho innovador fue que en los catorce departamentos del país se realizaron consultas a niñas, niños y adolescentes, para las cuales se utilizó una metodología especializada; además, se ejecutaron talleres con alcaldes, alcaldesas y consejales de 98 municipios gobernados por distintos partidos políticos. Los 254 eventos de consulta fueron facilitados y sistematizados por 450 técnicos y técnicas de las diferentes instituciones de gobierno y por jóvenes voluntarias y voluntarios capacitados por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA).

Los aportes y propuestas que surgieron de los distintos talleres, mesas de trabajo y reuniones fueron procesados y analizados en una tercera etapa por equipos técnicos de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción. Estos aportes y propuestas han sido incorporados al PQD 2014-2019, el cual fue validado por la instancia de coordinación de los Gabinetes de Gestión, y aprobado por el presidente de la república y el Consejo de Ministros.

Es importante destacar el consenso generado en torno a las tres prioridades que orientan el PQD 2014-2019 y el rumbo de la gestión del Gobierno: *estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, impulsar la educación con inclusión y equidad social, y fortalecer efectivamente la seguridad ciudadana.*

Finalmente, la instancia de coordinación de los Gabinetes de Gestión validó el PQD 2014-2019, y el presidente de la república y el Consejo de Ministros lo aprobaron.

En resumen, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 es producto de un proceso participativo muy productivo, con rigor técnico y profesional, que permite dotar al país y al Gobierno de un marco de negociación y acuerdos, así como de una herramienta que indicará y orientará el camino para seguir profundizando los cambios iniciados en el pasado quinquenio. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 será, por tanto, la guía hacia un El Salvador productivo, educado y seguro que cada día pueda ofrecer más y mejores oportunidades de buen vivir a toda su población.

Finalmente, queremos expresar nuestro reconocimiento a la significativa participación de organizaciones sociales, lideresas y líderes comunitarios, organismos no gubernamentales, universidades y centros de pensamiento, gremios empresariales y profesionales, gobiernos municipales, salvadoreñas y salvadoreños en el exterior; así como nuestro agradecimiento a la valiosa contribución de diversos organismos internacionales, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Sistema de Naciones Unidas (SNU), la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el Gran Ducado de Luxemburgo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURÁN

Secretario técnico y de planificación de la Presidencia





# Capítulo I

EL BUEN VIVIR  
Y EL DESARROLLO  
HUMANO  
PARA EL SALVADOR

*El buen vivir es una manera de ver la vida, de vivirla en comunidad, que va recorriendo América Latina como una buena nueva que nos promete una vida mejor. Nos dice que es posible una vida en sociedad presidida por la igualdad, la fraternidad y la libertad, y que sí es posible una relación de los seres humanos con la naturaleza en armonía*

SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 apuesta a convertir a El Salvador en un país incluyente, equitativo, próspero y solidario que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población y que, como requisito fundamental para ello, reconozca las diferencias y necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales.

Lo anterior requiere impulsar y profundizar una serie de transformaciones en las relaciones entre la sociedad, el Estado, la economía y el medio ambiente. Para materializar estas transformaciones, la gestión gubernamental ha asumido los siguientes compromisos: (a) priorizar el derecho de las personas a una vida digna, plena, feliz y libre de discriminación; (b) garantizar que la realización humana ocurra de forma colectiva, igualitaria y solidaria, en un contexto de paz, equidad y de profundo respeto y armonía con la naturaleza; (c) liderar activamente el proceso del buen vivir; y (d) garantizar el equilibrio y la corresponsabilidad entre los diversos actores nacionales como uno de los requisitos fundamentales para generar el bienestar de la mayoría de la población.

El buen vivir representa una nueva manera de construir el presente del país para poder hacerle frente al futuro, y es un componente indispensable en el desarrollo de El Salvador. Desde esta óptica, el desarrollo no se concibe como un proceso único, lineal y centrado en el crecimiento económico: el desarrollo es integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar.

Por tanto, el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo y tampoco es su finalidad. Es un medio para lograr el objetivo

del buen vivir. En este marco, el desarrollo deja de reducirse a un proceso de acumulación material, de consumo incremental o de satisfacción utilitarista de las personas. El desarrollo será, en cambio, que todas ellas tengan la oportunidad y la garantía de la vida como un proceso personal y colectivo, en el que la identidad y la pertenencia desempeñen un rol fundamental para lograr una convivencia armoniosa.

El buen vivir también implica la igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el Estado debe garantizar condiciones igualitarias en tres dimensiones: el trato, las oportunidades y los resultados. La identificación de estas tres dimensiones parte del reconocimiento tácito de que todas las personas son iguales ante la ley y merecedoras de su protección. Sin embargo, dado que muchas se encuentran en condiciones de desigualdad —en razón de su sexo, edad, pertenencia étnica, posición social o económica, religión, discapacidad, orientación sexual e identidad de género, entre otros aspectos— el Estado debe realizar intervenciones diferenciadas para brindarles oportunidades equitativas en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos y que contribuyan a la disminución de la brechas de desigualdad.

Sin duda, adoptar el buen vivir como valor, trayecto y horizonte nacional exige una manera diferente de entender y

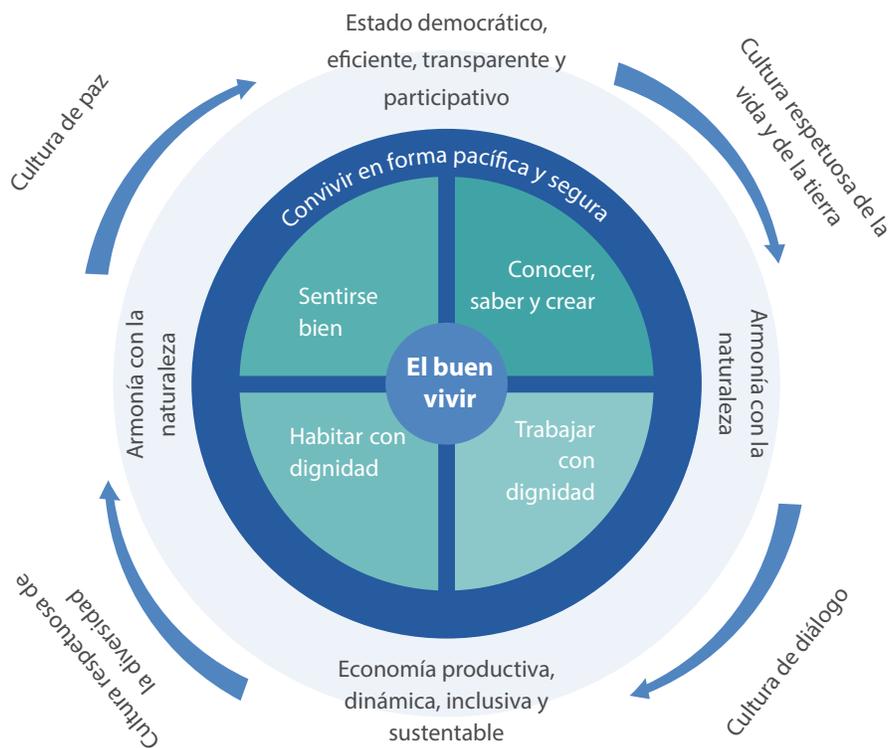
hacer política pública. Implica que las instituciones del Estado deberán planificar e implementar sus intervenciones procurando cumplir con los siguientes compromisos: (a) priorizar la protección de la vida de las personas y garantizar las condiciones para su desarrollo a lo largo del ciclo de vida; (b) reducir progresivamente las desigualdades de género para lograr una sociedad igualitaria y equitativa que brinde oportunidades para mujeres y hombres, y en la que se reconozcan sus necesidades e intereses específicos; (c) diversificar las formas y relaciones de producción y reproducción económica, reposicionando la importancia del trabajo humano; (d) revalorizar y celebrar la interculturalidad y la diversidad de las formas de saber y vivir; (e) destacar la importancia del territorio como espacio de creación, reproducción, producción y convivencia comunitaria; (f) recuperar el tejido social-comunitario y fortalecer procesos de convivencia pacífica; (g) instaurar procesos de inclusión y diálogo para lograr acuerdos comunes sobre lo que significa que las personas gocen de bienestar en sus comunidades; y (h) reconocer la importancia de la naturaleza y avanzar hacia una gestión responsable y respetuosa de los recursos naturales.

En coherencia con estos lineamientos, la planificación para el presente quinquenio se estructura colocando en el centro el derecho de las personas a

optar por el buen vivir (ver diagrama 1), pero reconociendo que no las personas pueden vivir sin ser «parte de una comunidad y [estando] al margen de la naturaleza» (Ascarrunz, 2011). Con este fin, se rescatan las prioridades que la población salvadoreña ha expresado —en diversos procesos de consulta nacional— como indispensables para garantizar el bienestar individual y comunitario: sentirse bien; conocer, saber y crear; habi-

tar y trabajar con dignidad, y convivir en forma pacífica y segura. De igual forma, la ciudadanía expresó que las características ideales que debiera tener el Estado y el sistema económico para garantizar las condiciones necesarias para el buen vivir son las siguientes: un Estado democrático y de derecho, eficiente, transparente, participativo, equitativo; y una economía productiva, dinámica, inclusiva y sustentable.

DIAGRAMA 1  
El buen vivir para El Salvador



Fuente: Elaboración propia

La cultura, por su parte, adquiere un rol central como fuerza motora para impulsar los cambios sociales, políticos y económicos, así como los valores y relaciones que predominan en la sociedad salvadoreña y en la relación entre la sociedad, el Estado, la economía y la naturaleza, tal y como lo señala el presidente de la república (Sánchez, 2013): «Una sociedad que goce de una vida buena necesariamente debe atravesar un profundo cambio cultural, un cambio de hábitos y costumbres y el forjamiento de un ideario y de un imaginario que haga posible una sociedad justa, en la cual la vida humana esté al centro de nuestros propósitos y en armonía con el medioambiente».

Para garantizar que la población goce del buen vivir, el Gobierno y la sociedad deben reconocer que el patrimonio natural y cultural es un bien colectivo que debe respetarse, protegerse y utilizarse de manera racional para garantizar la sustentabilidad de las presentes y futuras generaciones. En este sentido, las acciones gubernamentales deben orientarse a la preservación, conservación y resiliencia de los recursos naturales y del medio ambiente.

Según el artículo 1 de la *Constitución de la República*, El Salvador «reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está

organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común». En línea con este principio, el buen vivir para las personas se materializará a través de una serie de logros nacionales, cuya consecución trasciende la gestión de un solo Gobierno, pero que deben definirse para orientar el camino y el destino a seguir.

Estos logros u objetivos nacionales de largo plazo se agrupan en tres categorías conforme al paradigma del buen vivir: bienestar subjetivo y material de las personas; convivencia pacífica y segura; y Estado y economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza. Cada una de estas categorías se analiza en los siguientes apartados:

## **1. Bienestar subjetivo y material de las personas**

- Garantizar que la población salvadoreña goce del derecho a la salud, al nivel más alto posible y en todas las etapas del ciclo de vida. Además, acortar progresivamente las brechas en el goce de este derecho y eliminar los impedimentos para acceder a los servicios de salud.
- Garantizar a la población salvadoreña el pleno derecho a la alimentación, para lo cual se debe procurar la disponibilidad y acceso a los

alimentos; reducir las desigualdades socioeconómicas, y eliminar progresivamente la vulnerabilidad generada por la dependencia de las importaciones y por los efectos negativos de los fenómenos naturales adversos.

- Garantizar gradualmente a toda la ciudadanía, con énfasis en los sectores más vulnerables y en condición de exclusión social, la posibilidad de tener un hábitat y una vivienda digna y segura.
- Garantizar a toda la población el derecho a educación de calidad en condiciones de igualdad. Esto implica, a su vez, mejorar los servicios y los recursos del sistema educativo para asegurar de forma integral el desarrollo pleno de las capacidades de las personas.
- Generar empleo decente que brinde seguridad social y bienestar a la población.
- Disminuir las brechas de desigualdad social y de género, de manera que se garantice el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, especialmente de la población prioritaria.
- Garantizar a toda la población el derecho a la recreación y al sano esparcimiento, fortaleciendo el turismo y brindando los recursos necesarios para su desarrollo.

- Fomentar la plena ciudadanía y el goce de derechos de la población salvadoreña en el exterior.
- Garantizar la cultura y el arte como un derecho, como un factor inherente, y un pilar fundamental para el desarrollo humano de la población salvadoreña.

## **2. Convivencia pacífica y segura**

- Garantizar el derecho a la paz y seguridad ciudadana de la población salvadoreña.
- Dignificar a la ciudadanía mediante la cultura y las artes. Para ello, la cultura y las artes serán reconocidas como un derecho, un factor imprescindible para formar la identidad y generar cohesión social, y el sustento esencial de los cambios y procesos para el buen vivir.

## **3. El Estado y la economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza**

- Garantizar un ambiente sano, productivo y seguro para la población. Para lograr este objetivo se deben cuidar y preservar los recursos naturales, revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad ante el embate de fenómenos naturales.

- Transformar la economía nacional de manera que sea inclusiva, productiva, sustentable, competitiva y capaz de generar trabajo decente.
- Consolidar un Estado democrático, soberano, solidario, inclusivo y equitativo. Un Estado que se centre en las personas; sea cercano a ellas y les garantice bienestar, pleno respeto a sus derechos humanos y reducción de las desigualdades sociales y territoriales.
- Fomentar la conservación, defensa, salvaguarda y reivindicación del patrimonio cultural y natural (tangibles e intangibles) vinculándolo con la economía como instrumento para el desarrollo integral de la población salvadoreña.

En síntesis, el buen vivir aboga por un «progreso cuyo centro está en las personas, las comunidades y pueblos, sus territorios, sus necesidades, conocimientos, anhelos y potencialidades» (Sánchez, 2013). Representa una crítica a todo lo que produzca una sociedad hostil e injusta y una defensa contundente de la *Constitución Salvadoreña*, de las instituciones estatales, del Estado de derecho, y de los marcos jurídicos y legales para garantizar los proyectos productivos y sostenibles. Es, así mismo, un conjunto de propuestas para construir una sociedad en la que se respeten y satisfagan los derechos de la población, se practiquen relaciones so-

ciales positivas e igualitarias entre hombres y mujeres y se garantice la cohesión, la dignidad, la inclusión, la reciprocidad, el respeto, la equidad social, la libertad, el bienestar común, la responsabilidad, la justicia social y la democracia participativa (Sánchez, 2013).

Una vez establecido el paradigma que rige el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 —así como los objetivos de largo plazo que se desprenden de él— a continuación se perfilan los principales enfoques y estrategias que orientarán la política pública en el quinquenio 2014-2019.

## **A. LOS ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA NECESARIOS PARA EL BUEN VIVIR**

En los últimos años, el país ha avanzado considerablemente en la definición, formalización y puesta en marcha de lineamientos y enfoques para mejorar la calidad de las políticas públicas y asegurar que estas se diseñen tomando como centro y punto de partida a las personas. En este sentido, el PQD 2014-2019 adopta los siguientes enfoques:

## 1. Enfoque de derechos humanos

El enfoque de derechos es un marco que orienta la oferta de programas y servicios públicos hacia el cumplimiento de los derechos de las personas, para así determinar de qué manera la inversión pública y los modelos de intervención contribuyen a reducir brechas que afectan a la población en distintas áreas. Además, supone dos condiciones: (a) la ciudadanía puede exigirle al Estado que asuma la responsabilidad de cumplirle sus derechos, en contraposición a los enfoques caritativos o clientelares; y (b) el Estado debe ejecutar las acciones necesarias para que la ciudadanía ejerza de manera plena sus derechos.

En este enfoque, el primer paso para garantizar el respeto y goce de los derechos humanos es reconocer que las personas son titulares de derechos y que el Estado tiene obligaciones para con ellas. En consecuencia, la lógica del diseño de políticas públicas debe cambiar para que partan de la concepción de que las personas tienen derechos, y no de que deben ser asistidas.

Los principios comunes a los derechos humanos, como la igualdad, la no discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas derivan de este marco. Bajo un enfoque de derechos humanos, el Estado está obligado a proporcionar leyes, marcos regulatorios,

programas y políticas que fortalezcan la capacidad de las persona para manejar los riesgos y mejorar su calidad de vida.

Por otra parte, este enfoque supone que los derechos de poblaciones específicas también representan obligaciones para terceros —la familia, el Estado y la sociedad—, los cuales deben garantizar su cumplimiento. En particular en el caso de la niñez y la adolescencia, el Estado debe darles prioridad absoluta y garantizar su protección integral. Para ello debe adoptar medidas con todos los recursos a su alcance, recurriendo si es necesario a la cooperación internacional. Los niños, las niñas y la población adolescente también deben tener prioridad en la asignación de los recursos públicos, y preferencia absoluta en atención y socorro ante situaciones de amenaza, violación o negación de sus derechos.

## 2. Enfoque de género

El enfoque de igualdad desde la perspectiva de género es una nueva forma de mirar la realidad de manera desagregada, teniendo en cuenta las necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres que han sido determinados por sus roles tradicionales de género, su condición (referida al bienestar material) y su posición específica de género (alusivo a la valoración, reconocimiento y acceso al poder). Además, toma en cuenta e iden-

tifica las causas y las consecuencias de las desigualdades entre mujeres y hombres, que han resultado en la discriminación de las mujeres como género a lo largo de la historia.

Aplicar este enfoque al diseño y ejecución de las políticas públicas permite evaluar e identificar su impacto diferenciado en mujeres y hombres, así como las necesidades e intereses de ambos grupos poblacionales. Lo anterior redundará en políticas públicas más eficientes, eficaces y sostenibles como consecuencia de haber eliminado la discriminación, la desigualdad y la exclusión.

Partiendo del enfoque de género, el Gobierno —tal y como se plantea en este Plan Quinquenal— promoverá políticas, programas y acciones orientados a disminuir las brechas de desigualdad existentes en el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres, y garantizará la igualdad de ambos en el acceso a las oportunidades y resultados del desarrollo.

### **3. Enfoque de ciclo de vida**

El ciclo de vida es un enfoque para analizar y diseñar políticas públicas, que reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diferentes etapas de desarrollo físico y psicosocial. Supone que las personas tienen necesidades y afrontan riesgos específicos a lo largo

de estas etapas (pre y perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez) (PNUD, 2013) y que la política pública debe responder de forma oportuna a estas necesidades y riesgos a fin de asegurar la plena realización de las personas y el goce de sus derechos.

## **B. LA EQUIDAD, LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIAS PARA ASEGURAR EL BUEN VIVIR**

Se priorizarán tres tipos de estrategias para aplicar los enfoques de derechos, de género y de ciclo de vida: estrategias de equidad, inclusión social y protección social.

### **1. Equidad**

La finalidad de las estrategias de equidad será reducir las brechas de desigualdad de género en los diversos ámbitos de intervención del Estado, y potenciar la *igualdad de resultados*.

Para lograr que mujeres y hombres disfruten en condiciones iguales de los bienes, oportunidades, recursos y recompensas valorados por la sociedad, se deben ejecutar acciones positivas o afir-

mativas hacia las mujeres. Debido a las desigualdades existentes entre ambos géneros, dar un trato igualitario a mujeres y hombres no es suficiente para lograr metas igualitarias; más bien, al contrario, puede contribuir a perpetuar la falta de igualdad real.

En este sentido, las instituciones del Estado deberán hacer uso de las acciones positivas como instrumentos de justicia social y como mecanismos de corrección para eliminar las discriminaciones y desigualdades entre mujeres y hombres. Para emplear estas acciones pondrán especial atención a los colectivos de mujeres que, por su situación y posición, padecen múltiples discriminaciones (art. 6, numeral 2, *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres*).

## 2. Inclusión social

Las estrategias de inclusión social se destinarán a erradicar las prácticas sociales e institucionales discriminatorias que niegan, limitan, impiden o menoscaban la dignidad de las personas y su derecho a la igualdad de oportunidades y de trato. También se enfocarán en disminuir los niveles de desigualdad por razones de género y orientación sexual, edad, pertenencia étnica, discapacidad, origen nacional, entre otras características. Otra

prioridad será prevenir y atender las problemáticas que genera la violencia social, así como fomentar una cultura de paz y de reconocimiento de la diversidad y de los valores democráticos (art. 10, *Ley de Desarrollo y Protección Social*).

Implementar este tipo de estrategias constituye un proceso permanente y dinámico orientado a permitir, desde un enfoque basado en derechos humanos, que todas las personas gocen de los siguientes beneficios: (a) oportunidades para participar en la vida económica, social y cultural; y (b) fortalecimiento de sus capacidades de participación en la toma de decisiones que puedan vulnerar su dignidad (art. 53-A, *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*).

## 3. Protección social

Según lo establecido en los artículos 2 y 9 de la *Ley de Desarrollo y Protección Social*, el objetivo de este tipo de estrategias será «proteger a las personas frente a los diferentes riesgos y desafíos a lo largo de su ciclo de vida y reducir las condiciones que generen vulnerabilidad» (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013). En este sentido, algunos de los riesgos a los que la protección social da cobertura son las enfermedades, la pobreza, el hambre y la desnutrición, la pérdida repentina de ingresos, la imposibilidad de acceder

a servicios públicos de calidad, la ruptura de lazos familiares o comunitarios, la discapacidad, y la violencia intrafamiliar y de género.

Las estrategias de protección social obedecerán al principio de universalidad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. En consecuencia, serán aplicables a toda la población y prestarán especial atención a las personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación.

#### 4. Poblaciones prioritarias

El Gobierno, en concordancia con el principio de igualdad y en cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales, ejecutará acciones específicas orientadas a los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del desarrollo y del pleno ejercicio de sus derechos. En consecuencia, establece como poblaciones prioritarias para sus diversas intervenciones a los siguientes grupos:

- Personas jóvenes, de acuerdo con lo establecido en la *Ley General de Juventud*.
- Niñez y adolescencia, en concordancia con el interés superior en la niñez, el niño y población adolescente establecido en la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA).

- Mujeres, en concordancia con las obligaciones establecidas en la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres* (LIE); *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*; *Política Nacional de las Mujeres*; *Política para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* y en el *Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas* (PNIEMS).
- Personas adultas mayores, en concordancia con la *Ley de Atención Integral de la Persona Adulta Mayor*.
- Pueblos indígenas, en concordancia con el reconocimiento constitucional de sus derechos.
- Personas con discapacidad, en concordancia con la *Ley de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad* y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Veteranos y veteranas del conflicto armado.
- Víctimas de graves violaciones a derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado.
- Personas con opciones sexuales o identidad de género diversas: lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI).

El Gobierno buscará la universalidad de los derechos de estas poblaciones desde una visión de progresividad y gradualidad, y focalizará sus intervenciones en los estratos que se encuentran en mayores condiciones de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, exclusión y discriminación. Además, garantizará que todos los servidores y servidoras públicas eliminen prácticas clientelares, paternalistas, asistencialistas y discriminatorias que vulneren los derechos humanos de estas poblaciones y son contrarias al buen vivir.

### **C. LINEAMIENTOS GENERALES PARA INCORPORAR LOS ENFOQUES TRANSVERSALES DEL PQD 2014- 2019 A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los lineamientos mínimos para garantizar que las instituciones de gobierno incorporen los enfoques transversales (género, derechos humanos y ciclo de vida) y brinden atención a los grupos prioritarios, son los siguientes:

- La información de la población debe desagregarse por sexo, edad, zona de residencia y grupo poblacional prioritario. Lo anterior requiere adecuar los mecanismos de captura, procesamiento y reporte de información para realizar los

diagnósticos y análisis adecuados a cada grupo poblacional.

- Eliminar progresivamente el uso sexista y discriminatorio del lenguaje contra las mujeres y en general contra todos los grupos prioritarios, de todos los documentos, normativas, publicidad y señalización emitidos por las instituciones del Estado.
- Implementar en el diseño de las políticas sectoriales, medidas específicas para cada grupo etario, haciendo especial énfasis en la niñez y en las personas adultas mayores.
- Avanzar progresivamente hacia el diseño de medidas específicas en todas las políticas sectoriales, para personas con discapacidad, pueblos indígenas y población LGBTI, de manera que se responda a las particularidades de estos grupos prioritarios.
- Las instituciones deben hacer uso de las acciones afirmativas como parte de las políticas públicas para enfrentar las desigualdades sociales. En particular, deben aplicar las políticas de género en los diversos ámbitos de intervención, tal como lo establece el artículo 5 de la *Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación hacia las mujeres*.
- Todas las instituciones del sector público deben cumplir los compromisos en materia de igualdad y no

discriminación hacia las mujeres para lo cual, entre otras acciones, deben crear unidades de género y adecuar la normativa y los mecanismos de participación.

- Como parte fundamental de las políticas públicas se deben establecer mecanismos para promover la participación activa de mujeres y hombres en todo su ciclo de vida, así como eliminar todos los obstáculos para la participación de las poblaciones prioritarias.
- Tener como horizonte la universalización del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Para ello, se aplicará el principio de progresividad en el avance de las garantías de los derechos, de acuerdo con las capacidades financieras del Gobierno.
- Promover el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos humanos —tales como la participación e inclusión, la igualdad, la no discriminación y la rendición de cuentas— en todas las etapas de la implementación de las políticas públicas.
- Para garantizar la efectiva aplicación de los enfoques transversales, las instituciones deben establecer mecanismos de coordinación con los entes rectores en las materias

y garantes de los derechos de las poblaciones prioritarias. Algunos entes rectores son los siguientes: Secretaría de Cultura de la Presidencia (SECULTURA), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA), Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), Consejo Nacional de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores (CONAIPAM), Instituto Nacional de la Juventud (Injuve), Seguro Integral de Salud (SIS) y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

- Implementar procesos de monitoreo y evaluación de las políticas, de los programas y de las estrategias. Se deberán analizar los impactos diferenciados para mujeres y hombres de acuerdo con sus diversas identidades o pertenencias a las poblaciones prioritarias.
- Garantizar que las políticas y programas aborden los problemas estructurales que originan las desigualdades sociales y de género, y no solo los efectos que estas provocan. Para lograr este propósito se deben considerar las necesidades e

intereses específicos de las poblaciones prioritarias.

- Promover el enfoque de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, y entre sociedad y Estado, a fin de garantizar que la atención y

el abordaje de las necesidades de cuidado de la niñez, población adulta mayor, personas con discapacidad y personas dependientes sea efectiva y eficiente.



Consulta Ciudadana  
**BORRADOR DE TRABAJO**  
Plan Quinquenal  
de Desarrollo  
**2014-2019**  
Unámonos para crecer



## Capítulo II

TRANSFORMACIÓN  
DEL ESTADO,  
PLANEACIÓN  
DEL DESARROLLO  
Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

*Todo parece imposible...  
hasta que se hace...*

**NELSON MANDELA**

La visión de desarrollo que sustenta y orienta al PQD 2014-2019 incluye la consolidación de la democracia y la construcción del Estado constitucional, social y democrático de derecho. Lo anterior implica fortalecer a las instituciones y el papel de la ciudadanía como marco y pilar para edificar el futuro, superar la impunidad e instalar la justicia.

En El Salvador no se puede avanzar hacia condiciones de buen vivir e impulsar una estrategia que conduzca hacia un modelo de desarrollo humano incluyente, solidario y sustentable, si al mismo tiempo no se transforman las bases institucionales y los principios de acción del Estado.

El Estado, en consecuencia, deberá realizar las siguientes acciones: (a) ser el principal gestor y movilizador del desarrollo integral del país y un promotor insustituible del cambio que, fundamentado en la *Constitución de la República*, reconozca al ser humano como sujeto y fin; (b) promover una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; (c) garantizar el bien común; (d) establecer las bases para la plena recuperación de lo público; (e) fortalecer la participación ciudadana; (f) garantizar que el mercado funcione de manera adecuada y que sus tendencias autocentradas y monopólicas hayan sido corregidas; y (g) proveer un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos humanos que serán la guía de su accionar.

El Estado, por tanto, promoverá de una manera participativa, incluyente, ordenada, legal, legítima y transparente los cambios

económicos, sociales, ambientales, culturales e institucionales que permitan edificar El Salvador al que se aspira.

## **A. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO**

Para promover y asegurar la nueva visión y estrategia de desarrollo del país, es indispensable y urgente poner al Estado en condiciones de desempeñar el papel central que le corresponde. Por ello, en el marco de este PQD 2014-2019, la transformación del Estado es una apuesta estratégica y uno de los pilares del proceso de cambio que se inició durante la administración pasada, y que ahora será profundizado y acompañado por un cambio cultural en la administración pública y el fortalecimiento de su relación con la sociedad.

Al revisar la estructura institucional y el funcionamiento del Órgano Ejecutivo que se configuró en las décadas que siguieron a los Acuerdos de Paz, resulta evidente que falta coherencia y coordinación en la gestión pública; que persiste un carácter rígidamente sectorial de la mayoría de sus secretarías y ministerios, y que se deben fortalecer sus capacidades de planificación. Además, es patente la poca institucionalización de espacios diseñados para la deliberación, así como la deficiente articulación entre las instancias claves de la función ejecutiva.

En este contexto se genera duplicidad de funciones y se limita la capacidad de articulación de las acciones del Ejecutivo, lo cual tiene un impacto negativo en su intervención en los territorios.

Estas condiciones y características del Órgano Ejecutivo no se superarán con ajustes o mejoras aisladas. Para que el Estado tenga mayor coherencia funcional y sus intervenciones tengan la necesaria legitimidad democrática, se deben implementar las siguientes medidas: (a) promover una verdadera transformación institucional que permita pasar de un Estado altamente centralizado y concentrador —que abandonó la planificación, con limitada eficiencia, fragmentado y desarticulado—, a uno planificador, articulador, orientado a resultados, eficiente, participativo, incluyente, austero, transparente y cercano a las personas; (b) garantizar que el Estado recupere una serie de capacidades estratégicas que aseguren la coordinación adecuada entre sociedad, economía y política; y (c) fortalecer las funciones de regulación, planificación y redistribución del Estado.

La transformación del Estado también requiere una visión sistémica, que permita la articulación interinstitucional para implementar, monitorear y dar seguimiento al marco jurídico nacional e internacional vigente en diversas áreas, con el fin de avanzar en el goce y ejercicio de los derechos humanos en el marco del

buen vivir. Para ello se deben actualizar los marcos normativos, así como los procesos y la estructura de las instituciones de gobierno de acuerdo con los nuevos desafíos y las apuestas estratégicas del quinquenio.

Por tanto, en el marco del PQD 2014-2019, el Gobierno emprenderá la transformación del Estado para que tenga un profundo contenido democrático, impulse el desarrollo de toda la población y garantice servicios públicos con calidad y calidez.

La transformación institucional del Órgano Ejecutivo implica dos aspectos: (a) establecer un Estado que, por un lado, haya recuperado de manera plena sus capacidades de rectoría, gestión, planificación, regulación, investigación y redistribución, capacidades que perdió como resultado de las políticas neoliberales; y (b) garantizar que el Estado asuma el compromiso de reconocer, respetar y garantizar los derechos humanos de toda la población. Para cumplir con este último compromiso, debe asumir la responsabilidad de reparar las graves violaciones de los derechos humanos acontecidas en la historia del país.

En esta lógica, el Estado ejecutará las siguientes acciones: (a) fortalecerá el talento humano que trabaja en las instituciones estatales, por medio de profesionalizar el servicio público y garantizar

que mujeres y hombres tengan iguales oportunidades para ingresar a este y desarrollarse de manera profesional; (b) institucionalizará la meritocracia; (c) gestionará y proveerá servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y cuya cobertura se amplíe de forma progresiva; y (d) potenciará la territorialización de las políticas públicas, la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones para que haya mayor cercanía entre el Estado y la ciudadanía, mayor articulación con los Gobiernos Municipales y se reduzcan las inequidades territoriales.

El proceso de transformación del Estado será liderado por el presidente de la República que cuenta con dos secretarías: la Secretaría Técnica y de Planificación (STPP); y la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA).

Ambas instituciones serán las principales dinamizadoras y promotoras de la transformación del Estado, y actuarán de manera articulada. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia coordinará los esfuerzos para articular la gestión del Gobierno y transformar el Órgano Ejecutivo; esto último implica reorganizar la institucionalidad, garantizar que sea efectiva y cercana a la ciudadanía (territorialización, desconcentración y descentralización) e instalar el Sistema Nacional de Planeación. Por su parte, la

Secretaría de Participación Ciudadana Transparencia y Anticorrupción impulsará tres piezas claves para la transformación del Ejecutivo: la participación ciudadana, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

## **B. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

En El Salvador, como en muchos países de América Latina, la orientación de libre mercado que predominó desde los años setenta y ochenta limitó de manera severa la función planificadora del Estado y del Gobierno, y suprimió la institución pública de planificación.

La planificación para el desarrollo que propone el PQD 2014-2019 es un “proceso integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo” (CEPAL, 2011, como fue citado en Cuervo y Mattar, 2014). Es, en esencia, un acto político pues “contribuye a la creación de voluntades colectivas y ayuda a regular la relación entre los intereses particulares y generales” (Cuervo y Mattar, 2014).

Si bien contempla una serie de fases y funciones —algunas de las cuales son la prospección (construcción de la visión

estratégica de país), la formulación, la coordinación (política, técnica y social) y la evaluación— la planificación no es un proceso estático o estandarizado, ya que para implementarla se pueden aplicar diversos énfasis, fundamentaciones teóricas, modelos de organización institucional, mecanismos y niveles de participación ciudadana.

Este proceso tan esencial para encauzar las políticas públicas de los gobiernos no ha estado exento de polémica en el país y en la región, debido en parte al debate y tensiones entre posturas ideológicas que en décadas pasadas abogaron por menos Estado y más mercado en el funcionamiento de la economía.

En los últimos años, sin embargo, se ha evidenciado la importante contribución de la planificación para una gestión más articulada, efectiva y eficiente de los gobiernos (a nivel central y local), en particular para aquellos que aspiran a realizar profundas transformaciones económicas y sociales.

Adicionalmente, a raíz del desplome de la economía financiera —a partir de la crisis del 2008—, resurge la necesidad de que el Estado retome su papel como líder de un proceso de desarrollo en el que haya un armonioso balance entre Estado, mercado y legitimidad social. Sin duda, la planificación es un instrumento valioso para lograr este fin.

Es así como en el 2009, con el primer Gobierno del cambio y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, se reinstala la planificación como herramienta estratégica del Estado para impulsar el desarrollo. En este sentido, el Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén busca fortalecer la planificación como un proceso gubernamental integrador, organizado, participativo y que determine los cursos de acción que el país debe emprender en este quinquenio para el logro de objetivos de largo plazo.

Sin planificación no se puede transformar al Estado, pues la planificación es un instrumento clave para:

- Dar coherencia estratégica a todos los cambios que conlleve la transformación del Estado.
- Dinamizar, orientar y alinear la gestión estratégica y el accionar de todas las instituciones del Gobierno.
- Lograr que el rumbo del país sea predecible.
- Garantizar el crecimiento económico, la inversión en desarrollo, la seguridad ciudadana, las políticas sociales y la cooperación internacional para el desarrollo.
- Establecer criterios y reglas para conducir el desarrollo del país, como producto del carácter orientador de la planificación y de un enfoque orientado a resultados.
- Ordenar de manera más eficiente y efectiva la toma de decisiones des-

de el Estado y garantizar transparencia, eficiencia y juridicidad en su gestión.

- Habilitar y delimitar la contraloría de la ciudadanía sobre las actuaciones del Gobierno. La participación ciudadana en todos los niveles de la planificación resulta clave, pues de este modo la ciudadanía construye y asume de manera participativa los planes que se han diseñado, así como las responsabilidades que se establecen en estos.
- Asegurar que el presupuesto público exprese las prioridades establecidas en el PQD 2014-2019 y responda a ellas de manera coherente.

Se trata, pues, de recuperar plenamente la capacidad planificadora del Estado desde una visión moderna, de derechos, participativa y articulada, que integre en el ciclo de la planificación tanto a las instituciones del Órgano Ejecutivo como a la ciudadanía.

Para ello se impulsará la construcción del Sistema Nacional de Planeación (SNP), descentralizado y participativo, que estará conformado por un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que garanticen la interacción de los diferentes actores sociales e interinstitucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo.

Este sistema tendrá las siguientes funciones: (a) facilitar y dar soporte a una visión de país concertada entre los diversos actores estatales, privados y sociales, de la que se deriven la definición de las prioridades de nación y las políticas necesarias para lograrlas; (b) establecer los indicadores adecuados para medir los resultados de las políticas; (c) procesar las demandas sociales y las necesidades de la población; y (d) armonizar y articular el rol público y privado en la gestión del desarrollo.

## **C. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La mejor garantía del bien común es la vigorosa participación ciudadana. Sin ella, el Estado pierde su esencial sentido democrático y tampoco es factible transformarlo ni implementar un nuevo modelo de desarrollo que le permita recuperar su rol de planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor.

Incentivar la participación ciudadana implica construir una ciudadanía activa, capaz de exigir al Estado el cumplimiento de sus derechos y colaborar con este para la generación de una sociedad justa, solidaria y soberana. No es, por tanto, una ciudadanía que consume de manera pasiva los bienes y servicios que el Estado le proporciona.

Si bien son muchos los avances que la participación ciudadana ha tenido en el país en los últimos años, también son muchos los sectores en los que persiste una actitud pasiva. Lograr que la ciudadanía sea realmente activa, comprometida y deliberante supone profundizar la reforma del Estado para que la participación incida en la gestión pública.

La participación ciudadana deberá ser la dinamizadora de procesos creativos e innovadores para seguir impulsando la construcción del nuevo modelo de desarrollo. Por tanto se promoverán nuevas formas de participación que valoricen la pluralidad, la igualdad, los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho y la responsabilidad compartida en la construcción de nación. Asimismo, se institucionalizará la vinculación de las acciones del Estado con la participación ciudadana, de manera que las salvadoreñas y los salvadoreños se involucren en la toma de decisiones .

Por otro lado, como parte del nuevo modelo de desarrollo, el Gobierno deberá reconocer y garantizar el derecho a la participación ciudadana de la niñez y la adolescencia en todo el ciclo de políticas públicas, por lo que todas las instituciones de gobierno establecerán mecanismos efectivos a nivel nacional y local para garantizar su participación sustantiva.

Es importante resaltar que la vinculación permanente con la ciudadanía, además de otorgar legitimidad al Estado, minimiza la incertidumbre pues la sociedad brinda retroalimentación sobre los servicios y productos que el Estado genera.

En ese marco, el PQD 2014-2019 no solo ha tenido como base el “Programa de gobierno para la profundización de los cambios, El Salvador adelante” que se construyó participativamente con los aportes de más de 300 000 personas, sino que, además, es producto de una amplia consulta ciudadana y coloca la participación como un elemento clave

para su implementación y un instrumento que garantiza que las decisiones y acciones de gobierno sean el resultado de un permanente diálogo social. Por tanto, el PQD 2014-2019 establece que la gestión pública para el próximo quinquenio será más cercana a las personas, dinámica y proactiva.

Sin duda, la participación ciudadana es un componente insustituible de la planificación del desarrollo y de la transformación del Estado y, a la vez, un resultado de este proceso. Por tanto, es uno de los pilares sobre los que se construirá el nuevo modelo del buen vivir en El Salvador.





## Capítulo III

EL SALVADOR  
Y EL MUNDO:  
TENDENCIAS,  
CAMBIOS  
Y DESAFÍOS

*Para que la globalización sea  
positiva, ha de serlo para  
pobres y ricos por igual. Tiene  
que aportar el mismo grado de  
derechos que de riquezas. Tiene  
que suministrar el mismo grado  
de justicia y equidad social que  
de prosperidad económica y de  
buenas comunicaciones*

KOFI ANNAN

## A. EL CONTEXTO MUNDIAL

El buen vivir de la población salvadoreña no depende únicamente del acontecer nacional o de la forma en que se diseñen o implementen las políticas públicas en el país, sino también de cómo se posiciona El Salvador en el mundo y en la región; cómo responde a las diferentes transformaciones, tendencias y acontecimientos mundiales, y cómo gestiona las tensiones entre las demandas ciudadanas y las exigencias de los contextos socioeconómicos, políticos y culturales, cada día más complejos y globales.

Para implementar el PQD 2014-2019 se debe tomar en cuenta el contexto mundial actual que se caracteriza por una serie de fenómenos de diversa índole y alcance, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: (a) los efectos e implicaciones de la crisis económica mundial; (b) el surgimiento o reposicionamiento de nuevos actores económicos, políticos y sociales; (c) los logros en desarrollo humano que coexisten con una persistente desigualdad y vulnerabilidad; (d) el crimen y la violencia; (e) el incremento de las migraciones internacionales; (f) el cambio climático; (g) la erosión de los recursos fitogenéticos; y (h) la alta volatilidad de los precios de los alimentos.

Por otra parte, la incursión constante de capitales especulativos que distorsionan los precios de los mercados de *commodities* ha hecho que los Gobiernos pongan mayor énfasis en garantizar la seguridad alimentaria de su población y reducir la dependencia de las importaciones de alimentos como fuente primaria de abastecimientos.

Algunos de estos fenómenos que forman parte del contexto mundial se analizan en los siguientes apartados.

## 1. Efectos e implicaciones de la crisis económica mundial

En el 2008, la economía internacional experimentó una de las crisis más graves en su historia. En todo el mundo, millones de personas padecieron sus efectos directos o indirectos causados por el desplome de los mercados financieros, la contracción de los niveles de actividad económica, el aumento del desempleo, y para algunos países con importantes flujos migratorios, la significativa reducción de los ingresos por remesas.

La recuperación ha sido lenta, plagada de incertidumbre y a un ritmo que no ha cumplido con las expectativas: el crecimiento económico mundial se ha desacelerado y los pronósticos indican una ligera disminución. De hecho, se espera que en el 2014 la economía mundial cierre con una tasa de crecimiento de 3.3 % y que para el 2015 sea de 3.8 % (FMI, 2014). Además, se pronostica que el desempeño de los países será bastante heterogéneo: por ejemplo, países como China proyectan tasas de crecimiento de alrededor del 7 %, mientras que para América Latina y el Caribe el pronóstico es de 1.3 % para el 2014 y de 2.2 % para el 2015.

Además de sus consecuencias económicas, la crisis también tuvo implicaciones políticas y sociales. Puso de relieve la importancia del rol del Estado, así como la responsabilidad de este en conducir

los procesos de desarrollo, y regular tanto a los mercados como a los agentes económicos. También ha generado debates sobre el control y la calidad del gasto; la importancia de administrar la deuda pública de manera efectiva, y ha obligado a repensar —desde nuevos enfoques y contextos— los contenidos, imperativos y estilos del desarrollo.

La crisis económica internacional, sus efectos y sus implicaciones han dejado claro que no solo se requieren cambios profundos en el modelo de desarrollo que la provocó, sino también que los países, en especial los de América Latina, dispongan de mayor autonomía y de mejores condiciones para tomar decisiones en cuanto a sus políticas públicas. Es pertinente señalar que en la actualidad la región latinoamericana es uno de los mayores espacios de innovación de políticas públicas y vive un rico proceso de construcción de pensamiento y caminos propios.

## 2. Surgimiento de nuevos actores políticos, económicos y sociales

El fin de la Guerra Fría y eventos posteriores como las crisis económicas marcaron en las últimas décadas la reestructuración del escenario internacional. Se ha configurado un nuevo orden mundial multipolar (Araníbar y Rodríguez, 2013), caracterizado por la existencia de múl-

#### RECUADRO 1

### El Salvador como país de renta media

*El Salvador ha sido categorizado como país de renta media (PRM), lo cual agrega otro obstáculo para el fortalecimiento de las capacidades nacionales para potenciar sus propios procesos de desarrollo.*

*De acuerdo con el Banco Mundial, cuando un país es clasificado como de renta media se reducen sus posibilidades de ser receptor de flujos de cooperación, bajo la premisa de que ha superado diversas condiciones de bajo desarrollo y, por ende, puede afrontar de forma individual sus problemas sociales y económicos. Sin embargo, un país como El Salvador (clasificado como de renta media, pero no por ello exento de gran cantidad de problemáticas) enfrenta serias dificultades para captar los fondos de financiamiento externo (cooperación, inversión extranjera directa, etc.). Como ejemplo de ello, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en los últimos años se ha reducido la cantidad de fondos de financiamiento externo percibidos por El Salvador.*

tiples actores que se relacionan de forma diversa, suscriben distintos tipos de alianzas y ejercen variadas formas y grados de poder. No obstante, es una multipolaridad asimétrica que convive con la influencia y protagonismo que aún mantienen los Estados Unidos y el ascenso creciente de China.

En este grupo de nuevos actores se destacan países emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), cuyas economías se encuentran entre las diez más poderosas del mundo y se han convertido en locomotoras de la economía global. Este dinamismo ha impulsa-

do otro tipo de alianzas entre los BRICS y los países del sur.

Para el caso de América Latina, lo anterior implica nuevas formas de interacción con el continente asiático a través de la inversión extranjera directa y el comercio exterior, pero también genera nuevos ajustes, negociaciones e impulsos integracionistas a nivel regional y sub-regional (como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América [ALBA], la Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR] y el Banco del Sur) así como nuevas modalidades de cooperación bilateral, con un creciente

protagonismo de la modalidad de cooperación sur-sur. De hecho, fuera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Brasil, China e India son los tres países cooperantes (donantes) más importantes en el mundo (PNUD, 2013).

### **3. Avances en desarrollo humano, aunque en condiciones sociales y territoriales de persistente desigualdad**

Los informes mundiales sobre desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo confirman avances importantes en todos los grupos de países y regiones en materia de esperanza de vida, logros en educación y control sobre los recursos necesarios para un nivel de vida digno. Países como la República de Corea, la República Islámica de Irán, China, Chile, Arabia Saudita y Argentina encabezan la lista de países en desarrollo con la mayor reducción del déficit en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y el 2012. Es decir, han disminuido significativamente su distancia con respecto a los países que tradicionalmente han tenido un mejor desempeño (PNUD, 2013).

Sin embargo, el desarrollo humano se enfrenta a antiguas amenazas que se derivan de la persistente desigualdad y vulnerabilidad. América Latina y el Cari-

be es una de las regiones más desiguales del mundo, aunque los países que la integran tienen diferentes desempeños: mientras Chile y Argentina tienen niveles de desarrollo humano muy alto, Cuba, Panamá, México, Ecuador y Colombia clasifican como países de desarrollo humano alto y la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe (Belice, República Dominicana, El Salvador y Bolivia) tienen niveles de desarrollo humano medio. Haití, por otra parte, se ubica entre los países de desarrollo humano bajo. Estas desigualdades también son patentes dentro de los países, entre diversos estratos sociales, territorios y grupos poblacionales.

La desigualdad, si bien es un problema de larga data, se enfrenta cada día a demandas ciudadanas más enérgicas que exigen la adopción de modelos de desarrollo que sean verdaderamente inclusivos.

Finalmente, es importante señalar que tanto la crisis económica internacional como los devastadores desastres provocados por fenómenos naturales han visibilizado la vulnerabilidad como una de las principales amenazas al desarrollo humano, así como la realidad de que los riesgos se distribuyen de manera desigual, afectando con mayor fuerza a los grupos sociales más excluidos. Como consecuencia, cobra fuerza la necesidad de transformar las normas sociales y de

política pública a favor de una mayor prevención y protección a lo largo del ciclo de vida; así como fomentar la acción ciudadana, la concertación de los diferentes

actores del desarrollo y el mejoramiento de la gobernanza global, a fin de que la globalización contribuya —y no perjudique— el desarrollo de las personas.

## RECUADRO 2

### La desigualdad económica en América Latina y el Caribe

*85 personas tienen tanta riqueza como la mitad de la población mundial y su riqueza colectiva ha incrementado en el último año a razón de casi medio millón de dólares cada minuto. Por otro lado, siete de cada diez personas viven en países donde la brecha entre ricos y pobres es mayor de lo que era hace treinta años.*

*La desigualdad económica ha alcanzado niveles extremos en el mundo, pues se ha convertido en uno de los mayores problemas económicos, sociales y políticos de nuestro tiempo, agravando otras expresiones de la desigualdad como las diferencias entre hombres y mujeres, la casta, la raza y la religión. Como lo demuestran diferentes estudios, es un factor que corrompe la política, frena el crecimiento, reduce la movilidad social, fomenta la delincuencia y los conflictos violentos, desaprovecha el talento y el potencial de las personas, y debilita los cimientos de la sociedad. De manera crucial, el rápido aumento de la desigualdad constituye un obstáculo para la erradicación de la pobreza mundial.*

*Latinoamérica y El Caribe es la región más desigual del mundo. En ella, el número de personas ricas que acumulan más de mil millones de dólares creció en un 38 % del 2013 al 2014. En ninguna otra región del mundo incrementó tanto este grupo poblacional.*

*En América Latina y el Caribe, mientras las personas más ricas captan en promedio casi 50 % de los ingresos totales de la región, las más pobres reciben solo el 5 %. 164 millones de personas viven en situación de pobreza mientras 113 latinoamericanas y latinoamericanos están en la lista de las personas más ricas del mundo. Solamente los ingresos anuales proyectados para el 2014 de esas 113 personas equivaldrían a los presupuestos estatales de El Salvador, Guatemala y Nicaragua y serían iguales al presupuesto de salud pública de nueve países de la región.*

Fuente: Oxfam (2014)

#### 4. Dos amenazas regionales: el crimen y la violencia

La inseguridad ciudadana constituye uno de los principales frenos al desarrollo de la región. A nivel del continente, América registra, de hecho, altos niveles de violencia letal y una tendencia al alza comparativamente mayor que en otras áreas del mundo.

Uno de los indicadores que evidencia esta realidad es el alarmante número de homicidios, lo cual es la manifestación “más grave de violencia que se puede producir en una sociedad, debido a sus elevados costos humanos y sociales” (IU-DOP [Instituto Universitario de Opinión Pública], 2014). Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés, 2013), el homicidio intencional fue la causa de muertes de casi medio millón de personas en el mundo en el 2012. De esto homicidios, 36 % se perpetraron en América; 31 %, en África; 28 %, en Asia; 5 %, en Europa y 0.3 %, en Oceanía. Por su parte, mientras las tasas globales promedio de homicidios alcanzaban 6.2 por cada 100 000 habitantes, sub-regiones como Centroamérica tenían tasas cuatro veces superiores a ese valor; y las tasas de países como El Salvador y Honduras han llegado, en algunos años recientes, a alcanzar o sobrepasar diez veces ese valor.

La violencia que afecta al continente, y particularmente a la región y al país, no es un fenómeno reciente. Constituye más bien un legado de décadas de violencia política y criminal; legado difícil de revertir en contextos caracterizados por altos niveles de desigualdad, respuestas deficientes por parte del sector justicia, bajo nivel de presencia del Estado en los territorios, y progresiva sofisticación y transnacionalización del crimen. Para dar respuesta a este fenómeno y revertir sus tendencias y patrones históricos, todos los Estados de la región deben comprometerse a ello de forma coordinada.

Es importante tomar en cuenta, en este marco, que en los países del triángulo norte centroamericano se ha conformado un círculo vicioso que se caracteriza porque una gran cantidad de la población vive en condiciones de pobreza y los índices de inseguridad alimentaria, desigualdad y violencia han incrementado. Superar estas problemáticas, además, constituye un reto de grandes proporciones y debe ser una prioridad de la política pública.

Es importante tomar en cuenta, en este marco, que en los países del triángulo norte centroamericano se ha conformado un círculo vicioso que se caracteriza porque una gran cantidad de la población vive en condiciones de pobreza y los índices de inseguridad alimen-

taria, desigualdad y violencia han incrementado. Superar estas problemáticas, además, constituye un reto de grandes proporciones y debe ser una prioridad de la política pública.

## **B. CAMBIOS INTERNOS Y DESAFÍOS PENDIENTES**

En este contexto mundial de aceleradas transformaciones y múltiples desafíos crecientes y complejos, El Salvador ha experimentado durante los últimos años una diversidad de cambios. Algunos de ellos, por su envergadura, constituyen verdaderas transformaciones y otros — que han incrementado las oportunidades para el buen vivir de la población— son importantes progresos que deberán profundizarse. Sin embargo, también persisten algunas amenazas, oportunidades que no han sido aprovechadas y problemas aún no resueltos que, en conjunto, constituyen los principales desafíos del país. En el abordaje de estos desafíos centrará su atención este Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

### **1. Las transformaciones**

Las transformaciones más importantes que ha sufrido el país son las siguientes:

**La transnacionalización de la población que ha experimentado El Salvador**

**durante las últimas décadas.** Mientras a nivel mundial el total de personas que viven fuera de sus países de nacimiento representa alrededor del 3 % de la población —en América Latina y Centroamérica ese porcentaje se eleva a 6 % y a 12 %, respectivamente— en El Salvador, el 30 % de la población ha emigrado. Producto de ello se estima que de los casi 9 millones de salvadoreñas y salvadoreños, 6.3 millones residen en El Salvador y más de 2.5 millones, en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

Aunque la migración internacional es un fenómeno de larga data en el país, su aceleración comenzó en la década de los setenta del siglo pasado cuando se agudizó el conflicto sociopolítico interno y más de un cuarto de millón de personas decidieron emigrar. De hecho, en los 34 años siguientes, las migraciones se intensificaron alcanzando un valor promedio anual de 60 000 personas.

Por otra parte, del total de emigrantes se estima que más del 60 % emprendió el viaje cuando tenían entre quince y treinta años de edad. Dada esta situación, una preocupación particular para el Gobierno de El Salvador es la emigración ilegal de niñas y niños, muchos de los cuales viajan sin acompañantes, por lo que son altamente vulnerables a convertirse en víctimas del crimen organizado y sufrir violaciones de sus derechos humanos.

La dinámica de las migraciones ha sido tal que se calcula que en los últimos treinta años, de cada tres personas salvadore-

ñas que han ingresado al mercado laboral, dos se han empleado fuera del país. Esta estrategia ha sido, además, una de las más eficaces que ha encontrado la población salvadoreña para salir de la pobreza. Prueba de ello es que menos del 20 % de los salvadoreños y salvadoreñas que han migrado a los Estados Unidos vive en condiciones de pobreza; es decir, casi la mitad de quienes viven en esas condiciones en el territorio nacional. De igual manera, las tasas de pobreza de las familias salvadoreñas que reciben remesas son bastante más bajas que las de aquellas que no reciben.

Como consecuencia de la migración, actualmente la quinta parte de las familias salvadoreñas reciben remesas, las cuales equivalen a 17 % del producto interno bruto (PIB); dos veces el gasto en salud y educación; casi nueve veces el valor de la inversión extranjera directa; 85 % de las exportaciones (incluyendo solo maquila neta); 67 % del presupuesto general de la nación y 106 % de los ingresos tributarios del país. De ahí que para El Salvador, las migraciones y las remesas se han convertido en el principal medio para participar en la globalización.

Aunque en los años setenta las migraciones masivas fueron causadas principalmente por razones sociopolíticas, durante los últimos veinticinco años las principales motivaciones han sido la búsqueda de mejores oportunidades, el aprovechamiento de las redes familiares, la reunificación familiar, la violencia e, incluso, los desastres de origen socio-ambiental.

Si bien es cierto que la masiva migración salvadoreña (la diáspora) es una epopeya social en búsqueda de mejores oportunidades para escapar de la pobreza y de las carencias sociales —y que las remesas son un elemento central de la economía— tampoco se puede negar que la migración acarrea importantes costos para una nueva estrategia de desarrollo con mirada de largo plazo, pues una gran proporción de la población más joven, en edades productivas y crecientemente educada se encuentra fuera del país. Por ello, generar oportunidades productivas, empleo formal y trabajo decente dentro del territorio nacional es una de las prioridades para reducir los flujos migratorios y aprovechar de manera plena los recursos de que dispone El Salvador.

A largo plazo, si continúa la tendencia a la migración masiva, El Salvador no podrá encaminarse hacia el desarrollo y se generarán elevados costos de oportunidad para el crecimiento económico. Además, la sociedad seguirá afrontando una problemática que se ha vuelto una constante: la ruptura de las estructuras familiares, así como el sufrimiento que origina el alejamiento de los seres queridos por largos períodos.

***La demografía del país también ha cambiado sustancialmente*** durante los últimos años y no solamente a causa de las migraciones internacionales, sino también debido a la drástica reducción en la tasa de natalidad, la reducción de la tasa

de dependencia demográfica, el creciente envejecimiento de la población, la aceleración del proceso de urbanización y la reducción del índice de masculinidad.

*La tasa de crecimiento demográfico se redujo* de 31 por mil en el quinquenio 1960-1965, a apenas siete por mil en la actualidad. Esta drástica reducción se debe principalmente al pronunciado descenso en la tasa de natalidad que pasó de tasas cercanas a cincuenta nacimientos por cada mil personas en los años sesenta, a veinte nacimientos por cada por mil habitantes durante el último quinquenio. También es producto de los elevados niveles de emigración neta internacional, que aumentó de 2.4 migrantes por cada mil habitantes en el quinquenio 1965-1970, a un promedio de más de diez migrantes por cada mil en los últimos treinta años. La mortalidad también disminuyó, pasando de tasas de veinte defunciones por cada mil habitantes en los años cincuenta, a menos de siete por cada mil en la actualidad.

Por su parte, *la tasa de dependencia demográfica* (población en edades teóricamente inactivas que dependen de la población en edades teóricamente activas), se redujo de 98 % en los años setenta a 57 % en el 2014. Este cambio ofrece al país la oportunidad de gozar de un bono demográfico que se extenderá hasta el 2050, cuyo aprovechamiento dependerá de la capacidad que tenga la economía para generar más y mejores empleos.

Simultáneamente, *el índice de envejecimiento de la población* (la proporción de

personas de sesenta años de edad y más) aumentó de 4 % en los años cincuenta a 7.8 % en el 2014 y aumentará de manera más acelerada en los años venideros, por lo que se puede afirmar que El Salvador está en las primeras fases de una transición demográfica hacia una sociedad más envejecida.

Otro cambio importante es el *proceso de urbanización* de la población. Mientras que en 1950 solo una de cada tres personas (36.4 %) residía en un centro urbano, en el 2014 esta proporción se elevó a casi dos de cada tres (65.1 %). Para el 2030 se estima que únicamente una de cada cuatro personas residirá en las áreas rurales del país.

También *ha disminuido el índice de masculinidad*. Esto implica que El Salvador pasó de tener 98.4 hombres por cada cien mujeres en 1971, a 94.4 en 1992 y a 88.5 en el 2014. Parece ser que dos son los principales factores que explican el comportamiento de este índice: la emigración —que además de concentrarse en personas en edad laboral es mayor en la población masculina— y la sobre-mortalidad masculina que en el país se acentúa por el elevado número de muertes violentas especialmente entre los hombres jóvenes. En este mismo sentido, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013 (EHPM) identifica otro cambio demográfico relevante: del total de la población en edad de trabajar (PET), el 54 % son mujeres y el 46% son hombres, lo que indica una tendencia al incremento del índice de femini-

dad de la población —especialmente en edad joven— en los mercados laborales.

**El paisaje natural también ha experimentado transformaciones**, con lo cual el deterioro ambiental se ha agudizado y ha aumentado el riesgo de que ocurran desastres naturales. Pese a que en el primer Gobierno del cambio se ejecutaron acciones urgentes para mejorar la calidad de las aguas, mejorar el manejo de desechos y preparar al país para las crecientes amenazas naturales, aún persiste una intensa sobreexplotación y degradación de los recursos naturales, que se evidencia en la severa degradación ambiental del territorio y en el incremento de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

**La transición de una economía agroexportadora a una economía de consumo y servicios** es un cambio que va acompañado del agotamiento del modelo neoliberal. Los promotores del modelo neoliberal iniciado en 1989 sostenían que con su implementación, El Salvador tendría tasas de crecimiento económico altas y sostenidas y que los sectores más dinámicos serían la agricultura de exportación y la producción.

Después de veinticinco años, sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario. En primer lugar, porque se ha concentrado la riqueza y el ingreso y el crecimiento económico obtenido es extremadamente bajo, a tal punto que desde hace quince años la economía salvadoreña crece me-

nos que la economía mundial, menos que el promedio de países en desarrollo y es una de las que menos crece en América Latina y en Centroamérica. En segundo lugar, porque dos terceras partes del poco crecimiento económico que ha acumulado el país entre 1990 y el 2014 han sido aportadas por el sector servicios. Como consecuencia, el país pasó de ser una economía agroexportadora a una economía de consumo y servicios con una brecha comercial creciente que ha sido financiada principalmente con las remesas. Tanto es así, que El Salvador, además de ser uno de los pocos países en el mundo que consume más de lo que produce, está también clasificado entre los primeros diez países que reportan menores tasas de ahorro e inversión y mayor déficit comercial con relación al PIB. Ello ha modificado los patrones de la inversión privada —la cual se ha concentrado sobre todo en la importación de bienes de consumo— y se ha especializado en la intermediación comercial y el sector terciario, ambas actividades de baja productividad, bajo valor agregado y muy limitada generación de empleos bien remunerados.

Esos datos, junto a los pocos empleos decentes que se han generado, evidencian que el modelo neoliberal está agotado y que como resultado el país necesita con urgencia un nuevo modelo económico y de desarrollo basado en tasas crecientes de inversión privada y pública. Un modelo que, además, se enfoque en actividades de mayor productividad y de valor agre-

gado; y que recurra a la innovación para generar empleo formal, mejores remuneraciones, diversificación de las exportaciones y ampliación del mercado interno.

**La consolidación de la democracia representativa y los avances del Estado de derecho** también son parte del conjunto de transformaciones analizadas en los párrafos anteriores. Los Acuerdos de Paz suscritos en 1992 no solo pusieron fin a una guerra de muchos años en El Salvador, sino que también dieron inicio a la construcción de un régimen democrático, inclusivo y competitivo. Los Acuerdos de Paz, además de contribuir a fortalecer la legalidad y legitimidad del sistema político, buscaban instaurar un verdadero Estado de derecho basado en un sistema de división de poderes entre los diversos Órganos del Estado. No fue casual, por lo tanto, que las reformas se concentraran en tres grandes órdenes:

- *Desmilitarización de la vida política, de la sociedad y de la seguridad pública.* Esto implicó limitar las atribuciones y definir un nuevo marco doctrinario de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), así como crear la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) con autonomía de la estructura y los mandos de la Fuerza Armada.
- *Fortalecimiento del sistema de justicia.* Para ello se reorganizó el método de elección de la Corte Suprema

de Justicia (CSJ), se redefinió la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), y se creó la Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Arturo Zeledón Castillo” y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). También se asignó el 6 % del presupuesto general de la nación al Órgano Judicial.

- *Transformación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en partido político, su inserción plena al sistema político y reforma al sistema electoral.* Se creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE), se introdujeron importantes cambios en el Código Electoral y se fortaleció el rol de los partidos políticos en el control y supervisión del proceso electoral.

Hay suficiente evidencia de que actualmente, veintitrés años después de la Firma de los Acuerdos de Paz, el régimen autoritario, represivo y excluyente que se tenía ya no existe y, en su lugar, el país cuenta con una democracia representativa y un Estado de derecho en vías de consolidación.

Prueba de ello es que de 1994 al 2014 se han realizado doce procesos electorales, siete de ellos para elegir a diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales y cinco para elegir al presidente de la república. Las características comunes de todos estos procesos han sido las

siguientes: (a) han sido competitivos; (b) la principal competencia se ha dado entre Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el FMLN; (c) se realizaron en un ambiente de legalidad; (d) han sido pluralistas; y (e) todas las partes involucradas aceptaron los resultados. La alternancia en el Gobierno y la necesidad de ambas fuerzas políticas de establecer alianzas con partidos minoritarios evidencian que consolidar la democracia representativa es un desafío que ha sido superado.

Algo similar ocurre con el Estado de derecho. Muchas veces se cuestionan las diferencias políticas e ideológicas entre funcionarios y funcionarias de los diferentes órganos del Estado, pero estas diferencias son el resultado de la existencia, por primera vez en la historia del país, de un auténtico Estado de derecho, con una verdadera división de poderes que es la base fundamental para que haya estabilidad institucional.

## 2. Los progresos en marcha

**La democracia electoral continúa perfeccionándose.** Durante los últimos años se han dado avances importantes en el marco normativo para consolidarla, siendo uno de los más importantes la promulgación en el 2013 de la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales*, que abrió un espacio de participación política

por primera vez a los cerca de 3 millones de salvadoreños y salvadoreñas en el extranjero. Es necesario fortalecer este proceso para lograr un mayor involucramiento de la población salvadoreña en el extranjero en el ejercicio de su derecho a la participación política.

También en el 2013 se promulgó un nuevo *Código Electoral* que consolida e incorpora varias reformas, entre las que se destacan las disposiciones sobre la implementación del voto residencial, la creación del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), la emisión del Documento Único de Identidad (DUI), y la conformación de Concejos Municipales Pluri-partidarios. Además, ese mismo año se promulgó la *Ley de Partidos Políticos* que regula aspectos relacionados con la conformación, funcionamiento y extinción de los partidos, así como con la asignación de cuotas de género (30 % de mujeres candidatas a diputadas del Congreso, Parlamento Centroamericano [PARLACEN] y Concejos Municipales).

**Durante los últimos veinticinco años, El Salvador ha logrado adelantos importantes en la mayoría de indicadores socioeconómicos.** Esto le ha permitido colocarse como uno de los países en el mundo que ha logrado mayores aumentos en el valor del Índice de Desarrollo Humano que da a conocer anualmente el PNUD en sus informes mundiales sobre desarrollo humano.

**Se ha reducido la pobreza y la desigualdad**, pese al impacto negativo de la crisis económica global del 2008. Aunque la tasa de pobreza había estado bajando en los años 2000, el impacto de la crisis económica global del 2008 fue tal que la pobreza repuntó hasta el 40 %, un nivel similar al que se había reportado en el 2000. No obstante, del 2008 al 2013 la tasa de pobreza por ingresos se redujo de 46.4 % a 34.8 % y la de extrema pobreza, de 15.4 % a 9.1 %.

La caída de la pobreza por ingresos ha sido especialmente significativa en lo que respecta a la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito rural donde en el 2013, por primera vez, la pobreza extrema bajó de 10 %. La reducción de la pobreza por ingresos se debe a varios factores, entre los cuales se puede mencionar el papel que han jugado los programas sociales, las remesas que reciben muchos hogares salvadoreños y, sobre todo, el incremento en el número de empleos. Pese al impacto de la crisis económica global desde el 2008, en la actualidad hay más de un cuarto de millón de nuevos empleos para la población salvadoreña. De igual manera, también se ha reducido la desigualdad en la distribución del ingreso. Este es un logro significativo pues contrasta con el incremento de la desigualdad a nivel global en muchos países emergentes.

**La desigualdad en la distribución del ingreso también ha disminuido.** De 1992 al 2009, el 20 % más pobre de la

población incrementó su participación dentro de los ingresos totales de 3.2 % a 4.2 %; mientras que el 20 % más rico redujo su participación de 54.5 % a 52.1 %. Entre el 2008 y el 2013, la desigualdad continuó disminuyendo a un ritmo mayor, ya que el 20 % más pobre de la población aumentó su participación en los ingresos nacionales totales a 4.9%, al mismo tiempo que el 20% más rico redujo su participación al 50.8 %. Producto de ello, el coeficiente de Gini pasó de un valor de 0.55 en 1992, a 0.47 en el 2009 y a 0.41 en el 2013. Esta reducción de la desigualdad fue inicialmente propiciada por las migraciones y las remesas y, durante los últimos años, por un conjunto de factores entre los que se incluye el impacto de los diversos programas sociales impulsados por el Gobierno: Comunidades Solidarias (CS), Pensión Básica Universal, Paquete Escolar, Paquete Agrícola, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), Ciudad Mujer, entre otros.

**La tasa de analfabetismo de personas de diez años de edad o más se redujo** de 28 % en 1992 a 11.8 % en el 2013, y la tasa de alfabetización de las personas con edades entre quince y veinticuatro años aumentó de 85.2 % en 1991 a 97.2 % en el 2013. Precisamente, en el período transcurrido entre 1991 y el 2013, el porcentaje de estudiantes que iniciaron y finalizaron el primero y el sexto grado de educación básica también aumentó de 52.6 % a 84 %; la tasa neta

de matriculación en educación primaria aumentó de 75.5 % a 93.1 %; la relación entre niñas y niños en educación primaria y secundaria se ubicó por encima del 100 %; la escolaridad promedio aumentó en dos años y medio, y las tasas de deserción y de repitencia en educación básica se redujeron a la mitad.

**En el área de salud y nutrición, también se redujo la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años:** de 52 por 1000 nacidos vivos en el quinquenio 1988-1993, a 19 en el quinquenio 2003-2008; mientras que la tasa de mortalidad infantil (niños y niñas menores de un año) se redujo de 41 por 1000 nacidos vivos, a 14 por cada 1000. De igual manera, entre esos dos quinquenios, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla por edad) entre menores de cinco años también disminuyó de 31.7 % a 14.5 %, mientras que la desnutrición global (bajo peso por edad) en ese mismo grupo de edades disminuyó de 16.1 % a 8.6 %. Por su parte, la tasa de mortalidad materna (por 100 000 nacidos vivos) entre los quinquenios mencionados disminuyó de 158 a 56 por cada 1000 mujeres.

**El porcentaje de población con acceso a fuentes de agua mejorada aumentó** de de 63.3 % a 92 % entre 1991 y el 2013, y la proporción de población con acceso a agua potable por conexión domiciliar incrementó de 42.2 % a 76.6 %, aunque aún persisten muchas desigual-

dades en la calidad y tipo de acceso al agua potable. Así mismo, el porcentaje de población con acceso a saneamiento mejorado aumentó de 76.7 % en 1991 a 96 % en el 2013, mientras que el porcentaje de hogares en situación de déficit habitacional se redujo de 55 % a 26 %.

**Se ha avanzado en la gestión de riesgos de desastres, sentando las bases para pasar de la gestión reactiva a una gestión integral,** para lo cual se han ejecutado las siguientes actividades: (a) fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil; (b) mejoramiento de la capacidad de respuesta ante amenazas naturales y socio-naturales; e (c) implementación de la más completa red de monitoreo de la región, que con más de doscientas estaciones y seiscientos observadores y observadoras locales capacitados vigila —de manera permanente— lluvias, niveles de ríos, susceptibilidad a inundaciones y deslizamientos, tsunamis, sismos, volcanes, oleaje y corrientes marinas. Estas actividades han incrementado los niveles de protección de las personas y ha evitado la pérdida de vidas humanas.

**El Salvador está en camino de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** como consecuencia de los avances señalados y de otros más. En este sentido, ya se alcanzaron varias metas: reducir la extrema pobreza —cuya medición se realizó a partir de la línea nacional de extrema pobreza (ODM 1)—; eliminar

la disparidad de género en la educación primaria y secundaria (ODM 3); comenzar a reducir la incidencia del paludismo y de otras enfermedades graves (ODM 6); y reducir a la mitad la población sin acceso a servicios básicos de saneamiento (ODM 7).

Otras metas que podrían alcanzarse son las siguientes: (a) alfabetizar al 100 % de jóvenes con edades entre quince y veinticuatro años (ODM 2); (b) reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños y niñas menores de cinco años (ODM 4); (c) reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna (ODM 5); (d) detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA (ODM 6); y (e) reducir a la mitad la población sin acceso a una fuente mejorada de agua (ODM 7). Las metas de más difícil cumplimiento son reducir a la mitad la desnutrición infantil (ODM 1), lograr una tasa neta de matrícula primaria de 100 % y que el 100 % de la población que inicia el 1.er grado de educación básica culmine el 6° grado (ODM 2).

El mejoramiento de los indicadores sociales es, en parte, el resultado de algunos indicadores económicos tales como los siguientes:

- De 1990 al 2013, el PIB per cápita y el ingreso per cápita real del país aumentaron en 70 % y 76.6 %, respectivamente. Aunque fue un importante aumento, no fue suficiente para satisfacer las necesidades de desarrollo del país.
- El incremento de las remesas ha contribuido a que el ingreso per cápita

también incremente: en 1990, las remesas totalizaron 322 millones de dólares (equivalentes a 5.9 % del PIB) y en el 2013 totalizaron 3 970 millones de dólares (equivalentes al 16 % del PIB).

- Las tasas de inflación registradas durante los últimos quince años han sido de las más bajas de América Latina, y similares a las vigentes en la mayoría de países desarrollados.
- La carga tributaria aumentó de un promedio de 9 % del PIB en la primera mitad de los noventa, a 15.8 % del PIB en el 2013:

### 3. El cambio climático y sus efectos

El cambio climático es una realidad y determinará las opciones de desarrollo de los países. Cada vez con mayor contundencia, los informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) no dejan lugar a dudas: la atmósfera y los océanos se han calentado; la nieve y el hielo han disminuido; el nivel del mar y la acidez de los océanos han aumentado; desde 1950 se registran cambios en los eventos climáticos y han incrementado los eventos meteorológicos extremos (por ejemplo, días y noches más cálidas y menos frías); son más frecuentes los eventos que se caracterizan por precipitaciones de mayor intensidad; ocurren sequías más intensas o de mayor duración y la actividad

ciclónica tropical es más intensa (estas últimas dos problemáticas se han agudizado desde 1970).

A nivel nacional, en las últimas seis décadas la temperatura promedio anual en El Salvador aumentó más de 1.3° C, y los escenarios climáticos apuntan a que en las próximas seis décadas la temperatura aumentará entre 2° C y 3° C adicionales, dependiendo de los esfuerzos que se realicen a nivel planetario para mitigar el calentamiento global.

A este respecto, las respuestas de la comunidad internacional no han sido suficientes para revertir este fenómeno. En la década de los ochenta, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático emitió su primer reporte y la primera acción articulada a nivel global fue la negociación y posterior ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo último es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera para que no produzcan interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

Actualmente se negocia un acuerdo con fuerza legal que garantice el cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que —respetando los principios y disposiciones de esta, especialmente los concernientes a las responsabilidades

comunes pero diferenciadas— incluya medidas de mitigación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnologías y creación de capacidades. Además, se espera que aborde temas emergentes, como las pérdidas y los daños que provoca el cambio climático.

Todos estos aspectos requieren de respuestas articuladas y estructuradas, como la formulación del Primer Plan Nacional de Cambio Climático. También requiere que el cambio climático sea transversalizado en las instituciones a cargo de los temas energéticos, económicos, hídricos y agrícolas, pues el resultado acordado en la negociación internacional determinará las opciones de desarrollo en esos sectores para lo que resta del siglo.

#### **4. Principales desafíos pendientes**

A pesar de las transformaciones y progresos experimentados por el país durante los últimos veinticinco años y de los impulsados en el Gobierno anterior, todavía persiste una diversidad de desafíos, cuya superación es fundamental para construir un país en el que el buen vivir esté al alcance de toda la población. No obstante los avances, el país se encuentra muy por debajo de su potencial, con niveles insatisfactorios de desarrollo económico y de bienestar social. Si bien ha habido importantes avances en el mun-

do de la política, estos deben traducirse en el mundo del trabajo, los ingresos de las familias, los servicios públicos, los derechos sociales y la seguridad ciudadana. En resumen, se debe hacer todo lo necesario para transitar de la consolidación de la democracia al buen vivir para todas y todos.

#### **4.1. Desafíos político-jurídicos**

**Generar gobernabilidad y acuerdos nacionales en torno a las grandes prioridades del país.** Veintitrés años después de la firma de los Acuerdos de Paz, la polarización ideológica continúa siendo uno de los patrones dominantes de la práctica política salvadoreña. Superar esta polarización es uno de los mayores desafíos nacionales, porque al no haber acuerdos básicos sobre el tipo de sociedad y de país que se quiere, hay poco espacio para la definición de políticas de Estado y la consecuente construcción de certidumbre institucional. De ahí que el diálogo, la concertación y la construcción de acuerdos entre los diferentes sectores y actores de cara a las prioridades del país constituyen la principal apuesta de esta administración presidencial para remover este obstáculo.

**Disminuir las brechas de representación política y participación ciudadana.** A pesar de los avances experimentados en este ámbito, todavía persisten algunos desafíos, tales como la poca par-

ticipación de las mujeres en los espacios de poder y la ausencia de representación en la Asamblea Legislativa de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior. También es necesario construir nuevos y más adecuados instrumentos para la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

**Fortalecer el aún débil sistema de administración de justicia.** Uno de los principales componentes de los Acuerdos de Paz fue el fortalecimiento del sistema de justicia, lo cual requirió la creación, reestructuración y fortalecimiento de las instituciones que lo integraban. Lo que se buscaba era garantizar que el Órgano Judicial gozara de autonomía frente a los otros órganos del Estado y frente a los grupos de poder y, de esta manera, estuviera en capacidad de ofrecer una justicia pronta, cumplida e imparcial, propia de los Estados democráticos de derecho. No obstante, a veintitrés años de los Acuerdos de Paz, los resultados de las reformas distan mucho de los objetivos perseguidos. La confianza depositada en la nueva institucionalidad poco a poco se ha deteriorado, especialmente debido a los elevados niveles de impunidad y mora judicial, y a las crecientes denuncias y casos de corrupción que han involucrado a magistradas y magistrados; juezas y jueces, y fiscales.

**Transformar el Estado.** Un requisito indispensable para encauzar a la socie-

dad hacia el buen vivir y asegurar la sostenibilidad del desarrollo es fortalecer la institucionalidad y la capacidad del Estado. La experiencia internacional indica que uno de los papeles claves del sector público es el de proveer un horizonte de planificación de medio y largo plazo. Esto requiere de un servicio civil eficaz y honesto, y de sistemas estadísticos robustos que produzcan de manera permanente información sólida, confiable y pertinente. Pero el papel del Estado va más allá de la planificación, e incluye garantizar los derechos de la ciudadanía, consolidar la democracia y la cohesión social, prestar servicios públicos y regular el mercado de manera eficiente y efectiva para asegurar una auténtica competencia, proteger a las y los consumidores, y garantizar que el desarrollo sea sostenible en el aspecto medioambiental.

Para que el Estado pueda cumplir con su papel, la administración pública debe atraer y retener a personal cualificado. Garantizar la eficacia del Estado es un factor clave para que este contribuya positivamente al desarrollo y, a la vez, está altamente correlacionada con su capacidad para hacer cumplir la ley y garantizar un efectivo Estado de derecho.

En El Salvador, esa exigencia contrasta con la existencia de marcos normativos e instrumentos de gestión desarticulados, incoherentes, fragmentados y desactualizados; la excesiva centralización y desigual presencia del Estado en los territorios; así como la débil articulación entre las insti-

tuciones públicas, todo lo cual limita la capacidad del Estado de brindar servicios públicos de calidad a la población.

Además, en nuestro país, quienes se desempeñan como burócratas en lugar de ser considerados agentes de desarrollo son percibidos como una fuente de despilfarro de los pocos recursos que se intermedian a través del Estado. Esta apreciación es resultado de que para ingresar o progresar dentro del sector público ha tenido más peso el clientelismo y el compadrazgo, que aspectos como la capacidad profesional, la formación, la honestidad o los méritos profesionales.

A esos problemas hay que añadir que entidades como la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República (FGR) y las diferentes superintendencias nunca habían contado con los niveles de independencia y autonomía requeridos para desempeñar adecuadamente sus labores de supervisión y fiscalización.

#### **4.2 Desafíos socioeconómicos**

**Continuar disminuyendo los aún elevados niveles de pobreza y los déficits sociales.** De acuerdo con la forma en que actualmente se mide la pobreza en el país, aproximadamente tres de cada diez hogares salvadoreños siguen siendo pobres, y la escolaridad promedio apenas alcanza 6.8 años. Del total de la población que se enferma en el país, el 38.8 % no recibe servicios de salud y solo el 23.6

% tiene algún seguro de salud. Además, del total de la Población Económicamente Activa (PEA), solamente el 29 % cotiza (está afiliado) para recibir una pensión; el 24 % de los hogares no dispone de servicio de agua por cañería; el 50 % no tiene inodoro privado y el 16 % no cuenta con servicio propio de electricidad.

**Para reducir más la pobreza se debe generar un crecimiento económico más alto, con lo cual se generarán más y mejores empleos.** En El Salvador, la reducción de la pobreza ha sido menos pronunciada que en otros países. Hace aproximadamente una década, tanto El Salvador como el promedio de países latinoamericanos tenían tasas de pobreza similares, de alrededor del 40 % de la población (utilizando datos comparables entre países). Sin embargo, desde entonces la reducción de la pobreza para el promedio de países latinoamericanos ha sido más rápida que en El Salvador. Así, en el 2012, la tasa de pobreza en El Salvador bajó hasta el 35 % mientras que en promedio en Latinoamérica la pobreza bajó hasta el 25 %. Esa brecha en el desempeño significa que si en El Salvador se hubiera reducido la pobreza como lo hicieron, en promedio, los países latinoamericanos en la última década, se hubiera podido sacar de la pobreza a otro medio millón de salvadoreñas y salvadoreños.

**Para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población**

**salvadoreña, hay que incrementar la producción agrícola nacional.** Si bien en los últimos años la producción de granos básicos ha incrementado, el país aún depende de las importaciones para satisfacer su consumo nacional. En promedio, durante los ciclos agrícolas 2008-2009 y 2012-2013 las importaciones de maíz blanco representaron el 8 % del consumo humano total; las importaciones de frijol rojo, el 23 %; las de arroz, el 67 %; y las de sorgo, el 2 %. Los hechos recientes indican que la vulnerabilidad de los países ante fenómenos climáticos que impactan la producción de granos vuelve incierta la posibilidad de abastecer el mercado por la vía de las importaciones, con el consecuente efecto directo en el comportamiento de los precios en el mercado nacional.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, pero es difícil reducir la pobreza de manera sostenida en ausencia de un crecimiento económico sólido que genere empleos, que son la principal vía para que los hogares mejoren sus condiciones de vida. Aunque en El Salvador el crecimiento económico genera empleos en la proporción que se podría esperar, la reducción de la pobreza es limitada en comparación con otros países debido a que el crecimiento económico ha sido bajo y la distribución de sus beneficios, desigual. El hecho de que tampoco esté creciendo la clase media, pero sí las capas de población vulnerable —por encima de la pobreza pero todavía no asentadas

en la clase media— indica la importancia de generar no solo más, sino también mejores empleos. A todo lo anterior hay que agregar que la crisis económica global del 2008 generó que las remesas (de gran importancia para el sostenimiento económico de muchas familias salvadoreñas) se ralentizaran a partir de ese año. Los hogares salvadoreños que percibían remesas recuperaron el nivel de ingresos que percibían antes de la crisis económica, hasta el 2012.

**Mejorar el capital humano requiere un salto de calidad en la educación.** En este sentido, El Salvador ha realizado mejoras entre las que destaca el aumento en el número promedio de años de escolaridad de una persona salvadoreña, que ha pasado de 7.4 años en el 2008 a 7.9 años en el 2013, un nivel que es comparable al de países de la región como Brasil y que está cercano al de México (8.8 años de escolaridad). Sin embargo, aunque se han logrado progresos en los últimos años, en El Salvador todavía hay brechas significativas en la educación. Por ejemplo, las tasas de repetición de cursos son altas, así como las de abandono escolar. Mientras que en México el 90 % de alumnos y alumnas completan el sexto grado en el tiempo estipulado para ello (sin haber repetido algún grado escolar), en El Salvador es apenas el 60 %.

En cuanto a los logros educativos, en comparación con otros países se cuenta con poca información sobre El Salvador.

Uno de los pocos estudios disponibles es el Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés), que evalúa los conocimientos de estudiantes de todo el mundo y en el cual El Salvador participó en el 2007. Este estudio demuestra que hay un largo camino por recorrer pues el desempeño de las y los estudiantes salvadoreños de cuarto grado de primaria se situó entre los tres países de desempeño más bajo entre los 37 países para los que se realizó la medición.

Por otro lado, dada la escasez de mano de obra técnica, en algunas profesiones se debe mejorar el vínculo entre los sistemas educativos y productivos como una oportunidad para fomentar el empleo. Además, mejorar la calidad y efectividad de la enseñanza del idioma inglés a la población escolar sería una importante oportunidad para El Salvador.

También se debe garantizar que el acceso a la educación sea más equitativo. El acceso a una educación de calidad desde la infancia es uno de los motores claves para generar una sociedad en que la prosperidad sea ampliamente compartida. Sin embargo, todavía existen diferencias en el acceso a la educación desde la temprana infancia que se traducen en logros educativos desiguales: por ejemplo, apenas el 48 % de las niñas y niños de siete años de hogares del quintil más bajo de ingreso pueden leer, comparado con el 84 % en el quintil de ingreso más alto.

Además hay diferencias en las tasas

de matriculación entre zonas urbanas y rurales y destaca el limitado alcance de la enseñanza pre-escolar que implica que un tercio de las niñas y niños de cinco años aún no haya ido a la escuela. Pero el desafío también es mantener a las y los estudiantes en la escuela, pues una cuarta parte de la población joven de dieciséis años de edad ya no asiste a ella.

En parte, estos resultados se deben a que la inversión pública todavía es relativamente baja en educación, lo cual limita, por ejemplo, la infraestructura educativa disponible. A lo anterior hay que agregar que la calidad de la educación también está determinada por factores más intangibles como la calidad docente, factor imprescindible para desarrollar en las nuevas generaciones el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y la disposición al aprendizaje permanente, características claves para ser exitosos en la economía del conocimiento que marcará el siglo XXI.

**Combatir integralmente la violencia y la delincuencia.** El 2014 está cerrando con una tasa de alrededor de sesenta homicidios por cada 100 000 habitantes. Además, el 20 % de la población manifiesta haber sido víctima de algún delito durante los últimos doce meses y el 68 % percibe a la delincuencia como el principal problema del país. Además, El 90 % de la población se siente insegura en los lugares públicos; el 6 % evita ciertos lugares de recreación; el 40 % limitó

los lugares de compra que frecuenta; el 37 % ha dejado de acudir a espacios de recreación y el 14 % considera que necesita cambiar de colonia para resguardar su seguridad.

A eso hay que añadir que la inseguridad es uno de los factores que impactan de forma más negativa el potencial para crear empleos en El Salvador. Por su parte, la violencia genera traumas y obvio sufrimiento para las víctimas, y el miedo al crimen también provoca cambios en el comportamiento de las personas. Ejemplo de ello es que una de cada cinco personas que son micro y pequeñas empresarias afirman haber cambiado de número de teléfono o reducido el horario de apertura de sus negocios por miedo al crimen.

Por otro lado, más de la mitad de las empresas salvadoreñas encuestadas en el *Enterprise Survey* identifican el crimen, el robo y el desorden como una restricción seria o muy seria a sus actividades y casi todas declaran pagar seguridad privada. Esto eleva los costos de operación en El Salvador, ya que los gastos en seguridad privada representan el 3.4 % de las ventas de las empresas, el doble del promedio en el mundo.

Además de los gastos en seguridad —tanto pública como privada— también hay costos directos en el sistema judicial y en la salud de las personas. Las estimaciones existentes de esos costos directos apuntan a que pueden superar el 10 % del PIB salvadoreño anual. Así pues, la insegu-

ridad no solo tiene un impacto directo sobre el bienestar de la gente, sino también un efecto negativo en las perspectivas de inversión, crecimiento y empleo.

**Promover una economía competitiva, sustentable y resiliente a los efectos del cambio climático.** Además de afrontar gran cantidad de altos riesgos volcánicos y sísmicos, en los últimos cinco años El Salvador figura entre los diez países más afectados por eventos climáticos en el *ranking* elaborado por Germanwatch. Asimismo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013), tras la crisis económica del período 2008-2009 la economía salvadoreña ha crecido lentamente como resultado de la baja inversión doméstica y el impacto de choques climáticos.

En la última década las pérdidas por eventos extremos asociados al cambio climático supusieron alrededor del 6 % del PIB del 2011. A todos los riesgos antes mencionados hay que añadir que el país también está expuesto a sequías que afectan la supervivencia de muchas familias dedicadas a la agricultura de subsistencia, situación que se agrava por las siguientes condiciones: (a) manejo inadecuado del territorio y de los cultivos; (b) prácticas agrícolas inapropiadas; (c) sobreexplotación y uso indebido de los recursos naturales; y (d) expansión urbanística desordenada. Por otro lado, la alta densidad de población y la creciente urbanización suponen un desafío para asegurar que las

viviendas construidas, en muchos casos en laderas, sean resistentes a los riesgos de deslizamientos de tierras. Mejorar la planificación territorial es, por tanto, una oportunidad para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el país.

**La contaminación ambiental es otra problemática grave que debe ser solucionada.** Apenas la mitad de la población tiene acceso a servicios municipales de recolección de desechos y la contaminación del aire en los hogares debido al uso de leña como combustible es mayor que en el promedio de Latinoamérica. La calidad del aire en la zona metropolitana de San Salvador, por primera vez en la historia, llegó en el 2014 a niveles considerados muy dañinos para la salud humana.

**Fortalecer la estabilidad macroeconómica.** La macroeconomía del país es débil debido a que acumula diversos desequilibrios, la mayoría de carácter estructural, los cuales fueron reforzados por el modelo neoliberal y más recientemente por la crisis económica internacional. Estos desequilibrios se manifiestan en las siguientes situaciones:

- El país consume más de lo que produce: en el 2013, por cada cien dólares que el país produjo, se consumieron 104.4 dólares (entre gasto de las familias y gasto del Gobierno). El Salvador ocupa la séptima posición en el mundo de los países

con la mayor relación consumo privado/PIB.

- Bajos niveles de ahorro e inversión: El Salvador invierte poco y ahorra aún menos: durante los últimos treinta años las tasas promedio de ahorro e inversión han sido del 15 % del PIB y del 13 %, respectivamente. Estas cifras indican una baja inversión privada y una muy baja inversión pública. En contraste, los países de alto crecimiento económico tienen tasas de ahorro e inversión con relación al PIB, de 25 % o más.
- Déficit comercial creciente y modesta capacidad para atraer inversión extranjera directa (IED): el déficit comercial ha pasado de ser el 13 % del PIB en 1991, a ser el 19 % en el 2013. Producto de ello, aunque las remesas familiares han crecido a una tasa promedio de 7.6 % en los últimos veinte años y equivalen al 16.3 % del PIB del 2013, solo cubren el 83.9 % del déficit comercial. Por su parte, los flujos de la inversión extranjera directa han sido históricamente bajos si se compara con otros países (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], varios años).
- Precaria situación fiscal: la deuda pública total como porcentaje del PIB ha aumentado en veinticinco puntos porcentuales en los últimos once años, pasando de 33 % en 1998 a 58 % en el 2014. Aunque El

Salvador ha adolecido de un déficit fiscal crónico, este se acentuó como consecuencia del estallido de la crisis económica internacional en el 2009, a tal punto que ese año alcanzó un nivel equivalente a 5.6 % del PIB. Durante el Gobierno anterior se hicieron enormes esfuerzos para disminuir el déficit fiscal y aumentar simultáneamente los niveles de gasto social. Producto de estos esfuerzos que continúan durante la presente administración, entre el 2009 y el 2013 la carga tributaria aumentó de 13.7 % del PIB a 16.3 %; el gasto público social incrementó de 13.6 % a 15 %, al mismo tiempo que el déficit fiscal se redujo de 5.7 % a 4 % del PIB.

- Bajo crecimiento económico: En gran medida como consecuencia de los desequilibrios mencionados, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento per cápita promedio de apenas 1.1 % durante los últimos cincuenta años.

**Si bien hay muchos factores que contribuyen al crecimiento económico, la experiencia internacional demuestra la importancia de la inversión privada y pública en capital físico y humano.** Aunque no hay una receta única para conseguir el crecimiento económico, sí hay algunos ingredientes comunes en la experiencia de los países que han tenido crecimiento económico alto y

sostenido: tienen altas tasas de ahorro e inversión, usualmente dedican a la inversión total (pública y privada) cerca del 25 % del PIB e invierten de manera significativa en capital humano y en infraestructura física.

El Salvador queda lejos todavía de esas tasas de ahorro e inversión. El reverso de esta situación es el alto peso que el consumo privado supone en la demanda agregada, lo cual está relacionado con la importancia de las remesas para la economía salvadoreña. Y no solo la inversión privada ha sido tradicionalmente baja en El Salvador, cuyo promedio ha sido de apenas un 13 % del PIB desde el 2000. También ha sido baja la inversión pública, que apenas promedia alrededor del 2.6 % del PIB desde el 2000, cuatro puntos porcentuales menos que la media mundial. Esta baja inversión pública se debe al limitado espacio fiscal, que le ha imposibilitado contribuir sustancialmente a la inversión total.

**Para aumentar la inversión pública es necesario mantener una política fiscal ambiciosa, y al mismo tiempo responsable que busque la sostenibilidad y asegure la estabilidad macroeconómica.** La experiencia internacional demuestra que la estabilidad macroeconómica, basada en una política fiscal prudente y diseñada con una lógica de balance estructural más que de déficit cero o cercano a cero, es uno de los ingredien-

tes necesarios pero no suficientes para sostener el crecimiento y el empleo en el mediano plazo. Por ello es necesario que existan suficientes ingresos y eficiencia en el sector público con los cuales hacer frente a la inversión necesaria para cerrar las brechas de capital humano y físico. Sin embargo, los ingresos tributarios en El Salvador —aunque han aumentado en los últimos años hasta alrededor de 15 % del PIB— todavía se sitúan lejos del promedio latinoamericano y mundial (24 % y 30 % del PIB respectivamente).

Un desafío con ramificaciones fiscales es el del sistema de pensiones, que actualmente contribuye aproximadamente con la mitad del déficit fiscal del país. En este aspecto se puede continuar avanzando, específicamente en los objetivos de garantizar la equidad del sistema de pensiones y de que el sistema no soslaye, sino que contribuya a la sostenibilidad fiscal.

**El Salvador puede y debe avanzar sobre la base de los logros ya alcanzados.** Uno de los logros alcanzados en los últimos años ha sido la reducción de la desigualdad en el ingreso. Este es un logro verdaderamente notable que contrasta con el aumento de la desigualdad en muchos otros países emergentes. Esta reducción de la desigualdad se debe a un cúmulo de factores, entre los cuales se puede mencionar una política pública de protección social más activa, así como

la creación de empleos. Pese a las dificultades tras la crisis económica global, El Salvador ha demostrado que el giro hacia un nuevo modelo de desarrollo que reactive la economía y supere el patrón

concentrador de la riqueza y el ingreso está empezando a dar sus frutos, que constituyen la base para seguir avanzado hacia el buen vivir.







# Capítulo IV

LOS RESULTADOS  
DEL PRIMER GOBIERNO  
DEL CAMBIO (2009-2014)

*No, no; no estamos satisfechos  
y no quedaremos satisfechos  
hasta que la justicia ruede  
como el agua y la rectitud  
como una poderosa corriente*

MARTIN LUTHER KING

El primer Gobierno del cambio asumió su gestión en medio de la más profunda y prolongada recesión de la economía internacional y nacional —con potenciales efectos devastadores para las familias y el tejido productivo nacional— y afectado por el lastre heredado de una crisis fiscal de proporciones estratégicas. A pesar de ese contexto económico, la nueva gestión avanzó; tomó las riendas de un país que, además, fue afectado por los huracanes Ida, Agatha, Alex, Mathew, Nicole y la depresión tropical 12E, y afrontó con eficacia creciente las secuelas que provocaron estos fenómenos meteorológicos.

El gobierno del presidente Mauricio Funes desencadenó procesos de cambio inmediatos, estructurales e institucionales; sentó las bases para un nuevo modo de gobernar y marcó un rumbo de transformación social en beneficio del país, especialmente en favor de la población más pobre y vulnerable. A lo largo de los cinco años de gobierno, se dieron los pasos iniciales en la construcción de El Salvador que queremos.

## **A. SE ABRIERON LAS PUERTAS A UN CAMBIO EN LA MANERA DE GOBERNAR**

En el quinquenio anterior se sentaron las bases y se realizaron los primeros avances de un nuevo modo de gobernar: democrático, responsable, inclusivo, participativo y transparente. Se cambió el viejo carácter patrimonialista, prebendario y excluyente del Gobierno que favorecía los intereses de pequeños grupos de poder; y se tomaron decisiones en función de los intereses generales del país, priorizando a la población más necesitada. Además, se establecieron por iniciativa del Gobierno mesas de diálogo con los mo-

vimientos sociales, gremiales, sectoriales y con las organizaciones no gubernamentales, entre otros colectivos.

Uno de los primeros avances en la consolidación de una nueva forma de gobernar fue el compromiso adquirido de *luchar sin cuartel contra la corrupción en la gestión pública, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, y habilitar todos los canales necesarios para garantizar el acceso a la información pública*. Para garantizar este último propósito se aprobó y puso en marcha la *Ley de Acceso a la Información Pública* y, además, se presentaron a la Fiscalía General de la República 149 denuncias de irregularidades administrativas, probatorias de posibles delitos de corrupción cometidos por funcionarias y funcionarios de los gobiernos de ARENA.

Otro aspecto fundamental de la nueva forma de gobernar implementada en el quinquenio anterior fue *el respeto a los derechos humanos y el respaldo a las víctimas de graves violaciones cometidas en el pasado*, por lo que en nombre del Estado salvadoreño el presidente Mauricio Funes pidió perdón por los atropellos y violaciones a los derechos humanos que se perpetraron durante el conflicto armado.

## **B. PRIMEROS LOGROS EN LA POLÍTICA SOCIAL Y EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

A lo largo del quinquenio anterior, el Gobierno del cambio dedicó buena parte de sus fuerzas institucionales y de sus recursos a combatir la pobreza y la injusticia social con un sentido de prioridad.

Con base en un enfoque de derechos humanos, impulsó una verdadera política social, para lo cual diseñó y puso en marcha un sistema de protección incluyente que ha favorecido a una gran cantidad de salvadoreñas y salvadoreños y que ha mejorado las condiciones de vida de sectores que fueron excluidos y empobrecidos durante décadas. Además, se comenzó a cumplir el compromiso de disminuir la desigualdad y propiciar la inclusión de grandes sectores de la población en los procesos de desarrollo social y económico.

Los logros cosechados durante el quinquenio anterior son los siguientes:

**Educación.** Con el Plan Social Educativo Vamos a la Escuela, el Ministerio de Educación, dirigido por el profesor Salvador Sánchez Cerén, emprendió la primera etapa de transformación del sistema educativo, proceso cuyos objetivos fueron los siguientes: (a) universalizar la educación; (b) aplicar un enfoque de

derechos humanos de la niñez, adolescencia y juventud; y (c) elevar la calidad educativa. Esta primera etapa se puede resumir en las siguientes cifras y datos:

- Entre el 2009 y el 2014 se favoreció a 1.3 millones de estudiantes con el Programa de Salud y Alimentación Escolar, que requirió una inversión de 92 millones de dólares.
- 820 000 estudiantes fueron favorecidos con el Programa Vaso de Leche y se contrató a 2 300 ganaderas y ganaderos para proveer leche fresca para este programa.
- Se entregaron uniformes, zapatos y paquetes escolares a 1.4 millones de estudiantes del sector público, lo cual generó cerca de 110 000 empleos —tanto directos como indirectos— en la mediana, pequeña y microempresa. Hasta el 2014, la inversión para este programa fue de 373 millones de dólares.
- Se empezó a implementar la educación inclusiva de tiempo pleno en 1 365 escuelas.
- La tasa promedio de escolaridad al año 2013 se elevó a 6.8 grados, tendencia creciente registrada desde el 2009 cuando la tasa promedio era de 5.9 grados.
- Se alfabetizó a 120 000 personas, y 15 municipios fueron declarados libres de analfabetismo.
- Se creó el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, así como los dos primeros parques tecnológicos. Ade-

más, se inició la formación docente en ciencias y matemáticas.

- Se creó la currícula para la educación inicial.

### **Apoyo sostenido al crecimiento de la producción, y fomento de la competencia y la transparencia en el mercado.**

Se implementaron las siguientes políticas, gracias a las cuales se estabilizaron los precios de los bienes de consumo para las familias:

- Se reguló y disminuyó el precio de más de 6400 medicamentos, gracias a la estricta aplicación de la nueva *Ley de Medicamentos* y a las acciones que impulsó la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) en conjunto con el Ministerio de Salud (MINSAL). Con ello, la población se ahorró, al cierre del 2013, más de 70 millones de dólares.
- La población salvadoreña ha ahorrado, en total, 19.8 millones de dólares gracias a la defensa activa de sus derechos como consumidores y consumidoras y a la correcta aplicación de la ley, efectuada por parte de la Defensoría del Consumidor.

**Ciudad Mujer.** Hasta mayo del 2014 operaban cinco sedes de Ciudad Mujer y se había atendido a más de 450 000 mujeres y a 55 000 niñas y niños, con una inversión, hasta el 2012, de 24.6 millones de dólares.

**Sistema de Protección Social Universal.** Se creó el Sistema de Protección Social Universal, que proporciona de manera gradual y sostenida servicios básicos a toda la población, con independencia de su posición social. Los programas e intervenciones están focalizados en poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad.

**Programa Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas.** En cien municipios rurales se benefició a 80 000 familias con un bono para salud y educación. Además, se amplió la cobertura a veinticinco municipios urbanos, en donde se benefició con el mismo bono a 5600 personas jóvenes. De forma complementaria, se mejoraron de manera integral ocho asentamientos urbanos precarios —con lo cual se benefició a unas 12 000 personas— y está por iniciar el mejoramiento de otros trece asentamientos.

**Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).** Se favoreció a 77 000 personas, sobre todo a mujeres jefas de hogar y a personas jóvenes con edades entre dieciséis y veinticuatro años que no estaban trabajando ni estudiando. El 73 % de quienes se beneficiaron de este programa fueron mujeres provenientes de 36 municipios.

**Programa de Atención a la Persona Adulta Mayor.** Hasta el 2012, en 75 municipios más de 32 200 personas adultas

mayores que antes no tenían ninguna protección social recibieron pensión básica universal. De igual forma, se incorporó a este programa a veteranos y veteranas del histórico FMLN (2120 personas) por un monto anual de 1.4 millones de dólares.

**Beneficios del Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados de Guerra (FOPROLID).** El Gobierno comenzó a honrar una deuda histórica y moral que los gobiernos del pasado se negaron a cumplir con las personas lisiadas de guerra del FMLN, la Fuerza Armada y la población civil, como también con las madres y padres de combatientes caídos de la Fuerza Armada y del FMLN. Para el 2013, el presupuesto destinado por el Gobierno para estas familias ascendió a 40.3 millones de dólares.

**Implementación de la Reforma Integral del Sistema de Salud.** El Gobierno inició la más novedosa reforma de salud en la historia de El Salvador y fundó las bases de un sistema integrado, universal, gratuito, equitativo, solidario, participativo e intersectorial. La aplicación de estos principios ha elevado la calidad del sistema y ha mejorado el acceso de la población a la salud de las siguientes maneras:

- Se eliminó la cuota que se cobraba en los establecimientos de salud durante los gobiernos anteriores. Además, incrementó el acceso de la población a estos servicios.

- Se reorganizó la red de servicios y se duplicó la cobertura, para lo cual se aumentó la cantidad de Unidades Comunitarias de Salud Familiar y se instalaron 517 Equipos Comunitarios de Salud familiares y especializados (Ecos) en 164 municipios, en los que se ha atendido a 1.8 millones de personas.
- Se aprobó la *Ley de Medicamentos* y se creó la Dirección Nacional de Medicamentos, con lo que se logró que El Salvador dejara de ser uno de los países con las medicinas más caras del mundo.
- Se amplió la cobertura de vacunación y el 94.6 % de los niños y niñas completó el esquema básico de vacunas.
- Se fundó el primer Instituto Nacional de Salud en El Salvador dedicado a la investigación especializada y enfocado primordialmente en las causas y tratamientos de enfermedades crónicas, como los padecimientos renales.
- Se construyó el Hospital Nacional de la Mujer.
- Se disminuyó el índice de letalidad por dengue, a tal punto que El Salvador se convirtió en el país de América Latina con menos mortalidad por esta enfermedad.

**Derecho al agua.** El primer Gobierno del cambio reivindicó el derecho al agua como derecho humano y comenzó a ga-

rantizar su acceso a la mayoría de la población ampliando la cobertura de los hogares urbanos, de modo que para el 2013, el 86.3 % de los hogares urbanos contaban con servicio de agua por cañería, lo cual constituyó un aumento de 6.7 % en comparación con el 2008.

Igualmente se reivindicó la necesidad de una *Ley General de Aguas* al presentar el anteproyecto de ley a la Asamblea Legislativa y echar a andar el Plan Nacional Hídrico.

**Derecho a la propiedad.** Se entregaron 43 500 títulos de propiedad a familias campesinas, 63 % encabezadas por hombres y 37 %, por mujeres.

**Agricultura familiar.** El Gobierno ejecutó proyectos para que los agricultores recuperaran su capacidad productiva, y apoyó integralmente a los pequeños y medianos productores y al sector cooperativo. El apoyo a estos sectores se resume en los siguientes datos:

- El Gobierno entregó 2.5 millones de paquetes agrícolas para la producción de maíz y frijol, con una inversión de 145.2 millones de dólares, hasta mayo del 2014.
- La producción de maíz incrementó en 10.8 % y la de frijol, en 50 %, lo cual abarató el precio de estos granos básicos para los hogares salvadoreños.
- La producción de semilla de maíz incrementó, pasando de 34 693

quintales en el período 2009-2010 a 92 162 quintales en el ciclo agrícola 2013-2014.

- Se priorizó y apoyó a diez cadenas productivas: granos básicos, frutas, hortalizas, lácteos, cacao, miel, acuicultura, café, artesanías y turismo rural.
- Se atendió a más de 43 500 productores y productoras en 1066 Centros de Desarrollo Productivo, donde se les brindó asistencia técnica, capacitación, asesoría para organizarse y comercializar sus productos, así como incentivos.
- Se crearon 77 centros de acopio y servicios, en donde se recolecta, clasifica, almacena y se agrega valor a la producción.
- Se legalizaron 713 asociaciones y cooperativas agropecuarias y pesqueras.

**Derecho al sano esparcimiento y al turismo.** Se puso en marcha la estrategia Pueblos Vivos en la que participan 199 Comités de Desarrollo Turístico Local (CDT). La estrategia de promoción a nivel internacional permitió alcanzar los mayores ingresos por turismo receptivo en los últimos 32 años: 893.8 millones de dólares.

**Relaciones internacionales.** Se recuperó la confianza de importantes socios de la cooperación; se establecieron nuevas relaciones (con Cuba, Vietnam y

Rusia), y se avanzó en la promoción e implementación de la cooperación sur-sur.

**Fortalecimiento de la institucionalidad e impulso a la cultura.** El Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA) —adscrito al Ministerio de Educación— se convirtió en la Secretaría de Cultura de la Presidencia, lo cual le adjudicó mayores atribuciones y competencias para propiciar un cambio cultural en la sociedad.

## **C. PRIMERAS VICTORIAS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CONTRA EL CRIMEN**

A cinco años del cambio, las primeras victorias de la seguridad pública contra el crimen y la delincuencia redujeron los homicidios. También las extorsiones disminuyeron, se atacó frontalmente al crimen organizado y a la narcoactividad, y se redujeron a la mínima expresión los secuestros. Además se ejecutaron las siguientes actividades:

- Se movilizó a la Fuerza Armada (aproximadamente a 7000 efectivos) para que apoyara a la Policía Nacional Civil en la lucha contra el crimen.
- Se contrató a 2852 nuevos agentes policiales para dar cobertura y protección a más zonas del territorio nacional.

- Para mejorar los procesos de rehabilitación y reintegración social, se crearon dos granjas penitenciarias y se impulsó el Programa Yo Cambio.

## **D. NUEVO MODELO DE GESTIÓN, INVERSIÓN Y EMPLEO DE LA OBRA PÚBLICA, CON TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN**

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) han sido determinantes para la inicial recuperación económica del país luego de la recesión internacional. Se inyectó a la economía más de 600 millones de dólares en inversión, que generaron miles de empleos directos y temporales, con inclusión para mujeres y hombres de todo el país.

Algunos logros de ambas carteras de Estado son las siguientes:

- Se recuperaron o construyeron aproximadamente 600 km de carreteras y caminos rurales.
- Se construyeron 52 nuevos puentes.
- Se eliminaron 427 cárcavas heredadas que amenazaban vidas, viviendas y cosechas en todo el país.
- Se dragaron ríos y quebradas y se construyeron sistemas de bordas para proteger poblaciones, infraestructura y producción.
- Se inició la construcción del trans-

porte del futuro en el área metropolitana de San Salvador: se finalizó el primer tramo del Sistema de Transporte Integrado del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), que es el peldaño hacia un sistema de transporte confortable, funcional, seguro, limpio y accesible para la ciudadanía.

- Se aportaron más de 50 000 soluciones habitacionales, entre viviendas construidas y créditos a los hogares para su vivienda.

En apenas cinco años de trabajo, la cartera de obras públicas —al igual que otras entidades de gobierno— logró superar el desprestigio y recuperar la confianza de la ciudadanía y del sector privado. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano pasó a convertirse en un bastión contra la corrupción, después de ser la institución más cuestionada en los pasados gobiernos.

## **E. BASES DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

Se empezó la implementación de proyectos estratégicos que convocan grandes inversiones públicas y privadas, como el proceso de concesión del Puerto de La Unión Centroamericana; la modernización del Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Oscar Arnulfo Rome-

ro y la licitación de 350 MW de potencia para generar energía eléctrica.

Además, se formuló la Estrategia para el Desarrollo Integral de la Franja Costero-Marina, zona en donde se encuentran los principales activos estratégicos del país (logísticos, productivos, turísticos y medioambientales), y se gestionó un segundo convenio con la Corporación Reto del Milenio de los Estados Unidos (Fomilenio II) que comprende proyectos que significarán una inversión de más de 365 millones de dólares para el desarrollo del país.

El Gobierno también impulsó políticas sectoriales de fomento productivo e instrumentos financieros que han dinamizado las economías locales, con lo cual se ha comenzado a revertir la profunda crisis económica heredada. Los logros en este aspecto se resumen a continuación:

- Se revirtió la tendencia negativa del PIB legada por la crisis financiera internacional.
- Se pusieron a disposición cuarenta líneas de crédito mediante el Sistema Financiero para el Desarrollo, para siembra de granos básicos, ganadería, vivienda de interés social, apoyo al sector cafetalero, entre otros fines.
- Se concedieron 186 322 créditos por medio del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), por un valor de 477.8 millones de dólares.
- Se acompañó y dio asesoría y asistencia técnica a 60 544 micro y pe-

queñas empresas (MYPE), emprendimientos y otras unidades dedicadas a la actividad económica, a través de los programas de atención de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

- Se estimuló el turismo interno a través del Programa Pueblos Vivos, y se generó dinamismo económico local. Como resultado del turismo interno y del gasto del turismo emisor, antes de salir del país se movilizaron 127.9 millones de dólares en el 2013. Por su parte, el turismo receptivo generó 893.8 millones de dólares.
- Se impulsó de manera participativa, un conjunto de políticas sectoriales aplicables a los rubros de la industria, energía, innovación, ciencia y tecnología, turismo, protección al consumidor y competencia. Estas políticas muestran un cambio sustancial, que imprimen al Estado su papel promotor del desarrollo socioeconómico.
- Se estimuló la demanda al elevar la capacidad adquisitiva de las personas con el incremento del salario mínimo; nivelar la pensión mínima; aplicar la exención del pago de impuesto sobre la renta a más de 350 000 personas que ganan quinientos dólares mensuales o menos; entregar la pensión mínima para las personas adultas mayores en municipios de pobre-

za extrema y bajar el precio de los medicamentos, entre otras medidas.

- Se alcanzaron cifras récord en la producción de maíz y frijol; se redujo significativamente la dependencia de importación de semilla de granos básicos; se facilitó el acceso a mercados a los productores nacionales de las diez cadenas productivas priorizadas (granos básicos, hortalizas, frutas, café, cacao, miel, lácteos, acuicultura, artesanías y turismo rural); se facilitó el acceso a créditos en condiciones especiales a los productores y productoras nacionales y se les entregó títulos de propiedad de tierras, entre otras acciones enmarcadas en la implementación del Plan de Agricultura Familiar (PAF).

## **F. GIRO HACIA LA SEGURIDAD AMBIENTAL Y LA GESTIÓN PREVENTIVA DEL RIESGO**

El deterioro ambiental en El Salvador es un desafío de enormes proporciones. El primer Gobierno del cambio enfrentó los desafíos ambientales con responsabilidad y desarrolló un marco de política pública que da rumbo claro y articulador a los instrumentos normativos, sociales, económicos y ambientales. En este as-

pecto, los logros fueron los siguientes:

- Se mejoró el manejo de los desechos sólidos con nuevos rellenos sanitarios y nuevas plantas de compostaje.
- Se estableció la más completa red de monitoreo multiamenaza de la región.
- Se lanzó el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), una iniciativa de adaptación al cambio climático.
- Se activaron instrumentos previstos por la *Ley del Medio Ambiente*, tales como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de planes, políticas y programas, y el ordenamiento ambiental del territorio.
- Se formuló y puso en marcha, con la participación ciudadana, la *Política Nacional del Medio Ambiente* y se sentaron las bases para su implementación.
- Se empezó a implementar una política preventiva del riesgo y de blindaje a la infraestructura social y productiva para salvar vidas, viviendas, bienes de la población y cosechas.
- Se desarrolló la más grande operación de reparación, reconstrucción y edificación de puentes y obras de paso en la historia del país, y se ejecutó el Programa de Obras de Rehabilitación y Reconstrucción para reducir la vulnerabilidad de la cuenca baja del río Lempa.

## **G. MUCHO SE HA HECHO Y MUCHO FALTA POR HACER**

Con el Gobierno anterior se implementó en el país un conjunto de cambios que no deben detenerse ni revertirse al punto que se regrese a las condiciones del pasado, y que son el inicio de un conjunto de transformaciones más profundas que se ejecutarán en el presente quinquenio.

Para alcanzar el buen vivir, El Salvador no tiene otro camino más que seguir adelante con los cambios hasta consoli-

dar una sociedad justa y próspera, donde todas y todos gocen de una vida en plenitud.

El PQD 2014-2019, además de reconocer y asumir los cambios iniciados, también retoma el Programa de Gobierno El Salvador Adelante y profundiza y enriquece las propuestas que miles de salvadoreñas y salvadoreños, dentro y fuera del territorio, formularon para seguir impulsando los cambios con el fin de avanzar con decisión y esperanza en estos próximos cinco años hacia la meta del buen vivir.







# Capítulo V

LOS OBJETIVOS  
DEL BUEN VIVIR: MARCO  
DE PROGRAMACIÓN  
QUINQUENAL

*La educación, la cultura y la  
innovación son factores clave  
para la erradicación de la  
pobreza así como para alcanzar  
un desarrollo sostenible más  
dinámico que favorezca a todos  
los seres humanos*

**DECLARACIÓN DE VERACRUZ  
“EDUCACIÓN, INNOVACIÓN Y CULTURA EN UN  
MUNDO EN TRANSFORMACIÓN”  
XXIV Cumbre Iberoamericana  
Veracruz, México 2014**

## A. VISIÓN 2034

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 se inscribe y está orientado por la siguiente visión de país:

*El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población*

De esta visión se desprenden las principales apuestas estratégicas en un horizonte de veinte años (2034), para lo cual se impulsarán y profundizarán una serie de transformaciones en la forma en que se relacionan la sociedad, el Estado, la economía y la naturaleza. Estas apuestas son las siguientes:

- Un país próspero con un nuevo modelo de desarrollo en marcha, que resulte en un crecimiento sostenido basado en una economía más productiva, competitiva e innovadora; mayor y mejor distribución de la riqueza y el ingreso; conectividad con la región y el mundo; generación de altos niveles de empleo digno; servicios educativos y de salud con una amplia cobertura, de calidad y que permitan a la población desplegar sus talentos y potencialidades; implementación de un proceso de reversión de la degradación ambiental; una sociedad que tenga más resiliencia ante los efectos del cambio climático, y garantías de que el desarrollo sea verdaderamente sustentable, en armonía con la naturaleza.
- Un país equitativo e incluyente en el que se haya erradicado la pobreza extrema; toda la población goce plenamente de sus derechos; haya mayor igualdad e inclusión social y de género, y en el que los territorios estén más articulados y equilibrados, de manera que el país sea más integrado, policéntrico, y apro-

veche las potencialidades de los territorios para el desarrollo nacional.

- Un país seguro y solidario que haya conquistado la paz; fortalecido su identidad; y que goce de altos niveles de cohesión, convivencia social y seguridad ciudadana, sobre la base de una nueva cultura determinada por la tolerancia, el respeto y la solidaridad.

Un país democrático que avance hacia la consolidación del nuevo modelo de desarrollo basado en el buen vivir y cuyo punto de arranque sea el diálogo permanente y los pactos entre los diferentes actores; en el que se haya consolidado un estado democrático y de derecho, y que haya recuperado la capacidad de la gestión pública como dinamizadora de los procesos de desarrollo. Un país que avance hacia la consolidación de un Estado probo, transparente y eficiente que interactúe con la ciudadanía de forma más organizada, y que fomente la participación ciudadana y la contraloría en la gestión pública nacional y territorial.

## **B. EL SALVADOR PRODUCTIVO, EDUCADO Y SEGURO: PRIORIDADES PARA EL QUINQUENIO 2014-2019**

En el marco del buen vivir y de la visión de largo plazo, las tres prioridades

para el quinquenio 2014-2019 que se complementan y retroalimentan entre sí son las siguientes:

### **1. Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido**

El Salvador tiene en sus manos la oportunidad de cambiar la historia de bajo crecimiento e inversión y de altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad que han configurado una economía que concentra el ingreso y la riqueza en pocas manos y que genera altos niveles de inequidad y exclusión. Para cumplir con este compromiso, el Gobierno ha tomado la decisión de consolidar un modelo de crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno.

### **2. Impulsar la educación con inclusión y equidad social**

Desde la perspectiva del buen vivir, la educación universal, de calidad y en igualdad de condiciones para toda la población es un componente central para construir El Salvador que queremos. Por ello, se asume que la educación es el vector cualitativo para transformar la vida; garantizar la movilidad positiva de las personas en la sociedad y el desarrollo sustentable; generar importan-

tes transformaciones socioeconómicas y posibilitar la democracia integral, con base en un ejercicio pleno de ciudadanía efectiva.

### **3. Fortalecer la seguridad ciudadana**

En la sociedad del buen vivir, la seguridad es un derecho humano fundamental que el Estado está obligado a garantizar. Para que el país alcance este horizonte, es indispensable que el Estado y la población cierren filas y actúen juntos contra la violencia. También es vital que su mejor liderazgo se ponga al frente para movilizar a la nación, trabajar de forma conjunta y atacar las manifestaciones de la violencia, pero también las causas relacionadas con la exclusión económica y social y con la impunidad. Derrotar la violencia social y la criminalidad que azota a las personas, a las comunidades y a las empresas exige, además, combatir la corrupción de manera irreconciliable, pues esta alimenta a las organizaciones criminales.

## **C. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, LINEAMIENTOS Y METAS DEL QUINQUENIO 2014-2019**

Las prioridades del país, en el marco de la planeación quinquenal 2014-2019, han sido definidas a partir de las necesidades

de la gente y de la realidad nacional, por lo que se convierten en objetivos para el quinquenio. Estos objetivos se enmarcan en un proyecto de país compatible con el ideal de una nación democrática; libre de pobreza, exclusión y vulnerabilidades, y en la que cada ciudadana y ciudadano goce de sus derechos y cumpla con sus deberes.

Como se plantea en el Capítulo I de este Plan Quinquenal 2014-2019, planear el país de manera coherente con el buen vivir implica posicionar a las personas en el centro del quehacer del Estado y de la política pública. Y desde este posicionamiento, las prioridades son desarrollar las capacidades de las personas; fortalecer el tejido social de la comunidad en la que se desenvuelven, y reconciliar la relación entre el Estado, la economía y la naturaleza. Tal como señala el presidente Salvador Sánchez Cerén, el buen vivir exige un «progreso cuyo centro está en las personas, las comunidades y pueblos, sus territorios, sus necesidades, conocimientos, anhelos y potencialidades» (Sánchez, 2013).

En los siguientes apartados se exponen los objetivos, metas, estrategias y principales lineamientos del quinquenio, estructurados y anteceditos por la identificación de la situación actual de cada uno de ellos.

*Dado que El Salvador es un país con una población mayoritariamente joven, el PQD 2014-2019 apostará de manera prioritaria por potenciar a las juventudes como sujetos críticos, activos y creativos, de manera que sean la principal fuerza impulsora del cambio y del desarrollo integral de la nación.*

DIAGRAMA 2

**Misión, prioridades y objetivos para el quinquenio 2014-2019**



Fuente: Elaboración propia.

# Objetivo 1

*Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país*

El Salvador tiene en sus manos la oportunidad de cambiar la historia de bajo crecimiento económico e inversión, y altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad que han configurado una economía que concentra el ingreso y la riqueza en pocas manos y genera altos niveles de inequidad y exclusión. Por ello, el Gobierno ha tomado la decisión de consolidar un modelo de crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno.

**OBJETIVO 1**  
**Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país**

Desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES) y su articulación a las dinámicas de la economía territorial, nacional e internacional

Diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción de bienes y servicios transables y la seguridad alimentaria

Protección de la economía familiar, especialmente de los sectores excluidos

Fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria

Desarrollo del turismo sostenible: "El Salvador: un destino encantador"

Diversificación de la matriz energética priorizando las fuentes renovables y sustentables

Promoción y aseguramiento de la justicia laboral y de la calidad del empleo

Desarrollo inclusivo en los territorios con base en sus vocaciones y potencialidades productivas

Impulso de la empleabilidad y el empleo, con énfasis en la juventud y en las mujeres

Consolidación del sistema financiero público y de las alianzas con el sector financiero privado como motores del desarrollo productivo

Promoción y atracción de inversiones nacionales y extranejeras

## SITUACIÓN ACTUAL

La economía debe estar al servicio de la población para ser compatible con la visión del buen vivir. Esto significa que la dinámica de crecimiento debe generar empleo digno y oportunidades de desarrollo con un enfoque de sustentabilidad ambiental y equidad territorial para todas las empresas, lo cual incluye a los emprendimientos; a la micro, pequeña y mediana empresa; a las cooperativas y a otras modalidades de la economía solidaria. En este sentido, el desafío del Gobierno es generar las condiciones para que se concrete un verdadero asocio estratégico entre el sector empresarial y el Estado, en el entendido de que el crecimiento inclusivo es una responsabilidad compartida.

Uno de los principales problemas que históricamente ha experimentado El Salvador es un *crecimiento económico bajo y lento*, como resultado de una estructura productiva desarticulada y poco diversificada particularmente en los bienes transables, y con poca capacidad para generar empleo decente y mejorar los niveles de empleabilidad en los territorios. Este débil crecimiento económico obedece fundamentalmente a la baja productividad de los factores de producción, a los altos costos de producción, al bajo nivel de inversión productiva nacional y extranjera, y a un insuficiente dinamismo de las exportaciones, las cuales

se concentran en bienes de poco valor agregado.

El ciclo de bajo crecimiento se explica también por factores tales como la dolarización; las altas tasas de subutilización laboral; la informalidad; el alto costo de los servicios de energía, transporte y aduanas; la poca inversión social en el capital humano; las pérdidas económicas generadas de manera recurrente por fenómenos naturales; las capacidades gerenciales insuficientes; la débil articulación institucional; el exceso de trámites; y la corrupción y el deterioro en la seguridad (jurídica y ciudadana), cuya secuela también ha reforzado la tendencia decreciente en la inversión, producción, empleo y en las exportaciones.

En las últimas dos décadas, El Salvador ha generado una dinámica de *crecimiento económico inferior* al promedio de los países de la región, de los países en desarrollo y de las economías emergentes, y desde el 2004, inferior al promedio de América Latina (FMI-World Economic Outlook [WEO], varios años). En los últimos tres años, las tasas de crecimiento del PIB no han logrado superar un promedio del 2 %, lo cual restringe la generación de empleo.

Asimismo, la *tasa de inversión* en El Salvador es baja comparada con otros países de América Latina y con las economías emergentes que invierten alrededor

del 20 % del PIB. Entre el 2000 y el 2009, las tasas promedio de inversión privada y pública en el país fueron de 13.3 % y de 2.6 % del PIB, respectivamente, siendo el sector agropecuario uno de los más afectados. Como efecto de la crisis financiera internacional del período 2008-2009, estos resultados llegaron a su nivel más bajo equivalente a 10.9 % y a 2.4 % en el 2010.

En el quinquenio pasado, como resultado del esfuerzo gubernamental se revertió la tendencia a la baja, pues se inició un proceso de recuperación cuyo resultado fue que en el 2013 la tasa de inversión privada fue de 12.5 % y la tasa de inversión pública, de 2.99 %. Sin embargo, estos resultados aún son insuficientes para la reactivación económica necesaria. El bajo desempeño económico se da en el marco de un deterioro de los índices internacionales de competitividad y de la facilidad de hacer negocios (Banco Mundial), que empezó a partir del 2009 (Foro Económico Mundial), situación que comenzó a revertirse para el primero de los índices mencionados, a partir del 2013 (World Economic Forum [WEF], 2014).

Aunque el *nivel de precios* general se mantiene estable desde hace muchos años, el nivel de precios de ciertos bienes básicos para el consumo de la población no ha logrado estabilizarse. Según los registros de precios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), entre el

2001 y el 2014, ha habido un incremento no lineal en el precio de los granos básicos, especialmente en el de frijol rojo de seda, frijol rojo corriente, maíz blanco y maicillo, situación que pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población, especialmente de la más vulnerable y en condición de pobreza.

Las perspectivas para reducir los precios de los granos básicos no están desvinculadas de la necesidad de transformar la estructura y dinámica productiva del sector agrícola y de reducir la dependencia de productos importados, lo cual implica destinar mayores inversiones para fomentar la reactivación del sector agropecuario y acuícola.

Otro tema relevante para la dinámica económica del país son las *brechas que existen entre territorios*<sup>1</sup>. A modo de ejemplo, en el mapa 1 se expone la distribución departamental de los hogares en situación de pobreza. Cabañas, Morazán y Ahuachapán enfrentan las tasas de pobreza más altas del país, donde un significativo porcentaje de los hogares (44.2 %, 42.6 % y 41.4 %, respectivamente) no logra cubrir los costos de la canasta básica ampliada. Cabe mencionar que

---

1. La información oficial disponible evidencia las brechas y desigualdades a nivel de departamentos. Sin embargo, estas pueden ser aún más agudas a nivel de municipios. Los mapas no reflejan las concentraciones poblacionales en los diferentes departamentos.

estos tres departamentos también se encuentran entre los cuatro con los menores valores en el Índice de Desarrollo Humano (0.600 para Cabañas, 0.594 para Morazán y 0.609 para Ahuachapán)<sup>2</sup>. En contraste, San Salvador presenta la tasa de pobreza más baja (19.9 %) y el Índice de Desarrollo Humano más elevado del país (0.714), posicionándose como el único departamento con un nivel de desarrollo alto (PNUD, 2013).

Asociado al crecimiento, el *financiamiento* es crucial para hacer viable el desarrollo del país, por lo que es importante considerar el desempeño del sistema financiero para lograr un desarrollo más incluyente y equitativo. En ese sentido, la dinámica de la economía demanda un sector financiero eficiente, tanto en términos de funcionamiento como de los servicios que ofrece, orientado a ser un canalizador de los recursos hacia actividades productivas y coadyuvando al desarrollo de una economía con crecimiento sostenible que genere empleos dignos.

Aunque el sistema financiero ha mostrado avances en su solidez patrimonial, en la calidad de la cartera y en la diversificación de sus servicios, aún no logra consolidarse como motor dinamizador del crecimiento económico; esto

---

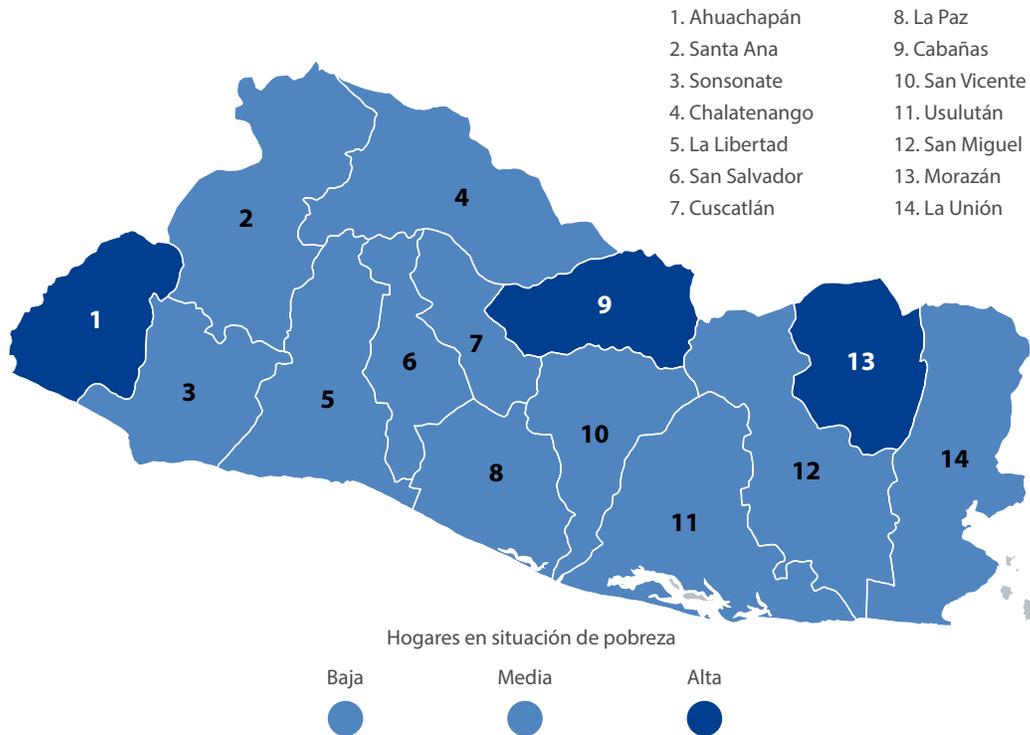
2. La Unión es el departamento con el segundo Índice de Desarrollo Humano más bajo del país, con un valor de 0.598.

se evidencia en la decreciente participación de los recursos destinados para financiar a los sectores productivos en los últimos diez años. Sectores con alto potencial de generación de empleo, como la construcción y el sector agropecuario, han perdido participación y tienen poco peso en la cartera de préstamos, pasando de 9.0 % y 4.4 % en enero del 2004, a 3.4 % y 3.1 %, respectivamente, en septiembre del 2014. Por el contrario, los préstamos para consumo han crecido de manera considerable, de 14.7 % a 33.6 % en el mismo período (Superintendencia del Sistema Financiero [SSF], 2014), lo que constata que el modelo de crecimiento de la economía salvadoreña está basado en una lógica que privilegia el consumo sobre la productividad.

La principal evidencia de la desvinculación entre el funcionamiento del *sistema financiero y las necesidades de la población* salvadoreña se manifiesta en los bajos niveles de acceso a servicios financieros en el país. Según Global Findex-Banco Mundial (2011), solo el 14 % de la población está bancarizada. Además, de la población de más de quince años de edad, únicamente el 12.9 % tiene acceso a ahorros; el 3.9 %, a préstamos y el 5.8 %, a cuentas bancarias para recibir salarios en instituciones financieras; a lo anterior hay que agregar que hay amplias brechas de acceso a estos servicios en detrimento de las mujeres. Estos datos deben analizarse a la luz de un sistema financie-

MAPA 1

### Hogares en situación de pobreza (total nacional)



Hogares en situación de pobreza baja: 20 % o menos; pobreza media: entre 21 % y 40 %, y pobreza alta: más de 40 %

Fuente: PNUD con base en datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC, 2013)

ro estratificado y poco articulado, que favorece la prestación de servicios a grandes y medianas empresas y a personas de ingresos altos y medios, pero que no tiene suficientes incentivos ni herramientas para enfocar sus esfuerzos en los emprendedurismos, la pequeña y microempresa, las cooperativas y el segmento de la población de menores ingresos o que está en situación de pobreza.

Estos datos y tendencias se presentan en un contexto de condiciones favorables, con un sistema financiero estable y en expansión, a pesar de la crisis económica. De igual manera, la banca se ha fortalecido patrimonialmente, pues para septiembre del 2014 su promedio de solvencia era de 16.5 %, por encima del mínimo requerido de 12.0 %, lo cual implica que tiene una capacidad real de expandir sus activos en 3865 millones de dólares

(SSF, 2014). Esta capacidad de financiamiento debe ser puesta a la orden de la dinamización de la economía salvadoreña, en el marco de una agenda concertada entre el Gobierno y el sistema financiero privado.

En relación al desempeño de la política fiscal, en el quinquenio anterior la carga tributaria aumentó de 13.7 % del PIB en el 2009 a 16.3 % del PIB en el 2013, impulsada por dos reformas tributarias que generaron un rendimiento de 1.3 % del PIB. Por otra parte, se redujo el déficit fiscal de 5.7 % al 4 %<sup>3</sup> del PIB, a pesar del bajo crecimiento económico, un contexto externo adverso y las pérdidas económicas del 5.9 % del PIB causadas por los desastres naturales. Por su parte, la deuda pública aumentó de 50 % a 56.8 % del PIB; de este porcentaje el saldo de la deuda para el pago de pensiones representó en el 2013 el 10.8 % del PIB.

Así mismo, la política fiscal a través del gasto e inversión social ha tenido un efecto redistributivo que ha contribuido a disminuir los niveles de pobreza, exclusión y desigualdad económica<sup>4</sup>.

La restauración de la sostenibilidad fiscal plantea varios retos al país: (a) man-

---

**3.** Incluyendo pensiones y fideicomisos.

**4.** Medido a través del coeficiente de Gini indican una reducción del 7.4 % al 2013.

tener bajo control el déficit fiscal; (b) generar los espacios fiscales para financiar las nuevas políticas públicas del PQD 2014-2019; (c) impulsar una reforma tributaria integral; (d) combatir la evasión y elusión fiscal; (e) mejorar la calidad y eficiencia del gasto público; (f) proteger la inversión y el gasto social; (g) revertir la tendencia creciente del endeudamiento público; y (h) propiciar reglas de responsabilidad fiscal que generen condiciones de estabilidad y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

También es importante generar empleo digno pues es un derecho fundamental, un elemento central para el desarrollo de las capacidades de las personas, y tiene el potencial de empoderarlas en su búsqueda del crecimiento personal y la superación colectiva (Human Development Reports [HDR], 2014). Sin embargo, en El Salvador persisten problemas estructurales que mantienen a amplios sectores de la población —en especial a la población joven y a las mujeres— en situación de subempleo, informalidad, exclusión y vulnerabilidad, todo lo cual constituye un desafío para el crecimiento económico y el desarrollo integral.

La capacidad del país para generar suficientes empleos dignos es baja, lo que se refleja en trabajos de poco valor agregado, bajos niveles de ingresos y limitado acceso a redes de seguridad social, en una estructura de mercado laboral exclu-

yente. Menos de la mitad (49.3 %) de las mujeres en edad activa forman parte de la fuerza laboral, y es el quehacer doméstico la principal causa de su inactividad económica (DIGESTYC, 2013). En el 2013, por ejemplo, 0.3 % de los hombres eran inactivos por esta razón, en contraste con el 33.7 % de las mujeres.

Asimismo, la participación económica de la población joven con edades entre dieciséis y veinticinco años es de 51.3 %, comparada con un promedio nacional de 63 %. Por su parte, en el 2013, el 21 % de la población en este rango de edades no estudiaba ni trabajaba, siendo las mujeres quienes en su mayoría (51 %) se encontraban en esta situación (DIGESTYC, 2013).

Por otra parte, históricamente la tasa de subutilización laboral ha sido alta, rondando e incluso superando para algunos años el 50 %. Este concepto comprende el desempleo abierto, el subempleo en todas sus formas y el desempleo oculto entre las personas inactivas (PNUD, 2013).

Las mujeres son las más afectadas por el subempleo que los hombres (el 35.8 % de las mujeres están subempleadas, en contraste con el 29.6 % de los hombres), ya que su inserción laboral se produce principalmente en ramas de baja productividad y en condiciones desiguales (DIGESTYC, 2012), lo que se refleja en que

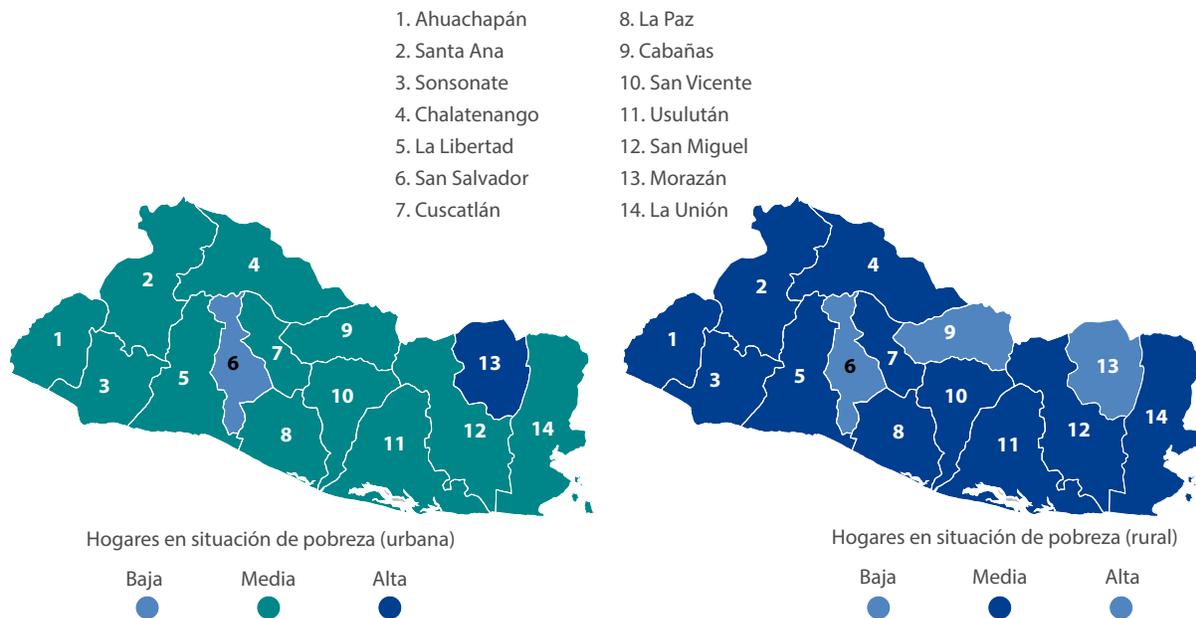
los salarios promedios de las mujeres equivalen al 86 % del de los hombres (DIGESTYC, 2012). Por otra parte, siete de cada diez personas trabajadoras expresan no estar afiliadas a algún sistema de seguridad social (DIGESTYC, 2013) y persiste una brecha de más de 100 000 cotizantes promedio entre los regímenes de salud y de pensiones (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo [FUNDAUNGO], 2013).

Además, la capacidad adquisitiva de los salarios es baja y el salario mínimo real se ha deteriorado con el tiempo. El Índice de Salarios Medios Reales alcanzó un valor de 80 en el 2012 (el año base fue el 2000) (Organización Internacional del Trabajo [OIT], como fue citado en Digestyc, 2012). En el 2013, el 27.21 % de las personas ocupadas recibieron una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza (27.7 % eran hombres y 26.6 %, mujeres; 39.38 %, del área rural y 20.72 %, del área urbana)

El trabajo se vincula estrechamente con las dinámicas productivas de los territorios, por lo que la concentración de oportunidades también lo afecta. La distribución de las personas ocupadas en situación de pobreza según zona geográfica confirma los rezagos de oportunidades para obtener un trabajo que permita la reproducción de las familias, por ejemplo, en los departamentos de Cabañas y Morazán, donde el porcentaje de trabajadoras y trabajadores ocupados en situación de

MAPA 2

**Trabajadoras y trabajadores ocupados en situación de pobreza (urbano y rural)**



Trabajadores y trabajadoras en situación de pobreza baja: 20 % o menos; pobreza media: entre 21 % y 40 %; pobreza alta: más de 40 %

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2013)

pobreza a nivel rural asciende a 48.6 % en Cabañas y a 40.8 %, en Morazán. Estas cifras contrastan con los promedios a nivel nacional, urbano y rural de 25.8 %, 22.5 % y 32.3 %, respectivamente.

Los problemas del trabajo en El Salvador también se explican por la relación entre las estructuras y dinámicas productivas y demográficas. Estas últimas influyen de manera importante en la capacidad de la economía para generar empleo productivo.

Para el caso, un elemento a tener en cuenta es que los resultados del proceso de urbanización de la década de los ochenta se reflejan en que un 67.5 % de la población económicamente activa (PEA) se asentó en áreas urbanas (distribuidas principalmente en San Salvador y La Libertad), en contraste con un 32.5 % que lo hizo en áreas rurales, lo que redujo la población económicamente activa del sector agropecuario (OIT, 2014).

Con respecto a la estructura etaria de su población, El Salvador —aunque

todavía goza del *bono demográfico*— se encuentra en una etapa temprana de transición hacia el envejecimiento de la población en relación al resto de países de América Latina. Para el 2009, la población de cero a catorce años de edad representó el 32.3 % del total y se proyecta que para el 2015 sea del 28.4 %. En contraposición a esto, se espera que la población de quince años de edad y más incremente al 72 % para el 2015 (United Nations Population Fund [UNFPA], 2014).

En este entorno, el bono demográfico genera condiciones favorables para que mejoren las condiciones de vida de la población, en la medida que se reduce la cantidad de personas económicamente dependientes. Sin embargo, la medida en que este bono sea aprovechado va a depender de las condiciones en que la

población en edad de trabajar se inserte en el mercado laboral.

Finalmente, es importante reiterar que los problemas asociados a la carencia de empleo digno no se limitan a la inexistencia de suficientes oportunidades laborales; también se relacionan con los siguientes aspectos cualitativos: (a) las barreras de acceso a los mercados laborales; (b) las insuficientes capacidades institucionales para tutelar y promover con efectividad la justicia laboral y los derechos de los trabajadores y trabajadoras; (c) la falta de acceso a formación técnica y especializada para el trabajo, la ciencia, la tecnología y la innovación; (d) la carga de trabajo doméstico y de cuidado; y (e) la prevalencia de una cultura, en la sociedad y en las empresas, que no permite el pleno e igual reconocimiento del derecho a un empleo digno.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.1.1. Diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción de bienes y servicios transables y la seguridad alimentaria**

L.1.1.1. Impulsar la transformación productiva: es decir, reconvertir, dinamizar y diversificar la industria y los servicios con potencial exportador y alto valor agregado, articulados al tejido productivo nacional.

L.1.1.2. Impulsar la diversificación, rentabilidad y competitividad de las cadenas con alto valor agregado, especialmente la agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

L.1.1.3. Fortalecer la institucionalidad y el marco legal para fomentar la productividad y competitividad y combatir las prácticas monopólicas, oligopólicas y de acaparamiento.

L.1.1.4. Desarrollar la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos.

L.1.1.5. Facilitar la inversión y los negocios, por medio de elevar la calidad de los trámites y servicios públicos y hacerlos más eficientes.

L.1.1.6. Fortalecer los procesos de calidad, innovación, ciencia y tecnología.

L.1.1.7. Fortalecer al sector cooperativo y a otras formas solidarias de la economía.

### **E.1.2. Desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES) y su articulación a las dinámicas de la economía territorial, nacional e internacional**

L.1.2.1. Desarrollar la diversificación, industrialización y las capacidades tecnológicas de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES).

L.1.2.2. Impulsar la internacionalización de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES), priorizando a las que están vinculadas con la producción de bienes transables.

L.1.2.3. Poner en marcha la *Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la MYPE*, la *Política Nacional de Emprendimiento* y la *Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE*.

L.1.2.4. Desarrollar un programa de encadenamiento y desarrollo de proveedores MYPE para la mediana y gran empresa.

L.1.2.5. Promover la asociatividad de la micro y pequeña empresa.

L.1.2.6. Fortalecer el programa de compras públicas para consolidar la participación de las MYPE en las compras del Estado.

L.1.2.7. Expandir la Estrategia “Un pueblo, un producto” para el desarrollo económico territorial mediante el desarrollo de la industria local distintiva de la micro y pequeña empresa.

L.1.2.8. Fortalecer la Estrategia Nacional de Desarrollo Artesanal.

L.1.2.9. Fortalecer el Programa Nacional de Empresariedad Femenina.

### **E.1.3. Fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria**

L.1.3.1. Incrementar la producción de alimentos y empleo en el campo.

L.1.3.2. Mejorar el sistema de investigación y transferencia tecnológica.

L.1.3.3. Incrementar el crédito al sector agropecuario.

L.1.3.4. Reducir las pérdidas poscosecha.

L.1.3.5. Incrementar el área de riego y orientarla a la producción de alimentos.

L.1.3.6. Incrementar las inversiones para el mejoramiento de la infraestructura productiva, conservación de suelos y productividad en el corredor seco.

L.1.3.7. Desarrollar el sistema de abastecimiento de alimentos.

L.1.3.8. Fomentar el cooperativismo, especialmente con pequeños productores agrícolas.

#### **E.1.4. Diversificación de la matriz energética priorizando las fuentes renovables y sustentables**

L.1.4.1. Incrementar la producción, así como el uso eficiente y ahorro de energías renovables y alternativas.

L.1.4.2. Reformar y actualizar el marco regulatorio para el fomento, producción y uso de las energías renovables y alternativas.

L.1.4.3. Ampliar la producción de energía con fuentes renovables (geotérmica, eólica y solar).

#### **E.1.5. Desarrollo inclusivo en los territorios, con base en sus vocaciones ambientales y potencialidades productivas**

L.1.5.1. Desarrollar de manera sustentable la franja costero-marina y velar por su protección para el aprovechamiento de los recursos en el mar territorial.

L.1.5.2. Fortalecer la articulación e inclusión productiva de la zona norte del país.

L.1.5.3. Desarrollar el Golfo de Fonseca como zona trinacional de paz y desarrollo.

L.1.5.4. Desarrollar la zona del Trifinio con énfasis en la protección de la cuenca del río Lempa.

#### **E.1.6. Consolidación del sistema financiero público y de las alianzas con el sector financiero privado como motores del desarrollo productivo**

L.1.6.1. Fortalecer, consolidar e integrar la cadena de valores de servicios del sistema financiero público y privado con énfasis en el desarrollo productivo.

L.1.6.2. Diversificar y ampliar los instrumentos financieros que respondan a las demandas de financiamiento del desarrollo productivo del país.

L.1.6.3. Impulsar programas de educación financiera para la ciudadanía.

L.1.6.4. Impulsar, en alianza con la banca privada, una estrategia de inclusión financiera que propicie programas crediticios y productos y servicios financieros adecuados, dirigidos a las MYPE y a grupos vulnerables e históricamente excluidos.

L.1.6.5. Promocionar las fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo productivo: remesas, titularizaciones, fondos de pensiones, fondos de inversión y socios público-privados.

L.1.6.6. Profundizar y desarrollar el mercado de valores orientado a financiar la inversión productiva del país, incluyendo la promoción de una reforma a su marco regulatorio.

L.1.6.7. Ampliar el perímetro de supervisión incorporando a entidades que realizan actividades financieras y que no están reguladas.

L.1.6.8. Fortalecer el marco institucional y regulatorio del sistema financiero con base en riesgos, acorde con las mejores prácticas internacionales y que promueva el desarrollo de mercados financieros íntegros, transparentes, ordenados, justos y eficientes.

L.1.6.9. Crear el fondo de liquidez para fortalecer la capacidad del sistema financiero de soportar crisis financieras externas, ante las limitaciones que implica el esquema de dolarización de la economía.

### **E.1.7. Promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras**

L.1.7.1. Ampliar y fortalecer las alianzas comerciales y de inversión con la comunidad salvadoreña en el exterior.

L.1.7.2. Desarrollar las relaciones comerciales y de inversión con China, Asia y Sudamérica.

L.1.7.3. Fortalecer el marco institucional y legal de incentivos para atraer e incrementar la inversión extranjera y nacional.

L.1.7.4. Fortalecer las capacidades del servicio exterior para promover la inversión extranjera y profundizar las relaciones comerciales, de negocios e inversión con el país.

L.1.7.5. Fomentar incentivos fiscales para atraer inversión y generar empleo en el sector turismo.

L.1.7.6. Fortalecer las capacidades institucionales y del sector

productivo para insertarse en los mercados internacionales, en el marco de las nuevas reglas derivadas de acuerdos comerciales y ambientales.

### **E.1.8. Impulso de la empleabilidad y el empleo, con énfasis en la juventud y en las mujeres**

L.1.8.1. Diseñar e implementar el sistema nacional de formación técnico-profesional.

L.1.8.2. Diseñar y poner en marcha el sistema nacional de acreditación de competencias.

L.1.8.3. Fortalecer la reinserción y continuidad educativa para personas fuera del sistema, a partir de modalidades flexibles y programas de alfabetización.

L.1.8.4. Fortalecer el programa de Intermediación laboral.

### **E.1.9. Promoción y aseguramiento de la justicia laboral y de la calidad del empleo**

L.1.9.1. Realizar un ajuste gradual de los salarios mínimos, en armonía con el costo de la vida, la inflación y la productividad.

L.1.9.2. Promover el fortalecimiento de la organización de los trabajadores y trabajadoras.

L.1.9.3. Promocionar la igualdad de oportunidades de empleo y salarios entre hombres y mujeres, así como la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad.

L.1.9.4. Promocionar la seguridad social y el acceso al sistema de pensiones para asegurar una vida laboral digna a los trabajadores y trabajadoras, y garantizar la inclusión de grupos marginados y excluidos.

L.1.9.5. Crear y consolidar la Comisión Presidencial para Asuntos Laborales para que sea la instancia que facilite el diálogo entre los trabajadores y trabajadoras y el Órgano Ejecutivo, propicie la participación proactiva de estos en la gestión pública, y fortalezca las relaciones laborales.

### **E.1.10. Desarrollo del turismo sostenible: “El Salvador: un destino encantador”**

L.1.10.1. Impulsar la promoción turística a nivel internacional, a través de los programas Marca Destino, Vive Tu País y Cielos Abiertos.

L.1.10.2. Fomentar la inversión turística, como generadora de empleo, a través del Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero-Marina y la vialización de polos turísticos como Icacal y el Cerro Verde.

L.1.10.3. Dinamizar las economías locales a través del Programa Pueblos Vivos y del Programa Pueblos Encantadores, creando y promoviendo productos originarios que impriman singularidad, atractivos y marcas en los territorios.

L.1.10.4. Fortalecer la calidad de los servicios turísticos, brindando formación turística a las empresas del sector y ampliando la asistencia y seguridad a los y las turistas.

L.1.10.5. Desarrollar las capacidades de atención al cliente de los centros recreativos nacionales.

L.1.10.6. Desarrollar nuevos productos y fomentar el desarrollo del agroturismo, turismo médico, turismo rural comunitario, turismo joven, ecoturismo, turismo de aventura y turismo deportivo.

L.1.10.7. Implementar un proceso gradual de eliminación de visas con el objetivo de fortalecer los lazos de amistad con otros países y facilitar el ingreso de turistas al país. Esta línea de acción se enfocaría en los mercados de cuatro circuitos: Estados Unidos y Canadá; Centroamérica y México; Sur América, y Europa.

### **E.1.11. Protección de la economía familiar, especialmente de los sectores excluidos**

L.1.11.1. Estabilizar el nivel de precios de los bienes y servicios esenciales por medio de fomentar la competencia y la transparencia de los mercados, y fortalecer la defensoría institucional y el poder de la ciudadanía.

L.1.11.2. Diseñar y ejecutar políticas que garanticen la eficiencia y ahorro energético a fin de reducir los costos de la energía eléctrica que pagan los usuarios finales.

L.1.11.3. Asegurar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los subsidios que protegen el consumo de bienes y servicios esenciales para los sectores sociales excluidos.

## METAS

- Durante el quinquenio, alcanzar un crecimiento anual promedio del 3 % del PIB.
- Incrementar, en promedio, en un 85 % el autoabastecimiento de granos básicos.
- Reducir en cinco puntos porcentuales el porcentaje de personas ocupadas con una remuneración inferior a la línea nacional de pobreza.
- Disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10 %.
- Incrementar la producción de energía renovable en un 15 %, con respecto al total de energía producida.
- Aumentar la inversión privada doméstica en un 15 %, con respecto al PIB.
- Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 %.
- Generar un aporte del sector turismo al PIB de 6.6 %, al 2019.
- Incrementar en 1500 millones de dólares las exportaciones totales del quinquenio en relación al quinquenio anterior

# Objetivo 2

## *Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña*

Desde la perspectiva del buen vivir, la educación universal, de calidad y en igualdad de condiciones para toda la población es el componente central para construir El Salvador que queremos. Por ello, se asume la educación como el vector cualitativo para transformar la vida de las personas; permitirles la movilidad positiva en la sociedad y generar desarrollo sustentable. Asimismo, es el agente impulsor de las grandes transformaciones socioeconómicas y de la democracia integral, basada en un ejercicio pleno de ciudadanía efectiva.

En materia educativa, el énfasis será proveer mejores condiciones y oportunidades educativas a la población adolescente y joven que cursa el tercer ciclo y el bachillerato, con el propósito de elevar el talento del país, asegurar su inserción productiva en el mercado laboral, prevenir la violencia y reducir la migración.



**OBJETIVO 2**  
**Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña**

Fortalecimiento de la calidad y desempeño del personal docente, así como apoyo pedagógico a estos

Modernización y blindaje de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos

Ampliación progresiva de la cobertura y de las oportunidades de acceso a la educación con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad

Aseguramiento de los centros educativos como lugares libres de todas las formas de violencia

Impulso de la innovación, ciencia y tecnología

Mejora progresiva de la calidad educativa

## SITUACIÓN ACTUAL

La educación, como ya se señaló, no solo es una de las tres prioridades para el presente quinquenio sino que constituye el factor articulador de las mismas para romper, a largo plazo, con el círculo vicioso de pobreza, desigualdad, inseguridad y escaso crecimiento económico del país. Es, además, una fuerza fundamental para transformar la vida de las personas, generar cambios socioeconómicos, consolidar la democracia y garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con esa perspectiva, el Gobierno anterior incrementó el porcentaje del PIB destinado a la inversión en educación: la inversión pasó del 2.9 % en el 2009 al 3.4 % del PIB en el 2014. Sin embargo, El Salvador continúa estando por debajo del promedio de inversión latinoamericano (5.2 %).

De igual forma, aunque los esfuerzos realizados en los últimos años en el campo educativo han generado importantes avances en términos de cobertura y matrícula —principalmente a nivel de primaria— todavía persisten desafíos importantes para transformar la educación en un factor fundamental para el progreso y el bienestar de la población, los cuales están vinculados a las problemáticas que se analizan en los siguientes apartados:

**Uno de los retos que encara El Salvador es aumentar la escolaridad promedio** que a nivel nacional es de 6.8 grados y que, de acuerdo con el sexo, es de 6.7 grados para los hombres y de 6.5 para las mujeres (2013). Adicionalmente, es necesario cerrar las brechas territoriales relacionadas con este indicador, pues en la zona urbana la escolaridad promedio es de 7.9 grados para los hombres y de 7.5 para las mujeres; mientras que en la zona rural es de 4.9 grados y de 4.6, respectivamente (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples [EHPM], 2013). Incrementar la escolaridad promedio es prioritario pues, de acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2013 (IDHES, 2013), una de las condiciones para que un grupo familiar salga de la pobreza es que sus integrantes tengan al menos diez años de educación.

En El Salvador, la *baja escolaridad* también se debe al alto nivel de abandono escolar: solo tres de cada diez niños y niñas que ingresan al sistema escolar terminan el bachillerato (EHPM, 2012). En el caso de los niños, las principales razones para abandonar la escuela son la falta de interés, la necesidad de trabajar y la sobre edad; en el caso de las niñas, la participación en tareas del hogar, la falta de interés, la sobre edad y el poco apoyo de los padres (EHPM, 2013).

A los aspectos que favorecen la deserción se suma la violencia en las escuelas y sus alrededores (Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador [IDHES], 2013).

Todos los fenómenos antes mencionados evidencian que la baja escolaridad es una problemática multidimensional que requiere un abordaje integral.

Con respecto a la tasa de analfabetismo, para el 2013 (EHPM, 2013) era de 11.8 % a nivel nacional. De este porcentaje, el 7.3 % eran mujeres y el 4.5 %, hombres, lo que evidencia una brecha de género.

**La exclusión económica** es otra realidad social que afecta el acceso a la educación en el país y restringe su potencial transformador. Entre los quintiles más pobres, asisten a clases solo el 15 % de los y las jóvenes de dieciocho años de edad; el 48 % de quienes tienen dieciséis años y el 58 % de los niños y niñas de cuatro a seis años. Esta es una realidad que debe revertirse para que la educación se convierta en una escalera de movilidad social.

**Las tasas netas de cobertura por nivel educativo son disímiles:** las menores tasas se observan en los niveles de educación inicial (1.1 %), educación media (38.2 %) y educación parvularia (55.6 %). Por otra parte, en el 2014 solo el 1.7 % de las niñas y niños accedieron a *educación inicial y parvularia* y, de este porcentaje, el 57 % viven en los 120 municipios más pobres. Lo anterior representa un importante desafío, dado que las bases para el desarrollo de capacidades a lo largo de la vida se dan en la primera infancia (Ministerio de Educación [MINED], 2012).

**Tampoco existe una adecuada atención a la niñez con necesidades educativas específicas y especiales.** Atender las necesidades de esta población es acuciante, pues un total de 16 299 estudiantes inscritos en el sistema educativo poseen alguna discapacidad (de estos, el 44.6 % son mujeres y el 55.4 %, hombres) y el 2.8 % de la población estudiantil pertenece a un pueblo indígena, principalmente náhuatl, pipil y lenca (el 48.7 % son mujeres y el 51.3 %, hombres) (MINED, 2013). A lo anterior se suma que el Estado no cuenta con información que permita cuantificar adecuadamente las necesidades de estos grupos poblacionales.

**Altos índices de deserción y repitencia escolar.** Solo el 60 % de los niños y niñas que ingresan al sistema educativo completan noveno grado y únicamente el 30 % termina el bachillerato; el 5.5 % de estudiantes registrados repite grado (el 63.8 % son niños y el 36.2%, niñas), y el 8.9 % tiene más de dos años de sobre edad (en este caso, el 38 % son mujeres y el 62 %, hombres) (MINED, 2013). Además, cada año, 16 000 estudiantes no son promovidos de sexto a séptimo grado y de noveno a bachillerato —lo que demuestra que el sistema no logra retener al 100 % de la población estudiantil—, y el 57.7 % de los y las estudiantes que realizan la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para egresados de Educación Media (PAES) no continúan sus estudios superiores.

**En el caso de la primera infancia, el sistema educativo no ha desarrollado las capacidades necesarias para la atención en este nivel,** pues aunque durante el período 2009-2014 se inició la implementación de la *Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, esta no contó con suficiente presupuesto para la demanda requerida. Aunque se ha avanzado en el desarrollo curricular y en el sistema de legalización, registro y acreditación de centros infantiles, así como en el desarrollo de proyectos piloto de atención por la vía formal y comunitaria, el país actualmente no cuenta con una currícula oficial, suficiente y de calidad para el personal docente que atiende a este nivel educativo, y, por tanto, los y las docentes en servicio deberán ser actualizados y reconvertidos para poder prestar el servicio educativo.

**En otro orden, el sistema educativo salvadoreño enfrenta diversos problemas en la infraestructura escolar.** Por una parte, hay un déficit en la cantidad, calidad y mantenimiento de la infraestructura existente (el 50 % tiene más de sesenta años y no recibe mantenimiento) y por otra, está distribuida territorialmente de una manera irracional, lo que se manifiesta en escuelas y niveles educativos sobrepoblados o, al contrario, subutilizados. Un factor que dificulta las acciones de mantenimiento y ampliación de la infraestructura es que el 15 % de los centros educativos públicos no son pro-

iedad del Ministerio de Educación, sino que se encuentran en comodato, alquiler o en calidad de préstamo.

**El país enfrenta otro desafío importante con relación a la calidad educativa.** A nivel internacional, en el 2007 ocupó la posición 33 entre 37 países en la prueba TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) que mide el desempeño académico en matemáticas y ciencias. A nivel nacional, en una escala de cero a diez, la nota promedio de la PAES fue de 5.6 para colegios privados y de 4.8 para el sector público.

**El déficit en la calidad del sistema educativo también se refleja en la capacidad de cobertura:** en el 2013, 36 municipios carecían de centros educativos que impartieran bachillerato general y dieciocho municipios carecían, por completo, de centros educativos que impartieran algún tipo de bachillerato. Un total de 465 escuelas son unidocentes y 806 son bidocentes; y 1633 cuentan con una planta de tres a cinco docentes, lo cual se traduce en profundas limitaciones para brindar una atención adecuada a la población estudiantil.

**En la práctica, el Estado abandonó la responsabilidad de formar a la población docente, lo que ha conducido a su desprofesionalización y al deterioro del sistema escolar.** En los últimos diez años no ha existido variación en los

programas de estudio, tanto a nivel de profesorado como en licenciaturas. Las instituciones universitarias formadoras de maestras y maestros no cuentan con programas sistemáticos de actualización de su planta docente y tampoco con una supervisión y control de la formación inicial de profesoras y profesores. Es importante destacar que tampoco existe un sistema de formación docente que articule la formación inicial con la formación permanente y la especialización.

La desprofesionalización docente se refleja en los siguientes datos:

- 73 % de la planta docente tiene solamente nivel de profesorado, 13.7 % cuenta con licenciatura y 11.5 % tiene bachillerato pedagógico.
- 1.6 % de la planta docente ha recibido un curso sobre pedagogía.
- 0.2 % del total de maestros y maestras en servicio cuentan con maestría o doctorado.
- La Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (Ecap) para docentes recién egresados, desde su implementación ha sido sistemáticamente reprobada.
- Un 70 % de las y los docentes que trabajan en escuelas que poseen computadoras saben utilizarla. Por

otro lado, 48 % de los y las docentes trabajan en escuelas que no cuentan con esta herramienta educativa (*Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* [SITEAL], 2013).

- Del total de docentes especialistas en las áreas de matemáticas (4054), ciencias naturales (3454), educación especial y educación física (1453), solo el 8.6 % tiene plaza.

**Finalmente, un reto importante para el país es vincular los mercados laborales con el sistema educativo.**

En este sentido, una de las dificultades que enfrenta este propósito es la poca formación de cuadros en educación técnica superior y universitaria. En el 2012, la tasa bruta de cobertura en el nivel superior fue de 27.13 % y la tasa neta, de 13.16 %. La matrícula en el área técnica fue de 25 274 estudiantes, a nivel universitario de 139 762 y a nivel de posgrado de 4824 estudiantes. Adicionalmente, menos de 2 % del presupuesto total de las universidades (públicas y privadas) es asignado a investigaciones, lo que limita la acumulación de conocimientos e innovación necesarios para que la educación apoye la productividad y los mercados laborales.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.2.1. Fortalecimiento de la calidad y desempeño del personal docente, así como apoyo pedagógico a estos**

L.2.1.1. Rediseñar y fortalecer los planes de formación inicial.

L.2.1.2. Ejecutar el programa de actualización y desarrollo de capacidades de las y los docentes en servicio, enfocado en la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de información con fines educativos.

L.2.1.3. Diseñar e implementar un sistema de supervisión, seguimiento y evaluación de la calidad del desempeño docente.

L.2.1.4. Desarrollar un programa de becas y pasantías para docentes, orientado a incentivar la investigación, el pensamiento crítico, la ciencia y la tecnología.

### **E.2.2. Modernización y blindaje de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos**

L.2.2.1. Mejorar la infraestructura de los centros educativos, lo cual implica garantizar que las instalaciones eléctricas e hidrosanitarias estén en excelentes condiciones y sean adecuadas, así como priorizar el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos en condiciones más críticas.

L.2.2.2. Equipar los centros educativos con recursos tecnológicos y científicos que fomenten el conocimiento y la investigación, y con instalaciones para desarrollar actividades recreativas, deportivas y culturales.

### **E.2.3. Ampliación progresiva de la cobertura y de las oportunidades de acceso a la educación con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad**

L.2.3.1. Ampliar la cobertura y calidad de la educación inicial.

L.2.3.2. Desarrollar programas especiales que disminuyan las brechas educativas en poblaciones excluidas: niñez y adolescencia en situación de pobreza; indígenas; embarazadas; personas que trabajan, y personas con discapacidad.

L.2.3.3. Ampliar los servicios educativos de tercer ciclo y bachillerato en la zona rural y para la población vulnerable.

L.2.3.4. Mejorar la disponibilidad de centros educativos a nivel territorial, tomando como base la demanda y las tendencias demográficas, y priorizando los niveles con más bajas coberturas y los territorios más aislados.

#### **E.2.4. Mejora progresiva de la calidad educativa**

L.2.4.1. Mejorar las condiciones básicas del sistema educativo con enfoque de protección social e inclusión: paquete escolar, medio pasaje, alimentación escolar, vaso de leche, etc.

L.2.4.2. Revisar y ajustar la currícula educativa nacional para fortalecer la educabilidad, los aprendizajes significativos y el desarrollo de habilidades y competencias claves para la vida y el trabajo. Además, incluir en la currícula el tema del cambio climático.

L.2.4.3. Promover nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza–aprendizaje.

L.2.4.4. Ampliar en los territorios, el modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno y articularla con la inserción de estudiantes fuera de la escuela y la prevención de la violencia.

L.2.4.5. Fortalecer prioritariamente los centros educativos uni y bi docentes para garantizar el aprendizaje de la población estudiantil y la excelencia en el desempeño docente.

L.2.4.6. Fortalecer la cobertura y calidad de la educación superior, articulándola con los otros niveles del sistema educativo y fomentando la investigación y generación de conocimiento.

## **E.2.5. Impulso de la innovación, ciencia y tecnología**

L.2.5.1. Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.

L.2.5.2. Crear y fortalecer la investigación e infraestructura científica y tecnológica.

L.2.5.3. Impulsar alianzas regionales e internacionales para impulsar la investigación, la transferencia tecnológica y el desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

L.2.5.4. Apoyar a las empresas y a los socios público-privados con el fin de impulsar la innovación empresarial para el incremento de la productividad y competitividad.

L.2.5.5. Fortalecer el Programa de Jóvenes Talentos y ampliar las becas de alto nivel en áreas claves de la ciencia y tecnología.

## **E.2.6. Aseguramiento de los centros educativos como lugares libres de todas las formas de violencia**

L.2.6.1. Ampliar y fortalecer la participación de la comunidad educativa, las municipalidades y otros actores claves en el territorio para la formulación y ejecución de planes de protección escolar articulados a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en Apoyo a los Municipios (ENPSV).

L.2.6.2. Fortalecer y ampliar los programas culturales, recreativos y deportivos que fomenten la convivencia y la cultura de paz.

L.2.6.3. Habilitar mecanismos y promoción de la denuncia de todas las formas de violencia, con énfasis en el acoso sexual.

L.2.6.4. Promover la salud mental de la comunidad educativa.

## **METAS**

- Erradicar el analfabetismo en personas con edades entre quince y veintiséis años.
- Ampliar la cobertura de educación inicial en un 10 %.
- Atender a 447 800 estudiantes jóvenes y adultos por medio de las modalidades flexibles de educación a nivel nacional.
- Ampliar la cobertura de la dotación de paquetes escolares al 100 % de la población estudiantil que cursa bachillerato en centros educativos públicos (150 000 estudiantes).

# Objetivo 3

## *Incrementar los niveles de seguridad ciudadana*

En la sociedad del buen vivir, la seguridad es un derecho humano fundamental que el Estado está obligado a garantizar. Para que el país alcance este horizonte, es indispensable que el Estado y la población cierren filas y actúen juntos contra la violencia, y que su mejor liderazgo se ponga al frente para movilizar a la nación, trabajar de forma conjunta y atacar las manifestaciones de la violencia, pero también sus causas, relacionadas con la exclusión económica y social y la impunidad. Derrotar la violencia social y la criminalidad que azotan a comunidades y empresas exige, además, el combate irreconciliable contra la corrupción, que es un fenómeno que alimenta a las organizaciones criminales.



Fortalecimiento de los factores de protección, reducción de los factores de riesgo y aseguramiento de las políticas del Estado en territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia.

Fortalecimiento y despliegue de la policía comunitaria

Fortalecimiento de los servicios de atención y protección integral y especializada a las víctimas y personas testigos de violencia, especialmente a niños, niñas, adolescentes y a mujeres

**OBJETIVO 3**  
**Incrementar los niveles de seguridad ciudadana**

Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de seguridad y justicia, y promoción de la coordinación interinstitucional y regional

Fortalecimiento de la Estrategia "Yo Cambio" para propiciar cárceles seguras, libres de violencia interna, en las que no se generen delitos y que favorezcan la reinserción social de las personas privadas de libertad

## SITUACIÓN ACTUAL

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la vida, la integridad física y moral, y la seguridad, siendo esta última una condición que permite y asegura el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas y, por lo tanto, un requisito para el buen vivir. Precisamente, debido al fenómeno de violencia que vive el país, uno de los principales desafíos del Estado salvadoreño es garantizar la seguridad ciudadana y por ello es una de las tres prioridades para el quinquenio.

La preocupación creciente en tiempo de posguerra es que tanto la criminalidad como la violencia han adquirido una complejidad dinámica y han sido naturalizadas por buena parte de la población; además, los niveles de denuncia son bajos; la garantía de protección para las víctimas y sus derechos es débil; y las acciones de políticas públicas orientadas a la solución de estas problemáticas —y especialmente las intervenciones de prevención de violencia orientadas a la población joven en situación de riesgo— han tenido limitada efectividad. Además, ha sido poco efectiva la articulación estratégica entre las intervenciones y la persecución efectiva del delito.

Todo lo anterior complejiza uno de los resultados más patentes de la violencia en El Salvador: la inseguridad ciuda-

dana. Desde el 2009, esta problemática se posicionó como la que más preocupó a la población salvadoreña y, en el 2013, un 68 % de esta consideraba a la violencia y a la delincuencia como la principal dificultad que afrontaba el país, incluso más acuciante que los problemas económicos (IUDOP, 2014).

Además de la inseguridad, una de las manifestaciones más graves de la violencia social y de la criminalidad es el elevado número de homicidios, problemática que data de la década de los noventa y que ha fluctuado de manera constante.

Las estadísticas oficiales indican que el 2013 cerró con un estimado de cuarenta muertes violentas por cada 100 000 habitantes, lo cual es más del doble del promedio latinoamericano (16 homicidios por cada 100 000 habitantes) y más de seis veces el promedio mundial (6 por cada 100 000) (UNODC, 2013).

Las principales víctimas de los homicidios son hombres: la tasa promedio indica que alrededor de 99 hombres por cada 100,000 han sido asesinados anualmente entre el 2000 y el 2013. Sin embargo, es notable que entre el 2005 y el 2011 incrementó el número de homicidios de mujeres a un promedio de 15 asesinatos por cada 100 000 mujeres. Sin embargo, en el 2013 se registró una tasa de 6.5 homicidios por cada 100 000 mujeres, considerada la más baja de la década, aunque fue

bastante superior al promedio del continente americano que para el mismo año era de 3.7 homicidios por cada 100 000 mujeres (UNODC, 2013).

En el territorio salvadoreño, alrededor de 46 municipios concentraron el 71 % del total de homicidios. Estos espacios geográficos se caracterizan por alta presencia de factores de riesgo y vulnerabilidades socioculturales, económicas, situacionales e institucionales, así como por la presencia constante y dominante de estructuras delictivas pandilleriles.

La violencia está minando el futuro y la mayor riqueza del país pues la población joven menor de treinta años de edad es la víctima más recurrente. En el período 2009-2013, alrededor del 55 % de las víctimas tenían menos de esa edad, lo cual revela que la mayor parte de muertes violentas se concentran en niños, niñas, adolescente y jóvenes (Instituto de Medicina Legal [IML], 2013).

Por otro lado, las lesiones, extorsiones, robo y hurto de vehículos son las manifestaciones más frecuentes de la delincuencia; de hecho, juntas totalizan aproximadamente el 89 % de todas las denuncias recibidas por la Policía Nacional Civil a nivel nacional. En cuanto a la extorsión, en el 2013 se denunciaron 2785 casos de este delito que, si bien desde el 2009 tiende a la baja de acuerdo

con las cifras reportadas, un gran porcentaje de casos no son denunciados.

En el contexto de violencia generalizada que vive el país, la violencia contra las niñas y mujeres también es una problemática que se agudiza. Según datos del Instituto de Medicina Legal, en el 2013, las mujeres fueron las principales víctimas de agresiones y delitos sexuales, pues el 89.9 % del total de la población víctima de violación, estupro y otras agresiones sexuales fueron mujeres, en su mayoría niñas y adolescentes. Por otra parte, de enero del 2012 a junio del 2013, la Corte Suprema de Justicia recibió 17 438 denuncias de violencia intrafamiliar. En su totalidad las víctimas fueron mujeres y los departamentos con mayor cantidad de denuncias fueron San Salvador, La Libertad y Cuscatlán (ISDEMU, 2013).

Por otra parte, los centros penales del país se encuentran al triple de su capacidad (por ejemplo, 27 000 personas privadas de libertad habitan en un recinto con capacidad para 8000 plazas). Su nivel de hacinamiento es el más alto de Centroamérica, duplica la media mundial y tiene un marcado impacto en los niveles de inseguridad, pues dificulta la recuperación y reinserción de las personas que han delinquido. La situación es particularmente más difícil en el caso de las mujeres, pues se excede en más de 9.4 veces la capacidad de las instalaciones penitenciarias (PNUD, 2009-2010).

El país también debe enfrentar los bajos niveles de acceso a la justicia y procesamiento de los casos por los delitos cometidos. A nivel nacional, entre el 2009 y el 2011, el 51 % de los casos judicializados recibieron sobreseimiento definitivo por falta de pruebas, lo que indica la existencia de un gran desafío en la fase de investigación y en el cumplimiento de los plazos procesales (BM, junio, 2012). Esto

dificulta la solución del problema de inseguridad y mina la confianza institucional de la ciudadanía en el Órgano Judicial y el Estado.

Este escenario evidencia que los sistemas de seguridad ciudadana y justicia penal enfrentan una grave situación de saturación para combatir y obtener resultados efectivos en un contexto de altos niveles de criminalidad y violencia.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.3.1. Fortalecimiento de los factores de protección, reducción de los factores de riesgo y aseguramiento de las políticas del Estado en territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia**

L.3.1.1. Crear el Subsistema Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia que garantice la articulación y complementariedad interinstitucional, y que incluya la participación ciudadana y empresarial.

L.3.1.2. Fortalecer —aplicando un enfoque preventivo— la cobertura y calidad de las políticas sociales relativas a la educación, salud, espacios públicos, empleo y empleabilidad, recreación y deporte, entre otras áreas.

L.3.1.3. Promover el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la prevención de la violencia en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.

L.3.1.4. Impulsar la organización y participación ciudadana y empresarial —y su coordinación con las instituciones del Gobierno central y de los Gobiernos locales— para prevenir y erradicar la violencia.

L.3.1.5. Crear nuevos mecanismos de movilización, gestión y administración de recursos para impulsar iniciativas de seguridad.

L.3.1.6. Robustecer las capacidades de recolección y análisis de información en los territorios para la toma de decisiones y el monitoreo de políticas públicas.

### **E.3.2. Fortalecimiento y despliegue de la policía comunitaria**

E.3.2.1. Fortalecer el sistema de investigación criminal.

E.3.2.2. Disminuir significativamente los niveles de extorsión y de delitos contra el patrimonio, por medio de fortalecer la eficiencia y eficacia de la investigación, el combate y la prevención de las extorsiones, y las capacidades y el trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República.

### RECUADRO 3

#### **Pronunciamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia San Salvador, 29 de septiembre del 2014**

*“Decidimos integrar este consejo como una instancia plural, permanente, autónoma e inclusiva de diálogo y concertación. Nuestro propósito es responder al problema de inseguridad ciudadana, a la violencia en el país y al clamor de la población por soluciones urgentes y sostenibles.*

*Desde nuestras posiciones y experiencias deseamos contribuir a establecer y ejecutar acuerdos nacionales que enriquezcan las políticas públicas de justicia, seguridad ciudadana y convivencia.*

*Nuestro compromiso incluye elementos como los siguientes: ser catalizadores de un proceso de búsqueda de soluciones sostenibles y concertadas; y aportar nuestra contribución a las políticas y planes de justicia, seguridad ciudadana y convivencia. También nos comprometemos a proponer acciones y dar seguimiento a su ejecución, así como contribuir a identificar mecanismos para su financiamiento y realizar otras acciones que nos sean delegadas siempre en el marco de la seguridad ciudadana y convivencia*

*Buscamos propuestas que se concreten en un trabajo territorial para reducir las vulnerabilidades. Afrontar las causas que generan inseguridad ciudadana, articular la acción de los diferentes actores e impulsar iniciativas para la prevención y el combate de la violencia. Un punto fundamental de nuestra propuesta será la atención a las víctimas.*

*Tenemos la firme convicción de que el problema de inseguridad ciudadana y convivencia y de violencia que en el país sí tiene solución, por eso invitamos a todos los salvadoreños y salvadoreñas a dar sus mejores aportes y encarar este enorme desafío con esperanza y compromiso.”*

E.3.2.3. Fortalecer los mecanismos de articulación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de los sectores productivos, a través de sus gremiales.

E.3.2.4. Reducir la capacidad operativa y de expansión de las estructuras criminales.

E.3.2.5. Mejorar las condiciones de infraestructura, logística, materiales y equipamiento de la Policía Nacional Civil.

E.3.2.6. Fortalecer las capacidades profesionales de la Policía Nacional Civil, así como el ejercicio de la carrera policial.

### **E.3.3. Fortalecimiento de los servicios de atención y protección integral y especializada a las víctimas y personas testigos de violencia, especialmente a niños, niñas, adolescentes (NNA) y a mujeres**

E.3.3.1. Fortalecer la articulación y actuación interinstitucional e intersectorial para la atención a víctimas y a personas que han sido testigos de violencia.

E.3.3.2. Impulsar el desarrollo de las capacidades y recursos de las instituciones que brindan servicios especializados a niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad víctimas de violencia.

E.3.3.3. Promover la revisión y fortalecimiento del régimen de protección a víctimas y testigos.

### **E.3.4. Fortalecimiento de la Estrategia “Yo Cambio” para propiciar cárceles seguras, libres de violencia interna, en las que no se generen delitos y que favorezcan la reinserción social de las personas privadas de libertad**

L.3.4.1. Impulsar un proceso de reingeniería y fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema penitenciario.

L.3.4.2. Fortalecer los sistemas de control y seguridad de las cárceles. Por tanto, se debe construir infraestructura para alcanzar ese objetivo, mejorar la que ya existe y aplicar recursos tecnológicos.

L.3.4.3. Desarrollar programas que promuevan la ocupación y el trabajo penitenciario con el fin de facilitar el control y rehabilitación de las personas privadas de libertad.

L.3.4.4. Promover reformas a la normativa penal para potenciar medidas alternas a la pena de prisión e impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de justicia restaurativa.

### **E.3.5. Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de seguridad y justicia, y promoción de la coordinación interinstitucional y regional**

L.3.5.1. Fortalecer la articulación interinstitucional para el efectivo funcionamiento del sistema nacional de seguridad ciudadana.

L.3.5.2. Promover el fortalecimiento del marco jurídico nacional para combatir de forma eficiente y eficaz las estructuras criminales, y ejercer un mejor control sobre armas y municiones.

L.3.5.3. Impulsar un proceso de rediseño institucional y fortalecimiento de capacidades de las instituciones de justicia y seguridad pública.

L.3.5.4. Implementar un sistema integrado de información entre las instituciones de seguridad pública.

L.3.5.5. Formular e implementar una política migratoria integral, y modernizar los servicios migratorios.

L.3.5.6. Fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación centroamericana y regional para el combate a las estructuras criminales, lo cual incluye el combate a delitos como la violencia contra las mujeres y la trata de personas.

## **METAS**

- Disminuir la tasa de victimización en 10 % al final del quinquenio.
- Reducir en 40 % la ocupación penitenciaria.

# Objetivo 4

*Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad*

La salud es un derecho fundamental, pues sin él se limita la posibilidad de que la población acceda a otros derechos. Por ello, se defenderán y profundizarán los logros de la reforma de salud y se avanzará hacia la construcción de un sistema nacional integrado de salud que asegure el bienestar y las capacidades de la población.

Construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con enfoque de derechos

Ampliación progresiva de la cobertura de salud a toda la población y prestación integral de servicios de salud oportunos, accesibles, asequibles, eficaces y de calidad

**OBJETIVO 4**  
**Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universales en salud con calidad**

Fortalecimiento de la investigación científica en salud y formación continua del talento humano

Aseguramiento a la población de medicamentos y tecnologías de calidad de forma oportuna

## SITUACIÓN ACTUAL

El reconocimiento del derecho a la salud para toda la población salvadoreña, así como su ejercicio, es una condición necesaria para el desarrollo humano y el progreso del país. Es imposible el buen vivir de la población sin crear las condiciones para que todas las personas puedan optar por una vida saludable. Para esto es necesario que el Estado garantice el acceso y cobertura universal a la salud, así como la calidad de la atención ofrecida.

En El Salvador, el gasto público en salud en relación al PIB—de acuerdo con el último informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el 2011— fue de aproximadamente 4.3 %, superior al gasto público en salud de Guatemala (2.4 % en relación al PIB), Honduras (4.1 %) y al de Nicaragua (4.1 %), y por debajo del gasto público de Costa Rica (7.6 %). Para 2013, en El Salvador el gasto público en salud aumentó al 4.6 %, y al Ministerio de Salud de El Salvador le correspondió el 2.4 %.

Por otro lado, el 97 % de la población salvadoreña en pobreza extrema y el 89 % en pobreza relativa no cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (Icss), por lo cual recurren a los establecimientos del Ministerio de Salud o a entidades privadas, con o sin fines de lucro para recibir servicios de salud. Esta situación refuerza la necesidad de fortalecer la red de servicios públicos de salud, así como

de mejorar la calidad y garantizar la respuesta oportuna de los servicios que proporciona (MINSAL, 2013).

Uno de los principales desafíos para el sistema de salud salvadoreño es el establecimiento de un modelo integrado de organización y gestión de los servicios, que asegure la calidad, calidez y la continuidad de la atención.

Históricamente el sistema de salud ha estado fragmentado y segmentado, lo que ha generado inequidades en la entrega de los servicios, así como duplicidad de esfuerzos. Además, existen desigualdades en la calidad de los servicios y en el gasto per cápita en las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud: el gasto per cápita en el 2013 oscilaba, desde 137 dólares en el Ministerio de Salud, a 236 dólares en el Seguro Salvadoreño del Seguro Social y a 349 dólares en el Comando de Salud Militar (COSAM); en tanto que el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), tiene un gasto per cápita de 509 dólares. Por otra parte, se requiere fortalecer al Ministerio de Salud como ente rector del sector.

El sistema público de salud para lograr calidad de los servicios debe satisfacer, entre otros aspectos, las necesidades de medicamentos de la población. Aunque el abastecimiento entre el 2006 y el 2013 pasó del 50 % al 85 %, hay que mejorar la brecha aun existente (MINSAL, 2014) y

trabajar en problemáticas que persisten: se debe mejorar en el uso racional de los medicamentos, profundizar la aplicación de la *Ley de Medicamentos* para una regulación más efectiva de los precios en el mercado, y seguir avanzando en la verificación del control de calidad a los medicamentos que se distribuyen en el país.

Adicionalmente, es necesario continuar fortaleciendo la cultura de promoción de la salud y prevención de las enfermedades para seguir avanzando en la construcción de una sociedad más saludable. Los esfuerzos realizados en la vacunación regular de la población, nutrición materno-infantil y aumento de la cobertura del primer nivel de atención están generando resultados importantes que se reflejan, por ejemplo, en que la razón de mortalidad materna ha tenido en el último quinquenio una sostenida tendencia a la baja, pasando en el período del 2009 al 2013, de 56 a 38 muertes por cada 100 000 nacidos vivos, lo cual ha sido posible por la mejora del trabajo en red y el acercamiento de servicios de salud con los Equipos Comunitarios de Salud familiares y especializados, sobre todo en las zonas rurales con mayores niveles de pobreza.

A pesar de estos avances, la mortalidad materna que persiste sigue siendo prevenible en un alto porcentaje y la incidencia más alta se da entre las mujeres jóvenes y en mujeres en condición de po-

breza (MINSAL, 2014). A lo anterior hay que añadir que la legislación que penaliza todo tipo de aborto, incluyendo el aborto terapéutico, contribuye a aumentar la mortalidad materna, condenando a las mujeres con una enfermedad crónica o degenerativa al riesgo de muerte durante el embarazo.

Por otro lado, con la vacunación se ha controlado e incluso eliminado (tal es el caso de la poliomielitis, la viruela y el sarampión) las enfermedades infecciosas de mayor incidencia en la población y, además, se ha reducido la incidencia y letalidad de las siguientes enfermedades: Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), tuberculosis, dengue, enfermedad de Chagas, infecciones respiratorias agudas, neumonías, diarreas y gastroenteritis, entre otras dolencias.

La reforma de salud y el avance hacia la cobertura universal ha incrementado el registro y las atenciones de salud a personas que padecen enfermedades crónicas no transmisibles. Estos padecimientos tienen un alto costo para el sistema de salud y para las personas que las padecen y sus familias. Por ello, se deben mejorar los sistemas de prevención de estas enfermedades y, a la vez, reforzar la atención a las mismas, contar con servicios de salud y sistemas de información eficientes y articulados, así como con más recursos para reducir los factores de

riesgo que originan las enfermedades crónicas no transmisibles que más padece la población, tales como el consumo de tabaco y alcohol, los hábitos alimentarios no saludables y la inactividad física.

Sin duda, persiste el reto de dar adecuada respuesta a estas enfermedades que son denominadas como catastróficas (tal es el caso de procesos malignos como los diferentes tipos de cáncer), debido a la elevada inversión financiera que se deriva de su adecuada prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos. Asimismo, se debe continuar avanzando en la atención oportuna y de calidad de las emergencias médicas y quirúrgicas.

Otro desafío importante es la especialización y universalización de servicios de salud, lo cual incluye la salud sexual y reproductiva para poblaciones prioritarias (juventud, personas adultas mayores, personas con discapacidad y población LGBTI). En este aspecto el país también tiene grandes retos: (a) reducir el embarazo en adolescentes, prevalente sobre todo en el quintil de menor ingreso —en el país, una de cada doce niñas ha estado embarazada al cumplir los quince años de edad; y cuatro de cada diez mujeres jóvenes ya ha estado embarazada, en el grupo de quince a diecinueve años de edad—, así como minimizar sus repercusiones aplicando un enfoque intersectorial e interinstitucional; (b) reducir la tasa de fecun-

dididad para el quintil más pobre, la cual triplica la estimada para el mismo grupo de edad perteneciente al quintil de mayor ingreso y; (c) brindar la información precisa y necesaria para la toma de decisión informada de las mujeres, ante un posible embarazo (entre las mujeres de quince a veinticuatro años de edad con al menos un embarazo, el 43 % indicó que no quería quedar embarazada cuando ocurrió su primer embarazo) (Encuesta Nacional de Salud Familiar [FESAL], 2008).

Por otro lado, el tercer informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en El Salvador manifiesta que se registran importantes progresos en la reducción de la transmisión del VIH de madres a hijos e hijas y en la cobertura de tratamiento para personas con VIH, así como una disminución en el número de casos nuevos de personas con VIH y con VIH avanzado. Sin embargo, sigue siendo un reto importante reducir el porcentaje de personas infectadas con VIH por transmisión sexual, la cual es la vía por la que el 98 % de personas infectadas contrajo el virus.

Sin duda, lo que contribuirá en gran manera a avanzar en la resolución de problemas de salud públicas que se han planteado en este apartado, será profundizar la Reforma de Salud —iniciada en el quinquenio 2009-2014— y, específicamente, fortalecer y profundizar cada uno de sus ejes.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.4.1. Construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con enfoque de derechos**

L.4.1.1. Armonizar y actualizar el marco normativo y jurídico de las instituciones que integran el sistema nacional de salud, con el fin de ampliar la cobertura y garantizar el funcionamiento integrado del sistema.

L.4.1.2. Fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Salud para el ejercicio de su función rectora del sistema nacional de salud.

L.4.1.3. Estandarizar e integrar el sistema de información de salud.

### **E.4.2. Ampliación progresiva de la cobertura de salud a toda la población y prestación integral de servicios de salud oportunos, accesibles, asequibles, eficaces y de calidad**

L.4.2.1. Fortalecer y ampliar progresivamente la cobertura territorial de los servicios de salud, a través de la Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud (Riiss).

L.4.2.2. Fortalecer y articular gradualmente el sistema de emergencias médicas.

L.4.2.3. Incrementar gradualmente la inversión en infraestructura, talento humano y equipamiento del sistema nacional de salud.

L.4.2.4. Fortalecer la capacidad resolutoria de los hospitales básicos, departamentales y regionales para desconcentrar los hospitales nacionales de especialidades, con énfasis en salud mental y salud sexual y reproductiva.

L.4.2.5. Fortalecer las acciones de salud pública para reducir la morbimortalidad de la persona en el curso de vida, en función del perfil epidemiológico del país.

L.4.2.6. Establecer mecanismos de participación y contraloría social, con el fin de evitar los abusos a las personas que usan el

sistema de salud, así como garantizarles sus derechos y un trato digno y cálido.

L.4.2.7. Fortalecer la oferta de servicios de salud para la prevención y atención a las víctimas de accidentes y violencia en todas sus formas.

L.4.2.8. Ejecutar un plan de abordaje interinstitucional e intersectorial de los determinantes ambientales de la salud relacionados con la contaminación atmosférica, del agua, de los suelos y de los alimentos.

L.4.2.9. Establecer un sistema efectivo de atención integral en salud en la Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud, para las enfermedades crónico-degenerativas (cáncer, enfermedad renal crónica, diabetes, hipertensión y otras) y sus complicaciones en el curso de vida.

L.4.2.10. Fortalecer la atención especializada y diferenciada para las personas con discapacidad, diversidad sexual y personas adultas mayores.

L.4.2.11. Promover un acuerdo regional con Guatemala y Honduras para brindar atención médica a los y las connacionales en los respectivos sistemas de salud.

### **E.4.3. Aseguramiento a la población de medicamentos y tecnologías de calidad de forma oportuna**

L.4.3.1. Fortalecer las capacidades del sistema de salud para ejercer fármaco-vigilancia, prescripción y uso racional de medicamentos.

L.4.3.2. Implementar mecanismos de mejora en los procesos de compra, abastecimiento y distribución de los medicamentos.

L.4.3.3. Aumentar progresivamente en el Ministerio de Salud, el número de farmacias que se especializan en la entrega de medicamentos a pacientes con enfermedades crónicas.

L.4.3.4. Ampliar el programa de entrega domiciliar de medicamentos para quienes cotizan al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, lo cual incluiría la entrega de medicamentos para tratar enfermedades crónicas.

L.4.3.5. Desarrollar capacidades para evaluar, incorporar y adecuar nuevas tecnologías, así como equipos e insumos médicos en el Sistema Nacional de Salud.

#### **E.4.4. Fortalecimiento de la investigación científica en salud y formación continua del talento humano**

L.4.4.1 Fortalecer la rectoría del Instituto Nacional de la Salud en la investigación y la formación continua del talento humano.

L.4.4.2 Promover la investigación en salud en función de la situación de salud pública del país.

L.4.4.3 Fortalecer la educación continua del personal de salud a través de la Escuela de Gobierno en Salud.

L.4.4.4 Fortalecer la capacidad normativa, de vigilancia en salud y control de calidad del Laboratorio Nacional de Referencia.



## **METAS**

- Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100 000 nacidos vivos.
- Mantener una tasa de mortalidad infantil de ocho por mil nacidos vivos (datos con base en requisitos internacionales para la medición de los ODM 4 y ODM 5A).
- Mantener la cobertura de vacunación del programa nacional de inmunizaciones entre el 90 % y 95 %.
- Reducir en tres puntos porcentuales el gasto directo de bolsillo de los hogares en salud, con respecto al gasto nacional en salud.

# Objetivo 5

*Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente*

La sociedad salvadoreña está marcada por la desigualdad y la exclusión, por ello el PQD 2014-2019 asume como una de sus grandes apuestas consolidar el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que parte del reconocimiento igualitario de los derechos de todas las personas e implica el impulso de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia. Por lo tanto, el desafío es acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente, que solo puede ser construida con la participación del Estado, la sociedad y los actores económicos.



Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social

Fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza

**OBJETIVO 5**  
Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente

Avance en la garantía de los derechos de los grupos poblacionales prioritarios

## SITUACIÓN ACTUAL

En el pasado, la política social en El Salvador fue percibida de forma residual como una manera de compensar los efectos negativos de la política económica y totalmente desvinculada de la misma. El primer Gobierno del cambio dio un giro a esta visión al reconocer la política social como un mecanismo para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y en consecuencia, como un instrumento para avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente, segura y solidaria.

El presente Gobierno profundizará los cambios en la política social, a fin de continuar con los esfuerzos para erradicar la pobreza, la desigualdad social y de género, la exclusión social y la vulnerabilidad, problemas que por su magnitud continúan restringiendo las perspectivas del buen vivir para importantes segmentos de la población del país e inciden de forma adversa en la dinámica económica.

Entre el 2000 y el 2013, la proporción de personas en situación de pobreza se redujo en casi diez puntos porcentuales: de 44.6 % a 34.8 %. Del total de personas en esa situación, el 52.6 % eran mujeres y el 47.4 % hombres (DIGESTYC, 2013). La disminución, sin embargo, no ha sido constante y han existido períodos (2008 y 2011) en los que la pobreza ha alcanzado niveles cercanos al 47 %, debido a los

efectos de la crisis económica mundial y a otros factores como el aumento de precios de la canasta básica y el impacto de fenómenos climáticos, lo que evidencia la alta vulnerabilidad socioeconómica.

Asimismo, la diferencia en las tasas de pobreza entre las personas de la zona rural y de la zona urbana ha disminuido. En el 2000, la incidencia de pobreza rural y urbana era de 59.2 % y de 34.3 %, respectivamente, mientras que en el 2013 fue de 41.7 % en el área rural, y de 30.6 % en el área urbana. Sin embargo, dados los acelerados procesos de urbanización, en la actualidad existe un mayor número absoluto de hogares y de personas en situación de pobreza en las zonas urbanas que en las rurales (DIGESTYC, 2013). Además, un amplio contingente de la población es vulnerable al riesgo de pobreza durante la vejez: se estima que apenas el 18 % de la población adulta mayor tiene acceso a alguna pensión en El Salvador, en contraste con el 63.5 % promedio en América Latina (IMDH, 2014; Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales [CEDLAS], 2014).

Por otro lado, las mujeres representan el 53 % de la población (DIGESTYC, 2013), pero continúan estando rezagadas en varios indicadores de desarrollo: 13.7 % de quienes tienen diez años de edad y más son analfabetas (en comparación al 7.3 % de los hombres), y su escolaridad promedio es de 5.3 años (en contraste a los 6.8 años de los hombres). Las mujeres tam-

bién enfrentan mayores barreras de acceso a los mercados laborales y financieros, lo cual redundaría en niveles superiores de subempleo e informalidad en este sector de la población. A lo anterior hay que agregar que son ellas quienes asumen en mayor medida la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, pues en promedio emplean 5.35 horas diarias en comparación con las 2.44 horas de los hombres en este tipo de actividades (MINEC, DIGESTYC y FPNU, 2012)

La desigualdad entre hombres y mujeres también se expresa en diferencias en la propiedad de activos: del total de personas productoras agropecuarias que poseen las tierras que trabajan, solo 12 % son mujeres (DIGESTYC, 2012); por su parte, solo el 26 % de las pequeñas y medianas empresas son propiedad de mujeres.

Otro de los principales retos en torno a la política social continúa siendo la planificación, articulación e integración de sus distintos componentes de protección, inclusión y desarrollo a nivel nacional y territorial, de tal manera que se asegure la debida y oportuna inversión de recursos para desplegar las capacidades de las personas (con especial énfasis en la primera infancia), prevenir los riesgos, atender las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida y velar por el cumplimiento de los derechos de toda la población, prestando especial consideración a los derechos de las poblaciones

que han estado tradicionalmente excluidas del accionar de la política pública y que en el PQD 2014-2019 han sido identificadas como poblaciones prioritarias.

Otro reto de una política social para la inclusión y la protección social en El Salvador es la sostenibilidad financiera. En este contexto, cobra especial relevancia el marco institucional referido a la protección social en el país, y en especial sus mecanismos de financiamiento en sus distintas modalidades. Por ejemplo, los recursos del sistema de pensiones deben orientarse a actividades productivas generadoras de empleo que coadyuven a mejorar la capacidad productiva del país, y que permitan garantizar pensiones dignas.

Con la finalidad de universalizar la protección social, la política social deberá combinar mecanismos contributivos, semi contributivos y no contributivos<sup>5</sup>.

---

**5.** La protección social puede ser de carácter contributivo si depende parcial o totalmente de aportes de los trabajadores y trabajadoras y de los empleadores y empleadoras (como es el caso de la cobertura de riesgos de salud, invalidez, vejez y muerte por parte de instituciones tales como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada [Ipsfa], el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos [Inpep] o las Administradoras de Fondos de Pensiones [AFP]). En cambio, la protección social es no contributiva, cuando la prestación de los beneficios se da a través de servicios sociales o en el marco de programas sociales (como Comunidades Solidarias, el Programa de Salud y Alimentación Escolar o la Pensión Básica Universal), que son financiados con

Se esperaría que mientras mejor desempeño tengan los mercados laborales y el sistema previsional los niveles de formalización del empleo sean mayores; las coberturas en términos poblacionales y de beneficios provenientes de la seguridad social sean más amplias; y la carga financiera que deberá absorber el Estado para cubrir ciertas necesidades y riesgos previsionales de la población sea menor.

En El Salvador, sin embargo, la seguridad social cubre a una pequeña porción de la fuerza laboral: a agosto del 2014, solo el 28.8 % de la población económicamente activa cotizó al régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, mientras que a octubre solo un 24.5 % cotizó al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) (SSF, 2014), lo cual demuestra una excesiva demanda de atención y protección en manos del Estado salvadoreño, que dispone de limitadas capacidades financieras e institucionales. De lo anterior se desprende un último desafío para la política social: fortalecer su vinculación con otras áreas de la política pública, como la económica-productiva y la fiscal, a fin de activar círculos virtuosos de crecimiento económico con trabajo decente y ampliar los espacios fiscales para extender las coberturas de la protección social con recursos propios.

---

recursos generales del Estado y que se centran, fundamentalmente, en atender a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.5.1. Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social**

L.5.1.1. Ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva a personas trabajadoras en situación de exclusión, garantizando criterios de equidad e igualdad.

L.5.1.2. Impulsar un proceso concertado de reforma del sistema de pensiones que garantice progresivamente cobertura universal (especialmente a los sectores excluidos), sea equitativo, brinde protección solidaria colectiva e individual y tenga sostenibilidad financiera.

L.5.1.3. Impulsar, tomando como base el principio de progresividad y solidaridad, reformas al sistema de cotización del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que fortalezcan sus ingresos y mejoren su cobertura y calidad.

L.5.1.4. Promover un régimen especial de cotización para residentes en el exterior, que permita que sus familiares en el país tengan cobertura de seguridad social.

L.5.1.5. Consolidar los programas de protección social (pilar no contributivo) de manera que estén focalizados y sean sostenibles.

### **E.5.2. Fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza**

L.5.2.1. Garantizar la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del Programa Comunidades Solidarias como plataforma para brindar atención integral y erradicar la pobreza.

L.5.2.2. Fortalecer el vínculo del Programa Comunidades Solidarias con la estrategia de desarrollo económico del país.

### **E.5.3. Avance en la garantía de los derechos de los grupos poblacionales prioritarios**

L.5.3.1 Consolidar la institucionalidad y las estrategias especializadas para garantizar los derechos de las mujeres.

L.5.3.2. Fortalecer los servicios integrales de atención a la niñez, adolescencia y juventud.

L.5.3.3. Fortalecer la atención integral e integrada para el desarrollo de la primera infancia.

L.5.3.4. Actualizar e implementar el marco legal e institucional para brindar atención integral a las personas adultas mayores.

L.5.3.5. Fortalecer y ampliar la atención integral para las personas con discapacidad.

L.5.3.6. Fortalecer la provisión de servicios y atención integral a las personas lisiadas de guerra.

L.5.3.7. Desarrollar e implementar el sistema nacional de protección a la niñez y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas dependientes.

L.5.3.8. Promover los derechos y atender las necesidades de los pueblos originarios, población LGBTI y veteranos y veteranas del conflicto armado.

## **METAS**

- Aumentar en cinco puntos porcentuales la cobertura de la seguridad social.
- Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39.
- Reducir en tres puntos porcentuales la pobreza extrema.
- Reducir el Índice de Desigualdad de Género (IDG) a 0.34.

# Objetivo 6

*Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados*

En el marco del derecho a la ciudad y el desarrollo y ordenamiento territorial, el Gobierno impulsará medidas para superar las desigualdades, la discriminación, la segregación y la falta de oportunidades para acceder a una vivienda y hábitat adecuados, y garantizará el buen vivir de todos y todas, tanto en la ciudad como en el campo. El hábitat, la vivienda y el territorio son un derecho y una oportunidad para dinamizar la economía nacional.



Reducción de las brechas de calidad de vivienda y hábitat que existen entre el área urbana y rural, así como a nivel territorial

**OBJETIVO 6**  
**Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados**

Mejoramiento y ampliación de los mecanismos financieros de producción y acceso a vivienda, suelo urbanizable y hábitat adecuado, acorde con las capacidades económicas y necesidades de las familias, con énfasis en grupos prioritarios y en quienes viven en condición de pobreza

Fortalecimiento del marco legal y la institucionalidad vinculados al hábitat y la vivienda

## SITUACIÓN ACTUAL

El hábitat que constituye la vivienda y su entorno inmediato es el primer espacio en que una persona se desarrolla y, por ende, debería brindarle seguridad y bienestar. Desde la perspectiva del buen vivir, la vivienda debe de ser un ámbito en el que se tejen relaciones enriquecedoras para sus habitantes, debe de estar en armonía con el medio ambiente y tener acceso a espacios públicos adecuados para que las relaciones comunitarias se fortalezcan, lo cual contribuye a la solidez del tejido social.

Sin embargo, en el país existe un alto *déficit cualitativo y cuantitativo* de vivienda que afecta a seis de cada diez hogares, lo que implica que aproximadamente 944 000 familias viven en condiciones inadecuadas.

A nivel nacional, del total del déficit habitacional, el 93 % es *déficit cualitativo*, es decir, las viviendas tienen carencias de materialidad, de acceso a servicios o hacinamiento. El 7 % del déficit total corresponde al déficit cuantitativo, es decir, corresponde a aquellos hogares que habitan en viviendas inadecuadas y sin posibilidad de reparación.

Por otro lado, existe una importante *brecha urbano-rural*. Por ejemplo, en lo que respecta al déficit en la calidad de las viviendas, este es mayor en el área rural

donde el 67 % de viviendas son deficitarias. Asimismo, dependiendo de la zona geográfica del país hay una marcada diferencia en el tipo de materiales con que se han construido las viviendas: por ejemplo, en el área urbana el 84.2% de las viviendas tienen paredes de concreto mixto, mientras que en el área rural son el 50.7 %.

Asimismo, las estadísticas evidencian que los hogares con jefatura femenina presentan, de manera leve, menos carencias en las condiciones de materialidad de la vivienda en comparación con los hogares con jefatura masculina: el 30 % de los hogares con jefatura masculina tienen carencia en paredes, en comparación con el 26.4 % de los hogares con jefatura femenina; en el caso del techo, el 32 % de los hogares con jefatura masculina tienen carencias, en comparación con el 30 % de los hogares con jefatura femenina (DIGESTYC, 2013).

Uno de los principales factores determinantes del déficit de vivienda es el ingreso, pues se espera que a medida crecen los ingresos, disminuya el número de hogares que se encuentran en una situación habitacional precaria como resultado de que las personas tienen la capacidad económica para acceder a viviendas en mejores condiciones. Sin embargo, esto último no ocurre si las familias tienen un bajo nivel de *acceso a crédito* para vivienda y si, además, no existe una mo-

tivación del sector privado para construir viviendas de interés social. En El Salvador, gran parte de la población no puede acceder a este tipo de créditos; de hecho, según el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2013* (IDHES, 2013), únicamente el 28 % de los hogares podría pagar la cuota de un crédito de 13 500 dólares (a veinticinco años plazo) que es el costo de una vivienda de interés social digna. El 54 % de los hogares que forman parte del déficit habitacional no pueden costear una vivienda o no cumplen los requisitos necesarios para acceder a un *crédito hipotecario* debido a que sus miembros están subempleados o pertenecen al sector informal de la economía. A lo anterior hay que agregar que, además, existen importantes brechas de género en el acceso a crédito para vivienda.

Otro factor determinante para garantizar el derecho a la vivienda digna es la propiedad y titularización de la vivienda. En el país, solo el 65.4 % de las familias tienen propiedad sobre la vivienda (Vice-ministerio de Vivienda, 2013), y en este ámbito existen brechas de género importantes, lo cual se refleja en que para el 2008 las mujeres representaban el 40.6 % de las propietarias de vivienda mientras que los hombres eran el 59.4 %. Esta brecha se acentúa en el área rural en donde el 37.3 % de las personas propietarias son mujeres, y el 62.7 % son hombres (ISDEMU, 2011).

Otro de los factores que obstaculiza el desarrollo de un hábitat seguro en El Salvador es el *crecimiento urbanístico desordenado* que intensifica la vulnerabilidad de las viviendas y de las personas a fenómenos naturales y sociales. El crecimiento demográfico se concentra en las ciudades, cuya población crecerá, en promedio, un 80 % en 15 años, por lo será necesario crear entre 10 000 y 20 000 hectáreas nuevas de suelos urbanos, ordenados y equipados (Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 2009). Se espera que con la implementación de una *Política de Vivienda* y de la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* se mejore la institucionalidad vigente y la capacidad de ordenar el territorio (Asocio para el crecimiento, 2011).

Este crecimiento urbanístico desordenado no solo tiene repercusiones ambientales, sino también sociales pues, por un lado, limita los *espacios públicos* para la convivencia y el esparcimiento y, por otro, vuelve riesgosos los ya existentes. Además, genera la formación de barrios marginales, caracterizados por la precariedad habitacional y la inseguridad.

En cuanto a los espacios públicos, el 90 % de la ciudadanía afirma sentirse desprotegida en ellos; el 63% ha dejado de acudir a espacios de recreación, y el 19.6 % ha sentido la necesidad de cambiar de colonia (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP], 2012). Los espacios

públicos no solo son percibidos como inseguros por parte de la población, sino que además son insuficientes. Aunque la Organización Mundial de la Salud recomienda que las ciudades dispongan de, como mínimo, entre diez y quince metros cuadrados de área verde por habitante, en El Salvador, la *Ley de Urbanismo y Construcción* regula únicamente el terreno destinado para área verde de las urbanizaciones que —de acuerdo con lo estipulado por la ley— debe ser equivalente al 10 % del área útil urbanizada.

Esto genera que una gran cantidad de urbanizaciones no cumplan las especificaciones para áreas verdes recomendadas por la Organización Mundial de la Salud.

Finalmente, es importante señalar que existe una limitada capacidad institucional para responder a las problemáticas antes planteadas que en buena medida se deben a la falta de una política integral y a la insuficiente coordinación, integración y rectoría de la institucionalidad del sector.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.6.1. Mejoramiento y ampliación de los mecanismos financieros de producción y acceso a vivienda, suelo urbanizable y hábitat adecuado, acorde con las capacidades económicas y necesidades de las familias, con énfasis en grupos prioritarios y en quienes viven en condición de pobreza**

L.6.1.1. Fortalecer la capacidad de financiamiento y ejecución de las instituciones públicas y autónomas del sector vivienda, lo cual incluye establecer de manera concertada, mecanismos de aporte solidario y otras fuentes de fondeo.

L.6.1.2. Adecuar las condiciones de acceso al crédito y apoyo —a través de subsidios a la vivienda, la tierra y el hábitat adecuado— con énfasis en mujeres y personas adultas mayores jefas de hogar.

### **E.6.2. Reducción de las brechas de calidad de vivienda y hábitat que existen entre el área urbana y rural, así como a nivel territorial**

L.6.2.1 Ampliar la cobertura de servicios básicos y equipamiento social en zonas urbanas y rurales, que garanticen la seguridad ciudadana y ambiental para el hábitat digno.

L.6.2.2. Impulsar progresivamente ciudades y asentamientos humanos inclusivos que contribuyan a la convivencia y al buen vivir de las personas y las comunidades.

L.6.2.3. Reducir el déficit cualitativo de vivienda.

L.6.2.4. Fortalecer el acceso y legalización de vivienda para mujeres y familias en situación de exclusión.

### **E.6.3. Fortalecimiento del marco legal y la institucionalidad vinculados al hábitat y la vivienda**

L.6.3.1. Diseñar e implementar una política integral de vivienda y hábitat que articule a las instituciones del sector e instale el concepto de hábitat.

L.6.3.2. Fortalecer la rectoría y articulación de las instituciones del sector vivienda, así como su vinculación con el sector privado y social.

L.6.3.3. Modernizar y articular el marco normativo vinculado al hábitat y la vivienda.

## **METAS**

- Disminuir el déficit habitacional cuantitativo en dos puntos porcentuales.
- Disminuir en tres puntos porcentuales el déficit cualitativo de vivienda.
- Aumentar la cobertura de acceso a energía eléctrica en al menos dos puntos porcentuales.
- Aumentar la cobertura de acceso a agua potable en al menos dos puntos porcentuales.

# Objetivo 7

*Transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático*

En el marco del buen vivir, la naturaleza se concibe como el espacio donde se reproduce y realiza la vida, por lo cual debe respetarse de manera integral su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Con esta perspectiva, el Gobierno impulsará la conservación, valoración y uso sustentable del patrimonio natural de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad.



Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios

Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país

**OBJETIVO 7**  
**Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático**

Reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental para contribuir a mejorar la salud de la población y el funcionamiento efectivo de los ecosistemas

Restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico con la participación activa de la ciudadanía

Reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, con lo cual se aumentaría la resiliencia de los territorios

## SITUACIÓN ACTUAL

La sociedad, sus estructuras sociales y económicas y sus posibilidades de progreso no operan al margen de la naturaleza. Por un lado, la naturaleza condiciona las posibilidades de desarrollo de un país; por el otro, la sociedad modifica de forma permanente las estructuras naturales para gozar de un determinado nivel de calidad de vida, por medio del uso o aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas con fines de producción y consumo.

Desafortunadamente, el tipo de relación que la sociedad salvadoreña ha establecido con la naturaleza que le rodea no ha sido sistemáticamente equilibrada o respetuosa, lo que se evidencia en la falta de ordenamiento sustentable del territorio en las ciudades y áreas rurales. Tampoco ha obedecido a criterios de sustentabilidad ambiental, entendida como “la capacidad de la humanidad para vivir dentro de los límites ambientales” (Robinson, 2004). Prueba de ello es que no se ha cumplido el compromiso de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, adoptado por el país en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según el Gobierno de El Salvador (Goes) y el Sistema de las Naciones Unidas: “Aunque la problemática ambiental tiene ahora mayor reconocimiento por parte del Estado, el deterioro que muestran los indicadores ha sido de tal magnitud que

se requieren respuestas más articuladas y apoyadas por toda la población”.

En el quinquenio anterior, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se fortaleció institucionalmente —pasó de ser un ministerio marginal, a uno que ejerce de manera efectiva el rol rector de la gestión ambiental—, por lo que en la presente administración forma parte del Gabinete de Gestión Económica, con lo cual se garantiza la defensa del medio ambiente en armonía con el desarrollo económico.

Son múltiples los retos que enfrenta esta cartera de Estado. Uno de ellos es la degradación de *ecosistemas claves* (manglares, humedales, cafetales, cuerpos de agua y cuencas) y los elevados niveles de contaminación e insalubridad ambiental que amenazan las perspectivas del buen vivir para la población, pues tienen efectos nocivos en la biodiversidad y en el acceso a medios de vida que aseguran la reproducción de la vida humana, y porque afectan directamente la salud de las personas.

La deforestación es otra problemática medioambiental que enfrenta la ciudadanía. Se estima una tasa de deforestación anual de 1.5 % entre 1998 y el 2008; y de 0.17 % entre el 2008 y el 2011 (MARN, en GOES y SNU, 2014). Además, entre 1996 y el 2010 la cantidad de superficie cubierta por bosques disminuyó de

18.6 % a 12.8 % (GOES y Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014).

Por otro lado, entre el 2007 y el 2012, el porcentaje de especies en peligro de extinción aumentó de 6.2 % a 10.3 % (GOES y ONU, 2014) y, aunque en ese mismo período la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas aumentó de 1.78 % a 2.42 %, este incremento fue insuficiente para revertir el proceso de degradación y proteger la biodiversidad.

En adición a los problemas anteriormente descritos, El Salvador es un país altamente *vulnerable a fenómenos naturales y a los efectos del cambio climático*. Un estudio sobre el impacto de los desastres en América Latina y el Caribe (United Nations International Strategy for Disaster Reduction [UNISDR] y Corporación Observatorio Sismológico del Suroccidente [Corporación Osso], 2013) confirma que en el período comprendido entre 1990 y el 2011, el país registró —de un total de dieciséis países de la región— la mayor tasa de daños y pérdidas por riesgo intensivo por cada 100 000 habitantes. Según Germanwatch (2013), entre 1993 y el 2012, El Salvador se ubicó en la posición 13 entre 178 países listados a nivel mundial de acuerdo con su propensión a sufrir los embates de eventos climáticos. Además, en El Salvador cada año se reporta un promedio de 34 muertes por cada 100 000 habitantes y una pérdida anual promedio de 0.86 % del PIB debido

a eventos climáticos adversos. Cabe mencionar que en el 2009, El Salvador lideró la lista de países con mayor exposición al riesgo climático debido a las muertes y daños ocasionados por el huracán Ida (Germanwatch, 2011).

Los efectos del *cambio climático* se perciben en las variaciones de los niveles de la temperatura, en la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos (lluvias, inundaciones, entre otros) y en la elevación de los niveles del mar. En las últimas seis décadas en El Salvador, uno de los efectos del cambio climático ha sido que la temperatura promedio anual aumentó más de 1.3°C y los escenarios climáticos apuntan a aumentos de entre 2°C y 3°C adicionales en las siguientes seis décadas (MARN, 2013).

Por otra parte, ha cambiado sustancialmente la distribución de las LLUVIAS en tiempo y en espacio, así como su intensidad y duración, y cada vez son más frecuentes las lluvias extremas que afectan al país. Por ejemplo, entre 1969 y 1998 (veintinueve años), se registraron ocho temporales severos, mientras que entre el 2002 y el 2011 (nueve años), se registraron nueve temporales de ese tipo (MARN y National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA], 2011).

El Salvador también enfrenta serios desafíos asociados a la *inadecuada gestión del recurso hídrico*: falta de disponi-

bilidad de agua, calidad deficiente de esta, así como cobertura insuficiente y brechas de equidad en el acceso y distribución de los servicios de agua potable y saneamiento. Prueba de ello es que ya en el 2008, el país se situaba como uno de los que tenía más baja disponibilidad de agua por habitante en Latinoamérica (3000 m<sup>3</sup>), lo cual contrasta con el valor promedio de 4000 m<sup>3</sup>, recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO, por sus siglas en inglés])<sup>6</sup>.

Se estima, por ejemplo, que en la gestión hídrica intervienen alrededor de veintisiete instituciones “con diferentes marcos legales y competencias, sin una clara rectoría, lo que ha generado acciones dispersas” (MARN, 2012a), situación que ha obstaculizado el manejo y distribución del recurso hídrico de manera efectiva.

La contaminación de las fuentes hídricas también es otra problemática grave que se ha agudizado como resultado del manejo irresponsable de materiales tóxicos, los desechos domésticos e industriales que son vertidos a los cuerpos de agua sin previo tratamiento y el abuso de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas) en la agricultura. Como resultado, la calidad de las fuentes hídricas es pobre: para el 2011, de un total de 123 sitios muestreados en 55 ríos a nivel nacional, 12 % tenían una buena calidad de agua; 50 % era regular; 31 % era mala; 7%, pésima, y ninguna tenía una calidad excelente (MARN, 2012c).

Otro factor que de igual manera es un problema de grandes proporciones que agrava la contaminación del suelo es la disposición y quema de desechos en espacios públicos (MARN, 2012b). Aún en el 2013 (DIGESTYC, 2013), 36.2 % de los hogares quemaba la basura, 2.3 % la enterraba y 7.5 % la depositaba en cualquier lugar.

---

6. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), un umbral de presión hídrica es de 1700 m<sup>3</sup> (MARN, 2011).

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### E.7.1. Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios

L.7.1.1. Impulsar el ordenamiento territorial con un enfoque de sustentabilidad ambiental, con el fin de garantizar equidad en el acceso y disfrute de los recursos naturales, así como incrementar la resiliencia en los territorios.

L.7.1.2. Fortalecer las capacidades de las municipalidades y las comunidades en el manejo integral del territorio con criterios ambientales.

L.7.1.3. Fortalecer las capacidades institucionales para que, de manera eficiente, ejecuten los procesos para obtener permisos ambientales y aplicar sanciones.

L.7.1.4. Incorporar la conservación y restauración del entorno y patrimonio de los pueblos indígenas en el ordenamiento territorial.

### E.7.2. Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país

L.7.2.1 Asegurar la cobertura y el derecho a agua suficiente y de calidad para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria.

L.7.2.2. Consolidar la institucionalidad pública y fortalecer el marco jurídico para la gestión integrada del recurso hídrico.

L.7.2.3. Formular e implementar una política sectorial de uso de los recursos hídricos para agua potable, energía, uso industrial y riego agrícola.

L.7.2.4. Crear sistemas de compensación ambiental por el uso de recursos hídricos.

L.7.2.5. Impulsar un proceso de ordenamiento del uso del agua de cuencas y acuíferos afectados por déficits y sobreexplotación, con lo cual se propiciará la sustentabilidad sin limitar el desarrollo.

### **E.7.3. Reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental para contribuir a mejorar la salud de la población y el funcionamiento efectivo de los ecosistemas**

L.7.3.1. Gestionar integralmente las emisiones, desechos, vertidos y sustancias peligrosas.

L.7.3.2. Fortalecer el marco normativo e institucional para regular actividades de alto riesgo como la minería metálica, el uso de agrotóxicos y otras que afectan la salud de las personas, los recursos naturales y el medio ambiente.

L.7.3.3. Fortalecer el programa de revisión de emisiones industriales y vehiculares, con el fin de salvaguardar la salud de la población y proteger los ecosistemas.

L.7.3.4. Manejar adecuadamente los desechos sólidos y peligrosos, así como el tratamiento de aguas residuales, industriales y desechos de rastros.

L.7.3.5. Mejorar, modernizar y ampliar la infraestructura de saneamiento y alcantarillado sanitario.

L.7.3.6. Fomentar la producción más limpia y el reciclaje, así como la reutilización y el aprovechamiento productivo de desechos en coordinación con el sector privado, la sociedad civil y las municipalidades.

### **E.7.4. Reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, con lo cual se aumentaría la resiliencia de los territorios**

E.7.4.1. Fortalecer la institucionalidad y las fuentes de financiamiento en materia de adaptación al cambio climático y gestión de riesgos.

E.7.4.2. Desarrollar intersectorialmente planes de adaptación al cambio climático en especial en los sectores de agricultura, salud, educación, energía, obras públicas, vivienda, recursos hídricos y turismo.

E.7.4.3. Diseñar e implementar programas de inversión, ahorro y aseguramiento para la reducción del impacto socioeconómico producido por el cambio climático y los fenómenos naturales.

E.7.4.4. Fortalecer en las comunidades sus capacidades de resiliencia ante desastres y efectos del cambio climático.

E.7.4.5. Fortalecer el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres con participación de la población, aplicando un enfoque de gestión preventiva del riesgo.

E.7.4.6. Promover los enfoques de producción y uso sustentable de recursos naturales en agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y turismo, con énfasis en la construcción de resiliencia y conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.

E.7.4.7. Gestionar riesgos de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos por inundaciones, así como la atención a los efectos de estos fenómenos.

E.7.4.8. Fortalecer los mecanismos y lineamientos de gestión de riesgos ante desastres naturales, considerando las condiciones diferenciadas de los grupos en situación de vulnerabilidad en todas las fases de la emergencia, evitando la discriminación y los estereotipos de género.

### **E.7.5. Restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico con la participación activa de la ciudadanía**

L.7.5.1. Impulsar programas científico-tecnológicos para restaurar y conservar ecosistemas y paisajes.

L.7.5.2. Establecer mecanismos para garantizar la participación ciudadana en la restauración y conservación de ecosistemas priorizados.

L.7.5.3. Crear un sistema integrado de corredores biológicos, mediante prácticas de agricultura sustentable y resiliente.

L.7.5.4. Aprovechar mecanismos internacionales de financiamiento para la conservación y restauración de ecosistemas, prioritariamente bosques y ríos.

L.7.5.5. Desarrollar mecanismos nacionales de financiamiento para la restauración de ecosistemas.

L.7.5.6. Establecer lineamientos de política que incorporen el análisis y medidas para enfrentar el impacto diferenciado en hombres y mujeres —según el ciclo de vida— en el acceso, uso y control de los recursos naturales y sus efectos

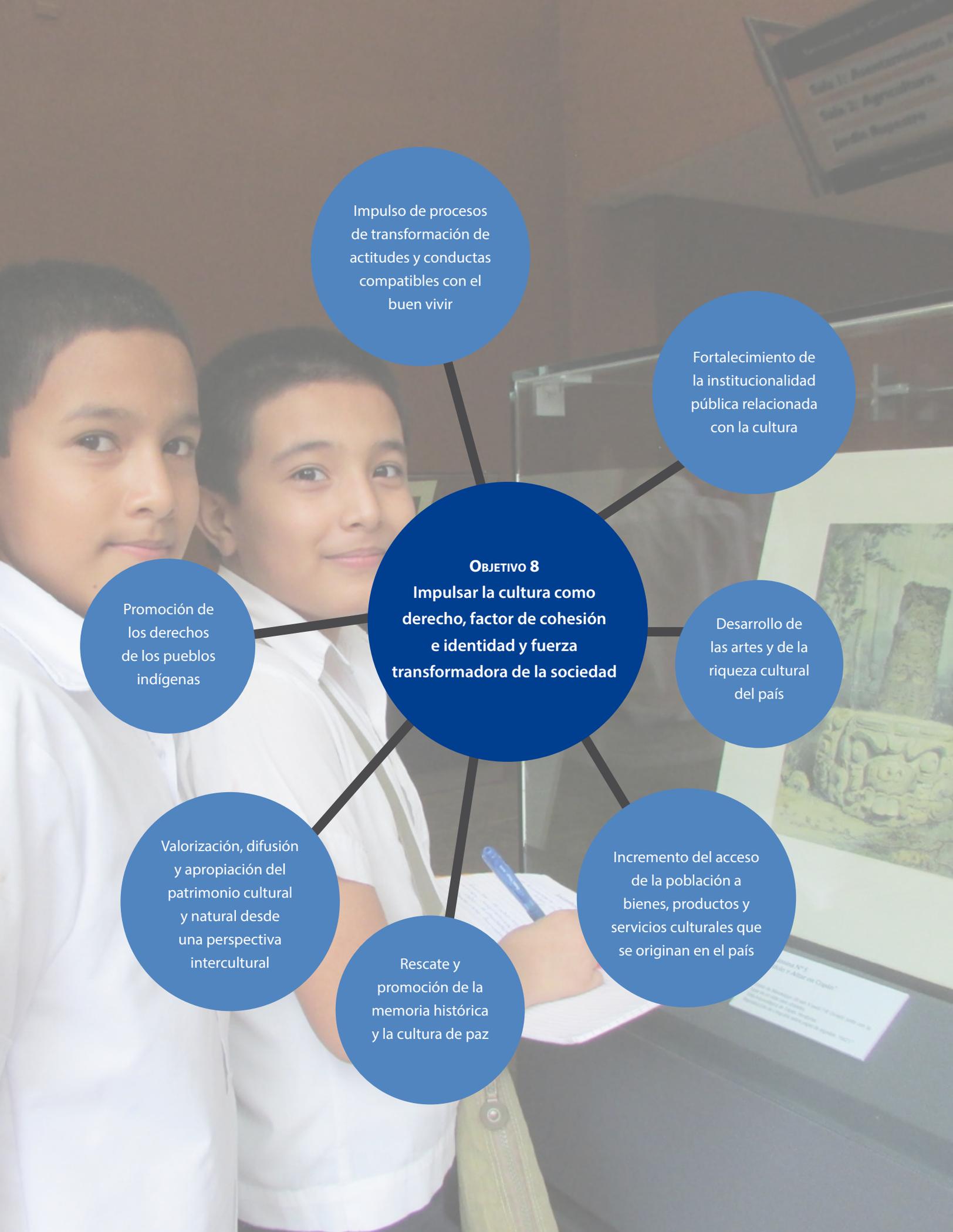
## **METAS**

- Reducir en un punto porcentual del PIB las pérdidas económicas originadas por la variabilidad climática en el sector agropecuario.
- Aumentar en 20 % la cantidad de municipios en situación de riesgo que tengan sistemas de alerta temprana.
- Restaurar 10 000 hectáreas de bosque salado y de ecosistemas aledaños.
- Renovar un 30 % del parque cafetero, con lo cual se aseguraría su resiliencia al cambio climático.
- Reducir en un 10 % el número de especies amenazadas o en peligro de extinción.
- Disminuir en un 25 % el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono.

# Objetivo 8

*Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad*

La cultura es un elemento decisivo para la consolidación de una sociedad tolerante y capaz de convivir en armonía. Constituye la fuerza viva, creativa y colectiva del país; aporta sentido y contenido a las prácticas sociales y a las obras materiales y simbólicas que se construyen y, además, ofrece un amplio abanico de posibilidades y capacidades para impulsar la transformación integral de la sociedad. Por ello, la política del Gobierno para la gestión cultural contribuirá a que la población asuma la cultura como un derecho, como un factor inherente y un pilar fundamental del buen vivir.



Impulso de procesos de transformación de actitudes y conductas compatibles con el buen vivir

Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la cultura

**OBJETIVO 8**  
**Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad**

Desarrollo de las artes y de la riqueza cultural del país

Promoción de los derechos de los pueblos indígenas

Incremento del acceso de la población a bienes, productos y servicios culturales que se originan en el país

Valorización, difusión y apropiación del patrimonio cultural y natural desde una perspectiva intercultural

Rescate y promoción de la memoria histórica y la cultura de paz

## SITUACIÓN ACTUAL

La transformación cultural crítica y creadora es la base esencial de los cambios y procesos que El Salvador debe seguir experimentando en su marcha hacia el buen vivir. Por ello, se plantea abordarla desde diversas perspectivas: la forma y los contenidos que definen valores e influyen en las relaciones sociales; los retos que las instituciones enfrentan para implementar políticas culturales exitosas y alineadas con el propósito de una transformación social; y los déficits ciudadanos en la valoración de elementos culturales que moldean las identidades colectivas.

Las bellas artes deben ser vistas y vividas desde una función de transformación cultural, y como un medio para que las personas se expresen y se genere riqueza y educación. Sin embargo, hoy en día, la cultura y sus diferentes manifestaciones artísticas no se conciben como un derecho de la ciudadanía, sino como un privilegio de élites con poder adquisitivo.

Se debe cambiar ese enfoque y hacer de El Salvador un país en el que el desarrollo económico y social tenga como base las potencialidades humanas de la ciudadanía; el desarrollo de sus talentos y capacidades artísticas, su imaginación y creatividad; sus emprendimientos; sus destrezas innovadoras, así como el incremento en la productividad de su trabajo.

También se debe cambiar la visión monocultural, intolerante y colonialista de la cultura en contraste con la transculturización del país producto de la emigración, que invisibiliza la diversidad de visiones históricas.

Lo anterior es reforzado por las siguientes problemáticas: (a) desvinculación entre el sistema educativo y la cultura, que impide un abordaje multicultural de la educación formal; (b) políticas y prácticas culturales con sesgos sexistas, racistas y colonialistas que coartan el ejercicio de derechos y el acceso de las poblaciones prioritarias a los espacios y servicios culturales; y (c) el poco reconocimiento y rescate de la memoria histórica como parte fundamental de la cultura, lo que configura relaciones económicas, políticas y sociales desiguales que fomentan la invisibilización, la intolerancia y la naturalización de la discriminación.

Un ejemplo de lo anterior es que los pueblos indígenas, sus tradiciones y contribuciones han sido históricamente invisibilizados o desvalorizados. Muestra de ello es que las estadísticas nacionales no registran de forma efectiva sus condiciones y necesidades, pese a que se identifican al menos 62 municipios donde hay presencia de pueblos indígenas (su principal ubicación es la zona occidental en los departamentos de Sonsonate y Ahuachapán). El tamaño de esta población, según el Censo de Población del 2007

asciende a un 0.2 %, y en términos absolutos está conformada por unas 12 000 personas. La población indígena ha sido históricamente invisibilizada, a tal punto que es hasta el 2014 que se les ha reconocido de manera formal desde las políticas públicas con la ratificación de la Reforma del Artículo 63 de la Constitución de la República (aprobada en el 2012) que agrega el inciso siguiente: “El Salvador reconoce a los pueblos indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad”.

El reconocimiento y aprecio a la interculturalidad es un imperativo para una convivencia pacífica, participativa e incluyente. Las especificidades de las minorías o de ciertos grupos poblacionales, de las comunidades que habitan y las tradiciones que conservan y practican forman parte del todo que identifica a El Salvador como nación. Continuar invisibilizando estas especificidades representa no solo una negación de derechos, sino también de la oportunidad de fortalecer el tejido social y comunitario del país.

La modificación de los rasgos y actitudes que limitan el respeto y la cohesión social no siempre se produce de forma espontánea. Por tanto, se requiere que desde el Estado se ejecute una gestión más proactiva de las políticas públicas relativas a la cultura. Lo anterior incluye una revisión crítica de la institucionali-

dad que norma y rige la cultura en el país; la actualización de los enfoques y contenidos de las políticas culturales; la extensión de sus alcances y el reconocimiento de los efectos de otros tipos de políticas (como la educativa, la laboral y la de seguridad) en la cultura nacional.

Estos aspectos resultan fundamentales, sobre todo si se considera que las políticas culturales en El Salvador no han sido prioridad para el Estado y han tenido tradicionalmente un sesgo artístico y patrimonialista, lo cual ha relegado el crucial rol de la cultura en los procesos de formación y participación ciudadana y, además, ha concentrado los beneficios de las políticas culturales tanto a nivel territorial como poblacional.

Existe amplia evidencia sobre este último punto referido al desigual acceso a bienes y servicios culturales. El acceso a la cultura y las artes es desigual tanto a nivel territorial como a nivel social (Knut, 2014), pues la mayor concentración de oportunidades para acceder a estas se ofrece en la capital y en la región central del país, mientras que en el interior —y en las zonas rurales, especialmente— la cultura y las artes han sido descuidadas de forma más o menos explícita. Esto se explica, en parte, por la escasez de recursos pero también porque el peso político y social de la capital es mayor que el del resto del país en su conjunto. Quienes deciden qué se hace y cuánto se gasta en

arte y cultura viven en San Salvador, una ciudad que reúne también a la mayoría de los que crean y demandan arte y cultura. De hecho, estudios previos confirman la tendencia a la alta concentración de bienes y servicios culturales en el territorio (PNUD, 2009) y señalan que los municipios de San Salvador, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, San Miguel y Santa Ana conjuntamente, generaron en el 2005 el 90 % del valor agregado y el 68 % de los empleos en el sector cultural.

La desigualdad en el acceso a bienes y servicios culturales se explica en par-

te por la limitada y desigual oferta de formación cultural y artística en el país, que debe luchar contracorriente en un contexto donde estas carreras se consideran poco útiles. Como resultado de estos desequilibrios, se generan círculos viciosos que redundan en el desconocimiento e ignorancia, por gran parte de la población, de la importancia de las diversas expresiones culturales, del patrimonio nacional (tangibles e intangibles) y de la riqueza histórica del país, lo cual contribuye a reforzar la fragmentación de las identidades salvadoreñas.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.8.1. Impulso de procesos de transformación de actitudes y conductas compatibles con el buen vivir**

L.8.1.2. Fortalecer programas de formación y prácticas en valores en el sistema educativo y en las instituciones públicas.

L.8.1.3. Desarrollar programas de prevención de violencia que utilicen métodos artísticos que fomenten autoestima, autodominio, inteligencia emocional y formación de valores en la niñez, adolescencia y juventud.

### **E.8.2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la cultura**

L.8.2.1. Crear el Ministerio de Cultura y promover la aprobación de la Ley de Arte y Cultura.

L.8.2.2. Profesionalizar a los trabajadores y las trabajadoras de la cultura, y mejorar sus condiciones laborales.

L.8.2.3. Fundar el Instituto Superior de las Artes y el Instituto Salvadoreño del Cine.

### **E.8.3. Desarrollo de las artes y de la riqueza cultural del país**

L.8.3.1. Impulsar la formación para la creación artística y el disfrute de las artes en todos los niveles del sistema educativo, especialmente en bachillerato.

L.8.3.2. Empadronar y crear un registro nacional de las personas que hacen arte y cultura (artistas y personas que trabajan en el sector cultural, de forma organizada o independiente).

L.8.3.3. Desarrollar una estrategia de promoción y protección del artista, sus productos y las expresiones culturales.

L.8.3.4. Crear el Fondo Nacional Concursable para la Cultura y las Artes.

L.8.3.5. Promover el arte de las personas discapacitadas.

L.8.3.6. Medir (por medio de la Cuenta Satélite, en coordinación con el Banco Central de Reserva [BCR]) el aporte económico de las industrias culturales al PIB.

#### **E.8.4. Incremento del acceso de la población a bienes, productos y servicios culturales que se originan en el país**

L.8.4.1. Promover y fortalecer las iniciativas creativas y culturales con prioridad en territorios con baja cobertura cultural.

L.8.4.2. Fortalecer el Sistema de Información Cultural (SIC).

L.8.4.3. Crear una red de espacios públicos para la difusión artística y cultural (Casas de la Cultura, museos, teatros, centros educativos, cines rescatados, universidades y plazas públicas).

L.8.4.4. Reactivar el bachillerato en artes.

L.8.4.5. Crear incentivos fiscales que promuevan la compra y venta de los productos y servicios generados por las industrias culturales.

#### **E.8.5. Rescate y promoción de la memoria histórica y de la cultura de paz**

L.8.5.1. Incrementar la investigación científica (histórica, social, económica, política, cultural, patrimonial y religiosa) como fuente de conocimiento y herramienta que contribuya al rescate, valorización y preservación de las memorias históricas del país, incluyendo las de los grupos poblacionales históricamente excluidos.

L.8.5.2. Incorporar a las comunidades locales en procesos de identificación y valoración de los sitios históricos-culturales.

L.8.5.3. Impulsar mecanismos para modernizar y actualizar los archivos nacionales, las bibliotecas especializadas y los registros de la historia más reciente del país, así como facilitar el acceso público a esta información.

## **E.8.6. Valorización, difusión y apropiación del patrimonio cultural y natural desde una perspectiva intercultural**

L.8.6.1. Apoyar e incentivar iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y de empresas vinculadas a la protección y salvaguarda del patrimonio cultural e inmaterial, incluyendo el de los pueblos indígenas.

L.8.6.2. Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los bienes patrimoniales.

L.8.6.3. Impulsar los procesos de declaratoria de bienes culturales y artísticos, materiales e inmateriales.

L.8.6.4. Crear alianzas con los Gobiernos municipales y con la sociedad civil para proteger, conservar, defender y difundir el patrimonio cultural.

## **E.8.7. Promoción de los derechos de los pueblos indígenas**

L.8.7.1. Promocionar, rescatar y revitalizar la cultura de los pueblos indígenas.

L.8.7.2. Eliminar todas las formas de discriminación a los pueblos indígenas, en los medios de comunicación.

L.8.7.3. Cuantificar y caracterizar a los pueblos indígenas.

L.8.7.4. Fortalecer las iniciativas y manifestaciones culturales y artísticas de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional —su cosmovisión, espiritualidad, idiomas, danzas, artesanías y tradiciones— con enfoque intercultural y generando condiciones institucionales que faciliten a la ciudadanía el acceso a estas manifestaciones culturales.



## **METAS**

- Al menos que 159 municipios del país reciban atención y acceso a los bienes, productos y servicios culturales.
- Incrementar en un 60 % el número de visitantes anuales al patrimonio cultural y natural de El Salvador.
- Incrementar en un 50 % el número de museos en El Salvador.

# Objetivo 9

*Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país*

La ciudadanía salvadoreña en el exterior es parte entrañable de la nación y desempeña un papel fundamental en la vida del país y en la construcción de su futuro. Sin embargo, El Salvador se ha convertido en un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente, a tal punto que un tercio de su población reside en el exterior. A partir de esta realidad, en este quinquenio se impulsarán políticas públicas orientadas a reducir los factores de expulsión y a incrementar la protección y vigencia de los derechos de las personas migrantes en tránsito y en sus países de destino.



**OBJETIVO 9**

**Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país**

Fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país

Promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias

## SITUACIÓN ACTUAL

La migración ha sido y continúa siendo una estrategia de gran parte de la población salvadoreña para salir adelante, vivir en un entorno más seguro y acceder a mejores oportunidades individuales o familiares. En la actualidad, se estima que aproximadamente un tercio de la población salvadoreña vive fuera de El Salvador (48.4 % son mujeres y 51.6 %, hombres) y que de estos, 85 % residen en Estados Unidos de Norteamérica, 5 % en Canadá y el resto está disperso en América Latina, Europa y Australia (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos [CEMLA], Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Fondo Multilateral de Inversiones [FOMIN], febrero, 2013).

La migración como fenómeno merece un abordaje especial desde la política pública, ya que más allá de las cifras es causa y efecto de una serie de dinámicas y transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que no siempre son compatibles con el buen vivir. Según censos de Estados Unidos, entre el 2000 y el 2010 la migración de personas salvadoreñas creció en 151.7 %, por lo que ocupan el segundo lugar como inmigrantes irregulares en dicho país. Al desglosar los flujos migratorios por regiones, la zona oriental ocupa el primer lugar con el 31.9 % del total de migrantes, seguido por el Área Metropolitana de San Salvador con el 19.6 % y por la zona occidental con el 18.9 %.

Merecen especial mención algunos de los factores que motivan a la población a buscar opciones en el extranjero, entre las cuales están la pobreza, el desempleo y la inseguridad; los riesgos que muchos compatriotas enfrentan en la ruta hacia sus nuevos destinos; el impacto de la separación física y familiar en las personas y las comunidades; los delitos transnacionales asociados a la migración; así como la crisis humanitaria generada por la migración de niños, niñas y adolescentes sin acompañantes, particularmente hacia los Estados Unidos de América.

Uno de los aspectos más invisibilizados del fenómeno migratorio se vincula con la falta de reconocimiento de las garantías a los derechos de la población migrante y a sus familias. Los riesgos en la ruta son múltiples. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), en el 2011, el 18 % de 10 000 personas migrantes registradas como secuestradas eran de nacionalidad salvadoreña, así como 313 víctimas de violación de derechos humanos y de delitos graves.

Algunos indicadores asociados a las condiciones de vida sugieren ciertos rezagos en términos de ingresos, nivel educativo, acceso a vivienda propia y acceso a seguro de salud de la población de origen salvadoreño en Estados Unidos con respecto al total de la población y al total de inmigrantes en ese país (PNUD, 2013). Por ejemplo, en el 2011, únicamente 5.9

% de la población de origen salvadoreño de veinticinco años de edad o más había obtenido un título universitario de licenciatura o de un grado superior, en contraste con un 28.5 % de la población total en Estados Unidos y un 27.2 % de la población migrante. De igual forma en el 2010, 41 % la población migrante salvadoreña carecía de seguro de salud, en contraste con el 16 % de la población total en Estados Unidos y el 20.4 % se encontraba por debajo de la línea de pobreza (CEMLA et. al., febrero, 2013). Estos datos apuntan a la necesidad de profundizar los esfuerzos para garantizar el buen vivir de la población salvadoreña en el extranjero.

Por otro lado, la población migrante realiza contribuciones económicas importantes tanto en sus países de destino como de origen. Se estima, por ejemplo, que los salvadoreños y salvadoreñas en Estados Unidos aportan entre 60 000 y 76 000 millones de dólares a la economía de ese país (equivalente al 0.5 % del PIB de EEUU y a casi tres veces el PIB de El Salvador). Por otro lado, desde el 2000 El Salvador recibe un flujo creciente de remesas. Estas remesas representaron, solo en el 2013, el 16.4 % del PIB (BCR, 2013).

El reconocimiento a los derechos de la población migrante y sus familias supone también garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, tanto en el país de destino como en el de origen. En este contexto resulta fundamental superar

la visión mediática y reduccionista de la población salvadoreña en el extranjero como una “fuente de remesas” o como un “mercado cautivo” y avanzar en la valoración del potencial y crucial rol que tienen en el desarrollo de El Salvador.

Lo anterior implica eliminar progresivamente las restricciones formales a la participación de la población salvadoreña en el extranjero en los procesos políticos, económicos, culturales y sociales relevantes para el desarrollo del país. Algunas de estas restricciones se derivan de aspectos tan esenciales como la falta de acceso a documentos de identidad (partidas de nacimiento, DUI, pasaportes). Como referencia, en el quinquenio anterior se registraron 600 000 emisiones de documentos varios para salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, la cual es una cantidad relativamente baja tomando en cuenta que el número de compatriotas en el extranjero supera los 2 millones.

Sin duda, se deben habilitar, ampliar y mejorar los espacios de participación política y económica. Para garantizar la participación política para la población salvadoreña en el extranjero se ha implementado la Ley de Voto en el Exterior, aprobada en el 2013, que consolidó uno de los mecanismos de participación más relevantes. Sin embargo, en las pasadas elecciones presidenciales únicamente se registraron en el padrón 10 337 salva-

doreñas y salvadoreños que viven en el exterior, cifra más simbólica que representativa, que si bien marcó un hito en el esfuerzo por consolidar el reconocimiento de este derecho político, también dejó lecciones aprendidas y señaló una serie de desafíos institucionales que es necesario superar para extender masivamente el goce de este derecho.

Asimismo, el país enfrenta algunas dificultades para generar incentivos a la inversión productiva, y articular iniciati-

vas de la población salvadoreña en el exterior con las prioridades de desarrollo a nivel nacional y local.

Finalmente, hay que destacar la limitada vinculación de la población salvadoreña en el extranjero con los procesos del desarrollo nacional, los insuficientes espacios y mecanismos para participar en el desarrollo de los territorios de origen, así como la desarticulación interinstitucional para una respuesta integral al fenómeno migratorio.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.9.1. Fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país**

E.9.1.1. Fortalecer de manera jurídica, institucional y financiera a los organismos gubernamentales vinculados a la población migrante y a la coordinación intersectorial e interinstitucional.

E.9.1.2. Establecer mecanismos para garantizar la efectiva participación política y ciudadana de la población salvadoreña que reside en el exterior.

### **E.9.2. Promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias**

E.9.2.1. Profundizar los esfuerzos y alianzas con los Gobiernos de países donde residen los salvadoreños y salvadoreñas, para asegurar la estabilidad migratoria y el respeto a sus derechos.

E.9.2.2. Promover acciones y mecanismos de apoyo para propiciar la reunificación familiar.

E.9.2.3. Facilitar mecanismos de cotización que permitan ampliar la cobertura previsional para la población salvadoreña que labora en el exterior.

E.9.2.4. Promover la organización de la población salvadoreña en el extranjero.

E.9.2.5. Fortalecer e impulsar la Alianza para la Prosperidad de los países del Triángulo Norte como plataforma para abordar estructuralmente los factores que generan el fenómeno migratorio.

E.9.2.6. Implementar mecanismos interinstitucionales de asistencia y protección humanitaria, particularmente en los ámbitos de emergencias, repatriación, atención a víctimas de trata de personas, asesoría legal, y atención psicológica y psiquiátrica para víctimas de abuso y explotación sexual, y para personas retornadas.

E.9.2.7. Crear redes de apoyo con la comunidad salvadoreña re-

sidente en el exterior para ayudar a las personas migrantes en tránsito o en condiciones especiales.

E.9.2.8. Fortalecer la calidad, cobertura y rapidez de respuesta de los servicios consulares.



## **METAS**

- Aumentar en un 10 % el número de salvadoreñas y salvadoreños que tienen DUI emitido en el exterior.
- Aumentar el número de salvadoreñas y salvadoreños atendidos en los consulados en el exterior.

# Objetivo 10

*Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo*

El Salvador es un país con fuerte vocación integracionista. El actual Gobierno gestionará la política exterior de manera que se enfoque en fortalecer esta vocación, con una visión integral que genere beneficios a nuestros pueblos, y se avanzará en los esfuerzos para que el proceso de integración latinoamericana y caribeña continúe con fuerza, con un enfoque de cooperación sur-sur que potencie la cooperación, la complementariedad y la solidaridad. También se fomentará el intercambio de bienes y servicios, públicos y privados entre países y regiones, con lo cual se promoverá una visión de comercio justo que contribuya al buen vivir de los pueblos.



**OBJETIVO 10**  
Potenciar a El Salvador como  
un país integrado a la región  
y al mundo, que aporta  
creativamente a la paz y el  
desarrollo

Desarrollo nacional  
y aporte solidario al  
mundo fortaleciendo las  
relaciones internacionales  
de El Salvador

Integración  
económica y  
social de la región  
centroamericana

Fortalecimiento  
del Sistema de  
Defensa Nacional  
para salvaguardar la  
soberanía y promover el  
desarrollo y la paz

## SITUACIÓN ACTUAL

El Salvador está inserto en un contexto internacional cada vez más interconectado y globalizado, por lo que una tarea impostergable es identificar las oportunidades de este entorno y aprovecharlas de tal manera que sean puestas al servicio del desarrollo integral de la ciudadanía salvadoreña. Algunas de estas oportunidades se derivan de los procesos de integración regional y de la cooperación internacional para el desarrollo, ambos instrumentos de la política exterior del país.

En el marco del proceso de integración, merecen especial mención las ventajas que como región presenta Centroamérica: una población de 45 millones de habitantes, además de aproximadamente 6 millones residentes en los Estados Unidos; una economía que es la tercera más grande de América Latina, cuyo tamaño únicamente es superado por las de Brasil y México; un PIB a precios corrientes totales que sumó 183 mil millones de dólares en el 2012, similar a lo que producen países como Nueva Zelanda, Hungría, República Checa y Filipinas; una posición privilegiada para el acceso a los principales mercados, susceptible de ser convertida en una región en red mediante la transformación de su territorio en un centro logístico internacional; una región con un enorme potencial para el desarrollo turístico debido a su clima, ri-

queza en biodiversidad, recursos hídricos y patrimonio cultural.

A lo largo de la historia, estas oportunidades no se han aprovechado suficientemente debido a que el proceso de integración se ha centrado en aspectos parciales del quehacer económico o político de los países. De hecho, es a partir del 2009 que se ha empezado a abordar la gestión de vulnerabilidades con respuestas institucionales coordinadas.

En este sentido, resulta fundamental que el país promueva una integración regional más estratégica y multidimensional, que articule y fortalezca a las instituciones responsables del proceso de integración y materialice avances progresivos en la capacidad de la región de negociar y posicionarse como bloque en todos los ámbitos del desarrollo, aprovechando su reciente incorporación a distintas instancias internacionales: Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sede de la Secretaría Técnica del Mecanismo de Cooperación Sur-Sur, y Comité ejecutivo del mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños asociados al impacto del cambio climático.

Con respecto a la cooperación internacional, resulta fundamental destacar su contribución al desarrollo del país. Por ejemplo, se estima que en el 2009 los fondos de Ayuda Oficial para el Desa-

rrollo (AOD) representaron aproximadamente la cuarta parte del gasto social del Gobierno de El Salvador, mientras que en el último quinquenio, 210.78 millones de dólares provenientes de la cooperación se destinaron a reforzar al sector de protección social (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador [RREE], 2014). Estos logros en materia de movilización de Ayuda Oficial para el Desarrollo pueden y deben profundizarse en complemento con los esfuerzos nacionales para potenciar las opciones del buen vivir para la población salvadoreña.

Este proceso requiere de un Estado soberano, capaz de tomar sus propias decisiones y ejercer el suficiente dominio de los territorios, en el marco de un orden jurídico que garantice la seguridad y materialice el respeto a los derechos de la población. En este ámbito, resulta fundamental continuar reforzando el rol de la Fuerza Armada de El Salvador como un actor que contribuya al desarrollo, protección y defensa del territorio nacional.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.10.1. Desarrollo nacional y aporte solidario al mundo por medio del fortalecimiento de las relaciones internacionales de El Salvador**

L.10.1.1. Fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe para propiciar beneficios compartidos.

L.10.1.2. Fortalecer las relaciones con los Estados Unidos de América basadas en los intereses compartidos: garantizar los derechos de la población salvadoreña que vive en esa nación y combatir el crimen y la corrupción.

L.10.1.3. Fortalecer y desarrollar las relaciones con Asia.

L.10.1.4. Impulsar procesos de inversión y movilidad migratoria recíproca.

L.10.1.5. Posicionar estratégicamente las prioridades de desarrollo del país y la región en los espacios internacionales.

L.10.1.6. Ampliar la participación y aporte de El Salvador a los procesos de paz y desarrollo en otros países.

L.10.1.7. Incrementar la eficacia de la cooperación internacional y promover la cooperación sur-sur, descentralizada y triangular.

### **E.10.2. Integración económica y social de la región centroamericana**

L.10.2.1. Impulsar la integración regional y la complementariedad de los procesos de integración.

L.10.2.2. Promocionar a Centroamérica como una región de diálogo, paz, desarrollo y democracia.

L.10.2.3. Avanzar en las estrategias regionales de seguridad democrática, desarrollo local transfronterizo y cambio climático.

L.10.2.4. Impulsar una estrategia centroamericana de movilidad, logística, transporte y puertos.

L.10.2.5. Abordar conjuntamente, y desde una perspectiva centroamericana de la migración, la violencia y el desarrollo en el Triángulo Norte.

L.10.2.6. Reimpulsar el CA-4 como plataforma de integración regional.

### **E.10.3. Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional para salvaguardar la soberanía y promover el desarrollo y la paz**

L.10.3.1. Proteger el territorio continental, insular, marítimo y aéreo para facilitar el acceso a sus recursos y fortalecer la soberanía e integralidad del territorio.

L.10.3.2. Profesionalizar al personal militar en temas relacionados con la ciencia militar moderna y las disciplinas prioritarias para el desarrollo del país.

L.10.3.3. Impulsar una reforma al sistema de pensiones de la Fuerza Armada para mejorar la calidad de su cobertura y la sostenibilidad financiera del mismo.

L.10.3.4. Promover la participación de la Fuerza Armada en obras de beneficio público que contribuyan al desarrollo del país.

L.10.3.5. Fortalecer las capacidades y participación de la Fuerza Armada dentro del Sistema Nacional de Protección Civil.

L.10.3.6. Promover la participación de la Fuerza Armada en misiones de paz.



## **METAS**

- Incrementar las exportaciones a Centroamérica y el Caribe en un 10 %.
- Incrementar la inversión extranjera directa en un 5 %.

# Objetivo 11

*Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados*

Asegurar el buen vivir para la gente requiere de un Estado democrático, soberano, solidario, incluyente y equitativo; centrado y cercano a las personas a lo largo del territorio; que recupere su rol rector y regulador; capaz de superar las desigualdades económicas y sociales, y que garantice el bienestar de la población y el pleno respeto a los derechos humanos.



Construcción de un gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos

Dinamización del desarrollo local y territorialización del Estado para acercarlo y hacerlo accesible a todas las personas

**OBJETIVO 11**  
**Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados**

Fortalecimiento del diálogo y la concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado como factor de gobernabilidad democrática

Promoción de la participación de la ciudadanía como protagonista en la gestión pública y la gobernabilidad democrática

Cumplimiento y promoción de los derechos humanos

Fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

## SITUACIÓN ACTUAL

En el presente quinquenio se avanzará hacia la construcción de un Gobierno que cumpla con las siguientes características: (a) orientado a la ciudadanía y que priorice a los sectores tradicionalmente excluidos; (b) que sea dialogante, abierto y constructor de acuerdos nacionales en torno a las prioridades del país; (c) que promueva la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas; y (d) que profundice la ruptura con la vieja conducta arrogante, arbitraria e inaccesible de los y las tomadores de decisiones y de los hombres y mujeres en el servicio público.

El Gobierno desarrollará una visión estratégica que imprima certidumbre y predictibilidad y que se oriente en resultados que garanticen la solución a los problemas de la ciudadanía a la que sirve, para lo que impulsará una cultura de trabajo en equipo que supere las duplicidades y la dispersión, bajo el principio de que la administración pública es una sola.

También será un Gobierno eficiente y transparente que libraré un combate sin tregua contra la corrupción y el despilfarro de los bienes públicos, dejando atrás el pasado de corrupción y prebendas.

Esta visión contrasta con la realidad de un aparato estatal que enfrenta una

serie de problemas de larga data, como la existencia de marcos normativos e instrumentos de gestión desarticulados, incoherentes, fragmentados y desactualizados; la excesiva centralización y desigual presencia en los territorios; así como la débil articulación entre las instituciones del Órgano Ejecutivo y de estas con los otros órganos del Estado y con los Gobiernos locales. Todas las situaciones mencionadas con anterioridad limitan la capacidad del Gobierno para garantizar los derechos de la ciudadanía, promover el desarrollo, consolidar la democracia y la cohesión social y brindar a toda la población servicios públicos de calidad.

La planeación es un instrumento central para orientar y articular las acciones del Gobierno en beneficio de un desarrollo de largo plazo. Pese a su importancia, en El Salvador la planeación no ha constituido una práctica sistemática de los diferentes Gobiernos. Prueba de ello es que el país, en el marco del modelo neoliberal y aunque inició su recuperación en el quinquenio anterior, aún se encuentra entre aquellos países de América Latina que elaboran los tradicionales planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales, mas no entre los que han logrado construir sistemas efectivos de planificación, establecer estrategias de desarrollo de largo plazo, y disponer de instrumentos y capacidades institucionales para dar seguimiento a las estrategias trazadas.

La ausencia de una cultura y práctica sistemática de planificación es, de hecho, uno de los factores explicativos del tipo y resultados de desarrollo alcanzados en El Salvador, que distan de ser ordenados, equitativos y sustentables.

Los desequilibrios territoriales son otra de las manifestaciones de la limitada planificación y la excesiva centralización del accionar del Estado. En El Salvador, a pesar de su pequeña extensión territorial, existen municipios con índices de desarrollo humano alto similares a los del primer mundo, junto a otros con bajos índices de desarrollo semejantes a los de países como Haití.

Consolidar un Estado democrático pasa inevitablemente por asegurar la participación ciudadana en los procesos de construcción de política pública, ya que es a través de ella que el pueblo es capaz de ejercer su poder soberano (Sánchez, 2013), visibilizar sus iniciativas y demandas y practicar la contraloría social tan necesaria para mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión pública.

En El Salvador, el desarrollo normativo sobre participación ciudadana como derecho es limitado y desfasado en relación a la amplitud que desde la sociedad civil ha alcanzado en los últimos años. La Constitución de la República no hace referencia directa a él y hay leyes secun-

darias que lo incorporan como procesos de consulta, mas no de seguimiento y evaluación (a excepción del Código Municipal); además, la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro coarta el derecho de personalidad jurídica a las articulaciones ciudadanas de segundo y tercer nivel. En consecuencia, es necesario generar una propuesta de Ley Nacional de Participación Ciudadana y actualizar el resto de normativas.

Por otro lado, partir de los Acuerdos de Paz y en el marco del proceso de construcción de la democracia, se han generado diversas modalidades de participación ciudadana a nivel nacional y en los territorios, sin embargo, estos procesos no tienen un correlato en el marco jurídico e institucional del país, que sigue siendo débil y no habilita espacios y mecanismos suficientes para darle soporte a la participación como derecho ciudadano.

A lo anterior hay que agregar que no hay información consistente y registros unificados sobre las organizaciones ciudadanas existentes en el país, lo que le dificulta al Gobierno y a la sociedad la identificación de los niveles de representación y representatividad y, en consecuencia, la habilitación de mecanismos e instancias de participación e incidencia ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

En cuanto a la corrupción, en el quin-

quienio anterior se inició un proceso para combatirla y para romper con las lógicas de uso patrimonial de los recursos del Estado. También se registraron importantes avances en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información tales como la creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (Laip), la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (Iaip) y de las Oficinas de Información y Respuesta (Oir), así como la institucionalización de la rendición de cuentas en las instituciones del Órgano Ejecutivo, entre otros avances.

Sin embargo, persisten debilidades en el marco jurídico que para ser superadas requieren reformas a instrumentos claves como la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos y el Código Penal. Una de estas debilidades es la imprescriptibilidad de los casos de corrupción.

También existen debilidades institucionales en lo relativo a los sistemas de control interno, políticas de manejo y actuación del personal, y procedimientos o mecanismos para evitar y penalizar los actos de corrupción. A este respecto, durante el quinquenio anterior la Oficina para el Fortalecimiento al Control Interno de la Presidencia documentó y presentó ante la Fiscalía General de la República, más de 150 casos, muy pocos de los cua-

les han sido judicializados.

Por otra parte, la falta de directrices y controles para garantizar el comportamiento ético favorece la tolerancia a prácticas indebidas y actos de corrupción; asimismo, la insuficiente transparencia y rigurosidad en los procesos de selección, reclutamiento y contratación de personal genera condiciones para la arbitrariedad, conflicto de intereses y amiguismo, lo cual coarta dos principios fundamentales para ingresar a la función pública: haberse sometido a un proceso competitivo en el que hayan participado otras personas, y haber sido escogido con base en méritos.

Pese a los avances en materia de transparencia, aún se mantienen prácticas indebidas contrarias al derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la contraloría social, que afectan el desempeño de las instituciones y la confianza de la población. En algunos casos, por el desconocimiento de las normativas o la falta de lineamientos claros para su aplicación y, en otros, por los portillos que abre la burocracia y la discrecionalidad, y los pocos precedentes en la aplicación de sanciones.

De acuerdo con los datos registrados por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, hasta mayo del 2014 se realizaron 34 290 requerimientos de información pública a las instituciones del

Órgano Ejecutivo. En el 94.9 % de los casos, la información fue entregada; en el 3 % fue declarada inexistente y únicamente en el 2.1 % fue denegada (en el 0.91 % de los casos la información era reservada y en el 1.19 % era confidencial). Sin embargo, el Instituto de Acceso a la Información Pública reporta 229 casos en los que se ha iniciado algún proceso por denuncias, apelaciones, falta de respuesta o actuación de oficio. La mayoría de estos casos corresponden a las municipalidades.

Es de destacar que en el quinquenio anterior se realizaron esfuerzos para fortalecer la transparencia y estandarización de los procesos de compras y adquisiciones públicas, sin embargo, persisten vacíos legales y procedimentales, así como prácticas que vulneran la transparencia y competencia en estos procesos.

El Gobierno también enfrenta el reto de ampliar y facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, especialmente de los sectores excluidos y geográficamente más alejados de los principales centros urbanos; ampliar el uso de las tecnologías de información y de comunicación como medios para acceder a información y facilitar la pres-

tación de servicios; así como ampliar los espacios de participación ciudadana y contraloría social.

Finalmente, consolidar un Estado democrático supone también profundizar la consolidación de la justicia y la paz social. Ello comprende, en primer lugar, el reconocimiento de la responsabilidad que tuvieron los diversos órganos estatales durante el pasado conflicto armado. En este sentido, es importante destacar el avance que ha tenido el país en materia de desmilitarización y la profesionalización y subordinación de la Fuerza Armada de El Salvador al poder civil, sin embargo, también hay que aceptar que el Estado salvadoreño aún no ha saldado la deuda histórica y moral con las poblaciones afectadas por el conflicto armado, y en concreto, con las víctimas de masacres, asesinatos, desapariciones forzadas y otros actos de violencia. En segundo lugar, consolidar un Estado democrático también implica potenciar y consolidar el rol de garante que este tiene en materia de derechos humanos de la población, así como garantizar que cumpla con las obligaciones internacionales que se derivan de los tratados y convenciones que ha ratificado.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### **E.11.1. Fortalecimiento del diálogo y la concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado como factor de gobernabilidad democrática**

L.11.1.1. Construir y fortalecer espacios multiactores que propicien acuerdos nacionales en torno a las prioridades de desarrollo del país.

L.11.1.2. Impulsar una estrategia de comunicación e información gubernamental que cohesione la acción del Gobierno y estimule el diálogo transparente y permanente con la ciudadanía.

L.11.1.3. Fortalecer los medios gubernamentales de comunicación.

### **E.11.2. Construcción de un Gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo, y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos**

L.11.2.1. Diseñar y ejecutar el Sistema Nacional de Planificación: Sistema Nacional de Información y Estadísticas, Estrategia Nacional de Desarrollo de largo plazo. Asimismo, institucionalizar la planificación estratégica y operativa y su articulación con el presupuesto por programas.

L.11.2.2. Poner en marcha el sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados y la presupuestación plurianual.

L.11.2.3. Poner en marcha un plan de reforma institucional sobre la base de un diagnóstico del estado actual del Órgano Ejecutivo.

L.11.2.4. Consolidar los gabinetes como instancias de gestión e integración interinstitucional estratégica del Gobierno.

L.11.2.5. Elevar la eficiencia, eficacia y calidad de la inversión pública, y asegurar la austeridad del Gobierno.

L.11.2.4. Fortalecer la organización, el funcionamiento y la gestión de calidad en el Órgano Ejecutivo.

L.11.2.5. Diseñar e implementar en el Órgano Ejecutivo, un sis-

tema de profesionalización del servicio civil y del talento, basado en el mérito y la capacidad y que incluya la adecuación del marco normativo.

L.11.2.6. Institucionalizar la formación profesional de quienes son servidores y servidoras públicos.

L.11.2.7. Institucionalizar la formación y evaluación del personal del Órgano Ejecutivo con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.

L.11.2.8. Diseñar e implementar políticas de relaciones laborales, salariales y prestaciones que contribuyan a la mejora progresiva de las condiciones y clima de trabajo en el Órgano Ejecutivo.

### **E.11.3. Dinamización del desarrollo local y territorialización del Estado para acercarlo y hacerlo accesible a todas las personas**

L.11.3.1. Fortalecer la articulación multinivel (nacional-local) estableciendo sistemas de gestión del desarrollo territorial en el marco de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

L.11.3.2. Fomentar la gestión asociada de los territorios.

L.11.3.3. Implementar la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

L.11.3.4. Dinamizar y apoyar el desarrollo y articulación de las ciudades como motores del desarrollo territorial y nacional.

L.11.3.5. Impulsar procesos de descentralización de competencias y desconcentración de funciones, especialmente en áreas claves del desarrollo.

L.11.3.6. Promover la territorialización de políticas públicas claves para el desarrollo territorial.

L.11.3.7. Desarrollar las capacidades del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial para gestionar sistemas y procesos de desarrollo territorial.

### **E.11.4. Promoción de la participación de la ciudadanía como protagonista en la gestión pública y la gobernabilidad democrática**

L.11.4.1. Promover un Gobierno abierto, dialogante y en co-responsabilidad con la sociedad.

L.11.4.2. Facilitar los mecanismos para que la población ejerza contraloría social de la gestión pública.

L.11.4.3. Promover la creación de instancias consultivas ciudadanas a nivel territorial.

L.11.4.4. Impulsar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

L.11.4.5. Promover la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana.

### **E.11.5. Fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública**

L.11.5.1. Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información en áreas claves de la gestión pública.

L.11.5.2. Fortalecer la política de datos abiertos en las instituciones del Órgano Ejecutivo.

L.11.5.3. Institucionalizar la rendición de cuentas en entidades públicas y en aquellas que manejan fondos públicos como práctica permanente para generar un diálogo abierto con la ciudadanía.

L.11.5.4. Impulsar la auditoría social sobre la deuda pública histórica, actual y futura.

L.11.5.5. Reforzar la transparencia en el sistema de compras públicas.

L.11.5.6. Implementar un sistema de quejas y avisos que garantice respuestas y confidencialidad a la población y que, además, le provea asistencia para presentar demandas por incumplimiento de deberes de los funcionarios y funcionarias públicos.

L.11.5.7. Fortalecer las alianzas público-privadas y ciudadanas en la promoción de la ética, la transparencia y la anticorrupción.

L.11.5.8. Actualizar, armonizar y monitorear el cumplimiento del marco normativo nacional e internacional en materia de transparencia y anticorrupción.

### **E.11.6. Cumplimiento y promoción de los derechos humanos**

E.11.6.1. Avanzar en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

E.11.6.2. Impulsar la adhesión y ratificación de tratados internacionales pendientes de ser reconocidos por el país.

E.11.6.3. Diseñar e implementar progresivamente una política de reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado.

E.11.6.4. Promover el desarrollo y protección de las poblaciones en las zonas fronterizas y sus límites territoriales.

E.11.6.5. Fortalecer mecanismos gubernamentales de monitoreo, observación e información sobre derechos humanos.

#### **METAS**

- Lograr que El Salvador mejore en cinco puntos la posición en el Barómetro de la Función Pública.
- Lograr que El Salvador esté mejor posicionado en el Índice de desarrollo burocrático y que avance, de un nivel de 34/100 (2012) al quintil superior.
- Alcanzar al final del quinquenio que las instituciones del Gobierno Central logren el 100 % de publicación de información ofensiva en la web bajo estándares de transparencia y que rindan cuentas a la ciudadanía al menos una vez al año.
- Lograr que el 100 % de las entidades del Órgano Ejecutivo cuenten con mecanismos y espacios institucionalizados de participación ciudadana relacionados con el ciclo de las políticas públicas.

## D. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Los programas estratégicos están relacionados con legados que el Gobierno heredará a los salvadoreños y salvadoreñas al final del quinquenio, y que responden de manera directa al logro de las tres prioridades del PQD 2014-2019: empleo con crecimiento sostenido, educación con inclusión social y seguridad ciudadana efectiva.

Estos programas estratégicos tendrán las siguientes características:

Generarán impactos sustantivos en la solución de problemas centrales para la ciudadanía y el país.

Movilizarán recursos y desencadenarán procesos que vinculen al Estado, a la sociedad y a los actores económicos.

Requerirán la participación articulada de varias instituciones de gobierno y serán monitoreados de manera especial por la Presidencia de la República.

### Programa 1. Empleo y empleabilidad joven

El Programa asegurará de forma gradual a jóvenes en edad de trabajar y en situación de vulnerabilidad, la inserción productiva al mercado de trabajo, la permanencia en él y la movilidad laboral, así como el fomento de la competitividad en función de las prioridades de desarrollo del país.

Para ello, se impulsarán acciones en dos ámbitos:

- Empleabilidad. Desarrollo de capacidades, competencias, habilidades, actitudes y valores laborales y productivos en las personas jóvenes para mejorar el acceso y permanencia en el mercado laboral, así como para impulsar emprendimientos.
- Empleo. Articulación de oferta y demanda de empleo en el marco de la estrategia de desarrollo productivo del país.
- En este sentido, el Programa apostará por el fortalecimiento del talento y la capacidad de la juventud como factor clave para dinamizar el desarrollo económico y social del país.

### Programa 2. Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora

Es un programa sin precedentes en El Salvador. Permitirá que niños, niñas y jóvenes de los centros de educación pública accedan a una computadora con conexión a internet, asegurando en todo el territorio, conectividad a los centros educativos y a sus entornos.

El objetivo del Programa es elevar la calidad de la educación y promover la igualdad de oportunidades a través del uso intensivo y creativo de las tecnolo-

gías de la información y la comunicación (TIC). Con ello, se pretende también reducir la brecha de acceso a información y conocimiento.

El Programa impulsará los siguientes ejes:

- Promoción del uso integrado de las tecnologías de información y comunicación como apoyo a las propuestas pedagógicas del aula y del centro escolar.
- Formación y actualización del personal docente, tanto en el área técnica como en la pedagógica, posibilitando la innovación y el uso educativo de los nuevos recursos.
- Generación de sistemas de apoyo y asistencia técnico-pedagógica.
- Desarrollo de una cultura colaborativa (estudiante-estudiante, estudiante-maestro/maestra, maestro/maestra-maestro/maestra, y estudiante-familia-escuela).
- Involucramiento de las madres, padres y de las personas responsables de los y las estudiantes en el acompañamiento y promoción del uso adecuado y responsable de la tecnología.

### **Programa 3. Viviendo más y mejor**

Articulado a los esfuerzos de fortalecimiento y consolidación del primer nivel de atención en salud, este Programa ampliará y modernizará la red de hospitales

públicos de segundo y tercer nivel para garantizar mejor cobertura y calidad de los servicios a la población salvadoreña.

Para ello se desarrollarán las siguientes iniciativas:

- Construcción en el área metropolitana de San Salvador de un moderno hospital de tercer nivel que permita descongestionar al Hospital Rosales.
- Construcción de un nuevo hospital de segundo nivel que amplíe la cobertura para los habitantes de la zona norte del país.
- Construcción en la ciudad de San Miguel de un hospital del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que mejore la cobertura para las personas aseguradas de la zona oriental.
- Ampliación y modernización de los servicios del Hospital Médico Quirúrgico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

### **Programa 4. Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional**

Este programa se implementará en el marco de la Política Integrada de Movilidad, Logística, Transporte, Puertos y Aeropuertos y con el propósito de posicionar al país, en los próximos veinte años, como un importante centro exportador y productivo con costos logísticos competitivos.

La apuesta del Programa es convertir

el Aeropuerto Internacional de El Salvador Monseñor Oscar Arnulfo Romero y a las zonas extra aeroportuarias, en una plataforma logística regional que sea eficiente, rentable y que opere bajo estándares de calidad.

Para ello se emprenderán las siguientes acciones:

- Modernización y ampliación de la terminal de pasajeros y de la terminal de carga.
- Desarrollo comercial e industrial de la zona extra aeroportuaria.
- Construcción de una red de carreteras adecuadas y de fronteras eficientes. Además, se ampliará la carretera litoral; se rehabilitará la carretera Panamericana, y se construirán by pass en ciudades principales, así como puentes en sitios estratégicos.

### **Programa 5. Transporte del futuro para el Área Metropolitana de San Salvador: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)**

El propósito de este programa es construir un corredor vial que conecte a Soyapango, San Salvador y Santa Tecla; así como establecer un nuevo sistema de transporte colectivo, moderno, seguro, eficiente y limpio, que mejore la movilidad de la población en el Área Metropolitana de San Salvador, y contribuya al ordenamiento vial y a la dinamización de la economía.

En este quinquenio se finalizará y pondrá en marcha el primer tramo del SITRAMSS (Soyapango-San Salvador), así como la construcción de un segundo tramo que conectará San Salvador con Santa Tecla.





## Capítulo VI

INSTANCIAS Y  
MECANISMOS  
DEL ÓRGANO  
EJECUTIVO PARA LA  
IMPLEMENTACIÓN Y  
TERRITORIALIZACIÓN  
DEL PQD-2014-2019

*La verdad de la realidad no  
es lo ya hecho; eso es solo  
una parte de la realidad. Si  
no nos volvemos a lo que está  
haciéndose y a lo que está por  
hacer, se nos escapa la verdad  
de la realidad*

Ignacio Ellacuría, S. J.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL PQD 2014-2019: INSTANCIAS Y MECANISMOS DEL ÓRGANO EJECUTIVO**

La implementación del PQD 2014-2019 requiere de una institucionalidad gubernamental que cuente con las instancias y los mecanismos que garanticen un seguimiento sistemático y permitan, no solo tomarle el pulso a sus avances y obstáculos, sino retroalimentar decisiones acertadas y oportunas para asegurar sus resultados e impactos.

Para ello, las principales instancias en el Órgano Ejecutivo son:

- Consejo de Ministros. Es la instancia que aprueba al PQD 2014-2019, los informes anuales de seguimiento, los informes de evaluación (intermedia y final) y los ajustes y cambios al PQD 2014-2019. Asimismo, toma las decisiones estratégicas necesarias para asegurar sus resultados.
- Gabinetes de Gestión y Gabinetes ampliados. Su función es la de coordinar estratégicamente el logro de aquellos objetivos del PQD 2014-2019 que corresponden a su área de gestión.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Su rol es liderar y coordinar la implementación del PQD 2014-2019, para lo que fortalecerá sus instancias políticas y técnicas y pondrá en marcha la construcción del Sistema Nacional de Planificación (Sinaplan) y del Sistema Nacional de Información y Estadísticas (SINIE).

## **B. TERRITORIALIZACIÓN DEL PQD 2014-2019**

Uno de los problemas que ha enfrentado históricamente El Salvador es la ausencia de sus territorios (municipios, departamentos

y regiones) en los planes de desarrollo y, en consecuencia, la separación que ha existido entre los objetivos y apuestas de desarrollo y las realidades y potencialidades de los territorios. Una consecuencia de esto no solo ha sido la desarticulación entre los municipios y departamentos, sino los profundos desequilibrios territoriales que constituyen un importante freno al crecimiento económico y al desarrollo incluyente y sustentable del país.

Los territorios sub nacionales, independientemente de su tamaño y escala, son más que espacios geográficos o político-administrativos. Cada uno es una construcción social de carácter multidimensional, una unidad sociogeográfica activa y dinámica en la que se gestan procesos de desarrollo en todos los ámbitos.

Por ello, el diseño e implementación del PQD 2014-2019 apuesta a la creación de un país policéntrico y equilibrado y parte de la premisa de que aun cuando el país enfrenta desafíos globales, estos se expresan de manera distinta en los territorios, por lo que deben ser abordados a partir de las particularidades y diferencias de estos.

Además, los desequilibrios en el desarrollo territorial deberán ser abordados y corregidos a partir de la implementación del PQD 2014-2019 y de políticas públicas que reconozcan y recojan las potencialidades, oportunidades, recursos y necesidades específicas de los territorios. Se trata de articular la política pública a sus condiciones y características propias, de manera que haya mayores niveles de equidad territorial. Todas las estrategias y políticas para la aceleración del desarrollo del país deberán fundarse y expresarse en el propio despegue económico y social de los territorios.

Para ello, el PQD 2014-2019 establece los siguientes lineamientos:

- Diseño de políticas públicas con perspectiva territorial. Las políticas, programas, proyectos, estrategias y cualquier otro instrumento de gestión que se diseñe en el marco del PQD 2014-2019 deberán tener una proyección territorial concreta, realizarse con la participación de las personas que habitan en

los territorios, y tomando en cuenta su realidad y necesidades con el fin de optimizar los resultados. Por consiguiente, para diseñar estas políticas se deberá realizar un diagnóstico de las brechas territoriales, y no perder de vista que el objetivo de las intervenciones será maximizar las potencialidades y abordar las necesidades particulares de cada territorio.

- Creación de espacios de diálogo y coordinación para el desarrollo territorial. Para dar mayor impulso al desarrollo territorial articulado al desarrollo nacional, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia conjuntamente con el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial promoverán dos espacios estratégicos:
  - Una instancia integrada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (Comures). La función de esta instancia será diseñar y poner en marcha el Sistema Nacional de Coordinación del Desarrollo Territorial.
  - Un Consejo Consultivo Nacional para fomentar la gestión asociada de los territorios, integrado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, y los presidentes de las mancomunidades existentes.
- Articulación multinivel. Las entidades del gobierno nacional deberán promover y fortalecer de manera activa la articulación con los Gobiernos locales. Para ello, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, a través de los gobernadores y los Gabinetes de Gestión Departamental, fortalecerá la articulación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos municipales, estableciendo con estos (sea de manera individual o asociada) vínculos, acuerdos y mecanismos conjuntos de trabajo.
- Impulso de la planificación y de los sistemas de gestión del desarrollo territorial, en el marco de lo establecido en la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT).
- Estructuración administrativa territorial estandarizada en las instituciones del Órgano Ejecutivo. La Secretaría Técnica y de

Planificación de la Presidencia estipulará orientaciones y lineamientos para estandarizar la estructuración territorial de las instituciones del Órgano Ejecutivo, con el objetivo de facilitar los procesos de articulación en los territorios, así como los procesos de modernización y desconcentración que aseguren más cercanía y respuestas más efectivas a las dinámicas de los territorios.

- La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia diseñará e impulsará una estrategia de descentralización gradual de competencias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos municipales con el objetivo de fortalecerlos para ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía.
- Construcción del sistema de información del desarrollo territorial que registrará las vocaciones y potencialidades de los diferentes territorios del país como base orientadora de la territorialización de las políticas públicas.

## **C. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PQD 2014-2019**

La participación ciudadana, tal como lo establece el PQD 2014-2019, es un factor central en la gestión del Gobierno y en la implementación del Plan.

La Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción es la instancia rectora y líder en esta materia y, por tanto, la responsable de generar los lineamientos que aseguren el involucramiento de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas.

De cara al seguimiento, retroalimentación y evaluación de la implementación del PQD 2014-2019 se establecerán las siguientes instancias:

- Consejo Consultivo Ciudadano. Será convocado y coordinado por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y estará conformado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, y por representantes de

los diferentes sectores de la ciudadanía. Ambas secretarías diseñarán y darán a conocer los mecanismos de integración y de funcionamiento del Consejo Consultivo Ciudadano.

- Asambleas Ciudadanas Departamentales. Serán convocadas y coordinadas por los gobernadores departamentales en coordinación con la Secretaría de Participación Ciudadana Transparencia y Anticorrupción. El Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial en conjunto con la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción diseñarán y darán a conocer los mecanismos de integración y de funcionamiento.
- Consejos temáticos vinculados a las prioridades del PQD 2014-2019. Los Consejos Nacionales, convocados por el presidente de la república como espacios generadores de concertación y acuerdos en torno a las prioridades del país, aportarán insumos periódicos para la evaluación y retroalimentación del PQD 2014-2019 desde su naturaleza y sus respectivas temáticas.





# Capítulo VII

**LINEAMIENTOS DE  
POLÍTICA FISCAL,  
INVERSIÓN Y  
MOVILIZACIÓN DE  
RECURSOS**

*Hay que impedir que se retroceda en lo avanzado en el descenso de la pobreza y la desigualdad. En ese sentido, la mejora de la productividad es esencial. Por eso tenemos que entrar aceleradamente en la sociedad del conocimiento, porque esta región (iberoamericana) solo podrá producir empleos de calidad mejorando la productividad*

REBECA GRYNSPAN

## **A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA FISCAL**

### **1. Una política fiscal sostenible que propicie inversión, generación de empleo digno y crecimiento inclusivo**

La política fiscal estará orientada en un nivel estratégico a generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera que, a su vez, propicien la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo. Para lograr este objetivo se impulsarán las siguientes iniciativas: (a) aumentar la recaudación de impuestos; (b) elevar y mejorar los niveles de ejecución y calidad de la inversión pública; (c) mejorar la eficacia de los programas sociales y de los subsidios; y (d) generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano y largo plazo.

Asimismo, para coadyuvar a la estabilidad fiscal se impulsará un proceso concertado de reforma del sistema previsional que garantice el derecho a una pensión digna y la sostenibilidad financiera del mismo, brinde de manera progresiva cobertura universal especialmente a los sectores excluidos y opere en un marco de equidad y protección solidaria colectiva e individual. Al cumplir con las condiciones antes mencionadas, el sistema previsional contribuirá a disminuir el impacto del gasto y de la deuda pensional en las finanzas públicas.

La lógica del proceso de estabilidad macroeconómica y fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal no será recesiva, sino promotora del crecimiento y de la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población, dentro de los parámetros del marco fiscal de mediano plazo 2014-2019. Además, velará por el cumplimiento

responsable de los objetivos, prioridades y metas de desarrollo definidas en este Plan Quinquenal 2014-2019.

En este marco, los objetivos de la política fiscal para el quinquenio serán los siguientes:

- Corregir progresivamente los factores estructurales que han generado por décadas el desequilibrio de las finanzas públicas.
- Generar confianza y predictibilidad en torno a las finanzas públicas mediante la implementación de reglas de responsabilidad fiscal que garanticen, como parte de una estrategia ordenada, un proceso gradual de consolidación y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.
- Mejorar la calidad del gasto público en términos de su eficacia, eficiencia e impacto redistributivo, protegiendo la inversión y el gasto social destinado a favorecer a los segmentos de la población excluida.
- Desarrollar una cultura administrativa honesta, efectiva y transparente en el manejo de los recursos del Estado.
- Promover una política tributaria progresiva y la configuración de un sistema tributario equitativo y eficiente que genere suficientes

recursos para el financiamiento de las prioridades del Estado.

- Impulsar una política de endeudamiento (externo e interno) que sea innovadora y sostenible, enfocada en el fortalecimiento de la inversión pública y de los programas sociales, y acorde con la capacidad de pago actual y futura del país.

Para implementar la política fiscal, así como cumplir con las prioridades del PQD 2014-2019 y con los objetivos y metas fiscales, se fortalecerá el marco institucional y jurídico que permita disciplina en el manejo fiscal. Para cumplir con este propósito, se aplicarán reglas de responsabilidad y herramientas para una mayor predictibilidad, sin menoscabo del logro de los objetivos de desarrollo del país y protegiendo la inversión social.

## **2. Consolidación de un sistema tributario integral basado en los principios de justicia, equidad y eficiencia**

En el quinquenio 2014-2019 se avanzará hacia una estructura tributaria eficiente que descansa en impuestos de bases amplias, con alto rendimiento y equidad horizontal y vertical, sin privilegios y con pocas exenciones. Por tanto, se impulsarán las siguientes medidas:

- Actualizar las normas tributarias y

aduaneras y la legislación penal relacionada con el combate a la impunidad, el fraude fiscal, la evasión y la elusión. Para lograrlo se tomarán en cuenta los estándares internacionales, las prácticas del comercio electrónico y la globalización económica

- Ampliar las facultades de la administración tributaria y desarrollar herramientas para fortalecer los procesos de presunción legal en casos como los precios de transferencia.
- Reorientar el sistema de incentivos y exenciones fiscales a partir de criterios congruentes con las políticas de desarrollo productivo, como la creación de nuevos empleos con valor estratégico; generación de oportunidades de capacitación; entrenamiento de la fuerza de trabajo; encadenamientos productivos con valor agregado e inversión productiva con tecnologías innovadoras.
- Desarrollar un régimen tributario especial que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la micro y pequeña empresas, en el marco de lo que establece la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa.
- Avanzar en la progresividad del sistema tributario, procurando una mejor relación entre la recaudación directa y la indirecta.

- Promover el fortalecimiento de la capacidad financiera y de recaudación de los Gobiernos municipales para reducir las brechas de desarrollo territorial.

### **3. Endeudamiento público externo e interno, responsable y sostenible**

En materia de endeudamiento público externo e interno, se pondrán en marcha los siguientes lineamientos:

- Asegurar la obtención de recursos externos e internos para cumplir con los objetivos y prioridades de desarrollo, tomando en cuenta la capacidad de pago del país y priorizando la contratación de empréstitos en condiciones más favorables de acuerdo con la naturaleza del destino de los recursos y las necesidades de fondeo del Gobierno.
- Orientar el endeudamiento, de manera prioritaria, a programas y proyectos que generen crecimiento económico y empleos, beneficien a los sectores educación y salud, y propicien la diversificación de la matriz productiva y energética del país.
- Mantener el buen historial crediticio del país, honrando los compromisos de pago y obligaciones financieras derivadas del endeuda-

miento de acuerdo con los calendarios de pago.

- Mejorar el perfil del portafolio de la deuda (tasas de interés, plazos, coberturas de riesgo y comisiones financieras), por medio de aprovechar las opciones y oportunidades de los mercados financieros internacionales y del mercado doméstico.
- En cumplimiento con las disposiciones legales pertinentes, ninguna institución del sector público podrá realizar gestiones que de algún modo comprometan el crédito público, sin previa autorización del Ministerio de Hacienda (MH).
- Impulsar la implementación de operaciones de conversión o canje de deuda, con el propósito de financiar programas y proyectos que respondan a las prioridades establecidas en el PQD 2014-2019.
- Impulsar procesos de negociación con organismos acreedores con los cuales se han contratado empréstitos en monedas diferentes al dólar de los Estados Unidos de América o con tasas de interés variable, con el propósito de eliminar el riesgo cambiario y disminuir los costos financieros.

#### **4. Desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal**

Para fortalecer las capacidades de planificación y programación financiera del Estado con un horizonte de mediano plazo y en congruencia con el PQD 2014-2019, en el presente quinquenio se desarrollarán e institucionalizarán las siguientes herramientas:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como herramienta de gestión que brindará proyecciones fiscales agregadas de ingresos, gastos y financiamiento basadas en escenarios macroeconómicos y en análisis de riesgos.
- Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP), con el propósito de realizar proyecciones, asignaciones y reasignaciones de recursos en el nivel institucional programático con una perspectiva plurianual. Esta herramienta incluye:
  - Presupuesto por programas con enfoque de resultados.
  - Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo (PRIPME), como instrumento de planeación que imprime un alcance estratégico al proceso presupuestario de la inversión.

## **B. LINEAMIENTOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL GASTO CORRIENTE**

### **1. Desarrollo de inversión pública productiva y eficiente**

El concepto de inversión pública comprende toda erogación de recursos de origen público destinados a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico, con el objeto de ampliar la capacidad instalada del país para producir bienes y prestar servicios. En el marco del PQD 2014-2019, el concepto se amplía para abarcar capitales intangibles como el capital humano, social, cultural e institucional, que contribuyen conjuntamente con el capital físico, a ampliar la capacidad productiva, la generación de riqueza y el buen vivir de la población salvadoreña.

En este marco se implementarán los siguientes lineamientos:

- Los programas y proyectos de inversión pública estarán alineados con las tres prioridades del PQD 2014-2019: estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; impulsar la educación con inclusión y equidad social, y fortalecer la seguridad ciudadana. En consecuencia, la política de inversión pública, los planes estratégi-

cos institucionales y los planes operativos anuales de las instituciones públicas deberán guardar relación directa con esas prioridades.

- Para asegurar una asignación eficiente y transparente de recursos en la selección de programas y proyectos que conformarán el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo, así como la adecuada alineación con las prioridades del PQD 2014-2019, las instituciones ejecutoras deberán basarse en los criterios que establecerá el Ministerio de Hacienda en coordinación con la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Estos criterios considerarán, principalmente, la generación de empleo y crecimiento, la equidad territorial y los retornos económicos y sociales.
- El Ministerio de Hacienda, en coordinación con la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, completará el proceso de reforma presupuestaria para pasar del presupuesto por áreas de gestión al presupuesto por resultados, asegurando con ello articulación y coherencia estratégica entre el Presupuesto General del Estado y las prioridades establecidas en el PQD 2014-2019 en el marco del Sistema Nacional de Planificación.
- Además de su rol en la atracción de la inversión privada, el comisiona-

do presidencial para la Promoción y Desarrollo de la Inversión Pública y Privada actuará como impulsor y facilitador de los procesos para incrementar la ejecución de la inversión pública.

- En el marco del Sistema Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, implementará un mecanismo conjunto de seguimiento a los programas y proyectos de inversión pública. El objetivo de este mecanismo será medir los avances y realizar los ajustes que garanticen el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- Se fortalecerá la Comisión Nacional de Inversión Pública (Conip) como entidad responsable de la coordinación, programación, aprobación y dirección de la inversión.
- Las instituciones ejecutoras de proyectos de inversión pública deberán cumplir con la normativa legal y técnica vigente establecida por el Ministerio de Hacienda en materia de inversión y endeudamiento público.
- Para mejorar los niveles de ejecución de la inversión pública, las instituciones ejecutoras deberán fortalecer sus capacidades técnicas, los canales de comunicación y de coordinación intra e interinstitucional; agilizar los trámites legales

y procedimientos institucionales, y garantizar que la planificación y gestión de los recursos asignados sea más eficiente.

- La Comisión Nacional de Inversión Pública, previendo la posibilidad de que en el futuro ocurran eventos adversos externos (de índole económica y medioambiental) tomará las decisiones necesarias, de manera que se fortalezca la resiliencia y se proteja a la población más vulnerable que resulte afectada.
- Para aumentar los niveles de inversión (pública y privada) que contribuyan a elevar el crecimiento económico inclusivo, el Gobierno deberá generar condiciones para concretar entendimientos y acuerdos con los otros Órganos del Estado y el sector privado en torno a una agenda nacional de desarrollo en el marco del PQD 2014-2019.
- Se impulsará la creación de una instancia especializada cuya facultad sea la gestión de obras de infraestructura pública de gran envergadura en sus diferentes etapas: licitación, adjudicación, contratación y supervisión. Con la creación de esta instancia pública, carteras como educación y salud se descargarán de esa responsabilidad y se concentrarán en su rol fundamental.

## 2. Calidad e impacto del gasto corriente

En materia de gasto público, se promoverá la mejora integral del mismo en términos de su eficacia, eficiencia e impacto. Estas consideraciones aplican tanto al gasto corriente, como a la inversión. En el caso del gasto corriente, ha prevalecido la idea de que es desventajoso e improductivo, cuando en realidad la calidad e incidencia del mismo está relacionada con el desarrollo de capitales intangibles como el humano, social, cultural e institucional que promueven el aumento de la productividad y son esenciales para el desarrollo del país.

En este marco, se implementarán los siguientes lineamientos:

- Disminuir la tasa de crecimiento del gasto público de bajo contenido social y productivo, para incrementar la inversión pública y los programas y proyectos prioritarios.
- Institucionalizar la evaluación del Presupuesto General del Estado con el objetivo de lograr dos propósitos: (a) mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia en alineación con las prioridades del PQD 2014-2019; y (b) fortalecer la calidad de los procesos de programación y de elaboración de presupuestos.
- Perfeccionar los criterios y mecanismos de focalización y entrega de los subsidios al consumo de servicios públicos del transporte,

agua, electricidad y gas licuado de petróleo, e incorporarlos al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

- Aplicar criterios de austeridad vinculados a la calidad, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos, y a la programación del gasto corriente. Además, priorizar la atención de las necesidades básicas e ineludibles de la población y de las necesidades de carácter indispensable para la gestión institucional.

## C. LINEAMIENTOS PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS ALTERNATIVOS

En las últimas décadas, no ha habido un balance entre las crecientes demandas del desarrollo y las restricciones fiscales, como resultado de la ausencia de un ente rector de la planificación estratégica en el Órgano Ejecutivo y de la asignación efectiva de recursos con base en una visión de desarrollo de mediano y largo plazo. Esta situación ha impedido que se resuelvan los principales problemas del país: estancamiento del ritmo de crecimiento y elevados índices de pobreza y exclusión.

En el marco del PQD 2014-2019, la inversión pública y la asignación de recursos son factores impulsores fundamenta-

les para la recuperación del dinamismo económico, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo.

El principal objetivo de la política de financiamiento del PQD 2014-2019 será garantizar la suficiencia de recursos para su implementación, y una prioridad transversal será diversificar sus fuentes de ingresos para modificar gradualmente la tradicional estructura basada en el uso intensivo del endeudamiento público. Diversificar las fuentes de ingresos implica fortalecer la política y la administración tributaria; apalancar los fondos de titularización, de pensiones, de inversión y de los socios público-privados; así como movilizar los fondos no reembolsables de la cooperación internacional.

En este marco, los lineamientos para la movilización de recursos serán los siguientes:

### **1. Cooperación internacional no reembolsable, eficaz y alineada a las prioridades del país**

La cooperación internacional para el desarrollo, en complemento con la acción del Estado, históricamente ha desempeñado un rol importante en el impulso del desarrollo del país. Se estima que para el quinquenio 2014-2019 los

socios internacionales aportarán al país más de mil millones de dólares.

En el quinquenio se promoverá una mayor participación y aporte de los socios internacionales al desarrollo, para lo cual se pondrán en marcha los siguientes lineamientos:

- Crear y poner en marcha el Sistema Nacional de Cooperación.
- Fortalecer, articular y complementar las actuaciones de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (RREE) —a través del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD)— y del Ministerio de Hacienda, con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en la gestión y el uso de los recursos aportados por la cooperación internacional.
- En cumplimiento con lo establecido en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, coordinar, priorizar, asignar y distribuir la cooperación técnica y financiera no reembolsable, actividades que serán responsabilidad de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, en consulta con las instituciones del sector público.
- Velar por la rectoría de los principios de eficacia de la ayuda y gestionar la cooperación internacional. Estas funciones las realizará

el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.

- Definir mecanismos e instrumentos que garanticen que los recursos de la cooperación internacional estén alineados con las prioridades establecidas en el PQD 2014-2019, especialmente en aquellas áreas en las que existan brechas de financiamiento no resueltas. La instancia encargada de esta función será la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, en coordinación con el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y el Ministerio de Hacienda.
- Fortalecer los mecanismos e instrumentos que permitan lograr los siguientes objetivos: (a) garantizar que la información financiera es registrada y utilizada de manera efectiva y eficiente; y (b) fortalecer la transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía y los socios internacionales. El Ministerio de Hacienda realizará esta labor.
- Como parte de un diálogo abierto con los socios internacionales, el Ministerio de Hacienda dará continuidad a los esfuerzos orientados a que los recursos aportados por la cooperación internacional se reflejen de manera transparente en las cuentas nacionales. También se cerciorará de que los recursos se inviertan con observancia plena de los procedimientos del Estado.

- En la medida de las posibilidades, canalizar los recursos financieros aportados por la cooperación internacional, por medio del Presupuesto General del Estado.
- Fortalecer la relación del país con actores de cooperación no oficial, tales como las organizaciones internacionales no gubernamentales y las empresas. Para ello, se actuará desde el enfoque de responsabilidad social empresarial, buscando complementariedades con las apuestas estratégicas del quinquenio y cumpliendo con los criterios técnicos que garanticen mayor eficacia e incidencia en el bienestar de la población.
- Desarrollar una relación de mutua responsabilidad con las instituciones ejecutoras y los socios, por medio de privilegiar los espacios sistemáticos de diálogo y de rendición de cuentas relativos a la cooperación para el desarrollo
- Impulsar planes para optar a instrumentos novedosos de financiamiento para el desarrollo.

## **2. Impulso de nuevas fuentes de financiamiento**

Para el financiamiento de los proyectos de inversión en política social y en sectores estratégicos como la energía, transporte, carreteras, puertos y aeropuertos

se deberán complementar los recursos fiscales con el uso de fuentes alternativas de financiamiento. En este marco se impulsarán los siguientes lineamientos:

- Impulsar los fondos de titularización y otros productos financieros, lo cual requiere fortalecer el funcionamiento del mercado de valores como plataforma para el desarrollo y diversificación de otros instrumentos financieros.
- Promocionar los fondos de inversión como mecanismos de ahorro e inversión.
- Utilizar los fondos previsionales de manera productiva. Esta será una opción de financiamiento para las inversiones en proyectos que contribuyan a elevar la rentabilidad de los fondos de pensiones y el valor de estos. Además, impulsar reformas legales para invertir estos fondos en proyectos rentables de alto impacto económico y social.
- Promover los socios público-privados para movilizar recursos económicos, así como las habilidades y conocimientos desde el sector privado, de manera que potencien el desarrollo nacional al tutelar la sanidad de las finanzas pública. Esto último se logrará mediante el control de las obligaciones y pasivos contingentes que se deriven de estas modalidades de financiamiento.

## **D. PROGRAMA PLURIANUAL DE INVERSIONES**

Una de las variables estratégicas para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población e impulsar el desarrollo socioeconómico del país es la inversión pública, por lo que en el quinquenio 2014-2019 se fortalecerán los instrumentos que propicien la optimización de los recursos destinados a los proyectos de inversión.

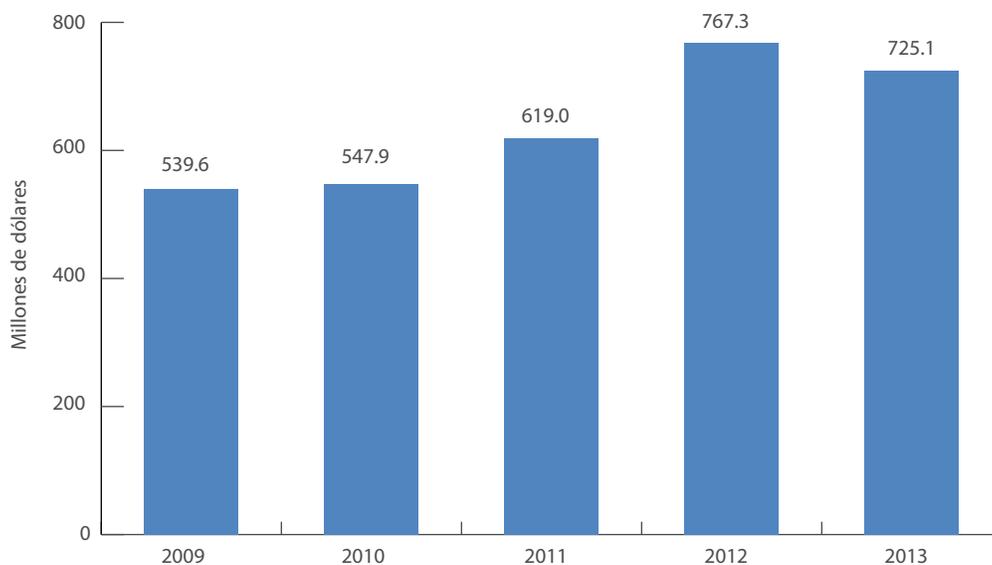
La inversión pública deberá ser compatible con los objetivos de desarrollo nacional y sectorial y con los recursos disponibles. Por ello, en el presente quinquenio las instituciones deberán alinear sus programas de inversión pública con los instrumentos de planificación de más alto nivel, como son el PQD 2014-2019, la Política de Inversión Pública y el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo.

En el período 2009-2013, la inversión pública ejecutada en El Salvador ascendió a 3 198.9 millones de dólares, siendo el 2012 el año en el que mayor cantidad de recursos se invirtieron, tal como se muestra en el gráfico 1.

En el quinquenio 2009-2013, la inversión pública se destinó, en primer lugar, al sector social al cual (se destinaron

GRÁFICO 1

### Ejecución de la inversión pública durante el período 2009-2013 En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda

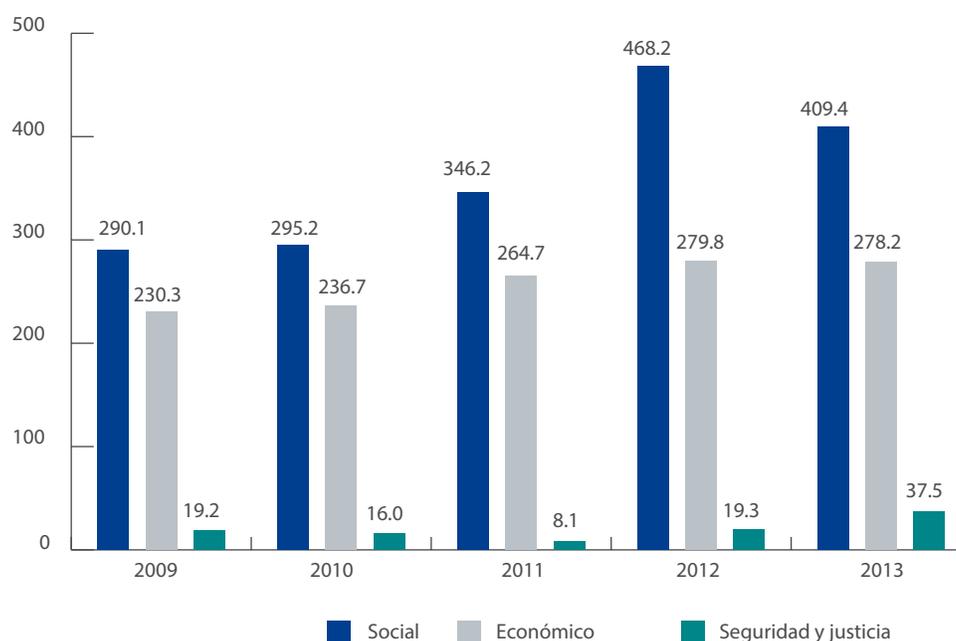
1809.2 millones de dólares); en segundo lugar, al sector económico (la inversión fue de 1289.6 millones de dólares) y, en tercer lugar, al sector de seguridad y justicia (100.1 millones de dólares de inversión). La inversión pública por sectores se expone de manera detallada en el gráfico 2.

La eficiencia en la ejecución de la inversión pública osciló entre el 53.6 % y el 63.6 % con respecto al programa de inversión. Estos porcentajes constatan la persistencia de obstáculos y debilidades en las capacidades institucionales relacionadas con deficiencias en los procesos

de planificación, licitación, adjudicación, seguimiento y supervisión de los proyectos y programas de inversión.

En otro orden, la actual administración continuará fortaleciendo las capacidades institucionales vinculadas a la reducción y manejo de riesgos por eventos climáticos. Para lograrlo se implementarán políticas específicas y se realizarán inversiones preventivas en infraestructura para enfrentar emergencias, así como inversiones para ejecutar procesos de rehabilitación y reconstrucción. También se impulsará la adopción de mecanismos financieros para la obtención de créditos,

GRÁFICO 2  
**Inversión pública por sectores**  
**En millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda

donaciones y asistencias técnicas con organismos internacionales y agencias de cooperación, y se gestionarán las coberturas de seguros regionales contra riesgos catastróficos que permitan movilizar fondos de emergencia.

Para el quinquenio 2014-2019, se prevé una inversión pública acumulada de 5 369.6 millones de dólares, la cual se estima que alcance, en promedio, 3.1 % del PIB en los cinco años. Solo para el 2014 se ha programado una inversión del 2.9 % equivalente a 741.8 millones de dólares, monto que incrementará para el 2017 a 922.0 millones de dólares y para el 2019,

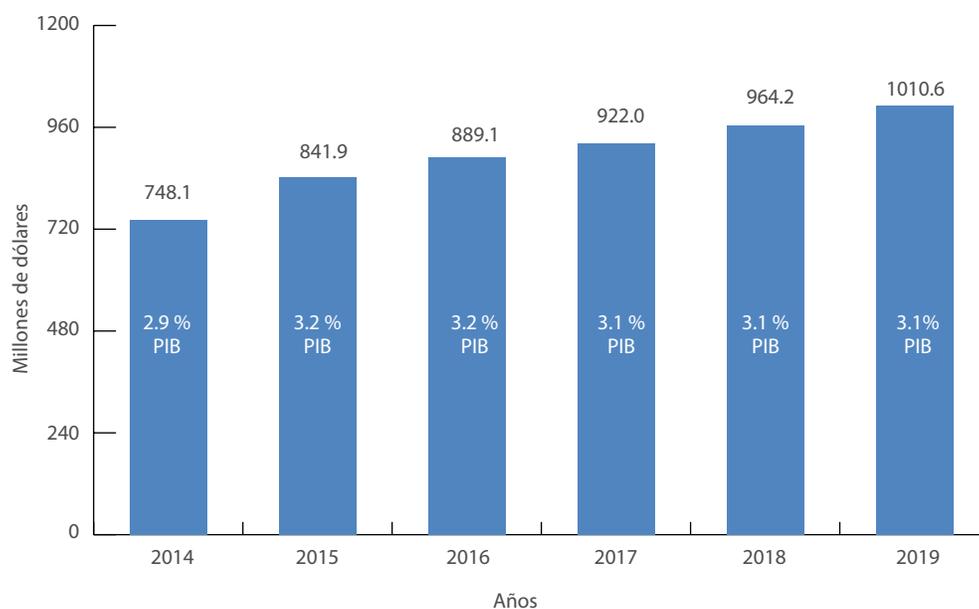
a 1 010.6 millones de dólares (ver tabla 1).

En el gráfico 3 se presenta la proyección de la inversión para el quinquenio 2014-2019, tanto en montos como en porcentaje del PIB.

Estas proyecciones de inversión para este quinquenio estarán vinculadas a los proyectos estratégicos y emblemáticos en función de las prioridades del PQD 2014-2019, de manera que incentiven el crecimiento y el empleo, fortalezcan los programas sociales, estimulen la educación inclusiva y generen un ambiente de seguridad ciudadana efectiva.

GRÁFICO 3

**Proyección de la inversión para el quinquenio 2014-2019**  
**En millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda

TABLA 1.

**Inversión pública por sectores de actividad (2014 y 2019)**  
**En millones de dólares**

Sectores	2014	Estructura	2019	Estructura
Social y seguridad	420.8	56.7 %	476.8	47.2 %
Económico	321	43.3 %	533.7	52.8 %
Total	741.8	100.0 %	1010.50	100.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda

## **E. LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN Y ATRACCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA**

En el quinquenio 2014-2019 se fomentará y desarrollará la inversión privada a partir de los siguientes lineamientos:

- Fortalecer los mecanismos de diálogo e intercambio entre el sector público y privado que generen confianza, optimismo y certidumbre para invertir más.
- Elevar los niveles de inversión privada nacional y extranjera en sectores productivos estratégicos como transporte, energía, industria e infraestructura (vial, portuaria y aeroportuaria).
- Simplificar los procesos administrativos para potenciar la formación de nuevas empresas, incrementar los niveles de inversión y facilitar la operación de los negocios.
- Instalar y poner en marcha el Consejo Consultivo Nacional para atraer y fomentar la inversión privada.
- Implementar y dinamizar la concreción de proyectos bajo la modalidad de los socios público-privados, que contribuyan al crecimiento económico y bienestar social de la población.
- Promover el fortalecimiento del marco legal de incentivos a la inversión.
- Fortalecer y consolidar a la Agencia de Promoción de Exportaciones e

Inversiones de El Salvador (Proesa) como impulsora de los procesos de investigación e inteligencia de mercados, atracción de nuevas inversiones, promoción de la marca país y facilitador de la creación de socios públicos-privados.

## **F. PROYECCIONES FISCALES Y MACROECONÓMICAS**

El PQD 2014-2019 promoverá la estabilidad macroeconómica y fiscal por medio de finanzas públicas estables y estimulando el crecimiento económico y el empleo. Con esta perspectiva, las principales metas fiscales y macroeconómicas se detallan en las tablas 2. y 3

El enfoque de las políticas y reformas adoptadas por la anterior y actual administración es revertir, progresivamente, los principales desequilibrios macroeconómicos, así como reducir el déficit fiscal (ver gráfico 4) y la cuenta corriente externa, estabilizar la deuda externa y enfrentar las vulnerabilidades del país.

En el ámbito fiscal, se estima que la recaudación de impuestos puede alcanzar el 17.6 % del PIB en el 2019 (1.3 % más con respecto al 2013) con base en la meta de un mayor crecimiento económico, combate a la evasión y elusión fiscal

**TABLA 2**  
**Proyecciones fiscales para El Salvador (período 2014-2019)**

Indicadores fiscales % del PIB	Línea base 2013	2014	2016	2018	2019
Carga tributaria	16.3 %	15.8 %	16.5 %	16.6 %	17.6 %
Gasto de consumo	13.1 %	12.6 %	12.8 %	12.5 %	12.4 %
Inversión del Sector Público no Financiero (SPNF)	3.0 %	2.9 %	3.2 %	3.1 %	3.1 %
Balance Primario SPNF (sin pensiones)	0.2 %	0.4 %	0.8 %	1.4 %	2.5 %
Déficit Global SPNF (sin pensiones)	-2.2 %	-2.0 %	-2.0 %	-1.8 %	-0.9 %
Déficit Global SPNF (con pensiones)	-4.0 %	-3.9 %	-4.0 %	-3.9 %	-3.2 %
Deuda SPNF (sin pensiones)	46.0 %	45.9 %	45.9 %	46.0 %	45.3 %
Deuda SPNF (con pensiones)	56.8 %	58.1 %	60.4 %	62.9 %	63.5 %

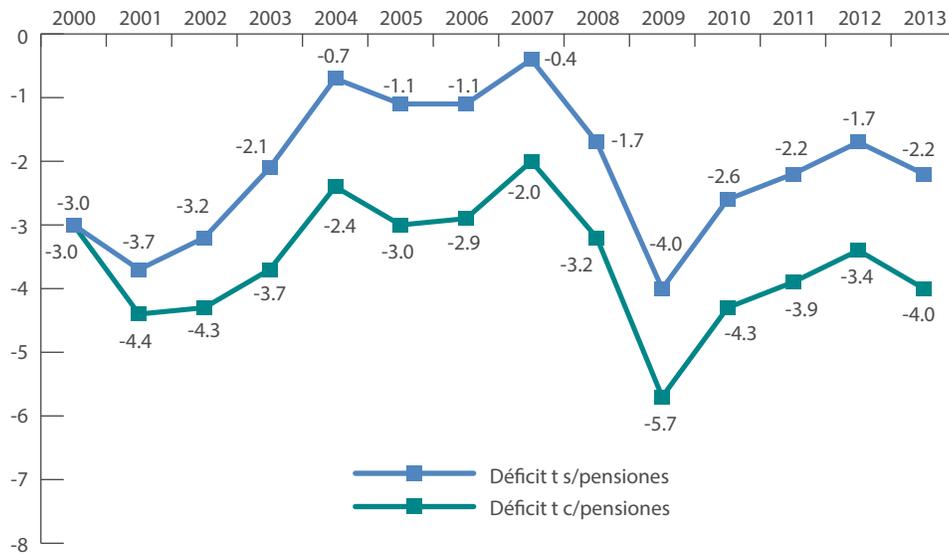
Fuente: Ministerio de Hacienda

**TABLA 4**  
**Proyecciones macroeconómicas para El Salvador (período 2014-2019)**

Indicadores macroeconómicos (%)	Línea base 2013	2014	2016	2018	2019
PIB nominal (millones de dólares)	24 212.5	25 337.9	26 795.3	28 472.7	29 203.6
Crecimiento PIB real	1.7 %	2.2 %	2.9 %	3.0 %	3.0 %
Inflación	0.80 %	2.1 %	3.0 %	1.8 %	1.80 %

Fuente: Banco Central de Reserva, y Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia

GRÁFICO 4

**Déficit fiscal con y sin pensiones en % del PIB (del 2000 al 2013)**

Fuente: Ministerio de Hacienda.

y fortalecimiento de la administración tributaria. El déficit fiscal se estabilizará al final del quinquenio en el 1 % del PIB, y la deuda del sector público no financiero en 45.3 % del PIB, ambos sin pensiones.

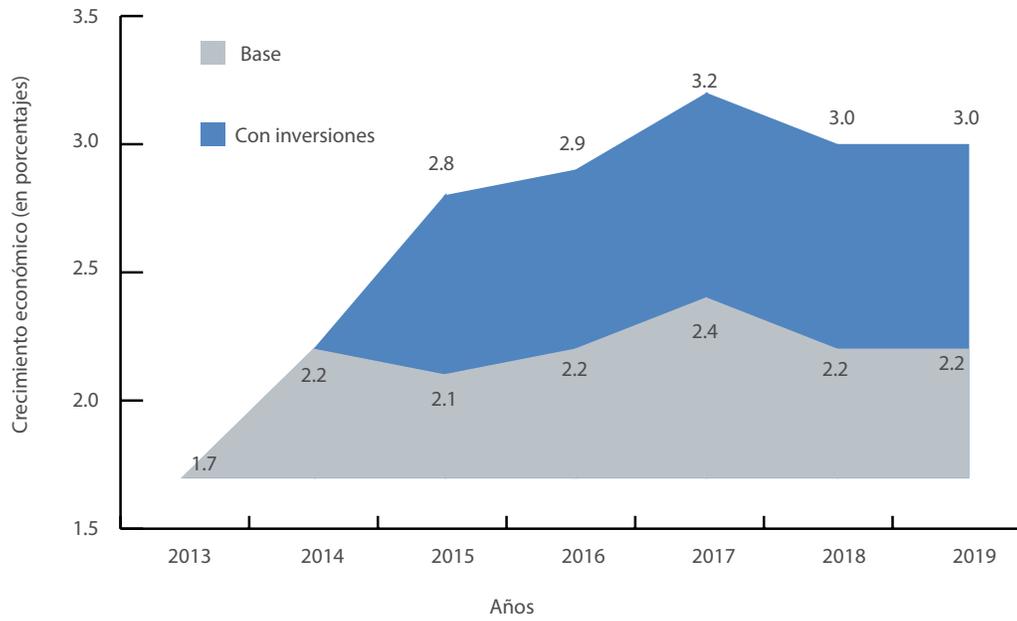
En la dimensión económica, la apuesta es acelerar el crecimiento alcanzando el 3.2 % en el 2017, como resultado de la atracción y ejecución de nuevos proyectos que impulsarán una mayor inversión privada y pública. La tasa del PIB real para el 2018 y el 2019 corresponde a la meta establecida en el PQD 2014-2019 de lle-

gar a un crecimiento de 3 %. Las tasas del PIB proyectadas por el Banco Central de Reserva para el escenario con inversiones se muestran en el gráfico 5.

La apuesta de país por generar más crecimiento económico, mayor inversión y más empleo durante el quinquenio 2014-2019 es posible en el contexto de un acuerdo nacional con el sector privado para superar las dificultades que conlleva la baja productividad de los bienes transables, la estructura productiva poco diversificada y la inseguridad.

GRÁFICO 5

Rangos de crecimiento económico para el período 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Reserva



PROYECTO MICROEMPRESARIAL  
**vías para crecer**  
FOVIAL

PROYECTO MICROEMPRESARIAL  
**vías para crecer**  
FOVIAL

**vías para  
crecer**

PROYECTO MICROEMPRESARIAL  
**vías para crecer**  
FOVIAL



# Capítulo VIII

SISTEMA DE  
SEGUIMIENTO Y  
EVALUACIÓN

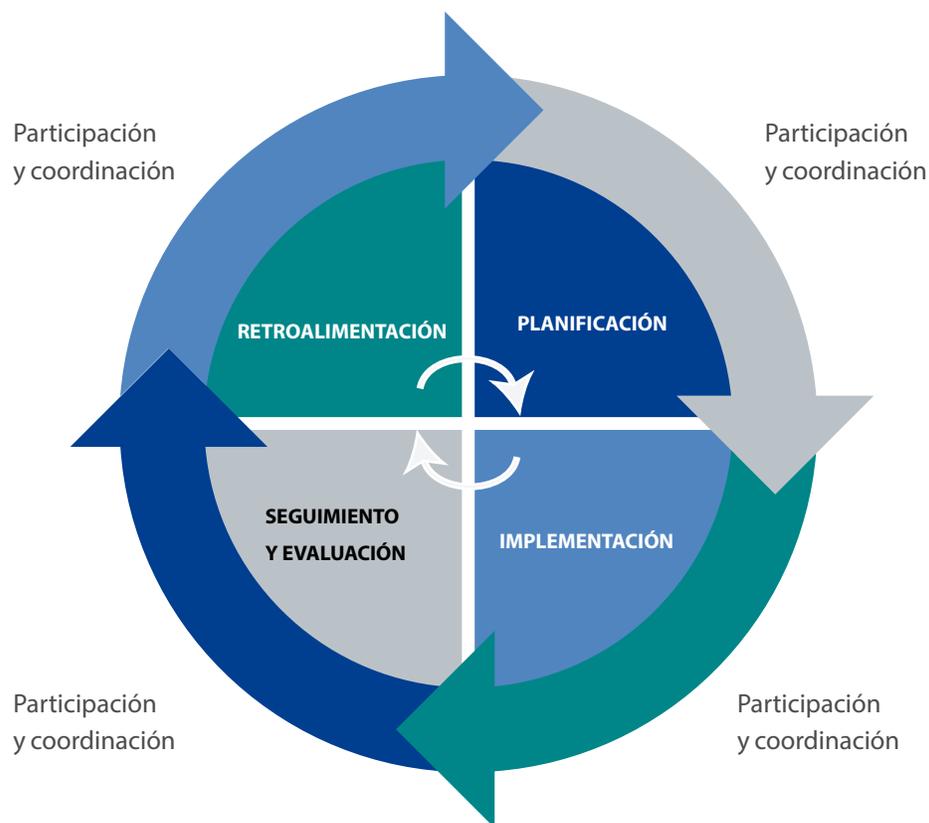
*Los hombres y pueblos en  
decadencia viven acordándose  
de dónde vienen; los hombres  
geniales y pueblos fuertes solo  
necesitan saber a dónde van*

JOSÉ INGENIEROS

Los instrumentos y mecanismos de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019 formarán parte del Sistema Nacional de Planificación y, tal como se detalla en el diagrama 2, corresponden a una de las etapas claves del ciclo de la planificación.

DIAGRAMA 3

**Ciclo de planificación y mejora continua en la gestión pública**



Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos del sistema de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019 serán los siguientes:

- Medir de manera sistemática, periódica y objetiva los avances y resultados del PQD 2014-2019.
- Generar información objetiva, consistente, confiable, pertinente, actualizada, oportuna y comparable para retroalimentar la toma de decisiones en materia de políticas públicas y para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos del PQD 2014-2019.
- Contribuir a la transparencia de la gestión pública y a la rendición de cuentas.
- Estimular la participación ciudadana y la auditoría social.

El seguimiento y evaluación se realizará a partir de los siguientes lineamientos:

- La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia será la entidad responsable de coordinar el sistema de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019, para lo cual diseñará los instrumentos, mecanismos y procedimientos que se utilizarán.
- Los instrumentos y procedimientos de seguimiento y evaluación utilizarán al máximo las potencialidades de las tecnologías de información y comunicación, a fin de facilitar los procesos y posibilitar los

máximos niveles de oportunidad y agilidad.

- Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán incorporar en sus sistemas de seguimiento y evaluación institucional las adecuaciones necesarias para garantizar la armonía y alineación con las herramientas, procedimientos y criterios de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019 que establecerá la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán proveer la información necesaria para ejecutar el seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019.
- La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia brindará asesoría y apoyo a las instituciones a fin de que realicen las adecuaciones y desarrollen las capacidades que se requerirán para realizar un proceso de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019, que sea sistemático, oportuno y permanente.
- El seguimiento se enfocará en medir el progreso y logro de las metas del PQD 2014-2019, y en evaluar y medir la consecución de los objetivos.
- El sistema de seguimiento y evaluación del PQD 2014-2019 generará diversos informes cuyos contenidos principales se detallan en la tabla 4.

TABLA 4.

**Resultados y principales contenidos del Sistema de Seguimiento y Evaluación del PQD 2014-2019**

Informes	Principales contenidos					
	Nivel de cumplimiento de las metas	Nivel de cumplimiento de los objetivos	Proyección de escenarios de cumplimiento de metas y objetivos	Principales restricciones y recomendaciones para superarlas	Propuestas de ajustes al contenido del PQD 2014-2019	Lecciones aprendidas y recomendaciones para el siguiente quinquenio
Informe anual de seguimiento	X		X	X		
Informe intermedio de evaluación	X	X	X	X	X	
Informe final de evaluación	X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia

- Los informes de seguimiento anual, así como los de evaluación (intermedia y final) serán conocidos por los Gabinetes de Gestión y el Consejo de Ministros.
- Los informes anuales de seguimiento y los de evaluación también deberán presentarse al Consejo Consultivo Ciudadano y a las Asambleas Ciudadanas Departamentales para su conocimiento y retroalimentación.
- Con base en los informes anuales de seguimiento y en los de evaluación, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia elaborará informes para la ciudadanía que serán divulgados a través de todos los medios disponibles.
- Tanto la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia como el presidente de la república darán seguimiento especial a los programas emblemáticos establecidos en el PQD 2014-2019.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADS (2008). Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008. Informe Final Octubre 2009. San Salvador: Autor. Recuperado de <http://www.fesal.org.sv/>

Arrieta, W. y Santibáñez, L. (2010). Diagnóstico y propuesta para un sistema de incentivos y evaluación docente en El Salvador.

BM, RUTA, CONCULTURA y PUEBLOS INDÍGENAS (2003). Perfil de los pueblos indígenas en El Salvador. San Salvador: Autores

Baza, J. (2009). Consultoría para el diagnóstico del sistema educativo en el área de infraestructura escolar. Informe final.

BCR (2014). Estadísticas [Base de datos económica-financiera]. San Salvador: Autor. Recuperado de: <http://www.bcr.gob.sv>.

BID (2012). Un espacio para el desarrollo de los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe.

Cuervo, L. y Mattar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. Serie Gestión Pública, (81). Santiago: ILPES-CEPAL/Naciones Unidas.

Germanwatch (2011). Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2009 and 1990 to 2009. Global Climate Risk Index 2011. Recuperado de: <https://germanwatch.org/es>.

Germanwatch (2013). Who suffers most from extreme weather events? Weather related loss events in 2012 and 1993-2012. Global Climate Risk Index 2014. Recuperado de: <https://germanwatch.org/es>.

Global Findex-Banco Mundial (2011). Datos de población con acceso a servicios financieros. Banco Mundial. Recuperado de: <http://datatopics.worldbank.org/financialeinclusion/region/latin-america-and-caribbean>

GOES y SNU (2014). Tercer informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. San Salvador: Autores.

ISNA (2014). Prontuario Estadístico. San Salvador: Autor.

Iturburu, M. (2012). Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.

IUDOP (2013). Encuesta de evaluación del año 2013 y preferencias políticas para las elecciones presidenciales de 2014. San Salvador: Autor. Recuperado de: [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/presentacion2\\_2013.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/presentacion2_2013.pdf)

IUDOP (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. San Salvador: UCA.

Kit, I. (2010). Hacia desempeños docentes más efectivos en la República de El Salvador. Una propuesta para evolucionar desde la situación actual.

Knut, W. (2014). Las políticas culturales del Estado salvadoreño: 1900-2012. San Salvador: Fundación AccesArte.

LAPOP (2012). Cultura política de la democracia en El Salvador y las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades. FUNDAUNGO.

MARN (2012a). Política Nacional del Medio Ambiente 2012. San Salvador: GOES.

MARN (2012b). Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental 2013. San Salvador: GOES.

MARN (2012c). Informe de calidad de agua de ríos de El Salvador 2011. San Salvador: MARN/Dirección General de Observatorio Ambiental. Recuperado en:

[http://www.marn.gob.sv/phocadownload/Informe\\_Calidad\\_de\\_Agua%202011.pdf](http://www.marn.gob.sv/phocadownload/Informe_Calidad_de_Agua%202011.pdf)

MARN (2013). Estrategia Nacional de Medio Ambiente 2013. San Salvador: Autor.

MARN y VVDU (2009). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. San Salvador: Autores

Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Serie Gestión Pública, (80). Santiago: CEPAL/Naciones Unidas.

DIGESTYC (2008). VI Censo de población y V de vivienda 2007. San Salvador: Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos.

DIGESTYC (2010). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010 [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (2012). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012 [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (2012). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012 [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (2013). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013 [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (varios años). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (2014). Estimaciones y Proyecciones de Población 2005-2050 Departamental 2005-2025. San Salvador: Autor.

MINSAL (2010-2013). Reporte estadístico del Ministerio de Salud, 2010-2013. San Salvador: Autor.

MJSP (2012). Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia 2012.

San Salvador: Autor.

OMS y UNICEF (2014): Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento.

PNUD (2009-2010). Informe sobre desarrollo humano para América Central. Abrir espacio a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.

PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. San Salvador: Autor.

PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: Autor.

Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics Journal*, (48), 369–384.

Sánchez, S. (2013). El buen vivir en El Salvador. San Salvador.

Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad (2013). Informe sobre la gestión integral de riesgo de desastres en El Salvador 2013 (Versión preliminar). San Salvador: Autor. Recuperado de: <http://eird.org/pd/docs/Informe-GIRD-El-Salvador-version-preliminar-web.pdf>

SECULTURA (2012). Propuesta de Proyecto de Reforma a la Constitución de la República para el Conocimiento de los pueblos Indígenas. San Salvador: Autor.

The World Bank (2013). Worldwide Governance Indicators. Country data report for El Salvador, 1996-2012. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

UNESCO (2001). Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural.

UNESCO (2011). Batería de indicadores UNESCO en cultura para el desarrollo.

UNICEF, DIGESTYC, CONNA, ISNA (2014). Informe de Situación de la

Niñez y Adolescencia. Transformar inequidades en oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes. San Salvador: UNICEF.

UNISDR y Corporación OSSO (2013). Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011. Tendencias y estadísticas para 16 países. Recuperado de: [http://eird.org/americas/noticias/Impacto\\_de\\_los\\_desastres\\_en\\_las\\_Americas.pdf](http://eird.org/americas/noticias/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf)

UNODC (2013). Global study on homicide. Trends, contexts, data. Viena: Autor.

WEF (2014). The Global Competitiveness Report 2014–2015. Recuperado de: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

MINED (2013). Censo escolar. San Salvador: Autor.

VMVDU (2014). Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador. San Salvador: Autor. Información no publicada.

MINSAL (2014a). Informe de Labores 2013-2014. San Salvador: Autor. Recuperado de: <http://www.salud.gob.sv/servicios/descargas/documentos/Documentaci%C3%B3n-Institucional/Memorias-de-Labores/Memoria-de-Labores-2013-2014/Informe-de-Labores-2013-2014/>

MINSAL (2014b). Informe de Consulta Nacional sobre el documento de propuesta: “Estrategia para la Cobertura Universal de Salud”. San Salvador: Autor.

SSF (2004-2014). Estadísticas. Recuperado de: [www.ssf.gob.sv](http://www.ssf.gob.sv)

MAG (2001-2014). Estadísticas sobre precios de mercado. Recuperado de: [http://www.mag.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=section&id=5&Itemid=222](http://www.mag.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=5&Itemid=222)

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Reserva (varios años). Macroeconomía [Base de datos]. Recuperado de: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>

CEDLAS y BM (varios años). Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/>

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (2014). “Tenemos la firme convicción de que el problema de inseguridad sí tienen solución”: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/tenemos-la-firme-conviccion-de-que-el-problema-de-inseguridad-si-tienen-solucion-consejo-nacional-de-seguridad-ciudadana/Consejo Nacional de Seguridad>

Córdova, R., Burgos, D., Tablas, V. y Rodríguez, F. (2010). Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social. San Salvador: FUNDAUNGO.

DIGESTYC (varios años). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples [Base de datos]. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.

DIGESTYC (2007). VI Censo de Población V de Vivienda 2007. Recuperado de: <http://www.digestyc.gob.sv/servers/redatam/htdocs/CPV2007P/>

GOES y SNU (2014). Tercer informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. San Salvador: Autores.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2004). TIMSS 2003 International Mathematics Report.

Boston: Autor.

- IML (varios años). Estadísticas de reconocimiento de homicidios 2011-2013. El Salvador.
- MARN (s.f.). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Documento de Síntesis) [PDF]. Recuperado de: [http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=189&id=12&Itemid=93](http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=189&id=12&Itemid=93)
- MARN (2012). Política Nacional de Medio Ambiente 2012 [PDF]. Recuperado de:  
[http://www.marn.gob.sv/especiales/pnma2012/Politica\\_Nacional\\_MedioAmbiente\\_2012.pdf](http://www.marn.gob.sv/especiales/pnma2012/Politica_Nacional_MedioAmbiente_2012.pdf)
- MINEC, DIGESTYC, UNFPA, CELADE y la División de Población de la CEPAL (2014). El Salvador, estimaciones y proyecciones de población nacional 2005–2050, departamental 2005 – 2025. San Salvador: MINEC.
- MINED (2012). Resultados de la Información Estadística de Instituciones de Educación Superior 2012. San Salvador: Autor.
- MINED (2013). Resultados de Información Estadística de Instituciones de Educación Superior. San Salvador: Autor.
- MINSAL, Secretaría de Inclusión Social, MINED, DIGESTYC, ISSS, ISDEMU, STP (2008). Encuesta nacional de salud familiar 2008. San Salvador: Autores.
- PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: Autor.
- PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia Nueva York: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- STP (2014). Política social 2009–2014. San Salvador: GOES.

UNODC (2013). Global study on homicide. Trends, context, data. Viena:  
UNODC y Research and Trend Analysis Branch (RAB).

UNODC (2014). Estudio mundial sobre el Homicidio 2013. Viena: Autor.

USAID (2014, febrero). Environmental Mitigation & Monitoring Plans  
(EMMPs). GEMS Environmental Compliance-ESDM Training Series Senegal.





# Anexos

## ANEXO 1

### Resumen de eventos de consulta del PQD 2014-2019 y de personas participantes

Tipo de consulta	Número de eventos	Participantes				Total
		Mujeres		Hombres		
		N.º	%	N.º	%	
Consulta sectorial	106	2200	54 %	2798	69 %	4039
Consulta territorial	84	1534	40 %	2325	60 %	3859
Consulta en el exterior	60					959
Consulta por medios electrónicos	1	N/D	N/D	N/D	N/D	4372 <sup>1/</sup>
Consulta especializada	3					36
Total	254	3734	47 %	5123	65 %	13 265

1/ Número de ingresos al sitio web [www.consulta.gob.sv](http://www.consulta.gob.sv).

**Fuente:** Elaboración propia

## ANEXO 2

### Matriz de estrategias y líneas de acción por objetivos del PQD 2014-2019

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 1: Trabajar con dignidad y crecer con inclusión		
Objetivo 1: Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país	E.1.1. Diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción de bienes y servicios transables y la seguridad alimentaria	L.1.1.1. Impulsar la transformación productiva: es decir, reconvertir, dinamizar y diversificar la industria y los servicios con potencial exportador y alto valor agregado, articulados al tejido productivo nacional.
		L.1.1.2. Impulsar la diversificación, rentabilidad y competitividad de las cadenas con alto valor agregado, especialmente la agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola.
		L.1.1.3. Fortalecer la institucionalidad y el marco legal para fomentar la productividad y competitividad y combatir las prácticas monopólicas, oligopólicas y de acaparamiento.
		L.1.1.4. Desarrollar la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos.
		L.1.1.5. Facilitar la inversión y los negocios, por medio de elevar la calidad de los trámites y servicios públicos y haciéndolos más eficientes.
		L.1.1.6. Fortalecer los procesos de calidad, innovación, ciencia y tecnología.
		L.1.1.7. Fortalecer al sector cooperativo y a otras formas solidarias de la economía.
	E.1.2. Desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES) y su articulación a las dinámicas de la economía territorial, nacional e internacional	L.1.2.1. Desarrollar la diversificación, industrialización y las capacidades tecnológicas de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES).
		L.1.2.2. Impulsar la internacionalización de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES), priorizando a las que están vinculadas con la producción de bienes transables.
		L.1.2.3. Poner en marcha la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la MYPE, la Política Nacional de Emprendimiento y la Política Nacional para el Desarrollo de la MYPE.
		L.1.2.4. Desarrollar un programa de encadenamiento y desarrollo de proveedores MYPE para la mediana y gran empresa.
		L.1.2.5. Promover la asociatividad de la micro y pequeña empresa.
		L.1.2.6. Fortalecer el programa de compras públicas para consolidar la participación de las MYPE en las compras del Estado.
		L.1.2.7. Expandir la Estrategia "Un Pueblo, un producto" para el desarrollo económico territorial mediante el desarrollo de la industria local distintiva de la micro y pequeña empresa.
		L.1.2.8. Fortalecer la Estrategia Nacional de Desarrollo Artesanal.
		L.1.2.9. Fortalecer el Programa Nacional de Empresariedad Femenina.

	E.1.3. Fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria	L.1.3.1. Incrementar la producción de alimentos y empleo en la agricultura familiar.
		L.1.3.2. Mejorar el sistema de investigación y transferencia tecnológica.
		L.1.3.3. Incrementar el crédito al sector agropecuario.
		L.1.3.4. Reducir las pérdidas pos cosecha.
		L.1.3.5. Incrementar el área de riego y orientarla a la producción de alimentos.
		L.1.3.6. Incrementar las inversiones para el mejoramiento de la infraestructura productiva, conservación de suelos y productividad en el corredor seco.
		L.1.3.7. Desarrollar el sistema de abastecimiento de alimentos.
		L.1.3.8. Fomentar el cooperativismo, especialmente con pequeños productores agrícolas.
	E.1.4. Diversificación de la matriz energética priorizando las fuentes renovables y sustentables	L.1.4.1. Incrementar la producción, así como el uso eficiente y ahorro de energías renovables y alternativas.
		L.1.4.2. Reformar y actualizar el marco regulatorio para el fomento, producción y uso de las energías renovables y alternativas.
		L.1.4.3. Ampliar la producción de energía con fuentes renovables (geotérmica, eólica y solar).
	E.1.5. Desarrollo inclusivo en los territorios, con base en sus vocaciones ambientales y potencialidades productivas	L.1.5.1. Desarrollar de manera sustentable la franja costero-marina y velar por su protección para el aprovechamiento de los recursos en el mar territorial.
		L.1.5.2. Fortalecer la articulación e inclusión productiva de la zona norte del país.
		L.1.5.3. Desarrollar el Golfo de Fonseca como zona trinacional de paz y desarrollo.
		L.1.5.4. Desarrollar la zona del Trifinio con énfasis en la protección de la cuenca del río Lempa.
	E.1.6. Consolidación del sistema financiero público y de las alianzas con el sector financiero privado como motores del desarrollo productivo	L.1.6.1. Fortalecer, consolidar e integrar la cadena de valores de servicios del sistema financiero público y privado con énfasis en el desarrollo productivo.
		L.1.6.2. Diversificar y ampliar los instrumentos financieros que respondan a las demandas de financiamiento del desarrollo productivo del país.
		L.1.6.3. Impulsar programas de educación financiera para la ciudadanía.
		L.1.6.4. Impulsar, en alianza con la banca privada, una estrategia de inclusión financiera que propicie programas crediticios y productos y servicios financieros adecuados, dirigidos a las MYPE y a grupos vulnerables e históricamente excluidos.
		L.1.6.5. Promocionar las fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo productivo: uso de remesas, titularizaciones, fondos de pensiones, fondos de inversión y socios público-privados.
		L.1.6.6. Profundizar y desarrollar el mercado de valores orientado a financiar la inversión productiva del país, incluyendo la promoción de una reforma a su marco regulatorio.
		L.1.6.7. Ampliar el perímetro de supervisión incorporando a entidades que realizan actividades financieras y que no están reguladas.
		L.1.6.8. Fortalecer el marco institucional y regulatorio del sistema financiero con base en riesgos, acorde con las mejores prácticas internacionales y que promueva el desarrollo de mercados financieros íntegros, transparentes, ordenados, justos y eficientes.
		L.1.6.9. Crear el fondo de liquidez para fortalecer la capacidad del sistema financiero de soportar crisis financieras externas, ante las limitaciones que implica el esquema de dolarización de la economía.

	E.1.7. Promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras	L.1.7.1. Ampliar y fortalecer las alianzas comerciales y de inversión con la comunidad salvadoreña en el exterior.
		L.1.7.2. Desarrollar las relaciones comerciales y de inversión con China, Asia y Sur América.
		L.1.7.3. Fortalecer el marco institucional y legal de incentivos para atraer e incrementar la inversión extranjera y nacional.
		L.1.7.4. Fortalecer las capacidades del servicio exterior para promover la inversión extranjera y profundizar las relaciones comerciales, de negocios e inversión con el país.
		L.1.7.5. Fomentar incentivos fiscales para atraer inversión y generar empleo en el sector turismo.
		L.1.7.6. Fortalecer las capacidades institucionales y del sector productivo para insertarse en los mercados internacionales, en el marco de las nuevas reglas derivadas de acuerdos comerciales y ambientales.
	E.1.8. Impulso de la empleabilidad y el empleo, con énfasis en la juventud y en las mujeres	L.1.8.1. Diseñar e implementar el sistema nacional de formación técnico-profesional.
		L.1.8.2. Diseñar y poner en marcha el sistema nacional de acreditación de competencias.
		L.1.8.3. Fortalecer la reinserción y continuidad educativa para personas fuera del sistema, a partir de modalidades flexibles y programas de alfabetización.
		L.1.8.4. Fortalecer el programa de Intermediación laboral.
	E.1.9. Promoción y aseguramiento de la justicia laboral y de la calidad del empleo	L.1.9.1. Realizar un ajuste gradual de los salarios mínimos, en armonía con el costo de la vida, la inflación y la productividad.
		L.1.9.2. Promover el fortalecimiento de la organización de los trabajadores y trabajadoras.
		L.1.9.3. Promocionar la igualdad de oportunidades de empleo y salarios entre hombres y mujeres, así como la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad.
		L.1.9.4. Promocionar la seguridad social y el acceso al sistema de pensiones para asegurar una vida laboral digna a los trabajadores y trabajadoras, y garantizar la inclusión de grupos marginados y excluidos.
		L.1.9.5. Crear y consolidar la Comisión Presidencial para Asuntos Laborales para que sea la instancia que facilite el diálogo entre los trabajadores y trabajadoras y el Órgano Ejecutivo, propicie la participación proactiva de estos en la gestión pública, y fortalezca las relaciones laborales.

	E.1.10. Desarrollo del turismo sostenible: "El Salvador: un destino encantador"	L.1.10.1. Impulsar la promoción turística a nivel internacional, a través de los programas Marca Destino, Vive Tu País y Cielos Abiertos.
		L.1.10.2. Fomentar la inversión turística, como generadora de empleo e ingresos, a través del Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero-Marina y la vialización de polos turísticos como el Icacal y el Cerro Verde.
		L.1.10.3. Dinamizar las economías locales a través del Programa Pueblos Vivos y del Programa Pueblos Encantadores creando y promoviendo de productos originarios que impriman singularidad, atractivos y marcas en los territorios.
		L.1.10.4. Fortalecer la calidad de los servicios turísticos, brindando la formación turística a las empresas del sector y ampliando la asistencia y seguridad a los y las turistas.
		L.1.10.5. Desarrollar las capacidades de atención de los parques recreativos nacionales, incorporando cadenas de valor turístico.
		L.1.10.6. Desarrollar nuevos productos y fomentar el desarrollo del agroturismo, turismo médico, turismo rural comunitario, turismo joven, ecoturismo, turismo de aventura y turismo deportivo.
		L.1.10.7. Implementar un proceso gradual de eliminación de visas con el objetivo de fortalecer los lazos de amistad con otros países y facilitar el ingreso de turistas al país. Esta línea de acción se enfocaría en los mercados en cuatro circuitos: Estados Unidos y Canadá; Centroamérica y México; Sur América, y Europa.
	E.1.11. Protección de la economía familiar, especialmente de los sectores excluidos	L.1.11.1. Estabilizar el nivel de precios de los bienes y servicios esenciales por medio de fomentar la competencia y la transparencia de los mercados, y fortalecer la defensoría institucional y el poder de la ciudadanía.
		L.1.11.2. Diseñar y ejecutar políticas que garanticen la eficiencia y ahorro energético a fin de reducir los costos de la energía eléctrica que pagan los usuarios finales.
		L.1.11.3. Asegurar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los subsidios que protegen el consumo de bienes y servicios esenciales para los sectores sociales excluidos.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
<b>Eje 2: Conocer, saber y crear</b>		
Objetivo 2: Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña	E.2.1. Fortalecimiento de la calidad y desempeño del personal docente, así como apoyo pedagógico a estos	L.2.1.1. Rediseñar y fortalecer los planes de formación inicial.
		L.2.1.2. Ejecutar el programa de actualización y desarrollo de capacidades de los y las docentes en servicio, enfocado en la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de información con fines educativos.
		L.2.1.3. Diseñar e implementar un sistema de supervisión, seguimiento y evaluación de la calidad del desempeño docente.
		L.2.1.4. Desarrollar un programa de becas y pasantías para docentes, orientado a incentivar la investigación, el pensamiento crítico, la ciencia y la tecnología.

	E.2.2. Modernización y blindaje de la infraestructura, y equipamiento de los centros educativos	L.2.2.1. Mejorar la infraestructura de los centros educativos, lo cual implica garantizar que las instalaciones eléctricas e hidrosanitarias estén en condiciones adecuadas, así como priorizar el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos en condiciones más críticas.
		L.2.2.2. Equipar los centros educativos con recursos tecnológicos y científicos que fomenten el conocimiento y la investigación, y con instalaciones para desarrollar actividades recreativas, deportivas y culturales.
	E.2.3. Ampliación progresiva de la cobertura y de las oportunidades de acceso a la educación con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad	L.2.3.1. Ampliar la cobertura y calidad de la educación inicial.
		L.2.3.2. Desarrollar programas especiales que disminuyan las brechas educativas en poblaciones excluidas: niñez y adolescencia en situación de pobreza; indígenas; embarazadas; personas que trabajan, y personas con discapacidad.
		L.2.3.3. Ampliar los servicios educativos de tercer ciclo y bachillerato en la zona rural y para la población vulnerable.
		L.2.3.4. Mejorar la disponibilidad de centros educativos a nivel territorial, tomando como base la demanda y las tendencias demográficas y priorizando los niveles con más bajas coberturas y los territorios más aislados.
	E.2.4. Mejora progresiva de la calidad educativa	L.2.4.1. Mejorar las condiciones básicas del sistema educativo con enfoque de protección social e inclusión: paquete escolar, medio pasaje, alimentación escolar, vaso de leche, etc.
		L.2.4.2. Revisar y ajustar la currícula educativa nacional para fortalecer la educabilidad, los aprendizajes significativos y el desarrollo de habilidades y competencias claves para la vida y el trabajo. Además, incluir en la currícula el tema del cambio climático.
		L.2.4.3. Promover nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
		L.2.4.4. Ampliar en los territorios, el modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno y articularla con la inserción de estudiantes fuera de la escuela y la prevención de la violencia.
		L.2.4.5. Fortalecer prioritariamente los centros educativos uni y bi docentes para garantizar el aprendizaje de la población estudiantil y la excelencia en el desempeño docente.
		L.2.4.6. Fortalecer la cobertura y calidad de la educación superior, articulándola con los otros niveles del sistema educativo y fomentando la investigación y generación de conocimiento.
	E.2.5. Impulso de la innovación, ciencia y tecnología	L.2.5.1. Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.
		L.2.5.2. Crear y fortalecer la investigación e infraestructura científica y tecnológica.
		L.2.5.3. Impulsar alianzas regionales e internacionales para impulsar la investigación, la transferencia tecnológica y el desarrollo de la I+D+i.
L.2.5.4. Apoyar a las empresas y a los socios público-privados con el fin de impulsar la innovación empresarial para el incremento de la productividad y competitividad.		
L.2.5.5. Fortalecer el Programa de Jóvenes Talentos y ampliar las becas de alto nivel en áreas claves de la ciencia y tecnología.		

	E.2.6. Aseguramiento de los centros educativos como lugares libres de todas las formas de violencia	L.2.6.1. Ampliar y fortalecer la participación de la comunidad educativa, las municipalidades y otros actores claves en el territorio para la formulación y ejecución de planes de protección escolar articulados a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.
		L.2.6.2. Fortalecer y ampliar los programas culturales, recreativos y deportivos que fomenten la convivencia y la cultura de paz.
		L.2.6.3. Habilitar mecanismos y promoción de la denuncia de todas las formas de violencia, con énfasis en el acoso sexual.
		L.2.6.4. Promover la salud mental de la comunidad educativa.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
<b>Eje 3: Habitar con dignidad</b>		
Objetivo 3: Incrementar los niveles de seguridad ciudadana	E.3.1. Fortalecimiento de los factores de protección, reducción de los factores de riesgo y aseguramiento de las políticas del Estado en territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia	L.3.1.1. Crear el Subsistema Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia que garantice la articulación y complementariedad interinstitucional, y que incluya la participación ciudadana y empresarial.
		L.3.1.2. Fortalecer —aplicando un enfoque preventivo— la cobertura y calidad de las políticas sociales relativas a la educación, salud, espacios públicos, empleo y empleabilidad, recreación y deporte, entre otras áreas.
		L.3.7.3. Promover el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la prevención de la violencia en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.
		L.3.1.4. Impulsar la organización y participación ciudadana y empresarial —y su coordinación con las instituciones del Gobierno central y de los Gobiernos locales— para prevenir y erradicar la violencia.
		L.3.1.5. Crear nuevos mecanismos de movilización, gestión y administración de recursos para impulsar iniciativas de seguridad.
		L.3.1.6. Robustecer las capacidades de recolección y análisis de información en los territorios para la toma de decisiones y el monitoreo de políticas públicas.
	E.3.2. Fortalecimiento y despliegue de la policía comunitaria	E.3.2.1. Fortalecer el sistema de investigación criminal.
		E.3.2.2. Disminuir significativamente los niveles de extorsión y de delitos contra el patrimonio, por medio de fortalecer la eficiencia y eficacia de la investigación, el combate y la prevención de las extorsiones y las capacidades y el trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República.
		E.3.2.3. Fortalecer los mecanismos de articulación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de los sectores productivos, a través de sus gremiales.
		E.3.2.4. Reducir la capacidad operativa y de expansión de las estructuras criminales.
		E.3.2.5. Mejorar las condiciones de infraestructura, logística, materiales y equipamiento de la Policía Nacional Civil.
		E.3.2.6. Fortalecer las capacidades profesionales de la Policía Nacional Civil, así como el ejercicio de la carrera policial.

E.3.3. Fortalecimiento de los servicios de atención y protección integral y especializada a las víctimas y personas testigos de violencia, especialmente a niños, niñas y adolescentes (NNA) y a mujeres	E.3.3.1. Fortalecer la articulación y actuación interinstitucional e intersectorial para la atención a víctimas y a personas que han sido testigos de violencia.
	E.3.3.2. Impulsar el desarrollo de las capacidades y recursos de las instituciones que brindan servicios especializados a niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad víctimas de violencia.
	E.3.3.3. Promover la revisión y fortalecimiento del régimen de protección a víctimas y testigos.
E.3.4. Fortalecimiento de la Estrategia "Yo Cambio" para propiciar cárceles seguras, libres de violencia interna, en las que no se generen delitos y que favorezcan la reinserción social de las personas privadas de libertad	L.3.4.1. Impulsar un proceso de reingeniería y fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema penitenciario.
	L.3.4.2. Fortalecer los sistemas de control y la seguridad de las cárceles, a través de la construcción y mejoramiento de la infraestructura y tecnología.
	L.3.4.3. Desarrollar programas que promuevan la ocupación y el trabajo penitenciario con el fin de facilitar el control y rehabilitación de las personas privadas de libertad.
	L.3.4.4. Promover reformas a la normativa penal para potenciar medidas alternativas a la pena de prisión e impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de justicia restaurativa.
E.3.5. Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de seguridad y justicia, y promoción de la coordinación interinstitucional y regional	L.3.5.1. Fortalecer la articulación interinstitucional para el efectivo funcionamiento del sistema nacional de seguridad ciudadana.
	E.3.5.2. Promover el fortalecimiento del marco jurídico nacional para combatir de forma eficiente y eficaz las estructuras criminales, y ejercer un mejor control sobre armas y municiones.
	L.3.5.3. Impulsar un proceso de rediseño institucional y fortalecimiento de capacidades de las instituciones de justicia y seguridad pública.
	L.3.5.4. Implementar un sistema integrado de información entre las instituciones de seguridad pública.
	L.3.5.5. Formular e implementar una política migratoria integral, y modernizar los servicios migratorios.
	E.3.5.6. Fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación centroamericana y regional para el combate a las estructuras criminales, lo cual incluye el combate a delitos como la violencia contra las mujeres y la trata de personas.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos	
Eje 4: Sentirse bien			
Objetivo 4: Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad	E.4.1. Construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con enfoque de derechos	L.4.1.1. Armonizar y actualizar el marco normativo y jurídico de las instituciones que integran el sistema nacional de salud, con el fin de ampliar la cobertura y garantizar el funcionamiento integrado del sistema.	
		L.4.1.2. Fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Salud para el ejercicio de su función rectora del sistema nacional de salud.	
		L.4.1.3. Estandarizar e integrar el sistema de información de salud.	
	E.4.2. Ampliación progresiva de la cobertura de salud a toda la población y prestación integral de servicios de salud oportunos, accesibles, asequibles, eficaces y de calidad		L.4.2.1. Fortalecer y ampliar progresivamente la cobertura territorial de los servicios de salud, a través de la Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud (RIISS).
			L.4.2.2. Fortalecer y articular gradualmente el sistema de emergencias médicas.
			L.4.2.3. Incrementar gradualmente la inversión en infraestructura, talento humano y equipamiento del sistema nacional de salud.
			L.4.2.4. Fortalecer la capacidad resolutive de los hospitales básicos, departamentales y regionales para desconcentrar los hospitales nacionales de especialidades, con énfasis en salud mental y salud sexual y reproductiva.
			L.4.2.5. Fortalecer las acciones de salud pública para reducir la morbimortalidad de la persona en el curso de vida, en función del perfil epidemiológico del país.
			L.4.2.6. Establecer mecanismos de participación y contraloría social, con el fin de evitar los abusos a los usuarios y usuarias del sistema de salud, así como garantizarles sus derechos y un trato digno y cálido.
			L.4.2.7. Fortalecer la oferta de servicios de salud para la prevención y atención a las víctimas de accidentes y violencia en todas sus formas.
			L.4.2.8. Ejecutar un plan de abordaje interinstitucional e intersectorial de los determinantes ambientales de la salud relacionados con la contaminación atmosférica, del agua, de los suelos y de los alimentos.
			L.4.2.9. Establecer un sistema efectivo de atención integral en salud en la Red Integral e Integrada de los Servicios de Salud (RIISS), para las enfermedades crónico-degenerativas (cáncer, enfermedad renal crónica, diabetes, hipertensión y otras) y sus complicaciones en el curso de vida.
			L.4.2.10. Fortalecer la atención especializada y diferenciada para las personas con discapacidad, diversidad sexual y personas adultas mayores.
			L.4.2.11. Promover un acuerdo regional con Guatemala y Honduras para brindar atención médica a los y las connacionales en los respectivos sistemas de salud.

	E.4.3. Aseguramiento a la población de medicamentos y tecnologías de calidad de forma oportuna	L.4.3.1. Fortalecer las capacidades del sistema de salud para ejercer fármaco-vigilancia, prescripción y uso racional de medicamentos.
		L.4.3.2. Implementar mecanismos de mejora en los procesos de compra, abastecimiento y distribución de los medicamentos.
		L.4.3.3. Aumentar progresivamente en el Ministerio de Salud, el número de farmacias que se especializan en la entrega de medicamentos a pacientes con enfermedades crónicas.
		L.4.3.4. Ampliar el programa de entrega domiciliar de medicamentos para quienes cotizan al ISSS, lo cual incluiría la entrega de medicamentos para tratar enfermedades crónicas.
		L.4.3.5. Desarrollar capacidades para evaluar, incorporar y adecuar nuevas tecnologías, así como equipos e insumos médicos en el Sistema Nacional de Salud.
	E.4.4. Fortalecimiento de la investigación científica en salud y formación continua del talento humano	L.4.4.1 Fortalecer la rectoría del Instituto Nacional de la Salud en la investigación y la formación continua del talento humano.
		L.4.4.2 Promover la investigación en salud en función de la situación de salud pública del país.
		L.4.4.3 Fortalecer la educación continua del personal de salud a través de la Escuela de Gobierno en Salud.
		L.4.4.4 Fortalecer la capacidad normativa, de vigilancia en salud y control de calidad del Laboratorio Nacional de Referencia.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 5: Inclusión y protección social para el buen vivir		
Objetivo 5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente	E.5.1. Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social	L.5.1.1. Ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva a personas trabajadoras en situación de exclusión, garantizando criterios de equidad e igualdad.
		L.5.1.2. Impulsar un proceso concertado de reforma del sistema de pensiones que garantice progresivamente cobertura universal (especialmente a los sectores excluidos), que sea equitativo, brinde protección solidaria colectiva e individual y tenga sostenibilidad financiera.
		L.5.1.3. Impulsar, tomando como base el principio de progresividad y solidaridad, reformas al sistema de cotización del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que fortalezcan sus ingresos y mejoren su cobertura y calidad.
		L.5.1.4. Promover un régimen especial de cotización para residentes en el exterior, que permita la cobertura de sus familiares en el país.
		L.5.1.5. Consolidar los programas de protección social (pilar no contributivo) de manera que estén focalizados y sean sostenibles.

	E.5.2. Fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza	L.5.2.1. Garantizar la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del Programa Comunidades Solidarias como plataforma para brindar atención integral y erradicar la pobreza.
		L.5.2.2. Fortalecer el vínculo del Programa Comunidades Solidarias con la estrategia de desarrollo económico del país.
	E.5.3. Avance en la garantía de los derechos de los grupos poblacionales prioritarios	L.5.3.1 Consolidar la institucionalidad y estrategias especializadas para garantizar los derechos de las mujeres.
		L.5.3.2. Fortalecer los servicios integrales de atención a la niñez, adolescencia y juventud.
		L.5.3.3. Fortalecer la atención integral e integrada para el desarrollo de la primera infancia.
		L.5.3.4. Actualizar e implementar el marco legal e institucional para brindar atención integral a las personas adultas mayores.
		L.5.3.5. Fortalecer y ampliar la atención integral para las personas con discapacidad.
		L.5.3.6. Fortalecer la provisión de servicios y atención integral a las personas lisiadas de guerra.
		L.5.3.7. Desarrollar e implementar el sistema nacional de protección a la niñez y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas dependientes.
		L.5.3.8. Promover los derechos y atender las necesidades de los pueblos originarios, población LGTBI y veteranos y veteranas del conflicto armado.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 6: Salvadoreños en el exterior		
Objetivo 6: Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados	E.6.1. Mejoramiento y ampliación de los mecanismos financieros de producción y acceso a vivienda, suelo urbanizable y hábitat adecuado, acorde con las capacidades económicas y necesidades de las familias, con énfasis en grupos prioritarios y en quienes viven en condición de pobreza	L.6.1.1. Fortalecer la capacidad de financiamiento y ejecución de las instituciones públicas y autónomas del sector vivienda, lo cual incluye establecer de manera concertada, mecanismos de aporte solidario y otras fuentes de fondeo.
		L.6.1.2. Adecuar las condiciones de acceso al crédito y apoyo —a través de subsidios a la vivienda, la tierra y el hábitat adecuado— con énfasis en mujeres y personas adultas mayores jefas de hogar.

	E.6.2. Reducción de las brechas de calidad de vivienda y hábitat que existen entre el área urbana y rural, así como a nivel territorial	L.6.2.1 Ampliar la cobertura de servicios básicos y equipamiento social en zonas urbanas y rurales, que garanticen la seguridad ciudadana y ambiental para el hábitat digno.
		L.6.2.2. Impulsar progresivamente ciudades y asentamientos humanos inclusivos que contribuyan a la convivencia y al buen vivir de las personas y las comunidades.
		L.6.2.3. Reducir el déficit cualitativo de vivienda.
		L.6.2.4. Fortalecer el acceso y legalización de vivienda para mujeres y familias en situación de exclusión.
	E.6.3. Fortalecimiento del marco legal y la institucionalidad vinculados al hábitat y la vivienda	L.6.3.1. Diseñar e implementar una política integral de vivienda y hábitat que articule a las instituciones del sector e instale el concepto de hábitat.
		L.6.3.2. Fortalecer la rectoría y articulación de las instituciones del sector vivienda, así como su vinculación con el sector privado y social.
		L.6.3.3. Modernizar y articular el marco normativo vinculado al hábitat y la vivienda.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 7: Convivir con seguridad		
Objetivo 7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático	E.7.1. Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios	L.7.1.1. Impulsar el ordenamiento territorial con un enfoque de sustentabilidad ambiental, con el fin de garantizar equidad en el acceso y disfrute de los recursos naturales, así como incrementar la resiliencia en los territorios.
		L.7.1.2. Fortalecer las capacidades de las municipalidades y las comunidades en el manejo integral del territorio con criterios ambientales.
		L.7.1.3. Fortalecer las capacidades institucionales para que, de manera eficiente, ejecuten los procesos para obtener permisos ambientales y aplicar sanciones.
		L.7.1.4. Incorporar la conservación y restauración del entorno y patrimonio de los pueblos indígenas en el ordenamiento territorial.
	E.7.2. Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país	L.7.2.1. Asegurar la cobertura y el derecho a agua suficiente y de calidad para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria.
		L.7.2.2. Consolidar la institucionalidad pública y fortalecer el marco jurídico para la gestión integrada del recurso hídrico.
		L.7.2.3. Formular e implementar una política sectorial de uso de los recursos hídricos para agua potable, energía, uso industrial y riego agrícola.
		L.7.2.4. Crear sistemas de compensación ambiental por el uso de recursos hídricos.
		L.7.2.5. Impulsar un proceso de ordenamiento del uso del agua de cuencas y acuíferos afectados por déficits y sobreexplotación, con lo cual se propiciará la sustentabilidad sin limitar el desarrollo.

	E.7.3. Reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental para contribuir a mejorar la salud de la población y el funcionamiento efectivo de los ecosistemas	L.7.3.1. Gestionar integralmente las emisiones, desechos, vertidos y sustancias peligrosas.
		L.7.3.2. Fortalecer el marco normativo e institucional para regular actividades de alto riesgo como la minería metálica, el uso de agrotóxicos y otras que afectan la salud de las personas, los recursos naturales y el medio ambiente.
		L.7.3.3. Fortalecer el programa de revisión de emisiones industriales y vehiculares, con el fin de salvaguardar la salud de la población y proteger los ecosistemas.
		L.7.3.4. Manejar adecuadamente los desechos sólidos y peligrosos, así como el tratamiento de aguas residuales, industriales y desechos de rastros.
		L.7.3.5. Mejorar, modernizar y ampliar la infraestructura de saneamiento y alcantarillado sanitario.
		L.7.3.6. Fomentar la producción más limpia y el reciclaje, así como la reutilización y el aprovechamiento productivo de desechos en coordinación con el sector privado, la sociedad civil y las municipalidades.
	E.7.4. Reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, con lo cual se aumentaría la resiliencia de los territorios	E.7.4.1. Fortalecer la institucionalidad y las fuentes de financiamiento en materia de adaptación al cambio climático y gestión de riesgos.
		E.7.4.2. Desarrollar intersectorialmente planes de adaptación al cambio climático en especial en los sectores de agricultura, salud, educación, energía, obras públicas, vivienda, recursos hídricos y turismo.
		E.7.4.3. Diseñar e implementar programas de inversión, ahorro y aseguramiento para la reducción del impacto socio económico producido por el cambio climático y los fenómenos naturales.
		E.7.4.4. Fortalecer en las comunidades sus capacidades de resiliencia ante desastres y efectos del cambio climático.
		E.7.4.5. Fortalecer el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres con participación de la población, aplicando un enfoque de gestión preventiva del riesgo.
		E.7.4.6. Promover los enfoques de producción y uso sustentable de recursos naturales en agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y turismo, con énfasis en la construcción de resiliencia y conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos
		E.7.4.7. Gestionar riesgos de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos por inundaciones, así como la atención a los efectos de estos fenómenos.
		E.7.4.8. Fortalecer los mecanismos y lineamientos de gestión de riesgos ante desastres naturales, considerando las condiciones diferenciadas de los grupos en situación de vulnerabilidad en todas las fases de la emergencia, evitando la discriminación y los estereotipos de género.

	E.7.5. Restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico con la participación activa de la ciudadanía	L.7.5.1. Impulsar programas científico-tecnológicos para restaurar y conservar ecosistemas y paisajes.
		L.7.5.2. Establecer mecanismos para garantizar la participación ciudadana en la restauración y conservación de ecosistemas priorizados.
		L.7.5.3. Crear un sistema integrado de corredores biológicos, mediante prácticas de agricultura sustentable y resiliente.
		L.7.5.4. Aprovechar mecanismos internacionales de financiamiento para la conservación y restauración de ecosistemas, prioritariamente bosques y ríos.
		L.7.5.5. Desarrollar mecanismos nacionales de financiamiento para la restauración de ecosistemas.
		L.7.5.6. Establecer lineamientos de política que incorporen el análisis y medidas para enfrentar el impacto diferenciado en hombres y mujeres —según el ciclo de vida— en el acceso, uso y control de los recursos naturales y sus efectos

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 8: Convivir con armonía		
Objetivo 8: Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad	E.8.1. Impulso de procesos de transformación de actitudes y conductas compatibles con el buen vivir	L.8.1.2. Fortalecer programas de formación y prácticas en valores en el sistema educativo y en las instituciones públicas.
		L.8.1.3. Desarrollar programas de prevención de violencia que utilicen métodos artísticos que fomenten autoestima, autodominio, inteligencia emocional y formación de valores en la niñez, adolescencia y juventud.
	E.8.2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la cultura	L.8.2.1. Crear el Ministerio de Cultura y promover la aprobación de la Ley de Arte y Cultura.
		L.8.2.2. Profesionalizar a los trabajadores y las trabajadoras de la cultura, y mejorar sus condiciones laborales.
		L.8.2.3. Fundar el Instituto Superior de las Artes y el Instituto Salvadoreño del Cine.

	E.8.3. Desarrollo de las artes y de la riqueza cultural del país	L.8.3.1. Impulsar la formación para la creación artística y el disfrute de las artes en todos los niveles del sistema educativo, especialmente en bachillerato.
		L.8.3.2. Empadronar y crear un registro nacional de las personas que hacen arte y cultura (artistas y personas que trabajan en el sector cultural, de forma organizada o independiente).
		L.8.3.3. Desarrollar una estrategia de promoción y protección del artista, sus productos y las expresiones culturales.
		L.8.3.4. Crear el Fondo Nacional Concursable para la Cultura y las Artes.
		L.8.3.5. Promover el arte de las personas discapacitadas.
		L.8.3.6. Medir (por medio de la Cuenta Satélite, en coordinación con el Banco Central de Reserva [BCR]) el aporte económico de las industrias culturales al PIB.
	E.8.4. Incremento del acceso de la población a bienes, productos y servicios culturales que se originan en el país	L.8.4.1. Promover y fortalecer las iniciativas creativas y culturales con prioridad en territorios con baja cobertura cultural.
		L.8.4.2. Fortalecer el Sistema de Información Cultural (SIC).
		L.8.4.3. Crear una red de espacios públicos para la difusión artística y cultural (Casas de la Cultura, museos, teatros, centros educativos, cines rescatados, universidades y plazas públicas).
		L.8.4.4. Reactivar el bachillerato en artes.
		L.8.4.5. Crear incentivos fiscales que promuevan la compra y venta de los productos y servicios generados por las industrias culturales.
	E.8.5. Rescate y promoción de la memoria histórica y de la cultura de paz	L.8.5.1. Incrementar la investigación científica (histórica, social, económica, política, cultural, patrimonial y religiosa) como fuente de conocimiento y herramienta que contribuya al rescate, valorización y preservación de las memorias históricas del país, incluyendo las de los grupos poblacionales históricamente excluidos.
		L.8.5.2. Incorporar a las comunidades locales en procesos de identificación y valoración de los sitios históricos-culturales.
		L.8.5.3. Impulsar mecanismos para modernizar y actualizar los archivos nacionales, las bibliotecas especializadas y los registros de la historia más reciente del país, así como facilitar el acceso público a esta información.
	E.8.6. Valorización, difusión y apropiación del patrimonio cultural y natural desde una perspectiva intercultural	L.8.6.1. Apoyar e incentivar iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y de empresas vinculadas a la protección y salvaguarda del patrimonio cultural e inmaterial, incluyendo el de los pueblos indígenas.
		L.8.6.2. Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los bienes patrimoniales.
		L.8.6.3. Impulsar los procesos de declaratoria de bienes culturales y artísticos, materiales e inmateriales.
		L.8.6.4. Crear alianzas con los Gobiernos municipales y con la sociedad civil para proteger, conservar, defender y difundir el patrimonio cultural.

	E.8.7. Promoción de los derechos de los pueblos indígenas	L.8.7.1. Promocionar, rescatar y revitalizar la cultura de los pueblos indígenas.
		L.8.7.2. Eliminar todas las formas de discriminación a los pueblos indígenas, en los medios de comunicación.
		L.8.7.3. Cuantificar y caracterizar a los pueblos indígenas.
		L.8.7.4. Fortalecer las iniciativas y manifestaciones culturales y artísticas de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional —su cosmovisión, espiritualidad, idiomas, danzas, artesanías y tradiciones— con enfoque intercultural y generando condiciones institucionales que faciliten a la ciudadanía el acceso a estas manifestaciones.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 9: Sustentabilidad ambiental, armonía con la naturaleza para el buen vivir		
Objetivo 9: Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país	E.9.1. Fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país	E.9.1.1. Fortalecer de manera jurídica, institucional y financiera a los organismos gubernamentales vinculados a la población migrante y a la coordinación intersectorial e interinstitucional.
		E.9.1.2. Establecer mecanismos para garantizar la efectiva participación política y ciudadana de la población salvadoreña que reside en el exterior.
	E.9.2. Promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias	E.9.2.1. Profundizar los esfuerzos y alianzas con los Gobiernos de países donde residen los salvadoreños y salvadoreñas, para asegurar la estabilidad migratoria y el respeto a sus derechos.
		E.9.2.2. Promover acciones y mecanismos de apoyo para propiciar la reunificación familiar.
		E.9.2.3. Facilitar mecanismos de cotización que permitan ampliar la cobertura previsional para la población salvadoreña que labora en el exterior.
		E.9.2.4. Promover la organización de la población salvadoreña en el extranjero.
		E.9.2.5. Fortalecer e impulsar la Alianza para la Prosperidad de los países del Triángulo Norte como plataforma para abordar estructuralmente los factores que generan el fenómeno migratorio.
		E.9.2.6. Implementar mecanismos interinstitucionales de asistencia y protección humanitaria, particularmente en los ámbitos de emergencias, repatriación, atención a víctimas de trata de personas, asesoría legal, atención psicológica y psiquiátrica para víctimas de abuso y explotación sexual, y para personas retornadas.
		E.9.2.7. Crear redes de apoyo con la comunidad salvadoreña residente en el exterior para ayudar a las personas migrantes en tránsito o en condiciones especiales.
		E.9.2.8. Fortalecer la calidad, cobertura y rapidez de respuesta de los servicios consulares.

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 10: Relaciones internacionales y defensa nacional para la paz y el desarrollo		
Objetivo 10: Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo	E.10.1. Desarrollo nacional y aporte solidario al mundo fortaleciendo las relaciones internacionales de El Salvador	L.10.1.1. Fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe para propiciar beneficios compartidos.
		L.10.1.2. Fortalecer las relaciones con los Estados Unidos de América basadas en los intereses compartidos: garantizar los derechos de la población salvadoreña que vive en esa nación y combatir el crimen y la corrupción.
		L.10.1.3. Fortalecer y desarrollar las relaciones con Asia.
		L.10.1.4. Impulsar procesos de inversión y movilidad migratoria recíproca.
		L.10.1.5. Posicionar estratégicamente las prioridades de desarrollo del país y la región en los espacios internacionales.
		L.10.1.6. Ampliar la participación y aporte de El Salvador a los procesos de paz y desarrollo en otros países.
		L.10.1.7. Incrementar la eficacia de la cooperación internacional y promover la cooperación sur-sur, descentralizada y triangular.
	E.10.2. Integración económica y social de la región centroamericana	L.10.2.1. Impulsar la integración regional y la complementariedad de los procesos de integración.
		L.10.2.2. Promocionar a Centroamérica como una región de diálogo, paz, desarrollo y democracia.
		L.10.2.3. Avanzar en las estrategias regionales de seguridad democrática, desarrollo local transfronterizo y cambio climático.
		L.10.2.4. Impulsar una estrategia centroamericana de movilidad, logística, transporte y puertos.
		L.10.2.5. Abordar conjuntamente, y desde una perspectiva centroamericana de la migración, la violencia y el desarrollo en el Triángulo Norte.
		L.10.2.6. Reimpulsar el CA-4 como plataforma de integración regional.
	E.10.3. Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional para salvaguardar la soberanía y promover el desarrollo y la paz	L.10.3.1. Proteger el territorio continental, insular, marítimo y aéreo para facilitar el acceso a sus recursos y fortalecer la soberanía e integralidad del territorio.
		L.10.3.2. Profesionalizar al personal militar en temas relacionados con la ciencia militar moderna y las disciplinas prioritarias para el desarrollo del país.
		L.10.3.3. Impulsar una reforma al sistema de pensiones de la Fuerza Armada para mejorar la calidad de su cobertura y la sostenibilidad financiera del mismo.
		L.10.3.4. Promover la participación de la Fuerza Armada en obras de beneficio público que contribuyan al desarrollo del país.
		L.10.3.5. Fortalecer las capacidades y participación de la Fuerza Armada dentro del Sistema Nacional de Protección Civil.
L.10.3.6. Promover la participación de la Fuerza Armada en misiones de paz.		

Ejes / Objetivos Quinquenales	Estrategias	Lineamientos
Eje 11: El Estado al servicio del buen vivir y la gobernabilidad democrática		
Objetivo 11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados	E.11.1. Fortalecimiento del diálogo y la concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado como factor de gobernabilidad democrática	L.11.1.1. Construir y fortalecer espacios multiactores que propicien acuerdos nacionales en torno a las prioridades de desarrollo del país.
		L.11.1.2. Impulsar una estrategia de comunicación e información gubernamental que cohesione la acción del Gobierno y estimule el diálogo transparente y permanente con la ciudadanía.
		L.11.1.3. Fortalecer los medios gubernamentales de comunicación.
	E.11.2. Construcción de un gobierno con capacidad de planificar y gestionar el desarrollo, y una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos	L.11.2.1. Diseñar y ejecutar el Sistema Nacional de Planificación (SNP): Sistema Nacional de Información y Estadísticas, Estrategia Nacional de Desarrollo de largo plazo, así como institucionalizar la planificación estratégica y operativa y su articulación con el presupuesto por programas.
		L.11.2.2. Poner en marcha el sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados y la presupuestación plurianual.
		L.11.2.3. Poner en marcha un plan de reforma institucional sobre la base de un diagnóstico del estado actual del Órgano Ejecutivo.
		L.11.2.4. Consolidar los gabinetes como instancias de gestión e integración interinstitucional estratégica del Gobierno.
		L.11.2.5. Elevar la eficiencia, eficacia y calidad de la inversión pública, y asegurar la austeridad del Gobierno.
		L.11.2.4. Fortalecer la organización, el funcionamiento y la gestión de calidad en el Órgano Ejecutivo.
		L.11.2.5. Diseñar e implementar en el Órgano Ejecutivo, un sistema de profesionalización del servicio civil y del talento, basado en el mérito y la capacidad y que incluya la adecuación del marco normativo.
		L.11.2.6. Institucionalizar la formación profesional de los servidores públicos.
	E.11.3. Dinamización del desarrollo local y territorialización del Estado para acercarlo y hacerlo accesible a todas las personas	L.11.3.1. Fortalecer la articulación multinivel (nacional-local) estableciendo sistemas de gestión del desarrollo territorial en el marco de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
		L.11.3.2. Fomentar la gestión asociada de los territorios.
		L.11.3.3. Implementar la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
		L.11.3.4. Dinamizar y apoyar el desarrollo y articulación de las ciudades como motores del desarrollo territorial y nacional.
		L.11.3.5. Impulsar procesos de descentralización de competencias y desconcentración de funciones, especialmente en áreas claves del desarrollo.
		L.11.3.6. Promover la territorialización de políticas públicas claves para el desarrollo territorial.
		L.11.3.7. Desarrollar las capacidades del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial para gestionar sistemas y procesos de desarrollo territorial.

	E.11.4. Promoción de la participación de la ciudadanía como protagonista en la gestión pública y la gobernabilidad democrática	L.11.4.1. Promover un gobierno abierto, dialogante y en co responsabilidad con la sociedad.
		L.11.4.2. Facilitar los mecanismos para que la población ejerza contraloría social de la gestión pública.
		L.11.4.3. Promover la creación de instancias consultivas ciudadanas a nivel territorial.
		L.11.4.4. Impulsar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.
		L.11.4.5. Promover la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana.
	E.11.5. Fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública	L.11.5.1. Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información en áreas claves de la gestión pública.
		L.11.5.2. Fortalecer la política de datos abiertos en las instituciones del Órgano Ejecutivo.
		L.11.5.3. Institucionalizar la rendición de cuentas en entidades públicas y en aquellas que manejan fondos públicos como práctica permanente para generar un diálogo abierto con la ciudadanía.
		L.11.5.4. Impulsar la auditoría social sobre la deuda pública histórica, actual y futura.
		L.11.5.5. Reforzar la transparencia en el sistema de compras públicas.
		L.11.5.6. Implementar un sistema de quejas y avisos que garantice respuestas y confidencialidad a la población y que, además, le provea asistencia para presentar demandas por incumplimiento de deberes de los funcionarios y funcionarias públicos.
		L.11.5.7. Fortalecer las alianzas público-privadas y ciudadanas en la promoción de la ética, la transparencia y la anticorrupción.
		L.11.5.8. Actualizar, armonizar y monitorear el cumplimiento del marco normativo nacional e internacional en materia de transparencia y anticorrupción.
	E.11.6. Cumplimiento y promoción de los derechos humanos	E.11.6.1. Avanzar en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país.
E.11.6.2. Impulsar la adhesión y ratificación de tratados internacionales pendientes de ser reconocidos por el país.		
E.11.6.3. Diseñar e implementar progresivamente una política de reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado.		
E.11.6.4. Promover el desarrollo y protección de las poblaciones en las zonas fronterizas y sus límites territoriales.		
E.11.6.5. Fortalecer mecanismos gubernamentales de monitoreo, observación e información sobre derechos humanos.		







El buen vivir representa una nueva manera de construir el presente del país para poder hacerle frente al futuro, y es un componente indispensable en el desarrollo de El Salvador. Desde esta óptica, el desarrollo no se concibe como un proceso único, lineal y centrado en el crecimiento económico: el desarrollo es integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar.