

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS



Informe Alternativo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (2006 - 2013)

(Para Lista de Recomendaciones)

A presentarse al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la
Organización de las Naciones Unidas (ONU)

San Salvador, El Salvador, Centroamérica, abril de 2014

Introducción

El presente informe ha sido elaborado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) para ser presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Comité DESC), con el objetivo de externar la opinión de la institución en cuanto al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador.

A lo largo del mismo se señalan los principales avances registrados en el país, entre 2006 y 2013, para fortalecer el cumplimiento de los derechos contemplados en el Pacto, a la vez que se detallan los desafíos más importantes que tiene el Estado salvadoreño para garantizar el pleno ejercicio de los mismos, sin discriminación y de forma progresiva.

Sumado a esto, con respecto a cada uno de los derechos evaluados, la Procuraduría puntualiza una serie de recomendaciones al Estado orientadas a fortalecer su cumplimiento en el país, haciendo énfasis en la atención de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

Artículo 1. Derecho a la libre determinación

Derecho a la libre determinación y pueblos indígenas

El Salvador ha realizado algunos esfuerzos para fortalecer la participación de distintos sectores de la sociedad en el quehacer gubernamental. Existen espacios de participación en distintos ministerios del Órgano Ejecutivo en los que se ha facilitado y promovido el involucramiento de la población en el diseño de las políticas públicas. Dentro de este contexto, particularmente importante ha sido observar que se están generando ciertas oportunidades para que los pueblos indígenas sean partícipes de la toma de decisiones tanto a nivel del Gobierno central, como a nivel municipal.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, en el informe sobre su visita al país en agosto de 2012, ha destacado la creación de la Mesa Multisectorial de Pueblos Indígenas dentro de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, la cual inició sus actividades en octubre de 2011. A partir de esta iniciativa, se ha facilitado la coordinación entre el Estado y los pueblos indígenas, y se han generado espacios de trabajo conjunto dentro del Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), para diseñar e implementar programas que den respuesta a algunas de sus demandas¹.

Estos avances se han enmarcado en un contexto general de mayor aceptación del Estado salvadoreño en cuanto al reconocimiento de la existencia de diversidad cultural en su territorio. Uno de los primeros reflejos de evolución positiva en este sentido, fue el voto a favor de parte de El Salvador en relación a la adopción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en septiembre de

¹ Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>

2007². Posteriormente, tanto en el informe al Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en 2009, y en el informe oficial enviado al Comité DESC en 2010 (en adelante, informe oficial), El Salvador ha cambiado la posición sostenida anteriormente, en la que negaba la existencia de grupos raciales diversos en su territorio. Asimismo, es importante señalar como un avance las declaraciones del Presidente de la República, Carlos Mauricio Funes Cartagena, durante el Primer Congreso Nacional Indígena, en octubre de 2010, en las que reivindicó a El Salvador como una “sociedad multiétnica y pluricultural” y pidió perdón a las comunidades indígenas por la persecución y las prácticas de exclusión y exterminio de las que han sido víctimas³.

De forma paralela a estos esfuerzos, en la zona occidental del país, dos municipios han impulsado iniciativas novedosas en este mismo sentido. En octubre de 2010, el Concejo Municipal de Nahuizalco, del Departamento de Sonsonate, decretó la “Ordenanza Municipal sobre Derechos de las comunidades indígenas asentadas en el municipio de Nahuizalco”⁴, la cual tiene el objetivo de “promover el desarrollo integral en lo económico, social, cultural, y participación efectiva en el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las comunidades indígenas del municipio de Nahuizalco lo que incluye la protección y preservación de su propia cultura, de su tierra y territorio, y especialmente de los recursos naturales renovables, y no renovables que constituyen el entorno ecológico de dichas comunidades” (art. 1). En esta ordenanza se reconoce expresamente la existencia de los pueblos indígenas en el municipio y se estipula que gozan de todos los derechos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 4), a la vez que se consigna una serie de derechos para los mismos. Una ordenanza similar fue aprobada el 11 de abril de 2012 por el Consejo Municipal de Izalco, Departamento de Sonsonate⁵.

Al respecto, el Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ha señalado de forma muy positiva el potencial de dichas ordenanzas, dado que establecen un marco legal e institucional para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a nivel local⁶. De lograrse una implementación efectiva de las mismas, indudablemente representarían pasos importantes en torno al ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en dichos municipios, especialmente si se rescatan y respetan las formas tradicionales de organización y representación indígena⁷.

De manera similar, para esta Procuraduría ha sido de enorme importancia el progreso logrado por el país, en abril de 2012, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la reforma para reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución, la cual agrega al art. 63 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”⁸.

² United Nations (2007). *General Assembly adopts declaration on rights of indigenous peoples*. Documento recuperado de <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm>

³ Presidencia de la República (2010). *Inauguración del Primer Congreso Nacional Indígena*. Documento recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/786-inauguraci%C3%B3n-del-primer-congreso-nacional-ind%C3%ADgena.html>

⁴ Publicada el 6 de julio de 2011 en el Diario Oficial Tomo No. 392, Número 126.

⁵ Publicada el 25 de abril de 2012 en el Diario Oficial Tomo No. 395, Número 75.

⁶ Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>

⁷ *Ibíd.*

⁸ Asamblea Legislativa (2012). *Acuerdo de reformas constitucionales No. 5*. 25 de abril de 2012.

Pese a estos importantes logros, es necesario señalar que la reforma constitucional aún no ha sido ratificada y que debido a la poca atención que han recibido los pueblos indígenas en el país, sus derechos no han sido contemplados de forma especial en legislación nacional. Incluso leyes recientes, como la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (2009) y la Ley de Igualdad, Equidad, y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011), si bien es cierto contienen disposiciones aisladas que están orientadas a fomentar el respeto de la identidad cultural y de las diferencias étnicas y culturales, no abordan de forma específica e integral los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la LEPINA únicamente hace referencia a que en la educación que brinde el Estado se debe fomentar el respeto a la identidad cultural propia (art. 81.2) y el conocimiento y respeto del idioma castellano, la identidad cultural y de otras manifestaciones culturales (art. 86, literal g). Por su parte, la Ley de Igualdad, Equidad, y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres solamente estipula que las acciones educativas que desarrolle el Estado para garantizar la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres deben contemplar -entre otros criterios- la “promoción del respeto a las diferencias étnicas, culturales y entre hombres y mujeres” y la “eliminación de actitudes discriminatorias basadas en factores étnicos, sexuales, raciales, religiosos o discapacidades” (art. 17).

En 2012, la Mesa Permanente de la PDDH sobre Derechos de Pueblos Indígenas presentó un informe en el que se consignan algunas de las principales demandas de los pueblos indígenas en materia de legislación⁹. Entre las más importantes se pueden mencionar la aprobación de reformas a la Ley General de Educación y a la Ley de Educación Superior, para incluir en los planes de estudio contenidos relacionados a la identidad cultural nacional y promover los estudios sobre pueblos indígenas. También se ha señalado la necesidad de armonizar la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador con los derechos de los pueblos indígenas, a fin de que los elementos considerados como parte de la cultura indígena sean protegidos por una ley diferente fundamentada en la cosmovisión de los pueblos indígenas. Igualmente, se ha identificado la necesidad de incorporar la perspectiva indígena en la legislación medioambiental y de fortalecer la protección de los recursos, medios de vida y conocimientos de los pueblos indígenas frente a las leyes de propiedad intelectual y patentes.

Sumado a estos vacíos en el marco jurídico nacional, ha sido lamentable para esta Procuraduría que a la fecha no haya sido ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes¹⁰. Dar este paso sería importante para iniciar un camino diferente en materia legislativa, y serviría para poder promover una revisión integral del marco jurídico. Cabe recordar también que, en 2010, el CERD llamó la

⁹ PDDH (2012). *Informe situacional sobre los derechos de los pueblos indígenas en El Salvador*. San Salvador: Autor.

¹⁰ Esto resulta preocupante dado que ya se cuenta con un estudio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) en el que se determinó que la adopción de dicho Convenio sería viable, dado que no contravenía ninguna ley existente. Ver Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>. Por su parte, la PDDH ha manifestado su opinión a favor de la ratificación del mismo en diversas ocasiones. En noviembre de 2013 -a raíz de una petición de opinión de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores- mediante comunicación oficial, la PDDH expresó nuevamente que su ratificación era viable y necesaria “en vista que este implicaría para los pueblos indígenas de nuestro país un marco de protección especial de sus derechos, convirtiéndose a su vez, en una herramienta de defensa, respeto y conservación de los mismos” (Oficio PADCI/0093/2013, del 6 de noviembre de 2013).

atención al país sobre la existencia de deficiencias fundamentales en la legislación interna ya que la misma se limita a la declaración del principio general de no discriminación, carece de una definición de discriminación racial y no contiene disposiciones legales explícitas que prohíban la segregación racial, la existencia de organizaciones racistas y la incitación al odio racial.

Cabe mencionar que estas deficiencias son especialmente importantes dado que en el país se ha invisibilizado y marginado a los pueblos indígenas de forma constante, y esta exclusión sistemática ha generado que se menosprecie el valor de ciertas expresiones de diversidad cultural, a tal punto de constituir actos de discriminación. Por ejemplo, en junio de 2013, un grupo de representantes de los pueblos indígenas manifestaron públicamente su rechazo a las expresiones contenidas en un editorial¹¹ de uno de los periódicos de mayor circulación en El Salvador, *El Diario de Hoy*, por considerar que constituían actos de discriminación contra la población indígena del país. En dicho editorial se hace referencia a la situación de muchos idiomas en el mundo que se encuentran en peligro de desaparición, pero se afirma que, dado que apenas son utilizados por grupos muy reducidos de personas, este hecho no debe ser visto como una tragedia y que la conservación de los mismos no tiene ningún valor¹². El texto hace alusión directa al náhuatl -una de las lenguas identificadas en situación de peligro¹³- cuestionando su valor y menospreciando esfuerzos dirigidos hacia su rescate.

Pese al debate público que surgió alrededor del texto¹⁴, se ha observado una total pasividad de parte del Estado al respecto, lo cual resulta preocupante por las implicaciones que tiene la permisibilidad ante la difusión de este tipo de mensajes de intolerancia e irrespeto a la diversidad cultural y a los pueblos indígenas. Al referirse al tema, el Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, Roberto Valent, de forma muy acertada, señaló su preocupación por este hecho y el significado que tiene para la sociedad salvadoreña:

El mencionado editorial y las reacciones que ha provocado por parte de académicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos a través de las redes sociales, es una muestra de los conflictos que pueden surgir si de manera simplista y provocadora se celebra la eventual desaparición de una lengua.

¹¹ Editorial (2013, 13 de junio) ¿Siete mil idiomas en el mundo? ¿Cuántos merecen conservarse? *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=50838&idArt=7963811

¹² A continuación se reproduce un fragmento del texto en mención: “En el mundo se hablan siete mil idiomas, ‘la mayoría de los cuales estará extinta a finales de este siglo’ dice un cable noticioso. Y al desaparecer, mucho de lo que guarden de su propia historia, su literatura y formas de vida, también morirá.

No es una gran tragedia, pues hay lenguas y dialectos que apenas los habla un centenar de personas, que nada tienen de valor por conservar y que, inclusive, carecen de escritura. Lo que poseen de tradiciones está ya traducido y recopilado, pero en un par de siglos nadie se acordará de ellos.

Eso va a ocurrir con el nahuatl pese a los intentos de un exministro comunista de obligar a jóvenes a aprender sus rudimentos, aunque no se saca provecho de poder decir “iré a comprar tortillas” en nahuatl cuando puede también decirse en español. Y leer la historia del Cipitío en nahuatl no se diferencia en nada de leerla traducido al español. Al fenecer el nahuatl, Dios mediante también se extingan los caites y los tapescos”.

¹³ Moseley, C. (2010). *Atlas de las lenguas del mundo en peligro* (3ª Ed.). París: Ediciones UNESCO. Versión en línea: <http://www.unesco.org/culture/en/endangeredlanguages/atlas>

¹⁴ Valent, R. (2013, 29 de junio) ¿Debe morir la lengua náhuatl? *El Faro*. Documento recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201306/opinion/12538/>

Este tipo de opiniones resultan ser muy destructivas para la cohesión social en culturas que, como la salvadoreña, se reconoce heredera de un rico legado ancestral que incluye la lengua náhuat¹⁵.

Todo esto refleja los enormes retos que tiene el país para garantizar que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la libre determinación. La invisibilización de la diversidad cultural del país continúa siendo profunda. Incluso, tal y como lo ha reconocido el Estado salvadoreño (párrafo 13 del informe oficial), las cifras sobre la población indígena continúan siendo imprecisas. Es por ello que el CERD ha señalado al país su preocupación por la existencia de información contradictoria al respecto, y ha recomendado mejorar la metodología censal¹⁶.

En este contexto, la falta de información específica persiste como uno de los mayores obstáculos para poder visibilizar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y el cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales. Como bien ha señalado el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, esta situación dificulta tanto la evaluación de cambios en las condiciones de vida de los pueblos indígenas a través de los años, o en comparación a otros sectores de la población, como la formulación de políticas públicas para responder a sus necesidades específicas¹⁷.

En cualquier caso, la información disponible indica que los pueblos indígenas afrontan importantes obstáculos al ejercicio de sus derechos, lo cual los sitúa en graves condiciones de exclusión. Por ejemplo, las cifras del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, junto con otras estimaciones, indican que las personas indígenas en El Salvador tienen mucha mayor probabilidad de vivir en hogares en pobreza, con servicios sanitarios deficientes, sin acceso a energía eléctrica del sistema público y servicios de agua inadecuados¹⁸.

A partir de lo anterior, se debe señalar que pese a los avances mencionados, para esta Procuraduría existen retos enormes para el ejercicio del derecho a la libre determinación, entendido como el derecho de los pueblos “a participar con igualdad en la constitución y desarrollo del orden institucional gobernante bajo el que viven y [...] que ese orden de gobierno sea uno en el que puedan vivir y desarrollarse libremente de manera continuada”¹⁹. En este marco, aún es necesario que la apertura mostrada en los últimos años hacia la diversidad cultural se traduzca en acciones efectivas que tengan un impacto sensible en los derechos de los pueblos indígenas. Actualmente, la

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ CERD (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Salvador* (CERD/C/SLV/CO/14-15). p. 2.

¹⁷ Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>

¹⁸ Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI) (2012). *Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas. República de El Salvador*. Documento recuperado de www.ifad.org/english/indigenous/pub/documents/tnotes/elsalvador.pdf; Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>.

¹⁹ Anaya, J. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración. En C. Charters & R. Stavenhagen (Eds.), *El Desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 194-209). p. 200.

institucionalidad responsable de dar respuesta a las demandas de este grupo es aún muy débil, y afronta serias limitaciones presupuestarias y de recursos en general²⁰. Debido a ello, son pocas las iniciativas destinadas específicamente a la población indígena, y las que existen son de carácter aislado, no cuentan con una base legal y tienen un alcance muy bajo.

Derecho a la libre determinación y acuerdos de inversión comercial

Por otra parte, el derecho a la libre determinación también se ha visto obstaculizado en el contexto de las obligaciones adquiridas por el Estado salvadoreño en materia de comercio internacional. En el informe alternativo presentado al Comité DESC en 2006, esta Procuraduría ya anticipaba que con la aprobación y entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés) se vislumbraba una “pérdida de la autonomía del Estado salvadoreño en su capacidad de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales –incluso dentro de su propio territorio– frente a las condiciones y a los nuevos escenarios de su competencia y jurisdiccionalidad que éste le reconoce y en la medida en que, en su calidad de tratado internacional, se constituye en ley de la República prevaleciendo respecto a la legislación secundaria local (arts. 144 y 145, Cn.)”²¹.

Desde los años previos a la aprobación de dicho Tratado, la PDDH ha sido de la opinión que el mismo debilita de forma significativa la soberanía nacional en cuanto a la definición de políticas públicas, debido a que “conmina a que prevalezcan las obligaciones comerciales, de inversión, propiedad intelectual y otras, en detrimento de los compromisos y deberes nacionales e internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales”²². En este sentido, cabe señalar que de forma reciente se han empezado a observar algunas de los posibles efectos negativos del mismo en los DESC, y de forma general, también se puede afirmar que, en otros casos fuera del CAFTA-DR, el establecimiento del arbitraje internacional como vía para la solución de conflictos entre empresas multinacionales y Estado, ha representado amenazas importantes para la protección del patrimonio y los derechos humanos de la población salvadoreña.

En primer lugar, se pueden mencionar dos casos en que empresas mineras (Pac Rim Cayman LCC, subsidiaria de Pacific Rim Mining Corporation, en junio 2009²³; y Commerce Group Corp junto a Sebastian Gold Mines, Inc. en agosto de 2009²⁴), amparadas en el capítulo de inversiones del CAFTA-DR han demandado al Estado salvadoreño por US\$ 77 y \$100 millones de dólares respectivamente, ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

²⁰ Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>.

²¹ PDDH (2006). *Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (1995-2005)*. 8 de noviembre de 2006. p. 19.

²² *Ibíd.*

²³ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (s/f). *Case details. Pac Rim Cayman LLC v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/12)* Documento recuperado de <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=viewCase&reqFrom=Home&caseId=C661&tab=Tab3>

²⁴ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (s/f). *Case details. Commerce Group Corp. and San Sebastian Gold Mines, Inc. v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/17)*. Documento recuperado de <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>

(CIADI). Las empresas han argumentado que al no entregarles un permiso de explotación para sus proyectos mineros, el Estado ha afectado a sus inversiones y ha interferido en sus ganancias potenciales²⁵. Aunque dichas demandas no han prosperado al invocar las cláusulas del CAFTA-DR, debido a fallos de las empresas en el cumplimiento de los requisitos procesales, en el caso de la demanda impuesta por Pac Rim Cayman LCC, el litigio continúa, amparándose en disposiciones de la Ley de Inversiones y la empresa ha aumentado el monto de la demanda a \$ 314 millones de dólares²⁶. La audiencia final en este caso está prevista para septiembre de 2014 por lo que aún existe incertidumbre del impacto que tendrá en el país dicho proceso.

De manera similar, en meses recientes el Estado salvadoreño ha estado siendo presionado para que dé marcha atrás en su iniciativa de dar prioridad a productores y productoras nacionales como proveedores de semillas para el programa estatal de entrega de insumos agrícolas para favorecer a la agricultura familiar²⁷. Este esfuerzo es parte de una iniciativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para la reactivación del sector agropecuario nacional, el cual se encuentra sumamente necesitado de apoyo, debido a que con la implementación del modelo neoliberal en el país se dismanteló gran parte de la estructura gubernamental que existía para el fomento agropecuario, situando al sector en una situación de extremo abandono. Pese a ello, en este caso se argumenta que la medida implica una violación a las obligaciones asumidas por el Estado de acuerdo al capítulo 9 del CAFTA-DR - referente a los procesos de contratación pública - ya que se le está brindando un trato menos favorable a proveedores extranjeros²⁸.

En este sentido, cabe señalar nuevamente la pertinencia de las observaciones realizadas por esta Procuraduría en su informe al Comité DESC en 2006, ya que en esa ocasión se señaló con preocupación el hecho de que El Salvador fue el país que menos límites estipuló en cuanto a los bienes y servicios públicos sujetos al CAFTA-DR, y en cuanto a protección específica para microempresas, mujeres o minorías²⁹. De hecho, casi todos los países miembros del CAFTA-DR,

²⁵ Moreno, R. (2012). *Promesas y realidades. CAFTA-DR a seis años de vigencia en El Salvador*. Documento recuperado de <http://alainet.org/active/58008>

²⁶ PAC RIM CAYMAN LLC, Claimant, v. REPUBLIC OF EL SALVADOR, Respondent. ICSID Case No. ARB/09/12. *Claimant Pac Rim Cayman LLC's memorial on the merits and quantum*. 29 de marzo de 2013. Documento recuperado de <http://www.italaw.com/cases/783>

²⁷ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2014). Posición institucional No. 39. *La compra de semilla mejorada debe ser transparente y competitiva*. Documento recuperado de http://www.fusades.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=95&view=finish&cid=948&catid=38&lang=es; Quintanilla, L. & Belloso, M. (2014, 9 de abril). Faltan acciones clave antes de Fomilenio II. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/09/faltan-acciones-clave-antes-de-fomilenio-ii>; Magaña, Y. (2014, 9 de abril). Control antilavado a PEP es clave para Fomilenio: MCC. *Diario El Mundo*. Documento recuperado de <http://elmundo.com.sv/control-antilavado-a-pep-es-clave-para-fomilenio-mcc>; Quintanilla, L. (2014, 16 de abril). Venta de semilla, condición FOMILENIO. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/16/venta-de-semilla-condicion-fomilenio>;

²⁸ Quintanilla, L. (2013, 11 de enero). Privados piden balance en compra semilla. *La Prensa Gráfica*, Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/privados-piden-balance-en-compra-semilla>; Quintanilla, L. (2013, 8 de febrero de 2013). Gobierno EUA analiza decreto de semillas. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/gobierno-eua-analiza-decreto-de-semillas>; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2014). Posición institucional No. 39. *La compra de semilla mejorada debe ser transparente y competitiva*. Documento recuperado de http://www.fusades.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=95&view=finish&cid=948&catid=38&lang=es

²⁹ PDDH (2006). *Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (1995-2005)*. 8 de noviembre de 2006. pp. 19-20.

exceptuando El Salvador, establecieron que las disposiciones del capítulo sobre compras públicas no aplica en ciertos casos como los programas destinados a micro y pequeñas empresas, programas de apoyo al sector agropecuario o programas de alimentación escolar³⁰.

Igualmente, el Estado salvadoreño ha sido afectado por una disputa surgida entre la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la empresa italiana Enel Green Power, debido a que, mediante un acuerdo de accionistas firmado en junio de 2002, se le había otorgado a la última la posibilidad de convertirse en el socio mayoritario de Geotérmica Salvadoreña, S.A. de C.V. (GESAL, ahora LaGeo)³¹, empresa nacional generadora de energía eléctrica con base en recursos geotérmicos. No obstante, a inicios de 2008, cuando Enel intentó obtener la mayoría de las acciones de LaGeo a partir de la capitalización de sus inversiones en la misma, la CEL se negó a cumplir con lo establecido en el contrato³², argumentando que acceder a ello sería sumamente lesivo para los intereses del Estado salvadoreño y contrario a la Constitución de la República³³.

Ante tal decisión, ese mismo año, Enel Green Power presentó una demanda por 120 millones de dólares ante la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (ICC, por sus siglas en inglés) debido al incumplimiento del contrato³⁴. En mayo de 2011, el tribunal falló a favor de Enel³⁵, y ordenó que se le permitiera a la empresa italiana realizar la inversión que le permitiría apropiarse de la mayoría de las acciones de LaGeo³⁶. Pese a que, en agosto de 2011, la CEL presentó un recurso de nulidad ante la Corte de Apelaciones de París, el mismo fue rechazado en enero de 2013³⁷.

³⁰ Osterlof, D., Villasuso, A. & Sacasa, M. (2011). *Las regulaciones sobre compras públicas en los Tratados de Libre Comercio de Centroamérica y las Mipymes*. Documento recuperado de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12717.pdf>

³¹ Asamblea Legislativa (2013, 15 de agosto). *Primer informe parcial de la Comisión especial para investigar todo lo relacionado al contrato suscrito entre la hoy CEL, y la empresa italiana Enel Green Power, en la administración del entonces presidente de la CEL, Guillermo Sol Bang, en el mandato presidencial de Francisco Flores Pérez*.

³² Enel Green Power (2013, 31 de diciembre). *El Salvador. Company profile*. Documento recuperado de http://www.enelgreenpower.com/en-GB/company/worldwide/el_salvador/; Karadelis, K. (2013, 13 de agosto). Enel brings El Salvador claim to ICSID. *Global arbitration review*. Documento recuperado de http://v2.voltterrafiitta.xguru.com/docs/Global_Arbitration_Review.2013.0813.pdf; Choto, D. (2008, 16 de enero). Enel exige a Cel cumplir el contrato de LaGeo. *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=1980511

³³ Molina, C. (2008, 20 de mayo). Cel no teme amenaza de arbitraje de Enel. *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=2405178; Choto, D. (2011, 15 de febrero). Posponen millonario fallo arbitraje entre Cel y Enel. *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=5580234

³⁴ Enel Green Power (2013, 31 de diciembre). *El Salvador. Company profile*. Documento recuperado de http://www.enelgreenpower.com/en-GB/company/worldwide/el_salvador/; Karadelis, K. (2013, 13 de agosto). Enel brings El Salvador claim to ICSID. *Global arbitration review*. Documento recuperado de http://v2.voltterrafiitta.xguru.com/docs/Global_Arbitration_Review.2013.0813.pdf; Choto, D. (2008, 31 de octubre). Enel demanda al gobierno por caso LaGeo. *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=2977328

³⁵ Enel Green Power (2013, 31 de diciembre). *El Salvador. Company profile*. Documento recuperado de http://www.enelgreenpower.com/en-GB/company/worldwide/el_salvador/

³⁶ Enel Green Power (2011, 6 de julio). *Press release. International Arbitration Court unveils ruling favourable to Enel Green Power on the LaGeo Case*. Documento recuperado de http://www.enelgreenpower.com/en-gb/media_investor/press_releases/release.aspx?iddoc=1645485

³⁷ Enel Green Power (2013, 9 de enero). *Press release. Paris Court of Appeals upholds International Court of Arbitration ruling in favour of Enel Green Power in LaGeo case*. Documento recuperado de http://www.enel.com/eWCM/salastampa/comunicati_eng/1657045-1_PDF-1.pdf

Actualmente, el conflicto entre la CEL y Enel continúa, ya que el Estado salvadoreño se ha negado a cumplir con el laudo arbitral internacional, argumentando que el acuerdo de accionistas firmado por los funcionarios de la época contradice la Constitución de la República³⁸, y de aceptar el fallo, se entregaría patrimonio de toda la población salvadoreña a un ente privado, violando la propia Constitución³⁹. En consecuencia, en agosto de 2013, la empresa italiana demandó al Estado frente al CIADI⁴⁰ amparándose en la Ley de Inversiones⁴¹. Paralelamente, a nivel nacional, la disputa ha motivado incluso investigaciones especiales dentro de la Asamblea Legislativa y la Fiscalía General de la República (FGR), y en noviembre de 2013 se ha iniciado un proceso judicial en el que la FGR ha acusado a un grupo de exfuncionarios y a las sociedades Enel Green Power S.p.A. y Enel Green Power El Salvador S.A. de C.V. por perjuicio económico hacia el Estado. Asimismo, en diciembre de 2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia admitió una demanda que busca la nulidad del contrato entre la CEL y la empresa italiana, y ordenó suspender provisionalmente el traspaso de acciones mientras se tramita el proceso⁴².

A partir de todo lo anterior, es importante resaltar cómo los acuerdos de inversión comercial en efecto se encuentran limitando las capacidades del Estado salvadoreño en cuanto a la toma de decisiones a favor de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y los recursos estratégicos nacionales. En estos casos, se puede observar como las autoridades gubernamentales están siendo condicionadas y presionadas por entes privados, ante la adopción de medidas como la revocación de permisos de explotación minera o el impulso de programas especiales de apoyo a productores y productoras nacionales.

A futuro, es claro que decisiones de este tipo - aunque buscan proteger los derechos humanos, promover el desarrollo social y garantizar la sustentabilidad ambiental- podrían llevar al Estado a enfrentar numerosos litigios internacionales, bajo el supuesto de que afectan las ganancias o las expectativas de ganancias de alguna empresa. Más allá de eso, también se ha comenzado a advertir

³⁸ Asamblea Legislativa (2013, 15 de agosto). *Primer informe parcial de la Comisión especial para investigar todo lo relacionado al contrato suscrito entre la hoy CEL, y la empresa italiana Enel Green Power, en la administración del entonces presidente de la CEL, Guillermo Sol Bang, en el mandato presidencial de Francisco Flores Pérez.*

³⁹ La Constitución salvadoreña establece en su artículo 103, inciso tercero, que “el subsuelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación”, pero además señala en los artículos 120 y 131, ordinal 30°, que este tipo de concesiones deben ser sometidas a aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. De hecho, en junio de 2012, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Inc. 28-2008 del 27-VI-2012 declaró la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 12 de la Ley General de Electricidad y de los artículos 12 y 51 del Reglamento de dicha ley, dado que adjudicaban a un órgano de la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones que por mandato constitucional debían ser autorizadas por la Asamblea Legislativa, y adicionalmente estipulaban que las mismas eran de carácter permanente.

⁴⁰ Case Details. Enel Green Power S.p.A. v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/13/18). Documento recuperado de <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>

⁴¹ Karadelis, K. (2013, 13 de agosto). Enel brings El Salvador claim to ICSID. *Global arbitration review*. Documento recuperado de http://v2.voltterrafieta.xguru.com/docs/Global_Arbitration_Review.2013.0813.pdf

⁴² Transparencia activa (2013, 10 de diciembre). *Presidente Funes celebra admisión de la demanda contra contrato CEL-ENEL por Sala de lo Contencioso Administrativo*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-celebra-admision-de-la-demanda-contra-contrato-cel-enel-por-sala-de-lo-contencioso-administrativo/>; Ávalos, J. (2013, 7 de diciembre). *CSJ admite demanda de contrato CEL-Enel. La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/07/csj-admite-demanda-de-contrato-celenel/>; Zometa, J. (2013, 7 de diciembre). *Abogado de Enel: No hay mérito para anular contrato. El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8388236

cómo este tipo de arbitrajes han supuesto al Estado la erogación de importantes recursos financieros obtenidos de los y las contribuyentes. Esta situación es en extremo preocupante ya que en este tipo de litigios los Estados se encuentran en gran desventaja, dado que las instancias que dirimen los conflictos han sido diseñadas precisamente para privilegiar y proteger las inversiones. Por tanto, resulta inaceptable que se tenga que privilegiar la asignación de fondos públicos a este tipo de procesos, cuando el presupuesto público afronta enormes dificultades y ni siquiera alcanza para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño ratifique la reforma al artículo 63 de la Constitución de la República, aprobada en abril de 2012, que reconoce a los pueblos indígenas en su territorio y que establece la obligación de adoptar políticas para su libre desarrollo.

Que el Estado salvadoreño ratifique el Convenio 169 de la OIT, relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Que el Estado salvadoreño desarrolle un amplio proceso participativo con los pueblos indígenas para analizar y elaborar propuestas de modificación al marco jurídico nacional, orientadas a garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en la legislación relativa a educación, salud, recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, diversidad biológica, propiedad, acceso a la tierra, protección de la niñez y la adolescencia, erradicación de la discriminación, patrimonio cultural, medio ambiente, consulta previa y formación de asociaciones.

Que el Estado salvadoreño fortalezca los espacios de diálogo y órganos de consulta que se han generado con los pueblos indígenas, dotando de mayor estabilidad y recursos a la institucionalidad encargada de su organización y administración.

Que el Estado salvadoreño brinde mayor atención a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas en el diseño, reforma y evaluación de las políticas públicas. De manera especial, el Estado debería propiciar el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones representativas propiamente indígenas, a fin de que puedan tener una mayor incidencia en la toma de decisiones.

Que el Estado salvadoreño atienda las recomendaciones del CERD en cuanto al mejoramiento de la legislación nacional para garantizar la no discriminación, principalmente en lo referente a la adopción de una definición de discriminación racial y de disposiciones legales explícitas que prohíban la segregación racial, la existencia de organizaciones racistas y la incitación al odio racial.

Que el Estado salvadoreño realice mayores esfuerzos por obtener información estadística sobre la situación económica y social de los pueblos indígenas, particularmente en cuanto a pobreza, desnutrición, escolaridad y rendimiento escolar, empleo, salarios, tenencia de la tierra y acceso a servicios básicos.

Que el Estado salvadoreño realice un diagnóstico sobre las limitaciones que han generado los acuerdos de inversión comercial en las posibilidades de adoptar decisiones para garantizar el cumplimiento de los derechos contemplados en el Pacto. Asimismo, que se diseñe un plan orientado a corregir o compensar los efectos negativos de los mismos.

Artículo 3. Igualdad entre hombres y mujeres

Desde su nacimiento como república, la historia de El Salvador ha estado marcada por esquemas machistas y patriarcales⁴³. En este sentido, el logro de la equidad de género es uno de los mayores retos para el país. Aunque no cabe duda que en las últimas décadas El Salvador ha logrado algunos avances en materia de equidad de género, es necesario recalcar que todavía existe una enorme disparidad entre hombres y mujeres y en ciertas áreas específicas el progreso ha sido menos acentuado.

A pesar de lo anterior, para esta Procuraduría ha sido muy positivo que en los últimos años se hayan adoptado decisiones importantes que pueden incidir en la construcción de un país con mejores oportunidades para las mujeres. Se debe reconocer como un avance fundamental la aprobación de legislación orientada a erradicar las brechas de género, principalmente la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, en diciembre de 2010, y la Ley de Igualdad, Equidad, y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en marzo de 2011. En el primero de los casos, se establecen obligaciones específicas de distintas instituciones estatales para garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, lo cual resulta primordial para un país como El Salvador, en el que las agresiones contra las mujeres son recurrentes, y la impunidad ante las mismas es sumamente alta⁴⁴.

Por su parte, la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres contempla medidas para promover la equidad entre mujeres y hombres en materia de educación, participación política y económica, empleo, salud integral, salud sexual y reproductiva, seguridad social, entre otras. Asimismo, incluye disposiciones para fomentar el reconocimiento del trabajo doméstico y del cuidado; la inclusión social de mujeres en situación de vulnerabilidad; la igualdad de oportunidades para el acceso, manejo, uso y control de los recursos naturales; el acceso equitativo a nuevas tecnologías; y sobre los derechos de las mujeres en el desarrollo rural.

Sumado a esto, se debe reconocer que ha sido satisfactorio que la Ley de Partidos Políticos, aprobada en febrero de 2013, incluya una disposición que establece la obligación de los partidos políticos de incluir al menos a un treinta por ciento de mujeres en sus planillas para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y representantes en Concejos Municipales (art. 37). Esta medida sería un primer paso hacia garantizar mayores oportunidades para la participación política de las mujeres, lo cual es destacable debido a que ha sido una de las áreas en las que la brecha de género es notable.

También se puede mencionar como positivo el trabajo realizado en torno a la formulación de la Política Nacional de las Mujeres y del Plan Nacional de Equidad e Igualdad para las Mujeres Salvadoreñas, la instalación del Sistema Nacional de Datos Estadísticos e Información sobre Violencia hacia las Mujeres, así como también la puesta en marcha de iniciativas novedosas como el

⁴³ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 52

⁴⁴ Manjoo, R. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo. Misión a El Salvador. A/HRC/17/26/Add.2*. 14 de febrero de 2011. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/112/40/PDF/G1111240.pdf?OpenElement>

programa “Ciudad Mujer”, el cual otorga a las mujeres servicios especializados para salud, mejora de oportunidades económicas, acceso a la justicia y educación no formal⁴⁵.

Pese a todo lo anterior, es necesario señalar que el ejercicio de la igualdad real entre mujeres y hombres aún es una realidad muy lejana para El Salvador. Resulta evidente que existen importantes obstáculos para que las mujeres puedan desenvolverse en un entorno libre de discriminación y desigualdad, particularmente en el área rural. En la actualidad, las mujeres salvadoreñas continúan teniendo mayores problemas que los hombres para acceder a empleos remunerados y bajo condiciones dignas, y en el caso de obtenerlo afrontan una doble o triple carga laboral que es invisibilizada por la falta de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado. Además de esto, la población femenina presenta menores salarios, mayores tasas de analfabetismo, menor acceso y control de activos y recursos productivos (vivienda, tierra, crédito, etc.), menor participación política y menores tasas de asistencia escolar; en comparación a la población masculina⁴⁶.

Por ejemplo, la desigualdad salarial entre hombres y mujeres persiste, aún para las mujeres con mayores niveles educativos⁴⁷. De acuerdo a datos de 2011, las mujeres ganan, en promedio, aproximadamente un 16.3% menos que los hombres, y en los puestos directivos la diferencia incluso se amplía, ya que los hombres ganan un 26.65% más que las mujeres⁴⁸. Más allá de eso, es lamentable que al observar los datos de los últimos años, la brecha salarial permanece estable, sin que se pueda identificar una tendencia hacia su reducción⁴⁹.

Por otra parte, la falta de autonomía económica de muchas mujeres salvadoreñas también es causa de preocupación para esta Procuraduría. Se ha encontrado que en 2012 el porcentaje de mujeres sin ingresos propios (33.9%) superaba en más de dos veces el de los hombres en la misma condición (14.3%)⁵⁰. La situación de las mujeres en el área rural es particularmente grave, ya que aproximadamente el 42.7% no reporta ingresos propios, mientras que únicamente el 16.4% de los hombres se encuentra en esa condición⁵¹.

Sumado a esto, se ha encontrado que las mujeres aún enfrentan mayores obstáculos en cuanto a sindicalización, alfabetización, propiedad de vivienda, propiedad de la tierra con vocación agrícola y participación política. Por ejemplo, se ha registrado que las mujeres únicamente representan el

⁴⁵ Gobierno de El Salvador (GOES) (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor. p. 93.

⁴⁶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) (2011). *Política nacional de las mujeres. Actualizada: medidas al 2014*. San Salvador: Autor; Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) (2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Autor; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: Autor.

⁴⁷ ISDEMU (2011). *Política nacional de las mujeres. Actualizada: medidas al 2014*. San Salvador: Autor. p. 32; Lara, E (2013). Estado de los indicadores de género en el mercado laboral. En Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), *Mujer y mercado laboral 2012* (pp. 5 – 28). San Salvador: ORMUSA. p. 23.

⁴⁸ Lara, E (2013). Estado de los indicadores de género en el mercado laboral. En Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), *Mujer y mercado laboral 2012* (pp. 5 – 28). San Salvador: ORMUSA. p. 23.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s/f). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e. Información revisada al 13 de febrero de 2014.

⁵¹ *Ibíd.*

23.2% de las personas afiliadas a un sindicato⁵². A la vez, la tasa de analfabetismo es más alta para las mujeres (14.7%) que para los hombres (9.9%)⁵³. Por otra parte, se ha observado que entre las personas mayores de 18 años, el porcentaje de hombres que afirma tener vivienda en propiedad (33.9%) es considerablemente más alto que el de las mujeres (19.2%)⁵⁴; y que aproximadamente más del 80% de las personas dueñas de la tierra con vocación agrícola son hombres⁵⁵. Asimismo, las mujeres ocupan solamente el 10% de los puestos de alcaldes y alcaldesas municipales⁵⁶, el 12.1% de los puestos ministeriales del Órgano Ejecutivo⁵⁷, el 27.4% de los escaños parlamentarios⁵⁸, y el 40% de los puestos en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) (máximo tribunal de justicia del país)⁵⁹. Al respecto, se debe reconocer que a partir de 2006 la participación de las mujeres ha ido creciendo tanto en la Asamblea Legislativa como en la CSJ, pero todavía es muy dispar⁶⁰.

Al comparar los avances que han logrado otros países en estas áreas, se constata que en los últimos años, El Salvador no ha hecho suficientes esfuerzos por promover la participación económica y política de las mujeres, aunque sí ha logrado ir cerrando las brechas en cuanto a salud y educación. Con todo, al hacer un balance general se observa que distintos países han avanzado mucho más en la reducción de las brechas de género. Por ejemplo, en 2006, de acuerdo al Índice Global de la Brecha de Género (GGGI) del World Economic Forum (WEF)⁶¹, El Salvador (con un GGGI de 0.6837) se colocó en la posición 39 de una lista de 115 países ordenados de acuerdo a su brecha de género⁶² mientras que para 2013 (con un GGGI de 0.6610) retrocedió hasta la posición 96, de una lista de 136 países⁶³. De hecho, en 2013, de acuerdo a este indicador, de 26 países latinoamericanos estudiados, únicamente Guatemala, Surinam y Belice poseen brechas de género mayores a la de El Salvador⁶⁴.

Resulta muy revelador comprobar que en el mismo periodo, países como Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Madagascar, Malawi, Eslovenia, Camerún, Uganda, Lesoto, Kenia, Mongolia y

⁵² Lara, E (2013). Estado de los indicadores de género en el mercado laboral. En Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), *Mujer y mercado laboral 2012* (pp. 5 – 28). San Salvador: ORMUSA. p. 27.

⁵³ DIGESTYC (2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Autor. p. 4.

⁵⁴ PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: Autor. p 208.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 211.

⁵⁶ CEPAL (s/f). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e. Información revisada al 26 de diciembre de 2013.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 291.

⁵⁹ CEPAL (s/f). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e. Información revisada al 29 de noviembre de 2013.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ El GGGI (Global Gender Gap Index) mide la brecha de desigualdad de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la actividad económica, participación política, salud y educación. El índice toma valores entre 1 y 0, donde los valores cercanos al 1 representan una menor brecha de género en las áreas contempladas, y los valores cercanos al cero indican brechas mayores.

⁶² Los primeros lugares son ocupados por los países con mayor equidad de género en las áreas contempladas por el índice.

⁶³ WEF (2013). *The Global Gender Gap Report 2013*. Documento recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf

⁶⁴ *Ibíd.*

Luxemburgo, que en 2006 presentaban brechas similares o incluso más amplias que las de El Salvador, en 2013 muestran reducciones mayores en las brechas de género en las áreas contempladas. Aunque El Salvador refleja una equidad similar o incluso superior que algunos de estos países en cuanto a salud y educación, los retrocesos observados en los últimos años en cuanto a participación y oportunidades de las mujeres en la economía y en la política, han limitado su avance hacia mejores resultados⁶⁵. Con todo, es muy preocupante el hecho de que al hacer una comparación de los resultados de 110 países entre 2006 y 2013, el WEF reporta que El Salvador ha sido el país que más ha retrocedido en el GGI⁶⁶.

Ante esta situación, resulta preocupante para la PDDH que en las políticas públicas todavía no se incorpore de mejor forma el enfoque de género, principalmente en lo relativo a generar condiciones para que las mujeres puedan acceder al poder económico, social y político. A la vez, es importante señalar que todavía hace falta integrar a las políticas públicas componentes orientados a la construcción de una nueva masculinidad que abone a la erradicación de la desigualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad.

Por ejemplo, debe señalarse que existen programas gubernamentales que están basados o reproducen las disparidades de género. El propio Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) ha afirmado que la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) –el cual constituye el fundamento de la política social actual–, hasta cierto punto, ha incrementado la carga global de trabajo de las mujeres que participan en el mismo:

... este sistema aún no se ha completado en su totalidad y sigue desarrollándose bajo un esquema de acciones focalizadas hacia la atención y superación de la pobreza, sin incluir en el modelo acciones dirigidas al fomento de la corresponsabilidad en las tareas del cuidado entre hombres, mujeres, Estado y sociedad, incrementando de esta manera, en cierta medida, la carga global de trabajo de las mujeres beneficiarias de los programas que componen el SPSU⁶⁷.

Esto indica que hace falta un mayor esfuerzo para abordar la desigualdad entre hombres y mujeres de manera integral. El programa Ciudad Mujer es un avance positivo al respecto, dado que instituciones del Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Ministerio Público han creado oficinas especializadas dentro de las sedes del mismo⁶⁸. No obstante, un reto primordial es que de forma paralela, todas las instancias gubernamentales, en sus distintas sedes ordinarias a nivel nacional y local, organicen sus planes, programas y servicios de tal forma que respondan al enfoque de género.

⁶⁵ Cabe señalar que las comparaciones entre países deben ser tomadas con cautela pues varían de acuerdo a los distintos indicadores. Se ha destacado lo referente al índice elaborado por el WEF principalmente por la posibilidad de dar seguimiento a su evolución durante varios años y por medir específicamente las brechas de género. Otros indicadores para medir desigualdad de género ofrecen resultados similares o diferentes, de acuerdo a los subíndices que contemplan.

⁶⁶ WEF (2013). *The Global Gender Gap Report 2013*. Documento recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf

⁶⁷ ISDEMU (2012). *Plan nacional de igualdad, equidad y no discriminación para las mujeres salvadoreñas*. San Salvador: Autor. p. 44.

⁶⁸ Actualmente, un total de 16 instituciones estatales, entre ellas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Policía Nacional Civil, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, el Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, ofrecen servicios especializados para mujeres dentro de las sedes creadas para el programa Ciudad Mujer. Información adicional sobre esta iniciativa se puede encontrar en el sitio web: <http://www.ciudadmujer.gob.sv/>.

Finalmente, es importante mencionar que hace falta una mayor atención a la eliminación de los obstáculos que dificultan a las mujeres el acceso a la justicia. La PDDH ha señalado a las instancias correspondientes la persistencia de distintas barreras legales, procedimentales, institucionales y culturales que impiden que las mujeres accedan a la justicia en igualdad de condiciones. Esto se ha observado en distintos procesos penales y de familia, especialmente cuando se refieren a casos de abuso sexual y violencia intrafamiliar, entre otros⁶⁹. Teniendo en cuenta esto, también se ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)⁷⁰, con lo cual se reforzaría el régimen de garantías a favor de la equidad de género en el país. Lastimosamente, hasta la fecha el mismo no ha sido ratificado.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño brinde prioridad en los próximos años a la estricta aplicación de la legislación, políticas y planes recientes a favor de la equidad de género. Se recomienda que adopte medidas inmediatas para reducir progresivamente y eliminar las diferencias salariales entre hombres y mujeres, garantizando el principio de igual salario por trabajo de igual valor. Asimismo, se debe poner énfasis en el aumento de la participación política de las mujeres y en acrecentar representación de las mujeres en puestos de toma de decisiones, tanto en el sector público como en el sector privado.

Que el Estado salvadoreño impulse acciones concretas para reducir la carga laboral extra que afrontan las mujeres, aumentar su autonomía económica, y dar un mayor reconocimiento y valor al trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas especiales orientadas a reducir las disparidades de género en el área rural, principalmente en cuanto a autonomía económica, propiedad de la tierra, propiedad de la vivienda, alfabetización y acceso a recursos productivos.

Que el Estado salvadoreño ejecute medidas concretas orientadas a facilitar y fomentar el cumplimiento equitativo entre hombres y mujeres, de los compromisos en el trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado familiar, principalmente en el área rural.

Que el Estado salvadoreño diseñe todas las políticas públicas tomando en cuenta el enfoque de género, a fin de evitar prácticas que reproduzcan o estén basadas en las disparidades de género, integrando en las mismas componentes para la construcción de una nueva masculinidad que fomente la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

Que el Estado salvadoreño ratifique el Protocolo Facultativo de la CEDAW y que implemente un plan para eliminar los obstáculos políticos, legales, procedimentales, institucionales y culturales que dificultan a las mujeres el acceso a la justicia en condiciones igualitarias, especialmente en los casos de abuso sexual y violencia intrafamiliar.

⁶⁹ PDDH (2011). *Informe especial sobre acceso a la justicia para las mujeres en el ámbito laboral, penal y familiar*. San Salvador: Autor.

⁷⁰ *Ibíd.* p. 98.

Que el Estado salvadoreño organice campañas públicas y procesos de formación dirigidos hacia hombres, que tengan como fin combatir las actitudes y comportamientos discriminatorios y agresivos hacia las mujeres.

Art. 6, 7 y 8. Derechos laborales y libertades sindicales

En materia de derechos laborales, en los últimos años se han desarrollado algunos esfuerzos que si bien es cierto no son suficientes para resolver la problemática estructural de falta de trabajo decente en el país, han servido para paliar levemente las serias deficiencias que posee el país en cuanto a generación de empleo, insuficiencia de salarios mínimos e inestabilidad laboral. En este sentido, se puede destacar que a la fecha el país ya ha podido recuperar los 40 mil empleos perdidos en 2009 a causa de la crisis económica y financiera internacional. Más allá de eso, es destacable que las cifras sobre inserción laboral formal continúen mejorando en la actualidad⁷¹.

Igualmente, se han aplicado leves incrementos a los salarios mínimos del sector privado en noviembre de 2007, junio de 2008, enero de 2009, mayo de 2011, julio de 2013 y enero de 2014. De forma particular, en las últimas modificaciones, se puede resaltar como positivo que el sector maquila ha recibido un porcentaje de aumento igual al del resto de sectores de la economía, cuando tradicionalmente había sido menos beneficiado, tal y como se observa en el anexo 4 del informe oficial. Añadido a esto, en enero de 2015 se aplicará un nuevo incremento a los salarios mínimos⁷².

Por otra parte, se pueden destacar también algunos esfuerzos realizados en los últimos años en la elaboración e impulso de políticas sectoriales para el fomento del empleo y la producción⁷³. Igualmente, ha representado un logro importante la entrada en vigencia de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo en 2012, aunque para su estricta aplicación es necesario que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) asuma un rol muy activo en la promoción y vigilancia de su cumplimiento, y en la aplicación de las sanciones respectivas a las violaciones que se realicen.

De manera similar, se puede señalar como un avance la aprobación, en diciembre de 2013, de la Ley Reguladora de la Prestación Económica por Renuncia Voluntaria, y de las reformas a la Ley del Servicio Civil y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, con el objetivo de regular la compensación laboral por renuncia en el sector privado, el sector público y las municipalidades. Aunque es importante resaltar que las mismas deben ser objeto de revisión y mejora, se espera que con la entrada en vigencia de las nuevas disposiciones⁷⁴, se fortalezcan en cierta medida las garantías para los trabajadores y las trabajadoras, ya que anteriormente, al finalizar una relación laboral a través de renuncia, no recibían una indemnización por el tiempo de servicio.

En cuanto a las libertades sindicales, el avance más importante ha sido la ratificación de la reforma al artículo 47 de la Constitución de la República, en mayo de 2009, a fin de reconocer el derecho de

⁷¹ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor. p. 167.

⁷² PDDH (2013). Análisis situacional de los Derechos Humanos. En *Informe de Labores Junio 2012 – Mayo 2013* (pp. 40 – 174). San Salvador: Autor. p. 79.

⁷³ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor. pp. 123-177.

⁷⁴ En el sector público se encuentran vigentes a partir de 2014, mientras que en el sector privado entrarán en vigencia en 2015.

formar sindicatos en el sector público y en las municipalidades⁷⁵. Esta reforma ha posibilitado y facilitado la constitución de 84 sindicatos en el sector público y las municipalidades entre junio de 2009 y mayo de 2013⁷⁶.

Asimismo, ha sido sumamente importante para la protección del derecho a la estabilidad laboral, que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de forma muy reciente haya modificado en su jurisprudencia la interpretación sobre el alcance del mismo, para fortalecer la protección de la estabilidad laboral de los empleados públicos vinculados con el Estado mediante un contrato⁷⁷. Con este giro, se espera que los numerosos despidos que se llevan a cabo en el contexto de cambios de administración en el sector público sean controlados y se facilite el acceso a la justicia de parte de las personas afectadas.

Pese a todo lo anterior, es necesario señalar que el cumplimiento progresivo de los derechos laborales y sindicales en El Salvador enfrenta numerosos obstáculos. Por varios años, esta Procuraduría ha venido llamando la atención del Estado salvadoreño sobre distintos aspectos que necesitan un abordaje inmediato, sin embargo, lastimosamente, las áreas de preocupación continúan siendo prácticamente las mismas: alta incidencia de subutilización laboral (desempleo y subempleo), bajos niveles de trabajo decente, salarios mínimos que no concuerdan con el costo de la vida, despidos en el sector público y privado sin un procedimiento acorde a la legislación laboral, irrespeto a las libertades sindicales, desalojos violentos de comerciantes informales y desprotección de los trabajadores y trabajadoras del sector agropecuario y del sector de servicios domésticos.

En este contexto, las violaciones a los derechos laborales y libertades sindicales, tanto en el sector público y como en el sector privado, continúan siendo recurrentes, mientras que las instancias del Estado con competencia en la materia, no han sido capaces de implementar y fortalecer los mecanismos administrativos y jurisdiccionales de control, que permitan erradicar tales violaciones a derechos humanos.

En este mismo orden de ideas, se ha venido observando que, en cuanto a generación de empleo, los esfuerzos realizados son totalmente insuficientes para avanzar de forma sustancial en la reducción del subempleo y el desempleo. Por ejemplo, aunque entre junio de 2009 y mayo de 2013 se han creado un total de 88,094 empleos⁷⁸, de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 del Gobierno de El Salvador, sería necesario crear 48,000 empleos nuevos cada año, al menos para alcanzar a absorber a las generaciones que se van incorporando a la población económicamente activa⁷⁹. Teniendo en cuenta esto, resultan sumamente preocupantes las cifras sobre generación de empleo, ya que entre 2009 y 2013 deberían haberse creado un mínimo de 192,000 puestos de

⁷⁵ Decreto legislativo No. 33, 27 de mayo de 2009.

⁷⁶ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor.

⁷⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de amparo 1-2011, del 19-XII-2012.

⁷⁸ En junio de 2009 el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) registró 679,003 cotizantes activos, mientras que en mayo de 2013 la cifra ascendió a 767,097. Ver ISSS (2013). *Informe de rendición de cuentas Junio 2012- Mayo 2013*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2013/08/ISSS-Presentaci%C3%B3n.pdf>. Más recientemente los registros oficiales indican que entre diciembre de 2009 y octubre de 2013 se crearon 109,969 empleos. Ver Transparencia activa (2013, 14 de diciembre). *Gobierno del Presidente Funes crea 110 mil nuevas plazas en su gestión*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/gobierno-del-presidente-funes-crea-110-mil-nuevas-plazas-en-su-gestion/>

⁷⁹ GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014*. San Salvador: Autor.

trabajo. Más allá de eso, para lograr un avance significativo en la disminución del subempleo, habría que agregar a esta cifra una considerable cantidad de puestos de trabajo.

Por lo anterior, no resulta sorprendente que las cifras sobre desempleo y subempleo sigan siendo preocupantes. Si bien es cierto, la tendencia general ha sido que la tasa de desempleo abierto se mantenga baja (6.1% en 2012⁸⁰), esto no debe ocultar que El Salvador presenta enormes deficiencias en su capacidad para ofrecer oportunidades de trabajo decente para su población. Los datos sobre la evolución del subempleo y la ocupación plena en el área urbana reflejan que existe una gran cantidad de población que no ha logrado obtener un empleo formal. Para 2012, el PNUD ha estimado la tasa de subempleo a nivel nacional en un 44.7%, en el área urbana se ubica en 33.4% y en el área rural asciende al 65.9% (Ver Tabla I)⁸¹.

Tabla I
Evolución del subempleo, desempleo y subutilización laboral 2006-2012
(En porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Tasa de subempleo</i>							
Nacional	43.3	39.8	40.6	44.3	42.1	41.5	44.7
Urbano	36.9	28.5	31.9	34.0	31.5	31.8	33.4
Rural	54.2	61.7	58.9	64.6	62.6	68.2	65.9
<i>Tasa de desempleo</i>							
Nacional	6.6	6.3	5.9	7.3	7.0	6.6	6.0
Urbano	5.7	5.8	5.5	7.1	6.7	6.6	6.2
Rural	8.0	7.4	6.7	7.6	7.4	6.6	5.7
<i>Tasa de subutilización laboral</i>							
Nacional	49.9	46.1	46.5	51.6	49.1	48.1	50.7
Urbano	42.6	34.3	37.4	41.1	38.2	38.4	39.6
Rural	62.2	69.1	65.6	72.2	70.0	74.8	71.6

Fuente: PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor, pp. 314-315.

Si tomamos en cuenta el desempleo y el subempleo de forma conjunta, se observa que más de la mitad de la población no está encontrando oportunidades de acceder a un trabajo formal, pero aún más preocupante es la situación en el área rural, donde el porcentaje alcanza a más del 70%. De forma específica, el PNUD ha calculado que la tasa de subutilización laboral a nivel nacional es del 50.7%, en el área urbana de 39.6% y en el área rural de 71.6%⁸².

⁸⁰ DIGESTYC (2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Autor, p. 13

⁸¹ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor, pp. 314-315.

⁸² *Ibid.*

Como puede observarse existe un gran segmento de la población que no puede acceder a un empleo formal. Sin embargo, todavía es más crítica la situación al analizar los niveles de trabajo decente. De acuerdo al PNUD, apenas el 23.8% de la población económicamente activa, es decir, aproximadamente 1 de cada 5 trabajadores en el país, posee un trabajo decente. Añadido a esto, existe una gran desigualdad de oportunidades, ya que el nivel de trabajo decente en el área urbana es tres veces mayor al del área rural⁸³.

Con todo, también se debe señalar que acceder a un trabajo en El Salvador no garantiza poder acceder a nivel de vida adecuado. El país ha avanzado muy poco en la reducción de la población ocupada que se encuentra en situación de pobreza o indigencia (Ver Tabla II). Por ejemplo, en 1995, el porcentaje nacional de la población ocupada que se encontraba en situación de pobreza ascendía al 41.5%, mientras que para 2010, únicamente se había logrado reducir al 35.8%. En el área rural, la situación es especialmente grave, dado que en 2010, el porcentaje de la población ocupada en situación de pobreza alcanzó el 44.8%.

Tabla II
Población ocupada en situación de indigencia y pobreza, según área geográfica
(Porcentaje sobre la población de 15 años y más)

		1995	1997	1999	2000	2001	2004	2009	2010
Nacional	Indigencia	13.5	15	14.2	13.7	14.6	11.9	11.5	10.8
	Pobreza	41.5	43.5	37.9	36.2	37.6	36.2	37.1	35.8
Urbana	Indigencia	8.8	9.3	7.9	7.5	8.9	8.4	8.1	7.9
	Pobreza	34.5	34.6	28.7	27.8	29.3	31	32.3	31.3
Rural	Indigencia	20.5	23.7	25.1	24.5	24.3	18.4	18.4	16.6
	Pobreza	52.1	57.1	53.9	50.9	51.8	45.7	46.7	44.8

Fuente: CEPAL (s/f). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e. Información revisada al 11 de abril de 2013.

Por otro lado, también es causa de preocupación para esta Procuraduría que desde hace mucho tiempo la generalidad de los salarios en El Salvador no va en consonancia con la realidad socioeconómica y el costo de la vida. De forma específica, en el caso de los salarios mínimos en el sector privado⁸⁴, como ya se mencionó anteriormente, no cabe duda que los aumentos aplicados en los últimos años son positivos, ya que han ayudado a paliar levemente las enormes carencias que atraviesa gran parte de la población; no obstante, es claro que los acuerdos logrados son a todas luces insuficientes para representar un verdadero ajuste del salario mínimo a lo establecido en la Constitución, en la cual se estipula que el mismo deberá determinarse de acuerdo al costo de la vida

⁸³ *Ibíd.* p. 32

⁸⁴ A partir de enero 2014, el salario mínimo mensual vigente para el sector agropecuario es de \$113.70, mientras que para el sector maquila textil y confección es de \$202.80. En el sector industria el monto determinado es de \$237.00 y para el sector comercio y servicios es de \$242.40.

y “ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural” (art. 38, ord. 2º).

Por ejemplo, en el sector agropecuario el salario mínimo (\$113.70) permanece incluso por debajo del costo de la Canasta Básica Alimentaria Rural (\$123.26 en febrero de 2014), mientras que en el resto de sectores, la Canasta Básica Alimentaria Urbana ocupa un alto porcentaje del salario mínimo. Según datos de la DIGESTYC, para febrero de 2014, el costo de la Canasta Básica Alimentaria Urbana alcanzó los \$175.47, lo que representa el 72% del salario mínimo del sector comercio y servicios (\$242.40), el 74% del salario mínimo en la industria (\$237.00), y el 85% del salario mínimo para el sector maquila textil y confección (\$202.80).

Al respecto, es evidente que una gran cantidad de familias salvadoreñas no cuentan con ingresos suficientes para acceder a todos los bienes y servicios primordiales para satisfacer sus necesidades básicas, más allá de la alimentación. Un estudio especializado estableció que una canasta básica ampliada que incluyera todos estos bienes y servicios costaría alrededor de \$579.71⁸⁵, lo que supera, por mucho, incluso el salario mínimo del sector comercio y servicios. Lo alarmante de la situación queda reflejado en dicho estudio, cuando se establece que un trabajador o una trabajadora del sector maquila tendría que trabajar más de 200 horas extra al mes para llegar a cubrir este monto⁸⁶.

En este contexto, también se debe tener en cuenta que, desde su instauración, los salarios mínimos han reflejado una tendencia a la disminución de su poder adquisitivo. De manera específica, el PNUD reporta que el salario mínimo agrícola ha perdido un 77% de su poder adquisitivo entre 1965 y 2012. A la vez, los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios han perdido un 65% entre 1978 y 2012⁸⁷. Esto refleja que es urgente la realización de un ajuste en los salarios mínimos para que cumplan con lo establecido en la Constitución y el Código de Trabajo en relación a que el mismo debe alcanzar para cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y las trabajadoras, y que su modificación atenderá al costo de la vida (arts. 144-146 del Código de Trabajo).

Asimismo, tal y como esta Procuraduría lo ha señalado en distintas ocasiones, es necesario reducir las enormes diferencias que existen entre los salarios mínimos de las distintas ramas de la actividad económica. Un caso especialmente preocupante es el del salario mínimo del sector agropecuario, ya que de acuerdo a los montos vigentes, representa menos de la mitad del establecido para los sectores comercio y servicios e industria. A la vez, el salario mínimo para el sector de maquila textil y confección, si bien es cierto es significativamente mayor al del sector agropecuario, también presenta una gran diferencia con respecto a estos dos sectores. Lastimosamente, los incrementos acordados en los últimos años ni siquiera han contemplado una reducción de estas disparidades, ya que su modificación se ha basado en un aumento porcentual con respecto al monto vigente para cada sector, pero utilizando un idéntico porcentaje para todos los sectores.

⁸⁵ Comisión para la Verificación de Códigos de Conducta et al. (2013). *Una aproximación al salario de vida en el sector maquila en Centroamérica*. Documento recuperado de http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/Una_aproximacion_a_salario_de_vida_maquila_America_Central_2013-10-01-1.pdf

⁸⁶ *Ibíd.* p. 23.

⁸⁷ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. pp. 104.

Por otra parte, también se debe señalar como motivo de preocupación la persistencia de constantes violaciones a los derechos laborales y libertades sindicales tanto en el sector privado, como en el sector público y las municipalidades. En general, todos los años se presentan numerosas denuncias por violaciones como despidos sin causa justificada, acoso laboral, discriminación por afiliación sindical y por embarazo, falta de pago de horas extra, vacaciones, aguinaldos o indemnizaciones; y por retención de cuotas de seguridad social y fondos de pensiones sin el correspondiente reporte⁸⁸.

En este sentido, ha sido preocupante observar que pese a los continuos señalamientos de esta Procuraduría, cada inicio de año, o en el contexto de cambios de administración en el sector público y municipal, la institución recibe numerosas denuncias por parte de trabajadores y trabajadoras que han sido despedidas de sus lugares de trabajo sin que se haya seguido el debido proceso. Aún más preocupante es la situación en el sector privado, ya que los atentados contra la estabilidad son incluso más frecuentes, mientras que las instancias competentes no han sido capaces de implementar y fortalecer los mecanismos para evitarlos.

Sumado a esto, también son constantes las restricciones a las libertades sindicales. En el sector privado, las violaciones a la libertad sindical son fuertes incluso desde antes de la formación de los sindicatos, lo que sitúa a los trabajadores y trabajadoras en una situación de especial vulnerabilidad por los problemas de estabilidad laboral antes señalados. Al respecto, FESPAD ha señalado que:

En el sector privado la violación de la libertad sindical es más abierta; pero no por ello los niveles de denuncias son elevados en razón de la vulnerabilidad de los trabajadores, producto de la legalidad del despido de hecho. En este sector la violación de la libertad sindical se manifiesta, principalmente, en la obstrucción de la formación de organizaciones sindicales mediante las amenazas de represalias o el despido de hecho de aquellos que tengan la intención de sindicalizarse⁸⁹.

Por su parte, en el sector público también se han observado violaciones a las libertades sindicales. El irrespeto e incumplimiento de las disposiciones constitucionales que protegen el fuero y el trabajo sindical, ha sido constatado en casos de despidos, amenazas o detenciones de dirigentes sindicales⁹⁰. Instituciones de todo el sector público, tales como la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Alcaldía Municipal de San Salvador, la Alcaldía Municipal de Mejicanos, la Alcaldía Municipal de Soyapango y la Alcaldía Municipal de Ilopango, entre otras, han cometido violaciones en contra de los derechos y libertades de directivos y directivas sindicales⁹¹.

⁸⁸ ORMUSA (2014). *La boletina de ORMUSA. Observatorio Laboral y Económico. No. 01/2014*. Documento recuperado de http://observatoriolaboral.ormusa.org/boletinas/2014_01_Boletina_ECL.pdf. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) (2013). *Informe sobre la situación de los derechos laborales y sindicales. El Salvador 2012*. San Salvador: Autor.

⁸⁹ (FESPAD) (2013). *Informe sobre la situación de los derechos laborales y sindicales. El Salvador 2012*. San Salvador: Autor. p. 18.

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ PDDH (2011, 1 de mayo). *Mensaje del Procurador en ocasión de conmemorarse el día internacional de la clase trabajadora*. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menuareas/menueco/218-mensaje-del-procurador-en-ocasion-de-conmemorarse-el-dia-internacional-de-la-clase-trabajadora>; PDDH (2012, 15 de mayo). *Pronunciamento de la PDDH ante los despidos en las Alcaldías a partir del 1 de mayo de 2012*. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/315-pronunciamento-de-la-pddh-ante-los-despidos-en-las-alcaldias-a-partir-del-1-de-mayo-de-2012>; PDDH (2012, 31 de octubre). *Mensaje del Procurador con motivo del Día del Sindicalismo en El Salvador*. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/435-mensaje-del-procurador-con-motivo-del-dia-del-sindicalismo-en-el-salvador>; PDDH (2013, 8 de abril). *PDDH presenta*

Por todo lo anterior, es importante acotar que si bien se han ratificado los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Constitución de la República los reconoce como normas jurídicas internas, todavía el Estado salvadoreño dista mucho de reconocer y dar todo el apoyo al sector sindical, tanto en el sector público y municipal, como en el privado. Asimismo, todavía hace falta efectuar numerosas modificaciones al marco legal nacional para adecuarlo a las obligaciones internacionales en esta materia⁹² y existen numerosas barreras para el acceso a la justicia por parte de los trabajadores y trabajadoras⁹³.

En este sentido, queda en evidencia que los sindicatos continúan enfrentando numerosos obstáculos en el desempeño de su labor, no sólo desde el sector patronal de las empresas, sino también de parte de las instituciones gubernamentales que deberían velar por el cumplimiento de la legislación laboral. En la actualidad, persisten numerosas prácticas orientadas a limitar el ejercicio de las libertades sindicales y los derechos laborales en el sector privado, en el sector público y en las municipalidades.

Por otro lado, cabe agregar que los trabajadores y las trabajadoras del sector agropecuario, del sector de servicios domésticos, y del sector informal, se encuentran en un nivel de desprotección sumamente grave en cuanto a sus derechos laborales, sindicales y riesgos laborales. La mayor parte de personas que se desempeñan en estos sectores no pueden acceder a los sistemas de seguros de salud ni de pensiones contributivas, por lo que incluso se ven obligadas a trabajar hasta edades muy avanzadas⁹⁴ y en condiciones extremadamente precarias.

Resulta muy preocupante que a pesar de lo importante que resulta la agricultura para el desarrollo del país, no se han desarrollado esfuerzos verdaderos por establecer un marco de protección especial para la fuerza laboral de este sector, y más bien se mantienen las peligrosas condiciones en las que se desempeñan. Los bajos salarios, la carencia de seguridad social, el incumplimiento de los derechos laborales⁹⁵, y los elevados riesgos ocupacionales, colocan a los trabajadores y trabajadoras

resolución sobre violación a libertades sindicales en Órgano Judicial PDDH. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/487-pddh-presenta-resolucion-sobre-violacion-a-libertades-sindicales-en-organo-judicial>; PDDH (2013, 29 de abril). *Procurador da a conocer resolución inicial ante despidos en Alcaldía de Apopa.* Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/498-procurador-da-a-conocer-resolucion-inicial-ante-despidos-en-alcaldia-de-apopa>; PDDH (2013, 1 de mayo). *Mensaje del Procurador en el marco del Día Internacional del Trabajo 2013.* Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/41-noticias/conferencias/499-mensaje-del-procurador-en-le-marco-del-dia-internacional-del-trabajo-2013>.

⁹² Por ejemplo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, ha hecho varios señalamientos de reformas necesarias a la legislación para adecuarla a los Convenios 87 y 98. Ver http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3146831,102835,El%20Salvador,2013 y http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3146197,102835,El%20Salvador,2013; Núñez, E. (2013, 31 de octubre). *Libertad sindical en El Salvador. Necesidad de reformas a la legislación.* Ponencia presentada en el Foro "Presente y Futuro del Sindicalismo en El Salvador", organizado por la PDDH. San Salvador, El Salvador.

⁹³ Comisión Internacional de Juristas (CIJ) (2013). *Acceso a la justicia. Recursos contra las violaciones de los derechos sociales en El Salvador.* Ginebra: Autor.

⁹⁴ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Autor. pp. 183-185.

⁹⁵ Sauma, P. (2012). Caso de El Salvador. En F. Soto & E. Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina.* Tomo I (pp. 227 – 263). Roma: FAO.

del sector agropecuario como una población a la que se le violan de forma sistemática los derechos laborales.

La generación de empleos de acuerdo a los criterios de trabajo decente es una de las principales deudas con el sector agropecuario, y hasta el momento no se observan iniciativas por reducir la exclusión bajo la que se desenvuelve. No obstante, la única forma de renovar el interés de las nuevas generaciones en las oportunidades laborales dentro de este sector, será establecer mejores condiciones de trabajo, en concordancia con los beneficios que se obtienen en otras áreas de actividad como la industria, el comercio y los servicios.

Igualmente, en materia de servicios domésticos es lamentable que El Salvador no haya ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos. Esto indica que hace falta un compromiso real en cuanto al reconocimiento del valor de este tipo de trabajo. Tampoco la legislación nacional ha sido modificada para fortalecer el cumplimiento de los derechos laborales en este sector.

Finalmente, es necesario indicar que resulta preocupante que en El Salvador, aun y cuando es ampliamente conocido que ante la falta de oportunidades laborales una gran parte de la población se inserta en el sector informal, continúen presentándose vulneraciones a derechos humanos en los desalojos de puestos de venta comercial informal en espacios públicos que se llevan a cabo dentro del marco de procesos de reordenamiento que desarrollan las alcaldías municipales. Si bien es cierto a los gobiernos municipales les asisten potestades para llevar a cabo dichos procesos, los mismos deben realizarse bajo el estricto respecto de la dignidad humana, la integridad personal, el debido proceso legal, el derecho al trabajo, el ejercicio lícito de actividades comerciales y el goce de un nivel de vida digno. Lastimosamente, este no ha sido el caso, y los procesos de desalojo se han caracterizado por la falta de diálogo, uso excesivo de la fuerza, y por el poco esfuerzo por buscar alternativas creativas y novedosas que beneficien a toda la ciudadanía y permitan acceder a los vendedores informales a otras opciones para obtener ingresos. Más allá de eso, es importante señalar que ni siquiera los resultados pueden utilizarse como justificación para estas medidas, ya que ha resultado evidente que los desalojos no constituyen una verdadera solución a los fenómenos del comercio informal.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño redoble sus esfuerzos en materia de reducción del desempleo y el subempleo, mediante una evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas y el diseño de una estrategia a largo plazo para incrementar los niveles de trabajo decente, prestando atención especial a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como las personas que residen en el área rural y en los asentamientos urbanos precarios, las mujeres, las personas con discapacidad, la juventud, las personas en la adultez media, y las personas con bajos niveles de escolaridad.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas especiales para la inclusión laboral de las personas que llevan mucho tiempo desempleadas y en las regiones con mayores niveles de desempleo y subempleo, ofreciendo una mayor diversidad de programas de formación profesional y facilitando el acceso a los mismos.

Que el Estado salvadoreño efectúe una revisión de los salarios mínimos vigentes, en consonancia con lo establecido en la Constitución de la República y el Código de Trabajo, a fin de garantizar

que los mismos sean suficientes para que todos los trabajadores, las trabajadoras y sus familias tengan un nivel de vida adecuado. Asimismo, se debe establecer un mecanismo para que los salarios mínimos se ajusten al costo de la vida periódicamente. Además de ello, es indispensable que se diseñe un plan para eliminar progresivamente las enormes diferencias que existen entre los salarios mínimos de acuerdo a la rama de actividad económica.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para facilitar la formación de sindicatos, protegiendo a los trabajadores y trabajadoras de cualquier tipo de amenaza, coacción o intimidación. Asimismo, que el Estado respete la labor y el fuero sindical, absteniéndose de realizar despidos injustificados de líderes y lideresas sindicales, y brindando las condiciones apropiadas para que puedan desempeñar su trabajo sindical en condiciones de libertad, independencia y seguridad.

Que el Estado salvadoreño erradique y sancione las constantes violaciones a los derechos laborales y libertades sindicales, a través de la adecuación de su marco jurídico en consonancia con la legislación internacional, la aplicación estricta de la legislación vigente, y el fortalecimiento de la institucionalidad, independencia y eficiencia de los mecanismos de inspección laboral y de los tribunales en la materia. Además, se recomienda el establecimiento de mecanismos especiales para garantizar una adecuada vigilancia de las condiciones de trabajo en el sector agropecuario y en el sector de servicios domésticos, así como la revisión de la idoneidad de las sanciones estipuladas por violaciones a la legislación laboral, a fin de que las mismas representen verdaderos desincentivos ante la comisión de infracciones.

Que el Estado salvadoreño ratifique el Convenio 189 de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.

Que el Estado salvadoreño aborde el fenómeno del trabajo informal, bajo un irrestricto respeto de los derechos humanos, y mediante soluciones integrales y concertadas que beneficien a toda la población. Particularmente debe abstenerse de hacer un uso excesivo de la fuerza durante los procesos de reordenamiento del espacio público, privilegiando los mecanismos de diálogo y mediación entre los sectores involucrados.

Artículo 9. Derecho a la seguridad social

El cumplimiento del derecho a la seguridad social es uno de los que mayor preocupación genera a esta Procuraduría. Si bien es cierto el país ha avanzado en los últimos años añadiendo un esquema de seguridad social no contributivo, el mismo tiene un alcance sumamente limitado, mientras que el esquema contributivo afronta gravísimas deficiencias.

Ya en 2006, el Comité DESC expresó al Estado su preocupación debido a que la reforma del sistema de pensiones efectuada en 1998 eliminó el principio de solidaridad del sistema y, además, porque la cobertura mínima prevista en este no garantizaba un nivel de vida digno⁹⁶. En este sentido, se debe señalar que dichos problemas persisten y que, aunque la privatización del sistema se planteó

⁹⁶ Comité DESC (2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Salvador.* (E/C.12/SLV/CO/2). 27 de junio de 2007.

como la alternativa para asegurar la sostenibilidad de la seguridad social en el país, mejorar la cobertura, y garantizar pensiones adecuadas, ninguna de estas proyecciones ha sido cumplida.

Lastimosamente, en la actualidad, El Salvador se ubica entre los países latinoamericanos con menor cobertura en cuanto a la seguridad social, tanto entre la población económicamente activa (PEA) como entre la población adulta mayor⁹⁷. Al respecto, un diagnóstico reciente establece que:

Uno de los principales retos para el sistema de pensiones es el de incrementar la cobertura. Para el período 1998-2011, la cobertura del sistema contributivo se ha estancado en alrededor del 23,6% de la PEA de acuerdo con las cifras institucionales, y el 30,7% según las encuestas de hogares. Estos datos muestran una baja cobertura de los cotizantes activos al sistema de pensiones. De la población adulta mayor, de acuerdo a los datos del Censo de 2007, solo el 20,5% de la PEI [Población económicamente inactiva] reciben pensiones. Es decir, no obstante haber alcanzado las edades de retiro, solo un bajo porcentaje de la población adulta mayor logra acceder a una pensión⁹⁸.

Estas cifras reflejan la gravedad de la situación en el país, ya que únicamente un sector muy reducido de la población accede al sistema de seguridad social. De cualquier forma, se debe señalar que este desempeño en cuanto a la cobertura había sido anticipado por diversos diagnósticos incluso antes de que se implementara la reforma⁹⁹. El predominio del sector informal, el enorme aumento en la cotización de los trabajadores y trabajadoras, y las experiencias previas de otros países, indicaban que una ampliación significativa en la cobertura era poco probable¹⁰⁰. No obstante, pese a las advertencias tempranas, no se han tomado acciones para dar respuesta a tales dificultades.

La situación es especialmente grave para los trabajadores y trabajadoras del sector informal, del sector agropecuario y del sector de servicios domésticos. Aunque la Constitución de la República establece que “los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, seguridad social, indemnizaciones por despido y, en general, a las prestaciones sociales”; y que la extensión y naturaleza de estos derechos se determinarán por ley “de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo” (art. 45 Cn.), la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP), aprobada en 1996, únicamente estipula que estos sectores serían incorporados mediante un reglamento especial que tendría en cuenta sus particularidades (art. 9). No obstante, pese a que la falta de regulación de estos aspectos dentro de la misma ley era ya una omisión importante, hasta la fecha –es decir más de 16 años después de su entrada en vigencia- ni siquiera se ha cumplido con la obligación de elaborar dichos reglamentos¹⁰¹. Esto refleja claramente la desatención y negligencia estatal con respecto a la protección de estos sectores.

Sumado a esto, la cobertura de personas que trabajan en el sector informal es muy limitada, ya que si bien es cierto podrían afiliarse como independientes, además de pagar su cotización, asumirían

⁹⁷ Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). Introducción. En *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (pp. 9-59). Buenos Aires: Banco Mundial.

⁹⁸ Córdova, R. (2013). El Salvador. En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza, M., *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (pp. 287-312). Buenos Aires: Banco Mundial. p. 309.

⁹⁹ Mesa-Lago, C., Córdova, R. y López, C. (1994). *El Salvador: Diagnóstico y propuesta de la reforma de la seguridad social*. San Salvador: FUNDAUNGO; Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)*. San Salvador: FUNDAUNGO. p. 18.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 25

adicionalmente el monto de la cotización otorgado normalmente por el empleador y la comisión administrativa. Esto implica serios desincentivos para la afiliación y cotización en el sector, ya que representa más del doble de lo que pagan los asalariados formales en sus cotizaciones¹⁰².

Todo esto refleja la enorme desatención que ha existido en torno a la problemática del derecho a la seguridad social en el país, y debido a ello, muchas personas adultas mayores continúan trabajando hasta edades muy avanzadas con el fin de obtener ingresos para subsistir. De acuerdo a los datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, se calcula que entre los hogares con jefaturas de personas adultas mayores, el 38.1% es parte de la PEA y el 61.9% de la PEI¹⁰³. Por tanto, es claro que una gran parte de la población adulta mayor está siendo afectada directamente por la falta de cobertura de la seguridad social, y se ven obligadas a buscar un empleo –muchas veces en condiciones precarias o inadecuadas para su edad- con el fin de obtener un ingreso mínimo.

Ante estas claras deficiencias estructurales en el mercado laboral y el sistema de pensiones contributivo, debe reconocerse como un avance muy positivo el hecho de que desde 2009 se esté implementando el esquema de pensiones no contributivas denominado “Pensión Básica Universal”. Este programa consiste en la entrega de un apoyo mensual de \$50 que brinda el Gobierno a personas mayores de 70 años que vivan en uno de los 75 municipios que presentan mayores niveles de pobreza, que sean de escasos recursos económicos o vivan en situaciones de abandono y que se encuentren fuera de los sistemas de seguridad social contributivos.

También se puede destacar que desde el inicio del programa se han realizado esfuerzos por mejorarlo¹⁰⁴, aunque no se puede obviar que el mismo continúa teniendo una cobertura y un presupuesto sumamente bajos¹⁰⁵, y que el monto de la pensión otorgada no es suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas. De cualquier forma, es un paso inicial hacia la construcción de un sistema solidario de protección social, y el mismo debería fortalecerse de forma inmediata, debido a que la población que se beneficia de este necesita una atención urgente. Para ello, es necesario que se le dé al mismo un mayor respaldo, y que llegue a ser verdaderamente universal y no focalizado, como se ha hecho hasta el momento. En este sentido, a juicio de esta Procuraduría, el programa debería convertirse en un derecho a una pensión universal, que cubra a toda la población adulta mayor, es decir, mayores de 60 años, que no se encuentre cubierta por otro esquema previsional.

Por otra parte, la suficiencia de las pensiones también es causa de enorme preocupación para esta Procuraduría, tanto en lo que se refiere a los montos entregados actualmente y las pensiones que se entregarán a los futuros pensionados y pensionadas. En primer lugar, con respecto a las pensiones actuales, aunque se han aplicado aumentos a las pensiones mínimas en 2007, 2009 y 2011, solo los últimos dos han sido significativos. Para 2011, la pensión mínima por vejez e invalidez total

¹⁰² *Ibíd.* p. 25.

¹⁰³ Córdova, R., Burgos, D., Tablas, V. y Rodríguez, F. (2010). *Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y su incidencia en las políticas públicas en materia de seguridad social*. San Salvador: FUNDAUNGO. p. 59.

¹⁰⁴ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor. pp. 86-87.

¹⁰⁵ Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). Introducción. En *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (pp. 9-59). Buenos Aires: Banco Mundial; Córdova, R. (2013). El Salvador. En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza, M., *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina* (pp. 287-312). Buenos Aires: Banco Mundial.

aumentó de \$143.64 a \$207.6, mientras que la de invalidez parcial aumentó de \$100.55 a \$145.32¹⁰⁶.

No obstante, aún con estos progresos, desde 2011 no se ha registrado un nuevo incremento, pese a que la situación sigue siendo bastante precaria. Por ejemplo, para el ejercicio financiero fiscal 2014, el monto de las pensiones mínimas por vejez o invalidez total se situó nuevamente en \$207.60 mensuales¹⁰⁷, con lo cual se alcanzaría a cubrir la canasta básica alimentaria¹⁰⁸ (umbral de pobreza extrema), pero no la canasta básica ampliada (umbral de pobreza)¹⁰⁹. Por su parte, la pensión mínima por invalidez parcial (US\$145.32), no es suficiente ni siquiera para cubrir la canasta básica alimentaria urbana.

Añadido a esto, lamentablemente la Ley SAP no establece un mecanismo efectivo que proteja a las personas pensionadas frente al aumento del costo de la vida, lo cual afecta de forma importante a la suficiencia de las pensiones. Al respecto, se ha afirmado:

En términos generales, la normativa del SAP [Sistema de ahorro de pensiones] no contempla indexaciones o ajustes por inflación a las pensiones [...] La recurrente alza en los precios de los últimos años (producto, entre otras causas, de los incrementos en los precios de los alimentos y del petróleo) tiene efectos importantes en la capacidad adquisitiva de las pensiones actuales y futuras, que no están siendo cuantificados y que no serán compensados¹¹⁰.

Este vacío en la Ley SAP representa un problema importante, dado que deja una enorme discreción al Ministerio de Hacienda en cuanto a la aplicación de ajustes en las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) (art. 145) y en la revalorización de los montos de las pensiones que entrega el Sistema Pensiones Público (SPP) (art. 210).

Añadido a esto, otro aspecto que indica problemas en la suficiencia de las pensiones es que la tasa de reemplazo, es decir, la relación entre el monto de la pensión recibida y los salarios recibidos previos a la jubilación, se ha estimado en 28% y el 32% para los hombres y entre el 30% y el 34% entre las mujeres, lo cual es inferior a la norma mínima establecida por la OIT, equivalente al 40% para pensiones por vejez¹¹¹, de acuerdo al Convenio No. 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social¹¹².

Por otra parte, con respecto a las pensiones futuras, la PDDH también ha identificado importantes amenazas en cuanto a su suficiencia. La preocupación principal se debe a que en septiembre de 2006, con el objetivo de aliviar la carga que suponía el pago de las pensiones del SPP con fondos del

¹⁰⁶ Decreto legislativo No. 514/2010. *Ley de presupuesto para el ejercicio fiscal que se inicia el uno de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil once*. 18 de noviembre de 2010. Publicado en el Diario Oficial Tomo No. 389, Número 230, 8 de diciembre de 2010.

¹⁰⁷ Decreto legislativo No. 522/2013. *Ley de presupuesto para el ejercicio fiscal que se inicia el uno de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce*. 31 de octubre de 2013. Diario oficial Tomo N° 401, Número 225. 2 de diciembre de 2013.

¹⁰⁸ En febrero de 2014, la canasta básica alimentaria urbana costaba \$175.47 y la rural \$123.26.

¹⁰⁹ El costo de la canasta básica ampliada equivale al doble del costo de la canasta básica alimentaria. Por ejemplo, para febrero de 2014, la canasta básica ampliada en el área urbana costaba aproximadamente \$351.00.

¹¹⁰ Argueta, N. (2011). *Entre el individuo y el Estado. Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: FUNDAUNGO. p. 36.

¹¹¹ *Ibíd.* p. 37.

¹¹² Vale la pena señalar que lastimosamente El Salvador no ha ratificado este Convenio.

Presupuesto General de la Nación, se aprobó la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, mediante la cual se autorizó que dicho Fideicomiso emitiera Certificados de Inversión Previsionales (CIP), títulos valores que han sido utilizados para financiar el enorme costo de la transición al SAP. A la vez, la ley estableció que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) estaban obligadas a invertir en los CIP. En consecuencia, con el Fideicomiso, el Estado aseguró que las AFP inviertan los fondos en títulos de deuda pública, financiando así parte del déficit fiscal, pero bajo unas condiciones muy desfavorables para la rentabilidad de los fondos de los y las cotizantes.

Pese a ello, a inicios de 2012, nuevamente debido a la situación fiscal, se aprobaron reformas a la Ley SAP con el fin de elevar la proporción de los fondos que deben invertir las AFP en los CIP¹¹³, yendo claramente en contra de los intereses de la población cotizante. Ante esta decisión, es necesario recalcar la obligación del Estado de buscar una solución integral –y no solamente coyuntural- al desafío de cubrir los compromisos financieros con el SPP¹¹⁴. Si bien es cierto en esta ocasión también se introdujo una reforma que disminuyó la comisión que cobran las AFP, esto no justifica las pérdidas en cuanto a rentabilidad que el Estado está generando en las cuentas de los y las cotizantes.

Como puede observarse, estas acciones han sido enmarcadas en uno de los problemas fundamentales que afronta el sistema de la seguridad social en el país: la sostenibilidad. Se han identificado serios problemas de financiamiento tanto en el SPP como en el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada. Incluso las autoridades gubernamentales han reconocido la gravedad de la problemática, situando la sostenibilidad del sistema como uno de los principales desafíos del país en materia fiscal¹¹⁵. Y no es para menos, si se ha estimado que la deuda de pensiones crece en un millón de dólares por cada día y que en 2017 podría crecer hasta alrededor de unos dos millones de dólares diariamente¹¹⁶.

Dicho todo esto, es claro que con la reforma de los años noventa no se ha avanzado significativamente en la generación de opciones reales de bienestar y calidad de vida para las personas en edad de jubilación, y tampoco se ha podido asegurar la sostenibilidad del sistema¹¹⁷. A la vez, el sistema actual ha acentuado algunas disparidades de género, ha reducido la solidaridad

¹¹³ Rivera, E. (2012, 30 de marzo). Reforman cuatro artículos de la ley de ahorro de pensiones. *Diario El Mundo*, p. 8; Quintanilla, L. (2012, 30 de marzo). Aprueban reformas a ley de pensiones. *La Prensa Gráfica*, pp. 12-14 Mendoza, R. (2012, 30 de marzo). Asamblea reforma la ley de pensiones. *El Diario de Hoy*, pp. 2-3.

¹¹⁴ Flores, R. (2012, 30 de marzo). Presidente asegura que reformas al sistema de pensiones eran necesarias. *Diario CoLatino*, p. 5; Henríquez, A. (2011, 7 de agosto). “Las AFP están regalando al Estado el dinero de los cotizantes”. Entrevista a Carmelo Mesa-Lago. *El Faro*. Documento recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201107/noticias/5027/>; Flores, R. (2012, 29 de marzo). “El sistema de pensiones socializó las pérdidas y privatizó las ganancias”. Entrevista a Lorena Peña. *Diario CoLatino*, p. 2.

¹¹⁵ *Diario El Mundo* (2013, 2 de julio). Hacienda: el próximo gobierno no podrá pagar pensiones. *Diario El Mundo*. Documento recuperado de <http://elmundo.com.sv/hacienda-proximo-gobierno-no-podra-pagar-pensiones>; Orellana, L. y Rivera, E. (2013, 21 de mayo). Funes califica de urgentes las reformas a pensiones. *Diario El Mundo*. Documento recuperado de <http://elmundo.com.sv/funes-califica-de-urgentes-las-reformas-a-pensiones>; Quintanilla, L. (2013, 20 de mayo). Deuda por pensiones ha acumulado 20,000 mill. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/deuda-por-pensiones-ha-acumulado--20-000-mill>.

¹¹⁶ Hernández, G. (2012, 15 de junio). Acevedo: La deuda de pensiones crece un millón de dólares diarios. *El Diario de Hoy*, p. 3.

¹¹⁷ Aguilar, A. Aguilar, V. y Méndez, M. (2012). II. Panorama nacional. 7. El Salvador. En G. Escobar y J. López, *Pensiones. IX Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman* (pp. 231- 244). Madrid: Trama; Mesa-Lago, C (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998 - 2010)*. San Salvador: FUNDAUNGO.

social y no ha podido garantizar la cobertura en el sector agropecuario, en el de servicios domésticos ni en el sector informal¹¹⁸.

El sistema de pensiones actual resulta más bien un reproductor y amplificador de la exclusión social y de las desigualdades de género que existen en las condiciones de vida de la población. Por ello, no resulta sorprendente que El Salvador sea uno de los países de América Latina en los que las pensiones prácticamente no tienen incidencia en la reducción de la pobreza entre las personas adultas mayores. Un estudio especializado basado en cifras de 2006 determinó que en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica y Uruguay, la simulación de la desaparición de las transferencias en concepto de pensiones elevaba la pobreza entre las personas mayores de 65 años de forma dramática. Por ejemplo, en Argentina y Costa Rica la pobreza en ese grupo incrementaba del 3.7% al 46.5% y del 18.7% al 44.3%¹¹⁹, respectivamente. Por el contrario, en El Salvador, la pobreza entre ese mismo grupo solamente aumentaba del 20.7% al 24.6%, cuando en promedio para toda la región, aumentaba del 20.1% al 35.8%¹²⁰. En cambio, al hacer un ejercicio similar midiendo el impacto que tendría la desaparición de transferencias como las remesas, El Salvador aparece como uno de los países más afectados. En este caso, la pobreza aumentaría del 20.7% al 39.4%¹²¹.

Bajo este panorama, se vuelve impostergable la implementación de una nueva reforma al sistema de pensiones –acompañada de una reforma fiscal de carácter progresivo– que aborde todos estos problemas, pero que a la vez garantice que no se afecten los derechos adquiridos. Dentro de la misma se debería tener en cuenta también la necesidad de articular el sistema contributivo y el no contributivo, y de atender las desigualdades de género, el duopolio de las AFP, y los defectos estructurales del mercado laboral salvadoreño. De igual manera, se deben resolver otros problemas que están afectando constantemente a muchas personas cotizantes o pensionadas, tales como la aprobación o retención ilegal de las cuotas previsionales, la evasión y la mora previsional¹²², el extenso período que tienen que esperar las personas que se jubilan para empezar a recibir su pensión y reducciones drásticas en las pensiones debido a errores administrativos¹²³.

Recomendaciones

Que el Estado salvadoreño elabore de forma inmediata un diagnóstico integral de la situación de la seguridad social en el país, desde un enfoque de derechos y bajo una amplia participación social. Este diagnóstico debe efectuarse bajo una visión de largo plazo, pero que a la vez contenga

¹¹⁸ Mesa-Lago, C (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998 - 2010)*. San Salvador: FUNDAUNGO; Argueta, N. (2011). *Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: FUNDAUNGO.

¹¹⁹ Cotlear, D. & Tornarolli, L. (2010). Poverty, the Aging, and the Life Cycle in Latin America. En D. Cotlear (Ed.) *Population aging. Is Latin America ready?* (pp. 79- 134). Washington, DC: World Bank. pp. 109.

¹²⁰ *Ibíd.* p. 109.

¹²¹ *Ibíd.* p. 112.

¹²² Mesa-Lago, C (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998 - 2010)*. San Salvador: FUNDAUNGO.

¹²³ Esta Procuraduría ha recibido reiteradas denuncias de personas a quienes se les ha retrasado de forma excesiva el inicio de entrega de la pensión después de su jubilación. Asimismo, se han recibido denuncias de personas que después de varios años de recibir su pensión, de forma repentina – y en algunos casos, sin previa notificación– han sido afectadas por drásticas reducciones en el monto de la misma debido a problemas administrativos. En estos casos, usualmente las instituciones han cometido errores en el cálculo inicial del monto que le correspondía al pensionado o pensionada, y con el objetivo de restituir a la institución los montos otorgados de forma equivocada, optan por modificar la pensión, de forma inconsulta y de tal manera que afectan seriamente la economía de las personas pensionadas.

medidas a corto plazo para atender las problemáticas más urgentes y que amenazan el derecho a la seguridad social de la población, tales como la insuficiencia de las pensiones, la falta de ajuste de las mismas al costo de la vida, la baja rentabilidad que están obteniendo los fondos, entre otras.

Que el Estado salvadoreño efectúe una nueva reforma al sistema de pensiones, bajo la perspectiva de la seguridad social como un derecho humano, garantizando el respeto de los derechos adquiridos, y de acuerdo a previsiones realistas del comportamiento fiscal, económico y laboral del país. Se debe construir un nuevo sistema de pensiones que tenga cobertura universal y que esté basado en la solidaridad, con el fin de que toda la población cuente con los recursos suficientes para mantener un nivel de vida digno, aunque afronte estados de necesidad (pobreza, invalidez, desempleo, vejez, etc.). En esta reforma resulta primordial que se asegure la sostenibilidad, la equidad entre mujeres y hombres, y que se diseñen mecanismos novedosos para que los trabajadores y las trabajadoras del sector agropecuario, del sector de servicios domésticos, independientes, y del sector informal, tengan acceso a la seguridad social.

Que el Estado salvadoreño aumente la cobertura de la Pensión Básica Universal, para que llegue a ser verdaderamente universal y no focalizada, como se ha hecho hasta el momento. En este sentido, el Estado debe disponer los mecanismos y recursos financieros, institucionales y legales para que este programa se convierta en un derecho a una pensión universal, que cubra a toda la población adulta mayor (es decir, mayores de 60 años) que se encuentra fuera de los sistemas de seguridad social, y no solamente a las personas mayores de 70 años.

Que el Estado salvadoreño ratifique el Convenio número 102 de la OIT relativo a la norma mínima de la seguridad social.

Artículo 10. Protección a la familia

Las familias salvadoreñas continúan afrontando múltiples obstáculos para vivir en contextos libres de violencia y exclusión social, por lo que la inseguridad pública, la desintegración familiar, la migración, la violencia intrafamiliar y el trabajo infantil son problemas de gran magnitud en el país. En primer lugar, se debe mencionar que la situación de violencia e inseguridad continúa siendo alarmante a pesar de la reducción que se ha registrado en el número de homicidios a partir de marzo de 2012¹²⁴. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, continúa siendo muy alta (Ver Tabla III) y otros delitos frecuentes como las extorsiones (Ver Tabla IV), las lesiones y las violaciones siguen afectando a un gran número de familias.

Esto se enmarca en una situación de extrema gravedad, ya que los grupos delincuenciales organizados han adquirido un enorme poder y han ido ampliando el control territorial en el país. Sumado a esto, la impunidad generalizada frente a la criminalidad y la violencia es alarmante, y resulta un problema sistémico, dado que involucra deficiencias en la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y el Órgano Judicial, que se han visto totalmente sobrepasados por la delincuencia.

¹²⁴ Es necesario señalar que a partir del segundo semestre de 2013 se ha observado un importante repunte en el número de homicidios registrados.

Tabla III
Homicidios registrados 2006-2014

	Número total de homicidios registrados	Tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes)	Promedio diario de homicidios
2006	3,928	65	11
2007	3,497	57	10
2008	3,179	52	9
2009	4,382	71	12
2010	4,006	65	11
2011	4,371	70	12
2012	2,576	41	7
2013	2,490	-	7
2014*	788	-	9

*Las cifras de 2014 corresponden a los registrados entre el 1 de enero y 31 de marzo.

Fuente: elaboración propia de acuerdo a datos de FUNDAUNGO, GOES, PNUD y reportes de medios de comunicación¹²⁵.

Tabla IV
Extorsiones registradas

	Número total de extorsiones registradas	Tasa de extorsiones (por cada 100,000 habitantes)	Promedio diario de extorsiones
2006	2,525	42	7
2007	2,497	41	7
2008	2,729	45	7
2009	4,528	74	12
2010	3,992	64	11
2011	3,296	53	9
2012	2,937	47	8

Fuente: elaboración propia de acuerdo a datos de PNUD¹²⁶.

¹²⁵ Para el número de homicidios entre 2006 y 2008, ver FUNDAUNGO (2012). Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011); para 2009-2012 ver GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor; para 2013, ver Santos, J. (2014, 2 de enero). 2013 cerró con 2,490 muertes violentas. *La Prensa Gráfica*, p.8; y para 2014 ver Santos, J. (2014, 5 de abril). Los homicidios se concentran en 146 municipios. *La Prensa Gráfica*, p. 12. Ver también PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Anexo estadístico-metodológico*. Panamá: Autor.

En este contexto, es relevante mencionar que el entorno de inseguridad del país ha impactado de forma importante en la desintegración familiar ya que un gran número de familias han perdido a varios de sus integrantes en actos de violencia. No obstante, de forma general se puede afirmar que no existen de parte de las autoridades gubernamentales acciones de apoyo y seguimiento idóneas para las familias afectadas por este tipo de crímenes, ni siquiera para los niños, niñas y adolescentes han quedado en situación de orfandad¹²⁷.

Añadido a esto, se debe señalar que incluso los centros escolares se han vuelto entornos inseguros para los niños, las niñas y adolescentes debido al acoso e infiltración por parte de las pandillas¹²⁸. Se han denunciado continuamente extorsiones y amenazas contra estudiantes y docentes¹²⁹. En 2011, las autoridades gubernamentales estimaban que al menos 300 centros escolares habían sido infiltrados por las pandillas¹³⁰.

El PNUD ha señalado su preocupación por estos hechos dado que ponen en riesgo el papel de la escuela en la sociedad, ya que se ha debilitado el rol y la capacidad de incidencia del personal docente, y a la vez, se pone en cuestión la figura de la escuela como agente de cambio¹³¹. Pese a esto, el MINED en muchas ocasiones ha sido negligente en cuanto a la protección de profesores y profesoras que han recibido amenazas de las pandillas. La PDDH ha tenido que intervenir en distintos casos para incidir en el traslado de docentes que se encuentran en situación de peligro¹³².

Por otro lado, también se debe señalar que la violencia intrafamiliar continúa siendo un fenómeno muy frecuente. Pese a que ha sido positiva la aprobación de instrumentos normativos como la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (2009) y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2010), los cuales han entrado en vigencia de forma bastante reciente, todavía no se registra un avance significativo en la reducción de la violencia contra niños, niñas, adolescentes y mujeres en el ámbito doméstico.

Por ejemplo, de acuerdo al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), entre 2011 y 2012, la Fiscalía General de la República “recibió 2,149 denuncias por delitos cometidos contra niñez y adolescencia vinculados al derecho de la integridad personal en el ámbito de las relaciones familiares”¹³³. Las principales causas de las denuncias fueron “incumplimiento de los deberes de asistencia económica, el maltrato infantil, el abandono y desamparo de la persona, y violencia intrafamiliar”¹³⁴. Asimismo, en cuanto a violencia contra las mujeres, la Policía Nacional Civil

¹²⁶ PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Anexo estadístico-metodológico*. Panamá: Autor.

¹²⁷ Ramírez, S. (2014, 6 de abril). El país de los huérfanos. *Revista Séptimo Sentido. La Prensa Gráfica*. pp. 6-11.

¹²⁸ PDDH y la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA) (2012). *Informe situacional sobre la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en un contexto de violencia*. San Salvador: Autor.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Rivas, G. (2011, 25 de mayo). Pandilleros inscritos en 300 escuelas. *La Prensa Gráfica*, pp. 2 - 4.

¹³¹ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. pp. 221-223.

¹³² Joma, S. (2011, 23 de diciembre). Dos veces ha cambiado de escuela por las amenazas. *El Diario de Hoy*. Documento recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6497688

¹³³ CONNA (2013). *Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 75.

¹³⁴ *Ibíd.*

registró 2,493 denuncias por violencia intrafamiliar durante el 2012¹³⁵, es decir casi 7 denuncias diarias; mientras que durante el primer semestre de 2013, esta misma institución recibió 1,490 denuncias por casos similares¹³⁶, lo que equivale a más de ocho denuncias diarias.

Con todo, debe reconocerse que, de forma reciente, mediante la puesta en marcha del programa Ciudad Mujer y la construcción del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, se han dado pasos importantes para el abordaje de la violencia intrafamiliar.

Por otra parte, la exclusión social también ha incidido en la persistencia de otras problemáticas como la emigración y el trabajo infantil. Un gran número de personas siguen optando por dejar el país principalmente en busca de oportunidades de empleo¹³⁷, y de forma reciente, también se ha empezado a poner mayor atención en las familias que abandonan el país debido a la inseguridad y amenazas del crimen organizado¹³⁸. Al mismo tiempo, se debe señalar que, en los últimos años, las rutas que utilizan los salvadoreños y salvadoreñas que emigran de forma ilegal hacia Estados Unidos, se han vuelto extremadamente peligrosas, especialmente durante su tránsito por México, debido a que grupos de crimen organizado han encontrado en el secuestro de migrantes y la extorsión a sus familias, una fuente de ingresos muy lucrativa¹³⁹.

Pese a la gravedad de la situación, el Estado no ha desarrollado acciones orientadas a garantizar la protección de los y las migrantes durante su tránsito hacia Estados Unidos y tampoco ha avanzado de forma significativa en la generación de condiciones para alentar a la población a permanecer en el país. De manera similar, no se han observado esfuerzos significativos por desarrollar programas integrales de asistencia para los niños, niñas y adolescentes cuyos padres han emigrado, tal y como lo recomendó el Comité DESC en 2006¹⁴⁰.

Por otra parte, también resulta preocupante que el trabajo infantil continúa siendo un fenómeno extendido en el país y que prácticamente no ha cambiado desde 2005¹⁴¹. Se calcula que actualmente 191,599 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años edad, realizan alguna actividad laboral en el país. De esta cifra, solamente 28,022 cuentan con un permiso de trabajo, mientras que un total de 110,626 se encuentra desempeñando “trabajos peligrosos”¹⁴².

¹³⁵ PDDH (2013). Análisis situacional de los Derechos Humanos. En *Informe de Labores Junio 2012 – Mayo 2013* (pp. 40 – 174). San Salvador: Autor. p.130.

¹³⁶ Sosa, B. (2013, 18 de agosto). Registran 84 feminicidios a junio de 2013. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/registrar-84-feminicidios-a-junio-de-2013>

¹³⁷ Se estima que 55 mil salvadoreños y salvadoreñas emigran cada año hacia otros países, principalmente hacia Estados Unidos. Ver Marroquín, C. (2013, 18 de abril). Migración: ¿remesas a qué costo? *ContraPunto*. Documento recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/migracion/migracion-remesas-a-que-costo>

¹³⁸ Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (2012). *Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*. Documento recuperado de <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/ACNUR%20Estudio%20ESPA%20C3%91OL.pdf>.

¹³⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011). *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. Documento recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrante_s_0.pdf

¹⁴⁰ Comité DESC (2007). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Salvador*. (E/C.12/SLV/CO/2). 27 de junio de 2007.

¹⁴¹ Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (2013). *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT. p. 18.

¹⁴² Morán, G. (2013, 14 de junio). El trabajo infantil en la cotidianeidad. *Revista Cruzcalle, Contrapunto*. Documento recuperado de <http://www.rcc.contrapunto.com.sv/index.php/sociedad/el-trabajo-infantil-en-la-cotidianeidad>

Lamentablemente, una gran cantidad de niños y niñas se ven expuestos a condiciones de trabajo precarias (sobre todo en la agricultura) y a largas jornadas, lo cual afecta su salud, desarrollo integral y asistencia escolar. Por ejemplo, el 85% de los niños y niñas entre 7 y 13 años que trabajan en el sector agropecuario está expuesto al menos a una condición peligrosa (por ej. exposición al polvo, humo, temperaturas extremas, cargas pesadas, herramientas peligrosas, químicos, etc.)¹⁴³. Asimismo, se calcula que al menos 6,500 niños y niñas trabajan más de 40 horas a la semana¹⁴⁴.

Sumado a esto, para la PDDH es pertinente señalar que el sector de servicios domésticos continúa siendo uno de los que somete a la niñez a mayores riesgos y en los cuales la desprotección es muy grave. Se ha estimado que en 2012, al menos 4,909 niñas y niños estaban realizando trabajo doméstico en casa de terceros¹⁴⁵, de este total el 83.8% eran niñas¹⁴⁶. De esta manera, resulta evidente que los esfuerzos no han sido suficientes para erradicar el trabajo infantil en este sector, lo cual somete a un gran número de niñas y adolescentes a condiciones de trabajo sumamente precarias, y en total desprotección frente a la explotación, el acoso y el abuso sexual, y la violencia en general.

Por otro lado, también se han observado limitantes para lograr una protección adecuada a la familia al analizar la situación de las licencias por maternidad y paternidad, y la disponibilidad de servicios de cuidado. En primer lugar, se debe señalar que existen serias limitantes a la protección a la maternidad. El Salvador no ha ratificado el Convenio 103 de la OIT relativo a esta materia, y si bien es cierto de acuerdo al Código de Trabajo y normativas recientes como la LEPINA (2009) y la Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna (2013), las mujeres gozan de ciertos beneficios laborales durante el embarazo y la lactancia, en la práctica su cumplimiento no está totalmente garantizado. Aunado a esto, tal y como se reconoce en el informe oficial (párrafos 207 al 210), la desprotección de la maternidad es prácticamente total en el sector informal, en el sector de servicios domésticos y en el sector agropecuario.

Con todo, se debe reconocer que recientemente ha habido un avance en cuanto al otorgamiento de licencia por paternidad. En marzo de 2013, se aprobó una reforma al artículo 29 del Código de Trabajo, en la que se establece que los trabajadores tendrán derecho a tres días de licencia en caso de nacimiento o adopción¹⁴⁷. De cualquier forma, cabe señalar que aún con este beneficio, existe una gran disparidad entre las facilidades que se brindan a las madres cuando se trata de maternidad por nacimiento y cuando se trata de adopción. En este último caso, más allá de los tres días de licencia establecidos en la reforma mencionada más arriba, la legislación actual no establece beneficios para facilitar a los padres y las madres la generación y consolidación del vínculo familiar con el niño o la niña recién adoptada.

¹⁴³ Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (2013). *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT. pp. 19-20.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵ Este dato debería tomarse con cautela, ya que seguramente el número es mucho mayor. Ver Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (2013). *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT. pp. 19-20.

¹⁴⁶ La Prensa Gráfica (2013, 12 de junio). ONU: trabajo infantil doméstico es “forma de violencia” contra niños. *La Prensa Gráfica*. Documento recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/onu--trabajo-infantil-domestico-es--forma-de-violencia--contra-ninos>

¹⁴⁷ Decreto legislativo No. 332, del 14 de marzo de 2013.

En segundo lugar, también es muy lamentable la falta de servicios que faciliten el cumplimiento de la corresponsabilidad entre el Estado y las familias en cuanto al trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado de personas dependientes¹⁴⁸. Las mujeres son las más afectadas por estas carencias, debido a que la persistencia de actitudes patriarcales en la sociedad salvadoreña les genera una sobrecarga en cuanto a las tareas relacionadas al cuidado de la niñez, de personas adultas mayores y personas con discapacidad.

La falta de servicios estatales suficientes y accesibles para apoyar a las familias en el cumplimiento de estas responsabilidades es profunda en todo el país, pero es mucho más grave en el área rural. La situación de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad resulta particularmente preocupante, por la falta de mecanismos y programas destinados a garantizar su bienestar y su acceso a la asistencia social.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño adopte de forma urgente un plan nacional para mejorar la seguridad ciudadana, que contemple estrategias novedosas para la prevención e investigación del delito. De forma especial debe diseñarse una estrategia para garantizar la seguridad de los y las estudiantes, sus familias, docentes, y personal de los centros escolares del país.

Que el Estado salvadoreño aplique de forma estricta la legislación reciente en materia de protección de las mujeres frente a la violencia, poniendo énfasis tanto en la prevención como en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los delitos contra las mujeres. Igualmente, se debe garantizar que el sistema judicial aplique la nueva normativa de forma correcta, erradicando la cultura de impunidad que existe en torno a la violencia intrafamiliar y la violencia de género. Se deben realizar procesos sistemáticos de capacitación en la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República, jueces y juezas, para promover la estricta observancia de las nuevas leyes y garantizar la asistencia adecuada a las víctimas.

Que el Estado salvadoreño implemente políticas públicas integrales que generen oportunidades de empleo decente y crecimiento personal y profesional para hombres y mujeres, con el fin de reducir la emigración en condiciones de riesgo y la desintegración familiar. Asimismo, desarrollar programas para fomentar el mantenimiento de lazos familiares en las áreas con mayores tasas de emigración.

Que el Estado salvadoreño redoble sus esfuerzos en la erradicación del trabajo infantil, aplicando de forma estricta la legislación sobre derechos de los niños y las niñas, reforzando los mecanismos de vigilancia, sobre todo en el área rural, en el sector agropecuario y en el sector de servicios domésticos y otras formas graves de explotación infantil. En los casos de violación a las leyes debe garantizarse la investigación, enjuiciamiento y sanción a las personas responsables. Para ello, se debe destinar recursos suficientes para que las instituciones del Sistema Nacional de Protección de niños, niñas y adolescentes puedan ejercer las atribuciones que les ha conferido la LEPINA.

Que el Estado salvadoreño reforme de forma inmediata la legislación nacional, especialmente el Código de Trabajo, con el fin de garantizar la protección y los beneficios por maternidad para las

¹⁴⁸ Alianza por la Defensa de los Derechos de las Mujeres Rurales (2012). *II Congreso Nacional de las Mujeres Rurales de El Salvador. "Luchando por la soberanía y seguridad alimentaria"*. San Salvador: Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU); ISDEMU (2011). *Política nacional de las mujeres. Actualizada: medidas al 2014*. San Salvador: Autor

trabajadoras del sector informal, del sector de servicios domésticos y del sector agropecuario. Asimismo, se debe reformar la legislación para equiparar los beneficios que se brindan en casos de maternidad por nacimiento y los que se otorgan en casos de maternidad por adopción.

Que el Estado salvadoreño construya un sistema nacional de cuidados de personas dependientes, que facilite el acceso de mujeres y hombres a servicios orientados a lograr una distribución equitativa del trabajo reproductivo, doméstico y del cuidado. De forma urgente, se necesita ampliar la oferta de servicios de este tipo en el área rural, garantizando que existan al menos guarderías asequibles y de alta calidad para niños y niñas. Paralelamente, se deben desarrollar programas orientados a que los hombres se involucren mucho más en el cumplimiento de las responsabilidades familiares.

Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado: mejora continua de las condiciones de existencia, alimentación, agua y vivienda

Al analizar el cumplimiento de este derecho, en primer lugar es necesario reconocer que en los últimos años el Estado salvadoreño ha realizado un mayor esfuerzo por atender algunas de las limitaciones que la población salvadoreña enfrenta en cuanto a ingresos, alimentación, salud y educación. En este sentido, se ha registrado un importante aumento en la inversión social. Sin duda alguna, es un logro valioso de los últimos años, la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), en el que se enmarcan distintos programas para aliviar la pobreza, garantizar la alimentación en las escuelas públicas, colaborar en el gasto familiar en educación, proteger a las personas adultas mayores que no reciben una pensión del sistema contributivo, proveer un centro de atención especializada para mujeres, y brindar apoyo económico y formativo a mujeres y jóvenes.

Igualmente, se debe destacar como un avance fundamental la aprobación, en abril de 2012, de la reforma al artículo 69 de la Constitución de la República, para incorporar el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua como derechos fundamentales¹⁴⁹. Desafortunadamente, hasta el momento la reforma no ha sido ratificada por la actual legislatura. También han sido positivos los progresos que ha tenido la Asamblea Legislativa en la construcción de legislación secundaria para desarrollar estos derechos, particularmente en lo referente a la Ley General de Aguas y la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, aunque ambas normativas todavía se encuentran en proceso de discusión.

De cualquier forma, es necesario reconocer también que en los últimos años la reactivación de la agricultura ha ido retomando importancia en la agenda gubernamental y que se han logrado incrementos notables en las cosechas de maíz y frijol. Sumado a esto, es importante que a través de los programas de alimentación escolar implementados se esté fomentando la producción del sector agropecuario nacional, principalmente de pequeños productores y pequeñas productoras.

Pese a todo lo anterior, de forma general se puede afirmar que en la política social gubernamental continúa prevaleciendo una lógica compensatoria, más que un abordaje estructural e integral. La implementación del SPSU, el cual constituye la base de la política social actual, se ha concentrado en dar continuidad a programas de transferencias monetarias iniciados en años anteriores, ampliando

¹⁴⁹ Acuerdo de Reformas Constitucionales No. 3, 19 de abril de 2012.

su cobertura e incluyendo a otros grupos no considerados anteriormente, pero manteniendo un esquema focalizado que deja desprotegidas a muchas familias que están igualmente necesitadas de apoyo.

La debilidad e insuficiencia de estos esfuerzos por mejorar la protección social han quedado en evidencia tanto entre 2007 y 2008, como entre 2010 y 2011, cuando debido a la crisis económica y financiera internacional, incrementos en los precios de los alimentos y el impacto de desastres asociados a fenómenos socionaturales, los niveles de pobreza tuvieron incrementos significativos (Ver Tabla V). Entre 2006 y 2008, el porcentaje de hogares en pobreza aumentó del 30.7% al 40.0%. Posteriormente, después de registrar algunas reducciones en 2009 y 2010, la pobreza volvió a aumentar del 36.5% al 40.6% en 2011¹⁵⁰.

Tabla V
Evolución de la pobreza 2006-2012
(porcentaje de hogares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza total	30.7%	34.6%	40.0%	37.8%	36.5%	40.6%	34.5%
Pobreza relativa	21.2%	23.8%	27.6%	25.8%	25.3%	28.3%	25.6%
Pobreza extrema	9.6%	10.8%	12.4%	12.0%	11.2%	12.2%	8.9%

Fuente: elaboración propia de acuerdo a cifras de las encuestas de hogares de propósitos múltiples de la DIGESTYC 2006-2012.

De forma desagregada, cabe señalar que para 2011 la pobreza relativa aumentó en tres puntos porcentuales, pasando del 25.3% al 28.3%, mientras que la pobreza extrema tuvo un incremento de un punto porcentual, subiendo del 11.2% al 12.2%¹⁵¹. Por un lado, esto indica que los programas de protección social sí están ejerciendo cierto grado de protección para los grupos en peor situación de pobreza. No obstante, también evidencia que existe una franja poblacional que, dadas las restrictivas condiciones de focalización de los programas sociales, no recibe sus beneficios, pese a afrontar carencias importantes. Esto los sitúa en una situación de alta vulnerabilidad ante constantes e inminentes amenazas como desastres, aumentos en el precio de los alimentos, desempleo o enfermedades crónicas, entre otras; por lo que, al verse afectados por uno o más de estos incidentes, fácilmente se ven arrojados a la pobreza.

Afortunadamente, en 2012 se registró un descenso en los niveles de pobreza, debido a la disminución de los precios de los alimentos. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012, el porcentaje total de hogares en pobreza disminuyó del 40.6% al

¹⁵⁰ PDDH (2012). *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 121.

¹⁵¹ *Ibíd.*

34.5%. Tanto en el nivel de pobreza extrema como en el de pobreza relativa se observó un descenso de alrededor de tres puntos porcentuales, ubicándose en 8.9% y 25.6% respectivamente¹⁵².

Por otro lado, resulta sumamente preocupante para esta Procuraduría que las cifras oficiales continúan registrando una enorme disparidad entre los niveles de pobreza en el área rural (43.3%) y en el área urbana (29.9%)¹⁵³ (Ver Tabla VI). Aunado a esto, se ha observado que los avances en la reducción de la pobreza en el área rural no difieren en gran medida de los logros en el área urbana. Si bien es cierto, entre 2011 y 2012, la pobreza extrema en el área rural se redujo en 4.83 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana sólo descendió 2.43 puntos; la pobreza relativa tuvo una reducción de 3.11 puntos porcentuales en el área urbana, mientras que en el área rural solamente se observa una reducción de 1.94 puntos porcentuales.

Tabla VI
Evolución de la pobreza según área geográfica 2006-2012
(porcentaje de hogares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza urbana	27.7%	29.9%	35.7%	33.3%	33.0%	35.4%	29.9%
Pobreza rural	35.8%	43.8%	49.0%	46.5%	43.2%	50.2%	43.3%

Fuente: elaboración propia de acuerdo a cifras de las encuestas de hogares de propósitos múltiples de la DIGESTYC 2006-2012.

Esto indica que, pese a los esfuerzos realizados, hace falta una mayor voluntad por atender de forma específica la pobreza rural, ya que para lograr eliminar la enorme discrepancia que existe entre las condiciones de vida en el área rural y urbana, los avances tendrían que ser mucho más acelerados en la primera. En este punto cabe mencionar también que es necesario eliminar la distinción que se hace entre una canasta básica alimentaria para el área rural y otra para el área urbana, pues teniendo en cuenta que el costo de la canasta básica es el parámetro que se utiliza para definir la pobreza y la indigencia, lo ideal sería que se utilizara el mismo parámetro. En cualquier caso, para resolver esta y otras dificultades en cuanto a la medición de la pobreza, lo ideal sería que el país adopte de forma oficial un sistema de medición de carácter multidimensional, ya que hasta la fecha se ha continuado utilizando un sistema de medición por ingresos, el cual, a juicio de esta Procuraduría, representa un obstáculo tanto para dimensionar la problemática de forma más precisa, como para su abordaje.

Aunado a esto, se debe señalar que el combate a la desnutrición infantil es todavía un enorme reto para el país. Se estima que a nivel nacional la desnutrición crónica afecta aproximadamente a un 20% de la población menor de cinco años¹⁵⁴. Según el Mapa del Hambre elaborado por el Programa Mundial de Alimentos en 2011, existen siete municipios en los que el porcentaje de desnutrición se

¹⁵² DIGESTYC (2013). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. San Salvador: Autor. p. 22.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ PDDH (2012). *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 89.

encuentra arriba del 38% y otros 28 que presentan un porcentaje superior al 29%¹⁵⁵. Lo más preocupante es que existen zonas como el municipio de Tacuba en el Departamento de Ahuachapán, que desde hace mucho tiempo han sido especialmente afectadas por la desnutrición y que pese a ello, continúan mostrando resultados alarmantes.

En realidad, pese a los esfuerzos gubernamentales, la población salvadoreña sigue enfrentando numerosos obstáculos en cuanto a disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada. Aunque se han realizado acciones para dinamizar el sector agropecuario, la situación es preocupante, dado que la inversión en las instituciones dedicadas al fomento de la producción de alimentos es muy baja. Igualmente, el apoyo a pequeños productores y pequeñas productoras sigue siendo mínimo, por lo que sus oportunidades para acceder a recursos productivos como la tierra, el crédito, la asistencia técnica, infraestructura productiva y sistemas de riego, son muy limitadas¹⁵⁶. No se ha implementado una estrategia de desarrollo integral que permita abordar todas estas carencias.

Conviene señalar que aunque en los últimos años el Estado salvadoreño ha brindado una mayor atención al apoyo al sector agropecuario con el objetivo de incrementar la producción nacional, debe tenerse claro que el incremento en la producción agrícola o los aumentos de precios de los alimentos, no necesariamente reducen la pobreza rural¹⁵⁷. En consecuencia, las iniciativas de reactivación económica en este sector deben complementarse con una política de desarrollo rural integral diseñada específicamente para reducir la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la carencia de servicios básicos, a la vez que promueva la generación de mejores oportunidades educativas y laborales.

Cabe agregar también en este punto que para esta Procuraduría existen en la actualidad algunas iniciativas que representarían graves amenazas al derecho a la alimentación en el país¹⁵⁸. Por ejemplo, se ha detectado como un riesgo el posible incentivo de la producción de agrocombustibles, dado que han existido iniciativas en este sentido, incluso de parte de las autoridades gubernamentales¹⁵⁹. Al respecto es necesario afirmar que una decisión de este tipo representaría un retroceso y un obstáculo adicional para que el país avance en el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a este derecho.

Por otra parte, también se observa que el Estado salvadoreño continúa teniendo retos importantes en cuanto a brindar servicios de energía eléctrica y agua por cañería para toda la población. En primer lugar, para 2012, las cifras oficiales indican que a nivel nacional solamente el 83.4% de los hogares contaban con servicio de alumbrado eléctrico propio. En el área urbana, el 90.7% gozaba de este servicio, mientras que en el área rural únicamente lo poseía el 69.5%¹⁶⁰.

¹⁵⁵ PMA (2011). *Mapa del Hambre El Salvador 2011 Brochure*. Documento recuperado el 23 de abril de 2012 de http://www.satcaweb.org/san/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=99&Itemid=58

¹⁵⁶ PDDH (2012). *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor.

¹⁵⁷ Klein, E. (2012). Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes. En F. Soto & E. Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II (pp. 346 – 353). Roma: FAO. p. 347.

¹⁵⁸ PDDH (2012). *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor.

¹⁵⁹ Flores, R (2012, 19 de junio). Ley de biocombustibles a un paso de Asamblea. *ContraPunto*. Documento recuperado el 19 de junio de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/ambiente/ley-de-biocombustibles-a-un-paso-de-asamblea>

¹⁶⁰ DIGESTYC (2013). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. San Salvador: Autor. p. 19

En segundo lugar, las cifras oficiales registran que el porcentaje de viviendas con tenencia de agua por cañería (propia) se ubica en 75.9%. En el área urbana este porcentaje asciende al 85.9%, mientras que en el área rural únicamente alcanza al 56.7%¹⁶¹. De hecho, la PDDH registra numerosas denuncias con respecto al derecho de acceso al agua, principalmente debido a la aplicación de cobros excesivos o indebidos, y también por desabastecimiento, irregularidad o restricciones ilegales para acceder al servicio y por contaminación.

Se debe puntualizar también que El Salvador no ha protegido de forma adecuada sus recursos hídricos y que actualmente existen serias amenazas para profundizar más la problemática. De forma particular se debe mencionar el riesgo que implica la minería metálica para el país, ya que de acuerdo a estudios especializados, la aprobación de proyectos de explotación de este tipo comprometería gravemente la disponibilidad y calidad del agua en todo el territorio salvadoreño¹⁶².

Ante esto, en 2012, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Economía, presentaron a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley Especial para la Suspensión de los Procedimientos Administrativos Relacionados a Proyectos de Exploración y Explotación de Minería Metálica. No obstante, esta propuesta de ley, la cual fue elaborada y presentada de manera inconsulta, no constituye una verdadera solución al problema, dado que únicamente establece una suspensión temporal de procedimientos administrativos para la exploración y explotación de minería metálica. Para esta Procuraduría existe evidencia suficiente para poder afirmar que los proyectos de este tipo no son viables en el país bajo ninguna circunstancia y, por tanto, es imprescindible establecer una prohibición total para los mismos¹⁶³. Desafortunadamente, en la Asamblea Legislativa todavía no se ha iniciado la discusión sobre la prohibición de la minería, pese a las constantes demandas de distintas organizaciones sociales y esta Procuraduría al respecto.

Sumado a esto, también se ha identificado como una amenaza al derecho al agua, la posible inclusión de los servicios de agua potable dentro de los proyectos que el Estado puede desarrollar mediante socios público-privados. Distintos sectores y grupos influyentes han insistido en la necesidad de reformar la Ley de Asocios Público Privados (recién aprobada en 2013), con el objetivo de incluir a este sector en el ámbito de aplicación de la ley. No obstante, a juicio de la PDDH, este sería un paso sumamente negativo, dado que representa un enorme riesgo de profundizar la mercantilización y privatización de un bien común como el agua.

Por otra parte, con respecto al derecho a una vivienda adecuada, para esta Procuraduría es preocupante que por muchos años el sector vivienda ha sido uno de los que menor atención ha recibido en el quehacer estatal. Lastimosamente, alrededor del tema ha existido poca claridad sobre la magnitud del déficit habitacional (entre 360,301 y 477,908 viviendas de acuerdo a diferentes estimaciones)¹⁶⁴, sobre las metas gubernamentales¹⁶⁵ y sobre los resultados alcanzados a la fecha¹⁶⁶, lo cual dificulta poder efectuar un análisis preciso sobre los logros obtenidos en esta área.

¹⁶¹ *Ibíd.* p. 20.

¹⁶² PDDH (2012). *Informe sobre la minería metálica y los derechos humanos en la República de El Salvador*. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/component/jdownloads/finish/5-informes-especiales/140-infome-sobre-la-mineria-metalica-y-los-derechos-humanos-en-la-republica-de-el-salvador?Itemid=135>

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ PDDH (2011). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. En *Informe de labores Junio 2010 - Mayo 2011* (pp. 28-153). San Salvador: Autor. p. 133; *ContraPunto* (2013, 10 de junio). La demanda de vivienda crece

Más allá de eso, existen numerosas problemáticas que dificultan el cumplimiento de este derecho en el país, tales como la insuficiencia del presupuesto asignado a las instituciones estatales con responsabilidades en materia de vivienda, la falta de una ley secundaria para la vivienda de interés social, las dificultades de la población para acceder a créditos para vivienda, los bajos salarios y alto costo de las viviendas¹⁶⁷. Todo esto ha generado que el déficit habitacional en el país se mantenga muy alto. Se ha calculado que para 2009, el déficit de vivienda (incluyendo déficit cualitativo y cuantitativo) alcanzaba al 58% de los hogares¹⁶⁸. En el área urbana se situó en el 50%, mientras que en el área rural ascendía al 74%. Al desagregar los datos según quintiles de ingreso en el área urbana, se reflejó que en el quintil con menores ingresos, el déficit alcanzaba al 78% de los hogares.

La desatención estatal a las problemáticas de vivienda resulta especialmente preocupante porque en algunos casos ha llegado a propiciar vulneraciones a derechos humanos sumamente graves. Por ejemplo, se han registrado afectaciones durante desalojos generados en el marco de procesos judiciales por posesión de inmuebles sin documentación que ampare la propiedad de los mismos. Uno de los más relevantes ha sido el desalojo llevado a cabo en junio de 2012, en el Caserío Los Ranchos, Cantón La Leona, Municipio de Intipucá, Departamento de La Unión, cuando se efectuó el desalojo forzoso de más de un centenar de personas en la Hacienda San Ramón El Coyolito, en el marco de un proceso penal condenatorio por invasión de propiedad que únicamente involucraba a 21 personas¹⁶⁹. En la resolución sobre este caso la PDDH¹⁷⁰ ha establecido que durante el desalojo se cometieron múltiples violaciones a derechos humanos ya que una gran cantidad de personas fueron despojadas de sus pertenencias, viviendas, y sufrieron la destrucción de sus cultivos, bajo un operativo en el que los cuerpos de seguridad hicieron uso excesivo de la fuerza. Lastimosamente, hasta la fecha las familias desalojadas no han recibido una atención oportuna y adecuada del Estado y continúan viviendo en condiciones extremadamente precarias, en estructuras provisionales construidas por sí mismas al lado de la carretera¹⁷¹.

en 15 mil cada año. *ContraPunto*. Documento recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/coyuntura/la-demanda-de-vivienda-crece-en-15-mil-cada-ano>.

¹⁶⁵ El programa “Casa para todos” ha sido particularmente criticado por la poca claridad que ha existido en torno a sus metas y logros. Ver: PDDH (2012). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. *Informe de labores Junio 2011- Mayo 2012* (pp. 35-157). San Salvador: Autor. p. 133; Flores, R. (2013, 11 de marzo). Góchez: “El déficit de vivienda disminuirá 25%”. *ContraPunto*. Documento recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/gobierno/gochez-el-deficit-de-vivienda-disminuira-25>; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2013). *Cuarto año de gobierno del presidente Funes. Apreciación general*. San Salvador: Autor.

¹⁶⁶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2013). *Cuarto año de gobierno del presidente Funes. Apreciación general*. San Salvador: Autor.

¹⁶⁷ PDDH (2012). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. *Informe de labores Junio 2011- Mayo 2012* (pp. 35-157). San Salvador: Autor. San Salvador: Autor; Bouillion, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁶⁸ Bouillion, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁶⁹ PDDH (2012). Comunicado de prensa. *Violaciones a los derechos humanos en desalojo forzoso de Intipucá, La Unión, los días 18, 19 y 20 de junio 2012*. 9 de julio de 2012.

¹⁷⁰ PDDH (2012). Resolución del 9 de julio de 2012, Expediente LU-0244-2011.

¹⁷¹ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) (2013). *A un año del desalojo en Intipucá: Las familias continúan viviendo a la orilla de la carretera*. Documento recuperado de <http://www.fespad.org.sv/actualidad-a-un-ano-del-desalojo-en-intipuca-las-familias-desalojadas-continuan-viviendo-a-la-orilla-de-la-carretera/>; Fuentes, L. (2013, 20 de mayo). Familias a la intemperie casi un año tras desalojo. *La Prensa Gráfica*. <http://www.laprensagrafica.com/familias-a-la-intemperie-casi-un-ano-tras-desalojo->

A la vez, también es causa de preocupación para esta Procuraduría que existan algunas prácticas discriminatorias para las personas con VIH/sida en materia de acceso a la vivienda¹⁷². Durante 2012, se ha brindado seguimiento a un caso en el cual una persona con VIH se ha visto imposibilitada para acceder a un crédito en el Fondo Social para la Vivienda (FSV), debido a la exigencia de esta institución de contar con una Póliza de Seguro Colectivo de Deuda otorgada por una aseguradora privada. La aseguradora privada ha establecido que la persona no cumple los requisitos de asegurabilidad para esa póliza debido a que padece de VIH y, en consecuencia, el FSV le ha denegado el crédito solicitado.

Pese a las gestiones realizadas por esta Procuraduría ante la aseguradora, el FSV y la Superintendencia del Sistema Financiero, no se ha podido resolver de forma adecuada la problemática. A inicios de 2013, el FSV ha informado sobre la realización de una modificación en sus normas de crédito para que en este tipo de casos el crédito se trámite a través de un codeudor solidario que sea asegurable y que cuente con suficiente capacidad de pago; no obstante, para esta Procuraduría, aun con esta alternativa persiste la violación del derecho a la vivienda en conexión con el derecho a la igualdad, ya que las condiciones establecidas por el FSV y la aseguradora son claramente discriminatorias hacia las personas con VIH y les impiden acceder a una vivienda digna aún teniendo los recursos para hacerlo.

En síntesis, se puede afirmar que de forma general la PDDH observa algunos avances en el cumplimiento de las obligaciones mínimas del Estado en materia de derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, es necesario señalar que tanto el derecho a un nivel de vida adecuado, como el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua se encuentran entre los derechos con un menor nivel de protección en el país, dada su falta de reconocimiento y desarrollo, lo cual ha dificultado su exigibilidad y justiciabilidad. El derecho a la vivienda, si bien es cierto cuenta con un mayor reconocimiento y una institucionalidad encargada de impulsar iniciativas alrededor del mismo, ha sido desatendido en la práctica.

Por tanto, es necesario recalcar la necesidad de que el Gobierno construya un nuevo modelo de desarrollo económico y social fundamentado en el cumplimiento de todos los derechos humanos y que permita a toda la población salvadoreña contar con las posibilidades para construir un proyecto de vida digno. Hace falta dar prioridad a medidas dirigidas a combatir las causas de la exclusión y la pobreza, pues se ha brindado una mayor atención a atenuar las consecuencias que tiene el modelo económico excluyente que predomina en el país.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño intensifique su lucha contra la pobreza, en particular en el área rural y entre los grupos en situación de vulnerabilidad. Es necesario que continúe con la implementación de los programas focalizados del Sistema de Protección Social Universal, pero que a la vez se complementen con políticas sociales universales orientadas a la creación de empleos decentes, el fortalecimiento de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, la ampliación de la

¹⁷² PDDH (2012). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. En *Informe de labores Junio 2011-Mayo 2012* (pp. 35-157). San Salvador: Autor; PDDH (2013). Análisis situacional de los Derechos Humanos. En *Informe de Labores Junio 2012 – Mayo 2013* (pp. 40 – 174). San Salvador: Autor. p. 151.

cobertura de la seguridad social, facilitar la accesibilidad a establecimientos de salud y educación con alta calidad en sus servicios, y a la inversión en infraestructura social básica.

Que el Órgano Ejecutivo integre en todos los programas que formen parte de la política social y del Sistema de Protección Social Universal, el enfoque de derechos humanos, estableciendo mecanismos para dar cumplimiento a los principios de derechos humanos: participación, transparencia, dignidad humana, rendición de cuentas, no discriminación, acceso a la justicia y empoderamiento. Es imperativo que la población cuente con espacios para participar en el diseño, la implementación, la evaluación y la fiscalización de dichos programas. A la vez, se debe dirigir este tipo de intervenciones hacia el logro de una mayor conciencia de la población acerca de sus derechos, es decir, que en el marco de las intervenciones se reconozcan como sujetos de derecho y no como meros beneficiarios o beneficiarias. Además, se debe garantizar que las personas excluidas de estos programas tengan acceso a recursos para solicitar su incorporación.

Que el Estado salvadoreño construya un régimen de protección especial para las familias y las personas se encuentran en riesgo de caer en pobreza y las clases medias emergentes, que si bien es cierto no son cubiertas dentro de los programas actuales dedicados a las personas en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión, pueden verse especialmente afectadas en cualquier momento por incrementos en el costo de la vida, desempleo por un largo período de tiempo, desastres socionaturales, u otros eventos de ese tipo.

Que el Estado salvadoreño adopte de forma oficial un sistema de medición de pobreza de carácter multidimensional, y que establezca una sola canasta básica alimentaria tanto para el área rural como el área urbana.

Que el Estado salvadoreño redoble sus esfuerzos para reducir la desnutrición infantil, especialmente en el área rural y en los municipios identificados con altos niveles de desnutrición, impulsando acciones que se enmarquen en el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada y que se encuentren dirigidas especialmente para los niños y niñas menores de cinco años.

Que el Estado salvadoreño ratifique la reforma al artículo 69 de la Constitución que reconoce el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua; y que apruebe la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, y la Ley General de Aguas, estableciendo disposiciones que cubran las obligaciones estatales de respetar, proteger y realizar ambos derechos, y mecanismos para garantizar su exigibilidad y justiciabilidad.

Que el Estado salvadoreño refuerce sus acciones de apoyo a las personas que se dedican a la pequeña agricultura, a través de la implementación de una Política Integral de Desarrollo Rural. A partir de ella se deberá elaborar un plan que contemple acciones orientadas a mejorar la asistencia técnica, la infraestructura productiva, el acceso al crédito, la asociatividad, la tenencia de la tierra y el conocimiento de prácticas agroecológicas. En este marco, también se deben enfatizar las acciones destinadas a generar empleos y proveer servicios de educación y salud bajo las mismas condiciones que en el área urbana.

Que el Estado salvadoreño prohíba el desarrollo de proyectos de minería metálica en el territorio nacional y que se abstenga de someter un bien común como el agua a regímenes de carácter privatizador como los socios público-privados. Asimismo, que se abstenga de fomentar la

producción de agrocombustibles y que previo a la implementación de cualquier medida que tenga un impacto ya sea en el medio ambiente o en los derechos económicos, sociales y culturales, se desarrollen procesos de consulta amplios y evaluaciones de impacto en los derechos humanos.

Que el Estado salvadoreño intensifique sus esfuerzos por garantizar un acceso universal al agua potable, en especial en el área rural, garantizando la inocuidad y calidad del servicio. Asimismo, que desarrolle acciones efectivas para proteger los recursos hídricos frente a la contaminación y su desperdicio.

Que el Estado salvadoreño diseñe e implemente una estrategia integral de vivienda a nivel nacional para garantizar el acceso de todas las personas una vivienda adecuada. Dicha estrategia debe abordar tanto el déficit cualitativo como el cuantitativo, y enfocarse en la población de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad. Se recomienda incrementar la inversión pública en esta área y la aprobación de una ley especial dirigida a facilitar el acceso de la población en situación de pobreza a una vivienda adecuada.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para armonizar la legislación y los procedimientos nacionales de regulación de desalojos, con la Observación general N° 7 del Comité DESC (1997) sobre los desalojos forzados; y que establezca mecanismos de monitoreo sobre los procesos de desalojo y de reubicación y su impacto en el disfrute del derecho a la vivienda.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para combatir la discriminación en el sector vivienda, especialmente la que existe hacia las personas con VIH.

Artículo 12. Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental

En primer lugar, debe reconocerse que en los últimos años, el Ramo de salud ha venido adquiriendo una mayor importancia en el presupuesto nacional. Para 2007 el presupuesto para el Ministerio de Salud (MINSAL) fue de \$ 371.4 millones, mientras que para 2013 asciende a \$ 625.5 millones¹⁷³. De acuerdo a las cifras oficiales, esto ha representado que el presupuesto modificado para este sector pase de ser el 1.8% del PIB en 2007, al 2.5% en 2013. También se ha observado que en el marco del proceso denominado “Reforma de Salud” - iniciado en 2010 - se han realizado esfuerzos importantes en materia de reconstrucción de la red hospitalaria, contratación de personal de salud, y en cuanto a facilitación del acceso, aumento de la cobertura y el despliegue territorial de los servicios de salud¹⁷⁴.

Añadido a esto, uno de los principales logros del Estado salvadoreño en materia de salud se ha registrado en cuanto a la regulación y control de la venta de medicamentos. La aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Medicamentos en 2012, y las acciones implementadas para su aplicación han tenido enorme relevancia para favorecer el cumplimiento del derecho a la salud en el país, ya que ha sido ampliamente conocido que el sector de medicamentos salvadoreño se ha caracterizado por una deficiente regulación y vigilancia, lo que ha permitido, por ejemplo, arbitrariedades por

¹⁷³ MINSAL (2013). *Informe de labores 2012 – 2013*. San Salvador: Autor. p. 42.

¹⁷⁴ PDDH (2013). Análisis situacional de los Derechos Humanos. En *Informe de Labores Junio 2012 – Mayo 2013* (pp. 40 – 174). San Salvador: Autor. p. 67.

parte de las empresas farmacéuticas a la hora de establecer los precios de venta al público, y la inexistencia de mecanismos adecuados para ejercer control de calidad.

Esta Procuraduría ha expresado en diferentes ocasiones su satisfacción por el hecho de que el Gobierno de la República, a través del trabajo de la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM), se encuentre desarrollando esfuerzos importantes para la aplicación de esta normativa¹⁷⁵. Se ha constatado que con la entrada en vigencia de los nuevos precios para los medicamentos -establecidos de acuerdo al “Reglamento para la Determinación de los Precios de venta máxima al público de los medicamentos y su verificación”- se han presentado reducciones significativas en los costos de muchos fármacos¹⁷⁶, lo cual es un logro fundamental de parte del Estado salvadoreño en la consolidación de un régimen de garantías que proteja de forma efectiva el derecho a la salud.

Dicho todo esto, también se debe señalar que se ha constatado nuevamente que los avances logrados, aunque son positivos, aún distan mucho de ser suficientes para dar respuesta a las necesidades de la población en materia de derecho a la salud. Esta Procuraduría desde hace muchos años ha venido señalando las deficiencias y dificultades presentes en el sistema de salud, el cual se ha caracterizado por la insuficiencia de presupuesto, medicamentos, recursos y personal; alta segmentación, inequidad y fragmentación; limitaciones en el alcance geográfico; y serios problemas de calidad y calidez en la atención.

En este punto es importante señalar que el origen de la problemática radica en la asignación misma de recursos al rubro de salud y en las bases sobre las que se ha construido el sistema de salud salvadoreño. La inversión en salud aún es muy baja, apenas rondando el 2.5% del PIB, cuando debería alcanzar entre el 5 - 8% del PIB. Tal y como lo ha afirmado el representante de la Organización Panamericana de la Salud en El Salvador, Doctor José Ruales, “el presupuesto sigue siendo insuficiente para las necesidades de salud del país, ningún país ha logrado una cobertura adecuada de sus servicios con un gasto nacional en salud menor al 8% del PIB”¹⁷⁷. Desde el inicio de su gestión, las autoridades actuales del MINSAL recomendaron elevar la inversión en salud hasta un 5% del PIB entre 2009 y 2014¹⁷⁸. No obstante, hasta la fecha los resultados son muy lejanos a esta cifra. Por ejemplo, para 2012, si se hubiese adjudicado a esta cartera de Estado un presupuesto que representara el 5% del PIB, el mismo tendría que ascender a 1,189.3 millones, lo cual está muy lejos de los 625.5 millones asignados en el presupuesto para 2013.

Es por ello que, a juicio de esta Procuraduría, las limitaciones presupuestarias constituyen el obstáculo primordial para que el Estado salvadoreño pueda mejorar la atención en salud, disminuir la brecha de recursos humanos, reducir los problemas de desabastecimiento de medicamentos y mejorar la cobertura en todo el país. Mientras no se atiende de forma adecuada esta problemática, continuarán siendo cotidianas las expresiones de inconformidad de la población ante la insuficiencia y el deterioro de los insumos y el equipo médico, la falta de medicamentos y de personal en salud, los prolongados intervalos de espera para las citas con especialistas, la negligencia y baja calidad en

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor. p. 105.

¹⁷⁷ OPS (2013). *Cuatro años de gestión en Salud. Entrevista al Dr. José Ruales, Representante de OPS, por la periodista Lilian Martínez del Diario de Hoy*. 29 de mayo de 2013. Documento recuperado de https://www.paho.org/els/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1256&Itemid=99999999

¹⁷⁸ Rodríguez, M. (2009). *Construyendo la esperanza. Estrategias y recomendaciones en salud 2009-2014*. San Salvador: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

la atención por parte del personal, la saturación de los establecimientos y el deterioro de la infraestructura.

En realidad, la situación del sistema de salud es tal que esta Procuraduría constantemente recibe denuncias tanto de usuarios y usuarias, como de parte del personal que trabaja en las instituciones de salud. En el primer caso, las denuncias se refieren principalmente a negligencia y baja calidad en la atención. De forma particular se pueden mencionar los problemas causados por desabastecimiento de medicamentos. Aunque las autoridades gubernamentales han realizado esfuerzos por mejorar la situación, existen periodos en los que el desabastecimiento aumenta¹⁷⁹. También hay casos especiales como el de los pacientes con hemofilia, quienes regularmente se ven afectados por la falta de medicamentos.

El CONNA, al analizar la situación del derecho a la salud en la niñez y la adolescencia, ha afirmado que la disponibilidad presupuestaria ha sido la causa de los problemas de desabastecimiento registrados en los últimos años en la red pública de salud, situaciones en las que se ha puesto en riesgo la salud de niñas, niños y adolescentes¹⁸⁰.

En este mismo contexto, también existe un número considerable de denuncias por casos de posible mala praxis o negligencia médica¹⁸¹. Lastimosamente, nuestro país ni siquiera cuenta con una regulación idónea para este tipo de casos. El Código Penal únicamente contiene los delitos de lesiones culposas y homicidio culposo, y establece que cuando sean causados en el ejercicio de la profesión médica o paramédica, se impondrá adicionalmente una pena de inhabilitación especial para el ejercicio de tal profesión o actividad, ya sea por un término de seis meses a dos años, en el caso de las lesiones (art. 146); o de dos a cuatro años, en el caso de homicidio (art. 132). Por tanto, a juicio de esta Procuraduría, dichas figuras no son las más adecuadas para valorar todos los elementos de un caso de negligencia médica o mala praxis médica como los que han sido denunciados¹⁸². Con todo, lo más preocupante es que la omisión de regular de forma específica este tipo de actos, ha generado que las víctimas enfrenten numerosos obstáculos para poder denunciar y acceder a la justicia frente a dichas violaciones.

Sumado a esto, también son frecuentes las protestas y denuncias de parte de trabajadores y trabajadoras del sector salud, debido a la falta de recursos, equipo e infraestructura adecuada para

¹⁷⁹ Herrera, M. (2013). *Los desafíos para una provisión efectiva para el acceso a medicamentos. Reflexiones para el caso de El Salvador*. Documento recuperado de http://www.fusades.org/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=172&view=finish&cid=958&catid=73&lang=es

¹⁸⁰ CONNA (2013). *Estado de situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 47.

¹⁸¹ PDDH (2011). *Pronunciamiento Público del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ante las denuncias de violación al derecho a la salud por casos de negligencia médica en los distintos hospitales del sistema de salud en nuestro país*. 3 de octubre de 2011. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/component/jdownloads/finish/1-pronunciamientos/81-pronunciamiento-ante-denuncias-por-casos-de-negligencia-medica-en-el-sistema-de-salud?Itemid=51>; PDDH (2013). *Funcionarios atienden invitación de Procurador para abordar casos de mala praxis médica*. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/488-funcionarios-atienden-invitation-de-procurador-para-abordar-casos-de-mala-praxis-medica>

¹⁸² PDDH (2011). *Pronunciamiento Público del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ante las denuncias de violación al derecho a la salud por casos de negligencia médica en los distintos hospitales del sistema de salud en nuestro país*. 3 de octubre de 2011. Documento recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/component/jdownloads/finish/1-pronunciamientos/81-pronunciamiento-ante-denuncias-por-casos-de-negligencia-medica-en-el-sistema-de-salud?Itemid=51>

desempeñar sus labores. Asimismo, de forma periódica se registran conflictos entre autoridades y personal de los centros de salud, debido a la falta de atención a reivindicaciones laborales. Lastimosamente, conflictos de este tipo en reiteradas ocasiones han afectado los servicios que se brindan a los usuarios y usuarias del sistema.

Por otra parte, esta Procuraduría también ha venido señalado por varios años que el sistema de salud salvadoreño presenta importantes problemas en cuanto a la equidad y no discriminación. La deficiencia fundamental se encuentra en la fragmentación y segmentación del mismo, lo cual ha generado que la población reciba asistencia en salud de calidad muy diferente. Actualmente existen seis instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud: el Ministerio de Salud (MINSAL), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), el Comando de Sanidad Militar (COSAM), el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI)¹⁸³. Cada una de ellas atiende a un segmento de la población y cuenta con presupuesto diferente, lo que hace que la inversión por persona de cada una de ellas sea muy dispar.

Por ejemplo, en el caso del MINSAL –entidad que atiende a la mayor parte de la población y a la que se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad- el gasto per cápita durante 2012 fue de 114 dólares, lo cual resulta muy lejano a lo que reportan el resto de instituciones. Para ese mismo año, el gasto per cápita en el ISSS fue de \$237, en el COSAM de \$251 y en el ISBM de \$528¹⁸⁴. Por tanto, resulta evidente que es necesario atender de forma urgente la inequidad que existe en el sistema, dado que toda la población debería acceder a servicios públicos de similar calidad.

Como puede observarse, existen importantes obstáculos para el pleno ejercicio del derecho a la salud en el país, y todavía hay muchas áreas que deben ser fortalecidas. Por ejemplo, se puede mencionar entre ellas la salud mental, las afectaciones a la salud causadas por contaminación y riesgos ocupacionales, y la salud sexual y reproductiva. En este último caso, es necesario señalar que pese a algunas iniciativas positivas como la aprobación la Política de Salud Sexual y Reproductiva en 2012, el Estado salvadoreño no ha avanzado de forma significativa en el cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Por un lado, la tasa de embarazos en adolescentes es preocupante, actualmente asciende a 89 por cada 1,000 mujeres en edades entre 15 y 19 años, siendo alta incluso en comparación al resto de países de América Latina¹⁸⁵. Añadido a esto, se ha observado que los suicidios representan una de las principales causas de fallecimiento entre las madres adolescentes¹⁸⁶.

Asimismo, se debe señalar que el Estado no ha atendido los reiterados señalamientos y recomendaciones de distintos comités de derechos humanos de Naciones Unidas (por ejemplo, el Comité DESC en 2006, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2008, el Comité contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes en 2009 y

¹⁸³ En El Salvador también funcionan agentes privados que brindan servicios de salud, pero no forman parte del Sistema Nacional de Salud. Ver Capítulo I de la Ley de creación del Sistema Nacional de Salud).

¹⁸⁴ MINSAL (2013). *Informe de labores 2012 – 2013*. San Salvador: Autor. p. 57.

¹⁸⁵ MINSAL (2013). *Boletín de prensa. Ministra entrega regalos a las primeras madres en su día*. 10 de mayo de 2013.

¹⁸⁶ MINSAL (2012). *Boletín de prensa. MINSAL inauguró taller de investigación regional para prevenir suicidios en el embarazo*. 16 de abril de 2012; Morán, G. (2012, 16 de abril). Buscan prevenir suicidio en adolescentes embarazadas. *ContraPunto*. Documento recuperado de <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/derechoshumanos/buscan-prevenir-suicidio-en-adolescentes-embarazadas>; MINSAL (2013). *Boletín de prensa. Ministra entrega regalos a las primeras madres en su día*. 10 de mayo de 2013.

el Comité de Derechos del Niño en 2010) sobre las consecuencias negativas que tiene la penalización absoluta del aborto y sobre la necesidad de revisar la legislación respectiva. Al día de hoy, el aborto sigue siendo considerado un delito en cualquiera de sus formas, incluso cuando el embarazo genera riesgo para la vida de la madre y en casos de violación o incesto¹⁸⁷.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño incremente su inversión pública en salud al menos hasta un 5% del PIB, a fin de garantizar que toda la población acceda a centros de atención que cuenten con insumos, equipo y personal suficiente, y que reciban una atención oportuna, de alta calidad y sin discriminación. De forma especial se debe aumentar la inversión en el área rural y en los municipios de alta densidad poblacional. Asimismo, que se mejoren los servicios de salud mental y la protección de la salud frente a la contaminación ambiental y riesgos ocupacionales.

Que el Estado salvadoreño unifique el sistema de salud con el fin de garantizar la equidad en los servicios que reciben las personas, independientemente de sus ingresos, su condición laboral y su profesión.

Que el Estado salvadoreño continúe e intensifique sus esfuerzos para garantizar que la población tenga acceso oportuno a medicamentos, tanto en el sistema público, como en el privado.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para garantizar una mejor atención en los centros de salud, mejorando sus mecanismos de control y evaluación del desempeño del personal, y fortaleciendo la vigilancia frente a los casos de negligencia médica. Asimismo, es necesario que se reforme la legislación para tipificar de forma específica los delitos de negligencia y mala praxis. Se debe asegurar que las investigaciones de denuncias sobre casos de negligencia y mala praxis se desarrollen de manera imparcial e independiente, dirimiendo responsabilidades e indemnizando a las víctimas de forma oportuna.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para mejorar las condiciones laborales del personal de los centros de salud y que mejore los mecanismos de diálogo y negociación con los trabajadores y las trabajadoras, con el fin de evitar que los servicios se vean afectados a raíz de conflictos laborales.

Que el Estado salvadoreño intensifique su labor para reducir la alta tasa de embarazos en adolescentes y que a la vez preste servicios de apoyo integral a las adolescentes embarazadas. Igualmente, que redoble sus esfuerzos en materia de salud sexual y reproductiva, especialmente en las zonas rurales y en los asentamientos urbanos precarios.

Que el Estado salvadoreño dé cumplimiento a las recomendaciones de los distintos comités de Naciones Unidas en torno a la necesidad de realizar un diálogo nacional sobre el derecho de las mujeres a la salud reproductiva, reformar la legislación que criminaliza la interrupción del embarazo en todas las circunstancias y de abordar las consecuencias negativas que la misma tiene en los derechos humanos de las mujeres, especialmente en las mujeres adolescentes y jóvenes.

¹⁸⁷ Centro de Derechos Reproductivos (2013). *Excluidas, perseguidas, encarceladas. El impacto de la criminalización absoluta del aborto en El Salvador*. Nueva York: Autor.

Artículos 13 y 14: Derecho a la educación

En los últimos años, el Estado salvadoreño ha continuado incrementando la inversión en el Ramo de educación. En 2008, por ejemplo, el presupuesto votado para este rubro fue de \$635.0 millones, mientras que en 2013 ascendió a \$864 millones¹⁸⁸. Se han realizado esfuerzos destacables en cuanto a garantizar la educación gratuita hasta el bachillerato, y mediante la ejecución de los programas de entrega de paquetes escolares, alimentación escolar, el programa “vaso de leche”¹⁸⁹, el mejoramiento de la infraestructura escolar y la implementación del modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno¹⁹⁰. Para esta Procuraduría, no cabe duda que estas apuestas gubernamentales han constituido un importante apoyo para las familias salvadoreñas, dado que las restricciones económicas son una de las principales causas de la deserción escolar. A la vez, los programas que favorecen una mejor alimentación y nutrición entre los y las estudiantes son fundamentales para combatir la desnutrición y mejorar el rendimiento escolar.

También se han observado logros positivos en cuanto a alfabetización, principalmente en el área rural. Hasta junio de 2013, 15 municipios han sido declarados libres de analfabetismo¹⁹¹, y la tasa de analfabetismo ha disminuido del 14% en 2009, al 12.4% en 2012. En ese mismo periodo, en el área urbana, la disminución ha sido de un punto porcentual (pasando de 9.2% a 8.2%), mientras que en el área rural se observa una reducción de tres puntos porcentuales (de 22.7% a 19.9%)¹⁹². No obstante, la diferencia en los niveles de analfabetismo entre el área rural y urbana continúa siendo muy marcada.

De cualquier forma, a pesar de todos estos logros en materia de derecho a la educación, es necesario señalar que el sistema educativo salvadoreño sigue presentando muchas dificultades en cuanto a inversión, cobertura (principalmente en parvularia, tercer ciclo y educación media), disminución de la deserción escolar, aumento de la escolaridad promedio, infraestructura escolar, calidad de la educación, condiciones de trabajo de los profesores y profesoras, entre otras.

En primer lugar, se debe recalcar que pese a los aumentos presupuestarios destinados al rubro de Educación, la inversión sigue siendo baja. Por ejemplo, para 2012 el presupuesto votado apenas

¹⁸⁸ PDDH (2013). Análisis situacional de los Derechos Humanos. En *Informe de Labores Junio 2012 – Mayo 2013* (pp. 40 – 174). San Salvador: Autor. p. 70.

¹⁸⁹ A la fecha, el programa de paquetes escolares (que incluye la dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares en centros educativos públicos) beneficia a 1.3 millones de estudiantes, mientras que el programa de alimentación escolar cubre 1.4 millones. El programa Vaso de Leche favorece a 821,000 estudiantes en 2,289 escuelas públicas de 10 departamentos del país. Ver Transparencia Activa (2013, 3 de junio). *Discurso del Presidente Mauricio Funes a 4 años de gestión*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/discursos-del-presidente-mauricio-funes-a-4-anos-de-gestion/>

¹⁹⁰ Este modelo se caracteriza por fortalecer la organización entre los centros escolares de una misma zona para ofrecer nuevas propuestas pedagógicas extracurriculares a la población estudiantil y por fomentar la integración entre la familia, la comunidad y las escuelas en el proceso educativo. Se tiene previsto que, en el lapso de un año, el modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno pase de implementarse en 145 escuelas en 52 municipios, a 1,365 centros escolares en 57 municipios. Ver Transparencia Activa (2013, 3 de junio). *Discurso del Presidente Mauricio Funes a 4 años de gestión*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/discursos-del-presidente-mauricio-funes-a-4-anos-de-gestion/>; GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor.

¹⁹¹ Transparencia Activa (2013, 3 de junio). *Discurso del Presidente Mauricio Funes a 4 años de gestión*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/discursos-del-presidente-mauricio-funes-a-4-anos-de-gestion/>

¹⁹² DIGESTYC (2013). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. San Salvador: Autor.

alcanzó el 3.17% del PIB¹⁹³, cuando de forma general se recomienda que la inversión en educación sea al menos equivalente al 6% del PIB¹⁹⁴. De acuerdo a este criterio, la asignación presupuestaria para 2012 debería haber sido de al menos \$1,417 millones, cuando en realidad fue de \$827.7 millones. Sumado a esto, la necesidad de invertir más en educación se hace mucho más evidente al observar que de acuerdo a algunos estudios especializados, países desarrollados como Suecia o Suiza llegan a invertir alrededor de 140 veces más que El Salvador por cada estudiante de primaria, y alrededor de 168 veces más por cada estudiante de secundaria¹⁹⁵.

A consecuencia de la baja inversión, también existen numerosos retos en cuanto a la cobertura y la calidad educativa. Por ejemplo, si bien es cierto es innegable que la tasa de matrícula en educación primaria es bastante alta, tanto en el área urbana como en el área rural (alrededor del 93% en 2012)¹⁹⁶, la cobertura en el resto de niveles –desde la educación inicial hasta la educación superior– es bastante deficitaria (Ver Tabla VII). Por ejemplo, la tasa neta de cobertura en educación inicial fue de apenas 0.6% en 2011. Para ese mismo año, la cobertura neta en educación parvularia fue de 54%, es decir que alrededor del 46% de la niñez entre 4 y 6 años no está asistiendo a un centro escolar¹⁹⁷.

Al respecto, también conviene puntualizar que aunque el país ha logrado un elevado acceso a la primaria, sigue teniendo problemas para retener a una gran cantidad de niños y niñas en la escuela. Lastimosamente, la deserción inicia desde la misma primaria. De acuerdo a las cifras oficiales, el porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y logran llegar hasta el último grado de la primaria (6° grado) es de 84%¹⁹⁸. No obstante, en el área rural el abandono escolar es mucho mayor, ya que solamente el 77% logra finalizar la primaria, mientras que en el área urbana logra hacerlo el 93%. Las principales causas de deserción son el desinterés en la escuela, las demandas de trabajo doméstico o participación en la producción económica, y la insuficiencia de recursos económicos¹⁹⁹, aunque de forma reciente las autoridades gubernamentales también han señalado la inseguridad y la delincuencia en los centros educativos como un factor primordial²⁰⁰.

¹⁹³ GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Autor.

¹⁹⁴ Tomasevski, K. (2004). *Informe presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación. Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*. Comisión de Derechos Humanos, 60 periodo de sesiones. E/CN.4/2004/45. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/103/31/PDF/G0410331.pdf?OpenElement>

¹⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2011). *Informe de seguimiento a la EPT en el mundo 2011. Una crisis encubierta: Conflictos armados y educación*. París: Autor.

¹⁹⁶ GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador (2014). *3er informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. El Salvador*. San Salvador: Autor. pp. 44-45.

¹⁹⁷ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 132.

¹⁹⁸ GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador (2014). *3er informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 39.

¹⁹⁹ Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (2013). *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT. p. 39.

²⁰⁰ Segura, B. (2012, 4 de junio). La delincuencia: principal factor para la disminución de la matrícula escolar. *Diario CoLatino*, p. 8.

Por otra parte, también persisten algunos problemas de repitencia escolar y de sobreedad. Por ejemplo, para 2011, la repitencia en el primer grado fue de 12.5% (en el área rural ascendía hasta el 14%), mientras que la sobreedad en sexto grado fue de 11.5%²⁰¹

Tabla VII
Tasas netas de cobertura por nivel educativo 2006-2011

Niveles educativos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inicial	-	-	-	0.4	0.4	0.6	-
Parvularia	50.3	48.9	50.3	50.3	54.7	54.2	-
I y II ciclos	94.8	95.0	95.3	95.0	94.8	93.7	93.1
III ciclo	51.1	51.8	53.9	56.3	59.8	62.2	-
Total básica	92.3	92.5	92.8	92.9	94.0	93.7	-
Media	33.3	32.9	32.2	32.6	33.3	35.4	-
Secundaria*	54.6	54.4	55.1	56.4	59.1	61.6	63.8
Superior**	-	-	-	-	-	-	-
Tasa bruta	23.0	23.9	24.5	24.8	25.3	-	-

*Incluye desde el séptimo grado hasta Educación Media

**Para la Educación superior no se calcula la tasa neta de cobertura, solamente la tasa bruta.

Fuente: Adaptado de MINED, Fundación de Innovaciones Educativas Centroamericanas (FIECA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013). *El financiamiento de la educación en El Salvador*. San Salvador: Autor. p. 13; y de GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador (2014). *3er informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. El Salvador*. San Salvador: Autor. pp. 44-45.

Por todo lo anterior, la cobertura sigue siendo baja en el tercer ciclo de la educación básica (62.2%) y en la educación media (35.4%). Asimismo, solamente un pequeño grupo de la población logra acceder a la educación universitaria. De acuerdo al PNUD, la tasa neta de matrícula universitaria es de 14.8%, es decir, únicamente 1 de cada 10 jóvenes en la edad oficial accede la educación superior²⁰². En este sentido, resulta evidente que gran parte de la población salvadoreña continúa enfrentando importantes obstáculos para acceder a la educación.

Sumado a esto, resulta extremadamente preocupante que de acuerdo a algunas estimaciones, en 2011, un total de 67,887 de niños y niñas de edades entre los 11 y los 15 años no se encontraban escolarizados²⁰³. De esa cifra, 26,245 se encontraban en situación de “pobreza educativa”, es decir, no alcanzaban los cuatro años de escolaridad (tiempo que de acuerdo a la UNESCO es el necesario

²⁰¹ GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador (2014). *3er informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. El Salvador*. San Salvador: Autor; MINED, FIECA y UNICEF (2013). *El financiamiento de la educación en El Salvador*. San Salvador: Autor.

²⁰² PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 156.

²⁰³ Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (2013). *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT. p. 40

para la adquisición de habilidades básicas de alfabetización²⁰⁴), y 14,767 en situación de “pobreza educativa extrema”, ya que ni siquiera contaban con dos años de escolaridad.

Cabe mencionar también que resulta alarmante la persistencia de grandes brechas educativas entre el área rural y el área urbana, ya que, por ejemplo, para 2012, la escolaridad promedio en el área urbana fue de 7.5 años, mientras que en el área rural fue de 4.6²⁰⁵. Esta situación refleja las pocas posibilidades de la población –especialmente en el área rural- para obtener ingresos que les aseguren una existencia digna, ya que en 2006 se estimó que una persona salvadoreña necesitaba aproximadamente 10 años de estudio para tener una menor probabilidad de vivir en situación de pobreza que la persona promedio, y 12 años de estudio para tener ingresos laborales mayores al promedio²⁰⁶. Igualmente, las brechas en escolaridad de acuerdo a los ingresos son bastante amplias²⁰⁷. En 2012, el 10% de la población más pobre había completado apenas 3 años de escolaridad, mientras que el 10 por ciento más rico, había completado casi 10 años²⁰⁸.

Por otro lado, es importante mencionar que los problemas en la calidad educativa son muy graves tanto en el sector público como el sector privado. Desde su creación, tanto la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES²⁰⁹) y la Prueba de Evaluación de Logros de Aprendizaje en Educación Básica (PAESITA²¹⁰), han reflejado serias deficiencias en el sistema educativo²¹¹. Por ejemplo, la nota promedio en la PAES de 2012 fue de 5.0 (en una escala de 0 a 10), superior solamente en 0.2 a la obtenida en 2011, cuando fue de 4.8²¹². Al comparar los resultados en el sector privado y el sector público, se observa que existen diferencias notables en el desempeño. Por ejemplo, la nota promedio para el sector público fue de 4.8, mientras que para el privado fue de 5.6 (Ver Tabla VIII).

De cualquier forma, pese a que normalmente se suele enfatizar en las deficiencias de calidad en el sector público, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que los resultados en los centros escolares privados solo son mejores comparativamente, pero de ninguna forma pueden ser calificados como satisfactorios, ya que incluso en este sector todas las áreas evaluadas reflejan notas bajas (Ver Tabla IX). Esto indica que las causas de la baja calidad van más allá de las diferencias

²⁰⁴ *Ibíd.*

²⁰⁵ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Autor. pp. 301-302.

²⁰⁶ CEPAL (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar.* Santiago de Chile: Autor. p. 143.

²⁰⁷ PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo.* San Salvador: Autor. p. 132.

²⁰⁸ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta.* San Salvador: Autor. p. 156.

²⁰⁹ La PAES es una prueba obligatoria que se utiliza para evaluar cumplimiento de los objetivos del sistema educativo nacional y obtener información sobre los niveles de logro de aprendizaje alcanzados por los y las estudiantes de bachillerato de todo el país en las diferentes áreas curriculares.

²¹⁰ La PAESITA se aplica a una muestra de estudiantes de tercer grado, sexto grado y noveno grado, y evalúa el desempeño en Lenguaje y Matemática.

²¹¹ Los graves problemas de calidad en la educación salvadoreña han quedado también en evidencia cuando el país ha participado en la aplicación de pruebas internacionales estandarizadas. Por ejemplo, en 2007, participó en la prueba Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). El Salvador fue uno de los países con desempeño más pobre en la prueba. Ver FUSADES (2011). *Informe de Coyuntura Social. Abril 2011.* La Libertad: Autor. p. 29.

²¹² Ministerio de Educación (MINED) (2013). *Resultados PAES 2012.* Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/11/Resultados-PAES-2012-resumido-1.pdf>

que existen entre ambos sectores y, además, que un abordaje integral del fenómeno requiere de modificaciones en el sistema como conjunto.

En realidad, en la gran mayoría de casos, el acceso a una mejor calidad educativa depende principalmente de la capacidad familiar de asumir las tarifas de los centros escolares de mayor costo a nivel nacional. Por esta misma razón, el número de niñas y niños que puede acceder a los mismos es muy limitado²¹³.

Tabla VIII
Comparación de resultados en la PAES 2011 y 2012, por sector

Sector	2011	2012
Público	4.7	4.8
Privado	5.3	5.6

Fuente: MINED (2013). *Resultados PAES 2012*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/11/Resultados-PAES-2012-resumido-1.pdf>

Tabla IX
Resultados por sector, PAES - 2012

Sector	Público	Privado	Diferencia
No. alumnos	60,911	19,199	-
Matemática	4.3	4.8	0.5
Estudios Sociales	5.8	6.4	0.6
Lenguaje y Literatura	4.8	5.5	0.7
Ciencias Naturales	5.1	5.7	0.6
Global	4.8	5.6	0.8

Fuente: MINED (2013). *Resultados PAES 2012*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/11/Resultados-PAES-2012-resumido-1.pdf>

Teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta evidente que la formación que recibe la gran mayoría de la población salvadoreña está muy lejos de los niveles de calidad necesarios para situar a la educación como una herramienta transformadora de la sociedad. Con todo, lo más preocupante es que, aunque desde hace varios años se cuenta con los resultados de la PAES como parámetros para diseñar una estrategia integral que aborde el tema de la calidad educativa, hasta la fecha no se tiene conocimiento de una propuesta clara del Ministerio de Educación (MINED) sobre cómo se mejorará el nivel de aprendizaje en los centros escolares públicos y privados. Una muestra de la falta de

²¹³ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 143.

atención a estos aspectos se refleja en el hecho de que entre 2005 y 2012, la nota global promedio de la PAES solamente ha aumentado de 3.7 a 5.0, es decir un incremento de apenas 1.3 puntos²¹⁴.

En este punto también cabe agregar que uno de los factores que preocupa de forma especial a esta Procuraduría es la situación de los profesores y profesoras en cuanto a remuneraciones, recursos y condiciones de trabajo, formación profesional y evaluación de su desempeño. En primer lugar, en cuanto a remuneraciones y condiciones de trabajo, la PDDH ha recibido constantemente de parte del magisterio, demandas para incidir en la mejora de las mismas. Ante ello, es pertinente señalar que efectivamente es necesario elevar la valoración del trabajo de los docentes, dada la importante función que desempeñan. Tal y como lo ha afirmado el PNUD de forma reciente, si bien es cierto los salarios que devengan los profesores y profesoras no son los “más bajos del mercado laboral [...] tampoco constituyen incentivos para que los mejores estudiantes del sistema escolar con vocación docente estudien la carrera”²¹⁵.

Debido a estas dificultades, un buen número de profesores o profesoras optan por hacer un doble turno o buscar un trabajo adicional, lo que en muchos casos podría estar afectando su desempeño, y por ende, la calidad de la educación. En este mismo sentido, además de un incremento salarial, sería prioritario mejorar las condiciones de trabajo, ya que muchos centros escolares no cuentan con la infraestructura adecuada, ni con materiales educativos idóneos y suficientes para poder desarrollar los programas asignados. Igualmente, en reiteradas ocasiones, maestros y maestras tienen a su cargo un gran número de estudiantes, incluso de grados distintos, lo que dificulta una atención más cercana e individualizada de parte de los y las docentes.

También se requiere mejorar las oportunidades de formación de las y los docentes, y su estabilidad laboral. Se ha registrado que solamente un 85% del personal docente en el país cuenta con formación pedagógica de nivel superior, lo cual si bien es cierto se acerca a la media regional, se aleja mucho de los avances logrados por países como Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Uruguay, Chile y Cuba²¹⁶. Asimismo, se ha constatado que El Salvador es uno de los países que tiene un menor porcentaje de docentes (solamente el 57%) que cuentan con un contrato de trabajo por tiempo indefinido, es decir, los profesores y profesoras salvadoreñas se encuentran en una particular situación de inestabilidad laboral en comparación a lo que sucede otros países de América Latina²¹⁷.

Finalmente, se debe señalar la necesidad de implementar un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño del personal docente, ya que de ello depende en gran parte el aprendizaje de las y los estudiantes.

²¹⁴ Ministerio de Educación (MINED) (2013). *Resultados PAES 2012*. Documento recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/11/Resultados-PAES-2012-resumido-1.pdf>

²¹⁵ Los salarios de los docentes en el sistema público oscilan entre los \$429 y \$775 al mes. Ver PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. p. 148.

²¹⁶ PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. pp. 146-147.

²¹⁷ *Ibíd.*

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño eleve la inversión en educación al menos al 6% del PIB, y que intensifique sus esfuerzos para extender la cobertura en la educación inicial, secundaria, media y superior, principalmente en el área rural y entre la población de menores ingresos. Es necesario que se combata de forma más efectiva la deserción escolar en todos los niveles educativos, abordando las causas de la misma como el trabajo infantil, el desinterés en la educación, la carencia de ingresos suficientes y la inseguridad.

Que el Estado salvadoreño continúe desarrollando y ampliando los programas de alimentación escolar en los centros escolares públicos, y que prosiga e intensifique sus esfuerzos por erradicar el analfabetismo, especialmente en el área rural.

Que el Estado salvadoreño diseñe un plan nacional para mejorar la calidad educativa, especialmente en el área rural y en las regiones más pobres del país.

Que el Estado salvadoreño implemente una estrategia integral para mejorar la situación de los profesores y profesoras en el país, que contemple tanto la dignificación del magisterio, mediante remuneraciones y condiciones laborales adecuadas, como un programa de desarrollo profesional continuo y un sistema de evaluación del desempeño.

Que el Estado salvadoreño desarrolle esfuerzos orientados a mejorar la infraestructura educativa, especialmente en el área rural, y a dotar a todos los centros educativos de los insumos, recursos y personal necesario para un adecuado funcionamiento.

Artículo 15: Derechos culturales

La Constitución de la República contiene múltiples referencias relativas a la protección y promoción de los derechos culturales. En primer lugar, estipula que “es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (art. 1.3). Asimismo, en el título II, “Los derechos y garantías fundamentales de la persona”, capítulo II “Derechos sociales”, en la Sección Tercera, referente a “Educación, ciencia y cultura” se establece que “El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana, en consecuencia es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión. El Estado propiciará la investigación y el quehacer científico” (art. 53).

Además de esto, la Constitución reconoce como obligaciones del Estado: velar por la conservación y enseñanza del idioma oficial del país; preservar, difundir y respetar las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional (ya que son consideradas parte del patrimonio cultural) (art. 62); y salvaguardar y establecer leyes especiales para la conservación de la riqueza artística, histórica y arqueológica salvadoreña (art. 63). Asimismo, en el artículo 6 se estipula el derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento.

El Estado salvadoreño ha ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan los derechos culturales y diversos instrumentos internacionales que de forma específica hacen referencia a derechos culturales. No obstante, no ha ratificado instrumentos como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, la Convención

relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza²¹⁸, ni el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Con respecto a la legislación secundaria a nivel nacional, es importante aclarar que en el país no existe una normativa general referente a derechos culturales, aunque sí existen diversos instrumentos legales que abordan aspectos específicos relacionados a ellos, tales como la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural (1993), la Ley del Premio Nacional de Cultura (1988), la Ley del Archivo General de la Nación (1993), la Ley del Libro (1994), la Ley de Imprenta (1950), la Ley de Promoción de las Artes Plásticas (1968), la Ley de Distinciones Honoríficas, Gratificaciones y Títulos (2009), la Ley de Propiedad Intelectual (1993), la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico (2012), la Ley General de Juventud (2012), entre otras. Pese a esta diversidad, es importante señalar que buena parte de esta normativa se encuentra desactualizada, y alguna incluso obsoleta. Además, su aplicación en la práctica y la supervisión de su cumplimiento dista mucho de lo contemplado en la legislación. Aspectos como la protección del patrimonio cultural; el fomento y la protección de la propiedad intelectual; la promoción del arte, la ciencia y la cultura; y la garantía de que la población goce de los beneficios del progreso científico, presentan importantes deficiencias.

Sumado a esto, es importante señalar que la infraestructura pública cultural, tanto en lo que se refiere a bibliotecas, museos, teatros y otros espacios similares, es insuficiente para atender a toda la población. Por ejemplo, actualmente el país cuenta únicamente con un aproximado de 17 bibliotecas públicas para 262 municipios, la mayoría concentradas en las cabeceras departamentales, por lo que se dificulta el acceso de las personas que viven en las zonas rurales a las mismas. Añadido a esto, se debe puntualizar que en los últimos doce años se han fundado muy pocas bibliotecas públicas, la mayoría se establecieron entre 1992 y 1999²¹⁹ y, de forma general, se puede afirmar que las mismas presentan carencias en cuanto a recursos y personal²²⁰. Dificultades similares se presentan en cuanto a museos, teatros y espacios de formación artística formal²²¹, aunque sí se cuenta con un buen número de casas de la cultura²²².

Por otra parte, a nivel normativo, la protección del patrimonio cultural es uno de los ámbitos de derechos culturales para el cual el país cuenta con herramientas más amplias y recientes. No obstante, su aplicación en la realidad está muy lejos de ser satisfactoria. Existen muchos casos de presuntas violaciones al patrimonio cultural que no reciben un abordaje adecuado, por ejemplo

²¹⁸ UNESCO (s/f). *América Latina y el Caribe. Lista de convenciones ratificadas y no ratificadas por país* http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=23047&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

²¹⁹ Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (s/f) *Red de bibliotecas públicas*. Documento recuperado de <http://www.cultura.gob.sv/institucion/estructura-organizativa/direccion-nacional-de-bibliotecas-y-plan-de-lectura/red-de-bibliotecas-publicas.html>

²²⁰ Arias, M. y Camacho, K. (2011). *Las bibliotecas públicas: Una mirada a los sistemas de bibliotecas en Centroamérica*. Documento recuperado de <http://sulabatsu.com/wp-content/uploads/2011-bibliotecas-centroamerica.pdf>; Pleitez, T. (2012). *Literatura. Análisis de la situación de la expresión artística en El Salvador*. San Salvador: Fundación AccesArte. Documento recuperado de <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/interactiva/30327.pdf>

²²¹ Rosales, M. (2013). *Música. Análisis de la situación de la expresión artística en El Salvador*. San Salvador: Fundación AccesArte.

²²² Pleitez, T. (2012). *Literatura. Análisis de la situación de la expresión artística en El Salvador*. San Salvador: Fundación AccesArte. Documento recuperado de <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/interactiva/30327.pdf>

referentes a destrucción y ocupación de sitios arqueológicos para construcción de viviendas²²³; demoliciones de casas o iglesias históricas²²⁴; omisiones de registro de bienes culturales; hurtos²²⁵, entre otros. Esto refleja que no se cuenta con los mecanismos y cuerpos de vigilancia que permitan garantizar el cumplimiento de la ley.

La protección de la propiedad intelectual también cuenta con un marco legal bastante amplio y actualizado. Además, es positivo que la Ley de Propiedad Intelectual incluya algunas disposiciones que establecen límites a los beneficios de la propiedad intelectual, cuando pueden afectar el cumplimiento de otros derechos como el derecho a la educación; y que la responsabilidad penal se impone cuando la violación a los derechos de autor se realiza con fines económicos y a escala comercial.

No obstante, es necesario resaltar que siguen existiendo muchos problemas para la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual. En realidad, las violaciones a los derechos de propiedad intelectual son constantes y existe poco control sobre este tipo de delitos²²⁶. La piratería es un fenómeno muy extendido en el país y para muchas personas que trabajan en el sector informal se ha convertido en un medio de subsistencia. Además, hay poca conciencia entre la población en general sobre la importancia de la propiedad intelectual y desconocimiento sobre los procedimientos para su registro, protección y la justiciabilidad de este derecho²²⁷.

Cabe agregar también que diversos grupos en el país sufren de condiciones de exclusión social que les generan dificultades para un ejercicio pleno de sus derechos culturales y el acceso a los beneficios del progreso científico. Principalmente se puede mencionar a las mujeres, las personas que residen en zonas rurales, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores. En las mujeres, las personas de la zona rural, y las personas adultas mayores las principales dificultades están asociadas al analfabetismo y a la falta de espacios para participar en la vida cultural. Los niveles de analfabetismo son muchos más altos en estos tres grupos²²⁸, y además la realidad del país les impone limitaciones económicas, de tiempo o de accesibilidad física a espacios de desarrollo cultural y científico. En cuanto a las personas con discapacidad, la principal dificultad se encuentra en la falta de medidas que faciliten la comunicación y el acceso a centros de formación y difusión artística, cultural y científica.

Los pueblos indígenas también ven limitado el ejercicio de sus derechos culturales debido a la poca atención que se brinda a la protección de la diversidad cultural y al rescate, conservación y difusión de las distintas formas de expresión cultural que existen en el país²²⁹. Un aspecto que genera una preocupación especial para esta Procuraduría es la poca atención que se ha brindado al rescate y

²²³ Valencia, D. (2012, 18 de diciembre). Exdirector de Patrimonio Cultural de gobierno Saca pide disculpas al país por no cumplir su deber. *El Faro*. Documento recuperado de http://www.elfaro.net/es/201212/el_agora/10498/

²²⁴ Escobar, I. (2011, 20 de mayo). Patrimonio Cultural pide respeto a inmuebles del Centro histórico. *Diario CoLatino*. Documento recuperado de <http://www.diariocolatino.com/es/20110520/nacionales/92661/Patrimonio-Cultural-pide-respeto--a-inmuebles-del-centro-hist%C3%B3rico.htm>; Labrador, G. (2012, 16 de enero). Por qué la Iglesia pudo destruir el mosaico de la Catedral. *El Faro*. Documento recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201201/noticias/7196/>

²²⁵ Kiste, F. (2012, 3 de junio). Tráfico de piezas arqueológicas, un negocio rentable en El Salvador. *Diario El Mundo*. Documento recuperado de <http://elmundo.com.sv/trafico-de-piezas-arqueologicas-un-negocio-rentable-en-el-salvador>

²²⁶ Pleitez, T. (2012). *Literatura. Análisis de la situación de la expresión artística en El Salvador*. San Salvador: Fundación AccesArte. Documento recuperado de <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/interactiva/30327.pdf>

²²⁷ *Ibíd.*

²²⁸ DIGESTYC (2013). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2012*. San Salvador: Autor.

²²⁹ PDDH (2012). *Informe situacional sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en El Salvador*. San Salvador: Autor.

conservación de los idiomas indígenas. De hecho, la mayoría de los idiomas indígenas del país están extintos, y el náhuat únicamente es utilizado por unas 200 personas en todo el territorio nacional²³⁰. En todo caso, si bien es cierto existen algunas iniciativas de revitalización del náhuat, hace falta un mayor apoyo de parte del Estado, y por otra parte, es necesario que se desarrollen esfuerzos similares para rescatar otros idiomas indígenas.

Finalmente, se debe señalar como las principales limitantes para el ejercicio de los derechos culturales, la debilidad institucional y la baja asignación presupuestaria para el fomento del arte y la cultura. Actualmente, la institución encargada de la política estatal en materia de cultura es una Secretaría de la Presidencia de República, con bajo presupuesto y con una estructura organizativa sumamente disgregada. Añadido a esto, la situación de las personas que trabajan en el sector de arte y cultura es preocupante debido a que no existen mecanismos suficientes para garantizar que desarrollen su profesión bajo los criterios de trabajo decente²³¹. Se tiene previsto que en los próximos meses la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea Legislativa inicie la discusión de una Ley de Cultura, la cual se espera que aborde algunas de estas debilidades, no obstante, hasta la fecha no se reportan avances significativos en este sentido.

Recomendaciones

Que el Estado salvadoreño fortalezca la institucionalidad encargada de la promoción de la cultura, el arte y los derechos culturales, creando un Ministerio de Cultura, y dotándolo de suficientes recursos para que pueda impulsar la política cultural nacional, garantizar la protección del patrimonio cultural, el fomento de las artes y promueva la riqueza y la diversidad cultural.

Que el Estado salvadoreño promulgue una Ley Marco sobre Derechos Culturales y que a partir de la misma se realice un proceso de revisión, actualización y armonización de la legislación en materia de arte, cultura y áreas relacionadas, reduciendo la dispersión que existe actualmente, e incorporando el enfoque de derechos. Es necesario que en el marco normativo sobre cultura se establezcan disposiciones específicas para garantizar el cumplimiento de los derechos culturales de grupos vulnerables como las mujeres, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, y los pueblos indígenas, entre otros.

Que el Estado salvadoreño ratifique la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas efectivas para proteger los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales de los pueblos indígenas, atendiendo de forma especial y urgente la necesidad preservar y rescatar los idiomas indígenas.

Que el Estado salvadoreño ponga a disposición de la población una mayor cantidad de espacios de formación profesional y difusión de las artes y la cultura, especialmente en el área rural.

²³⁰ Anaya, J. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en El Salvador. A/HRC/24/41/Add.2*. 25 de junio de 2013. Documento recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/150/14/PDF/G1315014.pdf?OpenElement>

²³¹ Pleitez, T. (2012). *Literatura. Análisis de la situación de la expresión artística en El Salvador*. San Salvador: Fundación AccesArte. Documento recuperado de <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/interactiva/30327.pdf>

Igualmente, se debe garantizar que todos los procesos de construcción de nuevos espacios culturales o de adaptación de los existentes cumplan con las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad y la población adulta mayor.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas para garantizar que las personas que trabajan en el sector de arte y cultura puedan desarrollar su profesión bajo los criterios del trabajo decente.

Que el Estado salvadoreño adopte medidas urgentes para garantizar un adecuado registro, conservación y protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual, fortaleciendo a la vez los mecanismos para sancionar las violaciones que se comentan contra los mismos.

Otras observaciones del Comité

Para esta Procuraduría, el Estado salvadoreño tiene una enorme deuda en cuanto a la evaluación de los impactos que ha tenido el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los resultados reportados en el informe oficial (párrafos 496-499) no profundizan en las consecuencias del mismo, y se concentran principalmente en aspectos comerciales, aún y cuando se reflejan ya algunos impactos negativos para el país. Más allá de eso, resulta preocupante que, tal y como ha sucedido en cuanto a la ratificación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA) en 2013, ha quedado evidenciado que en los procesos de toma de decisiones sobre la apertura comercial del país no se evalúa de forma adecuada los impactos de la misma en los derechos humanos²³².

De manera similar, tampoco se realizó una evaluación de impacto en los derechos humanos, previo a la aprobación de la Ley de Asocios Público-Privados, vigente desde 2013, ni en las actuales discusiones sobre propuestas de reforma, pese a que las mismas podrían tener efectos sumamente negativos para los derechos humanos. En este contexto, ha sido especialmente lamentable y preocupante para esta Procuraduría que, de acuerdo a las autoridades gubernamentales²³³, tanto la aprobación de dicha ley, como sus reformas, consisten en una especie de requisito para que el país pueda acceder a un segundo compacto de los fondos de la Cuenta del Reto del Milenio²³⁴, la cual es financiada por el Congreso de los Estados Unidos de América. Es necesario que en este tipo de decisiones se tome en cuenta la opinión de la población, y que además se elaboren y difundan

²³² Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA) (2013). *Pronunciamento. Redes europeas y latinoamericanas reiteran sus recomendaciones a la Unión Europea y a sus Estados miembros, en vistas de la inminente entrada en vigor provisional del pilar comercial del Acuerdo de Asociación con Honduras, Panamá y Nicaragua*. 31 de julio de 2013. Documento recuperado de http://www.cifca.org/IMG/pdf/PronunciamentoOSC_AcuerdoAsociacion_ESP.pdf

²³³ Presidencia de la República (2013, 5 de diciembre). *Secretario Técnico afirma que atraso en firma de FOMILENIO II no detiene preparación para su implementación*. Documento recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/4275-secretario-t%C3%A9cnico-afirma-que-atraso-en-firma-de-fomilenio-ii-no-detiene-preparaci%C3%B3n-para-su-implementaci%C3%B3n.html>; *Transparencia activa* (2014, 24 de marzo). *Presidente Funes confía en pronta aprobación de reformas a Ley de Asocios Público Privados* <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-confia-en-pronta-aprobacion-de-reformas-a-ley-de-asocios-publico-privados/>

²³⁴ Embajada de los Estados Unidos en El Salvador (2012). *Embajadora promueve Asocios Público Privado*. Documento recuperado de <http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/noticias/2012/10/32.html>

ampliamente evaluaciones integrales sobre los impactos a corto y largo plazo en los derechos humanos.

Por otra parte, también es importante señalar que si bien es cierto actualmente se ha constituido el Consejo Económico Social²³⁵, instancia que en alguna medida retoma el espíritu de los Acuerdos de Paz en cuanto a la creación del Foro de Concertación Económica y Social, el mismo ha presentado problemas tanto en su representatividad como en su funcionamiento²³⁶, y hasta la fecha, no ha figurado como una instancia verdaderamente preponderante en la toma de decisiones clave para el país.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño, previo a la toma de decisiones cruciales para el país como lo son la aprobación de tratados internacionales en materia de comercio e inversiones o iniciativas similares, evalúe cuidadosamente en todos los casos las repercusiones que ello puede tener sobre los derechos reconocidos en el Pacto. Asimismo, que las evaluaciones de impacto e investigaciones que se realicen, sean difundidas y sometidas a una amplia consulta y discusión con la población.

Que el Estado salvadoreño elabore y difunda periódicamente evaluaciones de impacto de los tratados de libre comercio como el CAFTA-DR y el AdA, en los derechos humanos, especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, que implemente medidas orientadas a compensar las consecuencias negativas de dichos acuerdos.

Que el Estado salvadoreño fortalezca los mecanismos de concertación de carácter tripartito, garantizando que tengan una incidencia importante en la toma de decisiones clave para el país.

Consideraciones finales

Para esta Procuraduría también es fundamental señalar que la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador es todavía muy limitada²³⁷. Pese a algunos avances recientes mencionados anteriormente, el ordenamiento jurídico actual aún presenta muchos vacíos para este tipo de casos, como por ejemplo, la falta de reconocimiento de algunos de los derechos contemplados en el Pacto.

A la vez, es lamentable que incluso entre gran parte de la población no existe conciencia de los mismos como derechos, y mucho menos sobre su exigibilidad. Aunado a esto, a pesar de que los tratados internacionales como el PIDESC son leyes de la República y pueden ser invocados ante los

²³⁵ Presidencia de la República (2012). *Discurso pronunciado por el Presidente de la República, Carlos Mauricio Funes Cartagena, durante Inauguración de la sede del Consejo Económico Social (CES), 1 de febrero de 2012*. Documento recuperado el 23 de mayo de 2012 de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/2079-inauguraci%C3%B3n-de-la-sede-del-consejo-econ%C3%B3mico-social-ces.html>.

²³⁶ Iniciativa Social para la Democracia (ISD) (2011). *Informe de monitoreo de transparencia al segundo año de gestión del gobierno del Presidente Mauricio Funes*. Documento recuperado el 22 de junio de 2012 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/08640.pdf>.

²³⁷ CIJ (2013). *Acceso a la justicia. Recursos contra las violaciones de los derechos sociales en El Salvador*. Ginebra: Autor.

tribunales de justicia, la aplicación de la normativa internacional no es una práctica generalizada entre los jueces y juezas. Más allá de eso, también constituye una enorme limitante el hecho que los procesos judiciales en el país generalmente tardan mucho tiempo y generan costos altos para la persona demandante.

De cualquier forma, se debe señalar que ha sido muy positivo que el Estado salvadoreño sido uno de los primeros países en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, debería ser un paso inicial para que El Salvador avance en el fortalecimiento de la protección y garantía de todos derechos económicos, sociales y culturales, asegurando su justiciabilidad.

Recomendaciones:

Que el Estado salvadoreño ratifique las reformas constitucionales que reconocen el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y a los pueblos indígenas, y que además reforme la Constitución en el sentido de que todos los derechos consignados en instrumentos internacionales de derechos humanos formen parte del catálogo de derechos fundamentales protegidos por la Constitución, y que los tratados internacionales en materia de derechos humanos formen parte de la misma.

Que el Estado salvadoreño realice un proceso de adaptación de la legislación y la institucionalidad de tal forma que favorezca y garantice la exigibilidad y la justiciabilidad de todos los derechos económicos, sociales y culturales, y la aplicación del Pacto en los tribunales nacionales.

Que el Estado salvadoreño desarrolle procesos sistemáticos de formación a los profesionales del sistema judicial en materia de derechos económicos sociales y culturales, especialmente en lo referente a la invocación del mismo ante los tribunales nacionales.

Que el Estado salvadoreño mejore el conocimiento del Pacto mediante programas de enseñanza y formación en derechos humanos, para los miembros de la judicatura, y que promueva estos conocimientos entre los profesionales de la abogacía.