

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



Universidad de El Salvador
Hacia la libertad por la cultura

**“EFECTOS DEL PROGRAMA FONDOS DEL MILENIO I EN LA CONDICIÓN DE POBREZA DE
LOS HOGARES DE CHALATENANGO EN EL PERÍODO 2007-2014”**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:

GÁLVEZ SANTAMARÍA, MAIRA MAGALI

MÉNDEZ MALDONADO, CLAUDIO IVÁN

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA

DOCENTE DIRECTOR:

DR. OSCAR GUILLERMO MORALES

ENERO 2017

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector:	Msc. Roger Armando Arias.
Vice-Rector Académico:	Dr. Manuel de Jesús Joya.
Vice-Rector Administrativo:	Ing. Carlos Armando Villalta.
Secretaria General:	Dra. Leticia Zavaleta de Amaya.
Fiscal General:	Licda. Nora Beatriz Meléndez (Interina).

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano:	Lic. Nixon Rogelio Hernández.
Vice-decano:	Lic. Mario Wilfredo Crespín.
Secretaria:	Licda. Vilma Marisol Mejía.
Director Escuela de Economía:	Licda. Celina Amaya de Calderón.
Coordinador de Seminario de Graduación:	Lic. Erick Francisco Castillo.

ENERO 2017

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR.

AGRADECIMIENTOS

A todas las instituciones que nos han aportado valiosa información para la realización de esta tesis, a pesar de la poca desagregación en materia estadística con que se cuenta en el país. Nuestro agradecimiento especial, al Ing. Luis Ernesto Peña, analista programador de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), por su amabilidad, disposición y ayuda en las múltiples solicitudes de información; ejemplo de funcionario público, dispuestos siempre al servicio del ciudadano y pro de la investigación.

A nuestro Docente Director, Dr. Oscar Morales, al Coordinador de tesis Lic. Erick Francisco Castillo y a nuestra lectora Licda. Gladys Flores, por conducir el proceso de trabajo de graduación. Gracias por todas las enseñanzas y correcciones hechas para reforzar este trabajo de investigación.

Maira y Claudio.

Agradezco a mis padres, pareja que más admiro, amigos cuyos consejos y lineamientos me confortan son una guía cuya sabiduría me dirige, personas cuyas palabras me animan y me retan. Ellos son unos maestros maravillosos que siempre nos han respaldado y estimulado enormemente a mis hermanos y a mí; su amor y dedicación nos brindaron muchas más oportunidades de las que ellos jamás soñaron.

A mis apreciados hermanos Milton y Sebastián que me han enseñado a poner en prácticas valores tan importantes como la cooperación, la solidaridad y la amistad. Agradezco especialmente a mi abuelita Octavia que físicamente ya no está conmigo pero que me enseñó muchas lecciones que siempre guardo en mi memoria y pongo en práctica. A mi abuelita Chunguita que tanto aprecio y admiro; a mis amigas/os Heydi S. Juanita, Carmina, Jessica, Alfred, Lorena y muchos más que me han apoyado.

Agradezco a Laurel Fish, Paul Fish y Karl Nelson por su apoyo, cariño y por haber hecho suyas mis metas y sueños al haber financiado mis estudios. Espero que al transmitirles las lecciones que he aprendido y poniéndolas en práctica pueda pagar la deuda que he contraído con ustedes. También estoy en deuda con Philips Anderson por su confianza, cariño hacia mí y mi familia; y por ser una gran inspiración para mí. Sin su apoyo no hubiera disfrutado de la oportunidad con la que he contado.

También quiero agradecer de forma especial a mi compañero Edwar Josué Lizama Argueta quien me persuadió, me presionó y me insistió para que me concentrara en el trabajo, su apoyo, sus consejos, su compañía consiguió que en la montaña rusa de esta gran aventura los momentos bajos fueran soportables y los buenos excepcionales.

No puedo olvidarme de agradecer a mi compañero Claudio Méndez por haber aceptado trabajar conmigo. Su dedicación y su coraje me resultaron inspiradores; sus bromas, chistes y comentarios hicieron más llevadero este proceso permitiendo trabajar y divertirnos al mismo tiempo.

Maira M. Gálvez Santamaría.

En un país donde la educación superior se ha vuelto más que un derecho un privilegio. Esto debido, a que, por un lado, el modelo neoliberal lucha insistentemente por la necesidad de privatizar los centros de educación para volver a la educación una mercancía (ya que esta es, el gran remedio para casi todos los males sociales) y por otro lado gran parte de la empresa privada enfocada en la obtención del máximo beneficio, muy pocas veces permite ser al mismo tiempo estudiante-trabajador. Por tal razón agradezco indudablemente en primer lugar a mi familia por haber creído en mí y apoyarme en todo momento.

También agradezco a todos aquellos que en algún momento con sus acciones trataron de bloquear mis estudios, aquellos que no creyeron, aquellos que me criticaron, aquellos que me cancelaron permisos de estudio, a todos ellos. Ya que sus acciones nunca hicieron que mis ánimos decayeran, más bien se convirtieron en retos a vencer y ahora en este punto de mi vida les doy las gracias por haber sido ese obstáculo a vencer.

Gracias Universidad de El Salvador, gracias Familia, gracias Dios, gracias amigos, gracias enemigos, adversarios y contrincantes. A todos los que estuvieron presentes en la evolución y posterior desarrollo de mi carrera, les agradezco con creces. Los quiero.

“Leer para crecer, luchar y ser libres.”

Claudio Méndez.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I: MARCO DE REFERENCIA, TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	1
1.1 PROCESO DE DESARROLLO HISTÓRICO DE CHALATENANGO.....	1
1.1.1 Configuración socio-económica histórica.....	1
1.1.2 Formas de exclusión al desarrollo.	1
1.1.3 Formas de inclusión al desarrollo.	3
1.1.4 Caracterización de Chalatenango antes de la ejecución de Fomilenio I.	7
1.2 COMPONENTES TEÓRICOS DE LA POBREZA.....	10
1.2.1 Enfoque estructural.....	11
1.2.2 Necesidades básicas insatisfechas.	13
1.3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL.....	14
1.3.1 Descripción de las dimensiones del IPM.	17
1.3.2 Metodología para la medición de la pobreza multidimensional.	22
1.3.3 Pasos para la elaboración del IMP de Chalatenango.....	22
1.3.4 Desarrollo matemático de la metodología Alkire-Foster aplicada al IPM de Chalatenango.....	26
1.3.5 Clasificación de los hogares de Chalatenango, en base a la incidencia de las carencias sociales reportadas.....	27
1.4 FOMILENIO I.....	31
1.4.1 Antecedentes.....	31
1.4.2 Descripción de los componentes estratégicos de Fomilenio I.....	35
1.4.3 Financiamiento de los proyectos de Fomilenio I.....	39
CAPÍTULO II: POBREZA Y EJECUCIÓN DE FOMILENIO I EN CHALATENANGO.....	41
2.1 LA POBREZA EN EL DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO PREVIO A LA EJECUCIÓN DE FOMILENIO I.....	41
2.2 COMBATE A LA POBREZA EN CHALATENANGO POR MEDIO DEL FISDL.....	49
2.3 OTRAS ACCIONES SOCIALES EJECUTADAS EN CHALATENANGO.....	51
2.4 RESULTADOS DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA FOMILENIO I.....	58
A. Proyecto de desarrollo humano (PDH).....	59
B. Proyecto de desarrollo productivo (PDP).....	60
C. Proyecto de conectividad vial (PCV).....	60
D. Resumen general de resultados de Fomilenio I en Chalatenango y el resto de la ZN.....	60

2.5 OTRAS INVERSIONES EN CHALATENANGO.....	63
CAPÍTULO III: EFECTOS DE LA EJECUCIÓN DE FOMILENIO EN LA CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES EN CHALATENANGO.	70
3.1 POBREZA POR EL MÉTODO DEL INGRESO.	70
3.1.1 Pobreza a nivel nacional.	70
3.1.2 Pobreza en Chalatenango.	71
3.2 MEDICIÓN DE LA POBREZA POR EL MÉTODO MULTIDIMENSIONAL.	74
3.2.1 Carencias sociales de los hogares de Chalatenango, que forman parte del IPM.....	75
3.2.2 Clasificación de los hogares de Chalatenango.	79
3.2.3 Pobreza multidimensional en Chalatenango.....	82
3.2.4 Composición de la pobreza multidimensional para los hogares pobres de Chalatenango.....	87
3.2.5 Contribución de las dimensiones a la tasa de crecimiento de la pobreza multidimensional de los hogares de Chalatenango.	92
3.3 POBREZA UNIDIMENSIONAL VS. POBREZA MULTIDIMENSIONAL.....	94
3.4 OTROS EFECTOS DEL FOMILENIO I.....	98
3.4.1 Educación.	98
3.4.2 Mortalidad infantil.	100
3.4.3 Nuevos negocios.....	101
3.4.4 Agua y alcantarillado.	102
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	104
4.1 CONCLUSIONES.....	104
4.2 RECOMENDACIONES.	110
BIBLIOGRAFÍA.....	114
ANEXOS.....	120

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Resumen de sucesos excluyentes de la ZN, 1990-1980.	2
Cuadro 1.2 Territorios de la ZN con diversidad biológica.....	4
Cuadro 1.3 Sucesos incluyentes de la ZN, 1930-2006.....	5
Cuadro 1.4 Características socioeconómicas de Chalatenango, año 2007.....	8
Cuadro 1.5 Cantidad de empresas según tamaño en Chalatenango, año 2004	8
Cuadro 1.6 Porcentaje de hogares pobres por ingresos por departamento, año 2007	10
Cuadro 1.7 Derechos sociales violentados a las personas en condición de pobreza.....	15
Cuadro 1.8 Dimensiones, sub dimensiones, indicadores y porcentajes de privaciones de la medición de la pobreza multidimensional para Chalatenango.....	16
Cuadro 1.9 Indicadores de desempeño para asignación de Fomilenio I	33
Cuadro 1.10 Resultados de los indicadores del milenio, 2005-2006.	34
Cuadro 1.11 Etapas generales de la implementación de Fomilenio I en la ZN, 2007-2011.	34
Cuadro 1.12 Objetivos de la ejecución de Fomilenio I en la ZN.	35
Cuadro 1.13 Descripción del proyecto de desarrollo humano de Fomilenio I.....	36
Cuadro 1.14 Descripción del proyecto de desarrollo productivo de Fomilenio I	36
Cuadro 1.15 Descripción del proyecto de conectividad vial de Fomilenio I	38
Cuadro 1.16 Descripción de los segmentos de la CLN.	38
Cuadro 1.17 Descripción de segmentos de la red de carreteras de conexión, ZN.	39
Cuadro 1.18 Resumen del Plan de Financiamiento Multi-anual de Fomilenio I, (en millones US\$)	40
Cuadro 2.1 Indicadores de Desarrollo Humano, 1999-2002.....	41
Cuadro 2.2 Cobertura de acueducto y alcantarillado de población urbana con conexiones domiciliarias en Chalatenango, 2003-2006.	42
Cuadro 2.3 Cantidad de municipios con institutos educativos con educación media en Chalatenango, 2000-2006.	45
Cuadro 2.4 Registro de nuevas empresas en Chalatenango, 2005-2006.	47
Cuadro 2.5 Características de los hogares en Chalatenango y a nivel nacional, 2004.	48
Cuadro 2.6 Inversión del FISDL por departamento, 1990-2007 (En US\$).....	51
Cuadro 2.7 Proyectos de la iniciativa Unidos por la Solidaridad en Chalatenango (En miles US\$)	56
Cuadro 2.8 Requisitos familiares para optar a los bonos de Red Solidaria	57
Cuadro 2.9 Resultados del proyecto educación y capacitación de Fomilenio I.	59
Cuadro 2.10 Resultados de la actividad desarrollo comunitario de Fomilenio I.....	59
Cuadro 2.11 Resultados programados del proyecto de desarrollo productivo de Fomilenio I.	60
Cuadro 2.12 Índice de pobreza multidimensional por departamento, 2015.....	63
Cuadro 2.13 Inversión del FISDL en Chalatenango según fuente de financiamiento, 2008-2013	69

Cuadro 3.1 Principales carencias del total de hogares rurales y urbanos de Chalatenango,	75
Cuadro 3.2 Hogares y personas pobres excluidas de la medición por ingresos e incluidas en la medición multidimensional en Chalatenango, 2007-2014 (En miles).	98
Cuadro 3.3 Matrícula inicial y final en los distintos niveles educativos en Chalatenango, 2005-2013.....	99
Cuadro 3.4 Registros de nuevas empresas para los tres principales municipios de Chalatenango, 2007-2014	102
Cuadro 3.5 Acueducto y alcantarillado de los hogares urbanos de Chalatenango, 2007-2013 ..	103

Índice de gráficas

Gráfica 2.1 Promedio de años de escolaridad de la población de Chalatenango, 1998-2006.....	44
Gráfica 2.2 Tasa de crecimiento población y desempleo abierto en Chalatenango, 1998-2006...	46
Gráfica 2.3 PEA/Población y hogares no pobres en Chalatenango, 1998-2006.....	46
Gráfica 2.4 Inversión del FISDL en los municipios de Chalatenango, 2008-2001 (en Millones US\$)	64
Gráfica 2.5 Proyectos ejecutados por el FISDL en los municipios de Chalatenango, 2008-2013	65
Gráfica 2.6 Inversión FISDL por tipo y número de proyectos ejecutados en Chalatenango 2008-2013.....	66
Gráfica 2.7 Inversión del FISDL en proyectos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad en Chalatenango, 2008-2013.	67
Gráfica 2.8 Inversión del FISDL en Chalatenango por tipo de ejecución, 2008-2014 (millones US\$)	67
Gráfica 2.9 Inversión y número de proyectos por clúster de pobreza en Chalatenango, 2008-2013	68
Gráfica 3.1 Evolución de la pobreza por ingresos a nivel nacional, 2007-2014 (en porcentajes y miles de personas)	71
Gráfica 3.2 Evolución de la pobreza por ingresos en Chalatenango, 2007-2014 (en porcentaje y miles de personas)	72
Gráfica 3.3 Evolución de la pobreza por ingreso por área de ubicación de los hogares pobres en Chalatenango, 2007-2014 (En porcentajes)	73
Gráfica 3.4 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2007 (en porcentajes).....	80
Gráfica 3.5 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2012 (en porcentajes.....	81
Gráfica 3.6 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2014 (en porcentajes).....	82

Gráfica 3.7 IPM de Chalatenango por área de ubicación de los hogares, 2007-2014.....	83
Gráfica 3.8 Incidencia de la pobreza multidimensional por área de ubicación de los hogares en Chalatenango, 2007-2014 (porcentajes)	85
Gráfica 3.9 Intensidad de la pobreza multidimensional por área de ubicación de los hogares en Chalatenango, 2007-2014 (promedios)	86
Gráfica 3.10 Incidencia vs intensidad de la pobreza de los hogares pobres multidimensionales en Chalatenango, 2007-2014.	87
Gráfica 3.11 Evolución de los indicadores de la dimensión vivienda para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	88
Gráfica 3.12 Evolución de los indicadores de la dimensión servicios básicos para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	89
Gráfica 3.13 Evolución de los indicadores de la dimensión estándar de vida para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	90
Gráfica 3.14 Evolución de los indicadores de la dimensión educación para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	91
Gráfica 3.15 Evolución de los indicadores de la dimensión empleo y protección social para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	92
Gráfica 3.16 Contribución de cada dimensión a la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2009-2014 (porcentajes)	93
Gráfica 3.17 Comparación de los hogares pobres por ingresos y multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	95
Gráfica 3.18 Comparación de los hogares pobres por ingresos y multidimensional por área de área de ubicación de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)	97
Gráfica 3.19 Centros educativos públicos y privados que imparten educación media en Chalatenango, 2000-2014	99
Gráfica 3.20 Cantidad de muertes hospitalarias de menores de 10 años en Chalatenango, Morazán y Cabañas, 2007-2014.....	100
Gráfica 3.21 Registro de nuevas empresas en Chalatenango, 2007-2014	102

Índice de ilustraciones

Ilustración 1.1 Delimitación de la población en pobreza multidimensional	28
Ilustración 3.1 Incidencia de indicadores de carencias sociales para el total de hogares de Chalatenango, 2007, 2012 y 2014.....	77

Índice de anexos

Anexo 1 ZN región norte y región nor-oriente.....	120
---	-----

Anexo 2 Descripción de los departamentos y municipios de la ZN.....	120
Anexo 3 Uso del suelo en El Salvador, década de los setenta.....	121
Anexo 4 Zonas destinadas al cultivo del café en El Salvador, década de los noventa.....	121
Anexo 5 Población por departamento, año 1978.....	122
Anexo 6 Población y tasas de crecimiento por departamento, 1892-1930.....	122
Anexo 7 Evolución de la red vial en El Salvador, 1950-1996.....	123
Anexo 8 Sub sistemas urbano en El Salvador, década de los noventa.....	123
Anexo 9 Ubicación geográfica de las familias más ricas y las más pobres en El Salvador, 2005.	124
Anexo 10 Mapa nacional de pobreza, El Salvador, 2005.....	124
Anexo 11 Mapa hidrológico, de El Salvador.....	125
Anexo 12 Corredor biológico en El Salvador.....	125
Anexo 13 Composición de los establecimientos y valor agregado de la ZN por rama de actividad económica, 2005.....	126
Anexo 14 Los 10 municipios más pobres de la ZN, 2005.....	126
Anexo 15 Disponibilidad de bienes y servicios en los hogares de Chalatenango, Censo 2007 .	127
Anexo 16 Carretera longitudinal del norte y conexión con los corredores interoceánicos de Guatemala y Honduras.....	127
Anexo 17 Rostow etapas del crecimiento económico.....	128
Anexo 18 Maslow, jerarquía de las necesidades básicas.....	129
Anexo 19 Propiedades del IPM por el método de Alkile-Forter.....	130
Anexo 20 Axiomas que cumple el método Alkire-Foster.....	130
Anexo 21 Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA, 1985.....	131
Anexo 22 Tasas de crecimiento anual del PIB nominal, 1966-2014.....	131
Anexo 23 Indicadores de la población de Chalatenango, 1998-2006.....	132
Anexo 24 Nuevas empresas en Chalatenango, 2005-2006.....	132
Anexo 25 Municipios de pobreza extrema severa para el programa Red Solidaria, 2005.....	133
Anexo 26 Municipios de pobreza extrema alta para el programa Red Solidaria, 2005.....	134
Anexo 27 Centros educativos públicos y privados con educación media en Chalatenango, 2006.	135
Anexo 28 Inversión por tipo de proyectos del FISDL en Chalatenango, 2008-2013 (US\$).	136
Anexo 29 Descripción del sistema de protección social universal de El Salvador.....	137
Anexo 30 Inversión para el apoyo al ingreso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad por programa y financiamiento, 2008-2013 (US\$).....	138
Anexo 31 Municipios por nivel de pobreza, tipología de proyectos, total de inversión y números de proyectos ejecutados, 2008-2013 (US\$).	138
Anexo 32 Tasa, hogares y personas con pobreza extrema, relativa y no pobres de El Salvador, 2007-2014.	141

Anexo 33 Crecimiento anual de las tasas, hogares y personas con pobreza extrema, relativa y no pobres de El Salvador, 2007-2014.....	141
Anexo 34 Población total, hogares y tasa de pobreza de Chalatenango, 2007-2014.....	142
Anexo 35 Tasa de crecimiento anual de los hogares y tasa de pobreza en Chalatenango, 2007-2014.....	142
Anexo 36 Mortalidad hospitalaria de niños menores de 10 años en Chalatenango, Morazán y Cabañas, 2007-2014	142
Anexo 37 Registros de empresas nuevas para Chalatenango, 2007-2014.....	143
Anexo 38 Clasificación de los hogares en porcentaje combinando métodos unidimensional y multidimensional en Chalatenango, 2007-2014.....	144
Anexo 39 Porcentaje de frecuencia de los hogares de Chalatenango por carencia social, 2007-2014.....	144
Anexo 40 Pobres y no pobres de Chalatenango por medio de la línea de ingresos, 2007-2014	145
Anexo 41 Pobres y no pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014	145
Anexo 42 Cálculos del IPM de Chalatenango en base a la muestra de las EHPM, 2007-2014 .	145
Anexo 43 Cálculos del IMP de Chalatenango por área de ubicación de los hogares, 2007-2014 (Con factor expansión)	146
Anexo 44 Incidencia e intensidad como suma algebraica, Chalatenango 2007-2014.....	146
Anexo 45 Comparativo de pobreza unidimensional y multidimensional en Chalatenango, 2007-2014 (Con factor expansión)	146
Anexo 46 Críticas al IPM calculado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014.	147

SIGLAS

AES El Salvador: Agrupación de empresas distribuidoras CAESS, CLESA, EEO y DEUSEM.

AL: América Latina.

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.

ATPN: Acciones Territoriales del Plan Nación.

BANDESAL: Banco de Desarrollo de El Salvador.

BCR: Banco Central de Reserva.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BM: Banco Mundial.

BMI: Banco Multisectorial de Inversiones.

CA: Centro América.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CBA: Canasta Básica Alimentaria.

CBA+: Canasta Básica Ampliada.

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina.

CLC: Corredor Logístico Centroamericano.

CLN: Carretera Longitudinal del Norte.

CN: Canasta de Mercado.

CND: Comisión Nacional de Desarrollo.

COMURES: Corporación de Municipalidades de

la República de El Salvador.

CONARA: Comisión Nacional para la Restauración de Áreas.

CSRU: Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas.

CTC: Centro Tecnológico del Concreto.

CTN: Carretera Troncal del Norte.

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos.

DM: Declaración del Milenio.

EBE: Excedente Bruto de Explotación.

EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad.

EE. UU: Estados Unidos de Norte América.

EHPM: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

ES: El Salvador.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FGR: Fiscalía General de la República.

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

FIDENORTE: Fideicomiso de Apoyo a la Inversión en la ZN.

FINET: Fondo de Inversión Nacional para la Electrificación Rural y Telecomunicaciones.

FIS: Fondo de Inversión Social.

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

FODES: Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios de El Salvador.

Fomilenio I: Primer Compacto de los Fondos del Milenio.

GOES: Gobierno de El Salvador.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

IIMM: Índice Integral Marginal Municipal.

IML: Instituto de Medicina Legal.

INE: Índice del Nivel Educativo.

INSAFORP: Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional.

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional.

IPM de Chalatenango: Índice de Pobreza Multidimensional de Chalatenango.

IPM-ES: Índice de Pobreza Multidimensional de El Salvador.

ITCHA: Instituto Tecnológico de Chalatenango.

IVU: Instituto de Vivienda Urbana.

LDPS: Ley de Desarrollo y Protección Social.

LI: Línea de Ingresos

MCA: Millennium Challenge Account.

MCC: Millennium Challenge Corporation.

MEA: Municipalidades en Acción.

MEGATEC: Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico.

MINED: Ministerio de Educación.

MINSAL: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MIPLAN: Ministerio de Planificación.

MIPYME: Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MMIP: Método de Medición Integrado de la Pobreza.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización No Gubernamental.

PAE: Programas de Ajuste Estructural.

PAES: Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media.

PAF: Plan de Agricultura Familiar.

PATDEL: Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local.

PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.

PBUPAM: Pensión Básica Universal para las Personas Adultas Mayores.

PCV: Proyecto de Conectividad Vial.

PDH: Proyecto de Desarrollo Humano.

PDP: Proyecto de Desarrollo Productivo.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEE: Programa de Estabilización Económica.

PPFM: Programa de Fortalecimiento Financiero Municipal.

PFGL: Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales.

PFMA Fomilenio I: Plan Financiero Multi-Anual de Fomilenio I.

PIZN: Plan de Inversión de la Zona Norte.

PNODT: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PPP: Plan Puebla Panamá.

PRN: Plan de Reconstrucción Nacional.

PROARES: Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador.

PROCHALATE: Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para las Áreas Afectadas por el Conflicto en el Departamento de Chalatenango.

PROERES: Programa de Electrificación Rural de El Salvador.

PROESCUELA: Programa de Infraestructura en Educación.

PROGARA Norte: Programa de Garantía Agropecuaria de la ZN de El Salvador.

PROJUVENTUD: Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil.

PROMUDE: Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización

PRONAES: Programa Nacional de Agua Potable en Escuelas Rurales para El Salvador.

PROUNIDOS: Programa Unidos por la

Solidaridad.

Proyecto Mesoamérica: Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

PROSALUD: Programa de Infraestructura en Salud.

PRS: Programa Red Solidaria.

PT: Población Total.

PTSM: Programa de Tercerización de Servicios Municipales.

PUS: Programa Unidos por la Solidaridad.

RCC: Red de Carreteras de Conexión.

Red Solidaria: Programa social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza.

S.A de C.V.: Sociedad Anónima de Capital Variable.

SGR: Sociedad de Garantía Recíproca.

SILO: Sistemas Locales de Salud.

SPSU: Sistema de Protección Social Universal.

SRN: Secretaría de Reconstrucción Nacional.

STPP: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

UCA: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas."

UE: Unión Europea.

UES: Universidad de El Salvador.

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

VAC: Valor Agregado Censal.

ZN: Zona Norte.

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años se han ejecutado diversos programas para impulsar el desarrollo en Chalatenango, el más grande ha sido la ejecución de un programa de cinco años para reducir la pobreza en la Zona Norte por medio del crecimiento económico. Es así como surge el Primer Compacto del Programa Fondos del Milenio (Fomilenio I) que tenía como finalidad primordial “*reducir la pobreza a través del crecimiento económico*”, por medio de tres grandes objetivos estratégicos: desarrollo humano, desarrollo productivo y conectividad vial.

Después de la ejecución de dicho programa, se han realizado diversos estudios sobre las repercusiones socioeconómicas generadas en la zona; pero en tales estudios no se han analizado los efectos de Fomilenio I en la condición de pobreza multidimensional de los hogares de Chalatenango.

La presente investigación, describe de forma breve: los sucesos excluyentes y los diversos intentos llevados a cabo a lo largo de la historia para incluir la zona norte a los niveles de desarrollo alcanzados en la zona sur del país. Se hace una descripción de los antecedentes nacionales e internacionales antes de la aprobación de Fomilenio I; de la misma forma que se describen los proyectos, objetivos y componentes para lograr el anhelado crecimiento económico y reducir la pobreza en Chalatenango y el resto de la ZN. Al mismo tiempo se exponen las teorías que respaldan este tipo de programas, específicamente: el enfoque modernizador y la teoría del rebalse; de igual forma se describe la medición de la pobreza desde una metodología multidimensional y sus cuerpos teóricos, de las cuales se parte para hacer un análisis de los principales resultados obtenidos por Fomilenio I.

Finalmente se presentan los efectos generados por Fomilenio I, en donde se analizó la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional, para ello se elaboró un Índice de Pobreza Multidimensional; este índice integró aspectos monetarios y no monetarios, además de nuevos umbrales de privación no empleados en la medición de la pobreza tradicional. La aplicación de estos enfoques permitió reforzar la idea de que, más allá de los avances logrados en los últimos años, la pobreza persiste como un fenómeno estructural.

En cuanto a los resultados obtenidos se concluye que con Fomilenio I se mejoraron condiciones socioeconómicas como servicios básicos, vivienda y educación; esto por el efecto positivo causado por las

actividades de Fomilenio I. No se niega que Fomilenio I provocó grandes logros en el acceso a servicios básicos, que contribuyó a mejorar la calidad de vida de buena parte de la población de Chalatenango. Pero los proyectos productivos y la Carretera Longitudinal del Norte junto al resto de red de carreteras no lograron generar el crecimiento económico que se había planteado.

Fomilenio I no generó el famoso rebalse para lograr sacar a buena parte de la población de la pobreza, pero sí dejó muy buenos resultados en materia de desarrollo humano. Los datos revelaron que la ejecución de más de US\$460 millones por Fomilenio I, no fue la cura para la pobreza, pero si mejoró las condiciones de vida de muchas personas.

INTRODUCCIÓN

Luchar contra la pobreza en una sociedad capitalista y sub-desarrollada ha sido por un largo tiempo, simplemente suministrar medios de compra a las familias en condición de pobreza para que puedan satisfacer sus necesidades más elementales; bajo el supuesto de que, al incrementar el consumo en la sociedad, se incrementara la producción y esto atraerá nuevas inversiones que generaran más puestos de trabajo y así el crecimiento económico se convertiría en el motor de la lucha contra la pobreza. Pero el combate de la pobreza y el aseguramiento de los derechos de la población, requiere además de una convicción política no partidista, herramientas técnicas y cambios estructurales que deben ser incluidos en el diseño e implementación de las políticas públicas, ya que la calidad de vida, el desarrollo económico-social y el bienestar de las personas dependen de múltiples factores y no sólo del crecimiento económico, como lo dimensionó Fomilenio I.

La presente investigación pretende identificar cuáles han sido los efectos positivos de la ejecución del Programa Fondos del Milenio en su Primer Compacto, en la búsqueda de la reducción de la condición de pobreza de los hogares del departamento de Chalatenango; tomando como base para el estudio: los componentes estratégicos del programa y las condiciones socio-económicas que determinaron su implementación en el departamento de Chalatenango (en adelante Chalatenango) y el resto de la Zona Norte (ZN). La investigación se complementa con el cálculo de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que se integra de un núcleo de indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e ingresos, para los hogares de dicho departamento bajo la metodología de la CEPAL. Con esto se busca contrastar si los resultados obtenidos por Fomilenio I tuvieron efectos significativos en la reducción de la pobreza.

En el sistema de producción actual donde predomina la propiedad privada sobre los medios de producción, la posibilidad de buscar alternativas integrales para combatir la pobreza sin realizar cambios en la forma de producir del mismo sistema se vuelve un tanto difícil. Por tal razón es justo mostrarse de acuerdo y reconocer sin mayores dificultades que, resulta un tanto ficticio creer que el simple crecimiento económico conducirá por sí mismo a la disminución de la pobreza, lo que lleva a preguntarse: ¿Contribuyó la ejecución del Programa Fomilenio I a la reducción de la pobreza de los hogares de Chalatenango?

El marco de investigación se justifica en la importancia de evaluar que tan efectivos son estos programas a la hora de combatir la pobreza sin realizar cambios orgánicos en el modo de producción. Es importante, por ende, dar seguimiento y realizar evaluaciones post ejecución de estos millonarios programas antes de

ejecutar nuevamente otros programas de tal envergadura, para verificar las áreas donde mayor impacto se tuvo y en base a ello rediseñar y enfocar la población y áreas de ubicación más necesitadas.

Fomilenio I se ejecutó en cinco años con una dinámica distinta a los demás programas sociales, comprendía tres objetivos estratégicos: desarrollo humano, desarrollo productivo y conectividad vial; además cada proyecto realizado debía cumplir con 5 ejes transversales: i) participación ciudadana, ii) transparencia en el manejo de los recursos; iv) protección del medio ambiente; iv) igualdad de condiciones de género y v) ordenamiento y desarrollo territorial. La modalidad del programa fue tan distinta que El Salvador adquirió dos compromisos ante la Corporación Retos del Milenio (MCC por sus siglas en inglés) para poder mantener los desembolsos programados para los cinco años de ejecución. El primero de estos consistió en ejecutar de manera transparente y eficaz los recursos concedidos y el segundo en mostrar un desempeño satisfactorio en las categorías de: gobernar con justicia, invertir en la gente y ampliar las libertades económicas.

Según el PNUD, Chalatenango ha sido uno de los departamentos más pobres de El Salvador, tiene 15 de los 50 municipios más pobres del país. Además, tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.68 para el 2006-2007; por tal razón se esperaba que todos los proyectos realizados en el marco de Fomilenio I; hayan tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza de Chalatenango; y para ello fue necesario medir la condición de pobreza no sólo desde la forma convencional (línea de ingresos) sino de una forma multidimensional que intente abarcar los tres componentes estratégicos de Fomilenio I.

La necesidad de adoptar una medición de la pobreza que no fuese la línea de ingresos radica en que aspectos como: acceso a servicios básicos, mejoras en la asistencia a educación, salud y otros no se pueden medir por medio de los ingresos; y debido a la magnitud de inversión era necesario ver la influencia positiva de Fomilenio I en el bienestar de los hogares de Chalatenango. Para tal medición se utilizó listas de indicadores previamente validadas por organismos internacionales, así como nacionales, las cuales reflejaron tanto el bienestar económico como las limitantes en derechos sociales.

La forma de medir la pobreza es clave para este propósito ya que se requiere precisar los déficits sociales, los cuales se han acumulado a lo largo de la historia y que hacen necesario no depender exclusivamente de mediciones que consideran la pobreza como una simple insuficiencia de ingresos monetarios, sino de métodos que precisen cuales son las necesidades más apremiantes de la población pobre.

La metodología que se siguió es la propuesta por la CEPAL para la medición de la pobreza multidimensional en América Latina, y que ha sido implementada con algunas variantes en países como: México, Colombia y Ecuador, y parcialmente en El Salvador, con la medición multidimensional de la pobreza que realizó la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, la cual fue de gran ayuda para calcular el IPM de Chalatenango.

Se escogieron 21 indicadores de carencias sociales y se determinó que se clasificaría como pobre multidimensional aquel hogar que en su recuento de carencias tuviese igual o más del 25% de las carencias registradas para el IPM de Chalatenango, con esto se podría saber en qué aspectos son pobres los hogares y en donde necesitan de más ayuda.

Por largo tiempo Chalatenango había sido relegado y excluido del desarrollo social, por tal razón al recibir una millonaria ayuda (fue el departamento que más participación tuvo en la ejecución de Fomilenio I), se hace necesario conocer si la ejecución de Fomilenio I, contribuyó a la reducción de la pobreza de los hogares de Chalatenango. Si las condiciones socioeconómicas reflejadas cuando inicia Fomilenio I (2007) para los hogares de Chalatenango mejoraron con la ejecución de tal programa. Si los logros obtenidos con los Proyectos de Fomilenio I, contribuyeron a que el 37% de los hogares en condición de pobreza de Chalatenango registrados al inicio del programa se logró disminuir. Si el nivel de pobreza obtenido por medio de la medición multidimensional (IPM) es superior al obtenido por el método unidimensional (LI) para el departamento de Chalatenango; todo lo anterior logra contestarse con la ayuda de los datos estadísticos y cálculos propios.

La investigación posee la siguiente estructura:

En el Capítulo I: Marco de referencia, teórico y metodológico, se describe el proceso de desarrollo de la ZN desde el período cafetalero, haciendo énfasis en los sucesos excluyentes e incluyentes que dieron origen a la configuración de la situación de pobreza de los hogares en la actualidad. Se estudian los antecedentes de Fomilenio I, sus principales componentes, actividades, sub actividad y objetivos, así como los requisitos establecidos para la firma del convenio, los resultados de los indicadores que se debían aprobar para el desembolso de los fondos. Finalmente se esbozan la teoría del enfoque modernizador en donde se encuentra la ubicación de Chalatenango en base a las etapas que propone Rostow y también la teoría

del rebalse que una de las principales razones del porque se creyó que el simple crecimiento económico sería el motor para combatir la pobreza de los hogares de Chalatenango.

En el Capítulo II: Pobreza y ejecución de Fomilenio I en Chalatenango, se analiza la condición de pobreza de los hogares en Chalatenango previo a la ejecución de Fomilenio I, se incorpora el análisis de indicadores como: educación, migración y remesas entre otros que permitieron caracterizar la situación de los hogares de ese departamento. Además, se realiza un análisis de las acciones ejecutadas en Chalatenango como formas para combatir la pobreza tales como: Sistemas Locales de Salud, Municipalidades en Acción, Fondos de Inversión Social y otros; también se hace una breve descripción de los resultados de los proyectos del programa Fomilenio I y se analizan otras inversiones que se han realizado en Chalatenango complementarias a Fomilenio I.

En el Capítulo III: Efectos de la ejecución de Fomilenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango, se analiza los efectos de la ejecución de Fomilenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango a través del análisis de los resultados obtenidos del cálculo de la pobreza por el método del ingreso y se presentan los resultados del cálculo del IPM, resultados que se desglosan por área de ubicación de los hogares y dimensiones. Finalmente, con dichos resultados se realiza una comparación entre pobreza unidimensional y multidimensional para evaluar los resultados previos y post ejecución de Fomilenio I. Las distintas estimaciones que se presentan en este capítulo permitieron cuantificar la magnitud e intensidad de este fenómeno en las distintas áreas de ubicación de los hogares y delinear algunos hechos estilizados de utilidad para orientar el diseño de políticas de superación de la pobreza cuyos logros se vuelvan sostenibles en el tiempo y favorezcan mayores niveles de bienestar y desarrollo.

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones: se realiza una confrontación de los resultados obtenidos en la investigación a través de los datos e indicadores que muestran la condición de los hogares en Chalatenango como resultado de la implementación de Fomilenio I. A partir de los hallazgos se elaboran propuestas sistemáticas que contribuyan a la reducción de la pobreza en el departamento de Chalatenango.

CAPÍTULO I: MARCO DE REFERENCIA, TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1.1 Proceso de desarrollo histórico de Chalatenango

1.1.1 Configuración socio-económica histórica

La historia de Chalatenango¹ inicia en 1855, época de conflictos entre caudillos liberales y conservadores que a base de un sistema de clientelismo político se disputaban el poder ejecutivo del Estado salvadoreño.

Desde finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, la dinámica de la población salvadoreña fue impulsada, en lo económico por la producción del añil que tuvo lugar en la zona central y norte del país² que incluía a Chalatenango, (Ver cuadro 2 en anexos). Ya en el siglo XX la pobreza se acentuó y Chalatenango como el resto de la Zona Norte (ZN)³ se convirtió en proveedores de fuerza de trabajo para el sector cafetalero y otras actividades en el resto del país.⁴

La expansión demográfica a inicios del siglo XX constituyó la base histórica para la creación de una especie de geografía económica, que es el origen de las primeras distinciones entre el norte y sur del país. Más allá de los argumentos espaciales, hablar de ZN y Sur implica tener en cuenta: sistemas socio-territoriales, modelos de ocupación del territorio y de utilización de los recursos; además de determinadas estructuras y dinámicas de desarrollo socio-económico.

1.1.2 Formas de exclusión al desarrollo

La producción del café contribuyó a la configuración demográfica de las principales urbes del país (Ver cuadro 3, y mapa 2 y 3 en anexos), de manera que los procesos de urbanización y de conectividad vial, evolucionaron en torno a 4 regiones: San Salvador, Sonsonate, Santa Ana y San Miguel (Ver mapa 4 y 5 en anexos); esto con el fin de facilitar la movilidad de los productos de agro-exportación; pero generando exclusión de los procesos de desarrollo social para el resto del país y en particular Chalatenango.

¹En 1786 el departamento de Chalatenango fue parte de la alcaldía mayor de San Salvador. En 1835 formó parte del departamento de Cuscatlán y en 1847 obtuvo el título de villa.

²Morales Velado, Oscar. Crecimiento demográfico y dinámica social en El Salvador. Revista Realidad económico-social. Marzo-abril 1990, Vol. 3. Número 14. Pág. 94.

³En el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2004 (PNDOT): se define que la región norte y la nor-oriental abarcan en su totalidad los departamentos de: Morazán, Chalatenango y Cabañas; y parcialmente los departamentos de: La Unión, San Miguel, Santa Ana, San Salvador, Cuscatlán y La Libertad. En total son 94 municipios a los que se reconoce como: Zona Norte (ZN), estos municipios poseen la característica de estar excluidos de los procesos sociales, económicos y demográficos. Para más detalle ver: Mapa 1 y Cuadro 1 en anexos.

⁴Kandel, Susan. "Evolución del papel de la ZN en el Desarrollo Nacional." Fundación Prisma. 12 de agosto 2009.

Los intereses agrícolas fueron los que propiciaron la expansión demográfica y urbana; después del café, el cultivo del algodón y posteriormente la caña de azúcar fue lo que ayudó a consolidar el sistema vial existente en el sur del país.⁵ La dicotomía creada entre estas dos realidades socioeconómicas (norte y sur), no es porque se asienten en espacios físicos diferentes; sino porque las potencialidades de los recursos se han utilizado de manera desigual: generando exclusión y pobreza en los hogares del norte del país; y en el sur distinguiéndose por ser la zona con más desarrollo socioeconómico del país.

Cuadro 1.1 Resumen de sucesos excluyentes de la ZN, 1990-1980

Años	Sucesos	Resultados
1900	Despegue de la economía agrícola orientada al comercio internacional (agro-exportación).	La configuración y concentración demográfica reflejada en los procesos de urbanización y conectividad vial en el sur del país (Ver mapa 4 y 5 en anexos).
1932	Inicia la construcción de la Carretera Panamericana que atravesaría el país.	Se empieza a consolidar el sistema vial en el sur del país. Se conecta la capital y a las principales ciudades salvadoreñas con las fronteras de Guatemala y Honduras.
1953	El Instituto de Vivienda Urbana (IVU) inicia proyectos habitacionales.	Procesos de urbanización ayudando la expansión demográfica en la zona metropolitana.
1954	Presa Hidroeléctrica "5 de noviembre."	La ZN se vuelve estratégica en términos de suministros ambientales (energía hidroeléctrica y agua), ayudando a la rápida urbanización e industrialización en el sur del país.
1956	Construcción de la Carretera Litoral.	Ruta paralela a la zona costera del Océano Pacífico, que permite transitar a lo largo de todo el territorio nacional.
1977	Presa Hidroeléctrica "Cerrón Grande."	Continúa la orientación de las políticas públicas, encaminadas a la explotación del potencial de los recursos naturales de la ZN, en favor de las necesidades de la economía urbana ubicadas en el sur del país.
Década de 1980.	Conflicto armado.	Poca participación en la vida productiva del país, ya que gran parte del territorio de la ZN se convierte en escenario crucial del conflicto armado.

Fuente: Elaboración propia con base a varios hechos registrados en el documento Historia de El Salvador Tomo I y II.

La actual subordinación económica de los departamentos de la ZN como Chalatenango con las regiones metropolitanas y en particular a la de San Salvador, es a raíz de una relación desventajosa que está supeditada a las dinámicas de las segundas sobre la primera que tuvo su origen a finales del siglo XIX e inicios del XX cuando se consolidó el Modelo Primario Exportador y en donde la ZN aportó fuerza de trabajo. El proceso de exclusión se agudizó, cuando se marginó la ZN de los programas de desarrollo socioeconómicos que se impulsaron desde el ejecutivo.⁶ El cuadro 1.1 describe algunos de los proyectos y acciones ejecutadas a nivel nacional en pro del desarrollo de la zona sur del país, en los cuales la ZN ha tenido poca participación.

⁵Lungo, Mario y Baires, Sonia: "La lenta consolidación de la capital salvadoreña, en la estructuración de las capitales centroamericanas", San José, Costa Rica 1988. Editorial EDUCA. Pág. 148.

⁶Kandel, Susan; Gómez, Ileana y Cuéllar, Nelson. Repensando la Zona Norte de El Salvador en la estrategia de desarrollo nacional. Fundación Prisma. San Salvador, El Salvador 2009. Pág. 1.

Otro aspecto de exclusión fue el conflicto armado interno (1980-1992), que fue con más intensidad en los departamentos de: San Salvador, Santa Ana, Chalatenango, Cabañas, San Vicente, La Paz, Morazán y Usulután; y con menor grado en el resto del país⁷ provocando la destrucción de: infraestructura, cultivos, negocios y otros. La población de Chalatenango que sobrevivió, fue resultado de su capacidad de organización comunitaria y el desarrollo de propuestas populares de sobrevivencia.

La economía de guerra, generó una disminución acelerada de la actividad económica en todo el país; presentando en los primeros años de la década de los 80's tasas negativas (-11.77%⁸ en 1980), y como consecuencia un descenso en la calidad de vida de las personas y aumento de la pobreza.

La pobreza no es una simple coincidencia geográfica, es un problema estructural, no es igual en todas las zonas del país y se ha vuelto un fenómeno estructural, heterogéneo y multidimensional que se ha mantenido en el tiempo. Una muestra es que de los 262 municipios del país, sólo en: San Salvador, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán; se concentra el 20% de las familias más ricas del país⁹ (Ver mapa 6 en anexos), lo que supone que históricamente ha existido una marcada continuidad de los procesos de exclusión y marginación de la ZN. Lo que concuerda con el Mapa de Pobreza (2005);¹⁰ que afirma que la ZN es donde más municipios con pobreza extrema severa existen (Ver mapa 7 en anexos).

1.1.3 Formas de inclusión al desarrollo

El nivel de hogares en pobreza de Chalatenango y de toda la ZN, ha necesitado que desde el gobierno central se realicen esfuerzos por reducir dichas en esta región del país. Es en 1978 que el Gobierno de El Salvador (GOES) en su plan: "*Programa Integral de la Zona Norte*", incluyó a esta región; pero debido a la poca importancia para el modelo económico imperante de la época y al conflicto armado; fue abandonado.

Como se describe el cuadro 1.2, la ZN a pesar de tener altos índices de pobreza, es una región que ofrece: agua, energía, biodiversidad y recursos naturales para todo el país; los cuales pueden ser explotados de forma sostenible. El Rio Lempa, que provee de agua: para la flora, fauna, riego agrícola, consumo de los hogares y fuente de energía eléctrica. Además, existen 26 ríos más, un lago y una laguna (Ver mapa 8 en anexos); así como la presencia de recursos hídricos subterráneos de agua dulce en toda la zona -a excepción de Cabañas- y lugares con humedad artificial creados por las represas.

⁷Ministerio de educación. *Historia de El Salvador Tomo II*. San Salvador, El Salvador 2009. Edición II. Pág. 224.

⁸Cálculos propios en base a estadísticas del BCR.

⁹Arias Péñate, Salvador. *Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador*. Santa Tecla, El Salvador 2010. Editorial Arias Péñate. Primera edición. Pág. 13.

¹⁰FLACSO/FISDL. "Mapa de Pobreza: Política Social y Focalización." San Salvador, El Salvador 2004. Tomo 1.

Cuadro 1.2 Territorios de la ZN con diversidad biológica

Bosque La Cinquera	Cerró Miramundo	Llanuras Aluviales
Presa Cerrón Grande	Peñón de Guacamaya	Riberas del Río Lempa
Presa 5 de Noviembre	El Cerro Cacahuatique	Los bosques sub-perennifolios
El Trifinio	Sitio Las Cuevas	Cordillera fronteriza con Honduras
El Pital	Sitio El Toro y Umaña	Los bosques nebulosos o mesófilos

Fuente: Elaboración propia con base a Caracterización Socioeconómica de la ZN de El Salvador 2008.

A pesar de la inversión antes mencionada, Chalatenango pasó a jugar un rol complementario pero estratégico, ya no sólo proveía mano de obra, ahora también energía hidroeléctrica y agua. El norte siguió alimentando el desarrollo de todo país. El cuadro 1.3 describe los intentos de avanzar en materia de desarrollo socioeconómico para la ZN; e integrarla al desarrollo del que gozaba el sur del país. Chalatenango fue marginado, pero hubo intentos desde la década de los 50's por impulsar una fuerte inversión pública para mejora su red de carreteras.

Los campesinos de Chalatenango y del resto del norte del país trabajaban de jornaleros en los cultivos de exportación nacional, y otros migraban a Honduras a trabajar en las bananeras. Esta dinámica duró hasta finales de los años 70's cuando comenzó un profundo y acelerado cambio económico que desplazó el rol de la agro-exportación tradicional en el país como la principal generadora de divisas y empleo.

Una de las consecuencias más perversas del modelo agroexportador fue la generación de lo que la CEPAL ha llamado: "*Pobreza estructural*", la cual está asociada con el funcionamiento del modelo económico implementado.¹¹ Por tal razón, el desplazamiento de la agro-exportación no sólo significó el colapso de los empleos y salarios, sino que también el colapso de los pocos medios de vida de los que ya vivían en condiciones de pobreza, generando descontento y un incremento de la protesta social en la década de los setenta. Parte de los habitantes de Chalatenango se unieron a organizaciones populares, como consecuencia de las miserables condiciones de vida que poseían.

¹¹Segovia, Alexander. Transformación estructural y reforma económica en El Salvador. Guatemala, abril de 2002. F&G Editores, Pág. 175.

Cuadro 1.3 Sucesos incluyentes de la ZN, 1930-2006

Año	Sucesos	Resultados
1930	Construcción de la Carretera Troncal del Norte.	Mejorar la fluidez hacia el norte del país y la conexión entre El Salvador-Honduras.
1978	El Plan Nacional de Gobierno: Bienestar para todos; Programa Integral de la Zona Norte.	Incorporar al desarrollo las áreas retrasadas y detener la migración de la población rural. Surgen proyectos pequeños de electrificación en la zona rural, centros educativos, unidades de salud y la propuesta de construcción de la etapa I de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) y caminos para conectar a 25 centros urbanos.
1997	Nace la Comisión Nacional de Desarrollo.	Ejecutó una inversión de superior a los US\$ 247 millones en proyectos y programas de desarrollo rural, orientados a reducir la pobreza e incrementar la productividad agropecuaria. ¹²
2000	Creación de la iniciativa del Plan Puebla Panamá. • Realce del turismo.	La integración México-C.A., crea una serie de corredores logísticos de infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía. El Corredor biológico salvadoreño (Ver mapa 9 en anexos), permitió que El Salvador le apostara al sector turismo.
2001	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).	Construcción de una red básica de carreteras que articularan los flujos internos y externos, para facilitar la movilidad de las personas y las mercancías. En busca de un corredor de transporte capaz de dar servicio a flujos de carácter internacional.
2006	Plan Nacional de Gobierno: País Seguro. • Suscripción del Convenio Reto del Milenio.	Surge el Programa Fondos del Milenio, con el propósito de incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza de los habitantes de la ZN.

Fuente: Elaboración propia con base a varios hechos registrados en el documento Historia de El Salvador Tomo I y II.

En los ochenta Chalatenango y el resto de la ZN fueron parte del escenario del conflicto armado. Durante la guerra esta zona sufrió operativos militares de gran envergadura como la matanza del Sumpul y otras; lo que aceleró el desplazamiento masivo de población, volviendo inhabitable buena parte del territorio. También fue escenario de los intentos de pacificación, cuando el 15/10/1984 el GOES invitó al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a dialogar en La Palma.

Con la firma del Acuerdo de Paz (1992)¹³ y cuando los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica (PAE/PEE); se estaban ejecutando en el país, las organizaciones comunales de Chalatenango cobraron relevancia, ya que fueron las principales beneficiarias de los programas de reconstrucción de la post-guerra, que fue apoyado por organismos de cooperación internacional y que ejecutó diversos programas de reinserción social y productiva en la zona. Este ajuste expansivo registrado junto a las migraciones del campo a la ciudad, contribuyeron a la reducción de la pobreza.

Las reducciones de pobres que ocurrieron en las zonas urbanas del país, reflejó el carácter esencialmente

¹²Plan de Nación, Comisión Nacional de Desarrollo. Estrategia de desarrollo productivo de la Zona Norte. San Salvador, El Salvador 2009. Pág. 62.

¹³Acuerdo político entre el movimiento guerrillero, el gobierno de ARENA y los militares. En donde los problemas socioeconómicos que originaron el conflicto recibieron una atención marginal y las políticas económicas no fueron parte de los acuerdos.

urbano del patrón de crecimiento económico registrado en los noventa. A pesar del volumen de la pobreza existente en las zonas rurales y de aquellos lugares alejados de los centros urbanos, que se caracterizaban por no tener: acceso a servicios públicos y básicos. Configurándose así como los departamentos más pobres del país: San Vicente, Chalatenango, Cabañas, La Unión y Morazán.¹⁴

En 1997 la CND volvió la mirada hacia Chalatenango y el resto de la ZN, la cual seguía manteniendo un rol limitado en la estrategia económica de post-guerra; sin embargo, se evidenció con mayor contundencia su rol estratégico como proveedor de servicios ambientales y mano de obra, de tal manera que las Acciones Territoriales del Plan de Nación de 2000 propuestas por la CND buscaron potenciar el rol de la ZN en la actividad productiva del país, esto por su importancia para el desarrollo nacional y se planteó la necesidad de retomar la construcción de la CLN.¹⁵

En el año 2002 la CND elaboró una estrategia del desarrollo nacional, por medio de cinco regiones¹⁶ en donde el GOES formuló un plan para el desarrollo de la ZN (El Plan de Inversión de la ZN), que comprendía los temas base de la propuesta Fomilenio I: 1) El fortalecimiento del desarrollo humano, 2) El desarrollo del potencial productivo y 3) El aumento de la conectividad física.¹⁷

En 2006 al suscribirse el convenio Reto de Milenio, entre el GOES y el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América (EE.UU), por medio de la MCC; bajo la premisa de que con el crecimiento económico se superaría la condición de pobreza de los habitantes de la ZN. Se le apostó a que el crecimiento económico sería capaz de reducir la condición de pobreza; a pesar de que economistas como Alfonso Novales proporcionaran evidencia empírica, en donde el simple crecimiento económico no necesariamente genera cohesión social y que el ritmo de este, sólo explica el 26% de los descensos en el número de pobres; reflejando la existencia de otros factores sociales determinantes para la lucha contra la pobreza.¹⁸

El GOES se comprometió con la MCC a mejorar el nivel de vida de alrededor de 850 mil salvadoreños por medio de inversiones estratégicas en: educación, servicios públicos, desarrollo empresarial e infraestructura vial. Además de adquirir compromisos de manejar con transparencia los fondos, mejorar la

¹⁴Segovia, Alexander. *Óp. Cit.* Págs. 179-182.

¹⁵Kandel, Susan; Gómez, Ileana y Cuéllar, Nelson. *Óp. Cit.* Págs. 2-3.

¹⁶Caracterización de las cinco regiones: Oriental-Golfo de Fonseca, Occidental- Zona Los Volcanes, Norte-Cuenca Alta del Lempa, Costera Central-Comalapa, y la Metropolitana-Gran San Salvador.

¹⁷Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de la Millennium Challenge Corporation. El Salvador 2006. Anexo I-2.

¹⁸Novales Cinca, Alfonso. Triangulo del desarrollo económico: Crecimiento, Desigualdad y Pobreza. Universidad Complutense 2011. Madrid, España. Pág. 9.

infraestructura social, gobernar con justicia, invertir en la población y ampliar las libertades económicas¹⁹

1.1.4 Caracterización de Chalatenango antes de la ejecución de Fomilenio I

El conflicto armado, que costó la vida a más de 70,000 salvadoreños, durante este período de guerra hubo: un retroceso en la formación de capital humano, el PIB disminuyó, las inversiones públicas se postergaron, destrucción de infraestructura nacional, deterioro de los recursos naturales y aumento la emigración hacia los EE.UU. Al final de la década de 1980, cerca de las dos terceras partes de la población salvadoreña vivía en la pobreza.²⁰ Chalatenango se volvió una ciudad aislada, con comunicación interna y externa problemática y subordinación al Centro-Occidente del país, que se reflejaba en el esquema de carreteras.

Durante los últimos decenios, las mayores inversiones en Chalatenango se han destinado: al paso transversal de la Carretera Troncal del Norte (CTN) y a los aprovechamientos hidroeléctricos del Río Lempa. El desarrollo del rudimentario status de producción agrícola ha sido bloqueado en parte por insuficiencias funcionales urbanas y de las precarias infraestructuras de transporte; retrasando así el desarrollo del potencial y la atracción de más inversiones públicas y privadas.²¹

En 2005 el comercio fue la actividad predominante en Chalatenango y en el resto de la ZN (el 70% de los establecimientos eran comerciales, el 13% pertenecían a la industria y el 0.02% eran establecimientos agrícolas, ver cuadro 4 en anexos), lo que contribuyó al desplome de las actividades de la agro-exportación y de sustitución de importaciones; configurando un escenario de pobreza y exclusión.

De los 33 municipios de Chalatenango, la actividad económica se concentra fundamentalmente en los municipios de: Chalatenango, Nueva Concepción; y a un nivel intermedio en los municipios de: La Palma y Tejutla. Estos cuatro concentraban casi el 70% del empleo y los 29 municipios restantes eran fundamentalmente agrícolas de subsistencia.²²

La exclusión de la actividad productiva y la falta de desarrollo social han contribuido a que 91 hogares de cada 100 de Chalatenango vivieran en condiciones de pobreza;²³ en parte debido a que 70 de cada 100

¹⁹Plan de Fortalecimiento de los indicadores de la Corporación Reto del Milenio.

²⁰Convenio Reto del Milenio GOES-EE.UU. *Óp. Cit.* Anexo I.

²¹Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Documento Síntesis). El Salvador 2004.

²²Arias, Salvador. *Óp. Cit.* Pág. 365.

²³Hogares que reciben ingresos mensuales inferiores al costo de la Canasta de Mercado, 2007.

en edad de trabajar no tenían empleo o estaban sub empleadas y sólo el 31.51% recibía remesas.²⁴

Cuadro 1.4 Características socioeconómicas de Chalatenango, año 2007

Variables		Personas	%
Patronos burgueses ²⁵	1/	2,470	1.21%
Personas con empleos permanentes	2/	19,584	22.00%
Total de personas afiliadas a las AFP's	3/	21,664	24.46%
Total de personas cotizantes a las AFP's	3/	7,987	9.02%
Total de personas en pobreza	4/	174,904	90.73%
Personas con remesas	5/	69,236	35.96%
Tasa de analfabetismo	6/	41,688	23.81%
Nivel educacional alcanzado entre técnicos universitarios, superior universitario, maestría, doctorado	6/	4,727	2.70%
Personas sin acceso a agua por cañería	5/	75,279	39.10%
Personas sin acceso a energía eléctrica	5/	12,340	6.40%
Personas sin acceso a servicio sanitario	5/	18,680	9.70%
Viviendas con piso de tierra	5/	25,127	13.05%

Fuente: Arias, Salvador. Atlas de la Pobreza y Opulencia en El Salvador.

1/ Patronos (registrados en la DIGESTYC), respecto a la población total, año 2007.

2/ Es considerado subempleado aquel trabajador que laboró al menos una hora antes de la encuesta. El dato de la PEA real, año 2007.

3/ Según los registrados en las AFP's (2007), con respecto a la PEA real.

4/ Hogares que reciben ingresos mensuales inferiores al costo de la Canasta de Mercado, 2007.

5/ Según DIGESTYC, 2007.

6/ Según el VI Censo Poblacional (2007) que incluye a las personas de 5 años y más.

Cuadro 1.5 Cantidad de empresas según tamaño en Chalatenango, año 2004

Clasificación	Empresas	%
Microempresa (0 a 4 trabajadores)	3,589	95.90%
Pequeña Empresa (5 a 49 trabajadores)	148	4.00%
Mediana Empresa (50 a 99 trabajadores)	4	0.10%
Gran Empresa (100 y más trabajadores)	0	0.00%
Total	3,741	100%

Fuente: Arias, Salvador. Atlas de la Pobreza y Opulencia en El Salvador.

Para 2004 en Chalatenango estaban registradas un total de 3,741 empresas (2.1% del total a nivel nacional), de las cuales el 85.75% (3,208) pertenecían al sector comercio y servicios. Ninguna de las empresas poseía la categoría de empresa grande, existiendo sólo 4 empresas medianas.²⁶ Esta es una de las razones por la que Chalatenango era uno de los departamentos con bajos niveles de desarrollo de las fuerzas productivas, debido a que el 96% eran micro y pequeñas empresas de subsistencia.

Siempre en 2004, la PEA de Chalatenango fue de 7,559 trabajadores, de estos sólo el 47.51% (3,591

²⁴Arias, Salvador. *Óp. Cit.* Pág. 341.

²⁵Definición con base al materialismo histórico, donde Marx define que la clase burguesa es la que posee los medios de producción y por lo que establece relaciones desiguales con la clase antagónica del proletariado, que ésta al no poseer medios de producción vende lo único de lo que es propietaria: su fuerza de trabajo. El burgués se transforma en patrón ya que emplea obreros en su propiedad y/o sus negocios para generar plusvalía.

²⁶Arias, Salvador. *Óp. Cit.* Pág. 343.

trabajadores) eran empleados asalariados, -5 de cada 10 trabajadores-. Los ocupados no remunerados económicamente, eran el 52.49% (3,968 trabajadores); lo que indicó que la actividad económica era fundamentalmente de subsistencia familiar, explicando la no remuneración de más del 50% de la PEA.²⁷

La pobreza ha persistido en Chalatenango, a pesar de que el total de la riqueza generada por los trabajadores o el Valor Agregado Censal (VAC), fue de US\$ 49.4 millones según el VII Censo Económico 2005. De este valor agregado, los trabajadores sólo recibieron el 10.4% y el Excedente Bruto de Explotación (EBE) apropiado por los dueños de los medios de producción, fue de 89.6%. La tasa de explotación fue de 474%, reflejando que la fuerza laboral produjo más de cuatro veces su propio valor.²⁸

En 2005 el mapa de pobreza reflejó que un 44.9% de los niños, de hasta los 5 años de edad, no asistió a control médico o vacunación correspondiente. La tasa de analfabetización según la EHPM 2007 era de 23.81% entre las personas de 5 o más años de edad; 23 de cada 100 personas entre esas edades no sabían leer ni escribir. En ese mismo año, el 62.5% de las personas habían aprobado solamente la educación primaria o básica y el 2.1% la educación superior universitaria.²⁹

El Censo de Población y Vivienda de 2007, encontraba que los hogares de Chalatenango que poseían bienes duraderos como: refrigeradora eran el 52.41%, lavadora el 7.81% y computadora el 5.34%,³⁰ esto como resultado del bajo nivel de ingresos familiares lo que acentuaba más la condición de pobreza.

Al realizar un análisis de corte transversal por medio de los datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), en 2007 Chalatenango reportaba que el 37.57% de los hogares estaban clasificados como pobres, y municipios como San Fernando tenían una tasa de hogares en extrema pobreza de 59.74%, una de las más altas del país para entonces (Más detalle en cuadro 5, en anexos).

Los bajos niveles educativos contribuyeron a que la situación de pobreza persistiera; ya que un alto nivel de analfabetismo, un bajo nivel educativo y una deficiente educación escolar hicieron difícil que las personas no accedieran a empleos, lo que contribuyó a mantener vivo el círculo vicioso de la pobreza.

²⁷ Arias, Salvador. *Óp. Cit.* Págs. 344-346.

²⁸ *Ibid.*, Pág. 353.

²⁹ *Ibid.*, Pág. 361.

³⁰ Ver más detalle en cuadro 6 en anexos.

Cuadro 1.6 Porcentaje de hogares pobres por ingresos por departamento, año 2007

Departamento	Posición	Porcentaje
Morazán	1	56.28
Cabañas	2	53.31
San Vicente	3	48.19
Usulután	4	42.71
Ahuachapán	5	41.59
La Paz	6	41.04
La Unión	7	40.58
Cuscatlán	8	37.87
Chalatenango	9	37.57
San Miguel	10	35.69
Sonsonate	11	35.13
Santa Ana	12	34.49
La Libertad	13	31.09
San Salvador	14	25.12
PROMEDIO		40.05

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2007.

Teniendo una idea con los datos oficiales, de las condiciones socioeconómicas y la pobreza en que se encontraban los hogares de Chalatenango es importante definir el cuerpo teórico de tal condición (pobreza) y detallar en qué consiste la pobreza multidimensional.

1.2 Componentes teóricos de la pobreza

Debido a que la pobreza no es sólo la carencia de un cierto nivel de ingresos, es necesario definirla bajo una óptica no convencional. Para la CEPAL, es un fenómeno multidimensional y a la vez un síndrome situacional en el que se asocian: El infra consumo y la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en los estratos más primitivos del aparato productivo, una actitudes de desaliento y anomia, y poca participación en los mecanismos de integración social.³¹ En los países subdesarrollados se ha llegado a reconocer la asociación de ésta, con las carencias críticas de capital humano, físico y de servicios básicos;³² haciendo notorio que la pobreza es un fenómeno multidimensional debido a su compleja naturaleza que se manifiesta en diversos aspectos y se puede analizar desde distintos enfoques en donde la metodología de la línea de ingresos se queda muy corta.

La pobreza al ser: *“una privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para*

³¹ Altimir, Oscar. *“La dimensión de la pobreza en América Latina.”* Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile 1979. N° 27, pág. 1.

³² *Ibíd.* Pág. 5.

gozar de sus derechos y de tener una mejora continua de su nivel de vida,”³³ hace referencia a la efectiva negación de la titularidad de derechos socioeconómicos, los cuales garantizan el bienestar de la población. La pobreza en los hogares es sinónimo de privación de: servicios básicos, de servicios de salud, de educación y otros; que vuelven a las personas con necesidades básicas insatisfechas que los llega a categorizan en condición de pobreza.

El enfoque estructural como el de las necesidades básicas insatisfechas acuerpa la medición de la pobreza multidimensional, ya que consideran que la pobreza es a causa de múltiples factores y no sólo por falta de ingresos.

1.2.1 Enfoque estructural

En este enfoque la pobreza es un fenómeno que responde esencialmente a características estructurales de los países, y en consecuencia, su dimensión tiende a cambiar en el tiempo con relativa lentitud. Por tal razón al ser estructural y sistémica Marx afirma que: “*La generación permanente de pobreza es inherente al capitalismo.*” Debido a que la producción de capital (en su forma de inversiones en medios de producción) produce una relativa sobre abundancia de población obrera superflua, una fuerza de trabajo a disposición del capital que permanece en la espera (desempleada).

La innovación tecnológica en condiciones de concentración privada de los medios de producción ayuda a generar una expansión de la pobreza como un producto propio del sistema; la riqueza generada tiende espontáneamente a concentrarse y utilizar cada vez menos mano de obra; y en los países subdesarrollados, la incapacidad de sus economías de generar suficientes empleos, contribuye a generar más pobreza.³⁴ Desde esta teoría económica se considera a la pobreza como una derivación de la estructura social de la economía.

Desde 1974 con los escritos de Hollis Chenery³⁵ e incluso desde el pionero trabajo de Rangar Nurkse³⁶ se popularizó la noción de: círculo vicioso de la pobreza surgiendo así al estudio de la condición permanente

³³República de El Salvador, Ley de Desarrollo y Protección Social. Art. 5.

³⁴Briones, Carlos. La pobreza urbana en El Salvador. Características y diferencias de los hogares pobres (1988-1990). San Salvador, El Salvador 1992. UCA Editores. Págs. 90-94.

³⁵Economista especializado en los problemas del subdesarrollo, es uno de los primeros en sugerir que no existen fases lineales de desarrollo

³⁶Economista estadounidense de origen estonio. Profesor en la Universidad de Columbia, afirmaba que el crecimiento efectivo depende de numerosos factores, especialmente de la inversión sincronizada en una amplia esfera de industrias diferentes.

de pobreza de amplios sectores de la población (Pobreza Estructural³⁷).³⁸

Pete Alcock³⁹ señala: “*que una vez se ha reconocido que la pobreza existe, esta debe tener una o varias causas; y al identificarlas, podría darnos una base para desarrollar una política para responder a este problema.*”⁴⁰ Para este economista, existen dos grandes causas de la pobreza estructural:

i. Causas patológicas

En donde la pobreza es vista como el producto de una debilidad, una ineficiencia o irresponsabilidad de los individuos. Las causas patológicas recaen sobre los individuos y se les culpabiliza de su propia pobreza, debido a que esta es a causa de: su falta de voluntad por no ser pobre, por razones hereditarias y por la incapacidad personal de salir adelante.

Otra causa patológica es el llamado “*ciclo de empobrecimiento*”, con lo cual las nuevas generaciones rápida y fácilmente aceptan la pobreza y las privaciones de sus antecesores.⁴¹ El sistema les ha enseñado a ver sus desgracias como algo providencial, que con ayuda de la religión se ha llegado a inculcar el mito de que la pobreza es causa divina, así como lo pregona la Teología de la Prosperidad y otras.⁴²

ii. Causas estructurales

La pobreza es producto de fuerzas sociales dinámicas y resultado de la operación del sistema capitalista. Los casos más claros son de la pobreza asociada a niveles altos de desempleo por: las diversas recesiones económicas, un declive económico que provoca la caída de salarios y empobrece a los ocupados, bajas pensiones que aumenta la pobreza de los adultos retirados, y presiones a recortar el gasto público que afecta a la población. La pobreza es el resultado de la operación de fuerzas sociales que interactúan con un orden económico social particular.⁴³

Uno de los puntos concretos del inicio de la pobreza estructural es en el momento que la población es

³⁷Pobreza estructural o permanente, no por oposición a la pobreza transitoria, sino por el total de población en estado de pobreza, sin importar que no sean todos los mismos.

³⁸Verdera, Francisco. La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Lima, Perú 2007. EIP Fondo Editorial CLACSO. Pág. 54.

³⁹Pete Alcock es Profesor de Política Social y Administración y Director del Centro de Investigación del Tercer Sector.

⁴⁰Alcock, Pete. “Understanding Poverty. Londres.” Londres, Inglaterra 1997. MacMillan Press. Págs. 36-55.

⁴¹Verdera, Francisco. *Óp. Cit.* Pág. 56.

⁴²También llamada en ocasiones como evangelio de la prosperidad, el evangelio de salud y riqueza, o el evangelio de éxito. Es un conjunto no sistematizado de doctrinas religiosas de ciertos grupos del movimiento carismático que consideran la prosperidad económica y el éxito en los negocios como dones otorgados por Dios. Sus proponentes argumentan que la bendición financiera es la voluntad de Dios para los cristianos, y que la afirmación de fé positiva y las donaciones a ministerios cristianos aumentarán la propia riqueza material.

⁴³Verdera, Francisco. *Óp. Cit.* Pág. 55.

separada de la tenencia de la tierra,⁴⁴ desde esta concepción teórica estructural, la pobreza es producto del capitalismo, inherente a él y recreado por él.⁴⁵ Según José Luis Machinea⁴⁶: “*si no se transforma la estructura productiva hacia las ramas intensiva en empleo, no se logrará que mejore el empleo y se reduzca la pobreza.*”

En El Salvador, sólo se ha tratado de combatir la pobreza con programas que no llevan implícito el reformar: la forma de producción, la distribución del ingreso, la educación y otros; a pesar de los altos índices de pobreza que reportan los hogares de Chalatenango no se atacan sus causas estructurales y la población decide emigrar y alimentar con mano de obra, las grandes metrópolis del país.

1.2.2 Necesidades básicas insatisfechas

En base a las necesidades⁴⁷ la definición absoluta de pobreza, es cuando: “*una persona no tiene cubiertas todas sus necesidades primarias⁴⁸ (o necesidades básicas).*”⁴⁹ En los países sub desarrollados el escalón básico de la pirámide de necesidades de Abraham Maslow (más detalles, cuadro 8 en anexos), de las necesidades fisiológicas: hambre y sed; no están cubiertas para toda la población⁵⁰ y más para aquellas regiones excluidas del desarrollo social como Chalatenango.

Amartya Sen reconoce que sólo el crecimiento económico no es suficiente y que es necesario también mejorar: los sistemas de educación, la asistencia sanitaria, aumentar la calidad de vida, aumentar la capacidad para que una persona pueda ganar una renta; para que de esa forma sea más probable que las personas tengan más oportunidades de vencer la miseria. Con la perspectiva teórica del enfoques de las capacidades y derechos, la pobreza está relacionada con el grado de satisfacción de las llamadas: necesidades básicas, consideradas universales y que comprenden: “*una canasta mínima de consumo*

⁴⁴En El Salvador con la abolición de las tierras comunales y ejidales, la sociedad se dividió en terratenientes cafetaleros y asalariados; lo que contribuyó a la migración poblacional de la ZN, que inundó las ciudades del centro-occidente del país con trabajadores no especializados, descontentos, que aumentaron el desempleo y empeoraron más las condiciones de vida en las urbes donde se instalaban.

⁴⁵Verdera, Francisco. *Óp. Cit.* Pág. 58.

⁴⁶Es un economista y político argentino. Ocupó diversos cargos públicos, entre ellos los de presidente del Banco Central de la República Argentina y Ministro de Economía.

⁴⁷Necesidad: es una sensación de apetencia de un determinado objeto, originada biológica o psicológicamente. Las necesidades tienen carácter económico si los recursos de que se dispone para satisfacerlas son escasos.

⁴⁸El problema que plantea este tipo de definición es que la línea que separa los tipos de necesidades está muy borrosa ya que se basa en la opinión de la sociedad, lo que es muy difícil de medir.

⁴⁹Martínez Coll, Juan Carlos. “Las necesidades humanas en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes.” (<http://www.eumed.net/cursecon/2/index.htm>). 10 de junio 2014.

⁵⁰Martínez Coll, Juan Carlos. “Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes.” (http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm). 10 de junio de 2016.

individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes."⁵¹

El campo de evaluación de la pobreza por el método de las NBI⁵² tiene sustento en los derechos sociales: educación, protección social en salud, servicios públicos domiciliarios, vivienda y acceso a ingresos; y su campo es el de los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de necesidades básicas y no el de los ingresos monetarios.

La pobreza medida por medio de las NBI se considera estructural, porque contempla aspectos que tienen que ver con las condiciones de vida de la población y su entorno, mientras que la pobreza por ingresos es más coyuntural, ya que depende de los altibajos de los salarios y el impacto que en ellos tiene la inflación.

La medición multidimensional de la pobreza encuentra por una parte su cuerpo teórico en las NBI, ya que la medición se conforma de dimensiones esenciales para el bienestar (ingreso, educación, vivienda, salud y otras); y por otra parte se sustenta del enfoque estructural. Esta forma de medición de la pobreza está integrada por dimensiones adicionales al ingreso, por tal razón tiene un menor grado de elaboración conceptual en comparación con el método de la línea de ingresos.⁵³

1.3 Pobreza multidimensional

La pobreza al ser un fenómeno multidimensional no se puede abordar desde un sólo ángulo, tiene que ser planteado como un problema complejo que involucra factores económicos, sociales, culturales, morales, políticos e incluso naturales. Por tal razón las políticas encaminadas a disminuir la pobreza deben ser de carácter integral (lo que se intentó con Fomilenio I), no sólo en el mejoramiento material y/o monetario; se tiene que incluir el desarrollo real de sus capacidades y el fortalecimiento de sus derechos.

Se han impulsado nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo social y el bienestar, como el enfoque de derechos que van más allá de la noción de pobreza, limitada a la insatisfacción de necesidades

⁵¹Miranda, Ridberth; *Et Al.* "Análisis cualitativo y extrema pobreza en la zona centro, departamento de Junín. El Caso de Pariahuanca." *Pensamiento Crítico*. Huancayo, Perú 2009. N° 12. Pág. 110.

⁵²En esta concepción teórica "necesidad": se refiere a la carencia de bienes y servicios materiales necesarios para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad. Con el término "nivel de vida": no se refiere exclusivamente a privaciones predeterminadas, sino también al hecho de vivir con menos que otras personas y a la vez; la pobreza puede ser interpretada como "insuficiencia de recursos," que viene a resultar en carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita para tener una vida digna.

⁵³Fresneda, O. La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas. Bogotá, Colombia 2007: CEPAL. Pág. 18.

básicas⁵⁴. Debido a que los seres humanos son portadores de derechos, la pobreza no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos básicos.⁵⁵

Cuadro 1.7 Derechos sociales violentados a las personas en condición de pobreza

Leyes	Artículos
Constitución política de la República de El Salvador.	Art. 2: Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo... Art. 53: El derecho a la educación... es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión. Art. 66: El Estado dará asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos, y a los habitantes en general... Art. 119: Todo ciudadano tiene derecho a una vivienda digna...
Protocolo adicional a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de S.S." adoptado el 11/1988.	Art. 11: Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Art. 12: Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).	Art. 25, Numeral 1: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, [...] alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (PIDHSC).	Art. 11, Numeral 1: Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...Numeral, 2: Los Estados partes en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre... Art. 13, Numeral 1: Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación...

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes vigentes y adoptadas por el Estado salvadoreño.

Las limitaciones de los métodos actuales para medir la pobreza, nos indican la necesidad de contar con una metodología más adecuada, que no sea reduccionista (como el enfoque de las NBI o la variante de la canasta alimentaria normativa) ni que tampoco sea una aproximación indirecta a la satisfacción potencial de las necesidades (método del ingreso). Por tal razón se necesita una metodología integrada, en donde el uso simultáneo de la LI y de las NBI permitiera medir la pobreza estructural, y determinar las principales características que diferencian a los hogares pobres de los no pobres,⁵⁶ y su ubicación geográfica.

Los indicadores de pobreza basados exclusivamente en la métrica monetaria proporcionan una información insuficiente para captar el impacto de las iniciativas de reducción de la pobreza, y sólo la identificación de los pobres a partir de sus ingresos corrientes es una aproximación a la capacidad de

⁵⁴Tanto a nivel nacional como internacional, se han generado aplicaciones prácticas de medición multidimensional de la pobreza. A nivel estatal tenemos: Índice Integrado de Marginalidad Municipal, IPM de la STPP; y a nivel internacional: el IPM híbrido y el IPM pobreza ampliada de la CEPAL, el IPM del PNUD-OPHI.

⁵⁵Duodécima Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. "La Medición Multidimensional de la Pobreza." Pucón, Chile abril de 2013. Pág. 3.

⁵⁶Briones, Carlos. La pobreza urbana en El Salvador. *Óp. Cit.* Págs. 26-36.

consumo de los hogares por medio del mercado y no capta directamente el acceso a bienes públicos que no son adquiridos con el ingreso, lo que hace que la correlación entre ingreso y bienestar se erosione.⁵⁷

Cuadro 1.8 Dimensiones, sub dimensiones, indicadores y porcentajes de privaciones de la medición de la pobreza multidimensional para Chalatenango.

DIMENSION	%	SUB DIMENSION	%	INDICADOR	%	PRIVACION
Vivienda	22.2	Precariedad de los materiales de la vivienda.	7.4	Porcentaje de viviendas con piso inadecuado.	2.47	Viviendas con piso de tierra o en mal estado.
				Porcentaje de viviendas con techo inadecuado.	2.47	Viviendas con techos de paja, palma, materiales de desechos o en mal estado.
				Porcentaje de viviendas con paredes inadecuadas.	2.47	Viviendas con paredes de lámina metálica, bahareque, paja o palma, materiales de desechos o en mal estado.
		Hacinamiento.	7.4	Porcentaje de hogares con hacinamiento.	7.4	Hogares con tres o más personas por dormitorio.
Tenencia Insegura de la Vivienda	7.4	Porcentaje de hogares con vivienda no propia en cualquiera de sus formas.	7.4	Hogares con viviendas en calidad de inquilinato, colono, guardián de la vivienda y/o ocupante gratuito.		
Servicios Básicos.	22.2	Carencia de fuentes de aguas mejoradas.	7.4	Porcentaje de hogares sin servicio de agua por cañería.	7.4	Hogares con abastecimiento por medio de pipa, cantarera, pozo público, manantial, ojo de agua, río, quebrada, colecta de lluvia y chorro común.
		Carencia de saneamiento mejorado.	7.4	Porcentaje de hogares sin servicio sanitario propio.	7.4	Hogares que depositan las excretas en pozo o resumidero, quebrada, río, la calle, al aire libre y sanitario común.
		Carencia de energía.	7.4	Porcentaje de hogares sin servicio de energía eléctrica.	3.7	Hogares con alumbrado por medio de kerosene (gas) y/o candela.
Porcentaje de hogares sin acceso a gas propano, kerosene y/o electricidad para cocinar.	3.7			Hogares que utilizan para cocinar leña y/o carbón vegetal.		
Estándar de vida.	22.2	Insuficiencia de recursos.	15	Porcentaje de hogares sin capacidad de cubrir la CBA+.	15	Hogares sin Ingresos insuficientes para cubrir la CBA+
		Carencia de bienes duraderos.	7.4	Porcentaje de hogares sin vehículo.	2.47	Hogares sin vehículo propio.
				Porcentaje de hogares sin refrigeradora.	2.47	Hogares sin refrigeradora propia.
Porcentaje de hogares sin lavadora.	2.47			Hogares sin lavadora propia.		
Educación.	22.2	Inasistencia a la escuela.	7.4	Porcentaje de hogares con niños o adolescentes (entre 6 y 17 años de edad) que no asisten a un establecimiento educativo.	7.4	Hogares con personas en edad escolar que no asisten a un centro de enseñanza formal.
		Rezago educativo.	7.4	Porcentaje de hogares con niños o adolescentes (entre 6 y 17 años de edad) con rezago educativo de dos años de acuerdo a su edad.	7.4	Hogares con personas en edad escolar con atraso escolar de dos años en el mismo grado.
		Logro educativo Insuficiente.	7.4	Porcentaje de hogares con personas de entre 20 y 59 años sin educación secundaria completo.	3.7	Hogares con personas adultas (20 a 59 años) sin educación media completa.
Porcentaje de hogares con personas de 60 años o más sin educación básica completa.	3.7			Hogares con personas de 60 años y más sin educación básica completa.		
Empleo y protección social.	11.1	Desocupación.	7.4	Porcentaje de hogares con personas de entre 15 y 65 años de edad sin empleo.	3.7	Hogares con personas en edad de trabajar desempleadas.
				Porcentaje de hogares con personas de entre 15 y 65 años de edad con desaliento laboral.	3.7	Hogares con personas en edad de trabajar con creencia de que no hay trabajo disponible en la zona, no sabe como buscar trabajo, con cansancio de buscar trabajo y en espera para trabajos de monocultivos.
		Protección social.	3.7	Porcentaje de hogares con personas sin seguro médico contributivo.	1.85	Hogares con personas sin seguro médico contributivo (ISSS, Bienestras Magisterial, IPSFA, Privado y otros)
Porcentaje de hogares con personas sin seguridad social pública o privada.	1.85			Hogares con personas sin contribución a seguridad social.		

Fuente: Elaboración propia a partir de informe de desarrollo humano del PNUD 2010 y EHPM.

⁵⁷CEPAL. La Medición Multidimensional de la Pobreza. *Óp. Cit.* Pág. 4.

El presente trabajo mide la pobreza desde un enfoque multidimensional⁵⁸ utilizando la metodología de la CEPAL. La metodología posee un enfoque de derechos que incluye dos dimensiones: 1) Bienestar económico, que se mide operativamente por los ingresos familiares, 2) Derechos sociales, que incluye variables de educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos; los cuales se miden a través de indicadores.⁵⁹ Se elabora un IPM conformado por 5 dimensiones: vivienda, servicios básicos, estándar de vida (ingresos), educación, empleo y protección social. Lo que permite integrar la LI y las NBI vinculadas al bienestar. Se combinan indicadores monetarios y no monetarios; incluyendo indicadores de privaciones de empleo, protección social y rezago escolar.

1.3.1 Descripción de las dimensiones del IPM

Mediante esta metodología, a partir de los noventa, el PNUD plantea que la pobreza es un fenómeno que guarda una fuerte relación con los derechos humanos. Por tal razón el tema de la selección de las dimensiones a considerar para su medición es una tarea difícil⁶⁰ y para nada ajena de controversias.⁶¹

Sabina Alkire⁶² proporciona algunos elementos importantes que se deben considerar:

- ✓ Datos existentes: dimensiones tomando en cuenta la información disponible.⁶³
- ✓ Consenso público: apropiarse de listas ya generadas y aprobadas como resultado del consenso.
- ✓ Supuestos de los investigadores: supuestos implícitos o explícitos sobre lo que la gente valora.

La selección de las dimensiones, indicadores y umbrales, no es una tarea fácil, puesto que no hay argumentos suficientes para afirmar la superioridad intrínseca de algún enfoque de la pobreza

⁵⁸Esta disposición es compatible con los artículos 41 y 47 de la LDPS sobre la medición multidimensional de la pobreza y que indica que esta debe brindar insumos y ser una herramienta fundamental para: a) Formulación y evaluación de políticas públicas; b) Priorización en la atención de necesidades de las personas, familias y comunidades; c) Diseño de las políticas y programas para los diferentes municipios del país; d) reducción de brechas de desigualdad.

⁵⁹Tomado del IPM del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) en México.

⁶⁰Tarea que no es fácil, ya que no existe una única solución aplicable a todos los contextos para la selección de las dimensiones, indicadores y umbrales. En la actualidad, la información disponible en las encuestas de hogares para implementar un método multidimensional es superior a la de los censos. No obstante, en muchos casos continúa siendo insuficiente. No es común que las encuestas con que se da seguimiento a la pobreza contengan desde un inicio toda la información deseable para efectuar una medición multidimensional.

⁶¹Amartya Sen insiste por su lado, en que el problema no radica en listar las dimensiones importantes, sino en que los teóricos ignoran la discusión social y el razonamiento público al consagrarse a una lista fija. Por ello, ya que las sociedades difieren en cuanto a su estructura y composición cultural e ideológica, resulta imposible decretar una sola lista de dimensiones de análisis; a pesar de ello es necesario.

⁶²Profesor de Asuntos Internacionales en la Universidad George Washington, y el Director de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), un centro de investigación económica dentro del Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford En la universidad de Oxford, Inglaterra, que fue establecida en 2007.

⁶³Alkire y Ravallion concuerdan en que los datos deben provenir de la misma encuesta o de encuestas coincidentes.

multidimensional por sobre los demás y por la amplia variabilidad entre los distintos contextos en los que se mide la pobreza. Esto significa que no existe una única solución aplicable a todos los contextos para la selección de dimensiones, indicadores y umbrales; y para la presente investigación la conformación de los indicadores de cada dimensión fue en base a la disponibilidad de datos según la metodología Alkire-Foster, que se detallan a continuación.

Vivienda

Se define como el espacio físico donde se desarrolla la vida cotidiana de un hogar y tiene una influencia determinante en la calidad de vida de las personas; es decir, la vivienda. Tanto los componentes físicos de la vivienda (dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales), como los relacionales (familiares, culturales y ambientales) constituyen factores decisivos del proceso de formación personal y de su adaptación al entorno sociocultural y económico en donde se desenvuelven.

Una vivienda con pisos, techos y muros no construidos de materiales resistentes y adecuados, así como también aquellos construidos de materiales resistentes pero que por diversas razones están en mal estado; pueden afectar la salud de sus habitantes, no protegerles adecuadamente de las inclemencias del tiempo, aumentar la ocurrencia de enfermedades y otros eventos adversos; lo que pone en riesgo la integridad física de sus residentes. Asimismo, el hacinamiento,⁶⁴ ó la falta de espacios suficientes para los habitantes de una vivienda, tienen implicaciones en la privacidad y la libre circulación de sus residentes, lo que puede ocasionar alteraciones en la salud física y mental de las personas.

Dentro de los componentes sociales del hacinamiento, se debe tomar en cuenta la densidad habitacional: es decir la relación entre el número de habitantes y el espacio disponible. La densidad se convierte en hacinamiento cuando sobrepasa ciertos límites tolerables⁶⁵ y para el caso de nuestra sociedad y al diseño de construcción de las casas; un hogar compuesto con dos integrantes en una vivienda de una sola habitación no se considera como hacinamiento por estar dentro de los límites tolerables.

El problema de la tenencia segura de la vivienda, no es más que uno entre un conjunto de componentes que contribuyen a la pobreza multidimensional; que no se puede determinar por la LI. Un núcleo familiar,

⁶⁴El cálculo del hacinamiento está basado en la definición de la CEPAL, que lo calcula en torno a tres o más personas por dormitorio. Se hace la aclaración ya que en la definición del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) el número de personas en una vivienda, es en base al número de cuartos disponibles. Para evitar posibles confusiones debido a que la EHPM registra tanto el número de habitaciones como los dormitorios de las viviendas, se decidió seguir la metodología de la CEPAL que es en base a número de dormitorios.

⁶⁵Mac Donald, Joan; Collados, Modesto. "Vivienda Social: Reflexiones y Experiencias". Santiago de Chile 1983, Corporación de Promoción Universitaria. Pág. 317.

vive en condición de pobreza si no tiene garantizada su estabilidad jurídica de un espacio físico.

Servicios básicos

El acceso a servicios básicos en la vivienda es un componente fundamental para el desarrollo de las personas. Es un elemento indispensable, la disposición de servicios básicos como: el acceso a agua potable, servicio de luz eléctrica, el combustible para cocinar y la forma deshacerse de las excretas; estos tienen un fuerte impacto en la calidad de vida de los hogares de cualquier parte del mundo.

Todos los hogares deberían tener acceso a un inodoro o servicio propio y gozar de un saneamiento adecuado en su entorno, así como también de energía eléctrica y combustibles no contaminantes para cocinar los alimentos. El agua constituye un elemento fundamental, no sólo para cuestiones de higiene y salubridad, sino también es importante para la ingesta nutricional. Hay que recordar que la energía no sólo permite poseer luz eléctrica y ver televisión, sino que permite: comunicarse más rápido, facilita la vida cotidiana, fortalece los procesos de enseñanza y permite los avances tecnológicos.

Estándar de vida

En este punto es necesaria la diferenciación entre urbano y rural por razones que la política pública para el combate de la pobreza debe ser enfocada a los sectores más afectados, y por la diferenciación de canastas alimentarias⁶⁶ que existe; a pesar de que la diferenciación alimentaria urbano-rural ha ido desapareciendo en los últimos 30 años, y hoy la dieta rural es bastante similar o igual a la dieta urbana.⁶⁷ Esto, desde el momento en que el campesino deja de producir para su autoconsumo incorporando el excedente a su economía, y pasa a transformar el pequeño espacio predial en una herramienta de explotación orientada a la economía de mercado; hay una transformación de los patrones de consumo y la familia depende más de lo que es capaz de poner en el mercado que lo que es capaz de producir.⁶⁸

El ingreso es lo *“que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades*

⁶⁶Se ha tenido la creencia que a nivel rural la alimentación reflejaba en gran medida la interacción de las personas con su entorno natural, es decir, la gente rural ejercía un importante conocimiento y relación con la naturaleza, lo que hacía que su alimentación fuese más diversificada que en el ámbito urbano. A su vez en el ámbito urbano la dieta estaba más influenciada por factores económicos, y se determinaba de acuerdo a la capacidad de compra de dicha población; pero los patrones de consumo se han ido uniformizando con los años.

⁶⁷Esto no es ninguna casualidad, la implicancia que tiene la economía determina que come y que no come la gente. Se plantea que el cambio de la dieta campesina se debe fundamentalmente a los cambios en los sistemas de mercado, a los cambios en la forma de explotación de la tierra promovida por la modernización agrícola de la Revolución Verde y actualmente a la Revolución Genética, lo que ha transformado la economía agraria.

⁶⁸Hernández, M. Angélica. Grupo Agenda Regional de La Araucanía Extracto de exposición en Jornadas de Medicina Interna: “Análisis de los cambios en los modos de consumo”. Universidad de La Frontera, Chile. Ver más: <http://www.oocities.org/grupoagra/nutric.htm>.

básicas de alimentos de sus miembros (CBA), así como también” de bienes básicos no alimentarios (CBA+). La falta de ingresos o la insuficiencia de estos, en muchas ocasiones, no permite alcanzar niveles mínimos de consumo de las diferentes necesidades básicas.

También la carencia de bienes duraderos que facilitan el diario vivir, guarda una relación directa con el ingreso que perciben los núcleos familiares. Además todos los individuos tienen derecho a disfrutar de una alimentación adecuada y a los medios para obtenerla, el no padecimiento del hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación; esto de acuerdo con el pacto internacional ratificado por el Estado salvadoreño en materia de derecho.⁶⁹

Educación

La medición de la educación para efectos de inclusión en el análisis de la pobreza multidimensional se realizará a través de indicadores de logros. Puede ser que se tenga acceso a educación, pero no se obtienen logros, y son estos últimos (logros académicos) los que pueden contribuir al bienestar de los hogares por las oportunidades laborales a las que se puede acceder.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reza que toda persona tiene derecho a la educación y esta deberá ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental; la elemental deberá ser de carácter obligatorio. Al igual que la Constitución Política de El Salvador, establece en el artículo 56 que: *“la educación parvularia y básica será gratuita cuando la imparta el Estado”*. La educación tiene por objetivo el desarrollo pleno de la personalidad humana; así como el desarrollo de las competencias alfabéticas, que las personas requieren para lograr una adecuada inserción en la sociedad.

El MINED, establece que el proceso de enseñanza formal inicia a los 4 años con la educación parvularia. Que la educación básica está comprendida por 9 años de estudio y la culminación de la educación media tendría que ser a los 17 años para el caso de las personas que cursan el bachillerato general y a los 18 para los que realizan un técnico vocacional. Idealmente se esperaría que, a los 19 años de edad, las personas hayan concluido 12 o 13 años de estudio exigidos por la Ley y considerado como *“educación piso”* para su progreso y al no tener dichos años escolares aprobados es sinónimo de carencia.

Desde la perspectiva de derechos, un retraso significativo en la educación puede llegar a ser tan grave

⁶⁹El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene, en su artículo 11, que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo cual incluye el derecho a la alimentación y en cierta medida bienes electrodomésticos.

como la inasistencia, pues refleja que a la persona no se le está dando una formación adecuada o requiere de una atención especializada, que lo motive a asumir las responsabilidades asociadas al estudio. Bajo la óptica de las capacidades, el rezago educativo es sinónimo de privación porque a medida el individuo se va atrasando, pierde el interés por continuar estudiando. Como umbral para este indicador se ha considerado como rezago educativo que el alumno repita dos años consecutivos el mismo grado, lo que es constitutivo de pobreza multidimensional.⁷⁰

En esta parte es necesario aclarar que en la sub-dimensión de desocupación las variables de: personas con desempleo en edad de trabajar (de 15 a 65 años) así como las personas con desaliento laboral tuvieron un trato especial. Esto debido a que de 15 a 17 años los jóvenes aún están en edad escolar, pero la legislación salvadoreña permite que a esa edad las empresas puedan contratar jóvenes de manera formal⁷¹, por lo tanto entre 15 y 17 años si las personas no tenían empleo pero si reportaban que estaba estudiando no se tomaba en cuenta como carencia en desempleo, mismo caso para el desaliento laboral.

Empleo y protección social

El Código de Trabajo de El Salvador, establece que toda persona tiene derecho a desempeñarse en un trabajo. Pero este derecho se violenta cuando el mercado laboral no tiene la capacidad de absorber a todas las personas en edad de trabajar. La insuficiencia de la demanda laboral impide que los hogares tengan la capacidad de sostener una vida digna y para efectos del IPM, se considerará como privación que al menos un miembro del hogar en edad de trabajar⁷² este desempleado.

El “*trabajador desalentado*” es aquel que forma parte de la PEA, esta sin empleo producto de búsquedas infructuosas habiendo: perdido la voluntad de buscar empleo, de no saber cómo buscar trabajo y estar a la espera de trabajos de temporada. La débil capacidad del aparato productivo para generar empleos, es una de las causas del desaliento laboral en la población que padece de este mal.

Dentro de las dimensiones de la protección social figuran el acceso a seguro de salud contributivo (ya sea beneficiario o contribuyente) y personas que aportan a la seguridad social (ahorro previsional), que garantiza en cierta manera un retiro digno. La seguridad social según la OIT es la protección que la sociedad

⁷⁰En el entendido de que 1 o 2 años de atraso podrían ser justificados por dificultades personales. Sin embargo, tres o más años reflejan las carencias experimentadas en el acceso a la educación y constituyen un grave obstáculo para el progreso académico, pues como ya se dijo, el riesgo de deserción se incrementa a medida el atraso se prolonga.

⁷¹En El Salvador está permitido el trabajo de menores, pero debe ser especialmente adecuado a su edad, estado físico y desarrollo. El trabajo de menores está legislado dentro del Código de Trabajo, en el libro I, título II, capítulo V, titulado “Del trabajo de las mujeres y los menores”.

⁷²Si tiene de 15 a 17 años también se toma en cuenta si no estudia actualmente y si posea un empleo remunerado.

proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez, muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.⁷³

La seguridad social es también llamada Seguro Social o Previsión Social, que hace referencia principalmente al campo de bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas como: salud, vejez o discapacidades. Para el presente estudio se utiliza como variable proxy del ahorro previsional.⁷⁴

1.3.2 Metodología para la medición de la pobreza multidimensional

A pesar de que se realiza una medida de la pobreza de forma multidimensional, el ingreso sigue siendo parte fundamental de tal medición, y en ningún momento la medición multidimensional sustituye la medición por ingresos; más bien ambas se complementan, así como lo expresa el Art. 46 de LDPS: *“El ingreso per cápita del hogar debe ser considerado en el análisis de la pobreza...y que, al medir la pobreza por ingresos de forma complementaria, se mantienen las ventajas de ambos indicadores, la identificación de los elementos estructurales y coyunturales.”*

Todos los indicadores se definen al nivel de los hogares, lo cual supone una distribución equitativa de los recursos y externalidades dentro del hogar. Hay dimensiones que nos hubiese gustado incluir, pero que no fueron consideradas por limitaciones de datos. En particular, la salud es una dimensión faltante, sólo se incluyó el acceso a seguro de salud contributivo, la cual no revela el uso efectivo de los servicios.

1.3.3 Pasos para la elaboración del IMP de Chalatenango

Paso 1: Determinación de la unidad de análisis y medición de la pobreza

En la metodología desarrollada se utiliza, al hogar como unidad de medida. A la unidad formada por las personas que comparten un mismo presupuesto de alimentación y vivienda⁷⁵; los cuales son identificados

⁷³OIT. *Administración de la seguridad social*. Ginebra, Suiza 2001. Primera Edición. Pág. 6.

⁷⁴Esto debido a que en las EHPM ya existe la variable Seguro Médico por Contribución, por lo tanto no podría esta variable (Seguridad Social) hacer referencia a salud cuando ya existe tal variable explícitamente.

⁷⁵Las personas trabajadoras domésticas que residen en la vivienda son excluidas de la definición de “hogar”, ya que sus niveles de logro corresponden al hogar del que son originarias, y no al hogar donde desempeñan su trabajo. Se aclara que al utilizar al hogar como unidad de análisis no riñe con el enfoque de derechos, debido a que reconoce que son las personas quienes tienen la titularidad de los derechos, y son estas las que conforman los hogares.

por su ubicación geográfica,⁷⁶ para que la política pública tenga más fácil el enfoque de acción.

Paso 2: Selección de dimensiones e indicadores y sus respectivas ponderaciones

Para la conformación de la familia de indicadores se siguieron los lineamientos que hace la CEPAL para la región en cuanto a la medición multidimensional de la pobreza. Metodología que está de acuerdo con lo que establece la LDPS en el Art. 46; que para la medición de la pobreza: *“deberán utilizarse, al menos, las dimensiones de ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos.”* Así como también lo del Art. 43 de dicha ley, *“que los indicadores deberán ser consistentes con el criterio de progresividad y el nivel más alto de desarrollo y las mejores prácticas internacionales.”* Se incluyeron factores de índole normativo-internacional y se tomaron en cuenta criterios técnicos vinculados con la disponibilidad de datos anuales a nivel de hogar.

Para la construcción del IPM para Chalatenango se contemplaron cinco dimensiones: a) Condiciones de la Vivienda; b) Servicios Básicos; c) Estándar de Vida; d) Educación; y e) Empleo y Protección Social. Todas las dimensiones tienen la ponderación de 22.22%, a excepción de empleo y protección social que se le asignó la mitad de ese peso (11.11%).⁷⁷ Como resultado, todas las sub dimensiones de privaciones tuvieron el peso 7.4%, con las excepciones de la protección social (3.4%) y el ingreso (14.8%).⁷⁸

Una vez seleccionadas las dimensiones, se establecieron las variables con los cuales se medirá de manera objetiva la evolución en el tiempo cada una de las dimensiones. Los indicadores provienen de una misma fuente de información,⁷⁹ que contribuye la robustez de las diferentes medidas de pobreza, además guardar relevancia con los enfoques de derechos y de ciclo de vida; así como facilita la comparabilidad entre grupos poblacionales y entre períodos de tiempo. Los indicadores también deben ser elementos

⁷⁶Se supera la medida convencional de ingresos, debido a que en dicha medida la clasificación urbano-rural es sólo para la utilización de la canasta básica de consumo, dando validez a la falacia de que la ubicación geográfica hace que las personas requieran menos kilocalorías alimenticias diarias para la sobrevivencia; y no para identificar las necesidades básicas rurales.

⁷⁷Se asignó menos peso a las carencias en empleo y protección social por dos razones:

- I. Las privaciones contenidas en esta dimensión dan cuenta de insuficiencias de bienestar que van un paso más allá de la concepción de pobreza tradicionalmente usada.
- II. La ponderación efectiva de una dimensión resulta de la combinación entre su peso explícito y el umbral seleccionado. Dado que, con los umbrales de privación usados, las incidencias de las privaciones en empleo y protección tienden a ser altas, la asignación a la dimensión empleo y protección social del mismo peso que el de las dimensiones restantes hubiera resultado en una contribución desproporcionada.

A su vez, la mayor ponderación del ingreso se explica porque este es un indicador sintético, que refleja insuficiencias en distintas dimensiones del bienestar, y que sirve como aproximación a privaciones que no fueron incluidas.

⁷⁸Santos, María; Villatoro, Pablo; Mancero, Xavier; Gerstenfeld, Pascual. “Un índice de pobreza multidimensional para América Latina.” Santiago de Chile 2010. CEPAL, *Serie de Estudios Estadísticos*. N° 92, Pág. 21.

⁷⁹CEPAL. La Medición Multidimensional de la Pobreza. *Óp. Cit.* Pág. 8.

fundamentales de bienestar, correlacionarse de manera positiva con mejoras en la calidad de vida y, al mismo tiempo, ser susceptibles de experimentar modificaciones como resultado de las políticas públicas.

Paso 3: Establecimiento de umbrales de privación para cada indicador

Los umbrales (privaciones) establecidos en el cuadro 1.18 es la base para determinar la existencia de privaciones. Es lo que establece el valor de referencia para decretar si un hogar enfrenta carencia o no, en un indicador. La fijación de esta toma en cuenta:

- a) El enfoque de derechos, que exige valores mínimos compatibles con los derechos establecidos en la legislación nacional; y
- b) El enfoque de capacidades, que requiere que los umbrales permitan distinguir entre niveles de logros para alcanzar o no una vida digna, según lo define la sociedad salvadoreña.

Paso 4: Agregación de privaciones de indicadores individuales a nivel de hogar

Algunos de los indicadores seleccionados califican directamente una situación a nivel del hogar como los relacionados a las condiciones de la vivienda. Mientras que otros son atributos individuales y hacen referencia a la situación de una o varias personas que forman parte del hogar, como la educación.

Dado que la unidad de análisis es el hogar, los indicadores individuales deben ser agregados por hogar. Para realizar este proceso de agregación se adoptó el criterio unión en donde: *“un hogar se considera privado en un indicador si al menos una de las personas que lo integran —sin importar su edad, sexo u otras características— tiene privación en ese indicador.”* Esto con la finalidad de garantizar la mayor compatibilidad con el enfoque de derechos, en tanto estos se realizan a nivel individual.

Paso 5: Conteo de privaciones a nivel de hogar

Una vez seleccionadas las dimensiones, los indicadores y los umbrales, se requiere pasar a la etapa de agregación, en la que se asigna un peso (o importancia relativa) a cada una de las dimensiones y se establecen el punto de corte para diferenciar a los pobres de los no pobres.⁸⁰

Un paso necesario para la medición de la pobreza multidimensional consiste en realizar el conteo de privaciones a nivel de hogar para luego, compararlo con el umbral de pobreza; lo que es el determinante para clasificar a un hogar como pobre o no pobre multidimensional.

⁸⁰Uno de los dilemas para la agregación radica en la inexistencia de criterios teóricamente fundados para definir los pesos de las dimensiones, por lo que este ejercicio no está exento de arbitrariedad y todo dependiendo del organismo que elabore el índice y la finalidad que se persigue.

Según el método Alkire-Foster, los indicadores se convierten para adoptar solamente dos valores: cero (0), para indicar que se supera el umbral y que, no existe privación; y uno (1), que si existe privación.

Para realizar el conteo de las privaciones: se agregan los indicadores de forma directa, sin tomar en cuenta la dimensión a la que pertenecen, se optó por esta alternativa debido a que agregar directamente los indicadores es más transparente, además respecto a la clasificación de indicadores bajo ciertas dimensiones disponer de un tablero de indicadores, sin importar el resultado, orienta la política pública.

Paso 6: Definición del umbral de pobreza multidimensional

Cuántas privaciones deben tener un hogar para que sea considerado en condición de pobreza multidimensional son un tanto complicadas. En este sentido, el criterio para establecer el umbral de pobreza es: por medio de la elección de un umbral intermedio entre los criterios de unión y de intersección,⁸¹ que en la metodología Alkire-Foster es conocido como línea de corte- k ⁸² y en donde la elección de este (k), no afecta la distribución acumulada de privaciones de los hogares; pero sí es determinante para el cálculo de las medidas de pobreza multidimensional. Su valor suele definirse en función de aspectos normativos, que consideran que la estimación de la incidencia de la pobreza debe estar lejos de los extremos (0% o 100%) de tal forma que se cumplan tres propósitos: identificar efectivamente a los hogares cuya acumulación de privaciones les impide tener una vida digna; facilitar el diseño de políticas públicas; y ser sensible a sus intervenciones. Es muy difícil que las políticas y programas sociales afecten a valores extremos de k .

El presente estudio, retoma las sugerencias de la CEPAL y adopta un valor de $k \geq 25\%$ de privaciones. Esto significa que para ser pobre multidimensional un hogar, sus integrantes deben experimentar privaciones equivalentes a 1 dimensión completa, más algún otro indicador (6 carencias sociales).⁸³

La metodología multidimensional enfoca el estudio en los pobres multidimensionales, en aquellos que poseen privaciones superiores al umbral establecido ($k \geq 25\%$); lo cual no significa que el resto de la

⁸¹El criterio de unión, implica que un hogar es considerado con pobreza si presenta al menos un indicador con privación: es extremadamente riguroso para la realidad del país y no permite diferenciar entre hogares según su nivel de privaciones, ni distinguir qué privaciones caracterizan a los hogares que acumulan mayores carencias, ni dónde se encuentran estos hogares. El criterio de intersección, por el cual se considera pobre a un hogar siempre y cuando presente privaciones en todos los indicadores seleccionados posee la desventaja de que resulta demasiado estricto. Esto requeriría que un hogar tuviera 21 privaciones lo cual arroja un valor de la tasa de pobreza igual a cero.

⁸²La definición del umbral de pobreza o línea de corte k es una decisión crítica en el proceso metodológico para la adopción de la medición multidimensional de la pobreza. Algunas investigaciones de Alkire-Santos sugieren emplear un k equivalente a un tercio del total de privaciones (como el empleado en el IPM-ES 2014). Pero el criterio adoptado para la presente investigación, se basa en el IPM-AL de la CEPAL.

⁸³Santos, María; *Et Al.*, *Óp. Cit.* Pág. 21.

población que es no pobre multidimensional no sufra privaciones. Sufren carencias sociales; pero estas son inferiores al 25%.

Paso 7: Cálculo de medidas de pobreza multidimensional

La medición multidimensional de la pobreza basada en el Método de Alkire-Foster permite aproximarse a la pobreza desde diversos ángulos: su incidencia (H), su intensidad (A) y el índice sintético que combina ambos elementos, denominado IPM que es la nueva forma de medir la pobreza diferente a la línea de ingresos. Con esta medida se busca conocer de mejor manera las carencias que enfrentan los hogares y enfocar la política pública a subsanar tales problemas sociales.

El IPM constituye una tasa de recuento ajustada que permite centrar la atención del análisis en las privaciones que han sido identificados para los hogares pobres.⁸⁴ Es importante señalar que ninguna medida individual es lo suficientemente completa para dar cuenta del carácter multidimensional del problema ya que muchas veces ignoran información importante. Debido a eso, autores plantean la necesidad de integrar distintos métodos para captar de mejor manera diversos aspectos de la pobreza. El método combinado entre LI y NBI combina métodos absolutos y relativos.

1.3.4 Desarrollo matemático de la metodología Alkire-Foster aplicada al IPM de Chalatenango

La metodología Alkire-Foster mide la pobreza desde una perspectiva multidimensional, por medio de la identificación del porcentaje de hogares en situación de pobreza (H), la intensidad en que las personas pobres sufren las privaciones (A) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Matemáticamente, el IPM es el resultado de combinar los primeros dos componentes de la pobreza: $IPM = H \times A$.

Supongamos que $x_{ij} \in \mathbb{R}^+$ es el logro de cada persona $i=1, \dots, n$ en cada indicador $j=1, \dots, d$, y que z_j es el umbral de privación para el indicador j . Una persona experimenta privación en el indicador j , si su nivel de logro está por debajo del umbral de privación. Formalmente, la privación se define como $g^{ij}=1$ cuando $x_{ij} < z_j$; si $x_{ij} \geq z_j$, entonces $g^{ij}=0$. Luego, las privaciones de cada hogar son ponderadas por el peso del indicador, denotado como w_j , de modo que $\sum_j w_j=1$. A continuación se calcula un puntaje de privación para cada hogar, el cual se define como la suma ponderada de las privaciones $c_i = \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}^0$.

⁸⁴Una cuestión a tener en cuenta es que los resultados deberán ser distintos de los obtenidos con el método que se empleaba habitualmente para medir la pobreza (unidimensional). Caso contrario, la relación costo-beneficio del ejercicio podría ser cuestionada (¿Para qué gastar en un nuevo método que produjo el mismo resultado?).

En base a este puntaje, los pobres son identificados usando un segundo umbral, el umbral de pobreza. Este umbral, denotado como k , representa la proporción mínima de privaciones que debe experimentar un hogar para que sus integrantes sean identificados como pobres. Alguien es pobre cuando $c_i \geq k$. Las privaciones experimentadas por quienes no son identificados como pobres son ignoradas: técnicamente, están censuradas y se definen cuando $c_i < k$.

Una vez que los pobres multidimensionales han sido identificados, la medida M_0 combina dos sub-índices: la proporción de pobres multidimensionales (incidencia de la pobreza), y la intensidad de la pobreza, o el promedio (ponderado) de privaciones que afectan a los pobres. La proporción de personas pobres se expresa como $H = q/n$, donde q es el número de personas identificadas como pobres. Por su parte, la intensidad de la pobreza⁸⁵ está dada por: $A = \sum_{i=1}^n c_i(k)/q$.

El IPM, es el producto de estos dos sub-índices: $IPM = M_0 = H \times A = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}^0(k)$ El ajuste de la incidencia de la pobreza multidimensional por su intensidad permite que M_0 cumpla con el axioma de monotonicidad dimensional: si una persona pobre llega a estar privada en un indicador adicional, M_0 aumentará.⁸⁶

Por último, la medida M_0 es robusta al uso de variables ordinales, en tanto dicotomiza los logros de los individuos en privados y no privados. Significa que los valores de pobreza no cambian ante modificaciones en las escalas de las variables. Para revisar las propiedades del IPM implementado para medir la pobreza de Chalatenango, así como los axiomas que cumple dicha medida, revisar cuadro 9 y 10 de anexos.

1.3.5 Clasificación de los hogares de Chalatenango, en base a la incidencia de las carencias sociales reportadas

La medición multidimensional de la pobreza incorpora elementos de la perspectiva de derechos y de NBI. Esta integración se funda en la idea de que estos enfoques pueden aplicarse de modo complementario, puesto que dan cuenta de distintos aspectos de las privaciones. En el enfoque de derechos se describen

⁸⁵ Por medio del axioma del enfoque, requiere que la medición de la pobreza sólo se centre en las personas identificadas como pobres, lo que permite obtener la tasa de intensidad de la pobreza.

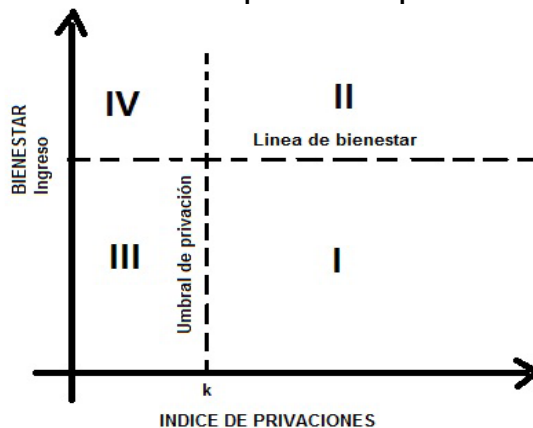
⁸⁶ Por su estructura aditiva, la medida M_0 permite dos tipos de descomposición para informar a la política pública. Primero, M_0 puede descomponerse por sub-grupos de población: esto porque el M_0 de toda la sociedad puede ser obtenido como la suma ponderada de los niveles de pobreza que afectan a los sub-grupos de la población (los sub-grupos deben ser mutuamente excluyentes y sumar el total poblacional). Segundo, después de la identificación, el M_0 puede descomponerse por indicador. Puede ser expresado como la suma ponderada de la proporción de la población total que ha sido identificada como pobre y está privada en cada indicador. Estas proporciones también son conocidas como tasas de recuento censuradas que permiten el análisis de la contribución de las privaciones en cada indicador a la pobreza total.

las garantías institucionales necesarias para alcanzar el bienestar, mientras que a través de la noción de necesidades y de capacidades o funcionamientos se describen y subrayan distintos aspectos constitutivos del bienestar. Por un lado, la garantía de derechos contribuye a que las personas cubran sus necesidades y logren funcionar adecuadamente. Por otro, la insatisfacción de las necesidades y el hecho de que no se logren funcionamientos esenciales reducen las posibilidades de que las personas exijan sus derechos, lo que fomenta la reproducción de la pobreza.

El ingreso y el índice de NBI ofrecen, de manera independiente un diagnóstico más real de las restricciones monetarias y de carencias sociales que afectan a la población; sin embargo, de acuerdo con la definición de pobreza multidimensional es necesario conjugar ambas metodologías para delimitar con precisión la población en situación de pobreza multidimensional y para ello se recurre al método de clasificación que utiliza el CONEVAL en México representado por la ilustración 1.1.

El eje vertical de la figura representa el espacio de bienestar económico que se mide por medio del ingreso y el eje horizontal representa el espacio de los derechos sociales medido por las carencias sociales; de acuerdo a esta figura una vez determinado el ingreso y el índice de privación de las carencias un hogar puede ser clasificador en uno de los siguientes cuadrantes:

Ilustración 1.1 Delimitación de la población en pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia con base a la clasificación que elabora el CONEVAL en México.
 Nota: si desea ser más exhaustiva la clasificación se puede agregar la línea de pobreza extrema o de indigencia.

I. Pobres multidimensionales: Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece 25% o más de las carencias sociales registradas.

II. Vulnerables por carencias sociales: Población que presenta 25% o más de carencias sociales registradas, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

III. Vulnerables por ingresos: Población no pobre multidimensional que no presenta carencias sociales iguales o mayores al 25% de las registradas, pero su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

IV. No pobre multidimensional y no vulnerable: Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tienen carencias sociales $\geq 25\%$ de las registradas.

Al utilizar ambas medidas se hace cumplimiento al Art. 46 de LDPS que especifica que los métodos de medición de la pobreza unidimensional y multidimensional deben ser complementarios, para poder obtener una visión integral y más exacta de la condición de pobreza y así poder encaminar de forma focalizada la política pública, los proyectos y los programas sociales.

1.3.6 Metodología de cálculos de complemento y comparación

En el 2008, la EHPM presentó muchos cambios y algunas preguntas fueron omitidas. Esto debido a que en ese año se obtuvieron los datos cartográficos del Censo de Población y Vivienda de 2007. Con los cambios lo que se buscaba era conocer las condiciones de salud de la población, así como el uso de los servicios de salud que requirió la población. Se captó información relacionada a la morbilidad y a la asistencia a los centros de salud, dificultades que enfrentaban al buscar la atención médica y los gastos por el quebranto de salud.⁸⁷ Esos cambios fueron sólo para 2008 ya que para 2009 se continuó la metodología de 2007 en cuanto a los aspectos de salud.

Lo que afectó la presente investigación fue la variable relacionada a la contribución del seguro médico, ya que en lugar de ello se publicaron preguntas para situaciones en las que se requirió de los servicios de salud tales como: consulta, exámenes, medicinas, ingresos hospitalarios y otros de la siguiente lista:

- ¿En el mes anterior en qué lugar consultó o atendieron? (R604)
- ¿Dónde realizó el gasto en consulta médica? (R605E)
- ¿Dónde realizó el gasto de laboratorio clínico? (R606D)
- ¿Dónde realizó el gasto de rayos x? (R607D)
- ¿Dónde realizó el gasto de exámenes médicos? (R608D)
- ¿Dónde realizó el gasto de hospitalización? (R612D)
- ¿Dónde realizó el examen de laboratorio clínico? (R606D)
- ¿Dónde realizó el gasto de medicinas? (R614D)⁸⁸

⁸⁷ Metodología EHPM 2008, DIGESTYC. El Salvador.

⁸⁸ Los paracentesis hace referencia al número de ítem en las EHPM.

Como la privación que se mide en el IPM de Chalatenango es si existe en el hogar personas sin acceso al seguro médico por contribución, para poder calcularlo se hizo la suma de todas aquellas personas las cuales en los casos anteriores no utilizaron al ISSS, BM, IPSFA y los de modalidad privada; y estos fueron tomados que poseían carencia en el seguro médico por contribución, o sea que en todas las situaciones antes expuesta acudieron ya sea al MSPAS, Unidades de Salud y otros públicos no especificados.

- **Cálculos de comparación**

Para la comparación de la pobreza por ingresos con la multidimensional, fue necesario conocer un aproximado del número de hogares en tal condición y de esa manera conocer en cifras en cuanto difieren ambos métodos. Para eso se aplicó una regla de tres directa,⁸⁹ que convierte los porcentajes a números.

Método de la línea de ingresos

Para el caso del método LI, la publicación de cada año de la EHPM proporciona los datos de la cantidad de hogares por departamento, así como la cantidad de personas registradas. También proporciona el porcentaje de hogares que se encuentran en pobreza (relativa y extrema) y todos aquellos que no son pobres. Al conocer estos datos, la aplicabilidad de la regla de tres directa, proporciona un dato numérico el cual es un valor proxy de lo que en realidad existe. Por ejemplo: los datos de la EHPM-2007 reportó 45,790 hogares y de estos el 62.43% eran no pobres. Con la aplicación de la regla de tres directa:

Total de hogares 45,790-----→100%

Hogares no pobres x -----→62.43%

$$X = (62.43\%) (45,790) / 100\% = 28,587.$$

Al realizar el cálculo se obtiene que el 62.43% de hogares no pobres son aproximadamente 28,587 hogares. Se realiza el mismo procedimiento para cada año y para obtener el número de hogares en pobreza, así como también se replica el procedimiento para el cálculo a nivel de personas.

Método multidimensional

Para el caso de los pobres multidimensionales se aplicó la regla de tres, sólo que esta vez no se utilizaron los porcentajes como valores a encontrar. La muestra de la EHPM proporciona los datos de los hogares

⁸⁹Una forma muy fácil de resolver una actividad de proporcionalidad directa, es un procedimiento llamado regla de tres y consiste en que, dadas dos cantidades correspondientes a magnitudes directamente proporcionales, calcular la cantidad de una de estas magnitudes correspondiente a una cantidad dada de la otra magnitud.

pobres, los no pobres y cuantos de cada uno pertenecen a la zona rural y urbana. Conociendo estos datos junto a los del departamento se calcula cuantos son pobres y no pobres a nivel general. Por ejemplo, para conocer en 2007 cuántos hogares a nivel de departamento son pobres multidimensionales se hizo conociendo la muestra de hogares de 641 y el cálculo de la incidencia (H) reportó un valor de 66% lo que equivale a 424 hogares pobres y conociendo el total de hogares de 45,790, da como resultado que, aproximadamente los 424 hogares pobres de la muestra representan alrededor de 30,289 hogares del departamento de Chalatenango clasificados como pobres multidimensionales.

Total de hogares 641-----→ 45,790

Pobres multidimensionales 424 -----→ X

$$X = (424) (45,790) / 641 = 30,289.$$

Se realizó el mismo procedimiento para cada año y para conocer el aproximado de personas en condición de pobreza multidimensional y también para saber cuántos pertenecen a la zona rural o urbana. En este caso la regla de tres directa se utiliza, un como factor de expansión. Una vez conociendo cuantos hogares son pobres por la LI y cuantos por el método multidimensional se puede hacer la comparación y así determinar cuán grande es la brecha entre los dos métodos.

1.4 Fomilenio I

Fomilenio I, resultado de la cooperación económica internacional no reembolsable, buscó que la existente brecha de desarrollo entre la ZN y Sur del país disminuyera, situando hogares fuera de la condición de pobreza y con mayor participación en la actividad productiva. Además de mejorar: la salud, educación, condiciones medio ambientales y reducir las desigualdades a nivel económico-social. Se focalizó en la ZN, debido a que 57 de los 100 municipios más pobres están ubicados en esa parte del país.⁹⁰ El objetivo era contribuir a unir el tercio norte del territorio salvadoreño con el resto del país y sacar de la pobreza a la mayoría de personas por medio del crecimiento económico.

1.4.1 Antecedentes

En el 2000, las Acciones Territoriales del Plan Nación (ATPN) retomaron la necesidad de la construcción de la CLN, con la intención de contribuir al Corredor Logístico Centroamericano (CLC)⁹¹, reconociendo en

⁹⁰ Arias Pénate, Salvador. *Óp. Cit.* Págs. 12-13.

⁹¹ El Corredor Logístico Centroamericano es un canal económico que pretendió convertir a la región en una zona de actividades logísticas de clase mundial. El proyecto se integró fundamentalmente por dos grandes componentes. 1)

conjunto con el PNODT que las principales limitantes para el progreso de Chalatenango y del resto de la ZN eran el aislamiento físico y la marcada subordinación en torno a la Región Central y Occidental del país; y que la construcción y mejora de la red vial, serían el principal medio para lograr la integración al desarrollo social de esa parte del país.

En 2001, con el Plan Puebla Panamá (PPP) que luego se transformó en El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica⁹², el cual tenía como eje principal la construcción de corredores interoceánicos (*canales secos*) para potenciar el comercio. Fueron estos “*Canales Secos*” los que interesaron al GOES y fue una de las razones para optar a los Fondos del Milenio y realizar la construcción de las carreteras, alegando que el proyecto contribuiría al desarrollo social de lugares como Chalatenango, que históricamente habían estado olvidados de las políticas nacionales de desarrollo social.

La CLN sería el enlace: El Salvador-Guatemala para unir los Puertos de Acajutla con el de Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios; y El Salvador-Honduras⁹³ para unir Puerto Cutuco con Puerto Cortés.⁹⁴

Para 2002 el presidente de los EE. UU anunció financiar proyectos que estuviesen en el marco del cumplimiento de los ODM y los recursos serían otorgados a la Millennium Challenge Account (MCA), para que se asignaran a países ganadores conforme a criterios de selectividad. La MCA tendría como prioridad impulsar el crecimiento económico para superar la condición de pobreza y lograr la consecución de un proceso integral de desarrollo en las zonas más desprotegidas. Para la administración de los fondos la MCA asignó a la MCC, quién verificaría a países en desarrollo que demostraran rendimiento positivo en 3 áreas: gobernar con justicia, invertir en las personas y fomento de la libertad económica; para que participaran en el concurso de los fondos del milenio.⁹⁵

Con los fondos del milenio a disposición para países de renta media baja. El Salvador propuso a la MCC un programa de cinco años para reducir la pobreza y alcanzar el crecimiento económico en Chalatenango y el resto de la ZN⁹⁶. Este programa de desarrollo social estaría en concordancia con los ODM⁹⁷ y el

Un programa de inversiones en infraestructura. 2) Un programa de desarrollo de instalaciones y servicios logísticos para la facilitación del comercio internacional que se sirve de la Red de Carreteras Regionales.

⁹²Comúnmente llamado: Proyecto Mesoamérica.

⁹³Para detalle gráfico ver mapa 10 en anexos.

⁹⁴Alberto, Cárdenas; *Et Al.* “Aproximación a las condicionantes de FOMILENIO I para el desarrollo rural de la Zona Norte de El Salvador.” Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas.” Antiguo Cuscatlán, El Salvador. Agosto 2012. Págs. 25-27.

⁹⁵*Ibid.* Pág. 31.

⁹⁶El convenio entró en vigor el 20 de septiembre del 2007 y finalizó en septiembre de 2012.

⁹⁷A raíz de la Declaración se definieron los siguientes Objetivos del Milenio:

proyecto insignia sería la construcción de la CLN que se había diseñado en 1952. Los requerimientos a los que debía someterse el país para ser elegible como receptor de fondos de la MCC son los expresados en el cuadro 1.9.

Cuadro 1.9 Indicadores de desempeño para asignación de Fomilenio I

Gobernar con justicia	Invertir en las personas	Libertad económica
Control de la corrupción	Gasto público en educación primaria como % del PIB	Inflación
Libertad de información	Tasa de niñas que finalizan la educación primaria	Política fiscal
Efectividad del gobierno	Tasa de matrícula de niñas en educación secundaria (para países de renta/ingreso media-baja)	Políticas comerciales
Estado de derecho	Gasto público en salud como % del PIB	Calidad regulatoria
Libertades civiles	Tasas de inmunizaciones: DPT3 y sarampión	Implantación de una empresa
Derechos políticos	Salud infantil	Derecho y acceso a tierras
	Administración de recursos naturales	Acceso a crédito
		Género en la economía

Fuente: MCC, Proceso de Selección de la MCC. Thomas Kelly.

En noviembre de 2005 la MCC anunció que El Salvador y Namibia habían sido elegidos para llevar a cabo los proyectos presentados.⁹⁸ Era condición necesaria mantener aprobados al menos la mitad del total de indicadores exigidos por la MCC, y en especial, el que evalúa el control de la corrupción.⁹⁹ El Salvador al momento de su evaluación reflejó que, contaba con la aprobación de 9 de 16 indicadores. El cuadro 1.10 muestra los indicadores aprobados en 2005 cuando es elegido y los aprobados en 2006 cuando es ratificado. El GOES se comprometió a mejorar los indicadores y aprobar la ley de lavado de dinero.

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

⁹⁸ Millennium Challenge Corporation United States of America: (<https://www.mcc.gov/pages/press/release/release-110805-compacteligible>), 4 de junio 2015.

⁹⁹ Alberto, Cárdenas; Olmedo, Rodolfo; Salguero, José. *Óp. Cit.* Pág. 50.

Cuadro 1.10 Resultados de los indicadores del milenio, 2005-2006

Categorías	Indicadores	Resultados	
		2005	2006
Gobernar con justicia	Derechos políticos	Aprobado	Aprobado
	Libertades civiles	Reprobado	Aprobado
	Control de corrupción	Aprobado	Aprobado
	Efectividad gubernamental	Aprobado	Reprobado
	Imperio de la ley	Reprobado	Aprobado
	Rendición de cuentas	Aprobado	Aprobado
Invertir en la gente	Inmunizaciones	Aprobado	Aprobado
	Gasto total público en salud	Aprobado	Aprobado
	Gasto total público en educación	Reprobado	Reprobado
	Tasa de finalización de primaria	Reprobado	Reprobado
Fomento de libertades económicas	Calidad regulatoria	Aprobado	Aprobado
	Días para iniciar un negocio	Reprobado	Aprobado
	Costo para iniciar un negocio	Reprobado	Reprobado
	Política comercial	Aprobado	Aprobado
	Inflación	Aprobado	Aprobado
	Política fiscal	Reprobado	Reprobado

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

A finales de 2006 nace el Primer Compacto del Programa Fondo del Milenio (Fomilenio I). Institución, creada por el GOES, como: “una entidad autónoma y de derecho público, de carácter técnico y de utilidad pública (...) que tendría personalidad jurídica y patrimonio propio, y gozaría de autonomía plena en el ejercicio de sus funciones, tanto en cuestiones financieras como administrativas y presupuestaria.”¹⁰⁰ El cuadro 1.11 describe la planificación general del programa.

Cuadro 1.11 Etapas generales de la implementación de Fomilenio I en la ZN, 2007-2011

Etapas	Actividades
Primera etapa: 2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta inicial para el diseño de la propuesta • Difusión del programa a ejecutar
Segunda etapa: 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo con gobiernos locales para identificar oportunidades • Difusión de información • Consultas ciudadanas • Inicio de obras
Tercera etapa: 2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas • Divulgar avances y resultados de obras • Seguimientos con gobiernos locales y comunidades • Cierre

Fuente: Elaboración propia con base a sitio web oficial de Fomilenio I.

¹⁰⁰Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador. (<http://www.secretariatecnica.gob.sv/>). 6 de junio 2015.

Cuadro 1.12 Objetivos de la ejecución de Fomilenio I en la ZN

Finalidad del convenio	Objetivos	Resultados
Incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza en la ZN de El Salvador	Desarrollo humano: Incrementar el capital humano y físico de los residentes de la ZN.	Mejorar las aptitudes técnicas de los residentes de la ZN por medio de capacitación formal e informal.
	Desarrollo productivo: Incrementar la producción y el empleo en la ZN.	Incrementar la inversión privada en cadenas productivas de la ZN.
	Conectividad: Reducir el costo y la duración de los desplazamientos dentro de la ZN, hacia el resto del país y dentro de la región.	Mejorar la red de carreteras de la ZN.

Fuente: Elaboración propia con base a Convenio del Reto del Milenio entre la República de El Salvador y Los Estados Unidos.

Fomilenio I debía “*incrementar el crecimiento económico y reducir la pobreza en la ZN de la República de El Salvador;*”¹⁰¹ para lo cual contó con tres grandes objetivos detallados en el cuadro 1.12; además se estableció cinco ejes transversales: i) participación ciudadana, ii) transparencia, iii) medio ambiente; iv) igualdad de condiciones y v) ordenamiento y desarrollo territorial. Dichos ejes tenían que ser respetados en la ejecución de cada proyecto.

1.4.2 Descripción de los componentes estratégicos de Fomilenio I

El primer proyecto concibe el desarrollo humano ligado con el acceso a los servicios básico que una persona debe disponer. El segundo prioriza en el empleo y la producción, como los elementos propios de una inversión estratégica en cadenas productivas. El tercero, prioriza las carreteras con la finalidad de lograr una integridad vial en la ZN entre sus municipios, el resto del país y otros países.

Bajo la lógica de mercado con estos proyectos, se promovió el desarrollo social para los habitantes tanto de Chalatenango como del resto de la ZN. Cabe mencionar que los programas no surgieron endógenamente con una óptica integral de las características propias de la ZN, más bien surgieron de una forma convencional pregonada por la teoría del rebalse. El acceso a: educación, servicios básicos, infraestructura, capacidad productiva y carreteras que conectará a esta región con el resto del país, hizo creer que la ZN con Fomilenio I, sería una tierra próspera y llena de oportunidades sin haber realizado cambios estructurales.

A. Proyecto desarrollo humano

Fue diseñado para incrementar: a) el conocimiento y las habilidades de la población a través de programas educacionales e, b) incrementar el acceso a los servicios básicos y la infraestructura comunitaria. Se destinó una inversión de US\$ 95.07 millones y tuvo dos áreas de inversión:

¹⁰¹*Ibid.* Pág. 5.

A.I **Educación y capacitación:** Tenía como objetivo promover y mejorar la formación del capital humano, mediante la capacitación vocacional y técnica. Esto estuvo a cargo del Ministerio de Educación (MINED) y del Instituto Salvadoreño para la Formación Profesional (INSAFOR).

A.II **Desarrollo comunitario:** Para mejorar los servicios básicos en comunidades rurales. Se financiaron proyectos de: agua potable y saneamiento, sistemas de drenaje, electrificación rural y mejoramiento de la conectividad vial entre comunidades. Asimismo, mejoró el acceso a mercados, centros de salud y educación. Este componente fue delegado al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y al Fondo de Inversión Nacional para la Electrificación Rural y Telecomunicaciones (FINET).

Cuadro 1.13 Descripción del proyecto de desarrollo humano de Fomilenio I

Actividades	Sub actividades	US\$ Millones	Resultados esperados
Educación y capacitación	1. Asistencia técnica	27,71	Mejorar las actitudes técnicas de los residentes de la ZN por medio de la capacitación formal e informal
	2. Educación técnica formal		
	3. Desarrollo de actividades no formales		
Desarrollo comunitario	1. Infraestructura de suministro de agua y saneamiento	67,00	Mejorar el acceso de las familias rurales a los servicios de agua y saneamiento
	2. Electrificación rural		Mejorar el acceso de las familias rurales a la electricidad
	3. Infraestructura comunitaria		Mejorar el acceso de las familias rurales a escuelas y centros de salud

Fuentes: Elaboración propia con base a Convenio del Reto del Milenio, Anexos I, II, El Salvador. Año 2006.

B. Proyecto desarrollo productivo

Este proyecto fue diseñado para el desarrollo de empresas productivas rentables y sostenibles, centrándose en los agricultores de escasos recursos. Con la finalidad de incrementar la producción y el empleo, a través de medidas de asistencia a micro, pequeños y medianos productores.

Cuadro 1.14 Descripción del proyecto de desarrollo productivo de Fomilenio I

Actividades	Sub actividades	US\$ Millones	Resultados esperados
Servicios de producción y comercio	1. Planificación de las inversiones	56,92	-Aumento estrategias de producción agrícola y silvicultura de alto valor -Aumentar estudios de pre-inversión y asistencia técnica para el desarrollo e implementación de planes de negocio de la ZN
	2. Asistencia a pequeñas Empresas comerciales		
	3. Servicio de desarrollo empresarial		
Apoyo a la inversión		21,00	-Incrementar la inversión privada en cadenas productivas de la ZN
Servicios financieros	1. Fondos de garantía	9,54	-Aumento en el volumen de préstamo de los bancos y las instituciones no bancarias en ZN
	2. Seguro agrícola		

Fuentes: Elaboración propia con base a Convenio del Reto del Milenio, Anexos I, II, El Salvador 2006.

Se esperaba un incremento del 15% en los ingresos para el 2012, ya que los US\$97.4 millones, asignados impulsarían las cadenas productivas, con énfasis en valor agregado. Entre las cadenas de valor¹⁰² más destacadas se encontraron: i) hortofrutícolas, ii) lácteos, iii) turismo; iv) artesanías entre otras.

B.I **Servicios de producción y comercio:** Buscó proporcionar asistencia técnica a agricultores del sector pobre para que adoptaran estrategias de producción de alto valor, también brindar estudios de pre-inversión y asistencia técnica para el desarrollo y la implementación de planes de negocios. Esta actividad estuvo orientada a fortalecer las cadenas de valor seleccionadas, aumentar el empleo y los ingresos netos de los beneficiarios. Sus principales componentes fueron: asistencia técnica, capacitación, programas de innovación, donaciones en especie y conservación de suelos.

B.II **Apoyo a la inversión:** Tenía como finalidad proporcionar capital de inversión a solicitantes seleccionados por concurso para actividades comerciales ubicadas en, y de beneficio para los habitantes pobres, contó con un: Fideicomiso de Apoyo a la Inversión en la ZN.

B.III **Servicios financieros:** Dicha actividad buscaba aumentar el volumen de préstamos y acceso a crédito y otros servicios financieros, así como mejorar el perfil de riesgo de los productores micro, pequeño y medianos, así como también a los empresarios rurales de la ZN.

Con este programa los productores tenían acceso a servicios de: acopio, producción y distribución de alimentos para animales, sistemas de riego, para hortalizas y frutales, construcción y equipamiento turístico, equipamiento de apoyo a la producción y un plan de medidas de mitigación. Se estimó que unas 55,000 personas se beneficiarían de las oportunidades de empleo que generarían las mejoras en la producción. El componente estuvo a cargo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

C. Proyecto de conectividad vial

Las condiciones de las carreteras y en algunos lugares, la falta total de ellas contribuyeron al aislamiento de Chalatenango. Con este proyecto 57 de municipios de la ZN de El Salvador se conectarían por medio de carreteras pavimentadas y seguras lo que ayudaría a estimular el desarrollo humano y productivo, reduciendo el tiempo y el costo de los viajes y facilitando el acceso a los mercados, estimulando el desarrollo integral y el uso productivo de las tierras, atrayendo inversiones y mejorando el acceso a los servicios de salud y educación. Para dicho fin el proyecto contó con dos actividades principales.

¹⁰²Se conoce como cadena de valor a un concepto teórico que describe el modo en que se desarrollan las acciones y actividades de una empresa. En base a la definición de cadena, es posible hallar en ella diferentes eslabones que intervienen en un proceso económico: se inicia con la materia prima y llega hasta la distribución del producto terminado. En cada eslabón, se añade valor, que, en términos competitivos, está entendido como la cantidad que los consumidores están dispuestos a abonar por un determinado producto o servicio.

Cuadro 1.15 Descripción del proyecto de conectividad vial de Fomilenio I

Actividades	Sub actividades	US\$ Millones	Resultados Esperados
Carretera Longitudinal del Norte	-Diseñar y construir aperturas de aproximadamente 50 km de carreteras secundarias.(a)	139,95	Mejorar la red de carreteras de la ZN
	-Elevar aproximadamente 160 km de carreteras al nivel de carreteras secundarias; y rehabilitar aproximadamente 80 km a nivel de carretera secundaria (b)		
Red de carreteras de conexión	-Mejorar aproximadamente 240 km de carretera terciaria (c)	93,61	

Fuentes: Elaboración propia con base a Convenio del Reto del Milenio, Anexos I, II, III. El Salvador. Año 2006.

(a) Carreteras "secundarias" están compuestas de una vía de tránsito pavimentada de dos sendas de 3,25 metros de ancho (6,5 metros de vía) y banquetas de 1,5 metros de ancho, con drenaje superficial.

(b) Las obras que se deberán realizar en la CLN y la RCC se clasificaron conforme a las normas descriptivas:

(i) Mejoramiento: significa que las características geométricas de la carretera existente se cambian para mejorar las normas de la carretera; este tipo de obra implica ampliar las sendas, agregar o ampliar las banquetas, aumentar el radio mínimo de la curvatura, disminuir las pendientes máximas y pavimentar las carreteras no pavimentadas,

(ii)Rehabilitación: significa que se mantienen las características geométricas generales de una carretera pavimentada existente, con excepción el ancho; ésta obra requiere mejorar la superficie pavimentada y/o el pavimento, y el drenaje.

C.I **Carretera longitudinal del norte:** Esta carretera vincularía la ZN con el resto del país y, en general a El Salvador con Guatemala y Honduras. Sería una carretera secundaria de 290 km de longitud¹⁰³, con un ancho de vía de 9.5 metros. La cual generaría: i) Intensificación de la producción; ii) Mejora en el acceso a mercados e; iii) Incentivo a la inversión; y además facilitaría el acceso de las comunidades locales a centros de salud y educación.

C.II **Red de carreteras de conexión:** Se contemplaba el mejoramiento y pavimentación de aproximadamente 240 km de vías no pavimentadas que conectarían áreas rurales con la CLN y con la red existente de carreteras pavimentadas. Las carreteras fueron de orden terciario y con un ancho de ocho metros. El sistema de carreteras propuesto pasaría por 49 municipios con el principal objetivo de reducir el costo y la duración de los desplazamientos, así como mejorar la conectividad con el resto del país y los países vecinos.

Cuadro 1.16 Descripción de los segmentos de la CLN

Segmentos de la CLN	Distancia (km)
La Virgen (El Salvador-Frontera de Guatemala) Nueva Concepción	56,3
Chalatenango-Nuevo edén de San Juan	99,3
Nuevo Edén de San Juan- Oscicala	62,9
Oscicala-Concepción de Oriente (El Salvador-Frontera Honduras)	72,4
Total	290,8

Fuente: Elaboración propia con base al Convenio del Reto del Milenio entre el GOES y los EE UU a través la MCC.

¹⁰³Apertura de aproximadamente 50 km., de carretera secundarias, elevación de aproximadamente 160 km., de carreteras al nivel de carreteras secundarias y rehabilitación de aproximadamente 80 km., al nivel de carreteras secundarias.

Cuadro 1.17 Descripción de segmentos de la red de carreteras de conexión, ZN

Segmentos de carreteras	Distancia (km)
VT1: San José Cancasque - Postónico - Cerrón Grande - Jutiapa - Tejustepeque y Ramal	23,04
VT4: Ilobasco - Presa 5 de Noviembre	32,4
VT8: San Miguel de Mercedes - S. Antonio Los Ranchos – Postónico	14,93
VT16: Nombre de Jesús – Arcatao	16,87
VT5: Masahuat - Santa Rosa Guachipilín	12,25
VT6: Nueva Concepción – Texistepeque	27,29
VT7: San Fernando - Dulce Nombre de María	31
VT11: San Francisco Morazán - Tejuela - El Paraíso	15,03
VT2: Sesori - Et. SAM31E (Nuevo Edén San Juan)	15,3
VT3: Anamoros – Lislique	8,5
VT13: Perquín - Paso del Mono	13,17
VT15: CA:7 - Arambala – Joateca	17,8
VT17: SAM33, Cantón El Carrizal - San Antonio	7,15
VT18: MOR13W, San Simón - San Isidro	3,65
TOTAL	238,38

Fuente: Elaboración propia con base al Convenio del Reto del Milenio entre el GOES y los EE UU a través la MCC.

1.4.3 Financiamiento de los proyectos de Fomilenio I

I. Financiamiento de la MCC

Fomilenio I tendría una vigencia de cinco años¹⁰⁴ y la aportación económica de la MCA fue por un monto de US\$460,940,000. De los cuales el 50.7% de los fondos fueron para los proyectos de conectividad vial, el 20.6% para desarrollo humano y el 19.0% para desarrollo productivo. En el Convenio se estableció¹⁰⁵ el plan financiero para cada año, como se detalla en el cuadro 1.18.

II. Recursos aportados por el GOES

Durante el plazo del convenio, el GOES debía realizar una contribución proporcional a su presupuesto nacional teniendo en cuenta las condiciones económicas prevalecientes para el logro de los objetivos del convenio. Dicha contribución debía ser adicional al monto de las erogaciones destinadas a los objetivos en su presupuesto para el año inmediatamente anterior a la entrada en vigencia del convenio.

Para el cumplimiento del convenio el GOES desarrolló el Plan de Inversión de la Zona Norte (PIZN), en el cual se incluyó la contribución prevista proveniente del presupuesto nacional, así como el financiamiento de la MCC y otras contribuciones internacionales. De acuerdo a dicho plan el GOES aportó de su presupuesto nacional con aproximadamente US\$327 millones durante la ejecución del proyecto, así:

- (i) US\$ 100 millones para el objetivo de desarrollo humano;

¹⁰⁴El convenio entró en vigor el 20 de septiembre del 2007 y finalizó en septiembre de 2012.

¹⁰⁵Convenio del Reto del Milenio entre el gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de La Millenium Challenge Corporation (MCC). Artículo II. Financiamiento y Recursos.

- (ii) US\$ 180 millones para el objetivo de desarrollo productivo; y
- (iii) US\$ 46 millones para el objetivo de conectividad.

Cuadro 1.18 Resumen del Plan de Financiamiento Multi-anual de Fomilenio I, (en millones US\$)

Componentes	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<u>1. Proyecto de desarrollo humano</u>						
A. Actividad de educación y capacitación	2.91	9.53	7.15	4.24	3.88	27.71
B. Actividad de desarrollo comunitario	2.71	13.65	16.89	16.78	17.34	67.37
Sub-total	5.62	23.18	24.04	21.02	21.22	95.07
<u>2. Proyecto de desarrollo productivo</u>						
A. Actividad de servicio de producción y comercio	9.53	11.94	12.04	13.63	9.77	56.92
B. Actividad de apoyo a la inversión		4.20	7.35	7.35	2.10	21.00
C. Actividad de servicios financieros	4.02	2.14	1.36	1.02	1.00	9.54
Sub-total	13.55	18.28	20.76	22.01	12.87	87.47
<u>3. Proyecto de conectividad</u>						
A. Actividad de la Carretera Longitudinal del Norte	15.09	52.88	57.85	11.93	2.21	139.95
b. Actividad de conectividad	1.36	29.91	53.73	6.87	1.74	93.61
Sub-total	16.44	82.79	111.58	18.80	3.95	233.56
<u>4. Rendición de cuentas</u>						
A. Monitoreo y evaluación	1.61	1.38	1.30	2.12	3.47	9.88
B. Auditorías	0.45	1.51	1.89	0.77	0.50	5.11
C. Control de fiscalización y contrataciones	0.79	2.77	3.48	1.38	0.85	9.27
Sub-total	2.85	5.65	6.67	4.27	4.82	24.26
<u>5. Administración del programa</u>	4.35	4.07	4.18	4.03	3.95	20.59
Monto total estimado-financiamiento de MCC	42.82	133.97	167.22	70.12	46.81	460.94

Fuente: Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de La Millennium Challenge Corporation. Anexo II.

Nota: Asimismo, el financiamiento otorgado por la MCC estipulaba un componente de rendición de cuentas y una para la administración del proyecto, los cuales sumaban un monto total de US\$44.85 millones.

CAPÍTULO II: POBREZA Y EJECUCIÓN DE FOMILENIO I EN CHALATENANGO

2.1 La pobreza en el departamento de Chalatenango previo a la ejecución del Fomilenio I

Chalatenango al ser uno de los departamentos más pobres del país y por ser una de las áreas más afectadas por la guerra civil, se ha caracterizado por mucho tiempo por los bajos niveles de crecimiento y desarrollo con relación al promedio nacional, tal como lo refleja el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Indicadores de Desarrollo Humano, 1999-2002

Indicadores	Esperanza de vida al nacer		Tasa de analfabetismo		Tasa de matrícula combinado		PIB per cápita (PPA)		Índice de longevidad		Índice de nivel educativo		Índice de ingresos		IDH	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
El Salvador	69.7	70.4	80.4	81.7	62.6	64.9	4,142	5,260	0.75	0.76	0.74	0.76	0.62	0.66	0.70	0.73
Chalatenango	66.0	66.7	74.1	73.7	61.6	64.5	2,578	3,419	0.68	0.70	0.70	0.71	0.54	0.59	0.64	0.66

Fuentes: Cartagena, Edgar. Emigración y remesas: un perfil para Chalatenango. Revista Realidad, N° 105. Pág. 406

En el cuadro 2.1 se representan variables que se emplean para reflejar el desarrollo humano del país específicamente para los años 1999 y 2000, lo que evidencia la inferioridad de la calidad de vida de los hogares de Chalatenango con relación al promedio del resto del país, escenario que se configuró por el poco desarrollo socioeconómico impulsado desde el gobierno central y las municipalidades.

El Informe Desarrollo Humano del PNUD en 2003;¹⁰⁶ el IDH para Chalatenango (0.66), fue inferior en 0.07 con relación al registrado a nivel nacional (0.73).¹⁰⁷ La falta de infraestructura, así como la carencia de los servicios básicos han sido determinantes en la configuración de la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango.

2.1.1 Acceso al agua

La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)¹⁰⁸ en 2006, reportaba que para el

¹⁰⁶ Informe que trata de los ODM: Un pacto para eliminar la pobreza.

¹⁰⁷ Cartagena, Edgar. "Emigración y Remesas: Un perfil para Chalatenango." Revista de Ciencias Sociales y Humanidades: *Realidad*, julio-septiembre 2005, Número 105. Pág. 400.

¹⁰⁸ En términos de institucionalidad, únicamente ANDA es la institución pública en el país a cargo de formular las políticas de acceso al agua potable y también de proveer el servicio. ANDA es el mayor proveedor y prestar el servicio a 152 municipios del país (principalmente grandes ciudades y cabeceras departamentales), también están las empresas operadoras del plan piloto de descentralización con 20 municipios, 74 Municipalidades que manejan directamente su servicio de acueductos, 100 sistemas privados "Autoabastecidos", 350 asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua y 112 Micro, Pequeñas y Medianas (MIPYMES) en 30 municipios. Datos según Memoria de Labores 2002, ANDA. San Salvador, El Salvador.

área urbana el 65% de la población a nivel nacional tenía acceso al agua potable dentro o fuera de la vivienda; y para el área rural la cobertura de agua potable era de 34.4%.¹⁰⁹ Para el caso de Chalatenango el cuadro 2.2 refleja, que para 2006 el 52% de la población urbana contaba con servicio de acueducto y sólo el 33% de los hogares urbano con sistema de evacuación de aguas residuales. Cifras inferiores a los datos a nivel nacional, pero se tenía por delante la ejecución de Fomilenio I que incluía el acceso al agua potable en uno de sus tres objetivos estratégicos y se esperaba que esto contribuyera para alcanzar la meta de los ODM referente al acceso al agua y mejorara la calidad de vida de los habitantes.

Cuadro 2.2 Cobertura de acueducto y alcantarillado de población urbana con conexiones domiciliarias en Chalatenango, 2003-2006

Años	Acueducto		Alcantarillado	
	Población servida	%	Población servida	%
2003	37,280	55	16,585	24
2004	38,755	56	19,030	28
2005	38,190	55	19,975	29
2006	31,011	52	19,598	33

Fuentes: Elaboración propia con base a datos de ANDA.

Nota: El parámetro de personas servidas por conexión es en 2004 fue de cinco personas y en 2006 de 3.9 para el área urbana y 4.5 para el área rural.

Con base a los datos proporcionados por ANDA, se puede observar que los niveles de acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Chalatenango específicamente han sido bajos, lo que en cierta manera ha provocado un impacto negativo sobre la productividad y la salud de la población; siendo las más afectadas las zonas rurales.

Aparte de lo anterior se estima que los recursos de agua han estado seriamente contaminados a nivel nacional (se estimó que el 90% de los cuerpos superficiales de agua estaban contaminados¹¹⁰), y que gran parte de las aguas residuales se descargan en el medio ambiente sin ningún tratamiento (incluyendo el agua residual industrial), unido a la escasez de agua durante la época seca; han sido factores que no contribuyen a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población.

La necesidad de más inversión en el acceso de agua potable y saneamiento ha sido uno de los desafíos más grandes del país. En Chalatenango para 2006, la población que tenía acceso a agua potable por medio de acueducto y el servicio de alcantarillado para las aguas residuales (Ver cuadro 2.2), no toma en cuenta la población que habita en la zona rural; conlleva a concluir que existe poco acceso al agua potable

¹⁰⁹ ANDA. "Memoria de Labores 2006." San Salvador, El Salvador. Pág. 8.

¹¹⁰ Mejía, Guillermo. "La escasez del agua: el conflicto del 2000." Tendencias, N° 56. San salvador, El Salvador 2000. Págs. 20-31.

y que se requiere de varios sistemas o de una mejor administración pública¹¹¹ para expandir el servicio de acceso al agua potable. El deficiente acceso y la mala calidad del agua, afectan el diario vivir, la productividad, la salud de la población y los ingresos de los diferentes sectores económicos; ya que las personas pobres rurales dedican un buen porcentaje de su tiempo productivo para abastecer de agua.

2.1.2 Educación y pobreza

En el período de 1998-2006, Chalatenango reportó que en promedio la población poseía 4.5 años de escolaridad, lo que había llevado a la presencia de cada vez más analfabetismo en dicha población. La educación se hace un factor muy importante para que los pobres tengan éxito, con el aumento de la educación, la economía podría mejorar y la pobreza sería reducida.

Cuando la educación es de mala calidad y no exista un acceso equitativo para toda la población,¹¹² se vuelve una falla estructural del sistema económico que alimentará el círculo vicioso de la pobreza. Pero cuando se considera que hay suficiente igualdad de oportunidades y existe calidad educativa; la pobreza de los hogares resultará, en buena medida del escaso valor asignado a la formación del capital humano lo cual corresponderá a causas patológicas. En países subdesarrollados como el nuestro los problemas educacionales provienen de causas estructurales y patológicas, debido: al número de jóvenes que abandonan sus estudios, la deficiente calidad educativa, y el difícil acceso a educación media y superior.

Si es mayor la educación de la población, se podría incidir en la economía y reducir la pobreza; debido a que, con la educación los niños aumentan su aprendizaje, se vuelven más productivos y aumentan su participación social, política y económica. Con el acceso a conocimientos, las nuevas generaciones pueden destruir el ciclo vicioso de la pobreza en sus familias.¹¹³

La educación forma parte del marco de los ODM y existen vínculos claros entre la educación y la reducción de la pobreza. Una educación adecuada y útil tiene el poder de cambiar la vida de las personas pobres. La educación tiene el potencial de equipar a las personas con las competencias que necesitan para: mejorar sus medios de vida, posibilitar la participación en la toma de decisiones políticas y

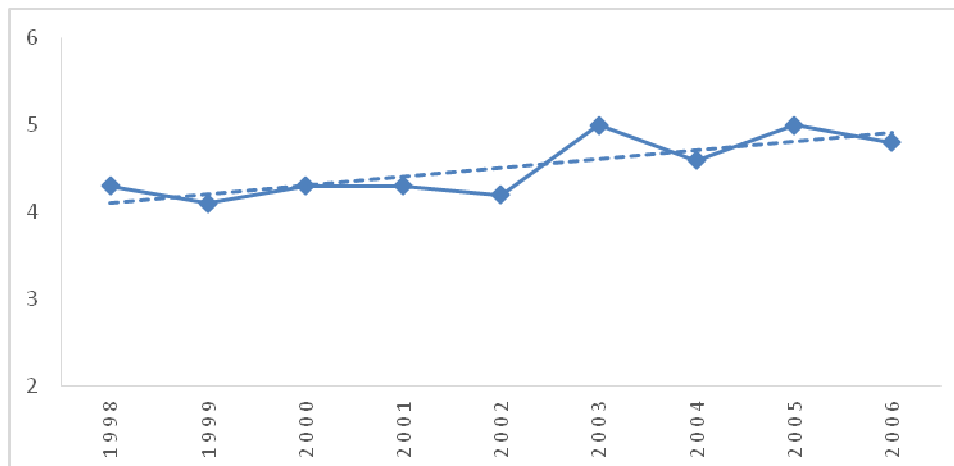
¹¹¹Se aclara que pueden existir otros entes (comunales, municipales o de iniciativa privada) que brinden los mismos servicios; pero serán muy pocos (por analogía deductiva), por el grado de pobreza en que se encuentra la población de Chalatenango. ANDA por ser el ente estatal es de quien se tiene cifras estadísticas y es a quien más fácil se tiene acceso, ya que no tiene inmersa la lógica de ganancia más que prestar un servicio en beneficio de la población.

¹¹²El analfabetismo es una causa de la pobreza, que alimenta el círculo vicioso de pobreza. Existe una relación directamente proporcional entre ambas variables.

¹¹³Adriana, "El analfabetismo en las regiones más pobres." Pobreza Mundial. 27 de septiembre de 2009. (<http://www.pobrezamundial.com/el-analfabetismo-en-las-regiones-mas-pobres/>). 20 de septiembre 2015.

proporcionar más alternativas de empleo. La formación técnica y profesional puede crear oportunidades de empleo para aquellos grupos sociales marginados como los de Chalatenango.

Gráfica 2.1 Promedio de años de escolaridad de la población de Chalatenango, 1998-2006



Fuente: Análisis de la desigualdad socioeconómica en los espacios urbanos y rural en El Salvador, de 1998 a 2006. Pág. 84.

El problema educativo en nuestro país es multifactorial y la pobreza es uno de los ejes centrales de dicho problema, el cual va más allá de ser un problema de alumnos y maestros, es un problema de estructura.

Los problemas del sistema educativo nacional, han contribuido al círculo vicioso de la pobreza; se observa en el cuadro 2.3 que de los 33 municipios de Chalatenango sólo 18 (54.5%) en 2000 contaban con institutos públicos que brindaban servicio de educación media (bachillerato) y para 2006 antes del Fomilenio I, ya eran 24 municipios (72.7%). En los 9 municipios restantes, al no tener acceso a la educación media; la población residente de esas zonas tenía más difícil el romper el círculo vicioso de la pobreza y su herencia inter-generacional. En tales condiciones la iniciativa privada por su afán de lucro veía reducida su participación, ya que de los 33 municipios¹¹⁴ sólo existían 3 centros educativos no estatales, configurándose de esa manera un escenario en donde ni el Estado ni el capital privado contribuyen a resolver la problemática social educativa.

¹¹⁴Para ver el detalle de los Centros Educativos Públicos y Privados que brindan educación media, existentes por municipio en el departamento de Chalatenango ver cuadro 17 en anexos.

Cuadro 2.3 Cantidad de municipios con institutos educativos con educación media en Chalatenango, 2000-2006

Variables	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% de Municipios con institutos públicos con educación media	54.5	63.6	66.7	69.7	72.7	72.7	72.7
N° de Municipios con institutos públicos con educación media	18	21	22	23	24	24	24
N° de Municipios con institutos privados con educación media	2	2	3	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINED (Ver cuadro 16 de anexos).

Con un nivel académico más alto la probabilidad de obtener salarios arriba del promedio mínimo es mayor, a las plazas laborales que requieren poca escolaridad que son remuneradas con el salario mínimo. Esto porque existe una fuerte relación entre educación y pobreza, en el sentido de que a medida aumenta el número de años escolares aprobados hay más posibilidades de salir de la condición de pobreza.

La pobreza no sólo es un problema de Chalatenango, es un problema nacional y mundial, y una de las formas de abordarla es creando programas que aseguren el acceso a la educación y no cualquier educación sino una educación de calidad, integral y de acuerdo a la realidad económica. Debido a que muchas familias pobres no pueden acceder a educación por la falta de recursos monetarios, la condición de pobreza ha contribuido a que menos personas tengan acceso a educación y la falta de educación ha contribuido a que la condición de pobreza no desaparezca. Es un círculo vicioso que sin la participación estatal, que incluya una verdadera reforma educativa y participación ciudadana no se podrá vencer. La educación es la base para el desarrollo de los pueblos y de la construcción de un futuro mejor.

2.1.3 Crecimiento poblacional y económico

En el período de 1998 a 2006 la tasa promedio de crecimiento del PIB a precios corrientes a nivel nacional fue de 2.77¹¹⁵, período de tiempo en el cual se registró en Chalatenango un crecimiento en la tasa de desempleo abierto; a pesar de que la población total tuvo una tendencia a la baja, como se aprecia en la gráfica 2.2.

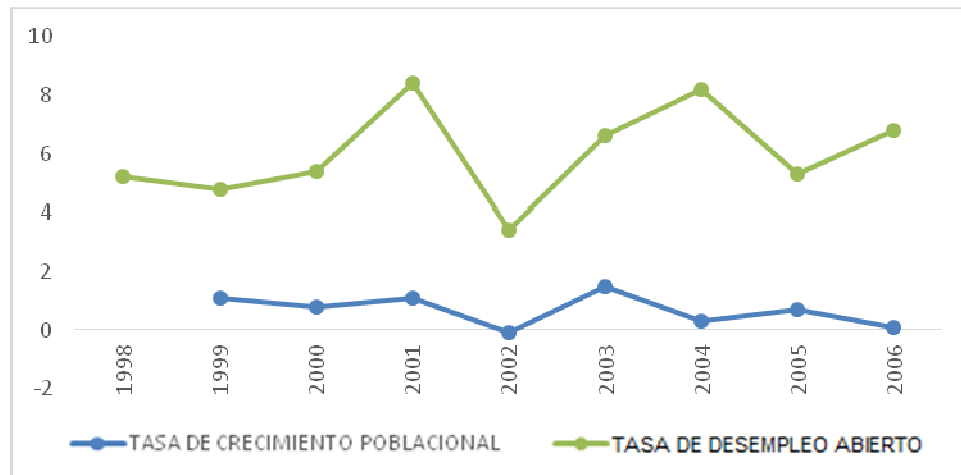
Para 2002 Chalatenango reportó un 35% menos de ingresos per cápita con relación al promedio nacional,¹¹⁶ y según la teoría del rebalse afirma que la renta per-cápita está positivamente correlacionada con la calidad de vida de las personas, puede concluirse que una de las razones del porque en

¹¹⁵Ver cuadro 11 de anexos.

¹¹⁶PIB per cápita para 2002 a nivel nacional fue de \$5,260 y para Chalatenango de \$3,419. Ver cuadro 2.1 en la página 47.

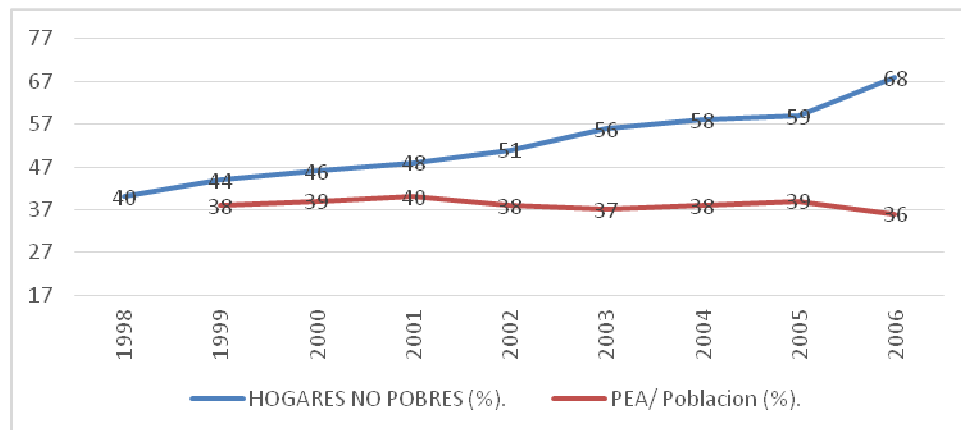
Chalatenango la esperanza de vida al nacer es menor en 3.7 años con relación al promedio nacional;¹¹⁷ se debe en parte a que no existen los ingresos monetarios suficientes ni el acceso a los servicios básicos que garanticen una sobrevivencia mayor.

Gráfica 2.2 Tasa de crecimiento población y desempleo abierto en Chalatenango, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia en base a EHPM varios años y datos del BM.

Gráfica 2.3 PEA/Población y hogares no pobres en Chalatenango, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia en base a EHPM varios años.

La existencia de la tendencia a la baja de la población total en dicho departamento, por la presente investigación contribuyó a que la relación PEA/Población tuviera un comportamiento decreciente (por la relación directamente proporcional que existe entre ambas), ya que la fuerza de trabajo ocupada esta

¹¹⁷Esperanza de vida al nacer a nivel nacional para 2002 fue 70.4 años y para Chalatenango de 66.7 años. Ver cuadro 2.1 en la página 41.

últimamente relacionada a la población total. A pesar de eso, existió un aumento en el porcentaje de hogares no pobres por ingresos; que, en un primer momento, puede resultar no lógico por el aumento del desempleo abierto; pero no hay que olvidar las remesas familiares, las cuales forman parte de los ingresos familiares. Por lo tanto, la hipótesis de que las remesas familiares contribuyeron a disminuir la pobreza de ingresos es válida, a pesar de que el desempleo abierto aumentó y no se hayan generado los salarios suficientes para los hogares, ver la gráfica 2.2.

2.1.4 La inversión privada en el departamento de Chalatenango

El escaso crecimiento económico a nivel nacional también se dio en Chalatenango, en 2005 de los 33 municipios sólo cinco¹¹⁸ registraron 9 nuevas empresas, de las cuales un 66.7% eran Sociedades Anónimas de Capital Variable (S.A de C.V.) y el resto personas naturales. Para 2006 fueron 6 municipios¹¹⁹ los que registraron tan sólo 13 nuevas empresas (53.8% fueron S.A de C.V; y el resto personas naturales). La inversión privada en Chalatenango no ha sido suficiente para lograr disminuir el desempleo abierto y por ende sacar a más hogares de la condición de pobreza. Para 2006 según datos de la EHPM Chalatenango poseía más del 30% de hogares en situación de pobreza por ingresos, a pesar de haberse ejecutado programas de combate a la pobreza por medio del FISDL, Alcaldías y otras dependencias del gobierno central.

Cuadro 2.4 Registro de nuevas empresas en Chalatenango, 2005-2006

N°	Municipio	Años	
		2005	2006
1	Agua Caliente	0	1
2	Chalatenango	4	4
3	La Palma	1	0
4	Nueva Concepción	2	4
5	San Ignacio	1	0
6	San Rafael	1	2
7	Santa Rita	0	1
8	Tejutla	0	1
	TOTAL	9	13

Fuente: Elaboración propia en base a datos CNR.

¹¹⁸La cabecera departamental Chalatenango registró el 44.4% de las nuevas empresas, siguiendo Nueva Concepción con el 22.2%. La Palma, San Ignacio y San Rafael con el 11.1% cada uno. Ver detalle en cuadro 13 de anexos.

¹¹⁹En este año siguió predominando la cabecera departamental junto a Nueva concepción y en conjunto registraron el 61.5% de las nuevas empresas. San Rafael el 15.3%; y Santa Rita, Tejutla y Agua Caliente el 7.7% cada uno.

2.1.5 Migración y remesas

Los años setenta se produjo en El Salvador un incremento del descontento social, provocando que una parte de los habitantes de Chalatenango se unieran a organizaciones populares¹²⁰ y otra decidiera emigrar, primero para salvaguardar sus vidas y en segundo por medio de las remesas tratar de sostener a sus núcleos familiares que se quedaban en el país.¹²¹

Entre las causas más importantes que propiciaron históricamente las emigraciones de la población de Chalatenango han sido: en primer lugar, cuando la producción del añil decae y muchas familias deciden trasladarse a las ciudades como: San Salvador, Santa Ana y Sonsonate; y en segundo lugar, durante y después del conflicto armado, la emigración ya no sólo fue hacia las principales áreas urbanas del país sino hacia EE. UU., como principal destino y las remesas se convirtieron en una de las fuentes de ingresos y en muchos la única.

Para muestra de lo anterior y a la luz de los datos de la EHPM 2004 se observa que un 28.24% del total de hogares de Chalatenango recibieron remesas, cuando a nivel nacional sólo fueron el 20.06%. Las remesas de los hogares de Chalatenango fueron 13.54% superiores en términos monetarios con relación a las del promedio nacional, y para 2006 la EHPM reportó para Chalatenango un aumento de hogares que recibían transferencias corrientes del exterior, llegando a ser el 36.7% del total de hogares.

Cuadro 2.5 Características de los hogares en Chalatenango y a nivel nacional, 2004

Características	Total país (1)	Chalatenango (2)	(2) / (1)
Total de hogares	1626,036	47,717	2.93%
Total de personas	6756,786	202,273	2.99%
Personas por hogar	4.18	4.24	
Total hogares con remesas	362,189	13,474	3.72%
Total personas con remesas	1494,553	53,851	3.60%
Total remesa familiar mensual (US\$)	58257,053	2460,775	4.22%
Remesas por hogar mensual (US\$)	160.85	182.63	12.54%
Remesas por persona mensual (US\$)	38.98	45.70	17.24%

Fuente: EHPM 2004, DIGESTYC, MINEC.

La importancia de las remesas familiares en la zona rural reside en función de la generación de demanda

¹²⁰Las movilizaciones sociales se dieron por actores sociales, particularmente en las partes más pobres de la zona nororiental de Chalatenango.

¹²¹Borgh, Chris van der. *Óp. Cit.* Pág. 6.

efectiva (consumo), tienen un carácter redistributivo de los ingresos y libera a muchas familias tanto de la pobreza extrema como de la relativa.

2.2 Combate a la pobreza en Chalatenango por medio del FISDL

La visión general del modelo neoliberal instaurado en el país, ha tenido como prioridad el crecimiento económico; y todo parámetro: social, cultural y humano ha quedado supeditado a las fuerzas del mercado. La actual versión del capitalismo encuentra en el pensamiento neoliberal, que la competencia es capaz de resolver por sí misma y de manera automática los problemas sociales,¹²² y que las causas de la pobreza están vinculadas a la prosperidad económica.

En una economía de mercado las formas de combatir la pobreza estriban en proporcionar mayor libertad e introduciendo programas focalizados para los pobres, bajo la condición de no distorsionar el mercado y/o impedir su funcionamiento.¹²³ Por tal razón en El Salvador una vez implementados los PAE¹²⁴, surgieron ciertos problemas sociales los cuales serían tratados por el Fondo de Inversión Social (FIS).

En el caso de Chalatenango el combate a la pobreza en la post-guerra se dio de una forma convencional, sin realizar cambios estructurales en la matriz productiva; la modalidad más notoria fue el incremento de la infraestructura física, por ser un tipo de apoyo más fácil y visible para los pobres. Para tal fin el ejecutivo asignó a dos organizaciones semi-gubernamentales para atender a los municipios específicamente:

1. La Comisión Nacional para la Restauración de Áreas (CONARA) -que posteriormente pasó a ser la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN)- y el
2. FIS pasó a ser el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL.

El FIS y la SRN fueron los dos mecanismos con los cuales se pretendió disminuir la pobreza por un lado y por el otro llevar la descentralización y modernización; punto donde los donantes¹²⁵ fueron muy influyentes para determinar la agenda operativa de los programas. Estas organizaciones fueron las encargadas de

¹²²Cortez Rodas, Francisco. "Neoliberalismo, globalización y pobreza". *Estudios Políticos*. Medellín, Colombia enero-junio 2003. N° 22. Pág. 9.

¹²³Czarnecki, Lukasz. "La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?" *Revista Frontera Norte*. Tijuana, México junio 2013. Vol.25, N°.49. Pág. 183.

¹²⁴Cambios de políticas implementados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM en países en desarrollo. Estos eran condiciones para obtener nuevos préstamos, para obtener tasas de interés bajas sobre los empréstitos ya existentes. Los PAE fueron creados con el fin de reducir el desequilibrio fiscal de los países prestatarios, se caracterizaron por el recorte del gasto social.

¹²⁵USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ambas agencias donantes temían claramente que los programas implementados por el FIS y la SRN, no llevaran el proceso de descentralización en su forma más extensa, ya que los acontecimientos de la época reflejaban los esfuerzos del GOES para centralizar y controlar la asignación de fondos por municipios.

tomar las decisiones sobre el uso de los fondos destinados al combate de la pobreza en Chalatenango.

Al FIS una vez que se le asignó un espacio en el Presupuesto General de la Nación para su funcionamiento, se le incorporó las funciones del Programa Municipalidades en Acción (MEA) de la SRN, y se transformó en una entidad gubernamental permanente y la principal responsable del desarrollo local de El Salvador, pasando a llamarse Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Teniendo como principal meta la erradicación de la pobreza a nivel nacional.

Según el sitio web del FISDL, este lleva a cabo la creación e implementación de diferentes programas a nivel nacional, los cuales son concebidos como estrategias de intervención para erradicar la pobreza que contienen una focalización: temática, territorial, demográfica y multidimensional para su implementación. Desde 2005 se busca: *“Erradicar la pobreza extrema en El Salvador mediante la inversión social y productiva, basados en la investigación e integración de esfuerzos orientados al desarrollo local sostenible.”* Se estipula que los programas surgen de la investigación y los principales son:¹²⁶

- Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL).
- Programa Red Solidaria (PRS).
- Programa de Fortalecimiento Financiero Municipal (PFFM).
- Programa de Electrificación Rural (PROERES).
- Programa Unidos por la Solidaridad (PUS).
- Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (PROARES).
- Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil (PROJUVENTUD).
- Programa Nacional de Agua Potable en Escuelas Rurales para El Salvador (PRONAES).
- Programa de Infraestructura en Educación (PROESCUELA).
- Programa de Infraestructura en Salud (PROSALUD).
- Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE).
- Programa de Tercerización de Servicios Municipales (PTSM).

El FISDL, ejecuta importantes componentes del Sistema de Protección Social Universal (SPSU),¹²⁷ donde su marco de acción se concentra en transferencias monetarias condicionadas (Bono para: la salud, la

¹²⁶FISDL. (http://www.fisd.l.gob.sv/novedades/publicaciones/doc_view/6-programa-social-de-atenciaoacuten-a-las-familias-en-extrema-pobreza-en-el-salvador.raw?tmpl=component), 15 de octubre de 2015.

¹²⁷El SPSU se conforma en dos partes: contributiva y no contributiva de la seguridad social. La primera procede del mercado de trabajo formal. La segunda, llega de la asistencia social con beneficios monetarios o en especie, para enfrentar riesgos originados por desempleo, enfermedad, maternidad, discapacidad, vejez, invalidez, muerte, entre otros. Este último constituye el *“Pilar Solidario del Sistema.”*

educación, programa de apoyo temporal al ingreso y pensión básica universal para las personas adultas mayores), así como, infraestructura social básica. El SPSU fue diseñado por la STPP con el propósito de articular las políticas sociales dirigidas a transformar la realidad de exclusión social y pobreza que enfrentaban miles de familias salvadoreñas. Desde 1990 a 2007, el FISDL ha ejecutado 19,721 proyectos de desarrollo local a nivel nacional que equivale a una inversión en distintas áreas de US\$653.7 millones, con estos se ha tratado de beneficiar directa o indirectamente a toda la población salvadoreña.¹²⁸

Cuadro 2.7 Inversión del FISDL por departamento, 1990-2007 (En US\$)

Departamento	Proyectos	Inversión
San Salvador	1,885	72,791,874
Usulután	1,664	62,407,976
La Libertad	1,992	58,260,228
La Paz	1,706	57,515,887
San Miguel	1,700	53,755,602
Chalatenango	1,542	50,374,257
Sonsonate	1,341	43,499,477
La Unión	1,341	42,947,721
Morazán	1,191	39,863,085
Cuscatlán	1,037	39,134,061
Santa Ana	1,369	38,049,490
Ahuachapán	1,186	36,758,535
San Vicente	1,053	35,213,088
Cabañas	721	23,201,219
TOTAL	19,728	653,772,500

Fuente: www.fisdg.gov.sv

2.3 Otras acciones sociales ejecutadas en Chalatenango

A. Sistemas Locales de Salud (SILOS)

En 1989, la Organización Mundial de la Salud (OMS) elaboró la propuesta de: “*Sistemas Locales de Salud*” (SILOS), como táctica operativa para acelerar la aplicación de la estrategia de atención primaria y sus componentes esenciales.¹²⁹ A finales de los años 90, El Salvador retomó este proceso y adoptó el concepto del sistema sanitario, que es considerado la “*pedra angular*” de la modernización del Ministerio de Salud (MINSAL), que ayudó a disminuir la condición de pobreza de la población de Chalatenango.

¹²⁸FISDL. (<http://www.fisdg.gov.sv/institucion/marco-institucional/informes/inversion-1990-2007>). 15/10/ 2015.

¹²⁹Según el sitio web de la OMS: La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país. Es el núcleo del sistema de salud del país y forma parte integral del desarrollo socioeconómico general de la comunidad.

En 1990 se crea una descentralización efectiva de atención a los pacientes, dando surgimiento así a los SILOS; y se coordinan acciones y actividades con las diferentes instituciones pertenecientes al sector (ISSS, ANTEL, Sanidad Militar, etc.) Bajo ese marco en 1992 se da la implementación y seguimiento del sub-sistema de información gerencial en el hospital de Chalatenango y en el Centro de Salud de Nueva Concepción. En 1995 se logró ampliar los horarios de consulta y atención de emergencias, así como la implantación de la cita escalonada y ampliación del horario en unidades de salud. A pesar de que la inversión en salud para Chalatenango fue poca, esto acercó relativamente a la población los servicios de salud que anteriormente se recibían en San Salvador.

B. Municipalidades en Acción (MEA)

Poco después de la reforma al código municipal de 1986 la SRN con fondos de la USAID¹³⁰ coordinó el desarrollo del programa: Municipalidades en Acción (MEA), el que fue considerado como “*un programa demasiado político*,” ya que nada obligaba al alcalde a tomar en cuenta las preferencias expresadas en las listas que se generaban en las reuniones que organizaban las comunidades de habitantes, y la decisión de la ejecución de los proyectos estaba basada en un supuesto “*criterio técnico*” a cargo del alcalde. Los caminos comunales, escuelas, clínicas, construcción de pequeños sistemas acuíferos; eran lo que comúnmente contenían las listas de solicitudes comunales.¹³¹ El MEA a nivel local logró fortalecer la posición de los alcaldes, ya que estos tenían la libertad para decidir sobre la asignación de los fondos y las obras a realizar ganando de esa manera el visto bueno de la población beneficiada.

El 60.6% de las municipalidades de Chalatenango fueron catalogadas como municipios en construcción por los daños ocasionados por la guerra. Razón por la cual las inversiones llevadas a cabo por el MEA en este departamento entre 1992 y 1995 fueron de aproximadamente de US\$9.75 millones, lo que rebasó la cantidad de fondos otorgados a cualquier otro departamento del país en esa época.¹³²

USAID, a largo plazo propuso reemplazar el financiamiento que proporcionaba el MEA a las alcaldías, por una estructura local de impuestos. Dando así surgimiento al Impuesto Predial (a la tierra), el cual era recaudado directamente por las municipalidades; obteniendo así más fondos del que el MEA les asignaba.

¹³⁰La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), es la institución estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar.

¹³¹Borgh, Chris van der. *Óp. Cit.* Pág. 4.

¹³²*Ibid.* Pág. 5.

C. Plan de Reconstrucción Nacional (PRN)

El Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) del quinquenio 1992-1997, coordinado por la SRN que dependía de la Presidencia de la República; presentó una doble característica. De ser un plan bilateral preparado por el gobierno en consulta con el FMLN y sustentado fundamentalmente de ayudas externas. El PRN tenía la intención de ir más allá de la mera construcción física de la infraestructura dañada a nivel nacional a causa del conflicto armado, ya que se esperaban efectos en varios ámbitos como: reforzar los programas de erradicación de la pobreza y reorientación del gasto público hacia zonas olvidadas.

La puesta en marcha del PRN se produjo en el contexto de la implementación de los PEE/PAE y el objetivo era de coadyuvar y dinamizar con acciones económicas y sociales, el proceso de paz y reconciliación nacional; propiciando la reintegración de las personas a la vida socio-productiva del país.

La zona ex conflictiva (Chalatenango) atendida por el PRN, debía su condición de pobreza en parte a que los hogares habían sido relegados de los proyectos sociales. En estas zonas el presupuesto extraordinario del Estado procuraba atender las necesidades elementales descuidadas por el mercado, ya que la guerra se había instalado en esos espacios geográficos abandonados por la empresa privada y pública, así como el gobierno central.¹³³ A pesar de que todo Chalatenango había sido afectado por el conflicto armado, dentro de los territorios objetivos del PRN sólo se tomó en cuenta al 54.5% de municipios¹³⁴.

D. Fondo de Inversión Social (FIS)

En 1990 mediante el decreto legislativo 610 surge el FIS, el cual permitió al GOES llevar a cabo su PAE, que implicó la necesidad de reformar carteras de estado.¹³⁵ El objetivo del FIS era ofrecer fondos de compensación para combatir la pobreza causada por los efectos de los PAE que se estaba implementando. El FIS fue en primera instancia, una herramienta eficiente para implementar las políticas del gobierno; que una organización dedicada al combate de la pobreza y la mayoría de proyectos fueron; la construcción y provisión en las escuelas y/o clínicas; y la construcción de letrinas y cocinas.¹³⁶

¹³³Ibísate, Francisco Javier. "El Plan de Reconstrucción Nacional son tres ¿Cuál es el principal?" Revista Realidad Económico-Social, UCA. Antiguo Cuscatlán abril 1993. N° 32. Págs. 153-170.

¹³⁴Los cuales fueron: La Palma, Arcatao, San Ignacio, Citala, Agua Caliente, Nueva Trinidad, Las Vueltas, San José las Flores, Ojos de Agua, Nombre de Jesús, La Laguna, San Isidro Labrador, San Antonio de la Cruz, San José Cancasque, San Antonio los Ranchos, Nueva Concepción, El Carrizal y San Fernando.

¹³⁵El FIS dio prioridad a los edificios escolares debido a que la educación era un área de prioritaria para el gobierno; realizó proyectos alineados al programa de gobierno, pero inicialmente estas inversiones eran implementadas por las carteras de estado correspondientes, que luego se pasaron completamente al FIS.

¹³⁶Borgh, Chris van der. *Óp. Cit.* Pág. 14.

De todos los proyectos registrados por el FIS para Chalatenango, cerca del 47% tenían que ver con educación: construcción de edificios escolares y provisión de equipo; mientras que el 38% consistía en la construcción de letrinas y cocinas. De los 611 proyectos que se ejecutaron en Chalatenango, 40% fueron solicitados por comunidades, de los cuales aproximadamente el 90% era para letrinas o cocinas.¹³⁷ A este proyecto -construcción de letrinas y cocinas- comúnmente se le llamó: “*La Letrinización de Chalatenango*,” y fue cancelado debido a que ambas facilidades estaban siendo sub-utilizadas por los núcleos familiares.

La construcción de escuelas fue menos incluida que las letrinas y cocinas, a pesar que la educación es un pilar fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza. Los solicitantes de los proyectos escolares en mayoría eran: directores de escuelas, consejos escolares, firmas constructoras, ministerios y en menor medida organizaciones comunitarias,¹³⁸ aunque las demandas reales de estas últimas expresadas en las consultas comunitarias no fueron tomadas en cuenta.¹³⁹

A finales de 1995, un total de 14 municipios de la zona nororiental de Chalatenango¹⁴⁰ recibieron el 12% de los fondos del FIS; a pesar de que el FIS no tuvo mucho éxito en llegar a esta parte de Chalatenango,¹⁴¹ existió un problema de logística. La población chalateca en su mayoría necesitaban: tierra y casas, cuando el FIS les ofrecía letrinas y los hogares no tenían espacio ni para una letrina.¹⁴²

E. Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)

El programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) iniciado por el MINED en 1991 se extendió a todo el país en 1992. Este funcionó en el sector rural más remoto del país y abarcó los niveles de educación parvulario y básica, utilizando una estrategia de co-gestión entre el Estado y la comunidad.

Desde 1991 hasta 1998, EDUCO creó unas 6,500 secciones y atendió a una población infantil de unos 206 mil estudiantes, de los cuales un 53% eran niñas y el resto niños.¹⁴³ El MINED reportó que la

¹³⁷ Oficina FIS concerniente a todos los proyectos hasta finales de 1995, oficina San Salvador enero 1996.

¹³⁸ Borgh, Chris van der. *Óp. Cit.* Págs. 7-9.

¹³⁹ Los proyectos del FIS poseían gasto en propaganda. Por cada proyecto, un gran rotulo era instalado en la calle de entrada hacia el poblado beneficiado anunciando que el GOES estaba implementando un proyecto del FIS.

¹⁴⁰ Eran los siguientes: Arcatao, Chalatenango (sólo las aldeas de Gaurjila, Las Minas y Ellacuría), El Carrizal, La Vuelas, La Laguna, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad, Ojos de Agua, San Antonio de la Cruz, San Antonio de los Ranchos, San Fernando, San Francisco Morazán, San José Cancasque y San José las Flores.

¹⁴¹ La guerra dividió al departamento de Chalatenango. La parte nororiental estaba bajo el control del movimiento guerrillero y la parte sureste, la más densamente poblada, el gobierno mantuvo su posición con enorme apoyo del ejército. Incluso cuatro años posteriores al fin de la guerra, era común hablar de los “*dos Chalatenangos*.”

¹⁴² Borgh, Chris van der. *Óp. Cit.* Pág. 13.

¹⁴³ Ministerio de Educación. El Sistema educativo de El Salvador. Colección fundamentos de la educación que

presencia de EDUCO en los departamentos del país era muy significativa, por la existencia del programa en la mayoría de municipios, -a excepción de: Chalatenango, Cuscatlán y San Miguel, donde el déficit de cobertura de EDUCO sólo alcanzó un 20% de ellos-. EDUCO operó con muy poco financiamiento en Chalatenango y concluyó los proyectos en esa zona del país con la filosofía de: “*peor es nada*.”¹⁴⁴

F. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

En noviembre de 1998, El FIDA y el GOES firmaron un contrato de préstamo por US\$18 millones, para financiar el: “*Proyecto de Desarrollo Rural en la Región del Nordeste*.”¹⁴⁵ El FIDA junto al financiamiento de la Unión Europea (UE), el GOES y el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); dieron vida al: Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para las Áreas Afectadas por el Conflicto en el Departamento de Chalatenango (PROCHALATE), con lo que pretendían combatir la pobreza con un enfoque de desarrollo rural, apoyando a las familias más pobres.

PROCHALATE, estaba constituido por los componentes de: agricultura sostenible, comercialización, organización campesina, crédito, medio ambiente, microempresas, capacitación y comunicación.¹⁴⁶ Fue un programa agrícola que se desarrolló entre 1994-2000,¹⁴⁷ y durante su funcionamiento concedió más de 5,000 préstamos a cerca de 3,000 productores y microempresarios por un monto total aproximado de US\$3 millones. Los primeros proyectos financiados por el FIDA se orientaron a la reconstrucción posterior a la guerra y los terremotos, las oportunidades estratégicas nacionales que el FIDA preparó en 2001 para el país se centraron en esferas estratégicas¹⁴⁸ a fin de promover la modernización rural y sentar las bases para su intervención a escala nacional en conjunto con el ejecutivo. El FIDA por medio de PROCHALATE logró atender con proyectos las zonas rurales de los 33 municipios de Chalatenango, así como de otros siete¹⁴⁹ departamentos del país.¹⁵⁰

queremos. San Salvador, El Salvador 1999. Primera edición. Pág. 25.

¹⁴⁴Chávez, Joaquín. “Alternativas para el desarrollo. Los municipios en la historia de la educación en El Salvador.” FUNDE. San Salvador, El Salvador 2000. N° 67. Pág. 23.

¹⁴⁵Reliefweb. (<http://reliefweb.int/report/el-salvador/el-fida-ayudar%20al-proceso-de-reconstruccion-de-el-salvador-mediante-un-proyecto>). 20 de agosto de 2015.

¹⁴⁶Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) AC/ El Salvador. “Memoria de Labores 2001.” Pág. 15.

¹⁴⁷Borgh, Chris van der. “Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción posguerra: La experiencia de Chalatenango, El Salvador.” The Latin America, Series: FLASCO-CLACS Universidad de Utrecht. Amsterdam, Países Bajos 2003. Pág. 224.

¹⁴⁸Cuatro estrategias nacionales: (a) Innovación y transformación agrícola; (b) Microempresas; (c) Vínculos con los mercados, y (d) Formación profesional.

¹⁴⁹En Cabañas (9 municipalidades), Chalatenango (33), Cuscatlán (16), La Libertad (22), La Paz (22), San Vicente (13), y San Salvador (6).

Desde 1985, el FIDA ha financiado proyectos en El Salvador por un monto total de US\$279,2 millones (ver mapa 10 en anexos).¹⁵¹ Esto con la finalidad de apoyar: proyectos de desarrollo sostenible, el crédito agrícola, los servicios de apoyo técnico, y la capacitación de agricultores y de personal técnico de los organismos de ejecución. La asistencia del FIDA trató de reforzar la política nacional del GOES en: materia de género, programas de inversión social, inversiones multisectoriales, aumento de la financiación a la educación, programas de distribución de tierras, y crédito agrícola para la pequeña empresa.

El FIDA se centró en apoyar a poblaciones rurales formadas principalmente por agricultores familiares y emprendedores de los municipios donde la pobreza estaba más extendida. También contribuyó a la reconstrucción después del conflicto armado interno y los terremotos de 2001.

G. Programa Unidos por la Solidaridad

Se le delegó al FISDL desde 2001, el rol de facilitador del desarrollo local con las comunidades de salvadoreños en el exterior en el marco de la Iniciativa Unidos por la Solidaridad, bajo el principio de fomentar alianzas en el ámbito local-municipal.¹⁵²

Cuadro 2.8 Proyectos de la iniciativa Unidos por la Solidaridad en Chalatenango (En miles US\$)

Proyecto	Promotor exterior	Municipio	Financiamiento			TOTAL
			Alcaldía	SALEX	FISDL	
Construcción de centro deportivo Comunitario El Cerrito	Comunidades Chalatecas Unidas en Los Ángeles	La Laguna	0,00	3,500	8,500	12,000
Rehabilitación de unidad de salud de Tejútla	Comité Pro mejoramiento de Tejútla	Tejútla	5,000	48,725	54,682	108,407
Construcción del centro cultural	Azacualpences residentes en California	Azacualpa	3,500	30,000	135,256	168,756
Construcción de complejo deportivo	Comunidades Chalatecas Unidas en Los Ángeles	La Laguna	38,512	16,345	36,572	91,429
Mejoramiento de cancha de fútbol	Edgar Franklin Vásquez	La Palma	25,052	3,000	42,078	70,130
Proyecto de electrificación desde el cantón El Guayabito a caserío El Gramal	Edgar Franklin Vásquez	La Palma	29,027	3,000	52,255	84,282
Construcción del parque recreativo ecológico	Comité Visión Chalateca, L.A.	San Miguel de Mercedes	40,000	5,000	79,310	124,310

Fuente: Flores, Brenda. Análisis de la iniciativa Unidos por la Solidad del FISDL como modelo de gestión de codesarrollo en El Salvador de 2005 al 2010. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador. El Salvador octubre 2011. Pág.23.

Nota: SALEX=salvadoreños en el exterior.

¹⁵⁰S.A. Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). República de El Salvador, Proyecto de desarrollo y modernización rural para las regiones central y paracentral (PRODERMO-CENTRAL). Ampliación y Financiamiento suplementario, junio 2011. Pág. 5.

¹⁵¹República de El Salvador, Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales. Roma, abril 2015. Págs. 5-6.

¹⁵²Flores, Brenda. Análisis de la iniciativa Unidos por la Solidad del FISDL como modelo de gestión de codesarrollo en El Salvador de 2005 al 2010. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador. El Salvador octubre 2011. Pág. 23.

Mediante este programa (PROUNIDOS) el FISDL pone a disposición de: los gobiernos municipales, comunidades, ONG y comités de salvadoreños en el exterior (a través de concursos de fondos) una cantidad de dinero para la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica local.

La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), señaló que dentro del Programa PROUNIDOS están incluidas las 262 Alcaldías del país y uno de los departamentos que mayor participación tuvo es Chalatenango.

H. Red Solidaria

En 2005 se crea el Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza (Red Solidaria), en donde el FISDL es el responsable. Este programa se diseñó para operar de 2005 a 2009, pero a partir octubre de 2009, fue re-conceptualizado y se denominó: Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas (CSRU). El objetivo era mejorar en forma integral, las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyéndolas de los recursos necesarios, para:

- a. Mejorar la red de servicios sociales básicos: nutrición, salud y educación básica,
- b. Mejoras en vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y calles rurales,
- c. Acceso a programas de desarrollo productivo y al microcrédito.¹⁵³

El cuadro 2.8 muestra los tipos de ayuda que se entregan a los núcleos familiares en extrema pobreza a nivel nacional cada dos meses.

Cuadro 2.9 Requisitos familiares para optar a los bonos de Red Solidaria

Tipo de familia	Bono	Monto
Donde hay niños y niñas menores de 5 años y/o con mujeres embarazadas al momento del censo	De salud	\$15.00
Donde hay niños y niñas entre 5 y 15 años de edad, sin haber cursado el sexto grado	De educación	\$15.00
Donde hay menores de 5 años, embarazos, niños y niñas de entre 5 y 15 años, sin haber cursado el sexto grado	De educación y salud	\$20.00

Fuente: Elaboración propia en base documento Red Solidaria 2005.

Con estas acciones el Estado salvadoreño trató de ejercer su papel subsidiario y promover la reducción de las desigualdades que existían en: educación, salud y nutrición; entre lo urbano y lo rural considerados en extrema pobreza. Las intervenciones de este programa se establecieron a partir de la priorización de municipios en el Mapa de Pobreza 2005, beneficiando en primer lugar a 32 municipios de pobreza extrema severa de los cuales 10 pertenecían a Chalatenango (el mayor beneficiado, ver detalle en cuadro

¹⁵³FISDL. (<http://www.fisdل.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia#.Ve5SLX1AOuJ>). 08 de septiembre 2015.

14 de anexos). Posteriormente se extendió a los 68 municipios en pobreza extrema alta, para completar, en el 2010 la meta de cien municipios¹⁵⁴ asistidos (ver detalles en mapa 6 y 7, y cuadro 15 en anexos).¹⁵⁵

Red Solidaria se diseñó sobre la base de tres ejes principales:

- I. **Red solidaria a la familia.** Este eje abarca elementos de: salud, nutrición, educación básica, seguridad ciudadana y se incluye un sistema de corresponsabilidades conjuntas entre el gobierno y las familias beneficiadas.
- II. **Red de servicios básicos.** Se centran en la capacidad de prestación de servicios básicos, además de inversiones en mejoras de infraestructura social pública.
- III. **Red de sostenibilidad a la familia.** Para la creación de proyectos productivos y microcréditos para apoyar a pequeños agricultores; como herramientas claves para diversificar sus fuentes de ingreso.¹⁵⁶ Los municipios beneficiados de Chalatenango fueron: Arcatao, La Laguna, Las Vueltas, Ojos de Agua, Potonico, San José Cancasque.

Con Red Solidaria se trató de darle cumplimiento al ODM: erradicación de la pobreza y el hambre. El Salvador reorientó las políticas sociales; ampliándolas y diseñándolas para lanzar un programa de oportunidades, cuyo componente estratégico sería Red Solidaria.

2.4 Resultados de los proyectos del Programa Fomilenio I

En el capítulo I se señaló que el Convenio Reto del Milenio¹⁵⁷ suscrito entre el GOES y los EE UU., a través de la MCC en el 2006 tenía como finalidad reducir la pobreza a través del crecimiento económico en la ZN del país. En este apartado se describe de forma resumida los resultados de los elementos claves de los proyectos –actividades y sub-actividades- que conformaron Fomilenio I; con los cuales se buscaba mejorar la calidad de vida de los habitantes de Chalatenango y del resto de la ZN. Se hace hincapié que la ejecución de Fomilenio I fue eficiente, ya que las metas propuestas en tres objetivos fueron superadas, pero no así en el efectivo combate a la pobreza que era la razón del crecimiento económico.

¹⁵⁴De Chalatenango sólo se incluyó al 33.3% de los municipios.

¹⁵⁵Chávez, Marcelo; Guevara, Karina. Impacto de red solidaria en los municipios en pobreza extrema severa y alta. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas.” Octubre 2009. Antigua Cuscatlán, El Salvador. Pág. 12.

¹⁵⁶*Ibidem.* Pág. 13.

¹⁵⁷En adelante se denominará: “Convenio”.

A. Proyecto de desarrollo humano (PDH)

• Actividad de educación y capacitación

De conformidad a las políticas de la MCC, Fomilenio I debía reportar periódicamente los avances y resultados de la gestión realizada. El cuadro 2.9 presenta en resumen los resultados del proyecto de educación y capacitación al final de la gestión. Se permiten extraer dos conclusiones: primero las becas de educación media y técnico superior no fueron alcanzadas; segundo que la meta establecida en el número de docentes capacitados y beneficiados en formación profesional fue superada.

Cuadro 2.10 Resultados del proyecto educación y capacitación de Fomilenio I

Proyecto	Resultados sep/2012	Meta del programa	% Final del convenio
Becas educación media y técnico superior	4,330	4,377	99
Escuelas reconstruidas	22	22	100
Docentes capacitados	566	500	113
Beneficiarios en formación profesional	11,856	8,400	141

Fuente: Elaboración propia con base a rendición de cuentas final Fomilenio I. (www.fomilenio.gob.sv)

• Actividad desarrollo comunitario

Según informe de rendición de cuentas de Fomilenio I, los principales resultados de esta actividad fueron:

- El acceso al agua incrementó de 79% en el 2007 a 86% en el 2011
- La cobertura de energía eléctrica pasó de 78% en el 2007 a 90% en el 2011
- El costo de agua disminuyó con 278 kms/tuberías
- Reducción del 60% en tiempo de traslado con 39 kms/caminos
- Ahorros de hasta de \$72 mensuales en alumbrado

En cuadros 2.9 y 2.10, se observa las metas que fueron superadas al finalizar el programa. Uno de los resultados más destacables fue los hogares con saneamiento, que se incrementaron en 5,223 en relación a la meta. De igual forma, el número de hogares conectados se incrementó en 11,089 y el número de hogares con agua se incrementó en 699.

Cuadro 2.11 Resultados de la actividad desarrollo comunitario de Fomilenio I

Proyecto	Resultados Sept. 2012	Meta del programa	% al final del convenio
Beneficiarios de infraestructura	81,696	80,437	102
Hogares con agua	7,634	6,935	110
Hogares con saneamiento	7,190	1,967	366
Hogares conectados	35,513	24,426	145

Fuente: Elaboración propia con base a rendición de cuentas final de Fomilenio I.

B. Proyecto de desarrollo productivo (PDP)

Dentro de los logros presentados por el GOES, de este proyecto se pueden mencionar

- US\$63.2 millones en nueva inversión privada
- 75% de los productores aplican nuevas técnicas de producción
- Ganaderos incrementaron ingresos en el año 2 por asistencia técnica en US\$1,850 anuales
- US\$106 millones en ventas acumuladas en sectores atendidos¹⁵⁸

En el cuadro 2.11 se describen logros del PDP al finalizar el programa. Se destaca que las metas fueron superadas en la mayoría de las actividades realizadas. Los beneficiarios de la asistencia fueron 17,467 al finalizar el convenio. Se puede recalcar que solamente en los préstamos otorgados la meta no se alcanzó ya que los préstamos aprobados fueron US\$7.5 millones.

Cuadro 2.12 Resultados programados del proyecto de desarrollo productivo de Fomilenio I

Proyecto	Resultados sept./2012	Meta del programa	% al final del convenio
Beneficiarios con asistencia técnica	17,467	13,500	129
Hectáreas atendidas	23,915	15,000	159
Préstamos aprobados	7.5 MM	8.5 MM	88
Garantías otorgadas	12.6 MM	9.7 MM	130

Fuente: Rendición de cuentas final de Fomilenio I, octubre 2012.

C. Proyecto de conectividad vial (PCV)

Los principales resultados en base a la rendición de cuentas de 2012, se destaca:

- 664,200 personas integradas a la red de caminos
- 223 km y 23 puentes construidos en menos de tres años
- 2,560 parcelas liberadas
- 91 familias con nuevas viviendas
- 150 líderes comunitarios y 3,512 personas capacitadas en prevención VIH-SIDA
- 17,949 capacitados en educación vial

D. Resumen general de resultados de Fomilenio I en Chalatenango y el resto de la ZN

En la redición de cuentas de finalización de Fomilenio I, los directivos afirmaron que se había fortalecido los sectores productivos de: frutas, hortalizas, lácteos, forestales, artesanías, turismo y otros; y los

¹⁵⁸Rendición de cuentas final del programa Fomilenio I.

resultados oficiales de forma global de los proyectos de: conectividad, desarrollo humano y desarrollo productivo, que se llevaron a cabo en Chalatenango, así como el resto de la ZN, fueron:

- 530 kilómetros nuevos de carreteras: 289 km de la CLN y 240 km de carreteras de conexión. Con una inversión de \$278 millones en donde se benefició a 644, 200 habitantes.
- 1,495 km de nuevas líneas conductoras de electricidad. Proyecto en asocio público-privado con la compañía AES-El Salvador que aportó el 15% de la inversión, por lo que la cobertura de energía eléctrica en la ZN pasó del 78% en 2007 a un 90% en 2011. Se llevó electricidad a 36,000 familias, se invirtieron \$31.72 millones: \$26.96 millones aportados por Fomilenio I y una contraparte de AES de \$4.75 millones. En conjunto se desarrollaron 1, 110 proyectos.
- 18, 000 núcleos familiares beneficiados con proyectos de agua potable y saneamiento.
- Se reconstruyeron 22 institutos de la ZN y se reconstruyó el Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA). Con estas obras se favorecieron a 30, 632 estudiantes de toda la ZN.
- Se entregaron 16, 600 becas de las cuales 3, 409 eran de educación media y 921 de educación tecnológica superior. Según datos de Fomilenio I, la matrícula en educación media incrementó 28%; mientras que en el ITCHA la inscripción de estudiantes aumentó 132%. El 33% de los graduados en ingeniería civil y turismo estaban laborando cuando se realizó la evaluación.
- 77, 753 estudiantes recibieron mejoras en infraestructura y equipo escolar.
- Se capacitó a 11, 213 personas en diferentes oficios; de estas 1, 715 estaban trabajando al momento de la evaluación final. El 53% de los becarios fueron de educación formal y el 60% de la no formal fueron mujeres.
- 5, 000 docentes capacitados.
- Se realizaron 11 talleres sobre seguridad industrial ocupacional.
- Se les dio vida a los proyectos productivos: El Salvador Produce, Lácteos de la Zona Norte, Lácteos Morazán, MOJE¹⁵⁹ y Renacer Chalatenango.
- Se instalaron 278 km de tuberías y 22 pozos de agua que beneficiaron a 6,649 viviendas.¹⁶⁰
- 17, 423 personas de la ZN, fueron capacitadas para mejorar su producción y reducir costos.¹⁶¹
- US\$7 millones en cursos de capacitación de corto plazo como: panadería, repostería, albañilería, instalaciones eléctricas, entre otros que fueron destinados.

¹⁵⁹Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE): Asociación de desarrollo social y productivo comprometida con la juventud y en exclusión social creando oportunidades de participación.

¹⁶⁰Fomilenio 5 años, Diario el Mundo. Octubre 2012, Pág. 4.

Ver más: <https://issuu.com/elmundocomsv/docs/fomilenio-2012>

¹⁶¹Bellos, Mariana. Millonarios resultados del proyecto FOMILENIO. La Prensa Gráfica.

(<http://www.laprensagrafica.com/millonarios-resultados-del-proyecto-fomilenio>). 18 de mayo de 2016.

- Se generaron 42 ,000 empleos (entre permanentes y temporales).¹⁶²
- Más de 223 proyectos de desarrollo local.¹⁶³
- Conformación del Nodo MEGATEC de Chalatenango.¹⁶⁴
- Más de 257 proyectos productivos.¹⁶⁵
- En forma general mayor dinamismo económico para toda la ZN.

El Salvador recibió una donación de US\$ 460.9 millones, de los cuales casi la mitad de los fondos –US\$ 219 millones- se designaron para los proyectos de conectividad vial en la ZN, siendo la CLN el proyecto estrella en infraestructura; carretera que a la fecha ya presenta daños;¹⁶⁶ y según estudios del Centro Tecnológico del Concreto (CTC) con sede en México¹⁶⁷ revelan que la vida útil de las carreteras construidas con cemento es mayor a 15 años.

Una vez que finalizó Fomilenio I, el GOES realizó una evaluación en donde destacó que fue uno de los proyectos más exitosos en materia de cooperación internacional en nuestro país y el que más aporte proporcionó: al desarrollo económico, a la infraestructura local y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Chalatenango. Dichas afirmaciones se apoyaron en la medición de pobreza multidimensional que realizó la STPP (cuadro 2.12), en cuyos resultados se destaca que Chalatenango, hoy posee menos hogares pobres, debido principalmente al impacto positivo que Fomilenio I provocó.

La emblemática CLN¹⁶⁸ ya presenta deterioro en tan poco tiempo, además al menos una decena de los proyectos productivos que recibieron financiamiento de la línea de créditos FINDENORTE (Fideicomiso de

¹⁶²De acuerdo a la encuesta: Impacto en la Calidad de Vida de los beneficiarios de la Zona Norte realizada por M&E, LPG Datos y ADEPRO.

¹⁶³FISDL, (<http://www.fisd.l.gob.sv/institucion/marco-institucional/informes/consulta-de-proyectos-fisd.l>), 19-05-16.

¹⁶⁴El Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC), es una alternativa educativa moderna, que aprovecha y potencia la Educación Técnica y Tecnológica del Nivel Medio y Superior para formar el capital humano en las distintas zonas del país. Está conformado por: el Instituto Nacional de San Ignacio, Instituto Nacional de La Palma, Instituto Nacional Benjamín Estrada Valiente, Instituto Nacional de Aguilares y el Instituto Nacional Francisco Martínez Suarez.

¹⁶⁵CENTA de las Pilas, base de datos de productores 2013.

¹⁶⁶Barrientos, Luis. Tramos de la Longitudinal del Norte tienen diversos daños. La Prensa Gráfica. (<http://www.laprensagrafica.com/2015/06/29tramos-de-la-longitudinal-del-norte-tienen-diversos-daos>); 18-05-16.

¹⁶⁷CTC del Grupo Apasco de México, fue accionistas de Cementos de El Salvador (CESSA) ahora Holcim El Salvador.

Ver más detalle sobre entrevista en:

(<http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/junio4/NEGOCIOS/negoc3.html>).

¹⁶⁸Emblemática porque resultó más caras de lo estimado. En el plan original se habían destinado US\$233.56 millones, los cuales fueron absorbidos por 178 km. Fomilenio I reorientó fondos entre proyectos y al final construyó 223 km de carretera con una inversión de \$278 millones, al MOP le tocó ejecutar la construcción de las calles de acceso, unido a que los tramos 3B y 4B fueron abandonados por un consorcio colombiano en donde el Estado salvadoreño asumió los costos monetarios. Ver otros detalles en: Lemus, Efrén. El rompecabezas incompleto de la Longitudinal del Norte. Periódico Digital EL Faro: (<http://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9697/El-rompecabezas-incompleto-de-la-Longitudinal-del-Norte.htm>). 18 de mayo de 2016.

apoyo a la inversión en la ZN, fundada por Fomilenio I), presentan problemas judiciales por el incumplimiento de pagos. Negocios que al inicio se pensaron exitosos pero que nunca vieron la prosperidad económica y llegaron a fracasar rotundamente, dejando claro que los PDP no lograron establecer los encadenamientos productivos programados; ¹⁶⁹ debido a que existió un problema de origen cuando se diseñaron los proyectos, donde se creyó que con sólo abrir una carretera y entregar créditos iba a haber una expansión de la economía, además las pequeñas empresas, no recibieron el apoyo técnico suficiente para poder ser negocios de éxito. Todo lo anterior hace necesario preguntarse ¿La ZN logró salir de la pobreza?, ¿Mejoraron las condiciones de vida de los hogares de Chalatenango?

Cuadro 2.13 Índice de pobreza multidimensional por departamento, 2015

Departamento	Valor IPM	Posición
Ahuachapán	0.235	1
La Paz	0.234	2
La Unión	0.223	3
Morazán	0.217	4
Usulután	0.201	5
Cabañas	0.193	6
Cuscatlán	0.191	7
San Vicente	0.185	8
Sonsonate	0.179	9
San Miguel	0.167	10
Santa Ana	0.152	11
La Libertad	0.146	12
Chalatenango	0.135	13
San Salvador	0.079	14

Fuente: Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos. 2015, Pág. 46

2.5 Otras inversiones en Chalatenango

Simultáneamente a la ejecución de Fomilenio I, el FISDL ejecutaba diversos proyectos en Chalatenango con el fin de erradicar la pobreza. En 2009, el FISDL fue reestructurado con el objetivo de proteger a la población más vulnerable;¹⁷⁰ y uno de sus cambios fue enmarcar las acciones institucionales en la visión planteada en el SPSU y la implementación global del Plan Anti Crisis. Esto para ampliar la cobertura de servicios básicos y el otorgamiento de pensión básica a la población de setenta años en adelante en los

¹⁶⁹ López, Karen; Ortega, Verónica; Cristales, Hans. Contribución de Fomilenio I al fortalecimiento de la cadena hortofrutícola en el Municipio de San Ignacio Chalatenango, período 2007-2013. Universidad de El Salvador, octubre 2014. San Salvador, El Salvador, Pág. 102.

¹⁷⁰ Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL). "Memoria de Labores 2009." San Salvador, El Salvador.

municipios de pobreza severa y alta, cubiertos por Red Solidaria.¹⁷¹

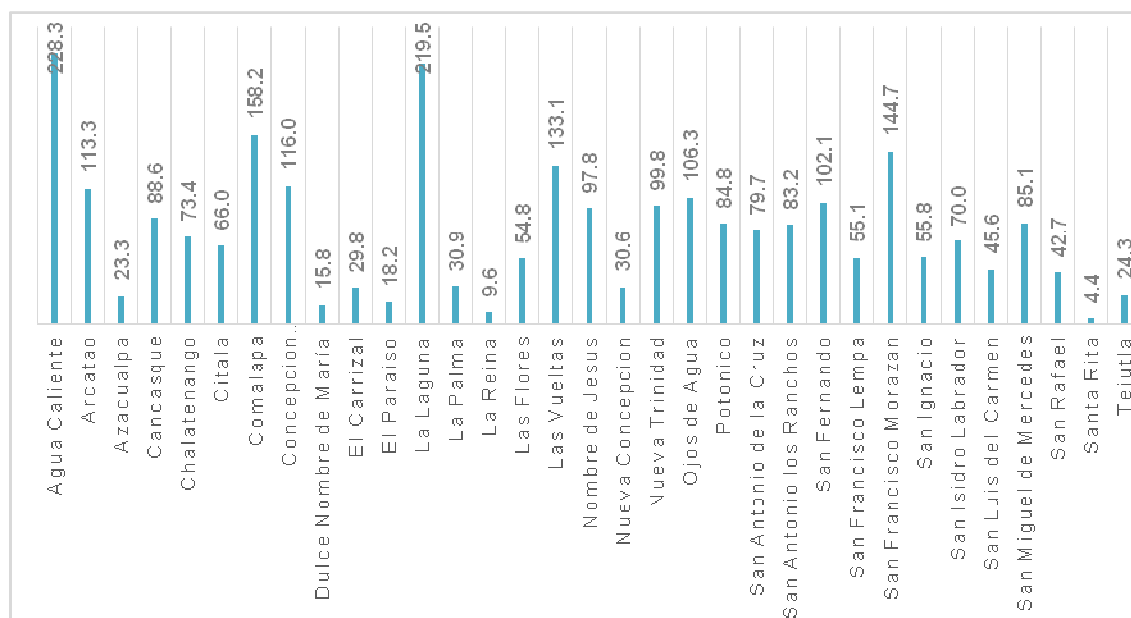
Al considerar a Chalatenango como uno de los departamentos más pobres del país,¹⁷² por tener 10 municipios con pobreza extrema severa, 11 con pobreza extrema alta, 11 con pobreza extrema moderada y 1 con pobreza extrema baja; el FISDL ha intervenido, focalizando los programas en los municipios según su grado de pobreza. A continuación, se describen las principales intervenciones:

A. Inversión en Chalatenango por municipio

En la siguiente gráfica se aprecia la inversión que el FISDL realizó en Chalatenango durante el período 2008-2013. La mayor inversión se concentró en tres municipios, según orden de recursos destinados:

- I. Agua Caliente, con un total de US\$228.3 millones destinada principalmente a proyectos de seguimiento y apoyo familiar y de agua potable.
- II. La Laguna, con US\$219.5 millones en servicios de entrega de bonos y proyectos de infraestructura en educación;
- III. Comalapa, con una inversión de US \$158.2 millones en proyectos seguimiento y apoyo familiar y proyectos de infraestructura en educación.

Gráfica 2.4 Inversión del FISDL en los municipios de Chalatenango, 2008-2013 (en Millones US\$)



Fuente: Cálculos propios con base en datos del FIDSL.

¹⁷¹Para mayor información sobre el SPSU ver figura 1.1 en Anexos.

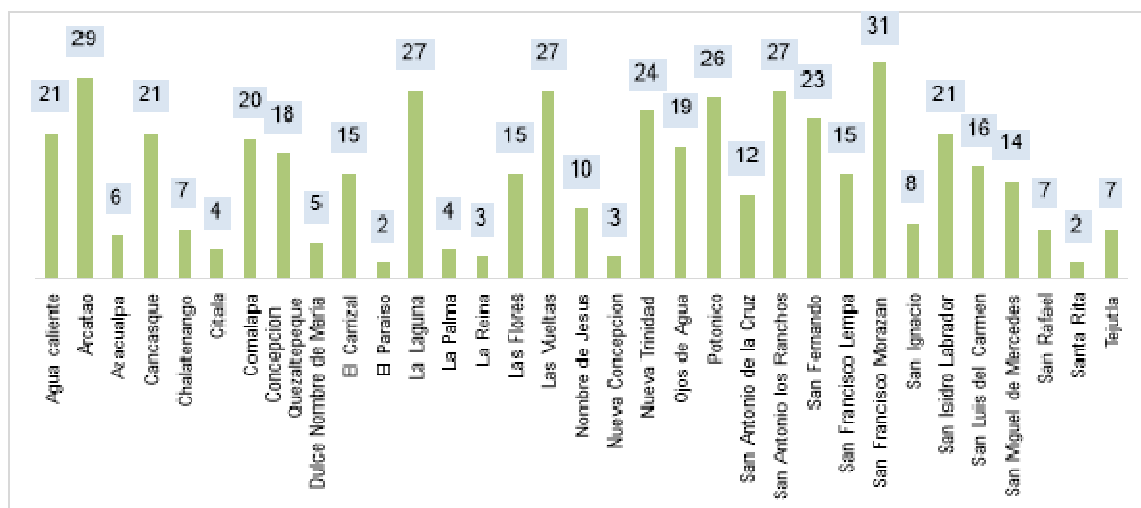
¹⁷²Mapa de Subregiones por condición de pobreza extrema, FIDSL.

El municipio con menor inversión fue Santa Rita. Cabe destacar que dichos municipios estaban dentro de la clasificación de pobreza severa y alta. La mayor inversión se ha destinado a los programas de seguimiento y apoyo familiar (adulto mayor¹⁷³ y apoyo familiar¹⁷⁴) es decir transferencias que no atacan de fondo la pobreza, ya que según estudios de BID los beneficiarios de los programas de transferencias continúan siendo pobres o vulnerables en su mayoría y la necesidad de asistencia social sigue latente.¹⁷⁵

B. Proyectos ejecutados en Chalatenango por municipio

En la gráfica 2.5 se puede observar el número de proyectos realizados por el FISDL en los 33 municipios de Chalatenango. En dicho período, de un total de 489 proyectos, 31 de estos se ejecutaron en el municipio de San Francisco Morazán seguidos del Municipio de Arcatao con 29 proyectos y los municipios de La Laguna, Las Vueltas, San Antonio los Ranchos con 27 proyectos ejecutados cada uno. Los proyectos más importantes fueron: Seguimiento y apoyo familiar, transferencias monetarias condicionadas y agua potable. También se observa que los municipios con el menor número de proyectos son: El Paraíso, Santa Rita, La Reina y Nueva Concepción. Las tipologías de estos proyectos fueron: electrificación, mejora de caminos, estudios de pre factibilidad y planes y mapas de gestión de riesgo.

Gráfica 2.5 Proyectos ejecutados por el FISDL en los municipios de Chalatenango, 2008-2013



Fuente: Cálculos propios con base en consultas de proyectos del FISDL 2008-2013.

¹⁷³Forma parte del Programa Nuestros Adultos Mayores incluido en el Programa Pensión Básica Universal (PBU). La pensión consiste en un apoyo económico de US\$100.00 entregados de forma bimensual.

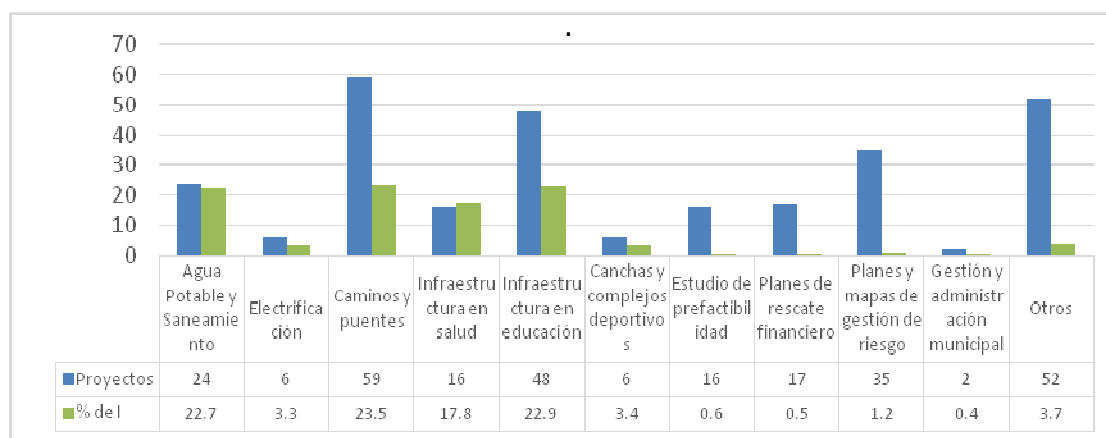
¹⁷⁴Programa enfocado en el mejoramiento de la red de servicios básicos y programas de desarrollo productivo. Financiado principalmente por el Gobierno a través del programa de Comunidades Solidarias Rurales.

¹⁷⁵Stampini, Marco; Tornarolli Leopoldo. "The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?" Inter-American Development Bank (BID) 2012.

C. Inversiones en infraestructura social básica y tipología de proyectos

En la gráfica 2.6 se presentan las principales inversiones efectuadas por el FISDL en Chalatenango en el período 2008-2013. De un total de 489 proyectos y una inversión de US\$25, 90 millones; se destinó un total de US\$22,39 millones para financiar 281 proyectos de infraestructura.

Gráfica 2.6 Inversión FISDL por tipo y número de proyectos ejecutados en Chalatenango 2008-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gerencia de Sistemas del FISDL, diciembre 2008-2013.
Nota: % de I= Porcentaje de Inversión.

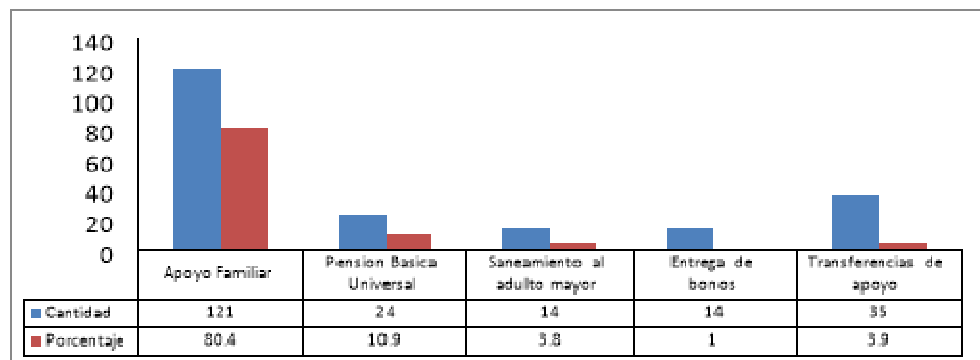
La tipología fue la siguiente: 59 en caminos y puentes en el que se invirtieron US\$525.1 millones representando un 23.5% de la inversión total (la más alta del período); en infraestructura de educación se realizaron 48 proyectos con inversión de US\$511.8 millones (22.9%), 24 proyectos de agua potable y saneamiento con una inversión de US\$508.2 millones representando el 22.7% de la inversión total. En salud se ejecutaron 16 proyectos con una inversión de US\$398.8 millones, es decir el 17.8% del total. Finalmente, para la electrificación rural, se destinó US\$74.5 millones en 6 proyectos, (ver más información en tabla 21 en anexos).

D. Inversión de apoyo al ingreso

La gráfica 2.7 muestra el apoyo a la inversión en situación de pobreza en los municipios de Chalatenango, se puede observar que el 80.4% de la inversión fue destinada a la ejecución de 121 proyectos de apoyo familiar, dichos programas fueron financiados principalmente con fondos del Gobierno a través del Programa Red Solidaria, Comunidades Solidarias y Comunidades Solidarias Rurales. El segundo programa con mayor número de proyectos ejecutados fue la entrega de la Pensión Básica Universal con una inversión de 10.9%; su financiamiento provino del PACSES y CSR- Apoyo al adulto mayor.

Finalmente, el Programa Seguimiento al Adulto Mayor destinó una inversión del 3.8% con 14 proyectos ejecutados en el período. Para más detalles ver cuadro 22 en anexos.

Gráfica 2.7 Inversión del FISDL en proyectos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad en Chalatenango, 2008-2013

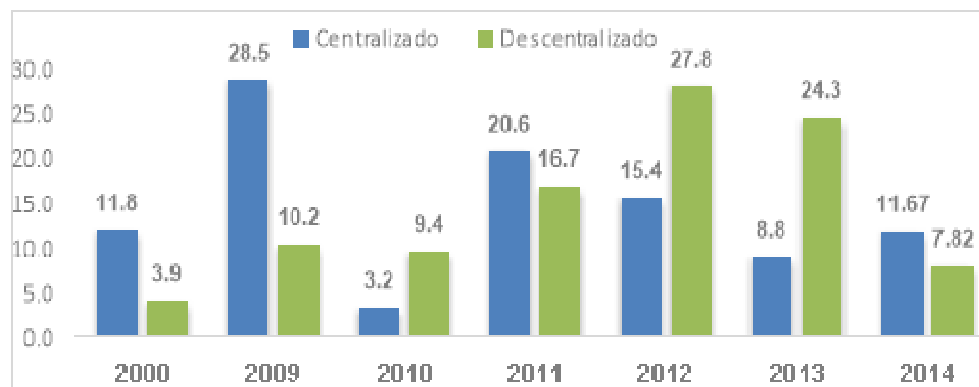


Fuente: Elaboración propia con base a datos del FISDL.

E. Inversión por modalidad

En la gráfica 2.8 la inversión implementada directamente por el FISDL fue de 44.7% mientras que la que es desarrollada por la administración y apoyo de los gobiernos locales fue de 55.3% en 2008-2014. Si bien la ejecución centralizada, la mayor parte de proyectos fueron ejecutados por empresas privadas.

Gráfica 2.8 Inversión del FISDL en Chalatenango por tipo de ejecución, 2008-2014 (millones US\$)



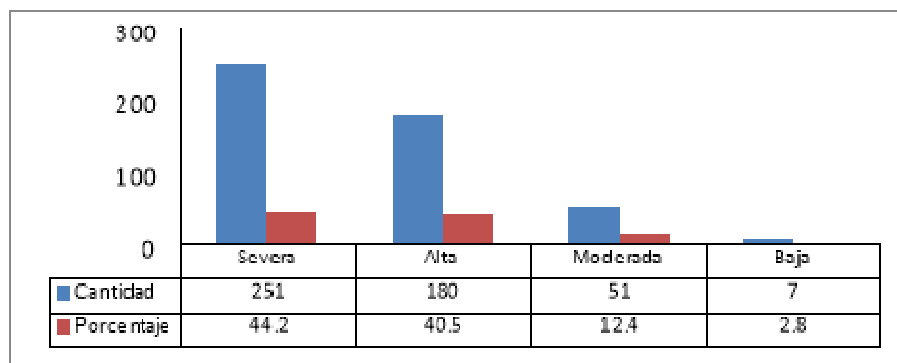
Fuente: Elaboración propia con base a datos del FISDL.

F. Inversión por clúster de pobreza

Como puede observarse en la gráfica 2.9 la inversión en cuanto a clúster de pobreza, fue orientada a los municipios con pobreza extrema alta en un 40.5% y el 44.2% de los recursos en los municipios de

pobreza extrema severa. Cabe destacar que en dichos municipios esta inversión fue enfocada principalmente a proyectos de seguimiento y apoyo familiar, introducción de agua, ampliación en infraestructura educativa y de salud. Para mayor información ver cuadro 23 en anexos.

Gráfica 2.9 Inversión y número de proyectos por clúster de pobreza en Chalatenango, 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con base a datos del FISDL.

G. Inversión por fuente de financiamiento

En el cuadro 2.13 se observa la inversión, según fuente de financiamiento. En el período 2008-2013, de un total de US\$25,90 millones recibidos, la fuente que mayor financiamiento brindó fue el BM con su programa de Fortalecimiento de Gobiernos Locales con una inversión de US\$14.5 millones los cuales fueron destinados principalmente al mejoramiento de caminos en el municipio de Chalatenango (US\$9.5 millones) y en la adquisición de dos camiones recolectores de desechos sólidos en Nueva Trinidad (US\$5.16 millones).

La segunda fuente de mayor financiamiento fue Comunidades Solidarias 2011 con US\$14.4 millones, que se invirtieron en la: remodelación, reparación y equipamiento de la unidad de salud de Nombre de Jesús con inversión de US\$15.9 y US\$11.7 millones respectivamente. El tercer más grande financiamiento provino de KFW V denominado Programa de Atención a la Pobreza con Participación Ciudadana con US\$13.2 millones destinados al mejoramiento del sistema de agua potable en el municipio San Antonio Los Ranchos (US\$9.4 millones), mismo proyecto ejecutado en el municipio de la Laguna (US\$9.3 millones) y como cuarto proyecto el mejoramiento del Centro Escolar de San Isidro Labrador (US\$7.8 millones).

Cuadro 2.14 Inversión del FISDL en Chalatenango según fuente de financiamiento, 2008-2013

Fuente de financiamiento	Inversión (US\$)	Porcentaje
Agencia española de Coop.-Comunidades Solidarias	\$2,302,655	8.89
Apoyo a Obras de Infraestructura Comunal	\$50,000	0.19
Banco Mundial-Fortalec. de Gobierno Locales	\$3,755,623	14.50
BID 2358/cc-es Prog. de Agua y san Rur. Ficha 2008	\$453,658	1.75
Comunidades Solidarias Rurales 2010	\$1,255,714	4.85
Comunidades Solidarias Rurales 2011	\$3,731,945	14.41
Comunidades Solidarias Rurales 2012	\$1,776,645	6.86
Comunidades Solidarias Rurales 2013	\$1,870,896	7.22
CSR-Apoyo al Adulto Mayor	\$209,803	0.81
FANTEL Intereses II	\$934,982	3.61
FANTEL Intereses II	\$130,033	0.50
FINET	\$172,888	0.67
FISDL/Banco Mundial-Ministerio de Trabajo	\$11,912	0.05
Fondo Común de Apoyo Programático-FOCAP al Prog. CS	\$41,856	0.16
FONDOS FANTES	\$660,648	2.55
GOES Comunidades Solidarias Rurales 2014	\$230,494	0.89
GOES Programa Comunidades Solidarias 2009	\$735,055	2.84
GOES Programa Red Solidaria-2008	\$378,424	1.46
GOES-Rehabilitación por Depresión Tropical	\$48,768	0.19
KFW Convenio IV	\$206,614	0.80
KFWV: Programa de Atención a la Pobreza Part. Ciud	\$3419,440	13.20
Prog. de Agua y Saneamiento Rural-ficha 2008	\$34,199	0.13
Prog. de Desarrollo Binacional Zona Fron. Hond.E.S	\$7,249	0.03
Programa Alivio a la Pobreza PAPES 2012	\$635,728	2.45
Programa Alivio a la Pobreza PAPES 2008	\$623,636	2.41
Programa Alivio a la Pobreza PAPES 2009	\$1963,190	7.59
Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias-PACSES	\$266,000	1.03
TOTAL GENERAL	\$25908,067	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos del FISDL.

CAPÍTULO III: EFECTOS DE LA EJECUCIÓN DE FOMILENIO EN LA CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES EN CHALATENANGO

3.1 Pobreza por el método del ingreso

3.1.1 Pobreza a nivel nacional

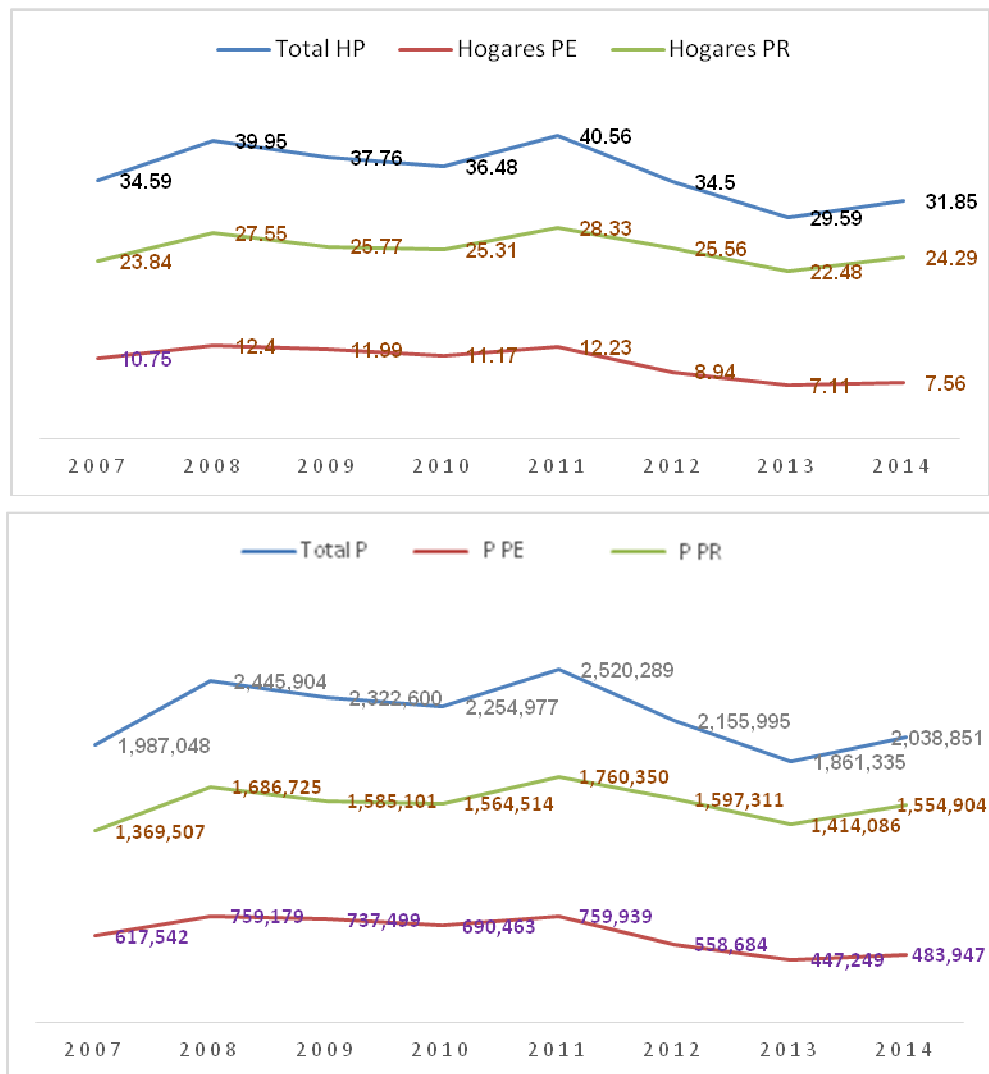
Con base en las EHPM, en 2014 había más hogares en condición de pobreza que en 2013. La pobreza registró un incremento de 2.3% en 2014, lo que significa que 55, 745 hogares que en 2013 eran no pobres entraron a condición de pobreza en 2014. Esa es la confirmación de una tendencia negativa, si se toma en cuenta que, en 2013, las cifras oficiales confirmaban que desde 2004 la reducción de la pobreza avanzaba a un ritmo de 0.1% anual, y de 2007 al 2014, en promedio las personas pobres rondaron los 2.20 millones.

El GOES atribuye parte del fracaso del combate a la pobreza, a la existencia de una precariedad fiscal vigente que hace imposible afrontar adecuadamente los retos de la inseguridad y el financiamiento a los programas sociales. La pobreza en Chalatenango no se ha combatido eficazmente, a pesar de la millonaria inversión que realizó la MCC por medio de Fomilenio I, inversión que fue focalizada en la ZN por ser la región más pobre del país en ese entonces. Se esperaba que los buenos resultados se notaran en las estadísticas nacionales por medio del aumento de los hogares no pobres.

En la gráfica 3.1 se puede observar que en el período de ejecución de Fomilenio I, la pobreza a nivel nacional no disminuyó significativamente. Los hogares pobres (pobres extremos más los pobres relativos) se redujeron a un ritmo del 2.98% anualmente y el crecimiento de los no pobres fue de 0.79% anualmente para el mismo período, cuando la población a nivel nacional tuvo un crecimiento de 1.58% presentando una tendencia lineal.

La medición unidimensional de la pobreza a nivel nacional, reflejó que durante y después de Fomilenio I la disminución de los hogares pobres fue mínima. Tal parece que el efecto de Fomilenio I en el combate de la pobreza no fue el esperado; aunque Fomilenio I no estableció metas cuantificables de reducción de la pobreza, se esperaba por simple lógica inductiva que esto contribuiría a las estadísticas nacionales, las que reflejarían un cambio notorio en la disminución de los hogares en condiciones de pobreza. Pero la incidencia en los resultados a nivel nacional no reflejó grandes cambios.

Gráfica 3.1 Evolución de la pobreza por ingresos a nivel nacional, 2007-2014 (en porcentajes y miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de las EHPM 2007-2014.

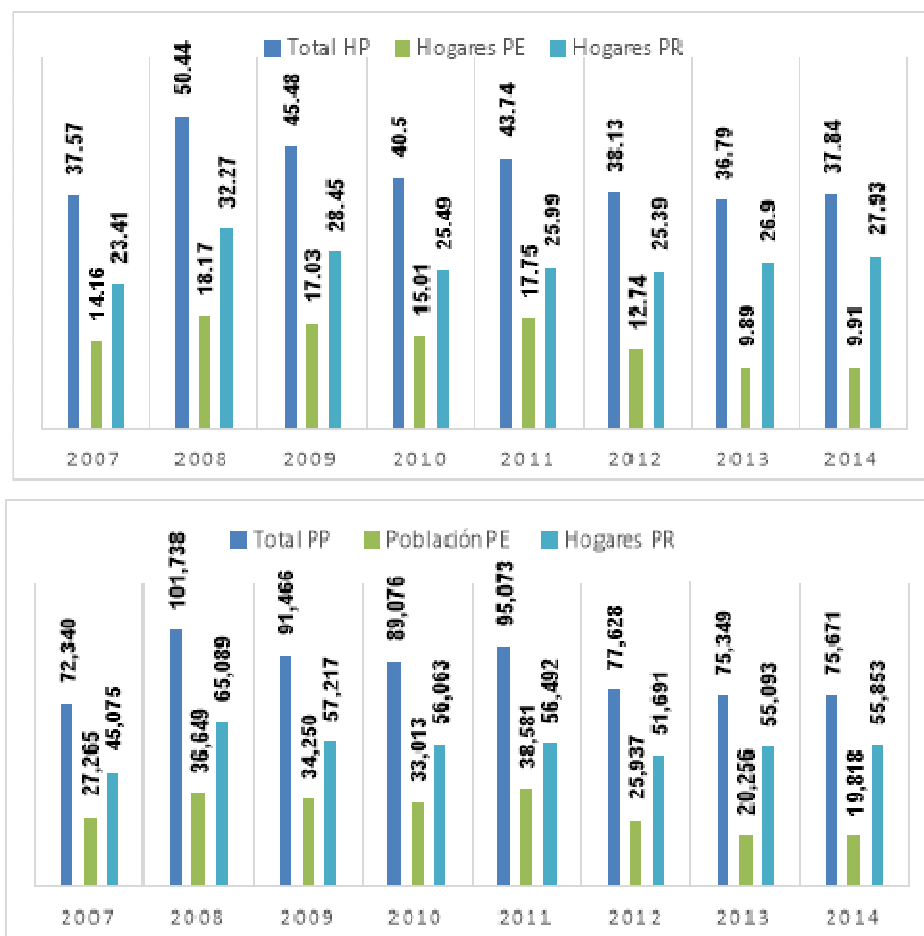
Se emplean las siguientes abreviaturas: Total HP= Total Hogares Pobres; Hogares PE= Hogares en Pobreza Extrema; Hogares PR= Hogares en Pobreza Relativa; Total P= Total Población Pobre; PPE= Población con Pobreza Extrema y PPR= Población con Pobreza Relativa.

3.1.2 Pobreza en Chalatenango

Los resultados de pobreza presentados son en base a los datos publicados en la EHPM. Dicha encuesta estima la pobreza clasificando a una persona como pobre extremo cuando el ingreso por hogar es inferior al valor la CBA ó monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades alimentarias. La línea de pobreza relativa, expresada en US\$, se determina a partir del valor de una canasta de bienes y servicios ampliada, que emplea el método del costo de las necesidades básicas. A continuación, en la

siguiente gráfica, se presentan un análisis de la evolución de la pobreza para Chalatenango, ver información de la siguiente gráfica.

Gráfica 3.2 Evolución de la pobreza por ingresos en Chalatenango, 2007-2014 (en porcentaje y miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de las EHPM 2007-2014.

Se emplean las siguientes abreviaturas en los gráficos: Total HP= Total Hogares Pobres; Hogares PE= Hogares en Pobreza Extrema; Hogares PR= Hogares en Pobreza Relativa; Total PP= Total Población Pobre; Población PE= Población con Pobreza Extrema y Población PR= Población con Pobreza Relativa.

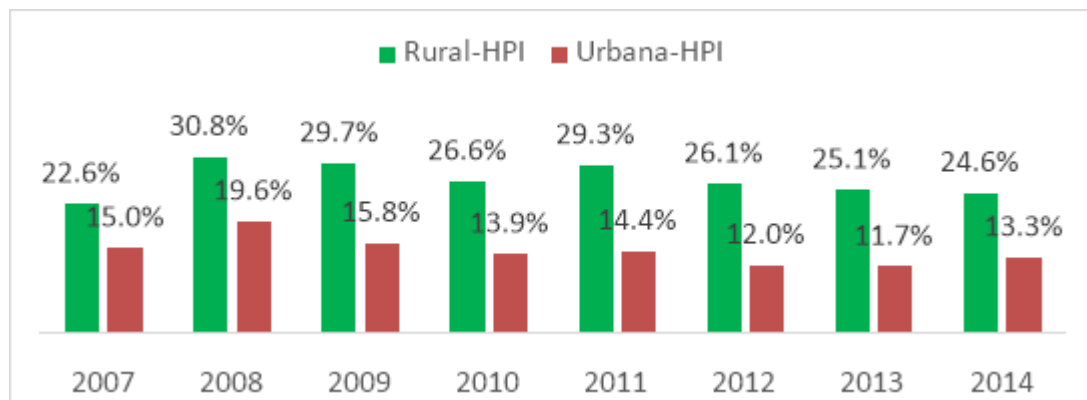
Fomilenio I inicia en 2007; cuando Chalatenango tenía el 37.57% de los hogares en condición de pobreza por ingresos según la EHPM, esto era equivalente a 72,340 personas de las cuales 27,265 estaban en situación de pobreza extrema y 45,075 en pobreza relativa (véase gráfica 3.2). En este contexto, al finalizar Fomilenio I en 2012 los hogares en condición de pobreza eran el 38.13%, que equivalía a 77,627 personas de las cuales 25,937 eran pobres extremos y 51,691 pobres relativos. Estos valores reflejan que la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2007. Sin embargo, se observa una sensible disminución de la pobreza extrema de 1.81% en la ejecución

de Fomilenio I. Este aumento de la pobreza por ingreso es explicado principalmente por el incremento de los hogares en condición de pobreza relativa en la ejecución y post ejecución de Fomilenio I. Con estos resultados no se puede afirmar que los proyectos ejecutados por Fomilenio I contribuyeron a la reducción de la pobreza por ingresos en los hogares de Chalatenango; ya que dos años después de la ejecución de tal programa (2014), se contabilizaron aproximadamente 20,171 hogares en condición de pobreza (75,670 personas) que representaron el 37.84% del total de hogares de Chalatenango.

Estas cifras revelan que durante la ejecución de Fomilenio I, la cantidad de personas que vivían en pobreza aumentaron; y una vez concluido el programa la cantidad de hogares pobres no pudieron ser reducidas a la cifra que existía en 2007. El efecto de esta inversión aún está generando dudas, debido a que en 2014 a pesar de que los hogares pobres disminuyeron en una mínima escala, no se lograba que estos fueran menores al 37% registrado en 2007. Evidenciando que no hubo un impacto relevante en las cifras de pobreza por ingresos.

En la gráfica 3.3 se observan la desagregación de la pobreza por ingreso por área de ubicación de los hogares. Se puede observar que la mayor parte de hogares en condición de pobreza por ingresos están ubicados en el área rural, esto explicado principalmente porque Chalatenango es un departamento con mayores habitantes ubicados en áreas rurales.

Gráfica 3.3 Evolución de la pobreza por ingreso por área de ubicación de los hogares pobres en Chalatenango, 2007-2014 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de las EHPM 2007-2014.
Se emplea la siguiente abreviatura: HPI= Hogares Pobres por Ingresos.

El problema de pobreza sigue siendo latente en Chalatenango, una vez finalizada la ejecución de Fomilenio I. El GOES por medio del FISDL sigue apoyando a los municipios en la búsqueda de mejorar la calidad de vida para la población más pobre y vulnerable de Chalatenango; en 2014 se invirtió en este

departamento, US\$5.6 millones destinando US\$1.7 millones a PBU, US\$1.1 millones a infraestructura en Educación, US\$990 mil en bono de Salud y Educación, US\$706 mil en infraestructura en Salud, US\$684 mil en PFGL y US\$415 mil en Saneamiento Básico; así como otros programas de carácter social.

Los proyectos de Fomilenio I eran necesarios, pero no fueron suficientes para la lucha contra la pobreza. La condición de pobreza de los hogares no puede ser atacada solamente con programas sociales y de inversión, debe ir acompañada de cambios estructurales en el modo de producción que junto a la estrategia socioeconómica nacional logren reducir la cantidad de hogares empobrecidos.

3.2 Medición de la pobreza por el método multidimensional

La pobreza y la desigualdad en El Salvador, se reflejan no sólo en la carencia de ingresos sí, no también en la falta de acceso a servicios básicos. Una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando posee insatisfacción en el mínimo de necesidades básicas para llevar un nivel de vida aceptable, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades más elementales. La pobreza está vinculada de modo directo a la limitación de las opciones de vida de los individuos y a las múltiples privaciones que pudieran limitar el ejercicio de las libertades.

En esta sección se exponen los resultados de la aplicación de un Índice Multidimensional de Pobreza en Chalatenango, el cual tiene como principales novedades: i) la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias, para minimizar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de las personas pobres; ii) la consideración de privaciones en materia de empleo y protección social, ampliando las dimensiones que se utilizan para medir la pobreza, y iii) nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizadas.

El índice se construyó siguiendo la metodología Alkire-Foster, recomendada por la CEPAL y utilizó como fuente única la base de datos de las EHPM de la DIGESTYC de los años 2007 al 2014. Los resultados no pretenden ser exhaustivos, pero sí indicativos con capacidad de poder aportar las directrices necesarias para la política pública en la lucha contra la pobreza.

En cuanto al umbral multidimensional k , se utiliza una opción intermedia entre los enfoques de unión y de intersección. El enfoque de unión, en el que se requiere sólo de una privación para que los hogares sean identificados como pobres, incrementa la probabilidad de error de inclusión, por cuanto todos los indicadores presentan un error de medición. Por su parte, el método de intersección, en que se requiere que las personas estén privadas en todas las dimensiones, incrementa fuertemente la probabilidad de

error de exclusión. El umbral utilizado corresponde a $k \geq 25\%$, con este valor, las personas identificadas como pobres deben estar privadas en el equivalente a una dimensión completa y algún otro indicador, o deben estar privadas en ingresos y tener al menos dos carencias adicionales. En consecuencia ninguna persona privada sólo en una dimensión es identificada como multidimensionalmente pobre.¹⁷⁶

3.2.1 Carencias sociales de los hogares de Chalatenango que forman parte del IPM

La existencia de carencias sociales, son el resultado de déficits sociales acumulados a lo largo de la historia; de problemas estructurales que inciden en el funcionamiento de las instituciones, y que también son resultado de problemáticas sociales nuevas y dinámicas -como la violencia y la delincuencia-. Alcock y Marx consideran que la condición de pobreza es por causas estructurales y resultado del propio funcionamiento del sistema capitalista, y no por culpa de los pobres; contrario al enfoque de causas patológicas -las cuales hasta podrían tener su origen por la existencia de las causas estructurales-.

Al existir en los hogares de Chalatenango carencias en: salud, educación, empleo, ahorro, ingresos y otros; las personas se encuentran limitadas en sus libertades que los conlleva a la no satisfacción de necesidades elementales, gestando de esa manera un ciclo de empobrecimiento que muchas veces les hace creer que dicha condición es por razones hereditarias, causas divinas y otras no estructurales. Las poblaciones al encontrarse con muchas carencias sociales adoptan un estado de: indolencia, desaliento laboral, bajas aspiraciones académicas, y otras que alimentan la llamada “cultura de pobreza.”

Cuadro 3.1 Principales carencias del total de hogares rurales y urbanos de Chalatenango, 2007-2014

Carencias de los hogares urbanos	Carencias de los hogares rurales
1. Hogares con ingresos insuficientes para cubrir la CBA+	1. Hogares con hacinamiento
2. Hogares con personas en edad de 20 a 59 años sin educación media completa	2. Hogares con personas sin contribución a la seguridad social
3. Hogares con personas sin contribución a la seguridad social	3. Hogares con personas de 20 a 59 años sin educación media completa
4. Hogares sin lavadora eléctrica propia	4. Hogares sin vehículo propio
5. Hogares sin vehículo propio	5. Hogares con personas sin seguro médico por contribución
6. Hogares con personas sin seguro médico por contribución	6. Hogares sin lavadora propia

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del cálculo del IPM de Chalatenango.

Con las carencias sociales que conforman el IPM se logra un análisis más detallado, que permite

¹⁷⁶El puntaje máximo que puede obtener una persona privada en todos los indicadores de una dimensión es el 22.2% a excepción de la dimensión de empleo y protección social donde se obtiene un puntaje máximo de 11.1%.

aproximarse a las particularidades de la pobreza multidimensional de los hogares y los tipos de carencias sociales que poseen de acuerdo a su ubicación territorial.

De los veintiún indicadores con los cuales se mide de forma multidimensional la pobreza de los hogares de Chalatenango, las seis carencias sociales que en promedio reportaron mayor frecuencia de 2007 al 2014 para los hogares rurales como los urbanos se detallan en el cuadro 3.1. Claramente se observa que los hogares del área rural¹⁷⁷ poseen un matiz diferenciador de los del área urbana en cuanto a las carencias sociales que poseen.

Las desigualdades tienen expresiones territoriales y delimitan las brechas en el estilo de vida de la población. La pobreza en los territorios rurales es más aguda que la experimentada por el resto de las personas pobres del país. La coincidencia entre las privaciones sociales y los territorios menos urbanos, es coherente con una economía débil que sugiere la existencia de problemas económicos estructurales como la educación, la cual ha destacado que la zona rural se encuentre con más privaciones. El combate de la pobreza debe considerar el área geográfica de los hogares, ya que los de la zona rural difieren relativamente en carencias con los urbanos; lo que debe tener una implicación fundamental para la política pública debido a que los programas sociales enfocados a atender a la población en situación de pobreza deben ser multisectoriales e intervenir donde más carencias sociales existe.

Realizando un análisis de corte transversal de la incidencia de todos los hogares de Chalatenango en las 21 carencias sociales que conforman el IPM, once de estas tuvieron un comportamiento decreciente con la ejecución de Fomilenio I en los años 2007, 2012 y 2014 (ver figura 3.1). Los proyectos que directa o indirectamente influyeron para disminuir esas carencias sociales fueron efectivos y lograron mejorar significativamente las condiciones de vida de los hogares de Chalatenango.

Para 2014 se logró eliminar los hogares con techos inadecuados o en mal estado, el hacinamiento se redujo en 1.42 puntos porcentuales durante la ejecución de Fomilenio I (pasó de 55.23% de hogares con hacinamiento en 2007 a 53.81% en 2012). El acceso al agua potable que, a pesar que, en su mayoría fueron proyectos en el área urbana y muy pocos para el área rural, en 2007 el 29.17% de los hogares carecía de este servicio; pero para 2012 era el 16.06%, logrando una reducción de casi 16 puntos porcentuales, y ya para 2014 sólo el 12.70% de los hogares de Chalatenango seguían sin acceso al vital líquido por medio de cañería residencial.

¹⁷⁷El Censo de Poblacional y de Vivienda, El Salvador 2005 define que: la zona rural es toda la población que habita fuera de los límites de las cabeceras departamentales y que se encuentran generalmente dispersa en dicha región.

En el período de postguerra se ejecutó el programa identificado popularmente con “La Letrinización de Chalatenango”, que fue un rotundo fracaso; pero con Fomilenio I podría considerarse que el proyecto fue uno de los logros que contribuyó a mejorar la calidad de vida de los hogares de Chalatenango, ya que de 9.67% de hogares que no tenían un servicio sanitario propio en 2007, cuando finalizó Fomilenio I eran el 7.74% de hogares y en 2014 era el 5.49% de hogares que no contaban con sanitario propio.

Ilustración 3.2 Incidencia de indicadores de carencias sociales para el total de hogares de Chalatenango, 2007, 2012 y 2014

VIVIENDA	SERVICIOS BASICOS	ESTANDAR DE VIDA	EDUCACIÓN	EMPLEO Y PROTECCION SOCIAL
Hogares con piso Inadecuado 10.76% 16.65% 13.84%	Sin acceso a agua potable 29.17% 16.06% 12.70%	Insuficiencia de ingresos para cubrir CBA+ 41.50% 47.48% 46.34%	Adolescentes (6-17) con inasistencia escolar 14.51% 11.72% 8.24%	Personas (15-65) con desempleo 58.03% 56.62% 57.32%
Hogares con techo Inadecuado 0.47% 0.23% 0.00%	Sin acceso a servicio sanitario propio 9.67% 7.74% 5.49%	Hogares sin Vehiculo 81.90% 87.46% 84.78%	Adolescentes (6-17) con rezago educativo 3.28% 1.06% 0.46%	Personas (15-65) con desaliento laboral 5.62% 3.75% 2.75%
Hogares con paredes Inadecuadas 0.94% 1.99% 2.75%	Sin acceso a energía eléctrica 4.37% 3.52% 1.14%	Hogares sin refrigeradora 36.66% 30.72% 24.60%	Adultos (20-59) sin educación Media 69.11% 69.87% 70.02%	Hogares sin seguro medico contributivo 89.86% 93.08% 92.45%
Hacinamiento 55.23% 53.81% 51.95%	Hogares que utilizan leña 28.55% 27.08% 13.16%	Hogares sin Lavadora 88.77% 87.22% 82.72%	Adultos (> 60) sin educación Basica 33.70% 34.58% 33.41%	Hogares sin ahorro previsional 64.27% 71.98% 72.08%
Tenencia insegura de la vivienda 22.78% 29.43% 28.83%				

Fuente: Elaboración propia en base a cálculos del IPM.

Nota: Los porcentajes de cada variable de privación representa la frecuencia del total con base a de hogares, de arriba hacia abajo se leen para los años 2007, 2012 y 2014 respectivamente.

Otro aspecto donde los hogares de Chalatenango lograron mejorías fue en el acceso al servicio eléctrico, ya que en 2007 el 4.37% del total de hogares no poseían este servicio y en 2012 disminuyó a 3.52%; esto se habría logrado gracias a los proyectos de electrificación realizados por medio del socio público privado

AES-Fomilenio, en donde la mayoría de los proyectos estaban destinados al área rural. Para 2014 solamente el 1.14% del total de hogares no poseía acceso al servicio de energía eléctrica. La combustión de leña que produce humo dañino para la salud también se redujo, debido a que del 28.55% de hogares que utilizaban leña para cocinar sus alimentos en 2007, en 2014 se había reducido a 13.16% de hogares, contribuyendo así a un aire más limpio.

Lo controversial surge con los ingresos, ya que en 2007 el 41.50% del total de hogares de Chalatenango no podía cubrir el costo de la CBA+, en 2012 había aumentado a 47.48% y en 2014 disminuyó mínimamente al 46.34%; pero de alguna forma ya sea por los empleos directos o indirectos generados por Fomilenio I ó por el flujo de remesas a los hogares de Chalatenango. Los hogares aumentaron sus bienes duraderos tales como: refrigeradora y lavadora. En 2007 el 36.66% de los hogares no poseían refrigeradora y en 2014 se había reducido al 24.60%. Caso muy similar con la lavadora que en 2007 el 88.77% de la población no tenía acceso a este bien duradero que facilita el diario vivir, pero en 2014 -dos años posteriores a la culminación de Fomilenio I- disminuyó a 82.72%. Lo controversial está, en el hecho de que a medida que aumentaban los hogares que no lograban obtener un nivel de ingresos suficiente para cubrir la CBA+; los hogares que adquirían bienes duraderos también aumentaban relativamente. No se tenía dinero para comprar alimentos, pero si para bienes muebles.

La creación de más centros escolares y la ampliación de educación media y técnica, así como otras acciones -sin llevar a cabo una reforma educativa en todo el sistema educativo nacional-, habían hecho eco en una de las carencias sociales más importantes de la sociedad. La inasistencia a la escuela de personas en edad escolar, se había logrado reducir mientras se ejecutaba Fomilenio I; se disminuyó en casi tres puntos porcentuales los hogares que albergaba personas que no asistían a la escuela cuando debían hacerlo, se pasó en 2007 del 14.51% al 11.17% en 2012 y para 2014 era el 8.24% de hogares en donde seguía existiendo personas sin asistir a la escuela. Es notorio que todos los esfuerzos realizados en el aspecto educativo dieron sus frutos; el rezago educativo también disminuyó, en 2007 sólo el 3.28% del total de hogares tenía entre sus integrantes personas en edad escolar que repetían un grado por segunda vez, que para 2014 era el 0.46%; técnicamente se logró eliminar el rezago académico.

El desaliento laboral durante mucho tiempo ha sido uno de los malestares que ha afectado a los jóvenes; pero durante Fomilenio I por la cantidad de empleos directos/indirectos generados, este mal se redujo considerablemente, pasando de 5.62% en 2007 a 3.15% en 2012 y siendo en 2014 de 2.75% de hogares con personas con desaliento laboral.

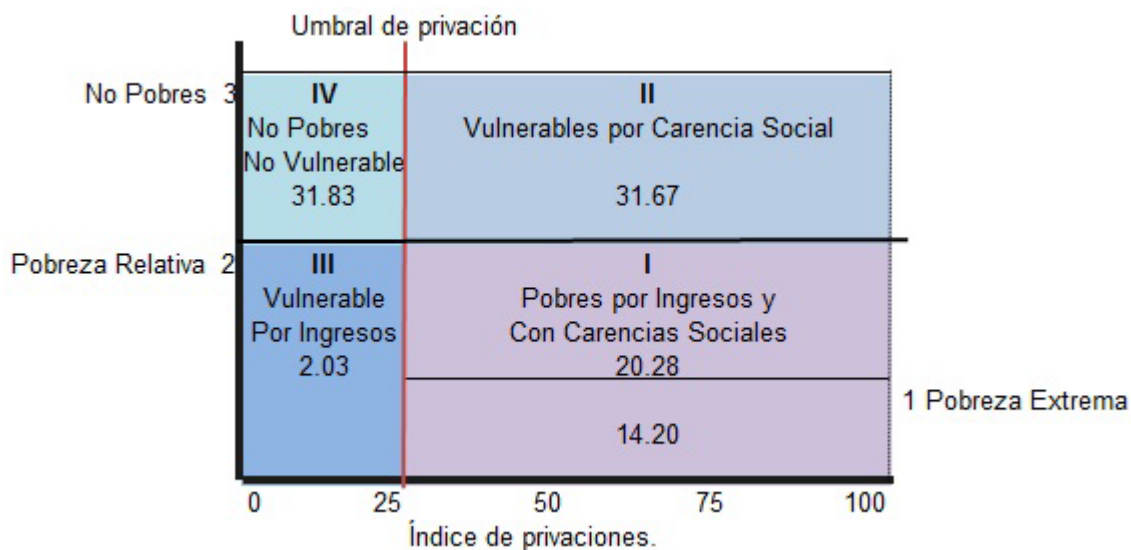
También surgieron carencias sociales que mostraron durante la ejecución de Fomilenio I, un comportamiento creciente para los años 2007, 2012 y 2014. Una de ellas es, las viviendas con paredes inadecuadas, las cuales en 2007 sólo eran el 0.94% de los hogares, pero en 2012 ya se registraban el 1.99% y en 2014 eran el 2.75%.

Otra es, las personas sin educación media que se incrementaron a pesar de los esfuerzos en materia educativa, dejando claro que el gasto en educación primaria o básica es ineficiente ya que se incrementan las personas entre 20 a 59 años que no logran cursar bachillerato. En 2007 el 69.11% de los hogares tenía entre sus miembros personas sin educación media, en 2012 era el 69.87% y en 2014 el 70.02% de los hogares. De igual manera las personas con contribución a la seguridad social se incrementaron, esto debido a que la causa principal es el incremento del desempleo. En 2007 el 64.27 de los hogares tenía en sus filas personas no contribuían a la seguridad social, en 2012 era el 71.98% y en 2014 paso a ser el 72.08%. Estas tres carencias sociales con su comportamiento creciente, lejos de contribuir a reducir la pobreza con Fomilenio I, contribuyeron a la permanencia de la condición de pobreza en los hogares.

3.2.2 Clasificación de los hogares de Chalatenango

En 2007 del total de hogares de Chalatenango, el 33.85% estaban categorizados como no pobres multidimensionales de los cuales: el 31.83% eran hogares con ingresos superiores a la CBA+ y con carencias sociales inferiores al 25% de las registradas y el 2.03% eran hogares que reportaban ingresos inferiores a la CBA+ (pero superiores a la línea de indigencia o de extrema pobreza) que al igual que los anteriores poseían menos del 25% de las carencias sociales registradas. En el mismo año se reporta que el 66.15% del total de hogares estaban clasificados como pobres multidimensionales; de los cuales el 31.67% a pesar de registrar ingresos superiores a la CBA+ reportaba carencias $\geq 25\%$ de las contabilizadas. En este año el foco de la política pública pudo haber sido los hogares pobres por ingresos y con carencias sociales, ya que de estos el 20.28% poseía carencias sociales $\geq 25\%$ y además ingresos insuficientes para cubrir la CBA+, y 14.20% además de tener carencias sociales $\geq 25\%$ no registraba ingresos para poder adquirir una CBA (Ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema). La gráfica 3.4 muestra los cuadrantes en los que se clasifican todos los hogares de Chalatenango para 2007.

Gráfica 3.4 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2007 (en porcentajes)

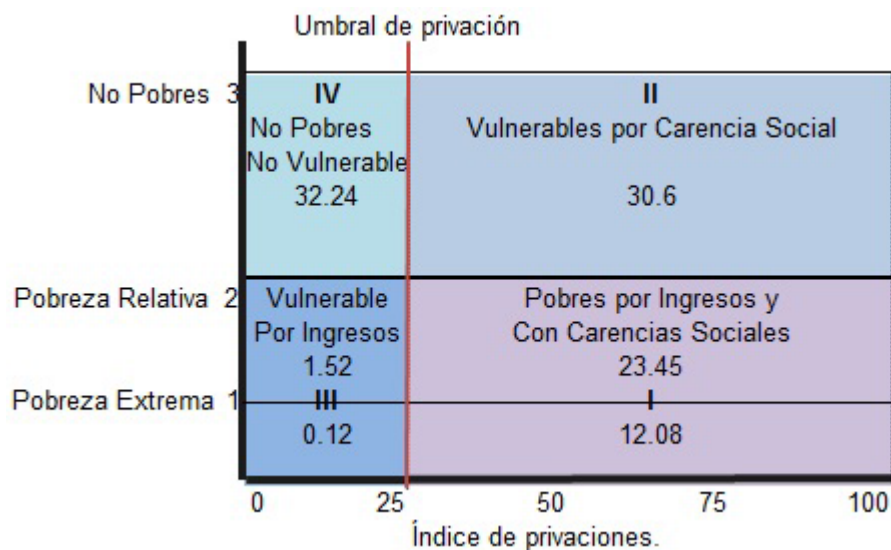


Fuente: Elaboración propia con base a datos de EHPM 2007.

La gráfica 3.5 describe los cambios que experimentaron los hogares en Chalatenango una vez finalizada la ejecución de Fomilenio I (2012). Se puede apreciar que los hogares no pobres multidimensionales no habían sufrido cambios sustanciales mostrando valores similares a los del 2007 (33.88%) aunque algunos empeoraron su condición. Los no pobres y no vulnerables aumentaron y eran el 32.24% del total de hogares; pero a pesar que los hogares vulnerables por ingresos disminuyeron (1.64%) de estos el 1.52% no tenía capacidad para adquirir una CBA+ y 0.12% registraba ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema (ambos grupos registraban carencias sociales $\leq 25\%$).

Los hogares con pobreza multidimensional para 2012 fueron sin mayores cambios de 66.13%; de estos el 30.60% eran vulnerable sólo por carencias sociales y los hogares pobres por ingresos y con carencias sociales había sufrido cambios sustanciales. Esto debido a que el 23.45% tenía $\geq 25\%$ de carencias sociales y además ingresos inferiores a la línea de pobreza relativa (3.17% menos que en 2007) y el 12.08% del total de hogares registraba $\geq 25\%$ de carencias sociales e ingresos que no sobrepasaban la línea de pobreza extrema (2.12% menos que en 2007), ver la gráfica 3.4 para visualizar de mejor manera los cambios en la clasificación de los hogares.

Gráfica 3.5 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2012 (en porcentajes)

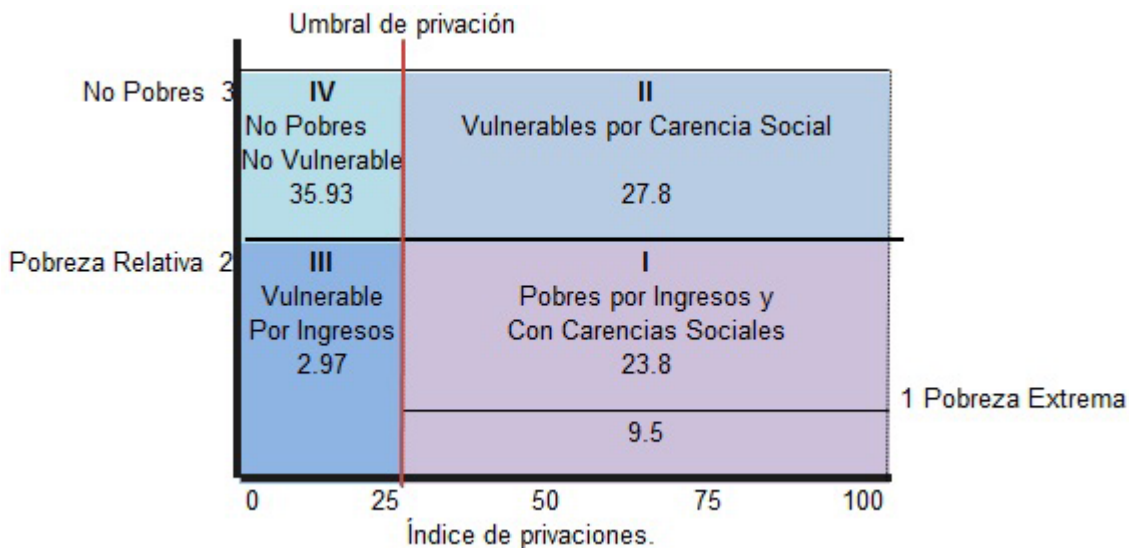


Fuente: Elaboración propia con base a datos de EHPM 2012.

Para 2014 dos años después de la culminación de Fomilenio I, el panorama de la condición de vida de los hogares de Chalatenango lo refleja la gráfica 3.6. En ese año Chalatenango registraba un aumento sustancial en los hogares no pobres multidimensionales siendo estos el 38.90% del total de hogares, en donde el 35.93% no eran ni vulnerables ni pobres, pero existía un 2.97% de hogares que a pesar de no registrar carencias sociales mayores o iguales al 25% sus ingresos eran superiores a la línea de indigencia, pero inferiores a la línea de bienestar. En ese mismo año el 61.10% del total de hogares eran pobres multidimensionales; de los cuales: el 9.5% tenían carencias sociales mayores o iguales al 25% e ingresos debajo de la línea de extrema pobreza, el 23.80% igualmente tenía carencias social de $\geq 25\%$ pero sus ingresos eran superiores a la línea de pobreza extrema pero inferiores a la línea de pobreza relativa, y el 27.80% reportaba ingresos superiores a la CBA+ pero de igual manera tenía carencias sociales mayores o iguales al 25% de las registradas.

Esto hacía concluir que Fomilenio I había provocado efectos positivos en la reducción de la pobreza, debido a que desde 2007 al 2014 la reducción de hogares pobres multidimensionales había sido de 5.05%, y los hogares no pobres aumentaron en 2.08%.

Gráfica 3.6 Clasificación de los hogares de Chalatenango según ingresos y carencias sociales, 2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de EHPM 2014.

A pesar que más de la mitad de la población de Chalatenango en 2014 vivía en condiciones de pobreza multidimensional la reducción era notable y la metodología de clasificación de los hogares en cuatro tipos distintos daba la pauta para diseñar y focalizar las venideras acciones del gobierno central en pro de la lucha contra la pobreza. Fomilenio I, si causó disminución de la pobreza multidimensional; pero aún hicieron falta cambios estructurales en el modelo económico-social para combatir eficientemente la condición de pobreza. Lo anterior comprueba que la medición de la pobreza unidimensional y la multidimensional son necesarias, ya que en conjunto clasifican de mejor manera los hogares y ayuda a focalizar de manera más eficiente la política pública y combatir eficientemente la pobreza.

La metodología multidimensional enfoca el estudio en los pobres multidimensionales, en aquellos que poseen privaciones superiores al umbral establecido ($k \geq 25\%$); lo cual no significa que el resto de la población que es no pobre multidimensional no sufra privaciones. Sufren carencias sociales; pero estas son inferiores al 25%.

3.2.3 Pobreza multidimensional en Chalatenango

3.2.3.1 IPM de Chalatenango

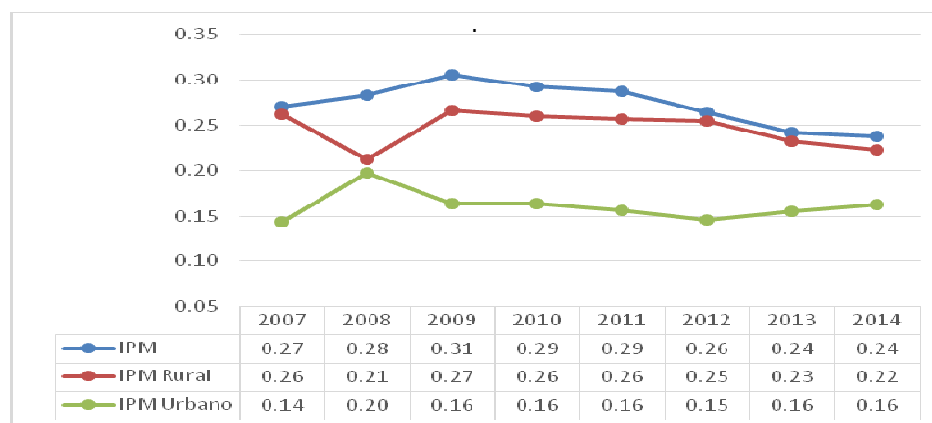
Índice de Recuento como el Indicador de Intensidad de la Pobreza que componen el IPM de Chalatenango proveen información útil para cuantificar la pobreza desde una perspectiva

multidimensional. Una forma de sintetizar la información captada a través de ambos sub-índices es el cálculo de una medida de pobreza total (IPM ó Mo), o tasa de recuento ajustada que resulta de la multiplicación del Índice de recuento no ajustado (incidencia) por la intensidad de la pobreza.

El IPM como el resultado del producto entre la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional, constituye una tasa de pobreza ajustada (Mo) que permite resumir información para mostrar las privaciones que experimentan los hogares en situación de pobreza, como una proporción de todas las posibles privaciones en la sociedad. Este índice no debe ser interpretado como un porcentaje, sino como un valor que puede compararse entre grupos y cuya evolución puede monitorearse en el tiempo. Una disminución en el índice reflejaría una mejora en términos de oportunidades para el desarrollo o logros de los hogares pobres, y se explicaría por una reducción en la proporción de hogares pobres, cuando exista una disminución en el promedio de sus privaciones, o bien, por una combinación de ambos.¹⁷⁸

En la gráfica 3.7 se describen los resultados que se obtuvieron para el IPM de Chalatenango; se puede evidenciar una disminución de un punto porcentual del IPM de Chalatenango durante la ejecución de Fomilenio y dos puntos porcentuales post ejecución, esta reducción durante la ejecución esta explicada principalmente por la reducción del IPM en el área rural que es donde los hogares en condición de pobreza mostraron una disminución de sus carencias tanto en ejecución como post ejecución de Fomilenio I, sin embargo podemos observar que el IPM de Chalatenango en el área urbana tienen a aumentar en un 1% durante la ejecución y post ejecución.

Gráfica 3.7 IPM de Chalatenango por área de ubicación de los hogares, 2007-2014



Fuente: Elaboración propia.

¹⁷⁸Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos. 2015, Pág. 44.

Como se observa la pobreza multidimensional es más severa en las zonas rurales que en las zonas urbanas, esta metodología nos permite determinar que la mayor parte de pobreza multidimensional se encuentra en las áreas rurales, y en consecuencia los hogares reportan una mayor incidencia como una mayor intensidad: ya que una persona que vive en zonas rurales no solamente tiene una mayor probabilidad de ser pobre, sino también de experimentar una mayor cantidad de privaciones sociales.

Con estos resultados podría afirmarse que Fomilenio I causó cierto efecto en la pobreza multidimensional de los hogares de Chalatenango, a pesar de las leves disminuciones de los hogares pobres no se puede afirmar que programas como Fomilenio I son la solución para sacar de la pobreza a la mayoría de la población. Más bien El IPM de Chalatenango mostró el efecto que causan programas como Fomilenio I en aspectos que no se pueden medir por medio de los ingresos.

Por la magnitud del monto que ejecutó Fomilenio I era claro que algún efecto tenía que ocasionar, pero no era la solución a la condición de pobreza de la ZN ni mucho menos de los hogares de Chalatenango. Se logró mayor acceso a servicios públicos e infraestructura social, pero en el aspecto económico eran necesarios cambios en el tejido socio productivo para poder combatir la pobreza eficazmente.

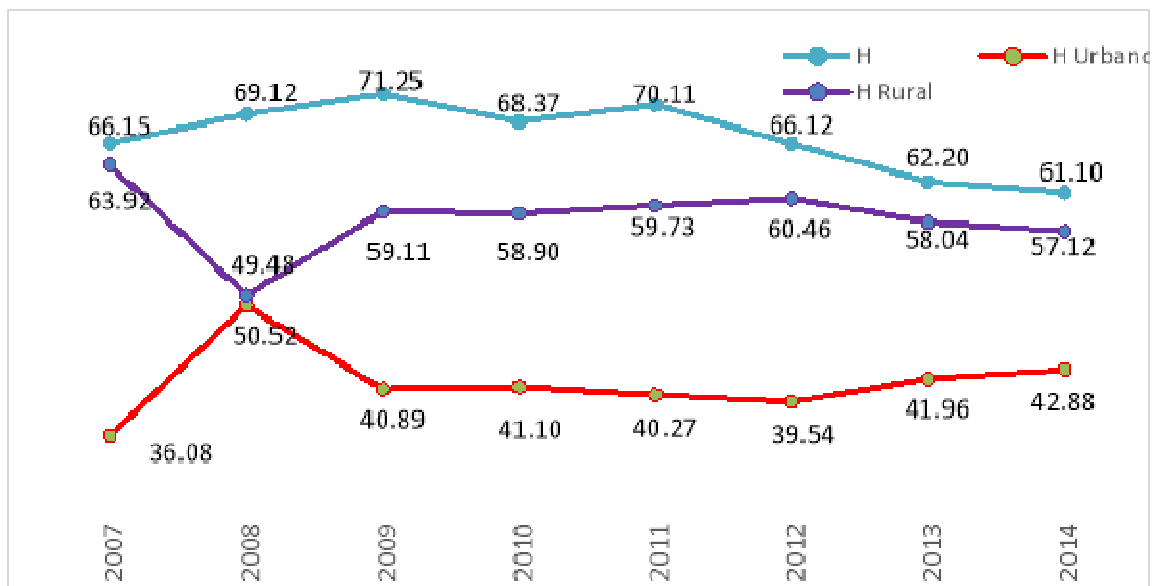
3.2.3.2 Estimaciones agregadas: incidencia e intensidad

Se debe tener en cuenta que la mayor parte de los hogares pobres del mundo vive en zonas rurales y muchos de estos: son productores de subsistencia, agricultores familiares o trabajadores agrícolas sin tierras; con un acceso limitado a los medios de producción. La incidencia¹⁷⁹ o proporción de pobres multidimensional (H) hace referencia a la proporción de hogares que son clasificados como pobres en una zona geográfica determinada, sobre la base de los umbrales definidos, de 6 o más privaciones para el presente estudio.

En la gráfica 3.8 se presenta los resultados de la incidencia para Chalatenango. En 2007, Se observa una disminución poco significativa de la incidencia de la pobreza total de 0.03% durante la ejecución de Fomilenio I dicha disminución esta explicada por la reducción de 3.46% de la incidencia de la pobreza en aquellos hogares ubicado en el área rural. Post ejecución la caída acumulada de la pobreza fue de 5 puntos porcentuales de los hogares en pobreza multidimensional, dicha reducción siguió siendo explicada por la reducción en condición de pobreza multidimensional de los hogares que están ubicados en el área rural como resultado principalmente de los beneficios de los proyectos de desarrollo comunitario.

¹⁷⁹La descripción aparece en la metodología.

Gráfica 3.8 Incidencia de la pobreza multidimensional por área de ubicación de los hogares en Chalatenango, 2007-2014 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

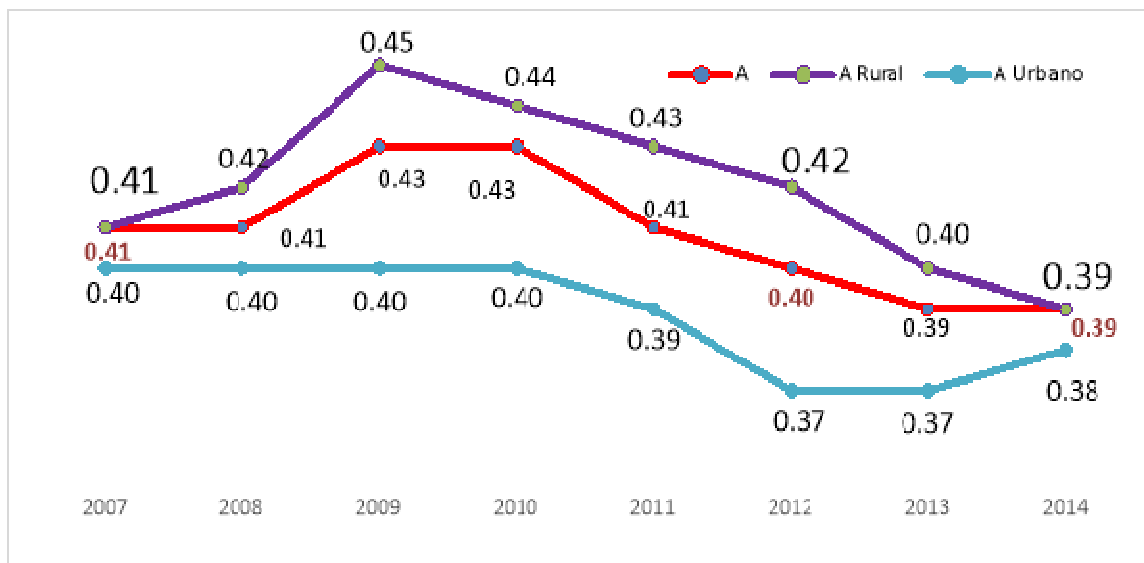
Una modalidad complementaria para cuantificar la pobreza es la determinación de la intensidad de esta. Este indicador se obtiene dividiendo el puntaje ponderado de privaciones de los pobres en todas las dimensiones (indicadores) por el total de personas pobres. En la gráfica 3.9 se aprecia que durante la ejecución de Fomilenio hubo una reducción poco significativa de la intensidad de la pobreza de 0.02 puntos porcentuales, dicha reducción esta explicada por la reducción que presento en aquellos hogares ubicados en el área urbana los cuales disminuyeron en alrededor 0.03% : Post ejecución se observa una reducción de la intensidad de la pobreza de manera global la cual esta explicada por la reducción de la intensidad pero de los hogares ubicados en el área rural.

En promedio la proporción de privaciones experimentadas por los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango en el período de estudio fue 0.41, lo que significa que estaban privados en promedio 9 de las 21 carencias utilizadas en el IPM de Chalatenango. Sin embargo, para la zona rural en promedio en el período de estudio reportó una intensidad de 0.42 que equivale a 9 carencias sociales¹⁸⁰ y la zona urbana

¹⁸⁰Para los hogares de la zona rural las nueve carencias donde reportaron mayor incidencia fueron: Hacinamiento, Tenencia insegura de la vivienda, hogares sin servicio de agua por cañería, hogares utilizan leña como combustible predominante para cocinar, hogares sin lavadora, sin ingresos insuficiente para adquirir la canasta básica ampliada, hogares con integrantes de mayores de 60 años in educación básica.

reportó una intensidad de 0.39 lo que significa que poseían 8 carencias sociales¹⁸¹. La intensidad de la pobreza rural en el período de estudio era mayor que la intensidad de la pobreza urbana en todos los años. Esto debido a que las causas de la pobreza rural son más complejas y multidimensionales, y comprenden, entre otras cosas, aspectos relacionados con la cultura, el clima, el género, los mercados y las políticas públicas.¹⁸²

Gráfica 3.9 Intensidad de la pobreza multidimensional por área de ubicación de los hogares en Chalatenango, 2007-2014 (promedios)



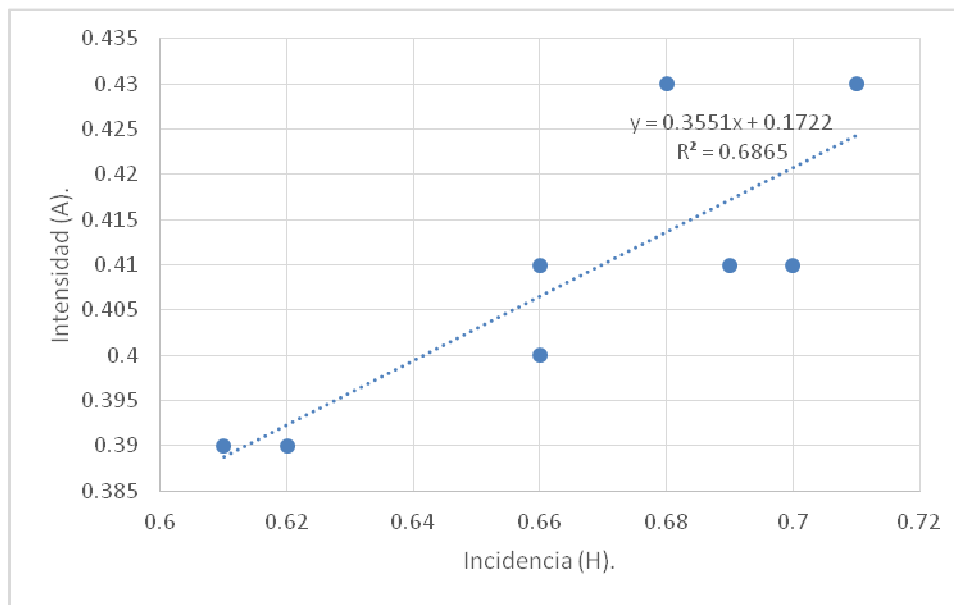
Fuente: Elaboración propia.

Esta novedosa metodología de medir la pobreza permite conocer de forma clara, el área geográfica donde mayor se localiza la incidencia e intensidad de la pobreza; que para el presente estudio es el área rural la que alberga la mayor cantidad de hogares pobres. Según la relación lineal de la intensidad y la incidencia de la gráfica 3.10, el 68.65% de las variaciones que suceden en la intensidad de la pobreza que tienen los hogares pobres multidimensionales, son explicadas por la variación en la incidencia. Aunque dicha relación da lugar al modelo lineal de mal ajuste, cuando la incidencia aumenta en una unidad la intensidad tiende a incrementarse en 35.51%; y cuando no existe incidencia (no hay pobres multidimensionales por medio del recuento no ajustado), los hogares poseen cuatro carencias sociales (0.1722) sin ser clasificados como pobres multidimensionales.

¹⁸¹Para los hogares de la zona urbana las ocho carencias donde reportaron mayor incidencia son aquellos hogares con hacinamiento, con tenencia insegura de la vivienda, utilización de leña para cocinar; sin acceso a agua, sin lavadora, sin vehículo y con personas que integran el hogar con logro educativo insuficiente

¹⁸² Hasan Khan, Mahmood. *La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública*. Fondo Monetario Internacional, Washington 2001. Pág. 1.

Gráfica 3.10 Incidencia vs intensidad de la pobreza de los hogares pobres multidimensionales en Chalatenango, 2007-2014



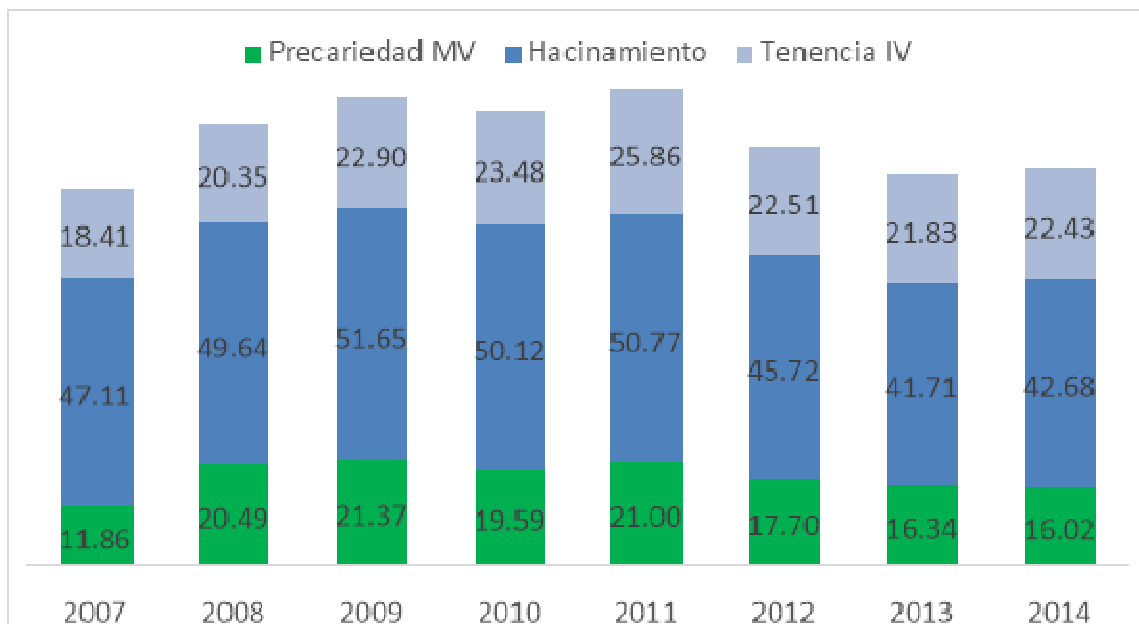
Fuente: Elaboración propia.

3.2.4 Composición de la pobreza multidimensional para los hogares pobres de Chalatenango

Una de las particularidades del Índice de Recuento Ajustado (Mo) es que se puede descomponer, lo que permite establecer cuánto aporta cada una de las privaciones (y dimensiones) al total de hogares pobres. En la gráfica 3.11 se hace una descripción de los indicadores que componen la dimensión vivienda.

De acuerdo con los resultados de esta dimensión, el indicador que mostró resultados positivos en el período de ejecución de Fomilenio I fueron los hogares pobres multidimensionales con hacinamiento con una reducción de 1.39 puntos porcentuales, a pesar de que este indicador sigue mostrando valores altos sufrió una notable disminución. Dos sub-indicadores que integran el indicador Precariedad de los materiales de la vivienda (techo inadecuado y paredes inadecuada) mostraron reducción significativa durante la ejecución de Fomilenio I, a pesar de que el sub-indicador hogares con piso de tierra no mostrara resultados positivos al igual que los hogares con tenencia insegura de la vivienda que no mostraron mejoras. Post ejecución se observa una reducción de todos los indicadores.

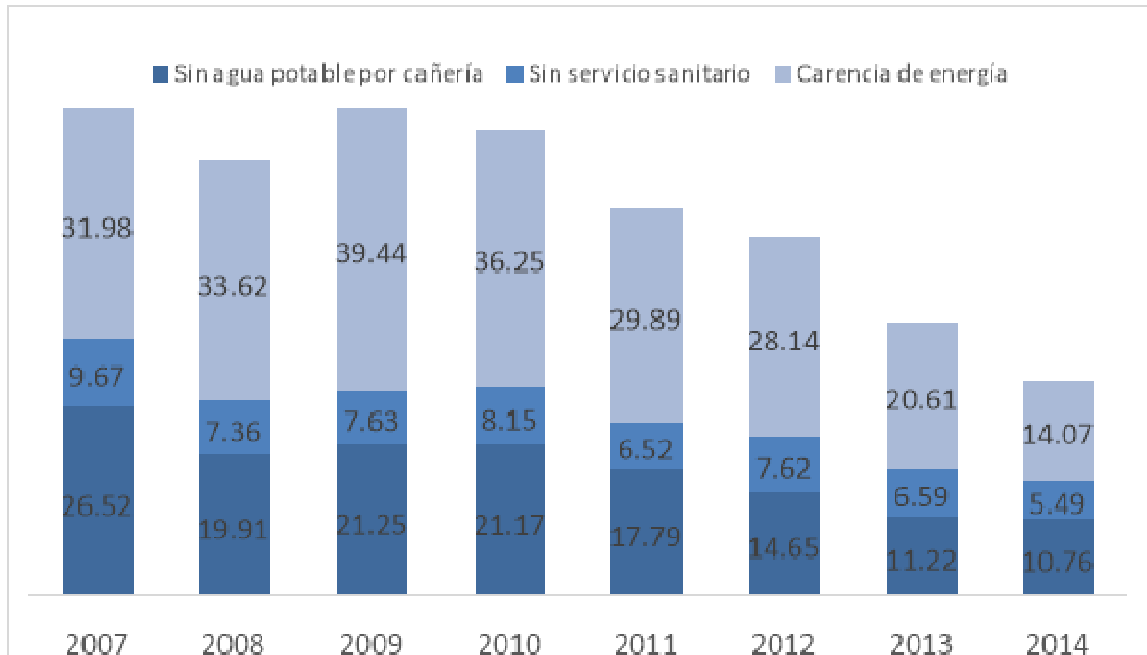
Gráfica 3.11 Evolución de los indicadores de la dimensión vivienda para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a tabulaciones especiales realizadas de las EHPM, 2007-2014.
 Notas: PT=Piso de Tierra, TI=Tenencia Insegura.

En la dimensión servicios básicos, los resultados se muestran en la gráfica 3.12, como se aprecia en esta dimensión se refleja con mayor claridad los impactos positivos de la ejecución de Fomilenio I; los tres indicadores que la componen mostraron reducciones; los hogares sin agua potable pasaron del 26.52% en 2007 al 14.65% en 2012, los hogares con carencia de energía también mostraron variaciones positivas de 31.98% en 2007 al 28.14% en 2012, se observa también una disminución de los hogares sin servicio sanitario de 6.97% en el 2007 a 7.62% en el 2012. Post ejecución se siguen observando reducciones significativas como resultado de mayor acceso a los servicios básicos por parte de los hogares en condición de pobreza.

Gráfica 3.12 Evolución de los indicadores de la dimensión servicios básicos para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)

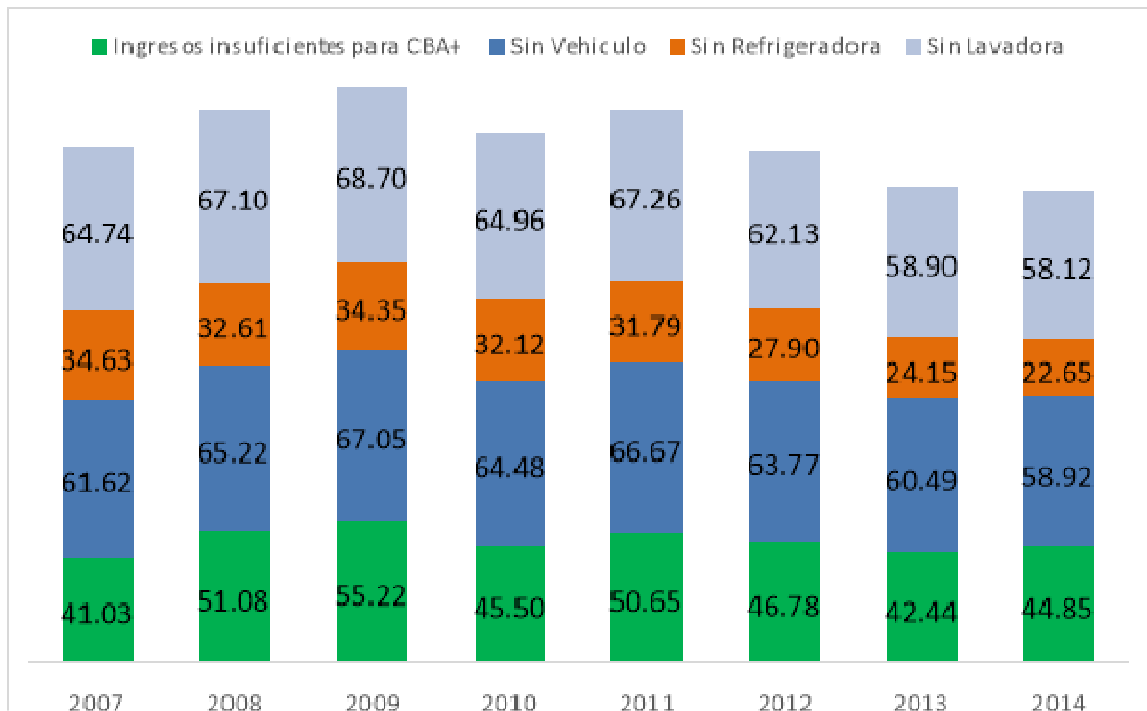


Fuente: Elaboración propia con base a tabulaciones especiales realizadas de las EHPM, 2007-2014.

En la gráfica 3.13 se describen la tendencia de los indicadores de la dimensión estándar de vida; las cuales reflejan que los hogares pobres con ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica pasaron del 41.03% en 2007 al 46.78% en el 2012; se observó una reducción de 5.75 puntos porcentuales como resultado de emplear a los habitantes de la ZN en los diversos proyectos que se ejecutaban, otros indicadores que mostraron variaciones fueron los hogares sin refrigerado se redujeron de forma notoria pasando 34.63% en el 2007 a 31.79% en el 2012, de igual forma los hogares sin vehículo y sin lavadora mostraron reducciones.

Estos resultados no sólo se pueden adjudicar sólo al impacto que tuvo Fomilenio I, debido a que en Chalatenango los hogares con remesas familiares también aumentaron; tomando en cuenta además que la mayoría de ingresos recibidos por remesas familiares se destinan al consumo.

Gráfica 3.13 Evolución de los indicadores de la dimensión estándar de vida para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)



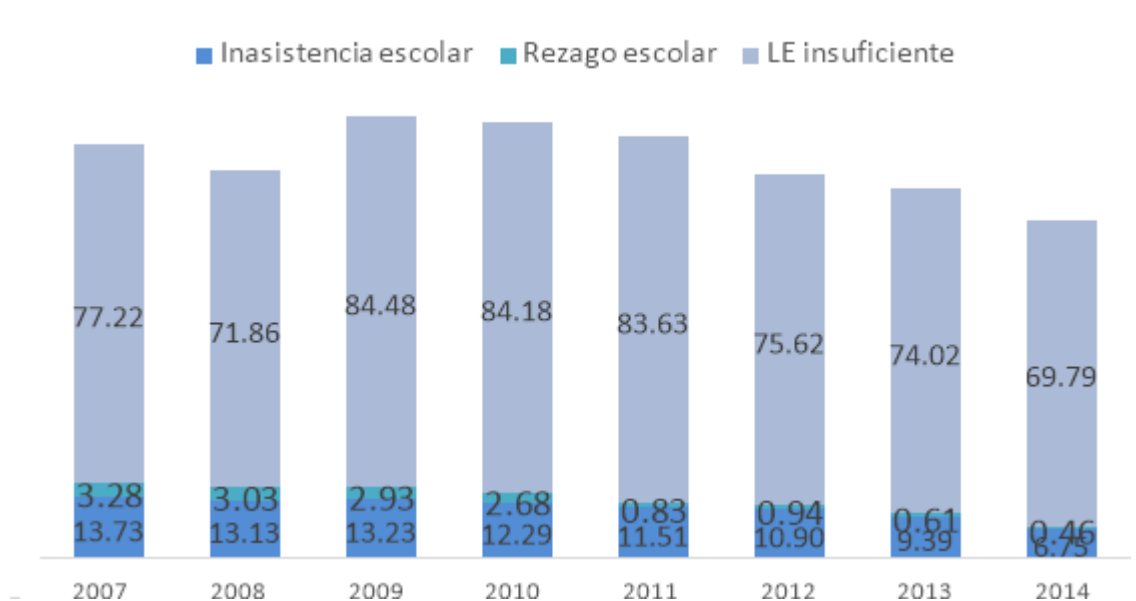
Fuente: Elaboración propia con base a tabulaciones especiales realizadas de las EHPM, 2007-2014.

Para la dimensión de educación (gráfica 3.14), el indicador que se logró eliminar técnicamente fue el rezago educativo; en 2007 el 3.28% de los hogares tenían un integrante con rezago educativo de más de 2 años; mientras que en 2012 fueron el 0.94% de los hogares. También la inasistencia escolar se logró combatir eficientemente, por la ampliación de la infraestructura educativa y los demás proyectos de educación ejecutados con Fomilenio I, contribuyeron a que en 2015 se inaugurara en Citalá un centro de formación en robótica-educativa; además se logró disminuir la inasistencia escolar de niños de 6 a 15 años, el resto de variables mostraron una tendencia al alza por la carencia de una reforma educativa integral. La variable logro educativo insuficiente compuesta por los sub-indicadores hogares con adultos sin educación media completa y hogares con integrantes mayores de 60 años sin educación primaria completa también mostro reducciones tanto en ejecución como post ejecución.

Es importante hacer hincapié que en 2012 cuando finalizó Fomilenio I, dos de los municipios de

Chalatenango fueron declarados libres de analfabetismo.¹⁸³ Con estas acciones y la ampliación de la infraestructura, el GOES pretendió saldar la deuda histórica de olvido de los hogares de Chalatenango.

Gráfica 3.14 Evolución de los indicadores de la dimensión educación para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)

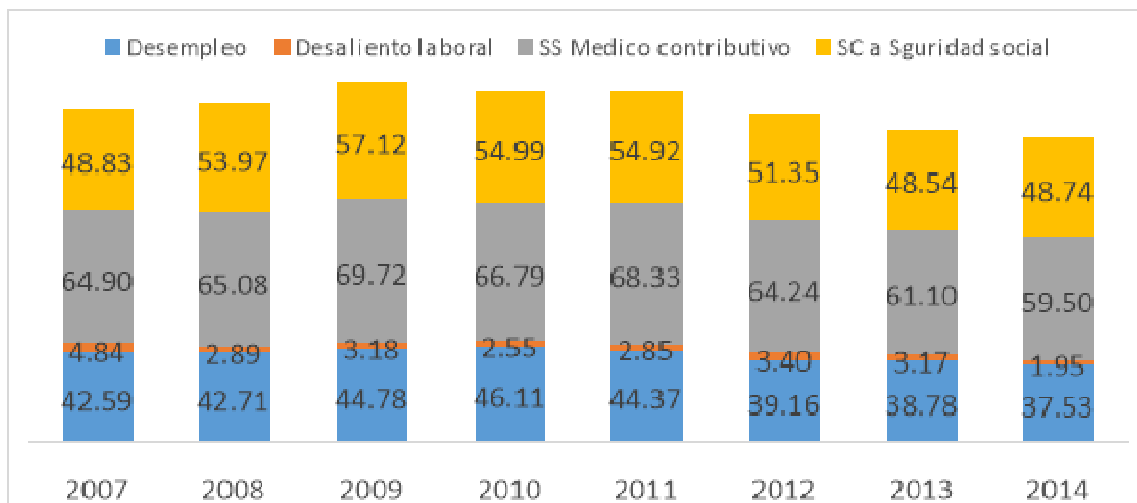


Fuente: Elaboración propia con base a tabulaciones especiales realizadas de las EHPM, 2007-2014.

En la dimensión empleo y protección social, todos los indicadores reflejaron disminuciones a excepción de los hogares sin contribución a la seguridad social (gráfica 3.15); aunque estas reducciones no fueran sensibles para generar impactos considerables en el resultado global del índice. Para el caso del indicador de desempleo -variable que se esperaba grandes reducciones- reflejó una disminución de 5.06% entre 2007-2014; a pesar de que el lema principal del proyecto fue la reducción de la pobreza por medio del crecimiento económico, crecimiento que por lógica tendría que haber generado muchos puestos de trabajo. Sin embargo, el desempleo se mantuvo en niveles relativamente altos, esto provocó que también los hogares con personas sin seguro médico por contribución, así como personas sin seguridad social fuesen datos altos.

¹⁸³La Prensa Gráfica. (<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/263458-gobierno-celebra-logros-en-alfabetismo.html>). 30 de agosto de 2016.

Gráfica 3.15 Evolución de los indicadores de la dimensión empleo y protección social para los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)



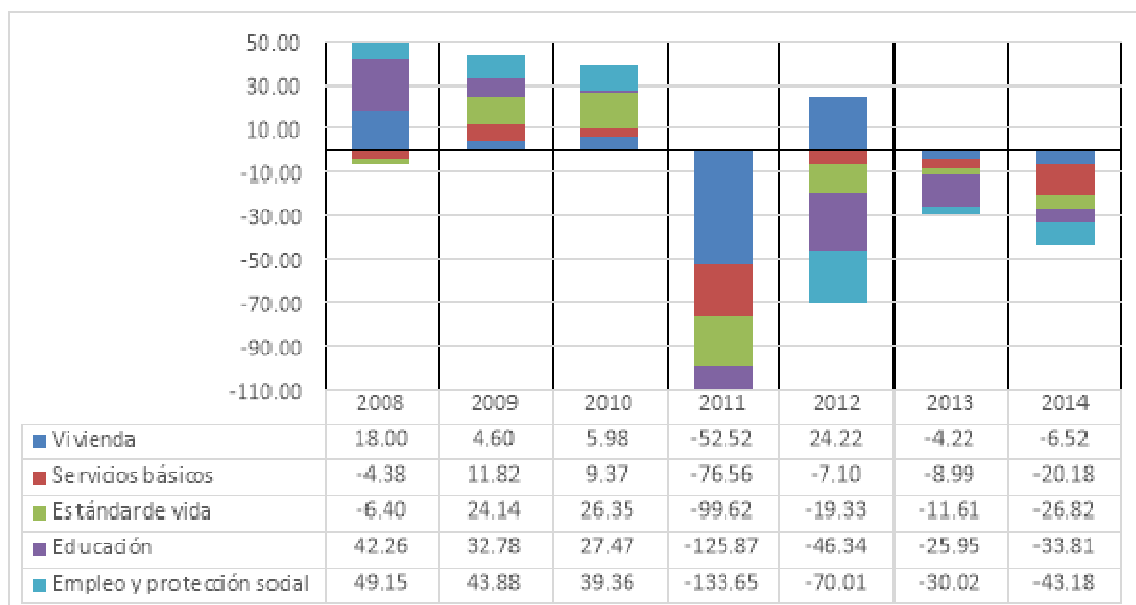
Fuente: Elaboración propia con base a tabulaciones especiales realizadas de las EHPM, 2007-2014.
 Notas: SS=Sin Seguro, SC=Sin Contribución.

Chalatenango fue el departamento que más inversión recibió de Fomilenio I, el cambio fue notorio en problemas sociales que no requerían de un cambio estructural en el modo de producción como: el acceso a servicios básicos, mayor acceso a educación; no así en problemáticas como: desempleo, ingresos, tenencia insegura de la vivienda y otros. Gracias a la medición multidimensional de la pobreza los cambios se pueden notar, cosa que no es posible por medio de la pobreza por ingresos.

3.2.5 Contribución de las dimensiones a la tasa de crecimiento de la pobreza multidimensional de los hogares de Chalatenango

En la gráfica 3.16 se observa la contribución de cada dimensión a la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales en Chalatenango en el período de estudio, la dimensión empleo y protección social no mejoró significativamente en los primeros años de ejecución de Fomilenio I, aunque en los últimos años ha mostrado una mejora significativa, lo cual ha impactado en la disminución de la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales al favorecer el acceso a empleo y protección social.

Gráfica 3.16 Contribución de cada dimensión a la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango, 2009-2014 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión servicios básicos mostró resultados estadísticamente significativos de 2010-2014 contribuyendo notoriamente a la reducción de la tasa de crecimiento de la pobreza multidimensional; mientras que la dimensión estándar de vida mostró resultados similares para los mismos años. En la dimensión educación las mejoras han impactado positivamente en la población, contribuyendo a que la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales disminuyera.

Finalmente, la dimensión vivienda entre el 2008-2010 contribuyó a la tasa de crecimiento de pobreza multidimensional, sin embargo, en el año 2012, su contribución había sido mínima con relación al 2007.

En la gráfica 3.16 se describe la contribución de cada indicador a la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales en Chalatenango; para 2008 la mayoría de indicadores mostraron una contribución creciente a los hogares pobres multidimensionales. Solamente los indicadores hogares: sin servicio de agua por cañería, sin saneamiento y sin bienes duraderos, mostraron un aporte negativo, que contribuyó a la disminución de la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales. En 2011 todos los indicadores de las cinco dimensiones contribuyeron al decrecimiento del IPM de Chalatenango.

En 2012, se observa que las contribuciones de los indicadores son decrecientes, siendo los hogares sin protección social el indicador que más impulsa la disminución de la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales. Solamente los hogares con hacinamiento, las viviendas de piso de tierra, con

paredes y techos de materiales de desecho muestran una contribución positiva, que restan a la disminución de la tasa de crecimiento de los hogares pobres. Para el año 2014, todos los indicadores muestran una contribución positiva a la disminución de la tasa de crecimiento de los hogares pobres multidimensionales, siendo los hogares sin energía eléctrica el indicador con mayor contribución.

La contribución de cada indicador a la pobreza total difiere según el área de ubicación de los hogares. En los hogares ubicados en áreas rurales, era esperable que las privaciones en vivienda y servicios básicos tuvieran una mayor importancia que en los hogares ubicados en áreas urbanas, mientras que lo opuesto debería observarse respecto a las privaciones en empleo y protección social. Un patrón emergente es que, en el período de estudio con datos para ambas áreas, la dimensión de estándar de vida tiene un mayor peso en las áreas urbanas que en las rurales. En cambio, la dimensión vivienda alcanza una más alta incidencia en las zonas rurales que en las urbanas.

3.3 Pobreza unidimensional vs. Pobreza multidimensional

A continuación, se hace una comparación de los resultados obtenidos en la aplicación del método multidimensional de pobreza y los valores de pobreza por ingresos que brinda la EHPM en el período 2007-2014) para el departamento de Chalatenango, ambas comparaciones también se desagregan por área de ubicación de los hogares.

El ingreso no es un buen indicador proxy de las necesidades básicas no monetarias de la población y cuando los hogares salvadoreños (incluyendo los de Chalatenango) viven en situación de pobreza multidimensional, significa que tienen varias carencias en áreas como: educación, salud, calidad de hábitat, trabajo, servicios básicos y otras. Por lo tanto, la pobreza por ingresos no es un indicador de carencias no monetarias, por lo que resulta una medición de pobreza incompleta; debido a que no describe de forma apropiada la situación real de pobreza de los hogares.

Utilizando los datos de las publicaciones de las EHPM y las tabulaciones realizadas en el cálculo de la pobreza multidimensional se determinó cuantos hogares están catalogados con pobreza por ingresos y pobres multidimensionales; como puede observarse en la gráfica 3.17.

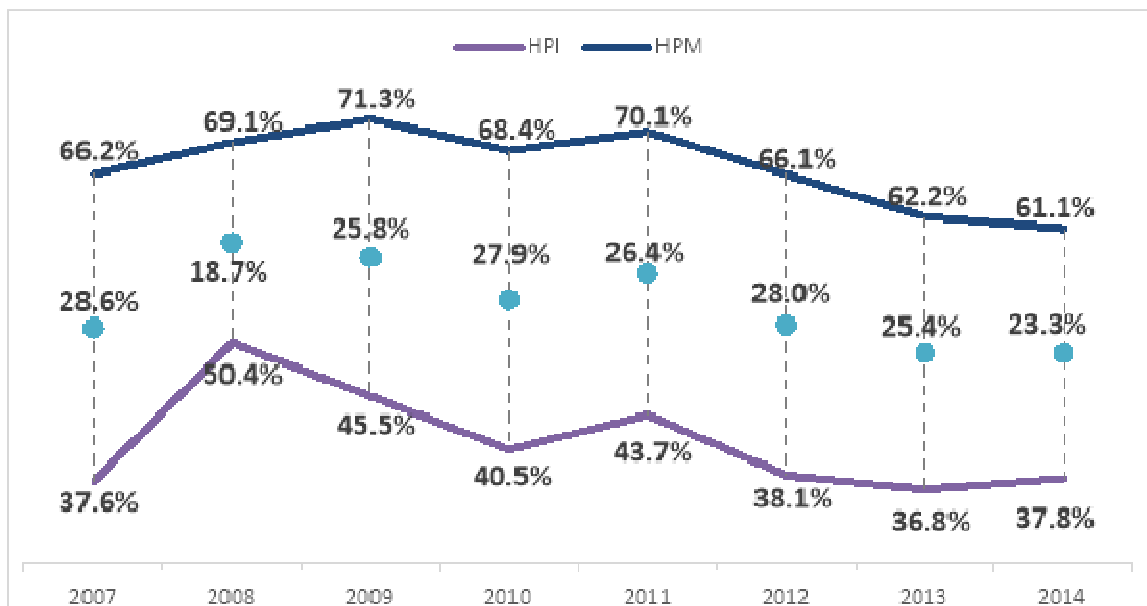
Al inicio del proyecto Fomilenio en el 2007 los hogares pobres por ingreso eran 37.57% y los pobres multidimensionales eran 66.15%, en referencia a los datos con el método multidimensional se contabilizan más hogares en condición de pobreza porque no solo se ha tomado los ingresos sino otra variable que permitieron obtener una mayor cuantía de los hogares pobres, observamos además que existe una brecha

de 28.6 punto porcentuales entre ambas mediciones de pobreza. Para el año 2012 la pobreza por el método del ingreso registro un valor de 38.13% mientras que la multidimensional fue de 66.12%. En promedio en el período de estudio los hogares pobres por ingreso fueron 41.31% mientras que los hogares no pobres fueron 58.69%. Sin embargo, para los hogares pobres multidimensionales por ingresos y los hogares no pobres multidimensionales resultados fueron 66.80% y 33.20% respectivamente.

Como se describe en los resultados medir la pobreza por ingreso no logran captar la totalidad de las carencias y/o no presentan una imagen completa de lo que es vivir en situación de pobreza, lo que lleva a que no se contabilice de forma correcta y completa a todos los hogares pobres. Dos años después de haber finalizado el programa Fomilenio I se observan reducción en ambas mediciones de pobreza como resultado de los beneficios que se generaron una vez que finalizaron los proyectos de contemplaban Fomilenio I.

Lo anterior deja claro las diferencias en cuanto a los resultados de la medición de la pobreza por medio de la línea de ingresos y por medio de la forma multidimensional. La metodología multidimensional refleja de forma más real las condiciones de vida de los hogares según su ubicación geográfica.

Gráfica 3.17 Comparación de los hogares pobres por ingresos y multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2007-2014 y tabulaciones especiales.
 Abreviaturas de la gráfica: HPI Total= Hogares pobres por ingresos; HPM= Hogares pobres multidimensionales.

A pesar que el cálculo de la pobreza por medio de la línea de ingreso se ha hecho durante mucho

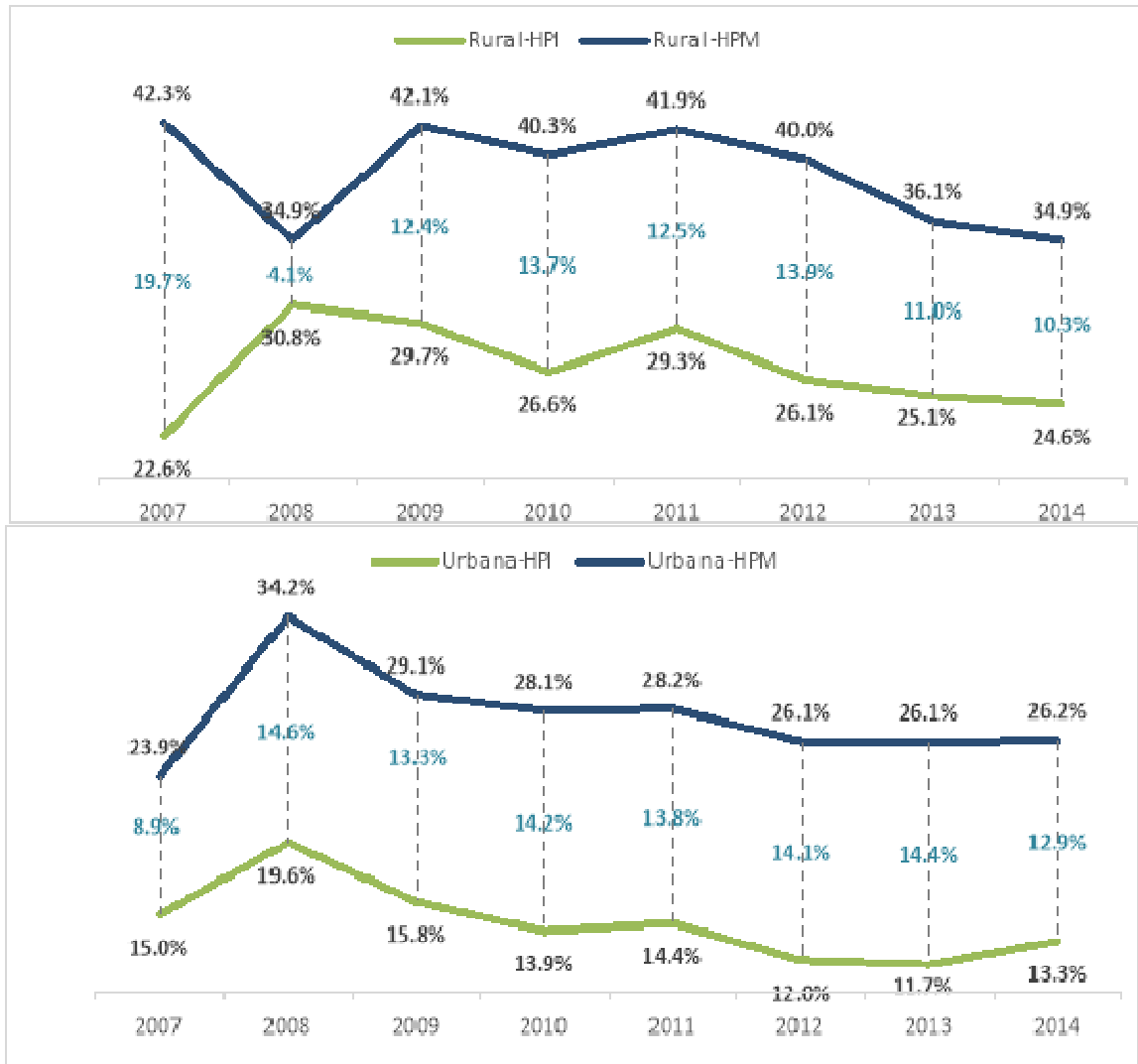
tiempo, dicha medición refleja que buena parte de la población vive en pobreza a pesar de que esta metodología presenta problemas como: falta de confiabilidad estadística de la información de ingresos (muchas personas rechazan revelar el monto de sus ingresos por temor o desconfianza); así como el uso de una CBA desactualizada, que a estas alturas no representa el mínimo necesario para sobrevivir en términos de calorías; y que depende de los precios de los alimentos no incluyendo el efecto inflacionario.

Al analizar los resultados de ambas mediciones por área de ubicación geográfica de los hogares en condición de pobreza podemos concluir en base a la gráfica 3.18, que por el método unidimensional en el año 2007 cuando inicia Fomilenio I, los hogares en condición de pobreza se concentraban en el área rural con 22.61% mientras que en el área urbana se tenían 15.00% hogares en condición de pobreza; para el mismo año los hogares que se contabilizaban como no pobres en el área rural eran 42.57% y en el área urbana eran 19.86%. Para el 2012 los hogares en condición de pobreza en el área urbana habían aumentado 3.51 puntos porcentuales mientras que los hogares en el área urbana se redujeron en 2.95 puntos porcentuales, para el mismo año los hogares no pobres en el área rural eran 39.04% y en el área urbana eran 21.73%.

Sin embargo, los resultados por el método unidimensional mostraron que en el 2007 el 42.28 de los hogares en condición de pobreza se ubicaban en el área rural mientras que el 23.87% lo hacía en el área urbana. Cinco años más tarde los hogares pobres multidimensionales del área rural habían disminuido 2.30 puntos porcentuales mientras que en el área urbana los hogares en condición de pobreza aumentaron en 2.27 puntos porcentuales. Es decir que el acceso a servicios, educación permitió reducir la pobreza en el área rural más que en el área urbana pero no significativamente.

Al realizar la comparación de los hogares pobres multidimensionales y los pobres por ingresos, encontramos que en promedio por año alrededor del 25% del total de hogares no se contabilizó como pobre cuando en realidad poseían carencias sociales que los hacen pobres multidimensionales. En el período en estudio aproximadamente por año en promedio 13,061 hogares no fueron considerados como pobres con la metodología por ingresos; pero con el IPM resultaron que se encontraban en condición de pobreza. Es una cifra considerable que reaviva más las dudas en cuanto a la veracidad y certeza de la medición por ingresos.

Gráfica 3.18 Comparación de los hogares pobres por ingresos y multidimensional por área de ubicación de Chalatenango, 2007-2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2007-2014 y tabulaciones especiales.
 Abreviaturas de las gráficas: HPI Total= Hogares pobres por ingresos; HPM= Hogares pobres multidimensionales.

La medición multidimensional proyecta los resultados en base al bienestar de las personas y no de los medios para el bienestar (los ingresos). El presente estudio se fundamenta en un conjunto de 21 indicadores -consensuados por organismos internacionales y nacionales-, los cuales representan aspectos muy importantes del bienestar de las personas. Desde sus inicios se esperaba que esta medición fuese útil para focalizar las políticas públicas en contra de la pobreza de los hogares; ya que es una media que aporta un diagnóstico más preciso e integral de la pobreza.

Es evidente la cantidad de hogares y población pobre que la medición tradicional de la pobreza no toma en cuenta; este podría ser el motivo del porque las autoridades estatales no pretenden utilizarla para medir eficientemente la pobreza; por mucho tiempo las acciones en contra de la pobreza han sido sólo proyectos “*políticos proselitistas*” que lo que buscan son votos para mantenerse en los cargos públicos ya sean estos diputados, alcaldes e incluso presidente de la república.

Cuadro 3.2 Hogares y personas pobres excluidas de la medición por ingresos e incluidas en la medición multidimensional en Chalatenango, 2007-2014 (En miles)

AÑOS	Hogares Pobres	Personas Pobres	% de hogares No contabilizados
2007	13,086	55,025	28.58
2008	9,293	37,677	18.68
2009	12,506	51,822	25.77
2010	14,800	61,298	27.87
2011	14,120	57,311	26.37
2012	14,878	56,984	27.99
2013	13,406	52,033	25.41
2014	12,399	46,513	23.26

Fuente: Elaboración propia.

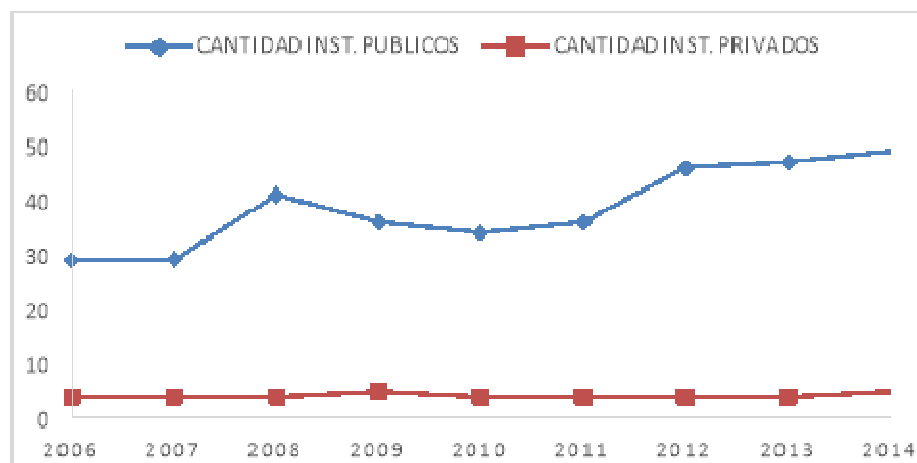
3.4 Otros efectos del Fomilenio I

En este apartado se describen otros efectos de Fomilenio I en los hogares de Chalatenango, haciendo énfasis en educación, mortalidad infantil, apertura de nuevos negocios y otros. Se retoman estos indicadores debido a su relevancia que tienen a la hora de evaluar la pobreza en los hogares.

3.4.1 Educación

En la gráfica 3.19 se observa que a partir del 2008 hay un incremento en la infraestructura educativa de la red pública, como resultado de la inversión que Fomilenio I realizó en la ampliación, reparación y construcción de escuelas en Chalatenango. Esto mancomunado con el PDH permitió el mejoramiento de calles que dio mayor acceso a los centros educativos, además de permitir que más centros de enseñanza de educación formal públicos empezaron a impartir bachillerato, esto a pesar que desde 1995 no se lleva a cabo una reforma educativa integral que contribuya a mejorar la calidad educativa del país.

Gráfica 3.19 Centros educativos públicos y privados que imparten educación media en Chalatenango, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINED, del 2007 al 2014.

La baja calidad educativa se ve reflejada en los resultados globales de la PAES, en Chalatenango los resultados muestran que las instituciones privadas muestran mejores resultados en las evaluaciones PAES en comparación con las públicas, tal como se muestra en la gráfica 3.19. La reforma educativa es necesaria para mejorar la calidad educativa y de esa manera se pueda combatir de mejor manera la pobreza y que mejoren las condiciones de vida de los hogares no solamente de Chalatenango; debido a que hay una relación directa entre educación y pobreza, entre menor es la calidad y acceso a la educación más se contribuye a que el círculo vicioso de la pobreza no desaparezca.

Cuadro 3.3 Matrícula inicial y final en los distintos niveles educativos en Chalatenango, 2005-2013

Matrícula inicial									
Educación	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Básica	54,261	53,070	51,345	49,943	48,152	48,180	45,962	43,731	41,170
Media	6,014	6,118	6,147	5,961	6,050	6,502	6,809	6,309	7,035
Superior	329	348	379	340	374	225	174	195	176
Matrícula final									
Básica	50,157	49,146	47,620	46,280	45,325	45,608	43,421	40,896	38,030
Media	5,416	5,498	5,458	5,544	5,551	6,016	5,719	6,267	6,330
Superior	719	339	313	329	305	196	158	362	180

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINED, del 2005 al 2013.

Nota: El dato de la matrícula inicial es la que se registra al inicio del año escolar, pero a medida que transcurre el año en los primeros meses la matrícula continua es por eso que la matrícula final en varios casos es mayor a la inicial.

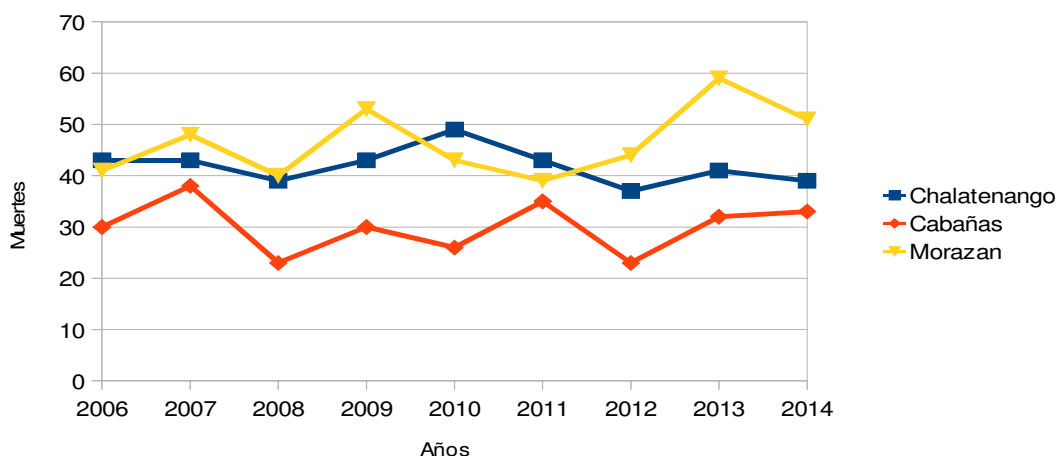
La educación es uno de los sectores que más apoyo gubernamental ha recibido en los últimos años.¹⁸⁴ No obstante, los resultados educativos del país todavía son muy pobres, los éxitos de la política educativa se limitan al elevado número de matrícula a nivel básico (cuadro 3.3); cuando el déficit todavía es grande para el nivel medio y superior, a pesar que el mercado laboral nacional exige como mínimo el bachillerato.

3.4.2 Mortalidad infantil

La condición de pobreza es la primera causa de mortalidad infantil en el mundo, esto por la estrecha relación directa que existe, a mayor pobreza y menor calidad sanitaria es mayor el Índice de Mortalidad Infantil. En la actualidad, la situación mundial es trágica: ya que cada 4 segundos muere un niño.¹⁸⁵

La mortalidad infantil es uno de los indicadores sanitarios que con más fidelidad expresa la iniquidad y la exclusión social, y ésta es mayor en las zonas rurales y en las comunidades de escasos recursos. En Chalatenango el MINSAL reportó desde 2006 en promedio 42 muertes hospitalarias de niños menores de 10 años. Al comparar los tres departamentos más pobres del país, se observa que poco ha mejorado Chalatenango en cuanto a combatir la mortalidad infantil y el llamado programa integral de combate a la pobreza de la MCC (Fomilenio I), poco o nada surtió efecto.

Gráfica 3.20 Cantidad de muertes hospitalarias de menores de 10 años en Chalatenango, Morazán y Cabañas, 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINSAL, del 2007 al 2014.

¹⁸⁴Para 2010 el presupuesto para educación fue de \$687.0 millones, para 2011 \$740.0 millones, en 2012 de \$832.5 millones y para 2015 \$914.3 millones; muy superior en ese mismo año para el ramo de seguridad con \$422.7 millones y el de salud con \$615.1 millones. Ver más: <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/20/aprueban-presupuesto-2015-por-48-mil-millones>

¹⁸⁵Humanium. (<http://www.humanium.org/es/mortalidad-infantil/>). 07 de junio de 2016.

La lucha por la vida se vuelve más difícil para los menores de 10 años, si en el hogar no se cuenta con seguro médico por contribución; ya que pueden ser atendidos gratuitamente en la red de hospitales y casas de salud públicos; el costo de la medicina y algunos tratamientos no disponibles en el sistema de salud pública así como la pérdida del ingreso laboral, entre otros gastos, deben ser asumidos por la persona de manera individual y al no poseer los recursos monetarios suficientes, se puede perder la vida.

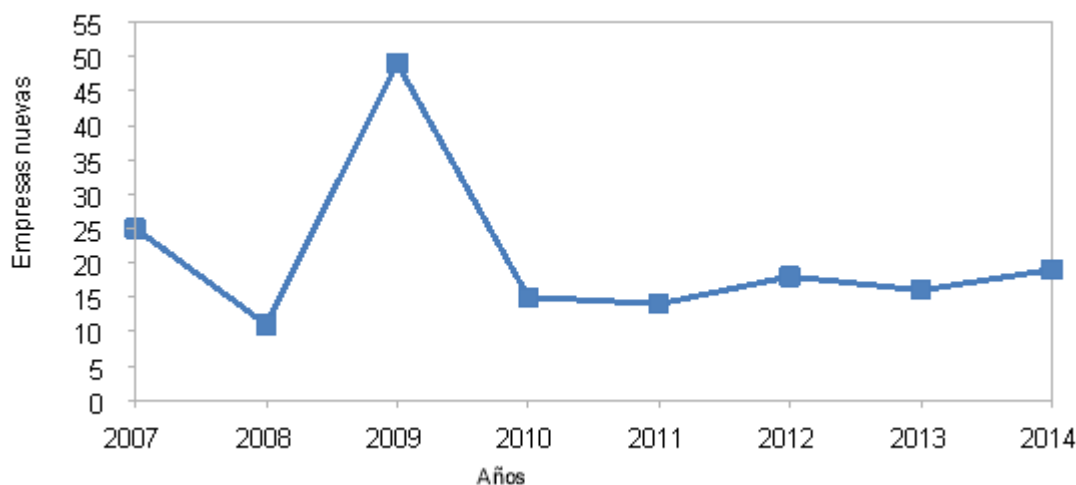
3.4.3 Nuevos negocios

Con los proyectos productivos y el financiamiento de FINDENORTE, el objetivo de Fomilenio I era promover el emprendedurismo para ayudar a combatir la pobreza por medio de la producción a pequeña escala; sin embargo, en la actualidad se ha demostrado que existe una relación indirecta entre los índices económicos, tales como: pobreza, emprendedurismo y comercio informal; a menor pobreza más proyectos productivos de emprendedores.

Con esta propuesta se buscaba una solución para aquella fuerza de trabajo que no es absorbida dentro del proceso de acumulación del capital, es decir, para el ejército laboral de reserva o la población desempleada. Bajo este discurso, se les motiva a que inicien con un negocio, los cuales serían apoyados con infraestructura productiva y carreteras que permitirían dinamizar la ZN. Con ello se buscaba convertir la ZN en un en un “*Centro Logístico*” en donde los canales secos como la CLN serían los medios que dinamizarían la actividad productiva, pero en la gráfica 3.21 se evidencia que en promedio para el período en estudio en Chalatenango sólo se registraban para operar 21 nuevas empresas por año, esto sin tomar en cuenta los negocios nuevos del sector informal.

Como se puede observar en el cuadro 3.4 desde la ejecución de Fomilenio I los municipios de: Chalatenango, Tejútla y Nueva Concepción fueron los municipios que más nuevas empresas registraron, llegando en el 2011 a aportar más del 90% de los registros de nuevas empresas de todo Chalatenango, en el sector formal. Dentro de los principales factores que cohibe la creación de nuevas empresas son: los altos grados de inseguridad que vive la sociedad salvadoreña, el bajo crecimiento económico registrado en las últimas décadas, así como la presencia de maras son algunas de las causas del porque El Salvador no es el destino inversionistas extranjeros y locales (tanto pequeños como grandes) arriesguen su capital a nivel nacional como en la ZN. Según datos de la CEPAL en 2014 Centro América recibió \$10,480 millones en Inversión Extranjera Directa, y El Salvador sólo logró captar el 3% (\$275 millones).

Gráfica 3.21 Registro de nuevas empresas en Chalatenango, 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con base a datos del CNR, del 2007 al 2014.

Cuadro 3.4 Registros de nuevas empresas para los tres principales municipios de Chalatenango, 2007-2014

Municipios	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chalatenango	8	1	19	6	2	6	6	7
Tejútla	2	2	3	3	2	2	2	2
Nueva Concepción	8	6	11	3	9	4	1	3
Sub total de empresas	18	9	33	12	13	12	9	12
Total de empresas en Chalatenango	25	11	49	15	14	18	16	19

Fuente: Elaboración propia con base a datos del CNR, del 2007 al 2014.

3.4.4 Agua y alcantarillado

Según datos del BM, en los países subdesarrollados aproximadamente 1.3 mil millones de personas no tienen acceso a cantidades adecuadas de agua limpia y casi 3 mil millones carecen de medios adecuados para deshacerse de sus heces. Se estima que unas 10,000 personas mueren cada día a nivel mundial por enfermedades relacionadas con el agua y miles más padecen una variedad de enfermedades debilitadoras.¹⁸⁶ A esta realidad no escapan los hogares de Chalatenango, donde el impacto de los escasos servicios de agua y saneamiento afecta mayormente los sectores rurales (cuadro 3.5) Los hogares donde no existen dichos servicios deben hacer sus propios y a menudo precarios, arreglos para satisfacer sus necesidades básicas de sobrevivencia. Muchos acarrear agua desde lugares lejanos o se ven forzados a pagar precios muy altos por cantidades pequeñas.

¹⁸⁶Bosch, Christophe; Hommann, Kirsten; Sadoff, Claudia y Travers, Lee. Agua, Saneamiento y Pobreza. Pág. 3.

Cuadro 3.5 Acueducto y alcantarillado de los hogares urbanos de Chalatenango, 2007-2013

Años	Acueducto		Alcantarillado	
	Población Servida	%	Población Servida	%
2007	48,150	75	26,242	41
2008	38,399	60	23,910	37
2009	46,996	70	24,253	26
2010	49,777	74	24,042	36
2011	51,396	76	24,284	36
2012	50,640	75	24,512	36
2013	51,445	76	24,710	36

Fuente: Elaboración propia con base a datos de ANDA.

Para 2007 el parámetro de personas servidas por conexión urbana para la región central es de 4.3 y 4.5 en lo rural.

Para 2008 el parámetro de personas servidas por conexión para lo urbano para la región central es de 4.4 y el resto rural de 4.5.

Cuando inicia Fomilenio I el 75% de la población urbana de Chalatenango poseía servicio de agua potable y en 2012 a pesar que la población a nivel nacional había crecido, el Estado seguía garantizando el acceso al agua potable al 75% de la población urbana. En 2011 el GOES inauguró un pozo que abastecería aproximadamente a 33,000 habitantes¹⁸⁷ del área urbana y destinó \$600,000 para pozos en el área rural, mismo año en que Fomilenio I brindó acceso al agua potable a 15,353 personas¹⁸⁸ de la ZN.

¹⁸⁷La Prensa Gráfica (<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/237100-presidente-funes-inauguro-pozo-en-chalatenango.html>). 12 de agosto de 2016.

¹⁸⁸La Prensa Gráfica (<http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/238987-fomilenio-invierte-86-millones-en-desarrollo-humano>). 15 de agosto de 2016.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

El propósito principal de la presente investigación fue determinar la contribución de la ejecución del programa Fomilenio I en la reducción de la condición de la pobreza en los hogares del departamento de Chalatenango en el período 2007-2014.

Desde su concepción el Fomilenio I comprendió tres componentes estratégicos: i) Proyectos de desarrollo humano diseñados para incrementar el conocimiento y las habilidades de la población, incrementar el acceso a los servicios básicos y la infraestructura comunitaria. ii) Proyectos de desarrollo productivo diseñados para el desarrollo de empresas con la finalidad de incrementar la producción y el empleo y iii) Proyectos de conectividad vial diseñados para la construcción y reparación de carreteras.

Se identificaron al menos dos enfoques teóricos que contribuyen al análisis y comprensión de la condición de pobreza, para ello se emplean dos procedimientos de medición que se corresponden con dichos enfoques, el método unidimensional para el cálculo de la pobreza; que utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población y el método multidimensional que identifica dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse de forma plena.

Las condiciones socioeconómicas comprendidas en la presente investigación se expresan a través de los indicadores que componen las cinco dimensiones del índice de pobreza multidimensional: condiciones de vivienda, acceso a servicios básicos, educación, estándar de vida y empleo y protección social.

Chalatenango fue el único departamento de la ZN que contempló todos sus municipios en la ejecución del programa Fomilenio I entre las razones por las cuales se dio dicho tratamiento se encuentra: poseer la mayor cantidad de población económicamente inactiva de toda la zona norte, ser el segundo departamento con población por debajo de la línea nacional de pobreza, poseer bajo Índice de Desarrollo Humano, el potencial de la actividad agropecuaria del departamento, base cultural muy particular de la zona, la capacidad auto organizativa reconocida y la promoción turística.

La presente investigación comprende como período de estudio los años 2007-2014; entre los cuales se distinguen dos períodos: de ejecución (2007-2012) y post ejecución de Fomilenio I (2013-2014).

La implementación del proyecto Fomilenio I fue afectado por factores externos al proyecto que no están

contemplados en el marco de los objetivos que se persiguieron con esta investigación, pero han sido planteadas de forma sucinta en su desarrollo, como lo son la ubicación geográfica de la zona y su relación con respecto a otras regiones del país, la dinámica económica nacional e internacional y la dinámica política electoral nacional. Por tanto, en base a las hipótesis de investigación planteadas se concluye que:

De acuerdo a la Hipótesis General: La ejecución de Fomilenio I contribuyó a la reducción de la pobreza de los hogares del departamento de Chalatenango en el período 2007-2014.

En base al cálculo de la medición de la pobreza, mediante el método unidimensional y multidimensional, se determinó que la ejecución del programa Fomilenio I para la ZN de El Salvador generó resultados diferenciados en los datos observados en la condición de la pobreza de los hogares en Chalatenango, debido a que el primer método presenta un incremento en el porcentaje de hogares pobres y el segundo muestra una leve reducción, mostrando una permanencia de los hogares en condición de pobreza. Al analizar de forma agregada (total de hogares) los hogares en condición de pobreza no se identificaron contribuciones significativas generadas por la implementación del programa Fomilenio I, por ninguno de los dos métodos, esto se debe principalmente a una estructura productiva que no ha favorecido a los sectores excluidos en el departamento. Sin embargo, el enfoque de pobreza multidimensional por ser una medición más completa evidenció, como se esperaba una mayor cantidad de hogares en condición de pobreza que no fueron considerados como pobres unidimensionales.

Asimismo, se observó que, al desglosar los hogares en condición de pobreza por área de ubicación geográfica, los hogares pobres multidimensionales ubicados en el área rural mostraron disminuciones significativas como resultado en las mejoras de acceso a servicios básicos, mejoramiento en infraestructura en educación y accesos comunitarios que permitió mejorar las condiciones de vida de una gran parte de los hogares en condición de pobreza. Sin embargo, ambas mediciones permiten reforzar la idea que, más allá de los avances logrados en los años que duró la ejecución de Fomilenio I, la pobreza en Chalatenango persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad de nuestro país.

El IPM calculado para Chalatenango evidenció una reducción de un punto porcentual y dos puntos porcentuales post ejecución, estas reducciones fueron explicadas por la disminución del IPM en el área rural, donde los hogares en condición de pobreza mostraron una disminución de sus carencias tanto en ejecución como post ejecución de Fomilenio I, sin embargo se observó que el IPM en el área urbana tienen a aumentar en 1% durante la ejecución y post ejecución, es decir el IMP de Chalatenango se mantuvo sin variaciones relevantes o disminuyó en forma moderada durante el período de estudio.

Las distintas estimaciones que se presentaron en el desarrollo del trabajo para el cálculo del IPM de Chalatenango permitieron cuantificar la incidencia del porcentaje de hogares en condición de pobreza multidimensional y la intensidad del promedio de carencias experimentadas por hogar, y son:

Durante la ejecución se observó una reducción de la incidencia de alrededor 0.03%, la cual estuvo explicada por la reducción de 3.46% de la incidencia de la pobreza en aquellos hogares ubicado en el área rural. Post ejecución la caída acumulada de la pobreza fue de 5 puntos porcentuales de los hogares en pobreza multidimensional, dicha reducción siguió siendo explicada por la reducción en condición de pobreza multidimensional de los hogares que están ubicados en el área rural como resultado de los beneficios de los proyectos de desarrollo comunitario.

La intensidad de la pobreza multidimensional se redujo durante la ejecución en 0.02 puntos porcentuales influida por la reducción de 0.03% de la intensidad registrada en aquellos hogares ubicados en el área urbana. 0.03%: Post ejecución se observa una reducción de la intensidad de la pobreza de manera global la cual esta explicada por la reducción de la intensidad, pero de los hogares ubicados en el área rural. Estos valores dan cuenta que la incidencia y la intensidad se mantuvieron sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en el 2007 cuando inicia Fomilenio I.

Pese a las mínimas variaciones observadas en términos de tasas, las estimaciones permitieron conocer que los hogares de las áreas rurales representaron un cambio (mejora) en su condición de pobreza.

En promedio la proporción de privaciones experimentadas por los hogares pobres multidimensionales de Chalatenango en el período de estudio fue 0.41, lo que significa que estaban privados en promedio 9 de las 21 carencias utilizadas en el IPM de Chalatenango. Sin embargo, para la zona rural en promedio en el período de estudio reportó una intensidad de 0.42 que equivale a 9 carencias sociales y la zona urbana reportó una intensidad de 0.39 lo que significa que poseían 8 carencias sociales. La intensidad de la pobreza rural en el período de estudio era mayor que la intensidad de la pobreza urbana en todos los años. Esto debido a que las causas de la pobreza rural son más complejas y multidimensionales, y comprenden, aspectos relacionados con la cultura, el clima, el género, los mercados, etc.

Al analizar si hubo cambios de las carencias después de la ejecución de los proyectos de Fomilenio I se obtuvieron los siguientes resultados:

Hipótesis específica 1: Las condiciones socioeconómicas reflejadas en el año 2007 para los hogares de Chalatenango mejoraron con la ejecución de los proyectos de Fomilenio I.

Las condiciones socioeconómicas observadas en el período de análisis 2007-2014 reflejan que las condiciones sociales de los hogares considerados pobres, del departamento de Chalatenango mostraron mejoras significativas en las dimensiones relativas a las condiciones de las viviendas, servicios básicos y educación, principalmente en los indicadores referidos al porcentaje de hogares con hacinamiento, con techo en mal estado, sin agua potable, que utilizan leña como combustible predominante para cocinar, con adultos sin educación media completa y con inasistencia escolar respectivamente.

En tanto, las condiciones económico de los hogares pobres de Chalatenango mostraron mejoras aunque estas no fueran tan significativas en las dimensiones concernientes al estándar de vida, empleo y protección social, en la primera, se observaron mejoras en los indicadores referidos al porcentaje de hogares sin refrigeradora, sin ingresos suficientes para adquirir la canasta básica ampliada; en la dimensión empleo y protección social los indicadores que mostraron mejoras fueron porcentaje de hogares con desempleo, sin seguro médico contributivo y sin seguridad social. Se destaca un mayor impacto en las condiciones sociales que en las económicas como resultado de la efectividad de los proyectos de desarrollo humano. En lo que respecta a las dimensiones que componen el IMP de Chalatenango se observaron los siguientes resultados:

En la dimensión vivienda se observó que de cinco indicadores que la componen, dos mostraron reducciones significativas en el período de ejecución: los hogares pobres multidimensionales con hacinamiento (1.39%), y los hogares con techo inadecuado (0.24%), sin embargo, tres de estos indicadores aumentaron: hogares con piso de tierra (5.14%), hogares con paredes inadecuadas (0.94%) y hogares con tenencia insegura de la vivienda (4.1%). Post ejecución se observa una reducción de todos los indicadores. A pesar de que las estimaciones del hacinamiento, tenencia insegura de la vivienda y hogares con piso de tierra mostraron mejoras post ejecución estos indicadores siguen mostrando valores altos que revelan que una cantidad considerables de hogares están sufriendo estas carencias, las cuales deben considerarse en la reorientación y diseño de políticas que permitan combatir las para superar la pobreza y cuyos logros se vuelvan sostenidos en el tiempo.

En lo que respecta a la dimensión servicios básicos se observó una mejora en todos los indicadores que la componen entre 2007-2014, hogares sin agua potable por cañería (15.76%), hogares sin servicio sanitario (4.18%), hogares con carencia de energía (17.91%). Esta dimensión fue la que mayor aporte

brindó a la reducción que experimentó IPM de Chalatenango durante el período de estudio.

De acuerdo a los datos en el período de ejecución los indicadores de la dimensión estándar de vida en el indicador ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica no mostraron disminuciones importantes como se esperaba si no que dicho indicador tendió al alza (5.75%). Post ejecución este indicador mostró una disminución, aunque esta no fue sensible (1.93%). Con estos datos se verificó que la contribución de los ingresos a la pobreza total tiende a ser mayor en los años donde el IPM-Chalate es menor. En las carencias de bienes duraderos (refrigeradora, vehículo, lavadora) se observó una disminución en el período de estudio sin embargo su contribución a la pobreza total de Chalatenango fue mayor en los años que presentaban mayores niveles de pobreza (según el índice de recuento ajustado).

Los resultados de la dimensión educación mostraron que durante el período de estudio se logró disminuir todas las carencias que componen esta dimensión: inasistencia escolar (6.98%), rezago educativo (2.82%) educativo, adultos sin educación media completa (4.68) y las personas mayores a 60 años sin educación primaria (2.75%). La importancia de esta dimensión radica en que un incremento de los niveles educativos de la población, en especial entre los grupos más vulnerables, es esencial pero no suficiente para alcanzar disminuir la pobreza. Por una parte, porque mejora las probabilidades de acceder a un empleo de calidad y a mejores salarios, contribuyendo con ello a la movilidad social y al quiebre de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por otra parte, porque permite que la población esté en mejores condiciones para participar productivamente y ejercer sus derechos sociales.

La dimensión empleo y protección social se observaron reducciones en todos los indicadores que componen la dimensión: desempleo (5.06%), desaliento laboral (2.89%), hogares sin contribución a la seguridad social (0.09%) y hogares sin seguro médico (5.4%). Aunque estas reducciones no fueran sensibles para generar impactos considerables en el resultado global del índice algunos hogares se lograron beneficiar con los empleos brindados durante la ejecución de los proyectos de Fomilenio I.

Hipótesis específica 2: Los logros obtenidos con los proyectos de Fomilenio I, contribuyeron a que el 37% de los hogares en condición de pobreza unidimensional reflejados en el año 2007 del disminuyera en el departamento de Chalatenango.

El análisis de los logros obtenidos en base a las evaluaciones presentadas por las instituciones vinculadas a la ejecución de Fomilenio I en la Zona Norte de El Salvador presentaron mejoras en el desarrollo productivo, humano y de conectividad vial, sin embargo, en la presente investigación se encontró que para

el departamento de Chalatenango a pesar de los avances en infraestructura, conectividad y formación estos avances no han contribuido a la mejora de las condiciones de pobreza por ingreso de los hogares de Chalatenango debido a que se observó que no disminuye el porcentaje de hogares pobres por ingresos una vez finalizada la ejecución del programa. Como resultado de la ineffectividad de los proyectos de desarrollo productivo para generar el crecimiento esperado y por ende una reducción en la condición de pobreza de los hogares del departamento.

Se observó una reducción de los hogares en condición de pobreza por ingresos extremos, sin embargo, el incremento de los hogares pobres por ingresos relativos fue mayor a la reducción de los hogares pobres extremos. Se observó que la mayor parte de hogares en condición de pobreza por ingresos están ubicados en el área rural, esto explicado principalmente porque Chalatenango es un departamento con mayores habitantes ubicados en áreas rurales.

Hipótesis específica 3: El nivel de pobreza obtenido por medio de la medición multidimensional es superior al obtenido por la medición unidimensional para los hogares del departamento de Chalatenango en el periodo 2007-2014.

Una de las dimensiones que compone el Índice de Pobreza Multidimensional es el denominado estándar de vida el cual incorpora como indicador los ingresos insuficientes de los hogares para adquirir la CBA, dicho indicador expresa la condición de pobreza de ingresos de los hogares, por tanto, el IPM es un indicador más completo para el análisis de la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango. Al comparar el porcentaje de hogares en condición de pobreza, calculado mediante la implementación de ambas metodologías, se observó, como se esperaba una mayor cantidad de hogares en condición de pobreza multidimensional que en condición de pobreza unidimensional, además se pudo constatar que la brecha entre ambos cálculos se redujo, sin embargo, dicha reducción se encuentra explicada por el incremento en el porcentaje de hogares pobres calculado por el Índice de Pobreza Unidimensional, no por la reducción del Índice de Pobreza Multidimensional, es decir el aumento de la pobreza unidimensional fue mayor que la reducción de los hogares en condición de pobreza multidimensional una vez que se termina la ejecución de Fomilenio I, sin embargo dos años después de la finalización del programa la brecha entre ambos cálculos se redujo significativamente, dicha reducción se explica por una disminución de los hogares en condición de pobreza medido por ambos enfoques como resultado de que la mayoría de proyectos implementados principalmente los productivos se encontraban funcionando.

4.2 Recomendaciones

La mayoría de las recomendaciones que se plantean a continuación están remitidas principalmente a los gobiernos municipales, las directivas y asociaciones comunales que forman parte de los municipios, cantones y comunidades que componen el departamento de Chalatenango, esto en razón a que se considera que son los habitantes de los territorios que conocen sus realidades y tienen claras sus características y necesidades con el apoyo de instituciones gubernamentales, ONG's y cooperantes pueden modificar sus condiciones de vida.

Además, se esbozan recomendaciones para entidades e instituciones que pueden aportar tanto económica como técnicamente a las comunidades partiendo de diagnósticos apegados a las realidades de los territorios, siendo un apoyo en los procesos de transformación que surgen en los municipios y comunidades.

Consideramos que no pueden realizarse cambios estructurales sin la participación organizada de hombres, mujeres y jóvenes que teniendo claro sus condiciones de vida busquen y promuevan cambios en la realidad actual.

✓ **Recomendaciones Gobierno de El Salvador y Gobiernos Municipales de Chalatenango**

Los resultados de la aplicación del IPM de Chalatenango para la medición de la pobreza multidimensional corroboran que la forma y la intensidad con que se manifiestan las carencias entre los pobres varía entre el área de ubicación de los hogares. Por lo tanto, para la formulación de políticas eficaces tendientes a superar la pobreza se requiere tomar en cuenta la heterogeneidad entre el área rural y el área urbana.

Así mismo, la pobreza se manifiesta en múltiples ámbitos (no solo en ingresos) pone de relieve la urgencia de que las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza se diseñen e implementen de manera coordinada entre los distintos sectores. En particular, si bien las carencias en el ámbito del ingreso tienen un papel significativo dentro del conjunto de carencias que afectan a los hogares pobres, no son las únicas. Dado que varias de las privaciones no son monetarias no pueden ser resuelto en forma adecuada mediante incremento marginales del ingreso de los hogares, para la reducción de la pobreza se requiere además de transferencias monetarias, esfuerzos sustanciales en el ámbito de las políticas de vivienda (especialmente en lo referente a materialidad, tenencia y hacinamiento) y dotación de servicios básicos (agua, saneamiento y energía) en particular en los municipios más pobres.

- Es necesario mejorar las estadísticas de pobreza; se debe contar con estadísticas confiables a nivel nacional necesario para respaldar los procesos de desarrollo. La no disponibilidad de estadísticas desagregadas a nivel nacional es un problema grave que limita el análisis de la realidad y no permite caracterizar a la pobreza de manera más exacta. Para ello se debería desarrollar ambos cálculos de pobreza (unidimensional y multidimensional) en los datos presentados por la EHPM esto permitiría identificar los departamentos en los que se debe priorizar la inversión social.
- Generar trabajo decente en el sector agrícola es indispensable para combatir la persistente pobreza rural en Chalatenango ya que la mayoría de hogares en condición de pobreza son productores de agricultura de subsistencia, este empleo generado debe cumplir con las leyes vigentes del salario mínimo, formalizando los empleos, mejorando los contratos y la seguridad social, además de ampliar las capacidades de los trabajadores mediante educación y capacitación, con ello se podría generar un enorme impacto en la reducción de la pobreza.
- Los gobiernos de las municipalidades deben asociarse con la academia para realizar trabajos de investigación para contar con un diagnóstico de todas las comunidades de sus municipios, para identificar carencias en el ámbito económico y social de cada comunidad y con ello facilitar la coordinación y esfuerzos en materia económica.
- Diseñar mecanismos efectivos para monitorear y medir la efectividad de los programas sociales en Chalatenango. Es importante que una vez se hayan ejecutado se les dé seguimiento y se hagan las evaluaciones pertinentes para verificar si se están obteniendo resultados objetivo.
- Focalizar los recursos gubernamentales en los municipios con mayores niveles de pobreza y con mayores carencias sociales. Para ello se debe re-direccionar los recursos públicos orientados a programas de transferencias monetaria a otro tipo de programas que vuelvan sostenible la actividad productiva de la región y que generen ingresos monetarios producto de la actividad económica de Chalatenango.
- Rediseñar los programas sociales de combate a la pobreza para que estos tenga una perspectiva de largo plazo e integren temas como: a) la redistribución de los ingresos para que dé surgimiento a una amplia clase social media capaz de dinamizar la demanda interna en Chalatenango, b) de la propiedad (especialmente la tierra) que no sólo incluya el reparto como única solución, b) cambios en la estructura productiva reorientando la inversión sectorial tanto pública como privada hacia sectores

con potencial productivo.

- Fomentar y fortalecer la organización comunitaria en todos los municipios que integran Chalatenango, esto permitirá identificar mejor las problemáticas que se viven dentro de los municipios y dar respuesta a sus necesidades familiares y sociales como: alimentación, vivienda, agua potable, energía eléctrica, salud y educación. En base a los resultados obtenidos se deben buscar mecanismo de socialización de sus experiencias o iniciativas como foros comunitarios donde representantes de las comunidades puedan socializar sus experiencias para que puedan ser aprovechadas en otros municipios donde se presenten las mismas problemáticas.
- Apostarle a la educación como una propuesta estratégica para generar crecimiento económico y elevar la calidad de vida de los habitantes de Chalatenango a través de la promoción y la equidad en el acceso a la educación, ampliando el acceso de esta a través del ofrecimiento de becas para cubrir gastos de transporte, alimentación y libros de texto a estudiantes de familias pobres que deseen completar el tercer ciclo de educación básica, media y universitaria. Sería conveniente reorientar algunos de los esquemas de becas ya existentes; y estimular a los gobiernos locales y al sector privado a unirse a este tipo de acuerdos.

✓ **Recomendaciones para las organizaciones comunitarias de los municipios de Chalatenango**

- Crear comités de comercialización y/o de compra-venta que realicen la adquisición de insumos de manera coordinada entre las comunidades de todos los municipios. Aunado a esto se deben impulsar la asociatividad entre las comunidades de los distintos municipios para mejora las formas de producción y comercialización.
- Buscar la articulación económica entre las comunidades del departamento de Chalatenango, ya que de esta manera se retendría el valor agregado generado en las comunidades, conociendo qué se produce en la comunidad y dónde se abastecen de lo que no producen, de manera que podría ser abastecida por el mismo sector comunitario. Promover la diversificación y la especialización productiva, a fin de que las comunidades y municipios podrían abastecerse entre sí, es decir, la importancia de producir lo que la gente misma compra.
- Diversificar la producción agrícola y preservar la producción de granos básicos para el autoconsumo. Así como desarrollar la ganadería y avanzar en el procesamiento de los productos agrícolas (En

algunos municipios de Chalatenango existen algunos esfuerzos, pero se deben fortalecer para que estos sean sostenibles a largo plazo).

- Crear un sistema financiero que reduzca los vínculos de dependencia con la banca comercial, que facilite el acceso al crédito a muchas comunidades y a su vez lo haga con requisitos menos onerosos de acuerdo a la realidad de los integrantes de los hogares.

✓ **Recomendaciones para ONG's y Gobiernos Municipales**

- Las ONG's involucradas en el desarrollo comunitario deberían contar con departamentos especializados en el estudio, diagnóstico de potencialidades, formulación de proyectos económicos y entorno económico social, a fin de promover asesorías a las comunidades en materia económica.

✓ **Recomendaciones Universidad de El Salvador**

- Facilitar el servicio social de los y las estudiantes en las disciplinas que requieran las municipalidades para atender las necesidades de sus comunidades a través de capacitaciones, asesoramiento y apoyo en las áreas productivas y sociales.

✓ **Recomendaciones para los cooperantes (nacionales e internacionales)**

- Tener como prioridad la generación de proyectos con la participación de las estructuras sociales locales, en base a las necesidades más sentidas y destacadas por los habitantes de los municipios de Chalatenango. Que en el diseño de los proyectos se incorporen mecanismos de seguimiento, evaluación y medidas contingentes para enfrentar resultados que pueden perjudicar el desarrollo del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Ministerio de Educación. "Historia del El Salvador Tomo I." Edición II. San Salvador, El Salvador 2009.
- Menjivar, Rafael. "Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador." Editorial EDUCA. San José, Costa Rica 1980.
- Colindres, Eduardo. "Períodos de la historia económica de El Salvador." Estudios Centroamericanos ECA, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas." Antiguo Cuscatlan, El Salvador 1976.
- Arias Péñate, Salvador. "Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador." Primera edición. Santa Tecla, El Salvador 2010.
- Ministerio de Educación. "Historia del El Salvador Tomo II." Edición II. San Salvador, El Salvador 2009.
- Lungo, Mario y Baires, Sonia: "La lenta consolidación de la capital salvadoreña en la estructuración de las capitales centroamericanas", Editorial EDUCA. San José, Costa Rica 1988.
- Segovia, Alexander. "Transformación estructural y reforma económica en El Salvador." F&G Editores. Guatemala, abril de 2002.
- Novales Cinca, Alfonso. "Triángulo del desarrollo económico: Crecimiento, Desigualdad y Pobreza." Universidad Complutense. Madrid, España 2011.
- Rostow, W. "Las etapas del crecimiento económico." Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español. México 1991.
- Briones, Carlos. "La pobreza urbana en El Salvador. Características y diferencias de los hogares pobres (1988-1990)." UCA Editores. San Salvador, El Salvador 1992.
- Verdera, Francisco. "La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla." EIP Fondo Editorial CLACSO. Lima, Perú 2007.
- Segovia, Alexander. "Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador. El Efecto económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento económico, la pobreza y la distribución del ingreso." F&G Editores. Guatemala, abril de 2002.
- Ministerio de Educación. "El Sistema educativo de El Salvador. Colección fundamentos de la educación que queremos." Primera edición. San Salvador 1999.

REVISTAS

- Morales Velado, Oscar. "Crecimiento demográfico y dinámica social en El Salvador." Revista Realidad económico-social, Vol. 3. San Salvador, El Salvador. Marzo-abril 1990.
- Kandel, Susan. "Evolución del papel de la Zona Norte en el Desarrollo Nacional." Fundación Prisma. El Salvador, 12 de agosto 2009.
- Kandel, Susan; Gómez, Ileana y Cuéllar, Nelson. "Repensando la Zona Norte de El Salvador en la estrategia de desarrollo nacional." Fundación Prisma. San Salvador, 2009.
- Sanahuja, José Antonio. "¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la

- cooperación al desarrollo.” Anuario 4. 6 de junio de 2007.
- CEPAL. “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.” Santiago de Chile, 1996.
 - Rodrik, Dani. “Crecimiento económico o reducción de la pobreza: Un vano debate.” Revista Punto de Vista, Finanzas y Desarrollo, diciembre 2000.
 - Cañada, Alejandra. “¿Cómo medir el crecimiento?” Revista Cultura Económica. Año XXVI. N° 72, agosto 2008.
 - Altimir, Oscar. “La dimensión de la pobreza en América Latina.” Cuadernos de la CEPAL, N° 27. Santiago de Chile 1979.
 - Miranda, Ridberth; Ponce, Rosa; Escarate, Adolfo; Edna Miranda. “Análisis cualitativo y extrema pobreza en la zona centro, departamento de Junín. El Caso de Pariahuanca.” Pensamiento Crítico, N° 12. Huancayo, Peru 2009.
 - Fresneda, O. “La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas.” CEPAL. Bogotá, Colombia 2007.
 - Larrañaga, Osvaldo. “La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso.” Estudios Estadísticos y Prospectivos, Serie 58. CEPAL. Chile, octubre 2007.
 - Santos, María; Villatoro, Pablo; Mancero, Xavier; Gerstenfeld, Pascual. “Un índice de pobreza multidimensional para América Latina.” CEPAL, Serie de Estudios Estadísticos. N° 92. Santiago de Chile 2010.
 - Cartagena, Edgar. “Emigración y Remesas: Un perfil para Chalatenango.” Revista de Ciencias Sociales y Humanidades: Realidad. N° 105. julio-septiembre 2005.
 - Mejía, Guillermo. “Los escasos del agua: el conflicto del 2000.” Tendencias, N° 56. San salvador, El Salvador.
 - Czarnecki, Lukasz. “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?” Frontera Norte, Vol.25, N° 49. Tijuana, Mexico junio 2013.
 - Ibisate, Francisco Javier. “El Plan de Reconstrucción Nacional son tres ¿Cuál es el principal?” Revista Realidad Económico-Social, UCA. N° 32. Antiguo Cuscatlan, abril 1993.
 - Chávez, Joaquín. “Alternativas para el desarrollo. Los municipios en la historia de la educación en El Salvador.” FUNDE, N° 67. San Salvador, El Salvador 2000.
 - Borgh, Chris van der. “Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción posguerra: La experiencia de Chalatenango, El Salvador.” The Latin America, Series: FLASCO-CLACS Universidad de Utrecht. Amsterdam, Países Bajos 2003.
 - Bosch, Christophe; Hommann, Kirsten; Sadoff, Claudia y Travers, Lee. “Agua, Saneamiento y Pobreza.” Banco Mundial, Washington, D.C. EE UU 1999.
 - Borgh, Chris van der. “Las políticas de combate a la pobreza en la Post-Guerra en Chalatenango, El Salvador.” Colección Aportes FLASCO Programa El Salvador, N° 4. agosto 1997.
 - CONEVAL. Medición multidimensional de la pobreza en México. México DF 2008.

TESIS

- Alberto, Cárdenas; Olmedo, Rodolfo; Salguero, José. “Aproximación a las condicionantes de FOMILENIO I para el desarrollo rural de la Zona Norte de El Salvador.” Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas.” Antiguo Cuscatlán, El Salvador. Agosto 2012.
- Flores, Brenda. “Análisis de la iniciativa Unidos por la Solidaridad del FISDL como modelo de gestión de co-desarrollo en El Salvador de 2000 al 2010”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador octubre 2011.
- Chávez, Marcelo; Guevara, Karina. “Impacto de red solidaria en los municipios en pobreza extrema, severa y alta.” Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas.” Antiguo Cuscatlán, El Salvador octubre 2009.
- López, Karen; Ortega, Verónica; Cristales, Hans. “Contribución de Fomilenio I al fortalecimiento de la cadena hortofrutícola en el Municipio de San Ignacio Chalatenango, periodo 2007-2013.” Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador octubre 2014.

ESTADÍSTICAS

- FISDL. (http://www.fisd.l.gob.sv/novedades/publicaciones/doc_view/6-programa-social-de-atenciaoacuten-a-las-familias-en-extrema-pobreza-en-el-salvador.raw?tmpl=component), 15 de octubre de 2015.
- ANDA, Memoria de Labores. San Salvador, El Salvador 2006.
- FISDL. (<http://www.fisd.l.gob.sv/institucion/marco-institucional/informes/inversion-1990-2007>). 15 de octubre 2015.
- CENTA de las Pilas, base de datos de productores 2013.
- DIGESTYC, Base de la EHPM-2007-2014. San Salvador, El Salvador.
- DIGESTYC, EHPM. “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2004-2006”. San Salvador, El Salvador.
- ANDA. Cobertura de acueducto y alcantarillado para Chalatenango 2003-2014 El Salvador.
- MINED. Notas PAES 2000-2014, El Salvador.
- MINED. Matricula inicial y final de Chalatenango 2005-2013. El Salvador.
- BM. Poblacion y desempleo 1998-2016. El Salvador.
- MINSAL. Mortalidad Infantil, Chalatenango, Morazan y Cabañas 2007-2014. El Salvador.
- CNR. Inscripción de empresas, Chalatenango 2007-2014. El Salvador.

DOCUMENTOS OFICIALES

- FLACSO/FISDL. Mapa de Pobreza: "Política Social y Focalización." Tomo 1. San Salvador, El Salvador 2004.
- Plan de Nación, Comisión Nacional de Desarrollo. "Estrategia de desarrollo productivo de la Zona Norte." San Salvador, El Salvador 2009.
- Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de la Millennium Challenge Corporation. El Salvador 2006.
- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Gobierno de El Salvador (Documento Síntesis) año 2004.
- Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL). Memoria anual: "Proyecto de Desarrollo Productivo." San Salvador, El Salvador. Septiembre 2008.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia/Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos. "Medición multidimensional de la pobreza." San Salvador, El Salvador 2015.
- República de El Salvador, Ley de Desarrollo y Protección Social 2014. Constitución Política de la República de El Salvador 1983.
- Protocolo adicional a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de S.S." adoptado el 11/1988, en el 18° período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (PIDHSC). 1985.
- Salazar, Ricardo: "Caracterización socioeconómica de la zona norte de El Salvador". Banco Central de Reserva de El Salvador, Boletín Económico No. 184. San Salvador, El Salvador 2008
- FISDL. Informe Red Solidaria. San Salvador, El Salvador 2005.

OTROS ESTUDIOS

- Calderón Vásquez, Francisco. "Thinking on Development: Enfoques teóricos y Paradigma del Desarrollo". Capítulo II, 2008.
- Alcock, Pete. Understanding Poverty. MacMillan Press. Londres, Inglaterra 1997.
- Duodécima Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. "La Medición Multidimensional de la Pobreza." Pucón, Chile. abril de 2013.
- Mac Donald, J. "Vivienda Social-Reflexiones y Experiencias" CPU-Santiago de Chile 1983.
- OIT. "Administración de la seguridad social." Primera Edición, Ginebra 2001.
- Cortez Rodas, Francisco. Neoliberalismo, globalización y pobreza. Universidad de Antioquia, Colombia.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) AC/m Memoria de Labores . El Salvador 2001.
- FIDA. “Proyecto de desarrollo y modernización rural para las regiones central y paracentral (PRODERMO-CENTRAL). Ampliación y Financiamiento suplementario.” El Salvador, Junio 2011.
- República de El Salvador, Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales. Roma, abril 2015.
- Stampini, Marco; Tornarolli Leopoldo The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Inter-American Development Bank (IDB) 2012.
- Hasan Khan, Mahmood. “La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública.” Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. EE UU 2001.

ARTICULOS WEB

- Millennium Challenge Corporation United States of America: (<https://www.mcc.gov/pages/press/release/release-110805-compacteligible>). 4 de junio de 2015.
- Secretaría Técnica y de Planificación, Presidencia de la República de El Salvador. (<http://www.secretariatecnica.gob.sv/>). 6 de junio 2015.
- Plan de fortalecimiento de los indicadores de la Corporación del Reto del Milenio. (<http://sitio2.bitworks.com.sv/fomilenio>). 06 de junio 2015.
- Martínez, Julia Evelyn. “La Teoría del Rebalse en el discurso económico dominante.” (www.contrapunto.com.sv). 09 de enero de 2014.
- Lewis, Oscar. “Características de la cultura de la pobreza.” (http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM197712_88-93.pdf). 08 junio 2014
- Novak, Tony. Rethinking poverty: Critical Social Policy. Published by SAGE Publications. (<http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/PoliticsMatters/sage%20publications/rethinking%20poverty.pdf>). 11 de junio 2012.
- Martínez Coll, Juan Carlos: "Las necesidades humanas en la economía de mercado, virtudes e inconvenientes." (<http://www.eumed.net/cursecon/2/index.htm>). 10 de junio 2014.
- Martínez Coll, Juan Carlos: "Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow en la economía de mercado, virtudes e inconvenientes." (http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm). 10 de junio 2014.
- Hernández, M. Angélica. Grupo Agenda Regional de La Araucanía Extracto de exposición en Jornadas de Medicina Interna, Análisis de los cambios en los modos de consumo. Universidad de La Frontera, Chile. (<http://www.oocities.org/grupoagra/nutric.htm>). 15 enero 2015.
- PNUD El Salvador. (<http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/91/160/>). 06 de octubre 2015
- Adriana. “El analfabetismo en las regiones más pobres.” Pobreza Mundial. (<http://www.pobrezamundial.com/el-analfabetismo-en-las-regiones-mas-pobres/>). 20 de septiembre 2015). 27 de septiembre de 2009.
- Periodico digital El Comercio (<http://elcomercio.pe/mundo/asia/prospera-mercado-negro-organos-bangladesh-video-noticia-1848264>). 14 de octubre de 2015.

- Reliefweb.(<http://reliefweb.int/report/el-salvador/el-fida-ayudar%C3%A1-al-proceso-de-reconstrucci%C3%B3n-de-el-salvador-mediante-un-proyecto>). 20 de agosto de 2015.
- Barrientos, Luis. “Tramos de la Longitudinal del Norte tienen diversos daños.” La Prensa Gráfica. ([http:// www.laprensagrafica.com/2015/06/29tramos-de-la-longitudinal-del-norte-tienen-diversos-daos](http://www.laprensagrafica.com/2015/06/29tramos-de-la-longitudinal-del-norte-tienen-diversos-daos)). 18 de mayo 2016
- Diario El Mundo. “Fomilenio 5 años.” (<https://issuu.com/elmundocomsv/docs/fomilenio-2012>). 02 de octubre 2012.
- Bellos, Mariana. “Millonarios resultados del proyecto FOMILENIO.” La Prensa Gráfica. (<http://www.laprensagrafica.com/millonarios-resultados-del-proyecto-fomilenio>). 18 de mayo 16
- Lemus, Efrén. “El rompecabezas incompleto de la Longitudinal del Norte.” Periódico Digital EL Faro: (<http://www.elfaro.net/es/201209/noticias/9697/El-rompecabezas-incompleto-de-la-Longitudinal-del-Norte.htm>). 18 de mayo 16
- Presidencia de la Republica, El Salvador. (<http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-entrega-de-titulos-de-propiedad-es-un-acto-de-justicia-para-las-familias-campesinas/>). 30 de agosto 2016.
- Humanium. (<http://www.humanium.org/es/mortalidad-infantil/>). 07 de junio 2016.

ANEXOS

Anexo 1 ZN región norte y región nor-oriente



Fuente: PRISMA, 1970.

Anexo 2 Descripción de los departamentos y municipios de la ZN

Departamento	N° Municipios	Descripción de municipios
Chalatenango	33	Agua Caliente, Arcatao, Azacualpa, Chalatenango, Citalá, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, Dulce Nombre de María, El Carrizal, El Paraíso, La Laguna, La Palma, La Reina, Las Vueltas, Nombre de Jesús, Nueva Concepción, Nueva Trinidad, Ojo de Agua, Potonico, San Antonio de la Cruz, San Antonio de los Ranchos, San Fernando, San Francisco Lempa, San Francisco Morazán, San Ignacio, San Isidro Labrador, San José Cancasque, San José las Flores, San Luis del Carmen, San Miguel de Mercedes, San Rafael, Santa Rita, Tejutla.
Morazán	26	Arambala, Cacaopera, Chilanga, Corinto, Delicias de Concepción, El Divisadero, El Rosario, Gualococti, Guatajiagua, Joateca, Jocoaitique, Jocoro, Lolotiquillo, Meanguera, Osicala, Perquín, San Carlos, San Fernando, San Francisco Gotera, San Isidro, San Simón, Sensembra, Sociedad, Torola, Yamabal, Yloaiquin Carolina.
Cabañas	9	Cinquera, Guacotecti, Ilobasco, Jutiapa, San Isidroa, Sensuntepeque, Tejutepeque, Villa Dolores, Villa Victoria.
La Unión	9	El Sauce, Lislique, Nueva Esparta, Polorós, San Jose, Santa Rosa de Lima, Anamorós, Bolívar, Concepción de Oriente
San Miguel	8	Chapeltique, Ciudad Barrio, Nuevo Edén de San Juan, San Antonio del Mosco, San Gerardo, San Luis de la Reina, Sesorí
Santa Ana	5	Masahuat, Metapán, Santa Rosa de Guachipilín, San Antonio Pajonal, Santiago de la Frontera.
San Salvador	2	Aguilares, El Paisnal
Cuscatlán	1	Suchitoto.
La Libertad	1	San Pablo Tacachico.

Fuente: PNOTD, 2004. Esta zona representa una extensión de 7,695 km² (36.57% del territorio nacional).

Anexo 5 Población por departamento, año 1978

Departamento		Habitantes	%
No Añileros	Ahuachapán	26,537	5.5
	Sonsonate	35,262	7.3
	Santa Ana	57,124	11.8
	La Libertad	30,881	6.4
	San Salvador	48,235	10.0
	Cuscatlán	36,557	7.6
	La Paz	27,730	5.7
	Usulután	28,266	5.9
	Sub Total	290,592	60
Añileros	Chalatenango	48,558	10.1
	Cabañas	23,213	4.8
	San Vicente	29,218	6.1
	San Miguel	44,404	9.2
	Morazán	24,147	5.0
	La Unión	22,290	4.6
	Sub Total	191,830	40
	TOTAL	482,422	100

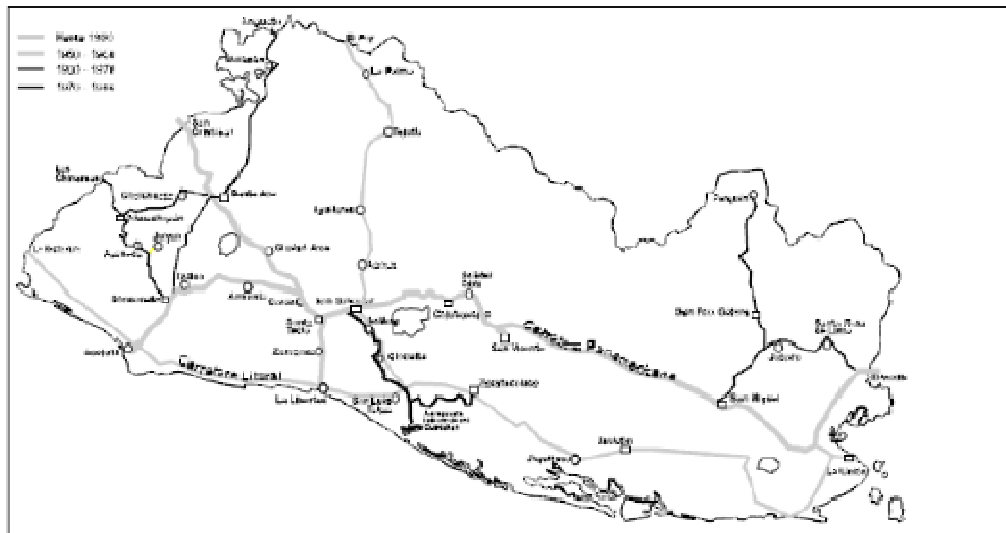
Fuente: Morales Velado, Oscar. Óp. Cit. Pág. 94.

Anexo 6 Población y tasas de crecimiento por departamento, 1892-1930

Departamento		Habitantes		Tasa de crecimiento
		1892	1930	
Cafetaleros	Ahuachapán	37,000	80,024	2.05%
	Sonsonate	41,000	100,896	2.40%
	Santa Ana	80,000	154,663	1.75%
	La Libertad	49,000	119,178	2.37%
	San Salvador	63,000	191,320	2.97%
	San Vicente	40,500	77,534	1.72%
	San Miguel	60,000	128,048	2.01%
	Sub Total	370,500	851,663	2.21%
No Cafetaleros	Chalatenango	54,000	82,298	1.12%
	Cuscatlán	62,000	83,653	0.79%
	Cabañas	35,000	58,611	1.37%
	La Paz	70,000	88,229	0.61%
	Usulután	42,000	124,859	2.91%
	Morazán	35,000	75,013	2.03%
	La Unión	35,000	73,285	1.96%
	Sub Total	333,000	585,948	1.50%
TOTAL	703,500	1437,611	1.90%	

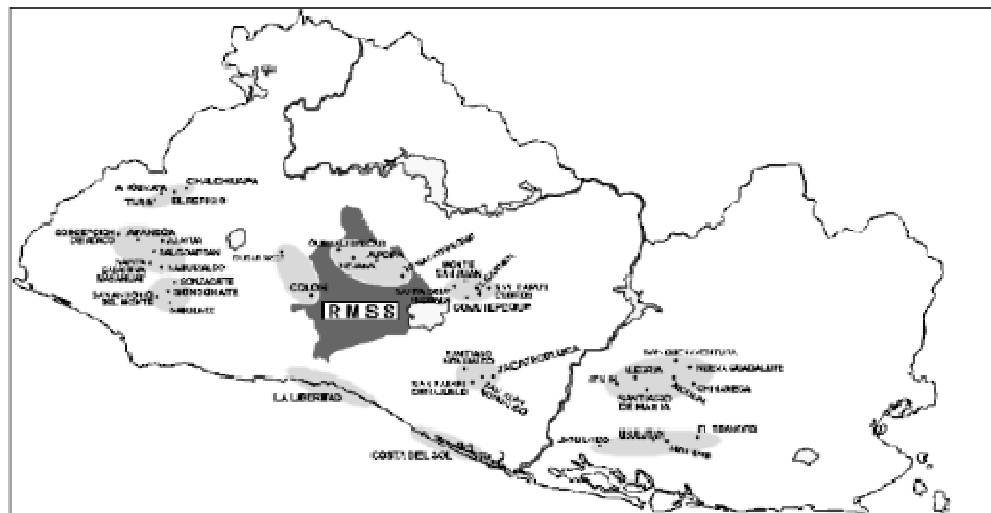
Fuente: Morales Velado, Oscar. Dinámica y distribución espacial de la población salvadoreña en el siglo XX. Revista Realidad económico-social. Julio-agosto 1995. Número 46, Pág.644.

Anexo 7 Evolución de la red vial en El Salvador, 1950-1996



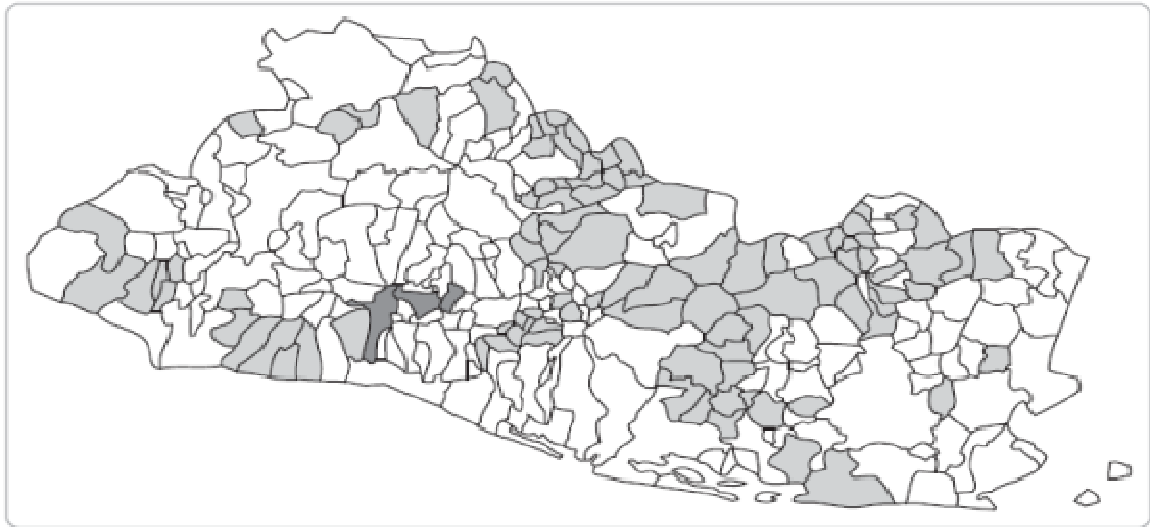
Fuente: Lugo, Oporto & Chinchilla, 1996.

Anexo 8 Sub sistemas urbano en El Salvador, década de los noventa



Fuente: PRISMA, 1996.

Anexo 9 Ubicación geográfica de las familias más ricas y las más pobres en El Salvador, 2005

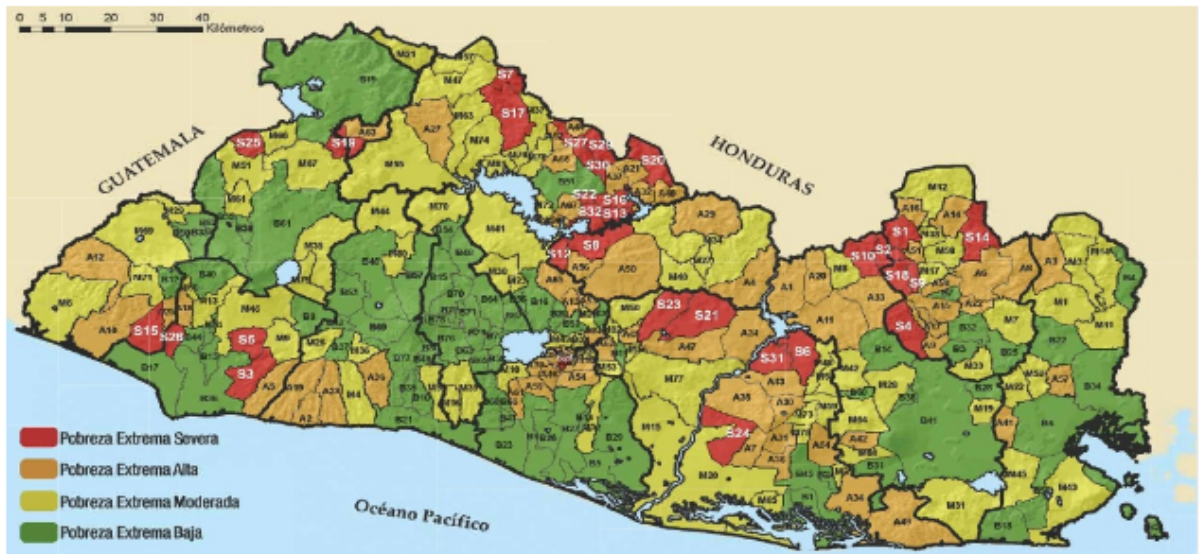


Municipios donde viven los más ricos

Los 100 municipios más pobres

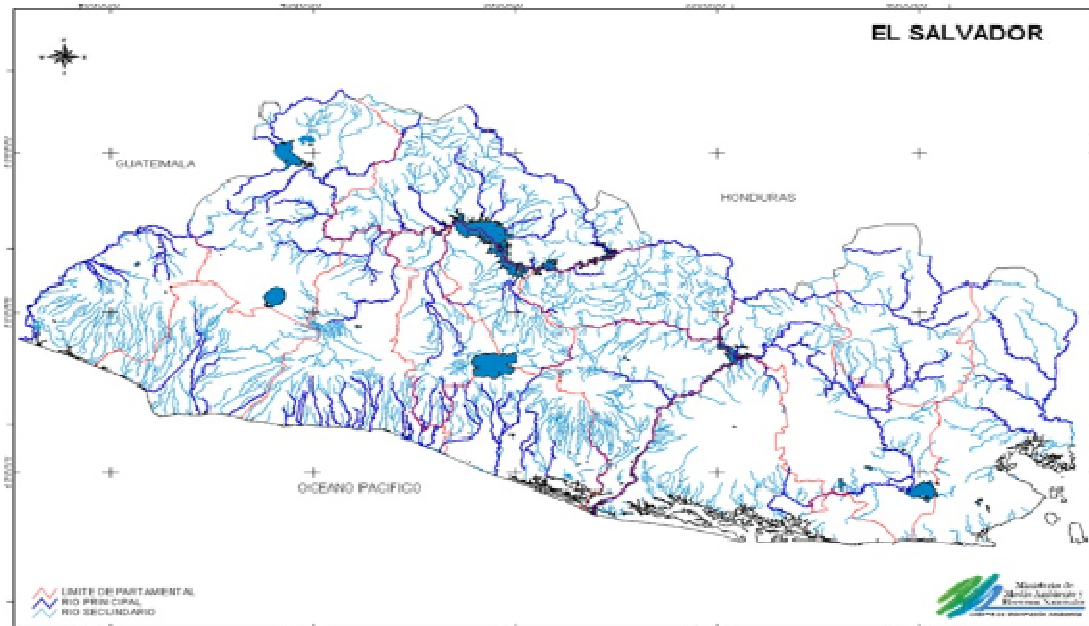
Fuente: Arias Peñate, Salvador; 2010. (Elaborado en base al Mapa de pobreza 2005 FISDL/FLASCO).

Anexo 10 Mapa nacional de pobreza, El Salvador, 2005



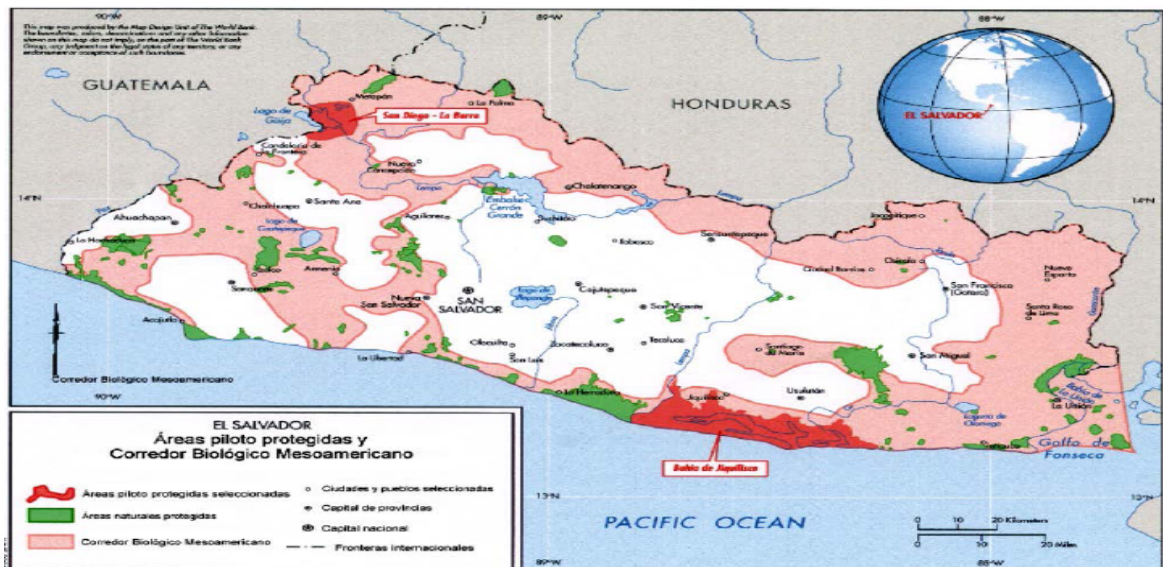
Fuente: FISDL/FLASCO 2005

Anexo 11 Mapa hidrológico, de El Salvador



Fuente: Ministerio Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Anexo 12 Corredor biológico en El Salvador



Fuente: Salazar Ricardo, Caracterización zona norte 2008.

Anexo 13 Composición de los establecimientos y valor agregado de la ZN por rama de actividad económica, 2005

Actividad	Composición	Composición
	Establecimientos	Valor Agregado
Comercio	70.23%	29.32%
Industrias Manufactureras	13.02%	26.80%
Hoteles y Restaurantes.	6.41%	4.07%
Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	2.55%	0.81%
Servicios Sociales de Salud	2.53%	1.42%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	2.20%	18.79%
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	2.07%	1.85%
Intermediación Financiera	0.56%	5.34%
Enseñanza	0.27%	0.43%
Construcción	0.09%	1.88%
Suministros de Electricidad, Gas y Agua	0.05%	8.84%
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	0.02%	0.44%
TOTAL ZONA NORTE	100.00%	100.00%

Fuente: Caracterización Socioeconómica de la Zona Norte de El Salvador, Ricardo Salazar 2008.

Anexo 14 Los 10 municipios más pobres de la ZN, 2005

Municipio	Departamento	Tasa de extrema pobreza (Por hogares)
1. Torola	Morazán	60.53%
2. San Fernando	Chalatenango	59.74%
3. San Antonio del Mosco	San Miguel	59.50%
4. San Isidro Labrador	Chalatenango	59.04%
5. San José Cancasque	Chalatenango	57.96%
6. Gualococti	Morazán	56.55%
7. Jutiapa	Cabañas	53.90%
8. Guatajiagua	Morazán	53.14%
9. Cinquera	Cabañas	52.55%
10. Ojos de Agua	Chalatenango	50.58%

Fuente: Elaboración propia con base a la Caracterización Socioeconómica de la Zona Norte de El Salvador, Ricardo Salazar 2008.

Anexo 15 Disponibilidad de bienes y servicios en los hogares de Chalatenango, Censo 2007

Bienes y servicios en los Hogares	Total de Hogares	Tenencia en Hogares	Porcentaje
Televisor	45,001	32,720	72.71%
Teléfono Fijo	45,001	15,857	35.24%
Teléfono Celular	45,001	24,327	54.06%
Refrigeradora	45,001	23,585	52.41%
Lavadora	45,001	3,515	7.81%
Video Casetera	45,001	9,457	21.02%
Equipo de Sonido	45,001	20,947	46.55%
Microonda	45,001	4,933	10.96%
Computadora	45,001	2,404	5.34%
Automóvil	45,001	5,757	12.79%
Motocicleta	45,001	965	2.14%
Cable	45,001	2,672	5.94%
Internet	45,001	355	0.79%

Fuente: Arias, Salvador. Atlas de la Pobreza y Opulencia en El Salvador.

Anexo16 Carretera longitudinal del norte y conexión con los corredores interoceánicos de Guatemala y Honduras



Fuente: Aproximación a las condicionantes de Fomilenio I para el desarrollo rural de la Zona Norte de El Salvador.

Anexo 17 Rostow etapas del crecimiento económico

Etapas	Descripción
Sociedad Tradicional.	<ul style="list-style-type: none"> • La economía en este período caracterizada por una actividad de subsistencia. • Comercio en pequeña escala y se desarrolla en base a sistemas de intercambio (trueques) de mercancías y bienes, en una sociedad principalmente agrícola. • Mano de obra empleada contrasta con las casas de capital invertido y la localización de los productos está firmemente determinada por los métodos tradicionales de producción a la falta de conocimientos técnicos.
Condiciones previas al impulso inicial.	<ul style="list-style-type: none"> • La sociedad tradicional adquiere aptitudes para aprovechar los resultados de la ciencia y las tecnologías modernas, para neutralizar los rendimientos decrecientes. • Constitución del estado nacional centralizado y eficaz con instituciones modernas que difunden las ideas y voluntad de progreso. • Se requieren cambios radicales en el aumento de infraestructura, incremento de la productividad y expansión del comercio.
El impulso inicial o despegue.	<ul style="list-style-type: none"> • Se da un crecimiento rápido de un grupo limitado de sectores (sectores guías: ferrocarriles, transformación de alimentos, naval, militar, etc.) donde se aplican las modernas técnicas industriales. Y se caracteriza porque la tasa efectiva de ahorro e inversión puede aumentar del 5% al 10% del ingreso nacional, se superan los antiguos obstáculos y resistencias al crecimiento sostenido, éste se convierte en condición normal de la vida económica, el desarrollo tecnológico se difunde y la industrialización se generaliza, la economía explota recursos naturales e incorpora procedimientos de producción avanzados.
La marcha hacia la madurez.	<ul style="list-style-type: none"> • Período en que una sociedad ha aplicado eficazmente todas las posibilidades de la tecnología moderna al conjunto de sus recursos. • Caracterizado por un largo intervalo de progreso sostenido, aunque fluctuante en el corto plazo, con tasa de inversión variable entre el 10% y el 20% del ingreso nacional y dominio cada vez mayor de la tecnología, la economía nacional se proyecta al exterior, en función de sus propios intereses, el marco institucional de la sociedad favorece el crecimiento e impulsa el progreso en todos sus aspectos • Existe también un cambio en la estructura de la fuerza de trabajo (desplazamiento del sector agrícola al industrial), el aumento de la renta, etc.
La era del alto consumo masivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sectores principales se mueven hacia los bienes y servicios de consumo en razón de un alto y creciente ingreso, y la diversificación avanzada del aparato productivo. • Surge el estado benefactor y se hacen primordiales los objetivos de bienestar y seguridad social. • Se incrementan las industrias productoras de bienes de consumo. • El sector servicios se convierte crecientemente en área dominante de la economía.

Fuente: Mesino Rivero, Ledis. Las políticas fiscales y su impacto en el bienestar social de la población venezolana. Un análisis desde el paradigma critico periodo 1988-2006. www.eumed.net

Anexo 18 Maslow, jerarquía de las necesidades básicas

Tipo de necesidades	Descripción
Fisiológicas.	Maslow señala que las necesidades que usualmente son tomadas como el punto de partida para la teoría de la motivación son los llamados impulsos fisiológicos. Estas necesidades fisiológicas son las más poderosas de todas las necesidades. Esto significa, que una persona que carece de alimento, seguridad, amor y estima, sentirá sobre todo la urgencia del alimento, más que ninguna otra cosa. Si todas las necesidades están insatisfechas, y el organismo está dominado por las necesidades fisiológicas, todas las demás necesidades se vuelven no existentes.
De seguridad.	Cuando las necesidades fisiológicas están relativamente bien satisfechas, indica Maslow, surge un nuevo conjunto de necesidades, que podemos categorizar como las necesidades de seguridad (seguridad, estabilidad, confianza, protección, ausencia de temor, ansiedad y caos; necesidad de estructura, orden, ley y límites). En condiciones normales, la necesidad de seguridad se expresa en la preferencia por los trabajos de planta, el ahorro y por los seguros de todo tipo. También se manifiesta como una preferencia a lo conocido, a tener una religión o filosofía que organice el universo y la sociedad en un todo coherente.
De pertenencia, afecto y amor.	Cuando están insatisfechas, señala Maslow, la persona anhelará relaciones con las personas en general, lograr un lugar en el grupo o en la familia, y se afanará con gran intensidad para alcanzar tales propósitos. Lograr tal lugar importará más que ninguna cosa en el mundo. Los dolores de la soledad, del ostracismo, del rechazo, de la falta de amistad y de raíces se vuelven preeminentes. Solemos subestimar la profunda importancia del barrio, del territorio propio, del clan, de los nuestros, de nuestra clase, nuestra pandilla, nuestros colegas del trabajo. No hemos olvidado nuestras profundas tendencias animales a la manada, a unirnos, a pertenecer.
De estima.	Todas las personas en nuestra sociedad (con algunas excepciones patológicas) tienen necesidad o deseo de una evaluación estable de ellos mismos, firmemente sustentada, usualmente alta, de respeto por sí mismos o autoestima, y de la estima de otros. Por tanto, este grupo de necesidades puede clasificarse en dos subconjuntos: Primero, los deseos de: fuerza, logro, adecuación, maestría y competencia, confianza en sí mismos, independencia y libertad. Segundo, la necesidad de reputación o prestigio (definiéndola como respeto o estima de otras personas), estatus, y gloria, reconocimiento, importancia, autoridad, dignidad y apreciación. La satisfacción de la necesidad de autoestima conduce a sentimientos de autoconfianza, valía, fuerza, capacidad y adecuación, de ser útil y necesario en el mundo. Y la frustración de estas necesidades produce sentimientos de inferioridad, debilidad e impotencia. Hemos aprendido más y más de los peligros de basar la autoestima en las opiniones de los demás, más que en la capacidad real.
De autorrealización.	Aun cuando todas las necesidades previas sean satisfechas, esperaríamos que con frecuencia (si no siempre) un nuevo descontento e intranquilidad se desarrollaran, a menos que el individuo esté haciendo lo que individualmente es apto para hacer. Lo que los humanos pueden ser, deben ser. Deben ser fieles a su propia naturaleza. A esta necesidad le podemos llamar autorrealización. Este término se refiere a los deseos de hacer real (realizar) lo que potencialmente es. El deseo de volverse más y más lo que uno idiosincrásicamente es, volverse todo lo que uno es capaz de ser.

Fuente: Elaboración propia en base a la Teoría de las necesidades básicas y de la esencia humana, Cap. 3. M. Abraham.

Anexo 19 Propiedades del IPM por el método de Alkile-Forter.

Propiedades del IPM

Una de las propiedades, es que es útil para el análisis de las políticas públicas. Al expresarse el IPM como el producto de la tasa de incidencia y la tasa de intensidad de la pobreza: una reducción del IPM puede ocurrir debido a una reducción de H o una reducción de A .¹⁸⁹ Al construir un IPM, como una herramienta para el monitoreo de la reducción de la pobreza, se busca que satisfaga tres características:

- I. **Comprehensividad:** debe captar la pobreza de la forma más completa posible, incluyendo las privaciones que son ampliamente reconocidas como elementos constitutivos de la pobreza en los distintos países. A pesar de que ninguna medida de pobreza será apta para captar todas las privaciones relevantes, al menos intentar incluir aquellas que, estando disponibles en las encuestas, son relevantes para identificar a los pobres.
- II. **Parsimonia:** el IPM debe procurar identificar a los pobres de la manera más simple posible, evitando redundancias entre los indicadores. Claramente, existe una tensión difícil de manejar entre comprehensividad (completitud) y parsimonia (simplicidad). Debido a que dos indicadores de carencias, tiendan a ocurrir juntos no necesariamente significa que dan cuenta de la misma privación. Por tanto, la evaluación de la redundancia está lejos de ser una cuestión mecánica, y por ello se requiere evaluar cuidadosamente los números y considerar no solo los datos, sino también los argumentos normativos.
- III. **Robustez del índice frente a los cambios en los parámetros,** especialmente si el índice constituye un instrumento para informar la política pública. Como en cualquier medida de pobreza, existe un número de decisiones implicadas en la construcción del IPM. Específicamente, dentro del método Alkire-Foster, estas tienen que ver con la selección de los indicadores y sus umbrales, la fijación de los pesos (explícitos) y la selección del umbral de pobreza k .

Fuente: Santos, María; Villatoro, Pablo; Mancero, Xavier; Gerstenfeld, Óp. Cit. Pág. 23.

Anexo 20 Axiomas que cumple el método Alkire-Foster

Axiomas	Descripción
Axiomas generales	<ul style="list-style-type: none"> • Debe ser posible desagregar en subgrupos las medidas de pobreza multidimensional. • Las medidas deben ser independientes de las escalas usadas para medir las variables. • La medida de pobreza debe ser continua.
Axiomas de monotonicidad	<ul style="list-style-type: none"> • La pobreza no puede aumentar si mejora la situación de alguien en pobreza.
Axiomas de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • La pobreza no se reduce en ninguna medida si un hogar muy pobre transfiere logros a otro hogar menos pobre.
Axiomas de foco	<ul style="list-style-type: none"> • La medición de la pobreza solo debe reflejar las características de la población que experimenta privación, así como la profundidad de sus carencias. • El logro de los hogares que no son considerados como pobres no debe tener influencia sobre la medición de la pobreza.

Fuente: Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos. Pág. 5

¹⁸⁹ Apablaza y Yalonetzky (2011) han demostrado que el cambio en $M0$ se puede expresar como $\Delta M0 = \Delta H + \Delta A + \Delta H \times \Delta A$, donde Δx se conoce como el cambio en x .

Anexo 21 Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA, 1985



Fuente: FIDA, Republica de El Salvador. Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales. Roma, 2015. N.114

Anexo 22 Tasas de crecimiento anual del PIB nominal, 1966-2014

PIB pm	Tasa de crecimiento anual %	PIB pm	Tasa de crecimiento anual %	PIB pm	Tasa de crecimiento anual %
1966	7.16	1982	-6.31	1998	3.7
1967	5.44	1983	1.54	1999	3.4
1968	3.24	1984	1.34	2000	2.2
1969	3.49	1985	0.62	2001	1.7
1970	2.98	1986	0.19	2002	2.3
1971	3.86	1987	2.51	2003	2.3
1972	6.12	1988	1.88	2004	1.9
1973	4.86	1989	0.96	2005	3.6
1974	5.34	1990	4.83	2006	3.9
1975	2.92	1991	3.6	2007	3.8
1976	5.05	1992	7.5	2008	1.3
1977	6.78	1993	7.4	2009	-3.1
1978	5.32	1994	6.1	2010	1.4
1979	-4.18	1995	6.4	2011	2.2
1980	-11.77	1996	1.7	2012	1.9
1981	-10.45	1997	4.2	2013	1.8
				2014	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BM y BCR.

Anexo 23 Indicadores de la población de Chalatenango, 1998-2006

Años	Total personas	Tasa de crecimiento poblacional (%)	Hogares no pobres (%)	Pea/ población (%)	Tasa de desempleo abierto (%)
1998	193310		40		5.2
1999	195451	1.1	44	38	4.8
2000	197004	0.8	46	39	5.4
2001	199093	1.1	48	40	8.4
2002	198827	-0.1	51	38	3.4
2003	201735	1.5	56	37	6.6
2004	202273	0.3	58	38	8.2
2005	203672	0.7	59	39	5.3
2006	203848	0.1	68	36	6.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BM y EHPM.

Anexo 24 Nuevas empresas en Chalatenango, 2005-2006

Año	Personería	Nuevas empresas registradas	Municipio
2005	Natural	José Roberto Romero Quijada.	Chalatenango
	Natural	María Milagro Cartagena de Gómez.	Chalatenango
	Jurídica	Comercial don Chepito, S.A de C.V.	Chalatenango
	Jurídica	Dihare, S.A de C.V.	Chalatenango
	Natural	Jorge Alberto Santos Ramos.	La Palma
	Jurídica	Centro de la Construcción y el Agro, S.A de C.V.	Nueva Concepción
	Jurídica	Grupo Blessing, S.A de C.V.	Nueva Concepción
	Jurídica	Caja de Crédito de San Ignacio.	San Ignacio
	Jurídica	Chalate Contry Club, S.A de C.V.	San Rafael
2006	Jurídica	Ecoinsa, S.A de C.V.	San Rafael
	Jurídica	Los Nacimientos, S.A de C.V.	San Rafael
	Jurídica	Constructora e Inversiones López-Castillo, S.A DE C.V.	Santa Rita
	Jurídica	Construyon, S.A de C.V.	Tejutla
	Natural	Joel de Jesús Portillo Valle.	Agua Caliente
	Natural	Almacén el Baratazo.	Chalatenango
	Natural	Carlos Alvarenga Marquez.	Chalatenango
	Natural	María Delmy Jiménez de Hernández.	Chalatenango
	Jurídica	Inversiones M & B, S.A de C.V.	Chalatenango
	Natural	Cecilia Eliseth Melgar de Alvarenga.	Nueva Concepción
	Natural	Héctor Vitelio Landaverde.	Nueva Concepción
	Jurídica	Pan Lilian.	Nueva Concepción
	Jurídica	Servicio de Transporte Universal, S.A de C.V.	Nueva Concepción

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR.

Anexo 25 Municipios de pobreza extrema severa para el programa Red Solidaria, 2005

Departamento	Municipio	Población	Tasa de pobreza extrema severa (%)
Chalatenango	San Fernando	2,819	59.7
	San José Cancasque	1,915	58.1
	San Isidro Labrador	376	58.6
	Ojos de Agua	3,536	50.58
	San Francisco Morazán	2,718	47.88
	Arcatao	2,895	48.2
	San Antonio de los Ranchos	1,485	49.7
	La Laguna	5,111	47.2
	Las Vueltas	2,045	45.8
	Potonico	1,582	47.2
Morazán	Torola	1,801	60.4
	Guatijiagüa	10,907	53.1
	Gualococti	3,090	56.5
	San Isidro	3,543	49.8
	Joateca	4,176	43.2
	San Simón	8,062	44.2
Sonsonate	Cuisnahuat	12,854	52.4
	Caluco	8,341	43.7
	Santo Domingo	7,278	44.5
Usulután	Nueva Granada	8,307	58.9
	San Agustín	4,448	46.6
	Estanzuelas	10,102	44.2
San Vicente	Santa Clara	4,632	48.2
	San Esteban Catarina	4,598	43.1
Santa Ana	Masahuat	4,113	48.2
	Santiago de la Frontera	6,589	44.6
Cabañas	Cinquera	1,184	52.4
	Jutiapa	7,178	53.9
San Miguel	San Antonio del Mosco	6,373	59.5
	Carolina	10,215	45.5
Ahuachapán	Guaymango	19,832	47.2
La Paz	Paraiso de Osorio	2,933	44.8

Fuente: DIGESTYC. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2005

Nota: Municipios con un promedio de 49.92% hogares en pobreza, que implica 175,038 habitantes.

Anexo 26 Municipios de pobreza extrema alta para el programa Red Solidaria, 2005

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Ahuachapán	Jujutla	La Libertad	Jicalapa	San Miguel	Nuevo Edén de San Juan
	Tacuba		Teotepeque		Sesori
	San Pedro Puxtla		Comasagua		San Gerardo
Cabañas	Dolores	La Paz	Chilitupan	San Vicente	Ciudad Barrios
	Victoria		San Emigdio		San Jorge
	Ilobasco		San Miguel Tepezontes		San Idelfonso
	Tejutepeque		Santa María Ostuma		San Lorenzo
Chalatenango	Nueva Trinidad	La Paz	San Juan Tepezontes	Morazán	Apastepeque
	Agua Caliente		San Pedro Nonualco		Verapaz
	San Antonio la Cruz		San Antonio Masahuat		Cacaopera
	Las Flores	La Unión	Tapalhuaca	Morazán	Corinto
	El Carrizal		Lislique		Yamabal
	Nombre de Jesús		Yayantique		Arambala
	Comalapa	Usulután	San José	Morazán	Chilanga
	San Luis del Carmen		San Francisco Javier		San Fernando
	Concepción Quezaltepeque		Alegría		Sensembra
	San Miguel de Mercedes		Tecapan		Lolotiquillo
	San Francisco Lempa		Concepción Batres		El Rosario
			Berlín		Delicias de Concepción
Cuscatlán	Monte San Juan		Ozatlán	Santa Ana	Santa Rosa Guachipilin
	San Cristóbal		Mercedes Umaña	Sonsonate	Santa Isabel Ishuatan
	Santa Cruz Analquito		Jucuaran		Santa Catarina Masahuat
	El Rosario		Santa Elena		
	Tenancingo				

Fuente: FISDL, Mapa de Pobreza 2005,

Anexo 27 Centros educativos públicos y privados con educación media en Chalatenango, 2006

Código	Nombre del centro educativo público	Municipio
10757	Instituto Nacional Rufino Guevara	Agua Caliente
10102	Instituto Nacional de Arcatao	Arcatao.
14793	Instituto Nacional de Azacualpa	Azacualpa
10806	Instituto Nacional Dr. Francisco Martínez Suarez	Chalatenango
10819	Instituto Nacional Gral. Juan Orlando Zepeda	
10770	Instituto Nacional de Citala	Citala
10793	Instituto Nacional de Concepción Quezaltepeque	Concepción Quezaltepeque
10833	Instituto Nacional de Dulce Nombre de María	Dulce Nombre de María
10849	Instituto Nacional de El Paraíso	El Paraíso
10864	Instituto Nacional de La Palma	La Palma
14795	Instituto Nacional de La Laguna	La Laguna
10883	Instituto Nacional de La Reina	La Reina
13787	Instituto Nacional Caserío Aguacayo Cantón El Tigre	
14757	Instituto Nacional de Nombre de Jesús	Nombre de Jesús
10900	Instituto Nacional de Nueva Concepción	Nueva Concepción
10918	Complejo Educativo "Eben Ezer", Cantón Potrero Sula	
14794	Instituto Nacional de Potonico	Potonico
66118	Centro Escolar Cantón San Benito	San Antonio de la Cruz
14874	Instituto Nacional de San Antonio Los Ranchos	San Antonio de los Ranchos
10938	Instituto Nacional de San Francisco Lempa	San Francisco Lempa
10939	Centro Escolar "Alfredo Espino"	San Francisco Morazán
10088	Instituto Nacional Cantón Las Pilas	San Ignacio
10948	Instituto Nacional de San Ignacio	
14848	Instituto Nacional de San José Las Flores	San José de las Flores
10049	Instituto Nacional de San Miguel de Mercedes	San Miguel de Mercedes
14817	Instituto Nacional de San Rafael	San Rafael
10973	Centro Escolar Santa Rita	Santa Rita
10990	Instituto Nacional Republica de Italia	Tejutla
10991	Instituto Nacional Caserío El Coyalito, Cantón Quitasol	
Código	Nombre del Centro Educativo Privado	Municipio
20146	Colegio Adventista de Chalatenango	Chalatenango
20149	Liceo Hugo Reynaldo Trujillo	Nueva Concepción
20150	Centro Cultural Nueva Concepción	
20151	Colegio Evangélico "Amigos de El Salvador"	San Ignacio

Fuente: elaboración propia con base a datos del MINED.

Anexo 28 Inversión por tipo de proyectos del FISDL en Chalatenango, 2008-2013 (US\$)

Tipología de proyectos	Proyectos	Inversión total	% de Inversión
Agua Potable y Saneamiento*	24	5,082,301	22.7
Electrificación	6	740,751	3.3
Caminos y puentes**	59	5,251,129	23.5
Infraestructura en salud***	16	3,987,724	17.8
Infraestructura en educación****	48	5,117,873	22.9
Canchas y complejos deportivos	6	772,423	3.4
Estudio de pre factibilidad	16	140,887	0.6
Planes de rescate financiero	17	105,619	0.5
Planes y mapas de gestión de riesgo	35	260,487	1.2
Gestión y administración municipal	2	97,500	0.4
Otros*****	52	834,224	3.7
Total	281	\$22,390,924	100

Fuente: Elaboración propia con base a información del FISDL.

*Introducción, ampliación de agua potable, alcantarillado sanitario, saneamiento ambiental y letrización.

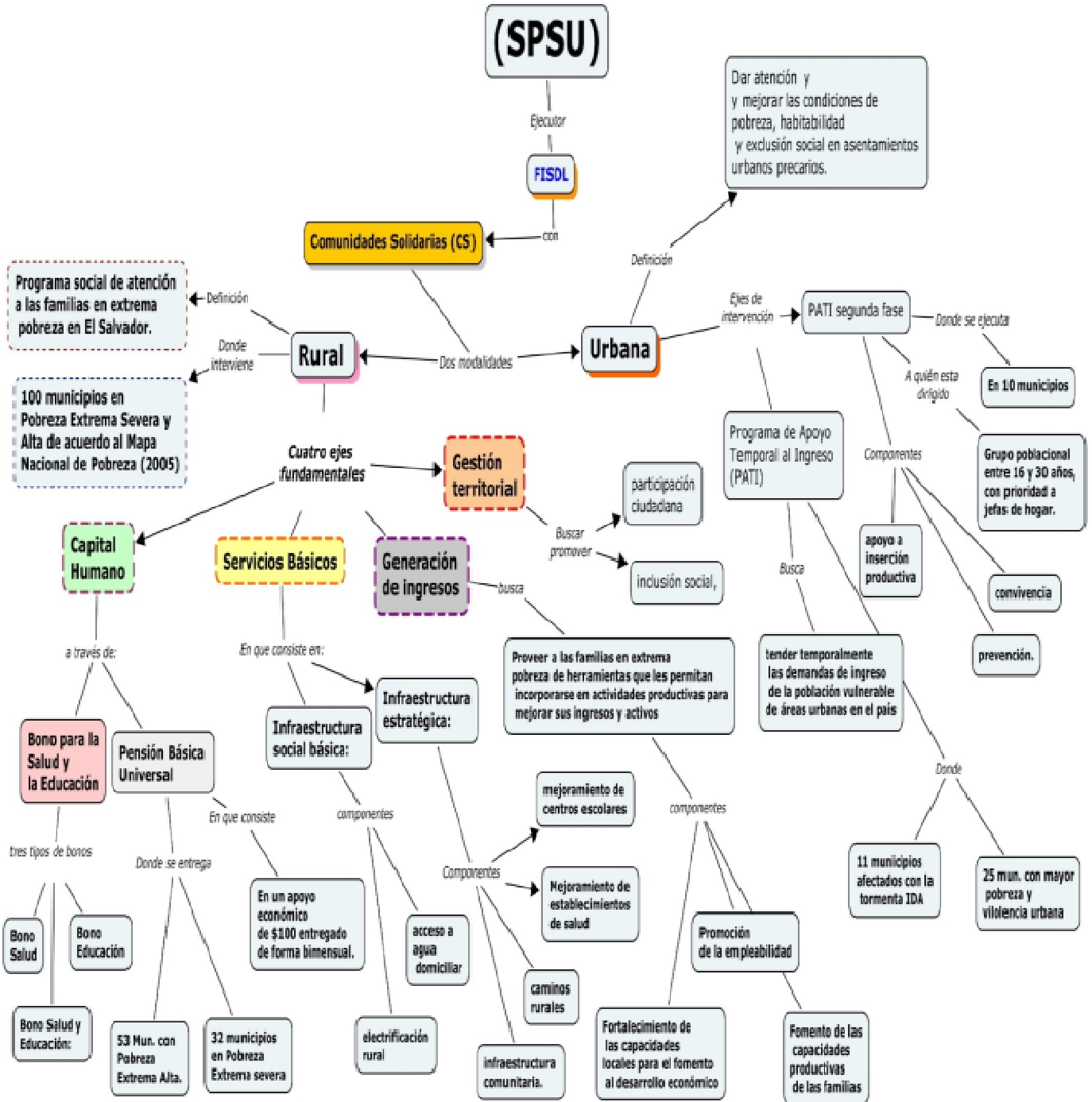
**Mejoramiento y rehabilitación de caminos, empedrado de calles, construcción de puentes rurales y urbanos.

***Ampliación, construcción, reemplazo y reparación en salud.

****Ampliación, reemplazo y reparación en educación parvularia y básica, ampliación y reparación en educación media y equipamiento en educación.

***** Capacitaciones, desarrollo social, equipamiento, infraestructura productiva, infraestructura social y mejoramiento urbano.

Anexo 29 Descripción del sistema de protección social universal de El Salvador



Fuente Informe, FISDL.

Anexo 30 Inversión para el apoyo al ingreso de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad por programa y financiamiento, 2008-2013 (US\$)

Tipología / Fuente de financiamiento	Número de proyectos	Inversión
Apoyo familiar	121	2,826,580
GOES Programa Red Solidaria - 2008	16	343,271
GOES Programa Comunidades Solidarias 2009	21	735,055
Comunidades Solidaria Rurales 2010	21	356,123
Comunidades Solidaria Rurales 2011	21	449,376
Comunidades Solidaria Rurales 2012	21	547,781
Comunidades Solidaria Rurales 2013	21	394,971
Pensión Básica Universal	24	384,715
Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias –PACSES	3	266,000
CSR-Apoyo al Adulto Mayor	21	118,715
Seguimiento Al Adulto Mayor	14	132,945
Fondo Común de Apoyo Programático FOCAP al Prog. CS	3	41,856
CSR-Apoyo al adulto mayor	11	91,088
Servicio de entrega de bonos	14	35,152
GOES Programa Red Solidaria- 2008	14	35,152
Transferencias de apoyo	35	137,750
KFW V: Programa de atención a la pobreza Part. Ciud.	35	137,750
Total general	208	3,517,143

Fuente: Elaboración propia con base a información del FISDL.

Anexo 31 Municipios por nivel de pobreza, tipología de proyectos, total de inversión y números de proyectos ejecutados, 2008-2013 (US\$)

Municipios/Nivel de pobreza/tipología de proyectos	Inversión total	Número de proyectos
Pobreza extrema severa	11455,958	251
Arcatao	1133,167	29
Seguimiento y apoyo familiar	182,124	9
Transferencias de apoyo	21,872	5
Cancasque	886,182	21
Mejoramiento de caminos	161,439	3
Seguimiento y apoyo familiar	116,822	8
La Laguna	2194,508	27
Ampliación en educación parvularia y básica	369,833	4
Seguimiento y apoyo familiar	237,748	8
Las Vueltas	1331,023	27
Seguimiento y apoyo familiar	111,230	8
Transferencias de apoyo	26,129	6
Ojos de Agua	1063,079	19
Mejoramiento de caminos	356,306	3
Seguimiento y apoyo familiar	190,266	8
Potonico	847,516	26
Mejoramiento de caminos	437,580	4
Seguimiento y apoyo familiar	103,078	8

San Antonio los Ranchos	832,290	27
Mejoramiento de caminos	176,438	3
Seguimiento y apoyo familiar	73,166	8
San Fernando	1020,842	23
Seguimiento y apoyo familiar	128,474	8
Transferencias de apoyo	14,700	4
San Francisco Morazán	1447,220	31
Seguimiento y apoyo familiar	218,614	8
Transferencias de apoyo	29,964	6
San Isidro Labrador	700,128	21
Seguimiento y apoyo familiar	48,492	8
Transferencias de apoyo	14,654	4
Pobreza extrema alta	10,502,738	180
Agua Caliente	2282,752	21
Agua potable	933,502	4
Seguimiento y apoyo familiar	356,166	7
Comalapa	1582,297	20
Ampliación en educación parvularia y básica	766,172	3
Seguimiento y apoyo familiar	198,838	5
Concepción Quezaltepeque	1160,467	18
Capacitaciones	48,828	3
Seguimiento y apoyo familiar	219,315	5
El Carrizal	298,214	15
Capacitaciones	43,043	3
Seguimiento y apoyo familiar	135,797	6
Las Flores	548,477	15
Mejoramiento de caminos	75,354	2
Seguimiento y apoyo familiar	86,723	7
Nombre de Jesús	977,729	10
Seguimiento y apoyo familiar	224,384	5
Nueva Trinidad	997,825	24
Reparación en educación parvularia y básica	160,889	4
Seguimiento y apoyo familiar	129,269	8
San Antonio de la Cruz	796,575	12
Seguimiento y apoyo familiar	117,812	7
San Francisco Lempa	551,496	15
Capacitaciones	37,399	3
Seguimiento y apoyo familiar	36,387	5
San Luis del Carmen	455,651	16
Capacitaciones	43,056	3
Seguimiento y apoyo familiar	63,111	5
San Miguel de Mercedes	851,249	14
Mejoramiento de caminos	234,128	2
Seguimiento y apoyo familiar	99,613	5
Pobreza Extrema Moderada	3215725	51
Azacualpa	232,932	6
Planes y mapas de gestión de riesgo	13,500	2
Reparación en educación media	148,134	2
Citala	659,625	4
Agua potable	444,298	1

Empedrado de calles	91,158	1
Dulce Nombre de María	158,490	5
Mejoramiento de caminos	123,224	1
Rehabilitación de caminos	21,266	2
El Paraíso	182,049	2
Mejoramiento de caminos	173,049	1
Planes y mapas de gestión de riesgo	9,000	1
La Palma	309,133	4
Alcantarillado sanitario	130,033	1
Mejoramiento de caminos	164,452	1
La Reina	95,955	3
Mejoramiento de caminos	78,115	1
Planes y mapas de gestión de riesgo	17,840	2
Nueva Concepción	306,400	3
Electrificación	100,600	1
Planes de rescate financiero	12,000	1
San Ignacio	557,914	8
Ampliación en educación media	223,164	2
Ampliación en educación Parvularia y básica	213,749	3
San Rafael	427,059	7
Mejoramiento de caminos	73,225	2
Planes y mapas de gestión de riesgo	7,500	2
Santa Rita	43,558	2
Estudio de prefactibilidad	37,958	1
Planes de rescate financiero	5,600	1
Tejutla	242,607	7
Mejoramiento de caminos	193,749	2
Planes de rescate financiero	9,878	2
Pobreza extrema baja	733,644	7
Chalatenango	733,644	7
Canchas y complejos deportivos	353,209	2
Total general	25908,067	489

Fuente: Elaboración propia con base a información del FISDL

Nota: Aquí sólo se tomó en cuenta las dos tipologías de proyectos más realizados en el municipio de acuerdo al número de proyectos ejecutados en el municipio.

Anexo 32 Tasa, hogares y personas con pobreza extrema, relativa y no pobres de El Salvador, 2007-2014

Variable	Años							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa de pobreza extrema	10.75	12.4	11.99	11.17	12.23	8.94	7.11	7.56
Tasa de pobreza relativa	23.84	27.55	25.77	25.31	28.33	25.56	22.48	24.29
Tasa de no pobres	65.41	60.05	62.24	63.52	59.45	65.5	70.41	68.15
Total hogares	1,430,525	1,529,483	1,548,108	1,580,199	1,592,633	1,628,106	1,667,556	1,722,075
Total de personas	5,744,575	6,122,413	6,150,953	6,181,405	6,213,730	6,249,262	6,290,420	6,401,415
Total de hogares en extrema pobreza	153,781	189,656	185,618	176,508	194,779	145,553	118,563	130,189
Total de hogares en relativa pobreza	341,037	421,373	398,947	399,948	451,193	416,144	374,867	418,292
Total de hogares no pobres	935,706	918,455	963,542	1,003,742	946,820	1,066,409	1,174,126	1,173,594
Total de personas en pobreza extrema	617,542	759,179	737,499	690,463	759,939	558,684	447,249	483,947
Total de personas en relativa pobreza	1,369,507	1,686,725	1,585,101	1,564,514	1,760,350	1,597,311	1,414,086	1,554,904
Total de personas no pobres	3,757,527	3,676,509	3,828,353	3,926,428	3,694,062	4,093,267	4,429,085	4,362,564

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2007 al 2014.

Anexo 33 Crecimiento anual de las tasas, hogares y personas con pobreza extrema, relativa y no pobres de El Salvador, 2007-2014

Crecimiento anual	Años							Promedio
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Tasa de pobreza extrema	15.35	3.31	6.84	9.49	-	-	6.33	-3.76
					26.90	20.47		
Tasa de pobreza relativa	15.56	6.46	1.79	11.93	-9.78	-	8.05	0.78
						12.05		
Tasa de no pobres	-8.19	3.65	2.06	-6.41	10.18	7.50	-3.21	0.79
Total hogares	6.92	1.22	2.07	0.79	2.23	2.42	3.27	2.70
Total de personas	6.58	0.47	0.50	0.52	0.57	0.66	1.76	1.58
Total de hogares en extrema pobreza	23.33	2.13	4.91	10.35	-	-	9.81	-1.05
					25.27	18.54		
Total de hogares en relativa pobreza	23.56	5.32	0.25	12.81	-7.77	-9.92	11.58	3.60
Total de hogares no pobres	-1.84	4.91	4.17	-5.67	12.63	10.10	-0.05	3.46
Total de personas en pobreza extrema	22.94	-	-	10.06	-	-	8.21	-2.07
		2.86	6.38		26.48	19.95		
Total de personas en relativa pobreza	23.16	-	-	12.52	-9.26	-11.47	9.96	2.51
		6.02	1.30					
Total de personas no pobres	-2.16	4.13	2.56	-5.92	10.81	8.20	-1.50	2.30

Fuente: Cálculos propios con base a EHPM 2007 al 2014.

Anexo 34 Población total, hogares y tasa de pobreza de Chalatenango, 2007-2014

Año	Población total	Hogares	Tasa de pobreza		No pobres
			Extrema	Relativa	
2007	192547	45790	14.16	23.41	62.43
2008	201702	49748	18.17	32.27	49.56
2009	201113	48532	17.03	28.45	54.52
2010	219941	53102	15.01	25.49	59.5
2011	217359	53553	17.75	25.99	56.26
2012	203587	53153	12.74	25.39	61.87
2013	204808	52768	9.89	26.9	63.21
2014	199976	53307	9.91	27.93	62.16

Fuente: Cálculos propios con base a EHPM 2007 al 2014.

Anexo 35 Tasa de crecimiento anual de los hogares y tasa de pobreza en Chalatenango, 2007-2014

Año	Hogares	Pobreza		
		Extrema	Relativa	No pobres
2008	8.64	28.32	37.85	-20.62
2009	-2.44	-6.27	-11.84	10.01
2010	9.42	-11.86	-10.40	9.13
2011	0.85	18.25	1.96	-5.45
2012	-0.75	-28.23	-2.31	9.97
2013	-0.72	-22.37	5.95	2.17
2014	1.02	0.20	3.83	-1.66
Promedio	2.29	-3.14	3.58	0.51

Fuente: Cálculos propios con base a EHPM 2007 al 2014.

Anexo 36 Mortalidad hospitalaria de niños menores de 10 años en Chalatenango, Morazán y Cabañas, 2007-2014

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chalatenango	43	43	39	43	49	43	37	41	39
Cabañas	30	38	23	30	26	35	23	32	33
Morazán	41	48	40	53	43	39	44	59	51

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MINSAL del 2006 al 2014.

Anexo 37 Registros de empresas nuevas para Chalatenango, 2007-2014

Municipio	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chalatenango	8	1	19	6	2	6	6	7
San Isidro Labrador								
Nueva Trinidad								
Concepción Quezaltepeque						1		1
Sn Antonio Los Ranchos								
Sn Antonio La Cruz								
Potonico								
Azacualpa			1					
Sn Miguel de Mercedes			1					
Ojos de Agua								
Arcatao								
Sn José Las Flores								
Nombre de Jesús	1							
El Carrizal								
Las Vueltas								
Sn Luis Del Carmen								
Sn José Cancasque								
Sn Francisco Lempa								
Tejutla	2	2	3	3	2	2	2	2
Cítala	1						1	
La Reina	1		1			1		
Nueva Concepción	8	6	11	3	9	4	1	3
La Palma	1		7			2	2	1
San Ignacio	1	2		1		1	1	3
Agua Caliente							1	
Dulce Nombre de María			2	1				
El Paraíso	1		3		1	1		
San Rafael	1		1	1				
Comalapa							1	2
San Fernando								
Sn Francisco Morazán								
Santa Rita							1	
La Laguna								
TOTAL	25	11	49	15	14	18	16	19

Fuente: Elaboración propia con base a datos del CNR del 2007 al 2014.

Anexo 38 Clasificación de los hogares en porcentaje combinando métodos unidimensional y multidimensional en Chalatenango, 2007-2014

Año	Pobres multidimensionales			No pobres multidimensionales		
	PE	PR	NP	PE	PR	NP
2007	14.20	20.28	31.67	0.00	2.03	31.83
2008	18.33	28.86	21.93	0.14	2.02	28.72
2009	17.05	25.95	28.24	0.00	2.54	26.21
2010	13.75	24.21	30.41	0.24	2.07	29.32
2011	16.25	23.84	30.01	0.00	1.66	28.23
2012	12.08	23.45	30.60	0.12	1.52	32.24
2013	9.63	22.80	29.76	0.00	2.56	35.24
2014	9.50	23.80	27.80	0.00	2.97	35.93

Fuente: Elaboración propia con base a datos de base de las EHPM.

Notas: PE=Pobreza Extrema, PR=Pobreza Relativa y NP= No Pobres; medición por ingresos.

Anexo 39 Porcentaje de frecuencia de los hogares de Chalatenango por carencia social, 2007-2014

Carencia social por hogares		Frecuencia de los hogares (%)							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Piso de tierra o en mal estado	10.76	18.47	18.96	17.27	17.91	16.65	15.73	13.84
2	Techo inadecuado	0.47	0.72	0.76	0.61	0.24	0.23	0.00	.00
3	Paredes inadecuadas	0.94	2.45	2.04	2.19	3.32	1.99	1.83	2.75
4	Hacinamiento en el hogar	55.23	56.85	62.21	59.61	57.65	53.81	49.88	51.95
5	Tenencia insegura de la vivienda	22.78	24.39	27.35	28.71	30.84	29.43	27.56	28.83
6	Sin Agua Potable	29.17	22.37	23.28	22.63	19.45	16.06	12.20	12.70
7	Sin Servicio Sanitario	9.67	7.36	7.76	8.39	6.52	7.74	6.71	5.49
8	Sin Energía Eléctrica	4.37	4.33	6.62	7.42	5.22	3.52	2.07	1.14
9	Utilizan Leñ	28.55	30.16	34.10	29.68	25.74	27.08	20.37	13.16
10	Ingresos insuficientes para CBA+.	41.50	52.53	55.85	46.11	51.36	47.48	43.29	46.34
11	Sin Vehículo	81.90	84.85	84.61	84.91	86.83	87.46	84.15	84.78
12	Sin Refrigeradora	36.66	35.64	36.01	33.58	33.10	30.72	25.49	24.60
13	Sin Lavadora	88.77	91.05	88.93	84.91	88.37	87.22	83.41	82.72
14	Inasistencia escolar en edad escolar (6-17)	14.51	14.43	14.12	12.29	12.34	11.72	10.24	8.24
15	Rezago educativo de dos años (6-17)	3.28	3.32	2.93	11.07	0.83	1.06	0.61	.46
16	Adultos (20-59) sin educación media completa	69.11	73.30	74.81	73.97	70.82	69.87	71.46	70.02
17	Mayores de 60 años sin educación primaria	33.70	18.47	33.72	35.64	34.88	34.58	33.54	33.41
18	Desempleo en edad de trabajar (15-65)	58.03	57.86	58.52	62.65	60.02	56.62	58.78	57.32
19	Desaliento laboral en edad de trabajar (15-65)	5.62	3.61	3.69	3.04	3.20	3.75	3.90	2.75
20	Sin Seguro Médico Contributivo	89.86	89.03	92.75	93.43	93.71	93.08	92.20	92.45
21	Sin Contribución a Seguridad Social	64.27	73.59	75.06	73.97	73.55	71.98	72.32	72.08

Fuente: Cálculos propios.

Anexo 40 Pobres y no pobres de Chalatenango por medio de la línea de ingresos, 2007-2014

Año	Población Total	Total Hogares	Hogares No pobres	Hogares Pobres	Población No Pobre	Población Pobre	% Hogares No Pobres	% Hogares Con Pobreza
2007	192,547	45,790	28,587	17,203	120,208	72,339	62.43	37.57
2008	201,702	49,748	24,655	25,093	99,963	101,739	49.56	50.44
2009	201,113	48,532	26,460	22,072	109,648	91,465	54.52	45.48
2010	219,941	53,102	31,596	21,506	130,866	89,075	59.50	40.50
2011	217,359	53,553	30,129	23,424	122,287	95,072	56.26	43.74
2012	203,587	53,153	32,886	20,267	125,960	77,627	61.87	38.13
2013	204,808	52,768	33,355	19,413	129,460	75,348	63.21	36.79
2014	199,976	53,307	33,136	20,171	124,306	75,670	62.16	37.84

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM.

Anexo 41 Pobres y no pobres multidimensionales de Chalatenango, 2007-2014

AÑOS	Población	Total	Hogares	Hogares	Población	Población
	Total	Hogares	No Pobres	Pobres	No Pobre	Pobre
2007	192,547	45,790	15,501	30,289	65,184	127,363
2008	201,702	49,748	15,362	34,386	62,286	139,416
2009	201,113	48,532	13,954	34,578	57,826	143,287
2010	219,941	53,102	16,796	36,306	69,568	150,373
2011	217,359	53,553	16,009	37,544	64,976	152,383
2012	203,587	53,153	18,008	35,145	68,976	134,611
2013	204,808	52,768	19,949	32,819	77,427	127,381
2014	199,976	53,307	20,737	32,570	77,794	122,182

Fuente: Cálculos propios con base a EHPM.

Anexo 42 Cálculos del IPM de Chalatenango en base a la muestra de las EHPM, 2007-2014

Años	PT	TH	Hogares NPM	Hogares PM	PNPM	PPM	Hogares pobres PM		Personas PM		H	A	IPM	PM	
							Rural	Urbano	Rural	Urbano				Rural	Urbano
2007	2,672	641	217	424	905	1,767	271	153	1,130	638	0.66	0.41	0.2706	63.92	36.08
2008	2,797	693	214	479	864	1,933	242	237	977	957	0.69	0.41	0.2829	50.52	49.48
2009	3,223	786	226	560	927	2,296	331	229	1,357	939	0.71	0.43	0.3053	59.11	40.89
2010	3,397	822	260	562	1074	2,323	331	231	1,368	955	0.68	0.43	0.2924	58.9	41.1
2011	3,379	843	252	591	1010	2,369	353	238	1,415	954	0.7	0.41	0.287	59.73	40.27
2012	3,172	853	289	564	1075	2,097	341	223	1,238	829	0.66	0	0.264	60.46	39.54
2013	3,136	820	310	510	1186	1,950	296	214	1,132	818	0.62	0.39	0.2418	58.04	41.96
2014	3,243	874	340	534	1262	1,981	305	229	1,132	850	0.61	0.39	0.2379	57.12	42.88

Fuente: Cálculos propios.

Notas: PT= Población Total, TH= Total de Hogares, PNPM=Personas No Pobres Multidimensionales, PPM= Personas Pobres Multidimensionales; según método multidimensional.

Anexo 43 Cálculos del IMP de Chalatenango por área de ubicación de los hogares, 2007-2014 (Con factor expansión)

DATOS TOTALES IPM DE CHALATENANGO													
AÑOS	Población	Total	Hogares	Hogares	Población	Población	HOGARES PM		PERSONAS PM		H	A	IPM
	Total	Hogares	NPM	PM	NPM	PM	Rural	Urbano	Rural	Urbano			
2007	192,547	45,790	15,501	30,289	65,184	127,363	19,359	10,930	81,404	45,959	0.66	0.41	0.2706
2008	201,702	49,748	15,362	34,386	62,286	139,416	17,372	17,013	70,436	68,980	0.69	0.41	0.2829
2009	201,113	48,532	13,954	34,578	57,826	143,287	20,438	14,140	84,693	58,594	0.71	0.43	0.3053
2010	219,941	53,102	16,796	36,306	69,568	150,373	21,383	14,923	88,565	61,808	0.68	0.43	0.2924
2011	217,359	53,553	16,009	37,544	64,976	152,383	22,425	15,119	91,017	61,366	0.7	0.41	0.287
2012	203,587	53,153	18,008	35,145	68,976	134,611	21,249	13,896	81,387	53,224	0.66	0.41	0.264
2013	204,808	52,768	19,949	32,819	77,427	127,381	19,048	13,771	73,931	53,450	0.62	0.39	0.2418
2014	199,976	53,307	20,737	32,570	77,794	122,182	18,603	13,967	69,786	52,396	0.61	0.39	0.2379

Fuente: Cálculos propios.

Notas: NPM=No Pobres Multidimensionales, PM=Pobres Multidimensionales; según método multidimensional.

Anexo 44 Incidencia e intensidad como suma algebraica, Chalatenango 2007-2014

Años	H			A		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
2007	0.42	0.24	0.66	0.26	0.14	0.41
2008	0.35	0.34	0.69	0.21	0.20	0.41
2009	0.42	0.29	0.71	0.26	0.16	0.43
2010	0.40	0.28	0.68	0.26	0.17	0.43
2011	0.42	0.28	0.70	0.25	0.16	0.41
2012	0.40	0.26	0.66	0.25	0.15	0.40
2013	0.36	0.26	0.62	0.23	0.15	0.39
2014	0.35	0.26	0.61	0.22	0.16	0.39
Promedio	0.39	0.28	0.67	0.25	0.16	0.41

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 45 Comparativo de pobreza unidimensional y multidimensional en Chalatenango, 2007-2014 (Con factor expansión)

Años	Población total	Total hogares	Hogares NPI	Hogares NPM	Hogares PI	Hogares PM	Población NPI	Población NPM	Población PI	Población PM	Brecha de Hogares Pobres	Brecha de personas pobres	% de hogares No contabilizados
2007	192,547	45,790	28,587	15,501	17,203	30,289	120,208	65,184	72,339	127,363	13,086	55,025	28.58
2008	201,702	49,748	24,655	15,362	25,093	34,386	99,963	62,286	101,739	139,416	9,293	37,677	18.68
2009	201,113	48,532	26,460	13,954	22,072	34,578	109,648	57,826	91,465	143,287	12,506	51,822	25.77
2010	219,941	52,102	31,596	16,796	21,506	36,306	130,866	69,568	89,075	150,373	14,800	61,298	27.87
2011	217,359	53,553	30,129	16,009	23,424	37,544	122,287	64,976	95,072	152,383	14,120	57,311	26.37
2012	203,587	53,153	32,886	18,008	20,267	35,145	125,960	68,976	77,627	134,611	14,878	56,984	27.99
2013	204,808	52,768	33,355	19,949	19,413	32,819	129,460	77,427	45,348	127,381	13,406	52,033	25.41
2014	199,976	53,307	33,136	20,737	20,171	32,570	124,306	77,794	75,670	122,182	12,399	476,513	23.26

Fuente: Elaboración propia.

Notas: NPI=No Pobres por Ingresos, NPM=No Pobres Multidimensionales, PI=Pobres por Ingresos, PM=Pobres Multidimensionales.

Anexo 46 Críticas al IPM calculado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014

El IPM-ES 2014 que la Secretaría Técnica de la presidencia elaboró, cuenta con algunas omisiones de variables que se consideran importantes en la medición de la pobreza multidimensional. A pesar de poseer un cuerpo metodológico del más alto nivel (Alkire-Foster), la omisión de indicadores importantes que reflejan carencias de necesidades básicas de los hogares hace que no se contabilicen a los pobres de manera correcta. Además, por otro lado, se incluyeron indicadores que son mediciones directas de funcionamientos los cuales no son comunes en las encuestas de hogares habituales como lo es: la seguridad pública, exposición a riesgos ambientales y otros que no se contemplan en las medidas multidimensionales de pobreza de organismos internacionales como la: CEPAL, PNUD; y en todo caso de países con experiencia en dicha materia como México y Colombia.

Uno de los indicadores que la CEPAL¹⁹⁰ propone para la construcción del IPM, en la dimensión de Servicios Básicos es que se contabilice a los hogares con carencias de energía; ósea todos aquellos hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para la cocción de los alimentos. Los cuales no fueron incluidos en el IPM-ES 2014.

La carencia de energía referida a un hogar familiar, es aquella situación en la que los ingresos son nulos o escasos para pagar un acceso a energía suficiente para la satisfacción de las necesidades domésticas. Se puede considerar como una pobreza energética, ya que la ausencia del servicio eléctrico se relaciona directa con la pobreza.

Otro de los indicadores que reflejan confort en los hogares y que facilitan el diario vivir, son los Bienes Duraderos (vehículo, refrigerador, lavadora y otros); el cual es un indicador incluido en las medidas de pobreza de organismos internacionales y excluido del IPM-ES 2014, a pesar de que se cuenta con la base estadística (EHPM) que recolecta dicha información de los hogares.

Los bienes duraderos son una aproximación al estándar de vida que poseen los miembros del hogar, por tal razón es importante su consideración en una medida de pobreza multidimensional, ya que su ausencia denota la condición de pobreza.

La incidencia de crimen y delito, es uno de los indicadores que goza de controversias en el IPM-ES 2014. Debido a que El Salvador es un país altamente violento, que ha llegado al punto que países -como EE.UU- sugieran a sus habitantes no ingresar a El Salvador. A diario la población salvadoreña se expone a robo, hurto, lesión, asalto y en el peor de los casos a perder la vida a manos de las pandillas; fenómeno delincuencial que es tan complejo que el estado salvadoreño ha considerado en más de una vez decretar estado de excepción en los municipios más violentos del país.

El problema de violencia e inseguridad es tal que durante el año 2015, se categorizo al país como el más violento del continente americano, con 102 asesinatos por cada 100 mil habitantes, superando incluso a Venezuela y Honduras que el año 2014 estuvieron en los primeros lugares; así lo afirmó el periódico español ABC.¹⁹¹ También lo confirmó el medio "The Economist" en un reportaje titulado "Violence in El Salvador, Rivers of blood", en el cual El Salvador sobrepasó a Honduras como el país más violento del mundo, dejando de lado a las naciones en guerra.

¹⁹⁰ Revista Panorama Social de América Latina 2014.

¹⁹¹ ABC, Internacional. (http://www.abc.es/internacional/abci-venezuela-alcanza-2015-cifra-historica-homicidios-90-cada-100000-habitantes-201512290116_noticia.html) 14 de marzo 2016.