

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



**“EL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS
MUNICIPIOS, SU EFECTO EN LA CONDICIÓN DE POBREZA EN LA ECONOMÍA
SALVADOREÑA, PERIODO 2010 A 2019”**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:

Alma Tatiana Cerón López CL07011

Henry Ernesto Flores Mendoza FM05011

PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO(A) EN ECONOMÍA

DOCENTE ASESOR:

Máster. Jesús Peña

FEBRERO 2022 SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR

MÁSTER. ROGER ARMANDO ARIAS.

SECRETARIO GENERAL

MÁSTER. FRANCISCO ANTONIO ALARCÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO

MÁSTER. NIXÓN HERNÁNDEZ

VICEDECANO

MÁSTER. MARIO CRESPIN

DIRECTORA DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA

LICENCIADA. CELINA AMAYA DE CALDERÓN.

DIRECTOR GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN

MÁSTER. MAURICIO ERNESTO MAGAÑA.

COORDINACIÓN DEL PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA

MÁSTER. GLADYS DEL CARMEN FLORES

DOCENTE ASESOR

MÁSTER. JESÚS ANTONIO PEÑA MOLINA

TRIBUNAL CALIFICADOR

LICENCIADO. CARLOS ALBERTO MELARA CAÑAS

MÁSTER. OSCAR EDGARDO VENTURA RODRÍGUEZ

AGRADECIMIENTOS

Al concluir una etapa de mi vida quiero extender un profundo agradecimiento, a aquellos que me acompañaron en todo momento brindándome su apoyo y colaboración. Agradezco especialmente a Dios, a mis padres, mi tía, mis hermanos, mis amigos y compañeros de tesis. Muchas gracias por incentivar me a no rendirme demostrándome el deseo inevitable de lograr mi superación académica y personal. También agradezco a la escuela de Economía, gracias a cada docente quienes con su apoyo y enseñanzas fomentaron las bases de mi vida profesional. Gracias infinitas a todos.

Alma Tatiana Cerón López

A mi madre Ana Gloria Mendoza, la persona más importante en mi vida sin la que esto no sería posible, y por supuesto a los demás miembros de mi familia que siempre me apoyaron y me animaron a continuar a pesar de las dificultades. A mis compañeros de grupo por confiar en mí en esta etapa final de la carrera. A todas las personas que me es imposible mencionar en este breve espacio, pero que de una o de otra manera influyeron en mi para poder llegar a esta etapa de mi vida, entre ellos están maestros y compañeros, algunos de ellos ya no están en este plano físico pero sus influencias y enseñanzas permanecen.

Henry Ernesto Flores Mendoza

CONTENIDO

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | xii |
| 1 CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL | 1 |
| 1.1 GENERALIDADES | 3 |
| 1.1.1 Objetivos | 3 |
| Objetivo General: | 3 |
| Objetivos Específicos: | 3 |
| 1.1.2 Formulación de Hipótesis | 3 |
| Hipótesis de trabajo | 3 |
| 1.1.3 Operacionalización de variables a indicadores | 4 |
| 1.1.4 Metodología de abordaje de la investigación | 4 |
| 1.2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL | 7 |
| 1.2.1 Teoría Keynesiana | 7 |
| 1.2.2 Justificación teórica | 9 |
| 1.2.3 Enfoques para la medición de la pobreza | 10 |
| Método de medición de líneas de pobreza | 10 |
| Necesidades básicas insatisfechas | 11 |
| Método integrado | 12 |
| Método a utilizar en la presente investigación | 13 |
| 1.2.4 Conceptos a utilizar en la presente investigación | 14 |
| Conceptualización de Pobreza | 14 |
| Ingreso | 15 |
| Remesas | 15 |
| Inversión | 16 |
| FODES | 17 |
| Desarrollo local | 17 |
| Canasta Básica Alimentaria | 18 |
| 1.3 MARCO NORMATIVO | 18 |
| 1.3.1 Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) | 19 |
| 1.3.2 Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) | 20 |
| 1.4 MARCO CONTEXTUAL | 22 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2. | CAPITULO II. SITUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA | 30 |
| 2.1 | Diagnóstico | 30 |
| 2.1.1 | Características demográficas | 31 |
| 2.1.2 | Breve descripción de la economía nacional | 36 |
| 2.1.3 | Antecedentes y situación actual del FODES | 39 |
| 2.1.4 | Evolución de la pobreza | 50 |
| | Comportamiento y medición de la pobreza | 50 |
| | Relación del FODES y La Pobreza con otras variables económicas | 57 |
| 2.1.5 | Estimación y análisis de resultados del modelo | 65 |
| | Pobreza y Remesas | 69 |
| | Pobreza e Inversión Pública. | 70 |
| | Pobreza e Inversión Privada. | 71 |
| | Pobreza y FODES | 71 |
| | Pobreza y subsidios | 73 |
| | ¿Cuánto deben crecer las variables independientes para incidir sobre la pobreza? | 73 |
| 3. | CAPITULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 76 |
| | Conclusiones | 77 |
| | Recomendaciones | 84 |
| | Bibliografía | 90 |
| | ANEXOS | 94 |
| | <i>Anexo 1.</i> Proyección de población por departamento 2005-2019 | 94 |
| | <i>Anexo 2.</i> Tipo de hogar promedio por área geográfica 2007-2019 | 95 |
| | <i>Anexo 3.</i> Número de personas en situación de pobreza 2005-2019 | 95 |
| | <i>Anexo 4.</i> Ingreso Promedio Mensual de los hogares, según área geográfica 2005-2019 | 96 |
| | <i>Anexo 5.</i> Clasificación de pobreza de acuerdo al acceso a la CBA | 96 |
| | <i>Anexo 6.</i> Índice de Desarrollo Humano para El Salvador | 97 |
| | <i>Anexo 7.</i> Métodos convencionales para la medición de la pobreza en El Salvador | 97 |
| | <i>Anexo 8.</i> Estimación del modelo de regresión lineal simple | 99 |
| | <i>Anexo 9.</i> Datos Agrupados | 100 |
| | <i>Anexo 10.</i> ¿Cuánto deben crecer las variables independientes para incidir sobre la pobreza? | 101 |
| | <i>Anexo 11.</i> Resultados obtenidos del modelo en Eviews 10 | 103 |

Listado de Cuadros

| | |
|---|----|
| <i>Cuadro 1.1</i> Incrementos en la asignación del FODES 1988-2019..... | 26 |
|---|----|

Listado de Figuras

| | |
|---|----|
| <i>Figura 1.1</i> Esquema de la canalización de fondos FODES hacia las alcaldías..... | 22 |
| <i>Figura 2.1</i> Clasificación de Ingresos Municipales..... | 40 |
| <i>Figura 2.2</i> Comparación de la Estructura de transferencias FODES por municipio entre 2005 y 2019..... | 44 |

Listado de Gráficos

| | |
|---|----|
| <i>Gráfico 2.1</i> El Salvador: Población por área geográfica y grupos de edad, año 2020..... | 33 |
| <i>Gráfico 2.2</i> El Salvador: Tasa de analfabetismo por grupo de edad y sexo, año 2020..... | 34 |
| <i>Gráfico 2.3</i> El Salvador: Distribución de la PEA por área geográfica y sexo..... | 38 |
| <i>Gráfico 2.4</i> El Salvador: PIB por habitante, periodo 2005 a 2019..... | 39 |
| <i>Gráfico 2.5</i> El Salvador: Evolución del FODES 2005-2019..... | 46 |
| <i>Gráfico 2.6</i> El Salvador: Ingreso promedio mensual de los hogares, según área geográfica 2005-2019..... | 52 |
| <i>Gráfico 2.7</i> El Salvador: Costo en dólares de la Canasta Básica Alimentaria según área geográfica, periodo 2005-2019..... | 54 |
| <i>Gráfico 2.8</i> El Salvador: Evolución de hogares en situación de pobreza, periodo 2005-2019.... | 56 |
| <i>Gráfico 2.9</i> El Salvador: Flujo de remesas provenientes del extranjero en millones de dólares, periodo 2005-2019..... | 58 |
| <i>Gráfico 2.9a</i> El Salvador: Relación entre la pobreza y las remesas provenientes del extranjero en millones de dólares, periodo 2005-2019..... | 58 |
| | 58 |
| <i>Gráfico 2.10</i> El Salvador: Subsidios en millones de dólares, periodo 2005 a 2019..... | 60 |
| <i>Gráfico 2.10a</i> El Salvador: Relación entre la Pobreza y los Subsidios en millones de dólares, periodo 2005 a 2019..... | 60 |
| <i>Gráfico 2.11</i> El Salvador: Inversión Pública y Privada 2005-2019..... | 62 |
| <i>Gráfico 2.11a</i> El Salvador: Relación entre la pobreza y la Inversión Pública 2005-2019..... | 62 |
| <i>Gráfico 2.11b.</i> El Salvador: Relación entre la pobreza y la Inversión Privada 2005-2019..... | 63 |
| <i>Gráfico 2.12.</i> El Salvador: Relación entre la pobreza y la asignación FODES 2005-2019..... | 65 |

Listado de Tablas

| | |
|--|----|
| <i>Tabla 2.1</i> Población en Edad de Trabajar (PET), año 2020 | 37 |
| <i>Tabla 2.2</i> Municipio de San Salvador. Metodología para el cálculo del FODES, año 2012 | 47 |
| <i>Tabla 2.3</i> Municipios del país con mayor asignación del FODES, año 2019 | 48 |
| <i>Tabla 2.4</i> Municipios del país con menor asignación del FODES, año 2019 | 49 |
| <i>Tabla 2.5</i> Porcentaje de hogares en pobreza, periodo 2005-2019 | 51 |
| <i>Tabla 2.6</i> Costo de la Canasta Básica Alimentaria según área geográfica, periodo 2005-2019 .. | 54 |
| <i>Tabla 2.7</i> Grado de relación explicativa entre las variables independientes y la pobreza según R2 y R2 ajustado..... | 67 |

RESUMEN EJECUTIVO

Tema de investigación: El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios, su efecto en la condición de pobreza en la economía salvadoreña, periodo 2010 a 2019

Orígenes de la investigación: La pobreza es un problema mundial y tiene varias definiciones por las cuales es conocida y abordada, es así que la presente investigación se desarrolla de manera que se adapte al método de medición de la pobreza utilizado, a los objetivos planteados y que permita obtener resultados medibles al comparar la pobreza con el resto de las variables analizadas.

Objetivos trazados: La investigación se basó en tres objetivos importantes, los cuales son: - Analizar la política de distribución del FODES que reciben las alcaldías para el desarrollo local de los municipios. -Conocer el comportamiento de la pobreza con relación al FODES, las remesas, los subsidios, la inversión pública y la inversión privada en la economía salvadoreña. -Indagar si el FODES con su apoyo a las municipalidades ha influido en disminuir la pobreza monetaria del país.

Metodología utilizada: Se empleó el método hipotético deductivo, se plantearon hipótesis de acuerdo con los objetivos establecidos y la disponibilidad de datos. Es un tipo de investigación exploratoria, tratando de caracterizar el fenómeno representado de manera que permita conocer y comprender su situación actual. La parte explicativa de la investigación está determinada por la relación de variables donde se analizan causas y efectos que explican el comportamiento de las variables seleccionadas.

Resultados Obtenidos: El desarrollo de la investigación previo a la ejecución del modelo permitió obtener un panorama general del comportamiento de las variables involucradas, mostrando la pobreza una tendencia a la disminución en un periodo de 15 años desde 2005 a 2019, mientras que

las variables independientes muestran un crecimiento notable, algunas con más estabilidad que las otras, como es el caso de las remesas y el FODES con un crecimiento sostenido y la inversión pública un crecimiento más irregular. Este panorama general apoyado en la inspección gráfica resultado de la exploración de las estadísticas oficiales permitió hacer un análisis preliminar, dando como resultado el cumplimiento de algunos de los objetivos planteados al inicio de la investigación, tanto el general como los específicos.

En cuanto a los resultados obtenidos por el modelo de Regresión Lineal Simple, estos permitieron establecer la diferencia en el impacto que tienen las distintas variables en estudio sobre la pobreza en la economía salvadoreña, y de esta forma poder identificar cual debería tener mayor seguimiento en futuras investigaciones y que permita de manera más progresiva la reducción de la pobreza en El Salvador. Con esta parte se cumplieron la totalidad de los objetivos y también la comprobación de la hipótesis planteada al inicio.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|--|
| BCR | Banco Central de Reserva. |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BM | Banco Mundial. |
| CBA | Canasta Básica Alimentaria. |
| CBAA | Canasta Básica Alimentaria Ampliada |
| CEPAL | Comisión Económica Para América Latina y El Caribe |
| CNA | Canasta Normativa Alimentaria. |
| CNG | Canasta Normativa Generalizada. |
| COMURES | Corporación de Municipalidades de El Salvador |
| DIGESTYC | Dirección General de Estadística y Censos. |
| EHPM | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. |
| FISDL | Fondo de Inversión Social y de Desarrollo Local. |
| FODES | Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios. |
| FOMIN | Fondo Multilateral de Inversiones |
| FUSADES | Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. |
| IN | Ingreso Nacional. |
| ISDEM | Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. |

| | |
|-------------|---|
| LP | Línea de Pobreza. |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PDDH | Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. |
| PEA | Población Económicamente Activa. |
| PET | Población en Edad de Trabajar. |
| PIB | Producto Interno Bruto. |
| PNC | Policía Nacional Civil. |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| PT | Población Total. |
| RLS | Regresión Lineal Simple. |
| TSE | Tribunal Supremo Electoral. |

INTRODUCCIÓN

En la Constitución de El Salvador se establece en el artículo 101 que “El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”. Esto podemos interpretarlo como la obligación que tiene el Gobierno para garantizar una vida digna a sus habitantes, tratando de reducir el nivel de pobreza en el país. Pero en los últimos años, si tomamos el PIB como indicador de creación de riqueza, se observa que en El Salvador este indicador ha crecido en promedio 2.5% desde el año 2010 hasta el año 2019, siendo el más bajo de la región Centroamericana.

La información utilizada en la presente investigación tuvo como fuentes principales la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (de los años de estudio 2005 al 2019), las revistas trimestrales del Banco Central de Reserva, estadísticas del Ministerio de Hacienda, Banco Mundial, Ley del FODES aprobada por la Asamblea Legislativa, entre otras. Con el propósito de reforzar los hallazgos obtenidos durante la inspección gráfica y documental, se utilizan técnicas cuantitativas empleadas en el análisis económico para poder relacionar cada variable independiente con el comportamiento de la pobreza en El Salvador.

Algunas interrogantes claves para la investigación son: ¿Es el FODES la herramienta principal para reducir la pobreza en la población salvadoreña? ¿El incremento del porcentaje del presupuesto general asignado al FODES, contribuye a la reducción de la pobreza en El Salvador?, ¿La asignación del FODES, permite mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza? A fin de dar respuesta a dichas preguntas, se estableció como propósito general de la investigación el analizar el efecto del FODES en el comportamiento de la pobreza en la economía salvadoreña. Con el fin de darle seguimiento a este objetivo, se plantearon los propósitos específicos siguientes: Analizar la política de distribución del FODES que reciben las alcaldías,

conocer el comportamiento de la pobreza y su efecto en la población más pobre del país e indagar si el FODES ha influido en la reducción de la pobreza relativa en el país.

El desarrollo de la investigación se presenta en 3 capítulos principales: -En el primer capítulo se desarrolla el marco referencial, donde se describe la teoría Keynesiana para abordar el problema de pobreza, se menciona el método de medición de pobreza utilizado y el funcionamiento del FODES, según su ley. -En el segundo capítulo se describe la evolución que ha tenido el FODES con respecto a criterios de asignación, y se hace una relación de la pobreza con las variables desarrolladas en esta investigación. -En el tercer capítulo se desarrollan las conclusiones y recomendaciones de acuerdo con los resultados obtenidos y analizados de la Regresión Lineal Simple desarrollada.

1 CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL

La pobreza es un tema que siempre está presente en los ámbitos de la política pública, siendo un problema social que no está limitado solamente a las fronteras de un país, sino que es un problema que está presente en todo el mundo, existen diferentes formas de definirla y de medirla, pero en la mayor parte de los casos siempre predomina la relación con las carencias derivadas de bajos ingresos en términos del acceso a los bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En concordancia con lo anterior, la presente investigación está orientada a determinar como la pobreza en la economía salvadoreña se ve influida por las asignaciones de El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), así mismo se incluyen otras variables de interés (Inversión Pública y Privada, Remesas y Subsidios) que sirven para comparar la significancia de la dinámica de la pobreza durante el periodo comprendido entre los años 2010 a 2019¹.

En los siguientes apartados se establecen los objetivos fijados para la investigación, tanto el objetivo general como los objetivos específicos, dando pie a la formulación de las hipótesis a partir de las cuales se plantean las variables que definirán el desarrollo de la investigación. Con lo cual se pasa a la definición del modelo que se desarrollará, el cual consiste en un modelo de regresión lineal simple, que servirá para determinar el nivel en el que el FODES influye en los niveles de pobreza de la economía salvadoreña.

¹ Con el propósito de hacer un análisis más amplio en la exploración de las estadísticas oficiales, se amplía el periodo de estudio cinco años más, pasando a ser de 2005 a 2019.

Una vez definido el modelo a utilizar, el siguiente apartado está dedicado al marco teórico conceptual donde primero se desarrolla la teoría que servirá para dar el sustento a la investigación, para este caso será la teoría Keynesiana. Al respecto también se argumentan las razones por las que se eligió dicha teoría; lo siguiente es una descripción de los métodos más utilizados para la medición de la pobreza entre los que se menciona el método de líneas de pobreza o el método de las necesidades básicas insatisfechas, así mismo se expone la razón de porque el método de líneas de pobreza es el elegido para el desarrollo de la presente investigación.

Por último y sin restarle importancia se presentan los conceptos más relevantes utilizados en la investigación, primero estableciendo una aproximación conceptual de lo que se considera pobreza, para luego definir conceptos como ingreso, inversión, remesas, FODES y desarrollo local.

El tercer apartado, está dedicado al marco jurídico que determina el funcionamiento del FODES mediante la “Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios”, así como la “Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal” (ISDEM) que es el encargado de asignar los fondos a cada municipio y cuyo papel también se extiende a brindar capacitación y asistencia técnica.

El cuarto y último apartado está dedicado al contexto en el que se desarrolla la investigación, esto va desde describir cómo se llegó a la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, los cambios que sufrió desde su creación en 1989 hasta la aprobación del aumento al 10% en 2019. Se presenta también un panorama histórico de cómo evolucionó la manera en que se concibe la pobreza, para finalizar con un panorama general de la situación de pobreza en El Salvador.

1.1 GENERALIDADES

1.1.1 Objetivos

Objetivo General:

Analizar el impacto que el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), ha tenido sobre el comportamiento de la situación de la pobreza en la economía salvadoreña, durante el periodo 2010 – 2019.

Objetivos Específicos:

- a) Analizar la política de distribución del FODES que reciben las alcaldías para el desarrollo local de los municipios.
- b) Conocer el comportamiento de la pobreza con relación al FODES, las remesas, los subsidios, la inversión pública y la inversión privada en la economía salvadoreña.
- c) Indagar si el FODES con su apoyo a las municipalidades ha influido en disminuir la pobreza monetaria del país.

1.1.2 Formulación de Hipótesis

Hipótesis de trabajo

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, ha sido un instrumento que ha permitido disminuir los niveles de pobreza en la Economía Salvadoreña, durante el período 2010-2019.

1.1.3 Operacionalización de variables a indicadores

- Pobreza monetaria: Estadísticas de pobreza relativa y pobreza absoluta.
- Inversión pública: Inversión en proyectos de desarrollo económico y social, (a mayor inversión pública menor será el nivel de pobreza en la población).
- Inversión privada: Inversión en proyectos de desarrollo económico e infraestructura, (a mayor inversión privada, menor será el nivel de pobreza en la población).
- Remesas familiares: Dinero recibido desde el extranjero hacia las familias, (a mayor ingreso por remesas, menor será el nivel de pobreza en la población).
- Subsidios: Otorgados por el Estado, (a mayores subsidios, menor será el nivel de pobreza en la población).
- Presupuesto FODES: Ingresos recibidos por cada municipio.

1.1.4 Metodología de abordaje de la investigación

La investigación utiliza el método hipotético deductivo, debido a que se relaciona una parte teórica con una parte empírica, es decir, se plantean hipótesis de acuerdo con la disponibilidad de datos. Luego se realiza la respectiva deducción que permita llegar a una conclusión. Por otra parte, se hace uso de un tipo de investigación exploratoria, tratando de caracterizar el fenómeno representado de manera que permita conocer y comprender su situación actual, a través de la obtención de información recopilada de las estadísticas oficiales disponibles gracias a la ley de acceso a la información en instituciones como: DIGESTYC, FUSADES, El Informe sobre Desarrollo Humano presentado por el PNUD, ISDEM, entre otras estadísticas oficiales.

La parte explicativa de la investigación está determinada por la relación de variables donde se analizan causas y efectos que expliquen el comportamiento de las variables seleccionadas. En cuanto a la forma en que se procesa la información y, debido a que el objetivo es encontrar la relación que existe entre la variable dependiente que en este caso es la pobreza, con las variables independientes que son: Asignación global del FODES, remesas recibidas, subsidios recibidos por los municipios e inversión pública y privada. Se hace uso de un modelo Regresión Lineal Simple debido a que es el que mejor se ajusta a la investigación, el cual se detalla de la siguiente manera:

Función de regresión lineal simple: $\hat{y} = b_0 + b_1 x$

$$y = x_1 \quad \text{Pobreza} = f(\text{FODES})$$

$$y = x_2 \quad \text{Pobreza} = f(\text{Remesas})$$

$$y = x_3 \quad \text{Pobreza} = f(\text{Subsidios})$$

$$y = x_4 \quad \text{Pobreza} = f(\text{Inversión Pública})$$

$$y = x_5 \quad \text{Pobreza} = f(\text{Inversión Privada})$$

Donde:

y = Pobreza, variable dependiente: Se define tradicionalmente en base a los ingresos de cada individuo.

x_1 = Asignación de FODES global: Transferencia de recursos financieros asignados del presupuesto general de la nación para las municipalidades del país.

x_2 = Remesas Recibidas: Transferencias en efectivo, realizadas entre dos o más personas de distinta ubicación geográfica.

x_3 = Subsidios otorgados por el Estado: Es una forma de ayuda financiera otorgada generalmente a las municipalidades para suplir diferentes necesidades económicas y políticas.

x_4 = Inversión Pública: Proyectos que benefician al desarrollo de los municipios a nivel salud, educación y generación de empleo.

x_5 = Inversión Privada: Inversión de infraestructura para el desarrollo de los municipios.

Mediante la función de regresión lineal se podrá establecer si el FODES, ha sido el instrumento que mayor efecto ha tenido en términos de reducción de los niveles de pobreza en la economía de El Salvador, para procesar los datos recopilados se hará uso de la herramienta estadística Econometric Views (EViews).

Limitantes:

La disponibilidad de información para construir la base de datos de cada variable a nivel municipal, además se considera que el rango de tiempo analizado es relativamente corto, lo cual podrá influir en los datos obtenidos, aunque no de manera significativa y siempre cumpliendo con la rigurosidad científica del trabajo.

1.2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.2.1 Teoría Keynesiana

Desde el punto de vista de la teoría económica resulta de vital importancia tener presente como se explica la pobreza a partir de algunas variables macroeconómicas, en ese sentido el economista inglés John Maynard Keynes llegó a plantearse la importancia del dinero en los mercados (aunque no fue el primero en hacerlo) y como este incidía en la economía; estableció así la importancia de la intervención del Estado como agente regulador. Estos planteamientos surgieron a la luz de la crisis económica de finales de 1920 y en su mayor parte iban en contra de muchos de los postulados de la teoría clásica encabezada por Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, John Stuart Mill, entre otros, que defendían la no intervención estatal, debido a que la libre competencia es más eficiente en la asignación de los recursos escasos de la economía.

Keynes planteaba una participación más activa del Estado, argumentaba que la inestabilidad del modelo capitalista en términos generales estaba ligada a los déficits fiscales y a las crisis monetarias, por lo que presentaba así, una visión más completa de los mercados globales, basado en esta premisa, argumentaba que el Estado debía no solo ser un agente regulador, sino que también debía intervenir de manera más activa en la estabilización de los mercados monetarios y de inversiones físicas, ya que este tipo de intervenciones no solo era un papel reservado exclusivamente al sector privado (Salas, 2014).

Uno de los pilares de la teoría Keynesiana, es la parte referida al desempleo, en torno a este tema argumentaba que era uno de los principales problemas del capitalismo, pero para Keynes se trataba de un “desempleo involuntario” afirmando que *“los individuos están desempleados involuntariamente si, en el caso de un aumento pequeño en el precio de los bienes salario con*

relación al salario nominal, la oferta agregada de trabajo de las personas deseosas de trabajar por el salario nominal corriente y la demanda agregada de trabajo a ese salario son mayores que el volumen existente de empleo” (Thirlwall, 2007), de esta manera Keynes negaba uno de los postulados de la economía clásica, no necesariamente el desempleo era voluntario o natural debido a la pereza de los trabajadores.

La relevancia de esta postura radica en la estrecha relación que existe entre el desempleo y la pobreza, debido a que el desempleo está en función de la oferta y la demanda, que para Keynes de ninguna manera pueden ser autorreguladas y es por lo que se justifica la participación del Estado. Cuando existe desempleo, la economía de las personas se ve afectada, repercutiendo en el aumento de los niveles de pobreza, en ese sentido para la subsistencia de las personas en la sociedad es necesario la creación de políticas para promover la creación de empleo, la creación de subsidios y seguros de desempleo, además de proveer salud y educación, y una mejora progresiva en la distribución del ingreso, todo para lo cual es necesaria una participación activa del Estado.

Lo anterior está ligado a uno de los supuestos de la teoría, la demanda efectiva, que trata sobre que el consumo de los hogares depende en buena medida de los ingresos que estos realmente disponen y no de un ingreso que “podrían tener” en el caso que exista pleno empleo. En otras palabras, los cambios en el ingreso disponible es lo que realmente estimulara el consumo de las familias, por lo que cuando el ingreso mejora, aunque sea un poco, los hogares consumirán más y, por el contrario, si el ingreso baja o empeora, las familias tenderán a consumir menos.

1.2.2 Justificación teórica

La presente investigación pretende establecer una aproximación conceptual sobre cómo se concibe la pobreza desde el punto de vista de la teoría económica, por lo que se desarrolla brevemente la teoría Keynesiana para poder explicar de manera clara aquellos fenómenos que explican la pobreza y la relacionan con otras variables como son el ingreso y el desempleo. La teoría Keynesiana le asigna un papel importante al Estado, esta sostiene que la intervención del Estado no debe limitarse solamente a su papel como agente regulador, la Teoría Neoclásica no niega que debe existir intervención estatal, pero esta no debe ser excesiva puesto que puede llegar a crear perturbaciones económicas relacionadas al mercado de bienes y servicios.

Por lo tanto, y luego este breve desarrollo teórico, se considera que el uso de la teoría Keynesiana se justifica en las implicaciones de la presente investigación que al relacionar al FODES y la pobreza inevitablemente se está relacionando aquellos aspectos que tienen que ver con el desarrollo local y la autonomía de las municipalidades en cuanto al uso de los recursos provenientes del presupuesto general de la nación, así como también a las políticas públicas encaminadas a disminuir los niveles de pobreza, este punto es importante resaltarlo puesto que involucra una de las características fundamentales planteadas por la teoría Keynesiana que tiene que ver con la intervención del Estado.

Se plantea además, la relación del nivel de ingreso con los niveles de pobreza mediante los métodos utilizados para medirla, además de tener en cuenta variables como la inversión, las remesas y cómo estas influyen en el acceso a la canasta básica alimentaria, dicho de otra forma, se desarrolla una investigación que relaciona variables macroeconómicas que tienen influencia en la economía de las familias y en consecuencia en los niveles de pobreza, por lo que los planteamientos de la teoría Keynesiana, son los que mejor se ajustan para explicar el desarrollo de

la investigación, sirven también como sustento teórico para desarrollar más adelante los métodos empleados para la medición de la pobreza como son: El método de líneas de pobreza, el método de necesidades básicas insatisfechas y el método integrado.

1.2.3 Enfoques para la medición de la pobreza

Método de medición de líneas de pobreza

Este método consiste en el procedimiento para definir la línea de pobreza (LP) teniendo en cuenta que la fuente principal de bienestar² es el ingreso, implícitamente también tiene en cuenta la capacidad de desahorro de los hogares, cuando el ingreso corriente se compara con el consumo corriente. En América Latina el método de LP se divide en dos variantes, una es la variante de la Canasta Normativa Alimentaria³ (CNA), que consiste en definir el costo de la CNA y multiplicarlo por el recíproco del coeficiente de Engels que no es más que la proporción del ingreso o gasto que se dedica a alimentos, dicho costo se obtiene de observar un conjunto de hogares de manera que se pueda definir la línea de pobreza per cápita.

La otra variante es la que constituye una canasta normativa completa, a la que también se le conoce como: Canasta Normativa Generalizada (CNG), lo que significa que contempla todos aquellos aspectos relacionados a la satisfacción de todas las necesidades básicas, marcando así la línea de la pobreza, esto marca una gran diferencia con la CNA que solo define normas para la

² El bienestar de las personas depende de: 1) El ingreso corriente; 2) El patrimonio familiar, concebido como el conjunto de activos y bienes durables que proporcionan servicios básicos a los hogares; 3) Los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4) El acceso a bienes y servicios gratuitos; 5) El tiempo libre disponible; 6) Los conocimientos de las personas, concebidas no como medio para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento. (Boltvinik, 1999)

³ La Canasta Básica Alimentaria es un valor estimado de un conjunto de alimentos básicos que en ocasiones incluye otros bienes básicos no alimentarios. (Biblioteca CLACSO)

satisfacción de las necesidades relativas a los alimentos en base a requerimientos nutricionales establecidos, y que al multiplicar las cantidades de los alimentos por sus respectivos precios se obtiene el costo total de la CNA per cápita.

Destaca el hecho de que la CNA no incluye el combustible y todos los costos asociados a la preparación y consumo de los alimentos por lo que más que el costo de la alimentación se está calculando el costo de los alimentos crudos, por lo que instituciones como la CEPAL y el PNUD interpretan dicho costo como la línea de la pobreza extrema o de indigencia per cápita. En resumen, el método LP define que los hogares que tienen ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza se consideran pobres, mientras que los que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema o indigencia, se clasifican como pobres extremos (Boltvinik, 1999).

Necesidades básicas insatisfechas

Este método se centra en tratar de establecer si el hogar está logrando efectivamente satisfacer sus necesidades básicas, esto se logra indagando sobre aquellos productos que realmente se consumen en los hogares. Este método fue introducido por la CEPAL y es uno de los más utilizados en América Latina, debido a que aprovecha toda la información de los censos demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. El método consiste en elegir una serie de indicadores que permitan constatar si los hogares satisfacen o no algunas necesidades principales, una vez que se establece la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se pueden construir mapas de pobreza (Eriz & Fernandez, 2015).

Feres y Mancero (2001) definen el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como la verificación de la satisfacción de una serie de necesidades de los hogares previamente establecidas, considerando pobres a aquellos que no hayan logrado satisfacer dichas necesidades.

Este método solo utiliza información ex post, puesto que no considera la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades a futuro.

Presta atención a la evolución de la pobreza estructural, es decir, involucra aspectos como vivienda, educación, salud, infraestructura, etc. Por lo que no es sensible a los cambios originados por los fenómenos económicos, permitiendo así obtener una visión específica de la situación de pobreza, mediante la consideración de aspectos sociales antes mencionados. Con este método se considera población en pobreza a aquella que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación (IDEBA, 2010).

Método integrado

Dentro de los enfoques de medición de la pobreza existe uno que combina tanto el método de la Línea de Pobreza como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, este método se conoce como “Método Integrado”, la utilidad que representa este método es que ayuda a identificar específicamente a qué tipo de políticas se debe dirigir el gasto público y en qué zonas la pobreza se agudiza tanto en su componente monetario y no monetario.

El método funciona en la medida que los indicadores utilizados por ambos métodos LP y NBI tienen comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, por lo que las situaciones de pobreza coyuntural podrían identificarse bajo el enfoque del método de la línea de pobreza, mientras que las situaciones de pobreza estructural podrían identificarse bajo el enfoque del método de las NBI. El método integrado clasifica a la población de la siguiente manera:

- a) **Pobres crónicos:** Tienen al menos una necesidad básica insatisfecha e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza.

- b) **Pobres recientes:** Tienen sus necesidades básicas satisfechas pero sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza
- c) **Pobres inerciales:** Tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza.
- d) **Integrados socialmente:** No tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.

La principal limitación de este método es que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra (IDEBA, 2010).

Método a utilizar en la presente investigación

Luego de expuestos los enfoques de medición de la pobreza, se tratará de hacer un abordaje en la medida de lo posible basado en el método de línea de la pobreza, principalmente esto se debe a que ha sido el método que las instituciones gubernamentales han utilizado para la medición de la pobreza. Es el método que ha utilizado hasta hace poco el FISDL para construir los mapas de pobreza y también es uno de los métodos empleados por la DIGESTYC para medir la pobreza monetaria y por lo tanto es el método mediante el cual las estadísticas oficiales se presentan para efectos informativos y de estudios como el presente, donde se empleará un modelo econométrico de regresión lineal múltiple.

El método de líneas de pobreza hace uso de indicadores que se nutren de encuestas y censos nacionales y para el caso de El Salvador el peso de proporcionar tal información recae principalmente en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, la cual provee información en cuanto a clasificación de la pobreza según los ingresos medidos mediante el costo de la Canasta Básica Alimentaria, pero que además aporta información sobre educación, salud, vivienda,

empleo, entre otras estadísticas proporcionadas por la DIGESTYC, y complementada con datos de otros organismos como el PNUD, FISDL, entre otras.

1.2.4 Conceptos a utilizar en la presente investigación

Conceptualización de Pobreza

Definir la pobreza puede resultar un tanto difícil si se toma en cuenta que puede llegar a tener diferentes significados dependiendo del punto de vista desde el que se aborde, esto en parte se debe a que tradicionalmente la pobreza se relaciona o se calcula en base al ingreso de las personas, tal como lo ha reflejado el desarrollo teórico de los últimos 30 o 40 años. Por lo tanto, para los propósitos de la presente investigación a continuación se define la pobreza en base a lo expuesto en la medición de la pobreza por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

La EHPM utiliza como parámetro de medición la capacidad de los hogares para cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria, esto significa la capacidad económica para cubrir los requerimientos energéticos y proteicos para un individuo promedio. Sin embargo, la EHPM mide esta capacidad por hogar y no de manera individual, es así como clasifica la pobreza, como pobreza monetaria y a su vez divide está en pobreza extrema y pobreza relativa, al mismo tiempo que hace la medición para el área urbana y rural.

La pobreza monetaria o pobreza total es la proporción del total de hogares que a nivel nacional se encuentran en condición de pobreza, la pobreza extrema es la proporción de hogares que a nivel nacional no alcanzan a cubrir el costo de una Canasta Básica Alimentaria, mientras que la pobreza relativa es la proporción de hogares que a nivel nacional no alcanzan a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria Ampliada, es decir, dos veces el valor de la Canasta Básica Alimentaria.

Ingreso

El ingreso alude a la entrada de dinero en el patrimonio de una persona, empresa, entidad o gobierno en un tiempo determinado, bien sea por su actividad laboral (salario), ventas, negocios, entre otros. El ingreso per cápita está íntimamente ligado con el ingreso nacional y el Producto Interno Bruto, ya que la cantidad obtenida de este se calcula por el promedio que recibe cada habitante de un país, y así se puede obtener el valor de la riqueza económica de un país.

Esto se logra a través de la división entre ingreso nacional y la población total de un país, es decir, $\text{Ingreso per cápita} = \text{Ingreso nacional (IN)} / \text{Población total (PT)}$. No obstante, este indicador presenta como crítica que desconoce los diferentes ingresos que presenta una población y los toma a todos con un mismo nivel de ingresos, en virtud de que no toda la población puede cooperar con el aumento del ingreso per cápita.

Remesas

Según el manual de balanza de pagos del Banco Central de Reserva de El Salvador las remesas familiares están compuestas por las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes que trabajan en otra economía de las que se les considera residentes, por lo tanto, dichas transferencias se realizan entre personas relacionadas entre ellas. Las principales fuentes de información que el BCR utiliza para la compilación de las estadísticas de remesas son mediante medios formales como los Bancos, Casas de Cambio, Federación de Cajas de Crédito, Bancos de los Trabajadores, Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito, Agentes Locales y otras empresas que remiten información mensual de remesas familiares pagadas.

Los métodos informales para la recopilación de estadísticas de remesas se hacen a través de encuestas a residentes en Estados Unidos, remitentes de remesas familiares. También se recopilan estadísticas mediante los flujos migratorios de la Dirección General de Migración.

Inversión

La inversión es una actividad que consiste en dedicar recursos con el objetivo de obtener un beneficio de cualquier tipo y donde sus principales recursos son la tierra, el tiempo, el trabajo y el capital. El término inversión se refiere al acto de postergar el beneficio inmediato del bien invertido por la promesa de un beneficio futuro más o menos probable. En economía, normalmente se habla de inversión pública e inversión privada. La inversión pública, se entiende por toda erogación de recursos de origen público destinado a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y/o producción de bienes.

La inversión privada, es aquella que realizan los agentes que no pertenecen al sector público, se refiere particularmente a la adquisición de bienes de capital y otro tipo de activos con el objetivo de generar una ganancia en el futuro. Entre las formas utilizadas para la medición de la inversión se encuentran las estadísticas publicadas en el portal de transparencia, que refleja datos de los programas sociales de instituciones como el FISDL, por otra parte, es el Banco Central de Reserva el que se encarga de publicar las estadísticas de la Inversión Extranjera Directa por país de procedencia.

FODES

El FODES es un fondo constituido por las transferencias de recursos financieros del presupuesto general de la nación que por ley les corresponde a las municipalidades del país. Su importancia radica en varios puntos, de los cuales destaca el hecho de sentar las bases para dar pie a la modernización de los municipios, a través de la planificación municipal. Además, promueve los espacios de Participación Ciudadana, en la toma de decisiones y en la corresponsabilidad de esas decisiones; Promueve la transparencia en la gestión, garantizando el uso eficiente de los recursos, en respuesta a las necesidades reales que tiene cada municipio; Facilita los recursos financieros para el desarrollo de proyectos que beneficien directamente a la población, y, además, es un aporte que sirve para cubrir los gastos de funcionamiento correspondientes a la gestión municipal.

Es evidente que el FODES, fue creado con el propósito de proporcionar herramientas y recursos a las municipalidades de manera que se pueda promover el desarrollo y la participación comunitaria, teniendo en cuenta las necesidades económicas, sociales y culturales. En esencia busca fomentar el desarrollo local de cada municipio, entendiéndose este como un proceso de desarrollo integral y multidimensional donde se conjugan la dimensión política y la dimensión económica pero que también involucra el cambio estructural.

Desarrollo local

“Es un proceso de desarrollo integral, que conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Es una apuesta a la democratización de las localidades, al desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y de la sociedad local” (Carvajal Burbano, 2009). El desarrollo local es considerado como parte de los *modelos alternativos de desarrollo*, que resitúa y valoriza lo

local, lo específico, en una época de globalización (Ibíd.), con el objetivo primordial de incrementar el nivel y la calidad de vida de los habitantes de un área geográfica específica dentro de un país o nación.

El desarrollo local involucra la mayoría de las actividades productivas existentes, siendo fundamental en términos de empleo e ingreso y para la difusión territorial del progreso técnico y crecimiento económico, posee además la capacidad para incidir en una mejora de la distribución del ingreso, dentro de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Canasta Básica Alimentaria

Se le denomina canasta básica alimentaria al conjunto de alimentos que se presentan en una determinada cantidad que es la que se considera que satisface las necesidades de calorías y proteínas de lo que se le conoce como hogar promedio: padre, madre y dos hijos. Es importante destacar que la canasta básica alimentaria implica un mínimo de alimentos, lo básico que necesita un grupo familiar para no caer en la necesidad alimentaria y en una situación de pobreza, pero de ninguna manera consumiéndola estarán ingiriendo todos los nutrientes suficientes.

1.3 MARCO NORMATIVO

En cuanto al conjunto de leyes relacionadas con El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, se presentan dos, la primera es Ley orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), entidad encargada de asignar los fondos FODES a los municipios, y la segunda es la propia ley FODES que establece la normativa de funcionamiento, así como también los criterios según los cuales se asignara los montos provenientes del presupuesto general de la nación a los municipios.

1.3.1 Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)

Según decreto legislativo N° 616 emitido el 4 de marzo de 1987, el propósito principal del ISDEM es crear las condiciones para atender los problemas de cada municipio, así como también satisfacer las necesidades de sus habitantes. El Art. 1 establece que el ISDEM será una entidad autónoma especializada en la administración municipal, mientras que en el Art. 3 se establece que su objetivo básico es proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las municipalidades con el fin de que estas cumplan con sus funciones y atribuciones.

Uno de los fines del ISDEM es generar un proceso de descentralización progresivo del Estado que permita atender los problemas locales, mediante la participación activa de las municipalidades, considerando aspectos como:

- I. La autonomía municipal debe realizarse dentro de las normas establecidas en el artículo 203 de la Constitución.
- II. El Estado debe promover la creación de condiciones favorables al progreso de los pueblos.
- III. Es necesario crear un organismo especializado para dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, a fin de promover el mejoramiento de los pueblos con pleno y eficaz aprovechamiento de sus recursos.
- IV. Es necesario coordinar los planes y programas del Estado con los de las municipalidades, y que el desarrollo de éstos se cumpla de la manera más eficiente y beneficiosa para la Nación.

Una de las principales funciones del ISDEM es la de transferir los fondos FODES provenientes del presupuesto general de la nación hacia las municipalidades, de acuerdo con los criterios de asignación establecidos en la Ley FODES.

1.3.2 Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)

La base constitucional del FODES está establecida en el Art. 207 inc. 3° de la constitución de la república, establece que, para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Es así que 8 de septiembre de 1988 Por Decreto Legislativo No. 74, publicado en el D.O. No. 176 tomo 300 de fecha 23 del mismo mes y año, se decreta la “Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios”⁴

Está establecido en el Art. 2 que el manejo del Fondo Municipal al que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, creado por Decreto Legislativo número 616, de fecha 4 de marzo de 1987, publicado en el Diario Oficial No 52, Tomo 294, del 17 del mismo mes y año. En el texto de la presente Ley, este organismo podrá denominarse "ISDEM".

Ley FODES Art. 4. Criterios de distribución

- POBLACION 50%
- EQUIDAD 25%
- POBREZA 20%
- EXTENSION TERRITORIAL 5%

El veinte por ciento del fondo municipal se distribuirá de acuerdo con el comportamiento de los índices de pobreza generados a partir de los datos del censo oficial vigente, generándose así

⁴ [Base Legal del FODES | ISDEM](#)

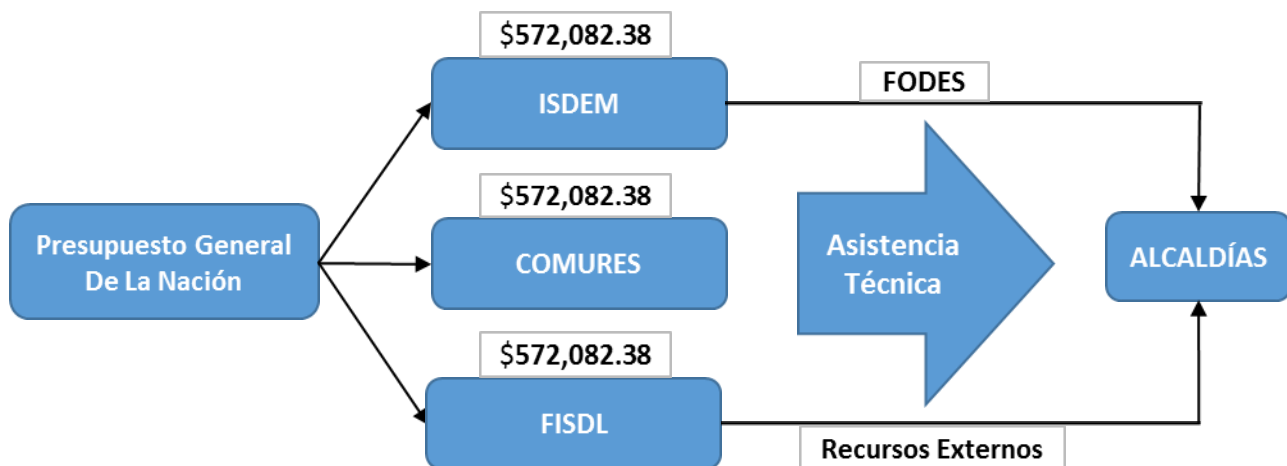
una clasificación de rangos de población por pobreza. El fondo para distribuir estará compuesto por el monto destinado para que el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal los transfiera a los municipios y podrá complementarse con los recursos del fondo de inversión social para el desarrollo local.

De la asignación total⁵ se descontará **\$1,716,247.14** (ver *Figura 1.1*), los cuales se distribuirán de la siguiente forma: **\$572,082.38** para el Fondo de Inversión Social del Desarrollo Local, el cual servirá para el sostenimiento de su administración; gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades. **\$572,082.38** para el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, que le servirán para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las Municipalidades.

\$572,082.38 para la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, que utilizará para fortalecer a las Municipalidades, a fin de que estas asuman su rol a nivel departamental y nacional como representantes directos de los intereses locales, promover el fortalecimiento Municipal y el proceso de desarrollo local, potenciar los mecanismos de participación ciudadana, procurar un marco legal que permita a las Municipalidades ejercer y financiar sus competencias, asistir jurídicamente en casos tipo, que garanticen el desarrollo y la autonomía de los Municipios.

⁵ [Base Legal del FODES | ISDEM](#)

Figura 1.1 Esquema de la canalización de fondos FODES hacia las alcaldías



Fuente: Elaborado sobre la base de lo establecido en la Ley FODES y Chacón et al. (2009)

Nota: Esquema con fines ilustrativos y representado en miles de dólares.

En cuanto a la forma en que las municipalidades deben utilizar los fondos asignados, el Art. 5 establece que deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbana y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio.

1.4 MARCO CONTEXTUAL

La investigación se lleva a cabo en todo el territorio salvadoreño para el periodo de los años 2010 al 2019. En esta investigación se busca analizar las inversiones realizadas en el país, tanto inversiones públicas y privadas las cuales fueron enfocadas a proyectos de desarrollo económico y desarrollo local, analizar el desarrollo local que reflejan los municipios e identificar si existe una mejora con el pasar de los años, además se analiza si existe un aumento en el nivel de

ingreso de las familias, si existe una mejora con el aumento del presupuesto del FODES que han recibido las alcaldías, adicionalmente se hace una revisión de la canasta básica alimentaria.

El FODES fue aprobado el 8 de septiembre de 1988 por decreto legislativo N° 74, desde entonces ha experimentado diversos cambios en su asignación. En principio la asignación consistía en un monto y no un porcentaje como en años posteriores. Para 1989 la cantidad total signada era de ¢ 25 millones de colones o US\$ 2,857,142.80 millones de dólares, lo que equivalía a 0.97% de los ingresos provenientes del Presupuesto General del Estado, fue hasta 1996 que el monto incremento hasta ¢125 millones de colones que o \$14.3 millones de dólares.

En 1997 se decretan reformas a los artículos de la Ley FODES que con la participación de COMURES impulsaron transformaciones para pasar de un incremento en el monto del Fondo a un porcentaje del 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, reformando así el Art. 1 de la ley mediante Decreto Legislativo No. 217⁶. En la reforma del año 1998 se estipula que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación se canalizarán a las municipalidades a través del ISDEM, mientras que los recursos externos llegarán por medio del Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), esta canalización se representa en la figura N°1.1

En el Decreto Ejecutivo No. 35 de fecha 25 de marzo de 1998 se crea el Reglamento del FODES, cuyo objetivo es facilitar y asegurar la aplicación de la ley. En el año 2004 para la aprobación del Presupuesto General de la Nación, se establece una nueva reforma que constituye un incremento del 1% de las transferencias, lo que implicaba pasar de un 6% a un 7%, según Decreto Legislativo No.348 del 17 de junio de 2004, para hacerse efectivo a partir del ejercicio

⁶ Chacón et al. (2009)

fiscal del año 2005, junto con estas reformas se realiza una especie de condición de la transferencia donde el 75% del fondo se dedica a proyectos de infraestructura y el 25% restante en gastos corrientes o administrativos.

El 16 de diciembre de 2010 la asamblea legislativa por medio del Decreto Legislativo N.º 563 aprobó la reforma a la ley FODES que haría efectivo a partir del ejercicio fiscal del año 2012 el aumento en un uno por ciento las transferencias del Estado a los gobiernos municipales. Un dato importante a destacar es que previamente se había acordado la gestión de un incremento del 7% al 9% a partir del año 2011, este acuerdo había sido tomado en *el XXVI Congreso Nacional de Municipalidades*.

Al mismo tiempo de la aprobación del incremento del 7% al 8% también se aprobó mediante un decreto transitorio (Decreto Legislativo N.º 572) que los gobiernos municipales podían utilizar del 75% del FODES hasta un 25% destinado para el manejo integral de la basura (COMURES había gestionado previamente un 35% para este mismo cometido), esto entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2011 hasta el 30 de abril de 2012. En el año 2011 los 262 municipios del país recibían \$274 millones equivalentes al 8%, pero el incremento de 1% sería financiado con fondos provenientes de un préstamo con el BID a manera de refuerzo presupuestario.

El criterio de asignación del FODES se ha ido transformando con el pasar de los años, para lo cual, se ha separado en tres períodos para describirlos: 1989 – 1996, Los primeros criterios se basaban únicamente en la cantidad de la población (asignación inversamente proporcional); 1997, se modificó el criterio incluyendo los datos de población, extensión territorial y esfuerzo fiscal; y 1998 – 2009, se aplicó reformas a los criterios, los cuales están constituidos por: población, pobreza, equidad, extensión territorial.

En marzo de 2019 la Asamblea Legislativa aprobó reformas a los artículos 1 y 8, de la Ley FODES, incrementando en el 2% de la asignación anual del Presupuesto General de la Nación pasando del 8% al 10% tras el dictamen favorable No. 136 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Del porcentaje asignado al FODES, se utilizará el 25% para gastos de funcionamiento de las comunas, y el equivalente al 75% será para gastos de inversión; del equivalente al 2% de los ingresos corrientes netos del Estado deberán ser destinados exclusivamente en inversión social para el desarrollo de las comunidades, de este 2% no se podrá utilizar para cancelar compromisos de deuda, ni como garantía para futuros compromisos.

En resumen, tenemos que el presupuesto asignado al FODES ha experimentado incrementos significativos desde su creación, teniendo en cuenta que para el año 2010 el presupuesto del FODES representaba el 8% del presupuesto General del Estado y para el año 2019 recibió un incremento del 2%, logrando que el ingreso sea del 10% del presupuesto General del Estado (el cuadro 1.1 muestra un resumen de los principales cambios en la asignación), lo que representaría mayor implementación de proyectos en inversión y desarrollo local en cada uno de los municipios.

Los ingresos que reciben las municipalidades a través del FODES, tienen como prioridad ser utilizados en obras y proyectos de infraestructura, construcción de guarderías, instalación de tuberías y de aguas negras; otra parte del fondo está destinado para áreas de esparcimiento y fomentar actividades económicas, culturales y deportivas con el propósito de impulsar el desarrollo local para disminuir la pobreza en los municipios.

Es importante poner en contexto como históricamente se ha llegado a entender la pobreza y su forma de medición; tomando cómo guía los resultados de la Encuesta de Hogares de

Cuadro 1.1 Incrementos en la asignación del FODES 1988-2019

| Fecha | Artículo/Decreto | Reforma/Incremento |
|------------|--|--|
| 08-09-1988 | Se emite la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, según decreto Legislativo N°74 | Inicialmente la asignación consistía en un monto de ¢25 millones de colones equivalente a \$2.8 millones de dólares. |
| 22-10-1996 | Artículo N° 1. Decreto legislativo N°617 | Se incrementa la asignación a ¢125 millones de colones que equivalen a \$14.3 millones de dólares. |
| 22-10-1997 | Artículo N° 1. Decreto legislativo N° 76 | La asignación pasa de ser un monto a ser un porcentaje de transferencias del Presupuesto General de la Nación al 6%. |
| 17-06-2004 | Artículo N°1. Decreto legislativo N° 348 | Es aprobado el incremento de la asignación hasta un 7% para entrar en vigencia a partir del ejercicio fiscal de 2005. |
| 16-12-2010 | Artículo N° 1. Decreto legislativo N° 563 | Se aprueba un incremento en 1% la asignación anual pasando del 7% al 8% para hacerse efectivo a partir del ejercicio fiscal del año 2012. |
| 10-03-2011 | Decreto legislativo N° 641 | Para el 2011 la asignación total fue de 8%, sin embargo, el incremento adicional en 1% fue financiado con fondos provenientes de un préstamo con el BID, esto como parte de un refuerzo presupuestario por un total de \$34 millones de dólares. |
| 27-03-2019 | Artículos N° 1 y 8 Decreto legislativo N° 274 | Se aprueba incrementar en 2% la asignación anual pasando del 8% al 10% a partir de enero de 2020. |

Fuente: Red Para el Desarrollo Local, Ley FODES.

Propósitos Múltiples para tener claro cómo ha evolucionado en El Salvador en el transcurso de los años y analizar cómo se han desarrollado las variables más importantes que determinan el nivel de pobreza en los últimos años.

La medición de la pobreza se remonta al siglo XX. Esto puede deberse a que hasta bien entrado este siglo no se consolida el Estado como unidad de análisis y con ello, se empieza la producción sistemática, más o menos fiable, de datos empíricos comparables entre los distintos

países (Domínguez Domínguez & Martín Carballo, 2006). Aunque la pobreza como tema fue tocado por primera vez en las encuestas sociales de principios del siglo XVIII, el objetivo principal en aquel momento más que cuantificar la pobreza era mostrarla como un problema que se podía evitar y que estaba asociado principalmente a las sociedades industriales como un problema social terrible.

Como ya se dijo, los primeros intentos de cuantificar la pobreza datan de finales del siglo XIX cuando se combinó por primera vez la observación de la pobreza con un intento de medir matemáticamente la magnitud de esta entre los años 1892 y 1897, además, esto permitió que se elaborara un mapa de pobreza de Londres, tarea realizada por Booth para los años mencionados. Fue durante el siglo XX que se utilizó un concepto de pobreza basado en requerimientos nutricionales, lo cual dio paso a que más tarde se desarrollaran nuevos conceptos y metodologías sobre la medición de la pobreza.

A mediados del siglo XX es cuando se descubre la pobreza a escala mundial y se refleja en los primeros informes del Banco Mundial (Domínguez Domínguez & Martín Carballo, 2006). La pobreza hasta 1948 se entendía como un problema que afectaba a los ingresos per cápita de los países, es así que el Banco Mundial define como pobres aquellos países con una renta por habitante menor a 100 dólares, lo que significa que sus ingresos eran insignificantes en comparación con aquellos países que por esa época dominaban la economía mundial. Entre 1950 y 1960 se consideró que el crecimiento era el principal instrumento para reducir la pobreza, y hacia finales del siglo XX el BM introduce los términos de pobreza absoluta y de niveles de vida.

El panorama en lo referente a la pobreza en El Salvador reflejado en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2010, muestra que la pobreza nacional era de 36.5%, por su parte, solamente para el área urbana era de 33.0% los hogares que vivían en pobreza, de los cuales un

9.1% vivía en pobreza extrema y el 23.9% vivía en pobreza relativa. En el área rural un 43.2% de los hogares vivía en condiciones de pobreza, de estos el 15.1% vivía en pobreza extrema y en pobreza relativa un 28.1%.

En un estudio de 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁷ se define la pobreza para El Salvador desde la perspectiva de la población: Pobreza es no tener los recursos para poder comprar y satisfacer las necesidades que tenemos. Por eso, la pobreza es la escasez de trabajo, porque si no hay trabajo, no hay dinero. O hay trabajo, pero si no se tiene la educación, no se logra. En el estudio mencionado las personas a las cuales se les consultó describieron lo que para ellos es la pobreza en términos de las carencias que más les afectan, entre las que destacan no tener trabajo, no contar con una vivienda digna no tener un acceso adecuado a los servicios de salud o simplemente no tener acceso a estos.

También se destaca las pocas oportunidades para acceder a una educación de calidad que en consecuencia determina las oportunidades de poder acceder a un trabajo mejor remunerado, para muchos de ellos la realidad es sobrevivir un día a la vez sin esperanzas en el futuro, con poco o ningún alimento. Muchas de las personas consultadas también destacan que el estado de ánimo es importante pues el hecho de tener algún alimento por un determinado tiempo o el simple hecho de tener ropa que vestir, puede llegar a hacerles sentir bien, a sentirse menos pobres.

El panorama general para 2019 en la EHPM, refleja que el 22.8% de los hogares se encontraban en pobreza monetaria, de estos el 4.5% se encontraban en pobreza extrema y 18.3% en pobreza relativa, lo que muestra que en diez años las cifras han disminuido de manera

⁷ La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas, PNUD (2014)

significativa. En lo referente al área rural las cifras también muestran mejoría en 2019 para este año la pobreza rural total alcanzó un 24.8%, mientras que la pobreza relativa fue de un 19.6% y la pobreza extrema de 5.2%. Pero a pesar de la evidente mejora se pone en evidencia que los niveles de pobreza son más altos en el área rural que en el área urbana, esto puede deberse a varios factores entre los que podemos nombrar el poco desarrollo de las áreas rurales de los municipios.

En la actualidad, los municipios en todo el territorio salvadoreño presentan problemas de crecimiento económico que desemboca no sólo en problemas de infraestructura, sino que principalmente en los niveles de pobreza. Según datos del Banco Mundial para El Salvador, en el año 2019 la economía experimentó un crecimiento de 2.3%, en contraste durante los últimos años se han registrado niveles de crecimiento bajos y de manera persistente. El BM también registra que el crecimiento del PIB superó solamente en 2 ocasiones el 3% desde al año 2000 hasta el 2020 con un promedio de 2.3% en años más recientes.

La inversión pública en el país para el periodo en estudio demuestra un incremento significativo siendo para el 2010 de \$621 millones y para el año 2019 fue de \$796 millones, representando un incremento del 28.18%; esta inversión pública para El Salvador está dividida en Desarrollo Económico y Desarrollo Social, siendo esta última la que recibe un mayor presupuesto, específicamente en el sector de Desarrollo Urbano y Comunal.

La inversión privada para el año 2010 fue de \$30,500 millones y para el año 2019 fue de \$40,076 millones, representando un incremento del 31.4%; la inversión privada en El Salvador está principalmente enfocada al sector de actividades financieras y de seguros, en segundo lugar, está el sector de la industria manufacturera. De lo cual podemos comprobar que en la mayoría de años las inversiones privadas han ido creciendo al pasar los años, pero en la inversión pública ha

sido más fluctuante al pasar de los años, ya que en varias ocasiones las inversiones se vieron reducidas y no ha sido posible mantener un crecimiento constante.

En lo referente a los ingresos que recibe la población en concepto de remesas provenientes del extranjero, tenemos que para el año 2010 las remesas percibidas eran de \$3,455.28 millones y para el año 2019 las remesas incrementaron a \$5,656.16 millones, representando un incremento del 64% en el transcurso de 10 años, si bien las remesas no representan el único ingreso, algunas familias se ven beneficiadas por el efecto multiplicador de estas, y al tener una fuente adicional de ingresos, pueden destinar más recursos económicos para alimentación, vivienda, salud, etc. Que se traduce en menores niveles de pobreza y una mejora en los índices de desarrollo humano.

2. CAPITULO II. SITUACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

2.1 Diagnóstico

En el presente capítulo se continúan los planteamientos del capítulo anterior, pero puntualizando en aspectos más concretos y desarrollando otros que sirven de introducción para la ejecución y desarrollo de la investigación. El primer apartado está dedicado a las características generales de El Salvador, tales como la extensión territorial del país, con quien limita en sus fronteras, como está organizada la forma de gobernar y la densidad de la población; en cuanto al crecimiento económico del país, la población económicamente activa y demás aspectos económicos, se desarrollan en el segundo apartado donde se presenta un breve panorama del estado de la economía nacional.

En el tercer apartado se desarrolla de manera más específica algunos puntos sobre el FODES que tienen que ver con la evolución que ha tenido respecto a los criterios de asignación y

la relación que estos tienen con el monto que cada municipio recibe, además, se presentan algunas estadísticas tanto municipales como departamentales de dichos montos, así como también aquellos aspectos que tienen que ver con la forma final en que estos son entregados a lo largo del año a las alcaldías.

El panorama sobre la pobreza en El Salvador se desarrolla en el cuarto apartado, donde además se hace una relación con las otras variables desarrolladas en esta investigación y que están relacionadas con la mejora de la calidad de vida de la población como: la inversión pública, la inversión privada, los subsidios, las remesas y el FODES. Todo lo anterior sirve de preámbulo para desarrollar en el quinto y último apartado el modelo de regresión lineal planificado para la presente investigación y que servirá para describir la relación que existe entre pobreza y FODES.

2.1.1 Características demográficas

El Salvador se encuentra ubicado en América Central, limita al norte y al este con Honduras, al Oeste con Guatemala y al Sur con el Océano Pacífico. Al Este, tiene frontera marítima con Nicaragua, en el Golfo de Fonseca, donde posee 9 islas. Posee una extensión territorial de 21,040.79 Km², está atravesado por dos cadenas montañosas de este a oeste, el punto más elevado es el cerro El Pital ubicado en el departamento de Chalatenango y posee una altura de 2730 metros sobre el nivel del mar⁸.

El modelo de gobierno consiste en una república democrática presidencialista, siendo el presidente de la república la máxima autoridad, este es elegido para un periodo de cinco años tras los cuales se celebran elecciones, mientras que, los 84 diputados que forman parte de la Asamblea

⁸ Ficha País, El Salvador Republica de El Salvador. Oficina de Información Diplomática de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Legislativa son elegidos cada 3 años. Los derechos fundamentales y el funcionamiento del sistema político quedan establecidos en la Constitución de la República de 1983, esta ha sufrido cambios desde la firma de los acuerdos de paz en 1992. Tras la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad se creó la Policía Nacional Civil (PNC), se creó también la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), y el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

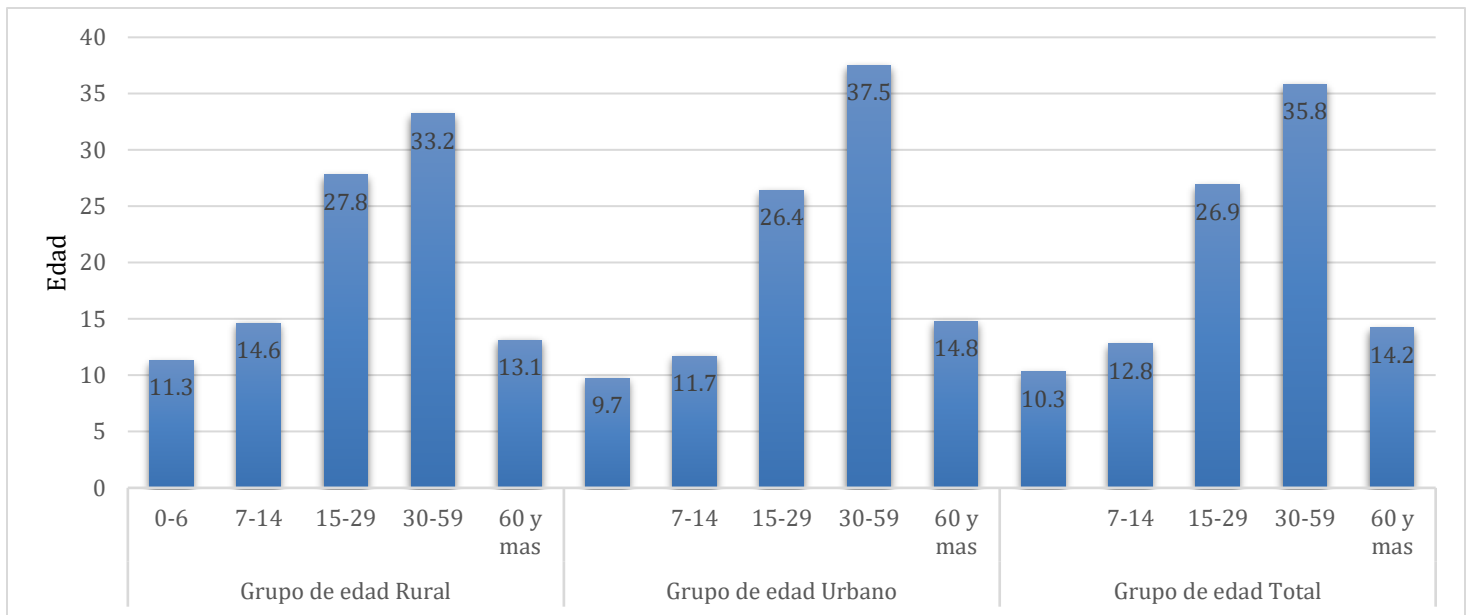
La capital de El Salvador es la ciudad de San Salvador que posee una población de 238,000 habitantes, si se incluyen los municipios que componen la región metropolitana⁹ la cifra alcanza un total de 1,693,000 habitantes. Con una densidad poblacional de alrededor de 316 habitantes por km² El Salvador tiene una población aproximada de 6,321,042 habitantes de los cuales en el área urbana se concentra un 61.7% mientras que el 38.3% se concentra en el área rural. Por otra parte, tenemos que más del 60% de la población está concentrada en los departamentos de San Salvador, La libertad, Sonsonate, Santa Ana y San Miguel.¹⁰

En cuanto a grupos de edad la mayor parte de la población es joven con una edad aproximada de entre 15 a 29 años siendo un total de 1,700,702 lo cual representa el 26.9% del total de la población. La población menor a 15 años representa un 12.8% que equivale a 809,093.376 habitantes de los cuales el rango de edad se encuentra entre 7 a 14 años. En cuanto a los adultos mayores, estos representan el mayor cambio demográfico con un total de 897,587.964 que equivale al 14.2% de la población con un promedio de edad de 60 años y más, este segmento de la población manifiesta una tendencia a crecer, indicando que la población en general está envejeciendo.

⁹ San Salvador, Nejapa, Tonacatepeque, Apopa, Delgado, Mejicanos, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, San Martín, Ilopango, Soyapango, San Marcos, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla.

¹⁰ Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente 2017, MARN. Modificado en 2020.

Gráfico 2.1 El Salvador: Población por área geográfica y grupos de edad, año 2020



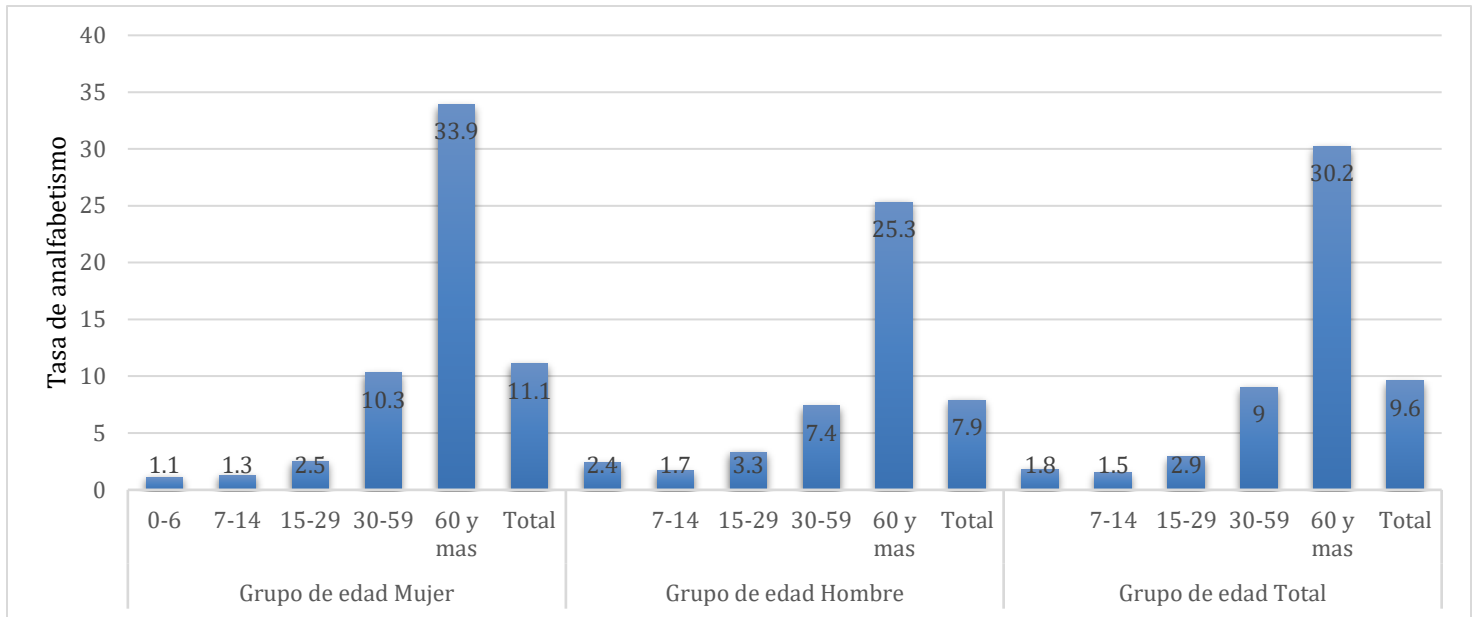
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020

El resto de la población corresponde al grupo de edad más numeroso que se encuentra en el rango de 30 a 59 años y representa el 35.8%, mientras que la población de menor edad representa solamente el 10.3% con una edad que va desde 0 a 6 años, esto se representa con mayor detalle en el *Gráfico 2.1*, donde además de representar la población por rango de edad también se representa por área geográfica referida a población urbana y rural. Por último, según los datos proporcionados por la EHPM 2020 el 53.3% de la población son mujeres y el restante 46.7% son hombres, proporcionalmente esto representa que por cada 100 mujeres hay 88 hombres.

Los indicadores sociales muestran que, en lo referente a educación, la población en condición de analfabetismo¹¹ se encuentra en mayor desventaja en lo relacionado a la mejora de

¹¹ Se refiere a la condición en la que las personas carecen de habilidades para leer y escribir, esto se considera así desde los 10 años de edad en adelante, EHPM 2020.

Gráfico 2.2 El Salvador: Tasa de analfabetismo por grupo de edad y sexo, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020

sus condiciones de vida¹² y vulneración de sus derechos. La tasa de analfabetismo a nivel nacional es de 9.6% (año 2020) y en mayor medida está concentrada en la población rural donde al menos 304,267 habitantes están en condición de analfabetismo, sus edades van desde los 10 años en adelante y representan el 15.1% del total de la población rural en el territorio nacional.

En el área urbana el porcentaje de analfabetismo es de 6.3% con aproximadamente 212,148 habitantes que no saben leer ni escribir. Tomando en consideración los grupos de edad, del total de la población el 30.2% de habitantes con edad mayor a 60 años representa el mayor porcentaje, le sigue el grupo de edad de 30 a 59 con 9%, esto se muestra con mayor detalle en el *Gráfico 2.2* donde además se reflejan las diferencias existentes en la condición de analfabetismo entre hombres y mujeres.

¹² Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020.

Encontramos que el porcentaje total de mujeres en condición de analfabetismo representa el 11.1% en comparación con el total de hombres que representan el 7.9% una diferencia de 3 puntos porcentuales respecto a las mujeres, esta diferencia es mucho más cerrada cuando se observa al grupo de edad de 7 a 14 años, la diferencia es solamente de 0.4 puntos porcentuales, con la excepción de que son las mujeres quienes representan una menor proporción con 1.3% de analfabetismo en comparación con los hombres que representan el 1.7%.

En lo referente a la Salud de acuerdo a la EHPM 2020 el 12.9% de la población padece alguna enfermedad, síntoma o lesión, y nuevamente destaca el hecho que sea la población rural la que más padece alguna enfermedad con un porcentaje de 18.9% en comparación con el 11.6% de la población urbana. En relación al Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD cuyo cálculo se basa en: Una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno, El Salvador se encuentra en la posición 124 de un total de 189 países con un IDH de 0.673 situándose en la categoría de desarrollo humano medio, por debajo de Costa Rica ubicada en el lugar 62 y por encima de Nicaragua y Honduras, lugar 128 y 132 respectivamente.

En relación con la esperanza de vida tenemos que para el año 2019 se calculaba una esperanza de vida de 73 años, con una tendencia de crecimiento poblacional de 0.51%. La tasa de natalidad fue de 18.3 nacimientos (17.8 para 2020) por cada 1,000 habitantes, la tasa de fertilidad fue de 2.021 hijos por mujer, en contraste la tasa de mortalidad que fue de 7.1 personas fallecidas por cada 1,000 habitantes¹³. De acuerdo a lo anterior y según datos del PNUD entre 1990 y 2019 la esperanza de vida al nacer aumento en 9.3 años.

¹³ Ficha País, El Salvador Republica de El Salvador. Oficina de Información Diplomática de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

2.1.2 Breve descripción de la economía nacional

Para el año 2019, la economía salvadoreña mostraba un crecimiento del PIB de 2.38 % aunque este crecimiento es relativamente menor a 2018 (2.43%) y mayor a 2017 (2.25%) esto indica que el crecimiento no ha sido estable y sostenido, pues ha subido y bajado en los 5 años anteriores. Para 2019 uno de los principales pilares de la economía fue el inusual aumento de las remesas que alcanzaron los \$ 5,649.0 millones de dólares, en proporción del PIB representa cerca del 20.90%. En cuanto al comercio con el exterior las exportaciones totales para el año 2019 alcanzaron la cifra de \$ 5,943.3 millones de dólares, de este total fueron los productos textiles y las maquilas los que más ingresos generaron con un total de \$2,909.9 millones de dólares.

El total del PIB para 2019, fue de \$ 27,022.64 millones de dólares siendo las industrias manufactureras las que más contribuyen como porcentaje del PIB con un 16.5%, le sigue Comercio, Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas con 12.2% y Actividades Inmobiliarias en tercer lugar con un 8.9%, en cuanto al sector primario, este solamente representa el 6.1% del PIB, lo cual implica que su aporte como porcentaje del PIB es relativamente bajo, parte de esto se explica por las cada vez más escasas tierras destinadas para cultivo causado por la creciente densidad demográfica y a la también creciente urbanización de la población del país.¹⁴

En relación al empleo tenemos que la población se clasifica en dos categorías según la EHPM 2020, la primera es la PET o Población en Edad de Trabajar y como parte de esta, la PEA

¹⁴ Ficha País, El Salvador República de El Salvador. Oficina de Información Diplomática de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Tabla 2.1 Población en Edad de Trabajar (PET), año 2020

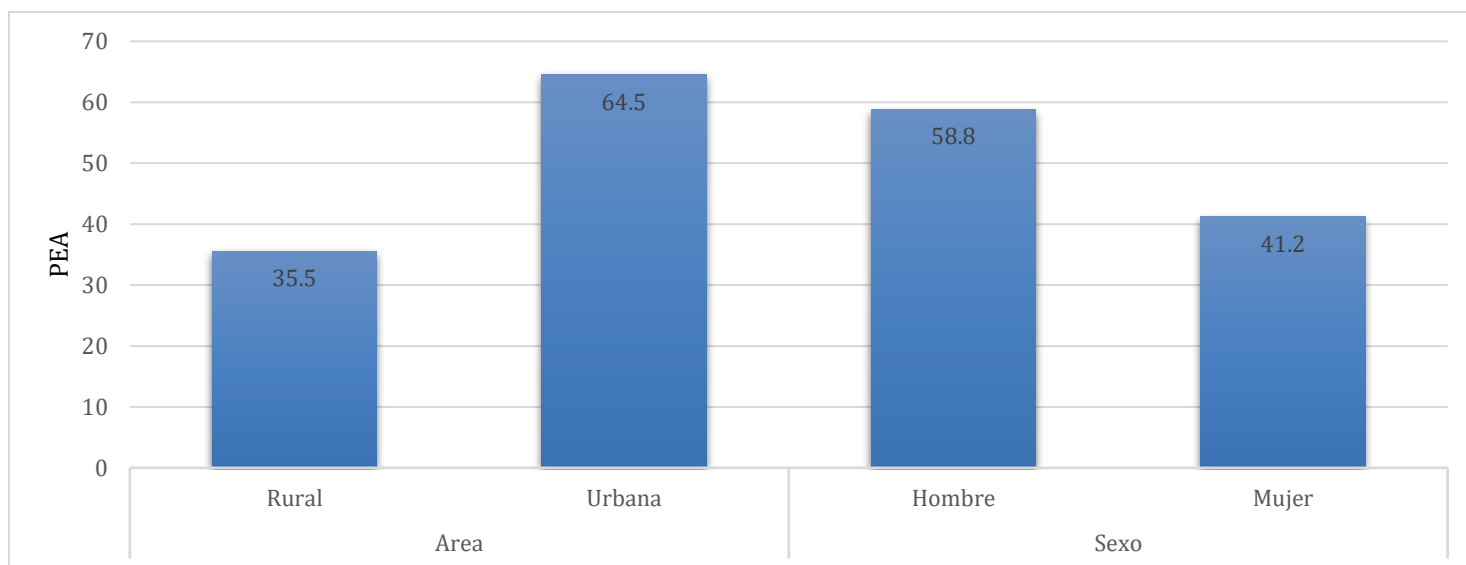
| Rango de edad (años) | Hombres | Mujeres |
|----------------------|---------|---------|
| 70 y mas | 201,92 | 263,355 |
| 65 - 69 | 82,502 | 111,046 |
| 60 - 64 | 96,497 | 140,121 |
| 55 - 59 | 116,048 | 161,56 |
| 50 - 54 | 138,884 | 185,739 |
| 45 - 49 | 162,061 | 204,195 |
| 40 - 44 | 190,199 | 237,129 |
| 35 - 39 | 187,442 | 222,683 |
| 30 - 34 | 223,925 | 235,509 |
| 25 - 29 | 239,996 | 272,073 |
| 20 - 24 | 312,142 | 321,631 |
| 16 - 19 | 220,895 | 224,953 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020

o Población Económicamente Activa. El límite de edad para la PET está definido a partir de los 16 años (ver *Tabla 2.1*) este límite lo establece la legislación del país. La PET permite caracterizar el mercado de trabajo para lo cual se hace uso de la EHPM, en 2020 este sector de la población representó el 75.2% o lo que es lo mismo 4,752,507 personas, lo que indica que las personas de 16 años y mayores de 16 años están aptas para entrar al mercado laboral.

Del total de la PET el 63.1% reside en el área urbana mientras que el 36.9% reside en el área rural. En cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por la parte de la PET que realiza alguna actividad económica o está en la disposición de ofrecer su mano de obra en el mercado laboral, generalmente está compuesta por personas que están trabajando o que están buscando un trabajo de manera activa, son 2,917,617 millones de personas las que la componen y de este total el 58.8% son hombres, mientras que el 41.2% son mujeres.

Gráfico 2.3 El Salvador: Distribución de la PEA por área geográfica y sexo

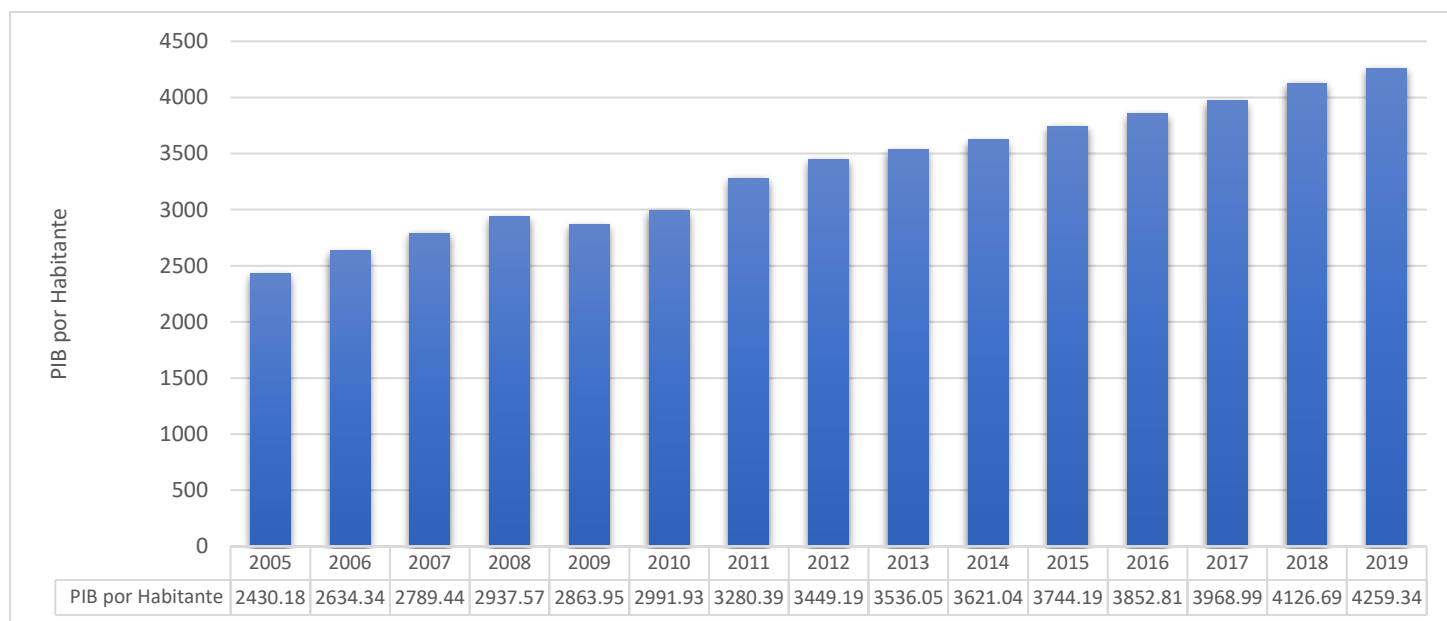


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020

Geográficamente el 64.5% de la PEA se ubica en el área urbana, mientras que en el área rural se encuentra el 35.5% de la totalidad de este segmento de la población (ver *Gráfico 2.3*). La edad en que las personas son más productivas está en el rango de 16 a 39 años, y en cuanto al grupo de edad con rango de 40 a 59 años representa un 35% del total de la PEA y las personas de 60 años o mayores representan un 10.8%.

Otro dato importante, es el que relaciona el valor monetario de los bienes y servicios producidos durante un año determinado con el número de habitantes dentro del país, la evolución de este indicador desde 2005 hasta 2019 ha tenido un crecimiento constante acompañado de algunas caídas, entre 2005 y 2008 mantuvo un crecimiento bajo pero constante, pero en 2009 experimento una disminución que sucedió en el marco de la crisis económica mundial y la baja actividad económica. A partir de 2010 y hasta 2019 se mantuvo en constante crecimiento, tal como lo muestra el *Gráfico 2.4*. El PIB per cápita es importante porque es una medida de la actividad económica y además muestra el ingreso por habitante si la riqueza se distribuyera igualitariamente.

Gráfico 2.4 El Salvador: PIB por habitante, periodo 2005 a 2019

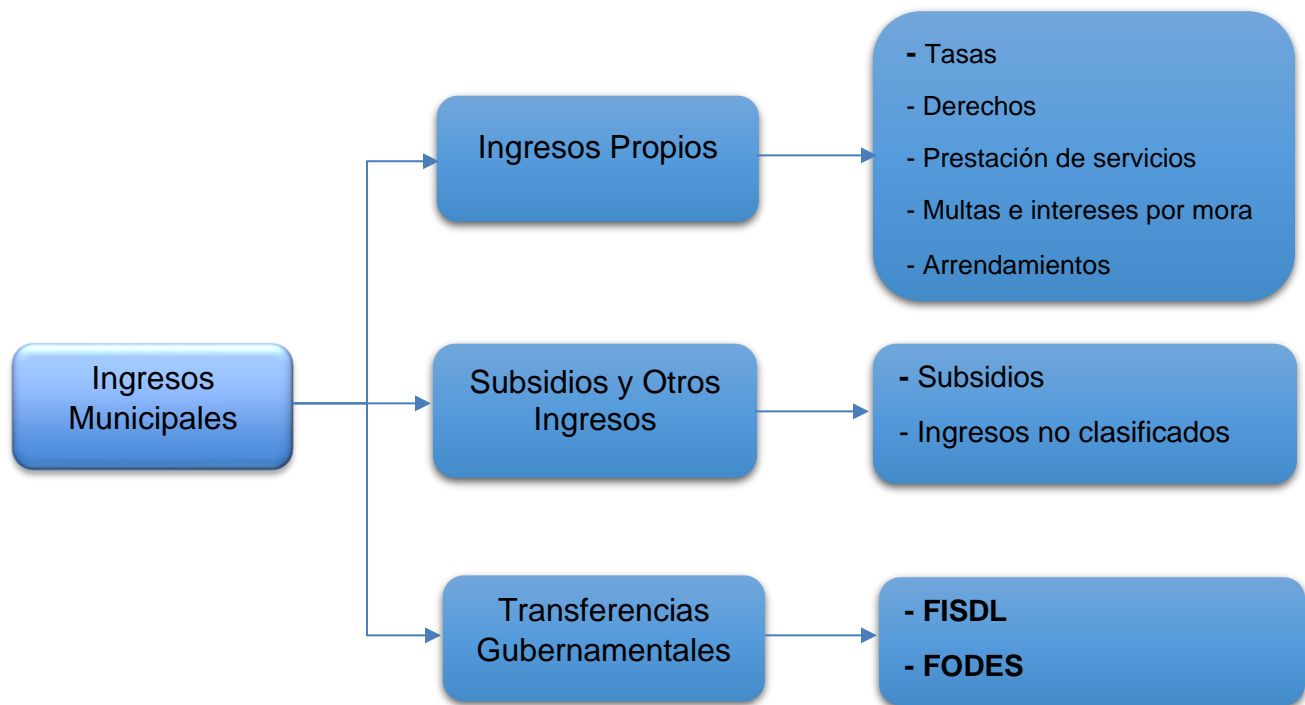


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista trimestral del Banco Central de Reserva.

2.1.3 Antecedentes y situación actual del FODES

El funcionamiento de las municipalidades depende en buena medida de las transferencias que recibe del gobierno central, siendo el FODES una de las más importantes, pero los ingresos municipales no se limitan solo a las transferencias realizadas por el gobierno central o a lo que de manera propia cada alcaldía genera en concepto de ingresos según lo establece el código municipal. No existe una clasificación exacta para clasificar los ingresos municipales, esto en realidad depende de la manera en que cada municipio funciona de acuerdo a sus registros contables (Alfaro & Córdoba, 2005), en la figura 2.1 se presenta con un poco más de detalle esta clasificación.

Figura 2.1 Clasificación de Ingresos Municipales



Fuente: El ABC Del Presupuesto municipal, COMURES

Las tres fuentes principales de ingresos de las alcaldías son: los ingresos propios, los subsidios, otros ingresos, y las transferencias del gobierno central. Los ingresos propios están ligados a la prestación de servicios que proporciona a las municipalidades, los ingresos por cobro de impuestos y aquellos ingresos relacionados la venta de activos y contratación de préstamos; luego están aquellos ingresos que provienen de la obtención de subsidios y las donaciones que reciben algunas municipalidades, muchas veces estos ingresos se clasifican como “otros ingresos” y pueden provenir de personas particulares, empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro y organismos internacionales.

Por último y no menos importante pues es uno de los puntos centrales de esta investigación, se encuentran aquellos ingresos relacionados a las transferencias que el gobierno central hace a las

municipalidades, el más representativo de estos es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) que hasta febrero del año 2019 representaba el 8% del presupuesto general de la nación. A continuación, se exponen una serie de aspectos que son importantes para el desarrollo de esta investigación, especialmente los relacionados a los criterios de asignación y la forma en que los montos terminan siendo entregados a las alcaldías.

Desde que se creó el FODES en 1988 se estableció que los fondos serían canalizados a través del Instituto de Desarrollo Municipal, para 1997 se destinaban ¢1.25 millones de colones para su funcionamiento, posteriormente en 1998 se incluye la participación del FISDL para canalizar los fondos externos y se asignan ¢10 millones de colones que se reparten de manera igualitaria entre ambas instituciones. Tras la incorporación de COMURES por decreto legislativo n° 566 en 1999 con el objetivo de promover, fortalecer y defender la autonomía municipal, se redistribuye dicho monto entre las tres instituciones, la cantidad que actualmente se destina para este fin asciende a \$1,714,285.71.

Tal como se menciona en el capítulo anterior, el objetivo del FODES es conseguir una distribución equitativa de los recursos que del presupuesto general de la nación se destinan a las municipalidades, la forma en que se realiza esta asignación es en base a ciertos criterios como población, equidad, pobreza y extensión territorial. El criterio de población distribuye el 50% del monto asignado y toma en cuenta a la población de cada municipio, esto se hace de acuerdo a una tabla de rangos de población, luego se saca un promedio de población ponderada y posteriormente se multiplica por la cantidad equivalente al 50% dando como resultado final la cantidad asignada a cada municipio.

El criterio de asignación por equidad distribuye el 25% del total del FODES y se hace de manera que los 262 municipios reciban la misma cantidad, es decir se divide de manera equitativa.

El 5% de la asignación corresponde a la extensión territorial, para lo cual se estima un factor constante de asignación por k^2 el cual se multiplica por la extensión territorial de cada municipio obteniendo de esta manera la cantidad correspondiente para cada municipio. En cuanto al 20%, este se distribuye de acuerdo al comportamiento de los índices de pobreza municipal, información que es proporcionada por el censo oficial vigente, en este caso es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples la principal fuente de datos.

Una vez que se identifica el nivel de pobreza de los municipios clasificándolos por rango de pobreza se multiplica por una constante de población ponderada y por el grado de relación per cápita. Algunos de los indicadores que sirven para clasificar los municipios por rango de pobreza son: Mortalidad infantil, analfabetismo, hacinamiento, vivienda con piso de tierra, vivienda de bajos recursos, vivienda sin agua, vivienda sin servicio sanitario, vivienda sin drenaje, vivienda sin energía eléctrica, tasa neta de escolaridad de primero a sexto grado, tasa neta de séptimo a noveno grado, extra edad escolar de séptimo a noveno grado, y población rural.

Desde su creación el FODES ha sido reformado constantemente, uno de los cambios más importantes se dio para la asignación de 1998 antes de eso se asignaba un monto de 125 millones de colones que equivalía al 1% del presupuesto general de la nación, pero en la reforma de la ley FODES de 1997 esto pasó a ser un porcentaje, mediante el decreto legislativo N° 76 se acordó que las transferencias se incrementarían a un 6% del presupuesto general de la nación. Otro de los cambios importantes es que para 1997 los criterios de asignación correspondían a:

- Población 80%
- Extensión Territorial 15%
- Esfuerzo Fiscal 5%

Aun no se tenía en cuenta como criterio de asignación la “pobreza” de los municipios, pero en 1998 se reforma nuevamente la ley FODES en el Art. 3 introduciendo los criterios de asignación que se mantienen hasta la actualidad. Una vez que el porcentaje del presupuesto nacional es asignado es posible identificar una serie de pasos hasta que finalmente las alcaldías reciban el monto correspondiente, teniendo en cuenta el 8% que se repartía para 2019 los pasos identificados serian:

- I. El Ministerio de Hacienda hace el cálculo correspondiente al 8% del presupuesto nacional de 2019, determina así el monto que deberá ser entregado a ISDEM.
- II. El ISDEM Hace el cálculo del monto que deberá ser asignado a cada alcaldía según los criterios de asignación explicados anteriormente.
- III. El último paso consiste en realizar las transferencias correspondientes a las alcaldías, pero esta transferencia no se realiza en una sola entrega, sino que se entrega por partes a lo largo del año.

Figura 2.2 Comparación de la Estructura de transferencias FODES por municipio entre 2005 y 2019

| TRANSFERENCIA FODES MES ENERO/2005 | | | TRANSFERENCIA FODES MES FEBRERO/2005 | | | TRANSFERENCIAS FODES MARZO A DICIEMBRE/2005 | | |
|------------------------------------|------------------|-------|--------------------------------------|------------------|-------|---|------------------|-------|
| 20% FUNCIONAMIENTO | 80% INVERSION | TOTAL | 20% FUNCIONAMIENTO | 80% INVERSION | TOTAL | 20% FUNCIONAMIENTO | 80% INVERSION | TOTAL |

| FODES CORRESPONDIENTE MESES ENERO A NOVIEMBRE 2019 | | | FODES CORRESPONDIENTE AL MES DE DICIEMBRE 2019 | | | TOTAL ANUAL |
|--|-----------------------|-------------------------|--|-----------------------|-------------------------|-------------|
| Funcionamiento 25% Mensual | Inversión 75% Mensual | Asignación Mensual 100% | Funcionamiento 25% Mensual | Inversión 75% Mensual | Asignación Mensual 100% | |

Fuente: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM.

En la figura 2.2 se muestra como de manera organizada en 2005 los montos eran entregados los primeros dos meses del año de manera separada, es decir, en enero un porcentaje del monto y en febrero otro porcentaje, para los meses de marzo a diciembre se entregaba el resto del monto con lo que se completaba lo que correspondía a cada alcaldía. Para 2019 varía la forma de entrega, se hace desde los meses de enero a noviembre una parte y en diciembre se entregaba el resto y dentro de cada uno de los periodos de entrega también se hace una distinción entre el porcentaje destinado para funcionamiento y el destinado para inversión, de manera que hacia el final del año se cumpla con la entrega del 100% del monto asignado a cada municipio.

Los cambios experimentados por el FODES desde su creación e implementación hasta la actualidad han mantenido una tendencia creciente en relación al monto entregado a las alcaldías, esta misma tendencia se refleja a nivel departamental donde el departamento de San Salvador es el que a través de los años ha recibido la mayor cantidad del monto, por ejemplo, en 2005 recibía \$4,102,454.76 mientras que para 2019 el monto ascendía hasta 43,249,921.95 lo que representa un aumento cercano al 1000% en un periodo de 15 años. En el otro extremo tenemos que el departamento de Cabañas es el que menos monto recibe del porcentaje total del FODES, en 2005

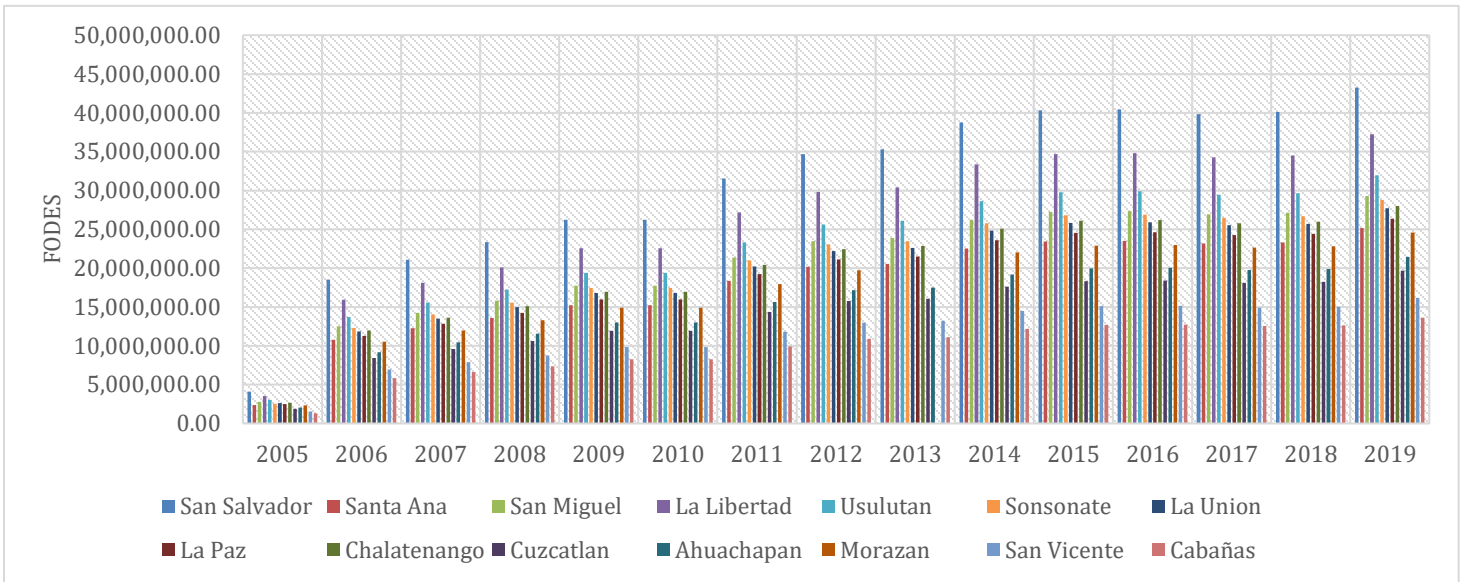
Cabañas recibía alrededor de \$1,291,750.18 y para 2019 recibió \$13,618,211.04 experimentado un aumento porcentual similar al de San Salvador.

En este punto es importante aclarar que las cifras de asignación departamental solo representan cifras agregadas de todos los municipios de cada departamento y sirven para tener una idea general de la manera en que el dinero es distribuido por cada departamento, esto es importante destacarlo debido a que es donde los criterios de asignación tienen mucha importancia, especialmente si tomamos en cuenta que el criterio según población asigna el 50% de los fondos FODES, por lo que si se tiene en cuenta que San Salvador es el departamento con mayor población y que también posee el municipio más poblado del país entonces es lógico que sea el que mayor monto recibe.

Por otro lado, tenemos que Cabañas es uno de los departamentos con menos población¹⁵ lo que en buena medida explica el porqué es el departamento que menor cantidad recibe del FODES, en cuanto a los demás departamentos, estos reflejan el mismo patrón de crecimiento desde 2005 hasta 2019, es decir una tendencia en el aumento de las transferencias recibidas provenientes del FODES. Además de San Salvador los que mayor monto reciben son Santa Ana, San Miguel y Usulután. En el gráfico 2.5 se refleja parte de esta evolución con datos en millones de dólares de acuerdo a las estadísticas publicadas por Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

15

Gráfico 2.5 El Salvador: Evolución del FODES 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asignación FODES, ISDEM.

Haciendo una revisión más detallada del monto recibido por cada municipio se puede hacer una clasificación en ambos extremos, es decir, primero haciendo una revisión de cuál es el municipio que más cantidad recibe y cuál es el que menos cantidad recibe por departamento, de la misma forma también se puede determinar cuál de todos los municipios a nivel nacional es el que más recibe y el que menos recibe. Como se ha explicado en apartados anteriores la cantidad de dinero que las alcaldías reciben depende de su población, un criterio de equidad, extensión territorial y según los índices de pobreza, es así como se obtiene el monto total que al final del año recibe cada municipio, se puede comprender mejor con el siguiente ejemplo:

Ejemplo N° 1.

Metodología de cálculo especificada en el Art. 4 de la Ley FODES y simplificada con un ejemplo práctico por el ISDEM. Se toma como ejemplo el municipio de San Salvador para la asignación del año 2012.

Tabla 2.2 Municipio de San Salvador. Metodología para el cálculo del FODES, año 2012

| Criterio | Característica | Monto Total | Monto anual por municipio |
|--------------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Población 50% | 415,346 habitantes | \$149,580,360.00 | \$2,201,664.75 |
| Equidad 25% | 74,790,180.00/262 Municipios | \$74,790,180.00 | \$285,458.70 |
| Pobreza 20% | PPP: 13307831.5 | \$59,832,144.00 | \$1,867,399.78 |
| Extensión Territorial 5% | 72.25 Km2 | \$14,958,036.00 | \$51,359.09 |
| Asignación Total 100% | | | |
| | Totales | \$299,160,720.00 | \$4,405,882.32 |

Fuente: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

El ejemplo anterior ilustra con un poco más de detalle cómo es que se termina por asignar el dinero a las alcaldías, vemos que San Salvador para el año 2012 recibió mayor cantidad de dinero de acuerdo a la cantidad de habitantes, la cantidad recibida asciende a \$2,201,664.75 y junto con los \$1,867,399.78 de acuerdo a los índices de pobreza, en total por ambos criterios el municipio recibe el 70% en concepto de transferencias por el FODES de los **\$4,405,882.32** que representan su asignación total al final del año. Cabe aclarar que para efectos prácticos en este ejemplo solo se presentan las cantidades finales asignadas sin profundizar en el proceso de cálculo, el cual se encuentra más detallado en la Ley FODES y en el sitio web del ISDEM en el apartado de metodología para el cálculo del FODES.¹⁶

Una vez aclarado lo anterior, pasamos a revisar cuales son los municipios que mayor cantidad de dinero reciben, esto se muestra en la tabla 2.3 donde se lista cuáles son los 14 municipios que mayor asignación reciben del FODES, como ya se ha explicado anteriormente el primero es el municipio de San Salvador, y en el puesto 14 para cerrar la lista tenemos a San Francisco Gotera del departamento de Morazán.

¹⁶

<http://www.isdem.gob.sv/>

Tabla 2.3 Municipios del país con mayor asignación del FODES, año 2019

| | Departamento | Municipio | Monto |
|----|---------------------|----------------------|----------------|
| 1 | San Salvador | San Salvador | \$5,496,375.72 |
| 2 | San Miguel | San Miguel | \$4,290,527.18 |
| 3 | Santa Ana | Metapán | \$3,911,223.44 |
| 4 | La Paz | Zacatecoluca | \$3,524,902.68 |
| 5 | Cabañas | Ilobasco | \$3,397,391.85 |
| 6 | Sonsonate | Izalco | \$3,388,971.03 |
| 7 | Usulután | Jiquilisco | \$3,324,637.55 |
| 8 | La Libertad | Colón | \$3,231,509.25 |
| 9 | Ahuachapán | Ahuachapán | \$3,141,479.78 |
| 10 | San Vicente | San Vicente | \$3,039,569.90 |
| 11 | La Unión | Conchagua | \$2,925,742.42 |
| 12 | Cuscatlán | Cojutepeque | \$2,704,817.67 |
| 13 | Chalatenango | Nueva Concepción | \$2,642,750.27 |
| 14 | Morazán | San Francisco Gotera | \$1,927,311.11 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asignación de la Transferencia del FODES por parte del ISDEM.

Cabe aclarar que la lista está en sentido descendente y clasificado por departamento, pero al mismo tiempo también se representa su posición a nivel nacional.

En el otro extremo tenemos a los municipios que reciben la menor cantidad de dinero proveniente del FODES, a diferencia de lo presentado en la tabla 2.3, en la tabla 2.4 los municipios están ordenados de manera ascendente, comenzamos con el municipio de San Isidro Labrador del departamento de Chalatenango que a nivel nacional recibe la menor cantidad del FODES con apenas \$392,192.99. En esta lista también podemos observar que el municipio que está relativamente en mejor posición es el municipio de Rosario de Mora del departamento de San Salvador, al ocupar el lugar 14 de esta lista significa que es recibe más ingresos que los que están más arriba en la lista.

Tabla 2.4 Municipios del país con menor asignación del FODES, año 2019

| | Departamento | Municipio | Monto |
|----|---------------------|------------------------|----------------|
| 1 | Chalatenango | San Isidro Labrador | \$392,192.99 |
| 2 | La Paz | Mercedes La Ceiba | \$416,952.73 |
| 3 | Cabañas | Cinquera | \$439,160.41 |
| 4 | Morazán | San Fernando 2 | \$459,257.54 |
| 5 | Cuscatlán | Santa Cruz Analquito | \$561,343.28 |
| 6 | Usulután | California | \$575,003.89 |
| 7 | San Miguel | Nuevo Edén de San Juan | \$643,005.11 |
| 8 | La Unión | Meanguera del Golfo | \$669,184.53 |
| 9 | San Vicente | Nuevo Tepetitán | \$683,776.84 |
| 10 | Santa Ana | San Antonio Pajonal | \$720,865.05 |
| 11 | Sonsonate | Salcoatitán | \$721,739.20 |
| 12 | Ahuachapán | El Refugio | \$775,041.10 |
| 13 | La Libertad | Nuevo Cuscatlán | \$780,242.46 |
| 14 | San Salvador | Rosario de Mora | \$1,210,198.67 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asignación de la Transferencia del FODES por parte del ISDEM.

En conclusión, son los criterios de asignación: Población, equidad, pobreza y extensión territorial, los que en conjunto determinan que unos municipios reciban más fondos que otros, y debido a la naturaleza de estos y a su forma de cálculo unos contribuyen en mayor medida que otros en los montos que finalmente son entregados a las alcaldías. Como ya vimos el que mayor contribución tiene es el criterio poblacional, seguido por el criterio de equidad, el criterio de pobreza y la extensión territorial. De todos los criterios el único que se distribuye a partes iguales entre todos los municipios es “el criterio de equidad” los otros tienen una forma de cálculo un tanto compleja y no siempre puede resultar beneficioso para aquellos municipios que tienen altos índices de pobreza o que no generan suficientes ingresos como para cumplir con sus obligaciones.

2.1.4 Evolución de la pobreza

Comportamiento y medición de la pobreza

Como ya se ha explicado en apartados anteriores, la pobreza no es un fenómeno reciente en cuanto a su definición y a la forma de medirla. Actualmente en El Salvador la pobreza se concibe desde un enfoque multidimensional por lo que la forma de medirla incorpora dimensiones que tienen que ver con el desarrollo humano¹⁷. Pero para los propósitos de la presente investigación se ha tomado el método de “líneas de pobreza” que tiene en cuenta el ingreso de las personas y que está ligado a la “Canasta Básica Alimentaria”. En nuestro país la institución que realiza la labor de medición de la pobreza es la DIGESTYC a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

La EHPM utiliza como indicador principal de medición “la pobreza monetaria” -para efectos prácticos en adelante utilizaremos solamente “pobreza”- que a su vez se clasifica en pobreza extrema y pobreza relativa, y el parámetro utilizado es el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La medición se realiza por número de hogares en situación de pobreza y para clasificar la pobreza extrema se toman en cuenta aquellos hogares que con su ingreso no logran cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria, por otra parte, la pobreza relativa tiene en cuenta a los hogares que con su ingreso no alcanzan a cubrir del costo de la Canasta Básica Alimentaria Ampliada, la cual tiene dos veces el valor de la CBA.

¹⁷ Dimensiones que tienen que ver con el reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas. (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014)

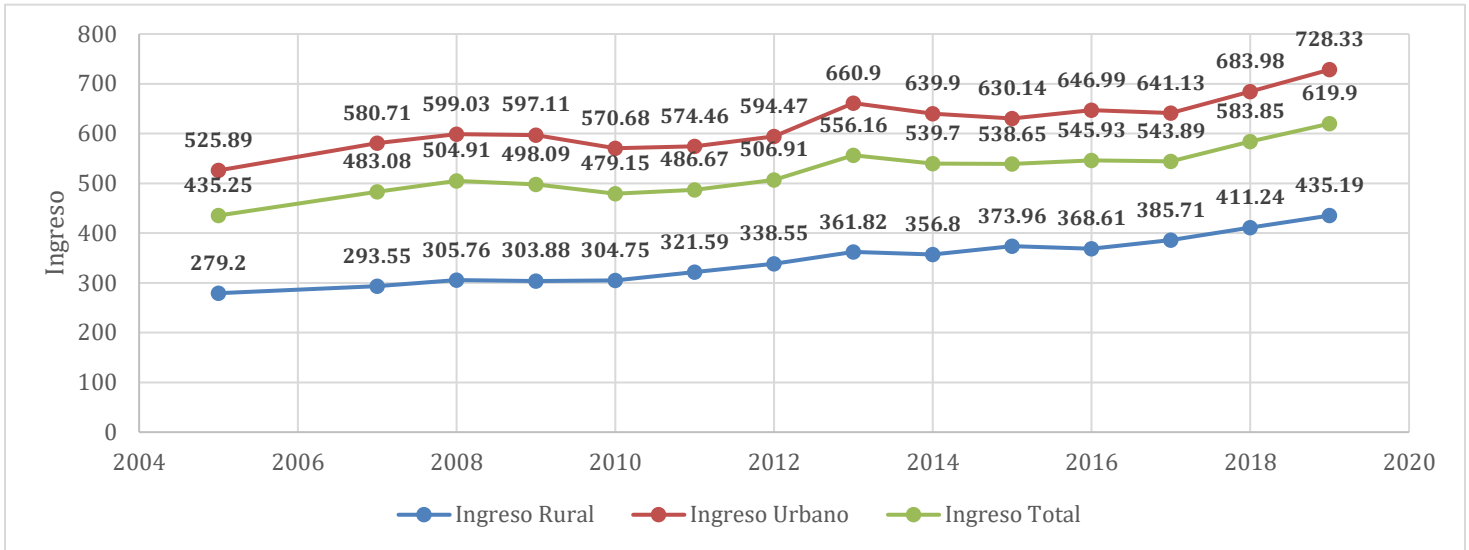
Tabla 2.5 Porcentaje de hogares en pobreza, periodo 2005-2019

| AÑO | TOTAL HOGARES | %HOGARES EN POBREZA | # HOGARES EN POBREZA |
|------------|----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2005 | 1,670,942.00 | 35.2 | 588,171.58 |
| 2006 | 1,721,030.00 | 30.7 | 528,356.21 |
| 2007 | 1,430,525.00 | 34.6 | 494,961.65 |
| 2008 | 1,529,483.00 | 40 | 611,793.20 |
| 2009 | 1,548,108.00 | 37.8 | 585,184.82 |
| 2010 | 1,580,199.00 | 36.5 | 576,772.64 |
| 2011 | 1,592,633.00 | 40.6 | 646,609.00 |
| 2012 | 1,628,106.00 | 34.5 | 561,696.57 |
| 2013 | 1,667,556.00 | 29.6 | 493,596.58 |
| 2014 | 1,722,075.00 | 31.8 | 547,619.85 |
| 2015 | 1,761,772.00 | 34.8 | 613,096.66 |
| 2016 | 1,784,558.00 | 32.7 | 583,550.47 |
| 2017 | 1,831,313.00 | 29.2 | 534,743.40 |
| 2018 | 1,869,608.00 | 26.3 | 491,706.90 |
| 2019 | 1,938,530.00 | 22.8 | 441,984.84 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

En el periodo comprendido entre 2005 y 2019 (ver tabla 2.5) la pobreza ha variado de manera constante sin una trayectoria definida, en 2005 el 35.2% de los hogares salvadoreños estaban en pobreza, y para el año 2011 se registró el mayor número de hogares en situación de pobreza con un 40.6% del total de hogares, sin embargo, esto cambió a partir del año 2015 cuando se experimentó una mejora en los niveles de pobreza, para este año el porcentaje de hogares en pobreza fue de 34.8% y se mantuvo un comportamiento a la baja hasta el año 2019 cuando se registró un porcentaje de 22.8% de hogares en pobreza, estas cifras demuestran que durante este periodo de 5 años los indicadores de pobreza mejoraron.

Gráfico 2.6 El Salvador: Ingreso promedio mensual de los hogares, según área geográfica 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

El ingreso de los hogares es otro dato importante que destaca la EHPM, aunque no como una medida de pobreza sino más bien como una medida de desigualdad que sirve para hacer una comparación de los ingresos de los hogares por área geográfica, lo cual muestra la diferencia que existe entre el promedio de ingresos mensuales a nivel nacional y el ingreso en el área urbana y rural. El Gráfico 2.6 muestra que durante el periodo comprendido entre 2005 y 2019 el menor ingreso se dio en el año 2005 con un promedio de \$435.25 dólares por debajo de lo que fue el ingreso urbano con \$525.89 dólares, el ingreso rural fue de \$279.2 y representa el nivel más bajo respecto al ingreso nacional y más aún respecto al ingreso urbano.

En relación al promedio del ingreso total el año en que el promedio tuvo su mayor aumento fue en 2019 con \$619.9 y en general ha mantenido una tendencia a crecer durante los últimos 15 años, pero siempre ha sido un crecimiento mayor que el ingreso promedio rural y menor que el ingreso urbano que para 2019 fue de \$435.19 y 728.83 dólares respectivamente. Esta diferencia

entre áreas geográficas también está presente en otros indicadores que, como el ingreso tienen un vínculo estrecho con la medición de la pobreza, uno de estos indicadores es la Canasta Básica Alimentaria que la EHPM recopila a nivel rural y urbano.

La CBA es un indicador indispensable en la medición de la pobreza porque como vimos al principio de este apartado, se usa para definir la línea que separa a la pobreza extrema y a la pobreza relativa. La EHPM presenta los datos de la CBA dividida en rural y urbana, pero además para cada una calcula la CBA Ampliada (ver tabla 2.6), es así como tenemos que para el año 2005 la CBA rural era apenas de \$87.53 y la urbana \$136.54 con una CBA Ampliada de \$175.05 y \$273.08 respectivamente. El mayor incremento de valor se dio en el año 2011 con \$143.9 para la CBA rural con una CBA Ampliada de \$287.7, para la CBA urbana el mayor incremento de valor se dio en el año 2015 con \$191.17 y \$382.13 para la ampliada.

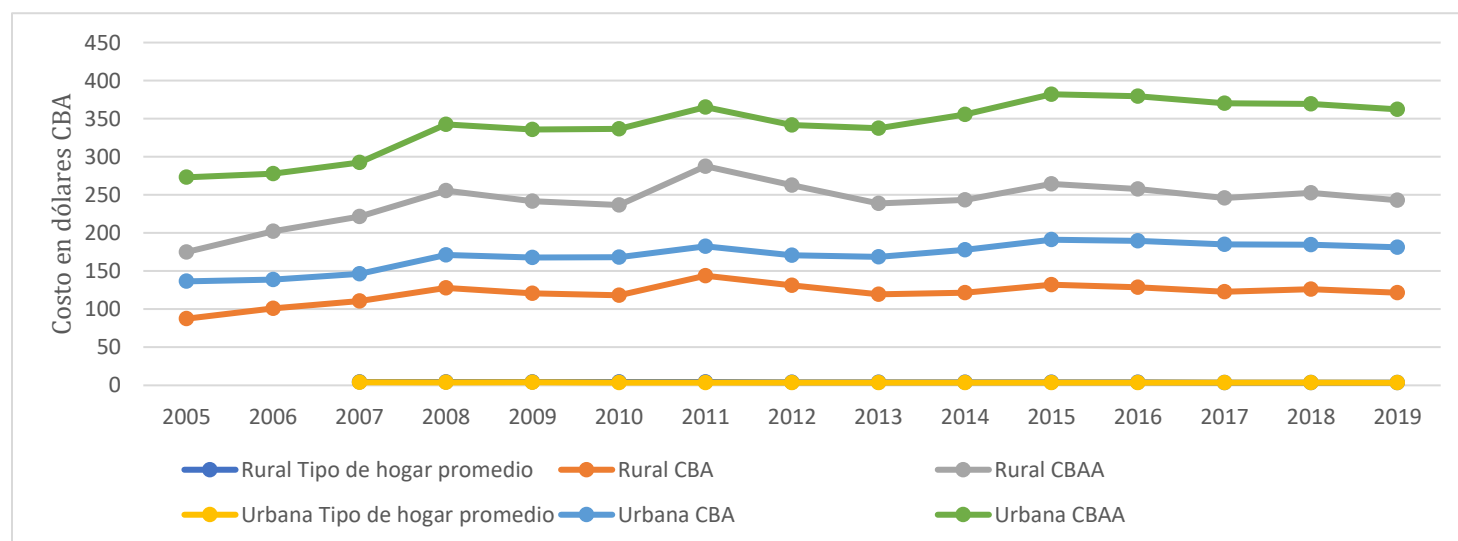
Otro dato importante es que la CBA se calcula para los hogares en base a un número promedio de miembros, y tanto para la CBA rural como la urbana la tendencia ha sido a la disminución del promedio de miembros por hogar desde 2007, año en que se comenzó a registrar este dato en la EHPM. Al hacer una comparación entre zonas geográficas tenemos que en el área rural donde el costo de la CBA es más bajo, el promedio de miembros de los hogares es mayor que el del área urbana donde el costo de la CBA es más alto, pero en cambio el promedio de los miembros de los hogares es menor, también destaca el hecho de que con el paso de los años el promedio de miembros de los hogares ha disminuido tanto en el área rural como en la urbana, esta trayectoria se puede observar en el Gráfico 2.7.

Tabla 2.6 Costo en dólares de la Canasta Básica Alimentaria según área geográfica, periodo 2005-2019

| Año | Rural | | | Urbana | | |
|------|------------------------|--------|--------|------------------------|--------|--------|
| | Tipo de hogar promedio | CBA | CBAA | Tipo de hogar promedio | CBA | CBAA |
| 2005 | | 87.53 | 175.05 | | 136.54 | 273.08 |
| 2006 | | 101.17 | 202.34 | | 138.85 | 277.7 |
| 2007 | 4.41 | 110.69 | 221.38 | 3.81 | 146.3 | 292.6 |
| 2008 | 4.39 | 127.9 | 255.8 | 3.82 | 171.2 | 342.4 |
| 2009 | 4.34 | 120.91 | 241.82 | 3.79 | 168.01 | 336.02 |
| 2010 | 4.26 | 118.42 | 236.86 | 3.73 | 168.29 | 336.59 |
| 2011 | 4.24 | 143.9 | 287.7 | 3.72 | 182.6 | 365.2 |
| 2012 | 4.2 | 131.4 | 262.8 | 3.65 | 170.9 | 341.9 |
| 2013 | 4.07 | 119.5 | 239 | 3.61 | 168.84 | 337.68 |
| 2014 | 3.96 | 121.69 | 243.38 | 3.59 | 177.81 | 355.62 |
| 2015 | 3.86 | 132.13 | 264.26 | 3.55 | 191.17 | 382.13 |
| 2016 | 3.85 | 128.78 | 257.57 | 3.54 | 189.85 | 379.7 |
| 2017 | 3.76 | 123.06 | 246.13 | 3.49 | 185.25 | 370.5 |
| 2018 | 3.71 | 126.25 | 252.5 | 3.46 | 184.76 | 369.53 |
| 2019 | 3.58 | 121.47 | 242.94 | 3.38 | 181.17 | 362.34 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Gráfico 2.7 El Salvador: Costo en dólares de la Canasta Básica Alimentaria según área geográfica, periodo 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

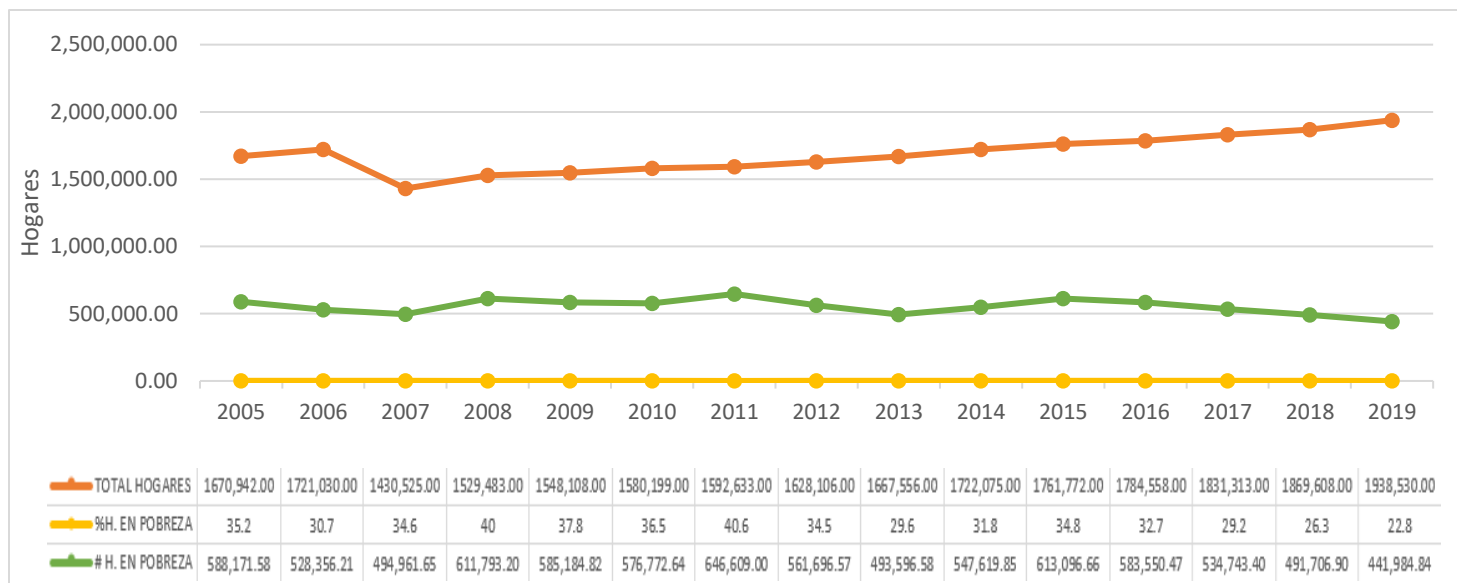
Al comparar el promedio de nivel de ingresos mensuales con el costo de la CBA¹⁸ se observa un panorama hasta cierto punto optimista, pues el promedio de ingresos mensuales que se refleja en el Gráfico 2.6 muestra que en los últimos 15 años el ingreso promedio mensual pasó de ser de alrededor de \$400 a \$600 dólares, es decir, un ingreso suficiente como para cubrir el costo de la CBAA tanto para el área rural como urbana, sin embargo, aunque la cifra de hogares en pobreza disminuyó con el pasar de los años, está aún se mantiene relativamente alta pues para 2019 de 1,938,530.00 hogares registrados en la EHPM 441,984.84 estaban en situación de pobreza, lo que representa el 22.8% del total de hogares (ver Tabla 2.6).

La razón de porque el número de hogares en situación de pobreza sigue siendo relativamente alto puede explicarse en el hecho de que el ingreso mostrado por la EHPM es solo un promedio, que como ya se explicó anteriormente su propósito es hacer una comparación de la desigualdad existente por área geográfica, misma desigualdad que se traslada a el costo de la CBA y a los niveles de pobreza. En relación a cifras más actuales hay que tener en cuenta que el salario mínimo para 2019 se mantenía de \$304 dólares mensuales para el comercio e industria y de unos \$202 dólares mensuales para trabajadores agrícolas.

El bajo ingreso relacionado con el salario mínimo sería otra de las razones de que aún se mantenga un número considerable de hogares en situación de pobreza, considerando que muchos apenas logran cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria. En general las cifras mostradas por la EHPM en relación a los niveles de pobreza describen un panorama positivo desde el año 2005 hasta 2019, tal como lo muestra el *Gráfico 2.8*, en el cual se observa una tendencia al crecimiento

¹⁸ La DIGESTYC también calcula un valor promedio de la Canasta Básica Alimentaria

Gráfico 2.8 El Salvador: Evolución de hogares en situación de pobreza, periodo 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

del número de hogares con excepción del año 2007 que se registró un número de hogares menor al año 2006, con 1,721,030.00 y 1,430,525.00 respectivamente.

A partir del año 2008 se registró un crecimiento lento pero continuo del número de hogares hasta 2019 cuando se registraron casi dos millones de hogares. Esta cifra cobra importancia al compararlo con el número de hogares en situación de pobreza, para el mismo periodo de tiempo estos muestran una trayectoria opuesta e irregular al crecimiento del número total de hogares, es decir, desde 2005 a 2019 en algunos años se registró un pequeño aumento de hogares en situación de pobreza, especialmente para los años 2008, 2011 y 2015 aunque en general la tendencia fue a la disminución del número de hogares en situación de pobreza.

Por ejemplo, para el año 2005 se registraron 588,171.58 mientras que para 2019 se registraron 441,984.84 hogares en situación de pobreza en contraste con el aumento del número total para este año que fue de 1,938,530.00. Esto significa que la proporción de los hogares que están en situación de pobreza se redujo considerablemente desde 2005. Estas cifras son

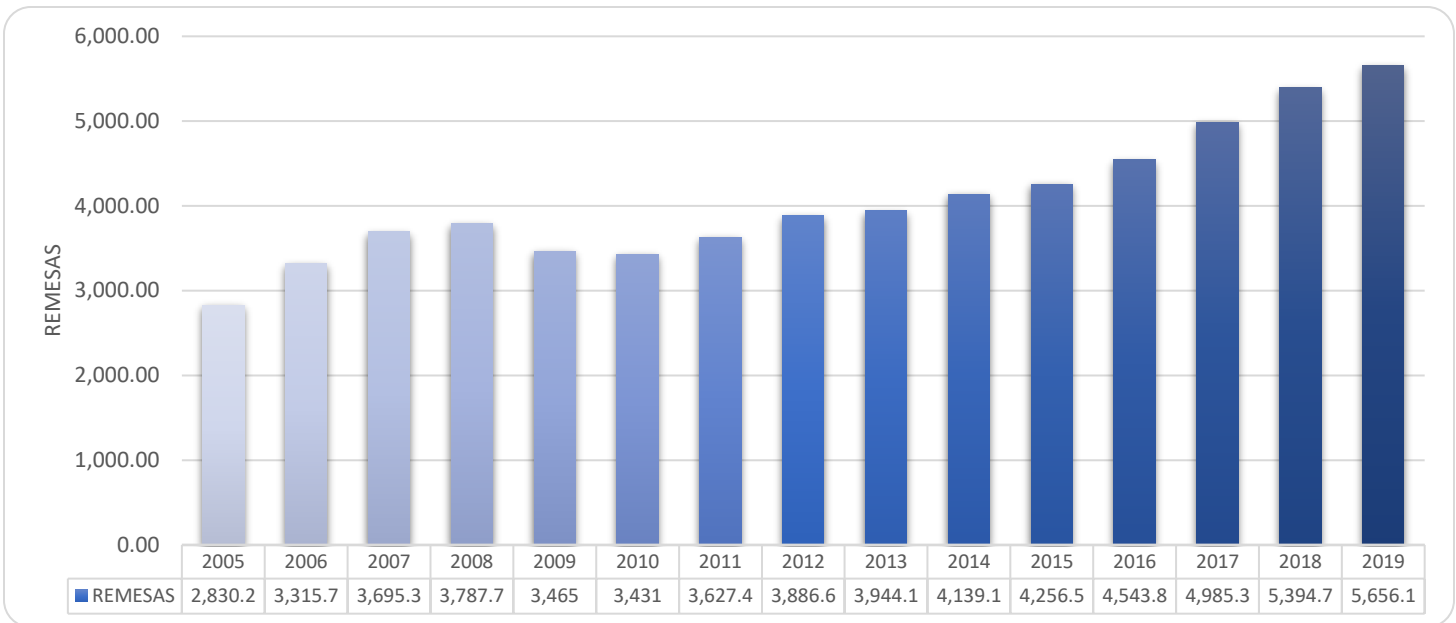
importantes debido a que sirven de base para que la DIGESTYC mediante la EHPM pueda construir un indicador de pobreza, es decir, para cada año la proporción de hogares en situación de pobreza es lo que se presenta como porcentaje de pobreza en el país, teniendo en cuenta que para un análisis más general se presentan los datos de pobreza monetaria, la cual como vimos anteriormente se clasifica como pobreza extrema y relativa para un análisis más específico, y que además se puede analizar por área geográfica.

Relación del FODES y La Pobreza con otras variables económicas

Según la encuesta de hogares de propósitos múltiples del 2019, los departamentos que mayor nivel de pobreza poseen son: Morazán, Ahuachapán y San Vicente; también estos departamentos se encuentran entre los que recibieron menos ingresos del FODES durante el periodo 2010 al 2019, todo esto se traduce en menos recursos para el funcionamiento de las municipalidades, y en menos recursos para proyectos orientados al desarrollo local, lo que se ve reflejado en los niveles de pobreza y en el índice de desarrollo humano, puesto que la generación de desarrollo local implica la capacidad de incidir en una mejora de la distribución del ingreso dentro de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

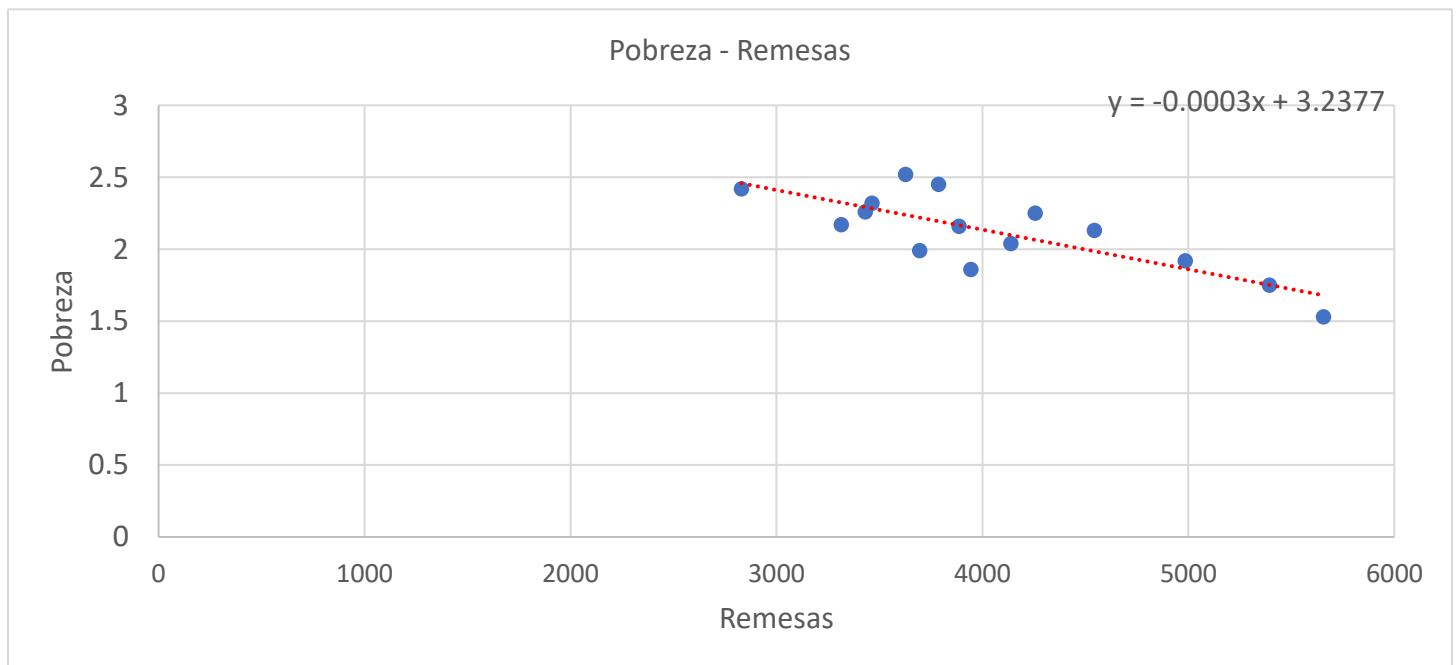
Respecto al índice de desarrollo humano del país, tenemos que para el año 2010 fue de 0.668 y para el año 2019 presento un pequeño crecimiento llegando a 0.673, lo que representa una pequeña mejora 0.75% con lo referente a este periodo; más aún si lo comparamos con el año 2005 el cual era de 0.646, esto indica que el periodo de estudio desde 2005 a 2019 el país se encuentra en el rango de IDH Medio (*ver Anexo 6*) con pocas señales de mejora.

Gráfico 2.9 El Salvador: Flujo de remesas provenientes del extranjero en millones de dólares, periodo 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Gráfico 2.9a El Salvador: Relación entre la pobreza y las remesas provenientes del extranjero en millones de dólares, periodo 2005-2019



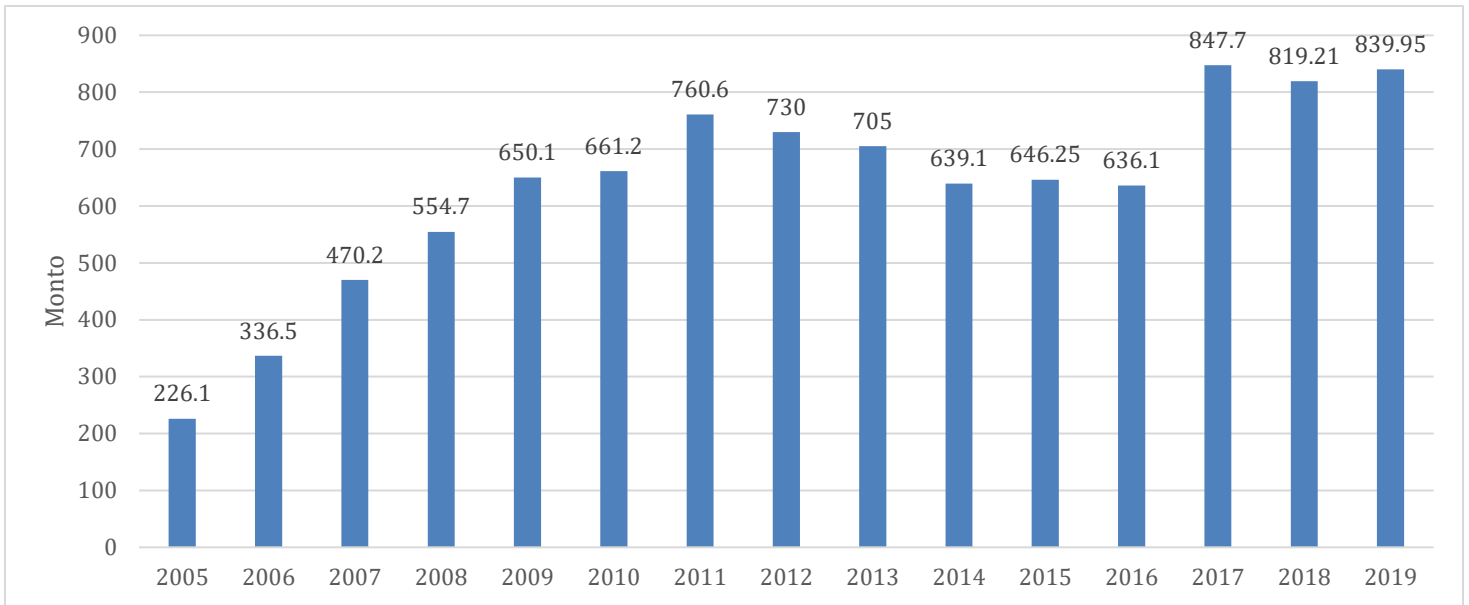
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva y la EHPM.

Este comportamiento coincide con la evolución de los niveles de pobreza para el mismo periodo e indica que las condiciones de vida de las personas en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas, si bien han experimentado una mejora, esta ha sido bastante discreta.

Una parte importante de los ingresos familiares es en concepto de remesas provenientes del exterior, especialmente desde Estados Unidos donde se encuentra el mayor número de migrantes salvadoreños. Las remesas juegan un papel importante para la economía salvadoreña, ya que poseen el potencial para generar recursos, y en algunos casos pueden incluso usarse para financiar o complementar proyectos en los municipios. Desde 2005 el flujo de remesas se mantuvo en crecimiento, con un flujo de \$2830.2 millones de dólares, sin embargo, para el año 2009 en el marco de la crisis económica en Estados Unidos, experimento una disminución con \$3,465.00 millones de dólares.

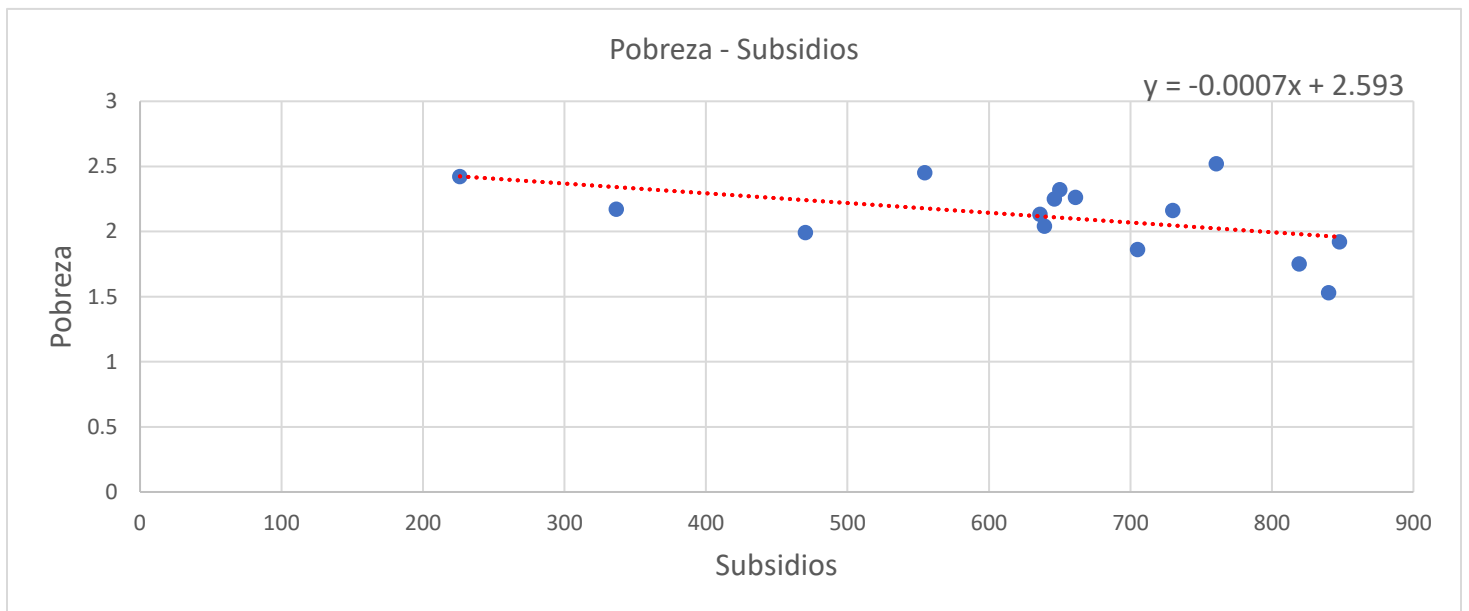
El flujo de remesas se recuperó a partir del año 2011 (ver Gráfico 2.9) cuando se tuvo \$3,627.48 millones de dólares, a partir de este año el flujo experimentó un crecimiento constante hasta el año 2019 que fue de \$5,656.16 millones de dólares, representando un incremento del 64.85%, respecto al año 2010 cuando fue de \$3,431 millones. Este ingreso en concepto de remesas permitió dinamizar la economía salvadoreña en los últimos años, tomando en cuenta que principalmente este flujo de dinero está destinado al consumo de las familias.

Gráfico 2.10 El Salvador: Subsidios en millones de dólares, periodo 2005 a 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Gráfico 2.10a El Salvador: Relación entre la Pobreza y los Subsidios en millones de dólares, periodo 2005 a 2019



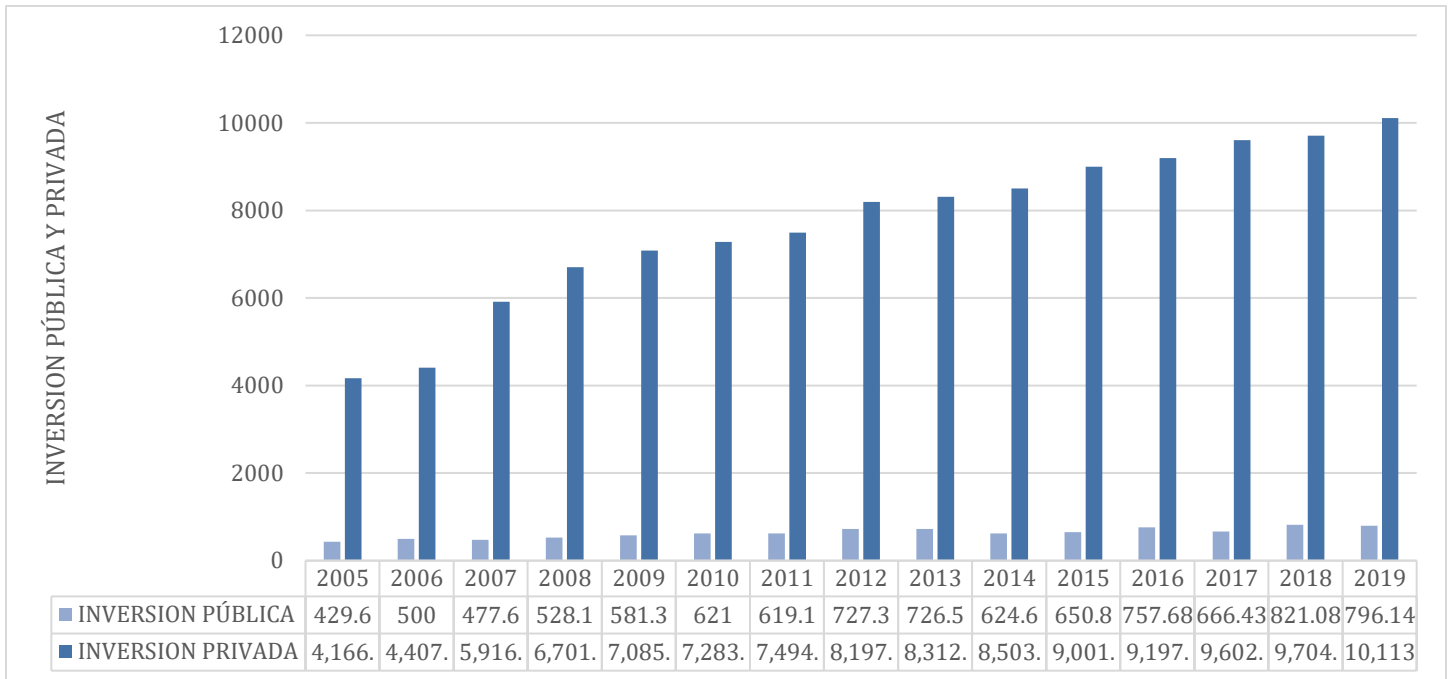
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva y la EHPM.

Por otra parte, el comportamiento de los subsidios otorgados por el gobierno ha sido similar al de las remesas para el mismo periodo. En el *Gráfico 2.10* se puede observar que desde el año 2005 cuando los subsidios fueron de \$226.1 millones, hubo seis años de crecimiento hasta el 2011 cuando el monto de subsidios fue de \$760.6 millones, a partir de este año el monto total ya no aumento y por el contrario experimento disminuciones hasta 2017 cuando aumento nuevamente hasta los \$847.7 millones. En 2019 el monto total de subsidios fue de \$839.95 millones, lo que representa un 271% de incremento respecto a 2005. Cabe destacar que la mayoría de estos subsidios son destinados para la energía eléctrica, gas licuado, transporte público, entre otros.

La inversión para el periodo 2005 a 2019 presenta un comportamiento irregular en los montos de inversión pública desde 2005 cuando los montos de inversión alcanzaron los \$429.6 millones de dólares, a partir de entonces solo disminuyo en 2007 pero siempre se mantuvo por encima del monto de 2005, para el año 2010 la inversión pública fue de \$621 millones presentando subidas y bajadas hasta el año 2019 cuando el monto de inversión fue de \$796.14 millones, esto significa que a pesar de todo para 2019 la inversión pública creció un 85.32%.

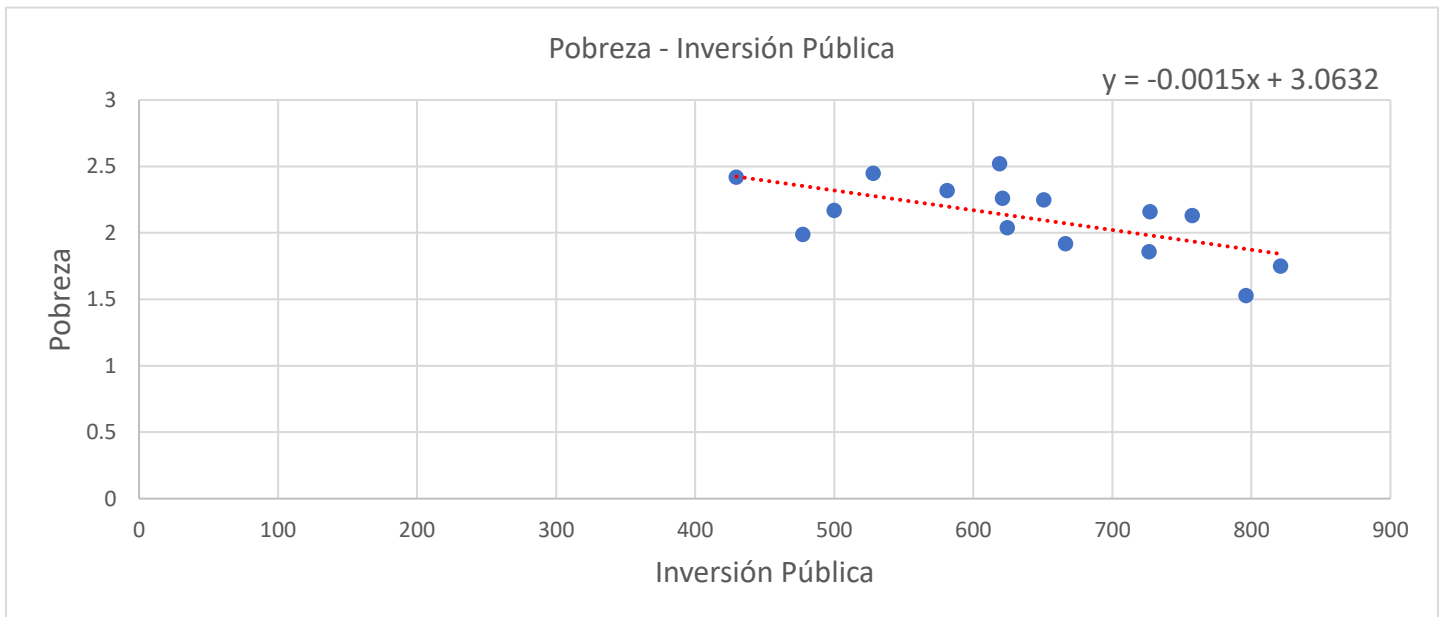
En el caso de la Inversión Privada la situación es distinta, para empezar los montos de inversión privada se registran por miles de millones de dólares a diferencia de la inversión pública que se registra por cientos de millones de dólares. Otra diferencia no solo respecto a la inversión pública sino también respecto a las otras variables explicadas en este apartado, es que desde 2005 a 2019 el crecimiento ha sido de manera constante, lo que significa que los montos de inversión privada han ido cada vez más en aumento, en 2005 fueron de \$4,166.50 millones de dólares mientras que para el año 2019 fue de \$10,113.36 millones, representando un incremento del 142.73%.

Gráfico 2.11 El Salvador: Inversión Pública y Privada 2005-2019



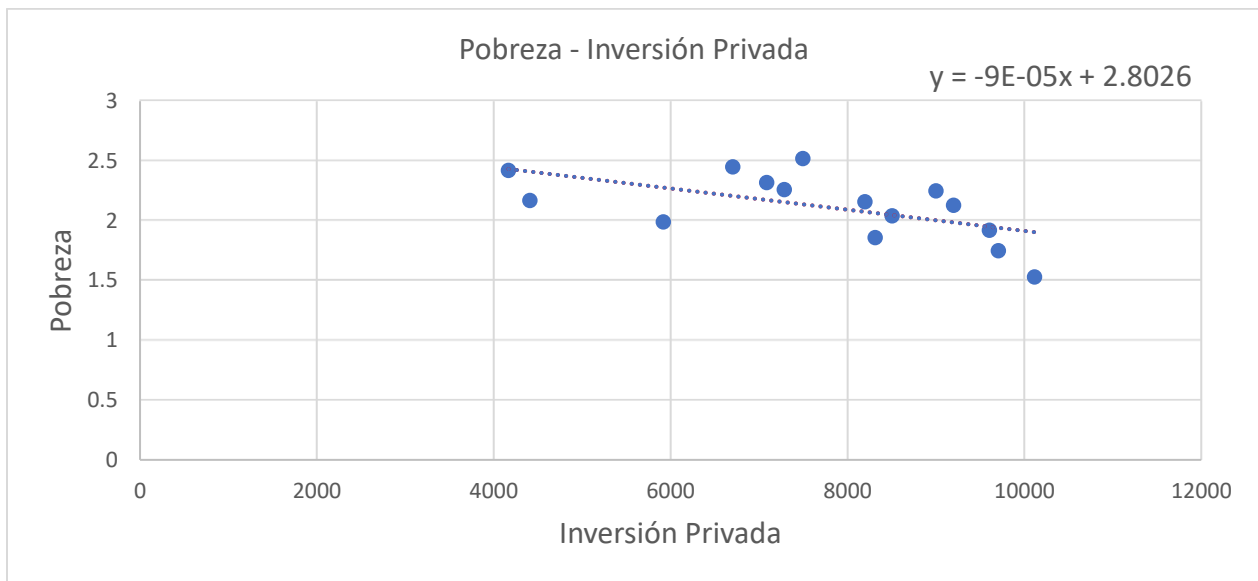
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Gráfico 2.11a El Salvador: Relación entre la pobreza y la Inversión Pública 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva y la EHPM.

Gráfico 2.11b. El Salvador: Relación entre la pobreza y la Inversión Privada 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva y la EHPM.

Otro punto importante, es que a pesar de que tanto la inversión pública como la privada, con el paso de los años tienden al aumento, la inversión pública sigue siendo considerablemente menor en comparación con la inversión privada (ver *Gráfico 2.11*). Por ejemplo, para 2019 la inversión pública fue de \$796.14 millones de dólares, mientras que la inversión privada fue de \$10,113.36 millones de dólares, lo que significa que solo para este año la inversión privada fue 12 veces mayor que la inversión pública.

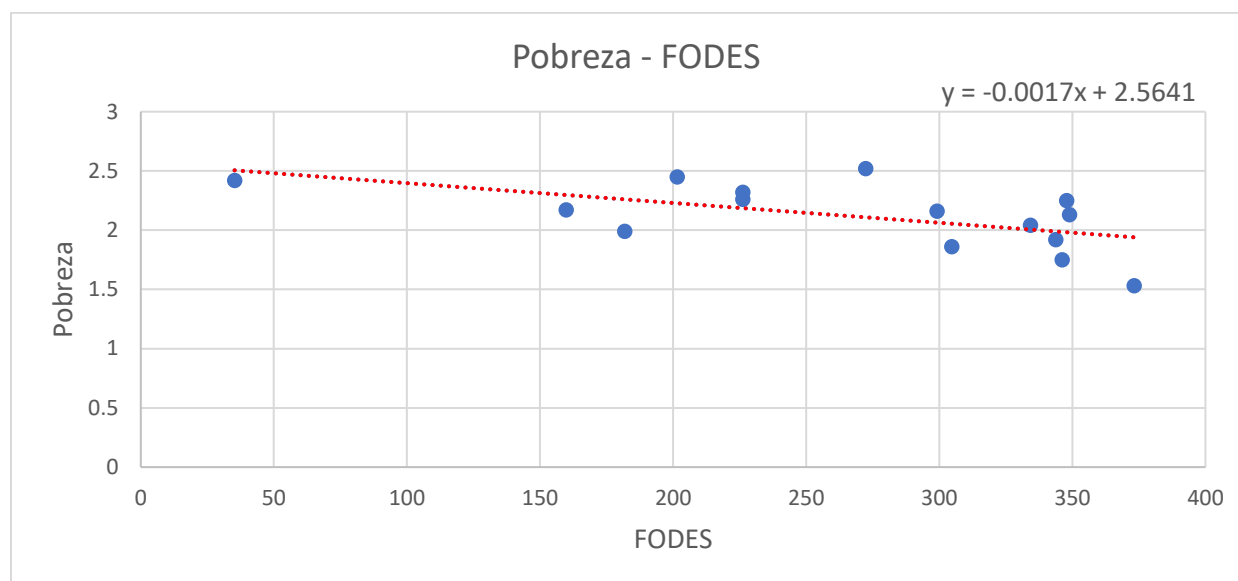
Como se observa en los gráficos y cuadros presentados en este apartado, las variables en general han mostrado una trayectoria hacia el crecimiento, esto es importante puesto que variables como las remesas tienen una relación directa con el ingreso de las familias, mientras que otras como la inversión tienen más relación con el crecimiento económico. Este crecimiento se genera mediante la inversión en infraestructura, por ejemplo, cuando un gobierno invierte una parte de su presupuesto anual en la construcción y mantenimiento de obras públicas cuyo objetivo principal

está orientado a mejorar la economía local y en consecuencia a la mejora de la calidad de vida de las personas y por lo tanto a la reducción de los niveles de pobreza.

Además de mostrar el comportamiento de cada variable independiente, la exploración grafica también permite hacer un análisis temprano sobre la relación de la variable dependiente con cada variable independiente. Lo que se observa es que existe una relación inversa, es decir, cuando aumenta cualquiera de las variables independientes la pobreza tiende a disminuir. Esto se puede observar en todos los gráficos de dispersión presentados (2.9a, 2.10a, 2.11a, 2.11b y 2.12) cuya línea de tendencia es negativa indicando así que la relación que existe es inversa, cuando la variable independiente ubicada en el eje “X” aumenta, la pobreza ubicada en el eje “Y” disminuye.

También es posible determinar cuál de las variables independientes tiene mayor relación con la pobreza, esto se puede conseguir observando la mayor o menor dispersión a lo largo de la línea de tendencia en cada uno de los gráficos de dispersión. Tenemos entonces que a mayor dispersión existe una menor relación entre las variables independientes y la pobreza, por otra parte, si se observa una menor dispersión en cada uno de los gráficos de dispersión entonces existe mayor relación. De acuerdo a lo anterior se tiene que la variable independiente que muestra menor dispersión son las remesas seguida de la inversión pública, inversión privada, el FODES y los subsidios. En el siguiente apartado se determinará qué tan significativa es la relación entre la pobreza y las variables independientes.

Gráfico 2.12. El Salvador: Relación entre la pobreza y la asignación FODES 2005-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asignación FODES, ISDEM.

2.1.5 Estimación y análisis de resultados del modelo

La premisa principal de la presente investigación gira en torno a la relación que guarda el FODES con los niveles de pobreza. Esta relación está determinada por los aumentos aprobados a través de los años desde su creación, y en la manera en que los montos son asignados a las municipalidades. El FODES fue creado con la idea de impulsar el desarrollo local en los municipios, y como ya se explicó anteriormente el desarrollo en muchos aspectos significa una mejora en la calidad de vida de las personas, mejoras en el ingreso familiar que permite un mayor acceso a los productos de la CBA.

La relación de la pobreza con otras variables viene dada por el uso del concepto de pobreza y el enfoque de medición de líneas de pobreza utilizados en la investigación, es así que se incorpora a la relación variables relacionadas al ingreso de las familias, ya sea de manera directa o indirecta como en el caso de los subsidios y la inversión, además de que se vuelve necesario hacer una

comparativa entre los resultados obtenidos para el FODES y otras variables de manera que se pueda medir que tan significativo es su aporte sobre los niveles de pobreza a nivel nacional.

Existen otras investigaciones que tienen como tema principal la evolución de la pobreza a través de los años, sin embargo, estas investigaciones usan como concepto la pobreza multidimensional y para su medición emplean el mismo enfoque multidimensional basado en las aspiraciones y necesidades más sentidas de la gente¹⁹, sin embargo, esta investigación utiliza un enfoque diferente con el propósito de simplificar la relación entre las variables utilizadas. La estimación de pobreza presentada por la EHPM utiliza un método basado en el acceso de los hogares a la CBA, por lo que la pobreza esta medida por número de hogares que no pueden cubrir el costo de la CBA para pobreza extrema y pobreza monetaria para aquellos hogares que no logran cubrir el costo de la CBAA.

La EHPM también hace una estimación del número de miembros por hogar, utilizando este dato es posible hacer un cálculo del número total de personas en situación de pobreza, este dato se logra multiplicando el número de hogares en pobreza por el promedio de miembros por hogar. La estimación de este dato permite que se pueda hacer una relación más homogénea junto con las otras variables cuyas cantidades están dadas en millones de dólares, luego se hace uso de un modelo de regresión lineal simple relacionando la variable dependiente con las variables independientes de manera separada.

¹⁹ STPP y MINEC-DIGESTYC (2015). Medición multidimensional de la pobreza. El Salvador.

Tabla 2.7 Grado de relación explicativa entre las variables independientes y la pobreza según R2 y R2 ajustado.

| # | Variable | Coefficiente "X" | R2 | R2 Ajustado | P |
|---|-------------------|------------------|--------|-------------|--------|
| 1 | Remesas | -0.000276 | 62.70% | 59.83% | 0.0004 |
| 2 | Inversión Pública | -0.001488 | 40.66% | 36.10% | 0.0105 |
| 3 | Inversión Privada | -0.000008 | 34.90% | 29.89% | 0.0204 |
| 4 | FODES | -0.001672 | 32.80% | 27.63% | 0.0257 |
| 5 | Subsidios | -0.000748 | 23.43% | 17.55% | 0.0674 |

Los datos utilizados para la estimación del modelo han sido tomados de la EHPM, la Revista Trimestral del BCR, así como de la base de datos de la DIGESTYC y demás fuentes oficiales, las cifras están presentadas en millones de dólares y corresponden al periodo comprendido entre el año 2005 y el año 2019. Como ya se explicó en el párrafo anterior, para calcular la variable dependiente se multiplico el número total de hogares en situación de pobreza por cada año por el promedio de miembros de hogar para cada año, esto dio como resultado la cantidad de personas en situación de pobreza a nivel nacional para cada año.

Los resultados del modelo se presentan a modo de resumen en la tabla 2.7 en donde las variables independientes están ordenadas de mayor a menor correlación de acuerdo a R2 y R2 ajustado, que representan el grado en que las variables independientes explican el comportamiento de la variable dependiente, en este caso la pobreza. Se presentan además los parámetros coeficiente de “x” que indica el tipo de relación existente entre las variables independientes y la variable dependiente, y el valor de la probabilidad que indica la significancia estadística.

Lo primero a destacar es el tipo de relación resultante entre las variables independientes y la pobreza, esto se refleja en los resultados del coeficiente de “x” que representa el valor de la pendiente, en este caso es un valor negativo para todas las variables independientes, esto indica

que existe una relación inversa y por lo tanto ante las variaciones de cada una de las variables independientes la pobreza variara en el sentido contrario, lo cual es congruente al planteamiento teórico, respecto al comportamiento en la relación de dichas variables.

Luego tenemos el valor de “p” que representa la significancia estadística de la relación entre las variables, en este caso se tienen resultados un poco distintos a los relativos al valor de la pendiente, tanto el FODES, la inversión pública y privada, y las remesas se mantienen dentro de los valores establecidos para dicho parámetro.

Los valores aceptables para validar si los resultados para cada relación de la pobreza con las variables independientes son estadísticamente significativos, tienen que ser menores a 0.05, tal como está establecido para estas medidas estadísticas. En este caso la única variable que muestra un valor distinto son los subsidios, cuyo resultado es de 0.0674 superando el 0.05 establecido, y como resultado se acepta la hipótesis nula que para este caso establece que la relación entre subsidios y pobreza no es estadísticamente significativa. En otras palabras, esto significa que los subsidios no son una variable que genere impacto en la reducción de la pobreza, este resultado está relacionado a la manera en que en la práctica funcionan los subsidios.

Los subsidios no representan un ingreso directo para las familias, sino que representan un estímulo hacia el consumo de bienes y servicios como parte de los programas de asistencia social del gobierno, dirigidos especialmente para aquellos sectores más vulnerables de la población. A diferencia de los subsidios, las demás variables como el FODES, las remesas, la inversión pública y privada, muestran valores que están muy por debajo del 0.05, lo que significa que para todas estas variables se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa que en este caso significa que la relación que existe entre estas y la pobreza es estadísticamente significativa.

Definida la importancia del tipo de relación entre las variables de acuerdo a los resultados del modelo y determinada la significancia estadística para cada relación, el siguiente parámetro que se analiza representa el grado de relación que cada variable independiente tiene sobre la pobreza, para esto la tabla 2.7 muestra dos resultados, el primero es el coeficiente de determinación o R^2 y el otro es el coeficiente de determinación o R^2 ajustado. Los resultados para el coeficiente de determinación complementan a los de la significancia estadística y al del tipo de relación de acuerdo al coeficiente de “x”, debido a que explica el grado de relación que tienen las variables, y según los resultados del modelo la variable que tiene mayor relación explicativa con la pobreza son las remesas, le sigue en su orden, la inversión pública y la inversión privada.

Pobreza y Remesas

El R^2 para las remesas es de 0.627 lo que indica que la variación de la pobreza se ve explicada en un 62.7% demostrando en este caso que existe una importante relación entre las remesas y la pobreza. Misma situación presenta R^2 ajustado cuyo valor es de 0.598 este valor da aún más importancia al anterior pues reafirma que las remesas tienen un efecto importante en la variación de la pobreza en un porcentaje de 59.83%. Dicho de otra manera, las variaciones en los niveles de pobreza se ven afectadas por las variaciones en el monto de remesas anuales que ingresan al país.

Entre mayor sea el flujo de dinero que ingresa al país en concepto de remesas, los niveles de pobreza tenderán a disminuir, esto concuerda con la realidad de algunas familias para las cuales las remesas representan la mayor parte de sus ingresos. Esta relación remesas-pobreza es importante pues para esta investigación se está usando el concepto de pobreza monetaria y el método de líneas de pobreza para medirla, por lo que el ingreso es una parte esencial para explicar el comportamiento de los índices de pobreza.

Otro dato a tener en cuenta es el hecho de que las remesas representan un soporte importante no solo para algunas familias sino para la economía en general, pues como lo reflejan las cifras solo para 2019 las remesas fueron de \$5,649 millones de dólares lo que representó un 20.9% del PIB. Las medidas estadísticas tienden a reflejar la realidad de las familias, en la medida que más familias reciben remesas estas mejoran su ingreso y por lo tanto mejoran sus posibilidades de cubrir el coste ya sea de la Canasta Básica Alimentaria o de la Canasta Básica Alimentaria Ampliada, esto significaría que gracias a las remesas muchas familias estarían por encima de la línea de pobreza extrema, mientras que otras familias estarían por encima de la línea de pobreza relativa.

Pobreza e Inversión Pública.

La segunda variable que presenta mayor grado de relación con la pobreza es la inversión pública que según el coeficiente de determinación R^2 y R^2 ajustado con valor de 40.6% y 36.1% respectivamente, muestran un resultado significativo, aunque considerablemente menor al de las remesas. Estos valores indican que la inversión pública tiene un efecto importante en la variación de la pobreza, significa que cuando los montos de inversión pública tienden al aumento, las variaciones de los niveles de pobreza variarían de manera inversa, es decir disminuirían.

La importancia de la relación entre pobreza e inversión pública está en el papel que esta última desempeña en la generación de desarrollo, especialmente para países como el nuestro en vías de desarrollo. Mediante la inversión pública se provee a los municipios, departamentos y en general al territorio nacional de infraestructura, tan necesaria para la generación de crecimiento económico, esto aumenta la productividad de las empresas en el mediano y largo plazo, pero también significa el aumento en la capacidad de los gobiernos para producción y distribución de bienes y servicios públicos, así como la creación temporal de empleos, lo que genera un impacto

social positivo en la población. De esta forma la inversión pública sirve de mecanismo para la distribución del ingreso nacional dentro de las sociedades.

Pobreza e Inversión Privada.

La tercera variable más representativa en cuanto al efecto sobre los niveles de pobreza es la inversión privada, esta muestra valores similares, aunque un tanto menores que los mostrados por la inversión pública, donde los parámetros R² y R² ajustados muestran valores de 34.9% y 29.89% respectivamente. Lo primero que destaca es que son valores un poco más bajos que los mostrados por la inversión pública, sin embargo, existe un efecto de la inversión privada dentro de las variaciones de la pobreza. Al existir una relación inversa entre ambas variables significa que a mayores niveles de inversión privada se tendrá una disminución en los niveles de pobreza, aunque el efecto sea mucho menor que la inversión pública y evidentemente que el efecto que las remesas tienen sobre la pobreza. Lo anterior, podría significar que los niveles de inversión privada, son relativamente bajos como para poder tener un efecto más intenso en los ingresos de la población.

Pobreza y FODES

Los resultados de los parámetros del modelo muestran que de las cuatro variables que tienen significancia estadística según el parámetro “P”, el FODES es el que menos efecto tiene sobre los niveles de pobreza de acuerdo al coeficiente de determinación que para este caso es de 30.8% para R² y 27.6% para R² ajustado. Si bien es considerablemente bajo en comparación de las demás variables independientes, el efecto está presente, sin embargo, el FODES presenta un impacto moderado de acuerdo con la información analizada, en la reducción de los niveles de pobreza, evidentemente en comparación con las demás variables tomadas en cuenta para esta investigación.

Este bajo efecto sobre la pobreza mostrado por el FODES está relacionado a la forma en que fue concebido e implementado como un presupuesto que se asigna a las municipalidades con el objetivo de impulsar el desarrollo local, lo que en resumidas cuentas también repercute en la mejora de la calidad de vida de las personas, pero este presupuesto está destinado para la creación y mantenimiento de obras municipales, así como para los gastos de operación de las alcaldías. Aun así, cuando se habla de mejora en la calidad de vida también se habla de manera implícita de mejora en los ingresos, por eso, aunque la relación con los niveles de pobreza sea baja, la relación está presente.

Lo que explica que el aumento en la asignación del FODES desde el año 2005 a 2019 no se traduzca en una mejora significativa, en parte se debe a que las Alcaldías en su mayor proporción invierten su presupuesto en infraestructura, lo cual es un tipo de acción que no incide directamente en los niveles de pobreza de la población, otro punto importante es que en algunos casos las alcaldías no generan ingresos suficientes como para cubrir sus operaciones y utilizan el FODES para su funcionamiento, restando así recursos destinados a la mejora de la calidad de vida de los habitantes, esta premisa se basa en las teorías del desarrollo económico local, que sostienen que para que exista desarrollo debe existir crecimiento económico.

El crecimiento económico permite la creación de obras públicas que generan desarrollo local, esto se traduce en mayor empleo y más ingresos para las familias. Sin embargo, los resultados podrían estar demostrando que la canalización del FODES por parte de las Alcaldías, no ha propiciado un aumento significativo en los ingresos de la población. Desde ese punto de vista la relación entre el FODES y la pobreza es validada por el coeficiente de correlación que al mostrar un valor negativo de -0.001672 demuestra que un incremento en los FONDOS que reciben las alcaldías se traduce en una mejora en la calidad de vida de las personas y por lo tanto en los

niveles de pobreza, a pesar de que los parámetros del modelo estimado muestren que existe una relación considerablemente baja.

Pobreza y subsidios

No todas las variables tienen el mismo grado de influencia sobre los niveles de pobreza, es así como el análisis de los parámetros del modelo muestra que de las 5 variables independientes la que muestra el comportamiento más atípico son los subsidios, estos se diferencian de las demás variables solo en la probabilidad, es decir es una variable que muestra un bajo grado de representatividad estadística en su relación con la pobreza. Sin embargo, en lo demás mantiene valores similares, aunque considerablemente más bajos, pero su mayor diferencia es que no es estadísticamente significativo debido a que el valor de la probabilidad es mayor al 0.05 establecido. Por lo tanto, la variable que según los parámetros del modelo es la que tiene mayor incidencia son las remesas y en orden de importancia la inversión pública, mientras que la inversión privada y el FODES son las menos determinantes en la disminución de los niveles de pobreza.

¿Cuánto deben crecer las variables independientes para incidir sobre la pobreza?

Para determinar cuánto debe aumentar cada variable para que el número de personas en situación de pobreza disminuya es posible obtener un promedio de cuanto disminuyó la pobreza durante el periodo de estudio, para lo cual se hace uso de la ecuación de tendencia presentada en los gráficos de dispersión (Ver gráficos 2.9a, 2.10a, 2.11a, 2.11b y 2.12) para cada variable y los datos presentados en el anexo 10, de manera que se puede estimar un promedio de unas 222,469 personas, lo que se aproxima bastante a lo que disminuyó para 2019, año en que el número de personas en situación de pobreza fue de 1,529,267 respecto al año 2018 cuando la cifra fue de

1,745,559 (ver anexo 10), por lo que para 2020 la cifra estimada debería rondar 1,300,000 personas en situación de pobreza.

El FODES aumentó su asignación total en \$27,046,431 millones de dólares, pasando de 346,159,115 a 373,205,546 millones de dólares de 2018 a 2019. En esta situación para que el número de personas en situación de pobreza disminuya para el siguiente año el FODES debería aumentar en al menos \$737 millones de dólares, lo que daría un estimado de unas 1,300,000 personas en situación de pobreza, esto implicaría una disminución de por lo menos 222,469 personas que ya no estarían en situación de pobreza.

La inversión privada de 2018 a 2019 paso de \$9,704,510,000 a \$10,113,360,000 millones de dólares, lo que representa un aumento de \$408,850,000, y para que su efecto sobre los niveles de pobreza sea significativo debería ser por lo menos de \$16,560 millones de dólares. La inversión pública para los mismos años paso de \$821.08 a \$796.14 millones de dólares, acá hay una excepción respecto a las otras variables puesto que disminuyó unos \$ 24 millones de dólares, por lo que para que tenga significancia para el siguiente año sobre los niveles de pobreza, debería aumentar hasta los \$1,165 millones de dólares.

Para el caso de las remesas se parte de la misma situación, pero en este caso de 2018 a 2019 las remesas aumentaron en \$261,430,000, es decir pasaron de \$5,394.73 a \$5,656.16 millones de dólares y para que esto tenga impacto en la disminución de los niveles de pobreza para el siguiente año el flujo de remesas provenientes del exterior debería ser de al menos \$6,416 millones de dólares para que por lo menos 222,469 personas ya no estén en situación de pobreza.

Pero la situación planteada en este ejercicio solo sirve para tener una idea de lo que sería necesario para que el número de personas en situación de pobreza disminuya, destacando el

comportamiento de dos variables, una porque es uno de los ejes de la presente investigación y la otra debido a que según los resultados del modelo empleado es la que en mayor medida explica el comportamiento de la pobreza, sin embargo, hay que tener en cuenta que:

- La inversión pública presenta una diferencia notable en cuanto el comportamiento para el año 2019 respecto a las otras variables, y es que para este año fue la única que experimentó una disminución (\$24 millones de dólares) aun así, el número de personas en situación de pobreza disminuyó de 1.7 millones a 1.5 millones. Esto se explica por el hecho de que el nivel de pobreza también depende de otros factores y además según los resultados del modelo, aunque su coeficiente de determinación no se puede considerar bajo, sigue sin ser demasiado alto como para tener un efecto mayor sobre la pobreza.
- El FODES (como se verá más adelante) no representa un ingreso directo al bolsillo de las familias, mientras que las remesas si tienen mayor impacto en los niveles de pobreza puesto que representa un ingreso directo para algunas familias, pero en los niveles de pobreza influyen otros factores, entre los cuales se encuentran el enfoque multidimensional para concebir la pobreza y en consecuencia las nuevas formas de medirla. hay que tener en cuenta que a diferencia del FODES, el flujo de remesas no depende de manera directa de las políticas públicas del Estado.

Este ejercicio es solo una estimación de lo que sería necesario para que el número de personas en situación de pobreza siga disminuyendo si dependiera de una sola de las variables utilizadas para esta investigación. Para lo cual se tiene en cuenta la base teórica Keynesiana de la cual se toma la idea de la participación del Estado en la creación y ejecución de políticas públicas,

así como el supuesto de la demanda efectiva y el método de medición de pobreza empleado, que en esta investigación es el método de líneas de pobreza.

Por otra parte, aunque el coeficiente de determinación para todas las variables analizadas es relativamente bajo, este nos dice que existe una muy buena o una muy alta relación para unas variables mientras que para otras la relación es más bien baja. En el caso del flujo de remesas que entran al país los resultados muestran que respecto a la incidencia sobre la pobreza es la más representativa en relación con las demás variables en estudio. En buena medida las remesas explican la disminución en la pobreza de acuerdo al modelo utilizado acorde a las necesidades y objetivos planteados durante esta investigación, de manera que se pudiera determinar la relación entre la variable dependiente y las variables independientes.

3. CAPITULO III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al término de la presente investigación y luego de obtenidos los resultados del modelo empleado en la relación entre la pobreza con las variables independientes: Remesas, Inversión Pública y Privada, FODES, así como los Subsidios, este capítulo está dedicado a dar una conclusión sobre todo este recorrido. Para complementar todo lo anterior se presentan también algunas recomendaciones que en concordancia con los resultados obtenidos podrían ser de utilidad para futuras investigaciones.

Antes de continuar conviene aclarar dos puntos que son los ejes de la investigación, el primero de ellos tiene que ver con la consecución del objetivo fijado al principio, que tenía que ver con determinar el grado de incidencia que el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios tiene sobre los niveles de pobreza. Algunos de los resultados obtenidos no son los esperados, aunque guardan una relación lógica con las estadísticas obtenidas producto de la parte

exploratoria de la investigación, esto no solo es concerniente a los resultados para el FODES, sino que se extiende como vimos en el último apartado del capítulo anterior, a otras variables utilizadas en el modelo, como los subsidios.

El segundo punto tiene que ver con la hipótesis general, con la que se planteaba que el FODES es un instrumento que ha tenido un efecto positivo sobre el comportamiento de los niveles de pobreza, en el sentido de su contribución a disminuirlos. La hipótesis se cumple puesto que según los resultados del modelo el FODES a pesar de tener una baja relación explicativa con la pobreza, si existe un efecto a considerar, pues como se observó, el FODES si tiene cierta incidencia en la disminución de los niveles de pobreza. Con la comprobación de la hipótesis se complementan los resultados obtenidos para el objetivo general

Conclusiones

El comportamiento de las variables independientes previo a la ejecución del modelo muestra que desde 2005 hasta 2019 el crecimiento fue algo irregular para algunas pues en algunos años crecían más que otros, mientras que otros años mostraron cierto decrecimiento. Otras variables mostraron un crecimiento más sostenido, aunque en general todas las variables crecieron en el periodo de estudio, entre las que más crecieron están el FODES, la inversión privada y las remesas, siendo esta última la que muestra menor dispersión respecto a la pobreza.

La segunda variable independiente que muestra menor dispersión respecto a la pobreza fue la inversión pública, sin embargo, creció en menor proporción respecto a las demás variables, es decir que su crecimiento desde 2005 a 2019 no llegó ni a dos veces su valor inicial, mientras que en el caso de los subsidios de todas las variables independientes es la que mostro mayor dispersión respecto a la pobreza, y a diferencia de la inversión pública su crecimiento fue de casi 4 veces su

valor inicial. Otro punto importante es que gracias a los gráficos 2.9a, 2.10a, 2.11a, 2.11b y 2.12 se encontró que la pendiente de la recta es negativa lo que indica que de manera previa al análisis de los resultados del modelo ya se puede observar que entre la pobreza y las variables independientes existe una relación inversa.

Como se puntualiza en el análisis de los resultados del modelo, existe una relación inversa entre el FODES (así como con las demás variables independientes) y la pobreza, lo cual significa que los aumentos en los montos asignados a las municipalidades contribuirían a la disminución de los niveles de pobreza, sin embargo, esta contribución es relativamente baja comparada con las otras variables utilizadas en esta investigación, especialmente en relación con los resultados mostrados por las remesas.

El desarrollo de la investigación, ha permitido conocer cuál ha sido la política de distribución del FODES que reciben las alcaldías para el desarrollo local de los municipios, con lo cual se cumple con el primero de los objetivos específicos planteados al inicio de la investigación. La política de distribución está basada en cuatro criterios que son: Extensión territorial, Población, Equidad y Pobreza, solamente los criterios de población y pobreza entre ambos representan un 70% de la asignación total a los municipios. El criterio de extensión territorial representa el 5% siendo el que menos peso tiene al momento de asignar los montos a los municipios, el criterio cuyo porcentaje es el mismo desde que se implementó en 1998 es el de equidad y su porcentaje es de 25%.

De los cuatro criterios, en concordancia con su aporte los que tienen mayor grado de complejidad en su cálculo son el criterio de población y pobreza debido a que estos tienen una base de cálculo que varía cada año dependiendo de los valores que muestren los indicadores utilizados para su cálculo. Esta complejidad se debe a que los niveles de pobreza varían cada año

generalmente a la baja, los niveles de población también varían, pero al contrario que los niveles de pobreza, la población muestra una tendencia hacia el aumento con el pasar de los años, tal como lo muestra las estimaciones de la Dirección General de Estadística y Censos.

En cuanto a la consecución del segundo objetivo específico los resultados de la investigación muestran cual ha sido el comportamiento de la pobreza con relación al FODES, las remesas, los subsidios, la inversión pública y la inversión privada en la economía del país. Los niveles de pobreza durante los últimos quince años han marcado una trayectoria hacia la disminución, tal como lo muestran los indicadores presentados cada año por la EHPM, la disminución de la pobreza significa que con el paso de los años el número de personas en situación de pobreza monetaria disminuyó considerablemente.

Por otra parte, se observa que el nivel de la población aumentó considerablemente en los últimos años, indicando que existe una relación inversa entre los niveles de pobreza y el nivel de la población, es decir, cuanto más ha crecido la población la pobreza ha disminuido, aunque no de manera proporcional. Aunque en los últimos años el concepto de pobreza multidimensional cambio la forma en que esta se mide, sigue siendo necesario para las estadísticas que tienen en cuenta el ingreso de las familias, como el caso de la EHPM que mide la pobreza mediante el acceso a las CBA y CBAA para determinar la pobreza relativa y pobreza absoluta respectivamente, englobando ambas de manera general como pobreza monetaria.

Los resultados obtenidos en cuanto al comportamiento e incidencia del FODES sobre los niveles de pobreza muestra datos atípicos, pues la incidencia del FODES es poca en comparación de otras variables como las remesas y la inversión pública, con la excepción de los subsidios cuyo resultado es el más atípico de todos. No obstante, con estos resultados se consigue el tercero de los objetivos específicos planteados al inicio de esta investigación.

¿Por qué el FODES no tiene tanto impacto sobre la pobreza? El análisis de resultados nos permite considerar que pueden existir varias razones que podrían explicar esta situación:

- El FODES no representa un ingreso directo a las familias, sino que es entregado a las alcaldías para que estas lo utilicen en servicios y obras de infraestructura como construcción de parques, guarderías, instalación de tuberías y aguas negras, entre otras. Otra parte de los fondos se dirige a fomentar actividades económicas, sociales, turísticas, deportivas y culturales. Esto como ya se ha explicado tiene como objetivo la modernización de los municipios mediante la generación de desarrollo económico local, por lo que el efecto sobre la pobreza se da de manera indirecta.
- El FODES representa un complemento de dinero que las alcaldías deben usar para mejorar la infraestructura de sus municipios y otros proyectos de beneficio para la comunidad, sin embargo, muchas alcaldías usan este dinero para pagar préstamos adquiridos con el objetivo de continuar proyectos de infraestructura inconclusos o construir nuevos. En otros casos, algunas alcaldías no logran generar los ingresos suficientes por lo que utilizan los desembolsos del FODES para poder cubrir gastos relacionados a los salarios de los empleados municipales, aguinaldos, transporte, agua, energía eléctrica, entre otros gastos de funcionamiento.
- Los programas de asistencia gubernamental en muchas ocasiones son canalizados a través de las alcaldías, pero no tienen una relación directa con el FODES, sino que se complementan para poder mejorar la calidad de vida de las personas, dichos programas tienen más efecto sobre los niveles de pobreza porque están dirigidos a municipios con altos niveles de pobreza hacia áreas como salud o educación. De estos programas existen antecedentes como el programa “vaso de leche”, programas de alfabetización, también

existen programas que asignan una pensión básica a los adultos mayores por parte del FISDL o los programas que son parte de las transferencias monetarias condicionadas como “Red solidaria”.

Si bien El FODES y su relación con la pobreza es la base de esta investigación, también se han incorporado otras variables y las razones por las que se incorporaron al estudio está fundamentada en la teoría Keynesiana y como esta concibe una participación activa del Estado en la regulación de los mercados y, en la creación de políticas públicas que busquen el beneficio colectivo como parte de su labor como agente regulador de las actividades socioeconómicas del país. Por consiguiente, para medir la pobreza se ha empleado el método de medición de líneas de pobreza que tiene en cuenta al ingreso como la fuente principal de bienestar.

Por lo tanto, además del FODES se han tomado otras variables como los subsidios, la inversión pública, la inversión privada y las remesas que de manera directa o indirecta repercuten en el bienestar de las familias salvadoreñas mediante el ingreso, de manera que se pueda confrontar el comportamiento de estas y el FODES. Como se ha podido observar la inversión privada tienen una relación indirecta con el ingreso de las familias, mientras que los subsidios y la inversión pública, aunque siguen teniendo una relación indirecta son parte del quehacer de las políticas públicas gubernamentales, por otra parte, las remesas son las que pueden llegar a generar un mayor bienestar en las familias que las reciben, pues tienen una relación más directa con el ingreso familiar.

En orden de significancia estadística después de las remesas sigue la inversión pública, la inversión privada, el FODES y el resultado para los subsidios muestra que no existe una relación significativa en cuanto al efecto sobre la pobreza. Este comportamiento, el mayor o menor efecto

de algunas variables sobre los niveles de pobreza, y la significancia estadística representada en el modelo puede tener una explicación en los siguientes puntos:

- A diferencia del FODES, las remesas representan un ingreso directo para algunas familias lo que representa una mejora en el poder adquisitivo, en la medida que más familias reciben remesas estas mejoran su ingreso y por lo tanto mejoran sus posibilidades de cubrir el coste ya sea de la Canasta Básica Alimentaria o de la Canasta Básica Alimentaria Ampliada. Se debe tener en cuenta que las remesas representan una parte importante del ingreso familiar y se complementan con el ingreso percibido por concepto de salarios de los miembros de un hogar promedio.
- De acuerdo a lo anterior, la mejora en el ingreso para las familias producto de las remesas significaría que muchas de ellas estarían por encima de la línea de pobreza extrema, mientras que otras familias estarían por encima de la línea de pobreza relativa. La disminución en los niveles de pobreza coincide con las estadísticas que muestran que entre 2005 y 2019 el comportamiento de las remesas a marcado una trayectoria ascendente, a excepción del periodo entre 2005 y 2010 que coincide con la crisis financiera internacional de 2008 y que inevitablemente se reflejó en un pequeño incremento en el número de hogares en pobreza.
- Los hogares receptores de remesas, al incrementar su ingreso tienen la posibilidad de cubrir sus necesidades más básicas, como incrementar el consumo de bienes y servicios, pueden mejorar sus posibilidades de acceder a una mejor educación, pueden mejorar lo relacionado a los gastos en salud, se les facilita ahorrar teniendo su dinero en los bancos o emprender negocios propios. Esto dinamiza las economías locales y en general la economía nacional,

pues las remesas sirven para cubrir el déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos relacionado a la financiación de las importaciones.

- La inversión pública está dedicada al mejoramiento y construcción de obras públicas como obras de electrificación, servicios de telecomunicaciones, construcción de carreteras y mantenimiento de caminos, entre muchas otras obras de gran envergadura que corresponde a las instituciones gubernamentales la planificación y ejecución de estas, así como también su seguimiento y su correspondiente mantenimiento. Pero la inversión pública también está orientada a otras áreas que tienen un impacto social como educación, salud y vivienda lo que evidentemente tiene un impacto en la calidad de vida de las personas.
- El que la inversión pública tenga un menor grado de influencia que las remesas sobre la pobreza puede deberse al hecho de que los montos que se destinan a proyectos de impacto social son menores que los dedicados a la infraestructura o grandes proyectos como la construcción de carreteras o la construcción de presas hidroeléctricas. Por otro lado, tenemos que en un periodo de 15 años hasta 2019 la inversión pública ha mostrado un crecimiento moderado en comparación con las remesas cuyo crecimiento fue notablemente más alto, explicando así porque una muestra mayor impacto sobre los niveles de pobreza que la otra.
- En cuanto a la inversión privada, esta tiene aún menos incidencia sobre la pobreza que la inversión pública, una de las razones está en que es un tipo de inversión que se concentra más en actividades productivas específicas y de baja productividad lo cual impide la generación de empleos de calidad y en gran escala, y que por lo tanto puedan generar un impacto en el ingreso de las familias en aras de mejorar la calidad de vida de estas.

- En cuanto a los subsidios la explicación de la poca importancia que representa en la reducción de los niveles de pobreza para los hogares puede explicarse en parte porque estos no representan un ingreso para las familias, sino que se benefician pagando por bienes y servicios a menor precio pues el estado financia una parte de estos. Es el caso de los subsidios a la energía eléctrica, el gas licuado y el transporte público de pasajeros, si bien es cierto los resultados del modelo para los subsidios no son significativos, este si representa un beneficio para las familias en cuanto a la mejora en las condiciones de vida, por mínima que esta pueda resultar.

Recomendaciones

Luego de todo lo expuesto durante el desarrollo de la presente investigación destaca la importancia que algunas estrategias de políticas públicas han tenido desde su creación a finales de la década de 1980 hasta la actualidad, algunas de estas han evolucionado a partir de los acontecimientos que sucedieron al final de dicha década y que representaron avances no solo en la forma de hacer políticas públicas, sino también en el efecto que estas han tenido sobre el nivel de vida de las personas, y por lo tanto sobre los niveles de pobreza.

Aun con todos estos avances es importante tener en cuenta lo que aún queda por mejorar en las políticas públicas en marcha, y en lo que debe hacerse en la formulación de nuevas políticas para complementar las ya existentes en aras de beneficiar a los sectores de la población menos favorecidos. Es así como a continuación se exponen algunas de estas ideas que pueden resultar relevantes en el acontecer socioeconómico nacional:

- Los desembolsos deberían hacerse bajo un plan estratégico y sujetos al cumplimiento del mismo, de manera que se pueda reducir la dependencia de algunas alcaldías para cubrir sus

gastos de operación con ingresos provenientes del FODES. El cumplimiento de dicho plan estratégico involucraría la revisión y refuerzo de la asistencia del ISDEM especialmente en la parte administrativa y financiera. Esto debido a que las alcaldías generalmente no tienen una estrategia efectiva, pues utilizan el dinero como una forma de hacer obras que son en muchos casos propagandísticas, pero que solo se limitan a adoquinar calles, renovar parques o construir puentes, sin embargo, eso no lleva a la disminución de la pobreza, en cambio sí lo hace el acceso a educación de calidad, la generación de empleos (no temporales), el crecimiento de mercados locales, incentivos a la producción, etc.

- Los fondos recibidos por las alcaldías deberían dirigirse a proyectos productivos y de apoyo directo a las comunidades, de manera que se dinamice la economía local mediante el comercio de productos autóctonos especialmente de origen agrícola. Esto fomentaría el emprendedurismo y en última instancia le daría un impulso a las actividades que propicien el crecimiento de la oferta y demanda de bienes y servicios dentro de los municipios, mediante el aprovechamiento del potencial turístico que brindan los recursos naturales que algunos municipios poseen, la construcción de mercados, el fomentar ferias de comercio, así como zonas de desarrollo empresarial, de manera que más empresas estén incentivadas no solamente a invertir en los municipios, sino también a establecerse de manera permanente en estos.
- A la par de obras de infraestructura una parte del monto recibido por los municipios debería dirigirse de manera más específica a programas y proyectos destinados a la mejora de la calidad de vida de las personas, es decir dedicar más recursos para la disminución de la pobreza y no solamente dedicarlos a infraestructura. Todo esto como un complemento a políticas públicas y proyectos del gobierno central para los mismos fines.

- Para poder generar el crecimiento económico local debe modificarse la manera en que la ley condiciona el uso de los fondos FODES de manera que se destine solo el 20% de la asignación para administración, un 20% para infraestructura y el 60% restante dirigirlo al fomento de actividades de disminución directa de la pobreza y oportunidades productivas, es decir, aquellas actividades que propicien la dinamización de la economía local.
- Como complemento al FODES y a los ingresos municipales propios debe encontrarse una forma de mejorar la eficiencia en la entrega de recursos provenientes de donaciones canalizadas a través de instituciones como el FISDL, ONG`s, además de aquellos programas gubernamentales de transferencias monetarias condicionadas, para sacar el máximo provecho en beneficio de los sectores de la población menos favorecidos.
- Es necesario hacer una revisión y actualización de los criterios de asignación, especialmente del criterio poblacional y de pobreza, estos deben revisarse y actualizarse de manera que se pueda reflejar la realidad actual de los municipios más pobres del país de acuerdo con los nuevos métodos de concepción y medición de pobreza multidimensional. Esto con la finalidad de que los municipios más pobres puedan recibir mayor presupuesto proveniente del FODES, para la implementación de proyectos enfocados a disminuir las condiciones de pobreza de la población.
- Como complemento a la revisión y actualización de los criterios de asignación debería hacerse un estudio para determinar si algunos de los municipios que mayor presupuesto FODES reciben, realmente necesitan tales cantidades, esto con el único propósito de destinar más recursos hacia los municipios más pobres del país. Esto implicaría condicionar la transferencia para dar prioridad a los municipios que aun recibiendo el porcentaje que

por ley les corresponde a pesar de todo no logran mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Uno de los puntos destacables durante el desarrollo de la presente investigación es la importancia que muestran las remesas, la inversión pública y privada, sobre la reducción de los niveles de pobreza por encima del FODES. Es por eso que se debe tener en cuenta programas de educación financiera en los que se oriente a la inversión de un porcentaje de las remesas en lugar del simple hecho de emplearlas directamente en el consumo de bienes y servicios como parte del ingreso de algunas familias.

En algunos países latinoamericanos, bajo la firme idea de que los migrantes son generadores de recursos a través de las remesas, promueven iniciativas para que estas puedan representar una fuente de financiamiento alterna con el objetivo de impulsar el desarrollo de sus lugares de origen.²⁰ Partiendo de esta idea para el caso de El Salvador se debe tener en cuenta que:

- Aunque es un tema que aún se puede debatir o que simplemente no se tiene muy en cuenta, las instituciones gubernamentales deberían centrar su atención cada vez más en el diseño de políticas públicas que permitan canalizar los recursos provenientes de las remesas hacia la inversión en infraestructura y en el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo en las comunidades que tengan altos índices de migración y que estén en condiciones desfavorables.

²⁰ Ideas desarrolladas por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, y retomadas en el trabajo *Alternativas de inversión de las remesas familiares en el desarrollo económico local, de la ciudad de Tecoluca, departamento de San Vicente, El Salvador*. Escobar Castellón, S. (2011).

- Se deben seguir iniciativas como las empleadas en México donde se trabaja con asociaciones de migrantes en el exterior para poder utilizar las remesas como un mecanismo de financiamiento de obras y proyectos municipales incompletos, así como para la creación de nuevos proyectos. Esto se debe hacer a manera de cofinanciamiento, es decir, una parte estaría financiada por las municipalidades y la otra estaría financiada por las asociaciones de migrantes.
- Otra estrategia podría estar en la incorporación de las remesas al sistema financiero de manera que se puedan conceder créditos mediante la participación de asociaciones de migrantes. Esto podría incentivar y potenciar el uso de las remesas para la creación de negocios en aquellas comunidades donde el flujo de remesas sea alto producto de tener mayor número de migrantes en el exterior. Evidentemente para lograr esto se deberá pasar por una capacitación técnica de manera que aquellas personas dispuestas a emprender un negocio estén en las mejores condiciones para invertir.
- La incorporación de las remesas al sistema financiero también podría permitir que estas se utilicen en otros proyectos que tengan impacto social diferentes de los créditos para iniciar negocios, y diferentes del cofinanciamiento de obras públicas. Algunos de estos proyectos podrían ir orientados a la financiación de viviendas, así como a las mejoras de estas, podrían también servir para complementar programas educativos y de alfabetización, así como la construcción o equipamiento de escuelas, proyectos que tendrían un efecto positivo en el nivel de vida de los habitantes de los municipios donde se implemente y que generalmente son financiados por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.
- En cuanto a la inversión pública y privada la opción más viable sería buscar la manera de complementar y canalizar mayores montos de inversión hacia aquellos municipios que

tengan mayores índices de pobreza, de manera que se pueda generar desarrollo económico sostenible mediante la dinamización del comercio local, la generación de empleo y en consecuencia la mejora de la calidad de vida de las personas. Para lo cual debe hacerse un uso eficiente de los recursos destinados para obras publicas de infraestructura administrados por instituciones gubernamentales.

Bibliografía

- Alfaro, R., & Córdoba, J. (2005). *Estudio Comparativo Entre La Ley FODES Y Los Cuerpos Legales De Recaudación Tributaria Del Municipio De Ciudad Colón En El Año 2004*. San Salvador: Universidad De El Salvador.
- Asamblea Legislativa - República de El Salvador. (s.f.). Ley FODES. San Salvador, El Salvador.
- Asamblea Legislativa. (21 de Marzo de 2019). *Aprueban incrementar del 8 al 10% el FODES para las 262 alcaldías*. Obtenido de Asamblea Legislativa: <https://www.asamblea.gob.sv/node/8659>
- Banco Central de Reserva de El Salvador. (2016). *Análisis de Impactos de Aumento al Salario Mínimo en 2017 en El Salvador*. San Salvador: Banco Central de Reserva.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. (2021). *Revista Trimestral*. BANCO CENTRAL DE RESERVA, Base Documental, San Salvador. Obtenido de https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=361
- BANCO MUNDIAL. (07 de Octubre de 2020). *Panorama General*. Obtenido de BANCO MUNDIAL : <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>
- Barcena, A., & Prado, A. (2015). *Financiamiento Para EL Desarrollo En America Latina Y El Caribe*. SANTIAGO DE CHILE: CEPAL.
- Boltvinik, J. (Octubre de 1999). Métodos de Medición de la Pobreza Una Evaluación Crítica. 35-54. Obtenido de http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/ARTICULOS_1/socialis_2.pdf
- Boltvinik, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos, scielo*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n23/n23a3.pdf>
- Calderón Guevara, F. E., Jovel López, M. L., & Marroquin Ramírez, G. A. (2015). *Análisis Crítico Del Paradigma Dominante Del Desarrollo Local En El Salvador: Una Propuesta Post-Neoliberal*. ANTIGUO CUSCATLÁN: UCA.
- Carvajal Burbano, A. (2009). *¿Modelos Alternativos de Desarrollo o Modelos Alternativos al Desarrollo?* Universidad del Valle.
- CEPAL. (1993). *La Economía Salvadoreña En El Proceso De Consolidación De La Paz*. C.D.MÉXICO: CEPAL.
- Chacón Monterrosa, L. A., Mejía Ramírez, A. E., Navas Monterrosa, B. P., & Polanco Palma, C. J. (2009). *ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES) Y SU RELACIÓN CON RED SOLIDARIA*. Antigua Cuzcatlán.
- COMURES. (28 de Marzo de 2019). Circular No. 034-2019. *Reforma a Ley FODES*. San Salvador, El Salvador.
- Cuenca López, A., & Torres, D. (17 de Diciembre de 2019). Impacto de la inversión en infraestructura sobre la pobreza en Latinoamérica en el período 1996-2016. Universidad Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil; Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas San Lorenzo, Paraguay.

- Departamento de Desarrollo Humano, Alcaldía Municipal de Soyapango. (s.f.). Programas Sociales. Soyapango, El Salvador.
- DIGESTYC. (2011). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010. El Salvador, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).
- DIGESTYC. (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019. El Salvador, El Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).
- Domínguez Domínguez, J., & Martín Carballo, A. (Diciembre de 2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. Sevilla, España: Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa.
- Eriz, M., & Fernandez, M. (2015). *Una alternativa para el cálculo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Revista de Análisis Económico, Distrito Federal, México, México.
- Estudios Económicos - FUSADES. (2021). *Remesas familiares alcanzarán un monto extraordinario en 2021*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (Enero de 2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. (CEPAL, Ed.) Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- FLACSO, MINEC, PNUD (2010). (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología*. El Salvador. San Salvador.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- FUNDE, FUNDAUNGO. (2003). *Evaluación Del Impacto Del FODES En El Desarrollo Económico y Social De Los Municipios*. SAN SALVADOR: COMURES.
- FUNDE, FUNDAUNGO, SACDEL, FUSAI, FUNDAMUNI. (2005). *Financiamiento Para El Desarrollo Local En El Salvador, Informe De La Situación En El Periodo 2003-2005*. San Salvador: Red Para El Desarrollo Local.
- Gallicchio, E. (2004). *El Desarrollo Económico En América Latina. Estrategia Política Basada En La Construcción De Capital Social*. CÓRDOBA ARGENTINA: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA HUMANA (CLAEH).
- Gobierno de El Salvador, & Sistema de Naciones Unidas. (2009). *Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015*. Gobierno de El Salvador.
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). *Econometría*. (S. D. McGRAW-HILL/INTERRAMERICANA EDITORES, Ed.) México D.F.: McGRAW-HILL/INTERRAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- IDEBA. (Agosto de 2010). *Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina*. La Plata, Argentina: CIEPYC.
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal - ISDEM. (2012). *Memoria de Labores 2011*. San Salvador: ISDEM.
- Jimenez Castillo, A. (2013). La pobreza de la economía desde sus fundamentos. *eikasía* .

- Larrañaga, O. (Octubre de 2007). *La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Lizama, G., & Dueñas, L. (07 de Julio de 2020). *Análisis de la pobreza en El Salvador: una aproximación del nivel de afectación producto de la crisis provocada por el COVID-19*. Obtenido de Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas: <http://www.fce.ues.edu.sv/blog/articulos-de-investigacion/post/analisis-de-la-pobreza-en-el-salvador>
- López, J. (2010). *EL SALVADOR: Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento*. SAN SALVADOR: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.
- Ministerio de Hacienda. (1 de Enero de 2008). *Normas Y Procedimientos Para El Registro Presupuestario Y Contable Del FODES*. San Salvador, El Salvador.
- Naciones Unidas, & CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una Oportunidad para America Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Perú, M. (s.f.). *Métodos para medir Pobreza*. Perú: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.
- PNUD (2014). (2014). *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador, El Salvador.
- Ramírez, R. (2017). *Metodología para la investigación y redacción*. (S. A. S.L., Ed.) Malaga, España.
- Rodríguez, M. (Sin fecha). *Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo local*. San Salvador: Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J.", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Salas, P. (2014). Aproximación Teórica a la Pobreza en Tunja. *In Vestigium Ire. Vol. 7*, 128-139.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2012). *Comunidades Solidarias*. San Salvador : PNUD, Secretaría Técnica de la Presidencia.
- STPP y MINEC-DIGESTYC . (2015). *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.
- Thirlwall, A. (oct./dic. de 2007). La relevancia actual de Keynes: el desempleo en los países ricos y pobres. *SCIELO*, 25.
- www.bancomundial.org. (09 de Octubre de 2020). *El Salvador: panorama general*. Obtenido de Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>
- www.mdgfund.org. (s.f.). *El Salvador alcanza el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad materna*. Obtenido de FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM: <http://www.mdgfund.org/es/node/3343#>
- www.sv.undp.org. (s.f.). *Grandes avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Obtenido de PNUD El Salvador: https://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/presscenter/articles/2014/03/24/el-salvador-grandes-avances-en-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio.html

Zanzz, F., Fernández, J., & Gonzalez Jaramillo, V. H. (2018). LA DESCENTRALIZACIÓN (DENSIDAD GUBERNAMENTAL) Y DESARROLLO HUMANO. *ESPACIOS*, 2-11.

ANEXOS

Anexo I. Proyección de población por departamento 2005-2019

| Año | Ahuachapán | Santa Ana | Sonsonate | Chalatenango | La Libertad | San Salvador | Cuscatlán | La Paz | Cabañas | San Vicente | Usulután | San Miguel | Morazán | La Unión |
|------|------------|-----------|-----------|--------------|-------------|--------------|-----------|---------|---------|-------------|----------|------------|---------|----------|
| 2005 | 324,171 | 558,088 | 459,063 | 200,509 | 695,477 | 1,675,212 | 232,711 | 318,961 | 156,167 | 168,946 | 352,162 | 461,436 | 186,254 | 258,944 |
| 2006 | 326,673 | 558,535 | 462,166 | 199,149 | 703,402 | 1,683,052 | 234,859 | 321,689 | 155,960 | 169,344 | 352,047 | 462,396 | 186,869 | 257,452 |
| 2007 | 329,034 | 559,012 | 465,249 | 197,803 | 711,319 | 1,690,596 | 237,001 | 324,393 | 155,755 | 169,750 | 351,939 | 463,353 | 187,447 | 255,965 |
| 2008 | 331,334 | 559,458 | 468,262 | 196,502 | 719,151 | 1,697,681 | 239,140 | 327,095 | 155,574 | 170,191 | 351,868 | 464,284 | 187,986 | 254,532 |
| 2009 | 333,592 | 559,797 | 471,178 | 195,225 | 726,714 | 1,703,889 | 241,282 | 329,742 | 155,416 | 170,662 | 351,806 | 465,064 | 188,476 | 253,090 |
| 2010 | 335,777 | 559,885 | 473,920 | 193,905 | 733,856 | 1,708,963 | 243,378 | 332,231 | 155,238 | 171,091 | 351,684 | 465,546 | 188,921 | 251,491 |
| 2011 | 337,929 | 559,732 | 476,520 | 192,537 | 740,612 | 1,713,048 | 245,452 | 334,611 | 155,073 | 171,479 | 351,490 | 465,780 | 189,344 | 249,747 |
| 2012 | 340,088 | 559,585 | 479,128 | 191,244 | 747,204 | 1,716,685 | 247,477 | 336,982 | 154,914 | 171,861 | 351,354 | 466,010 | 189,794 | 248,009 |
| 2013 | 342,403 | 559,716 | 481,865 | 190,091 | 753,757 | 1,720,295 | 249,530 | 339,420 | 154,855 | 172,303 | 351,499 | 466,474 | 190,363 | 246,511 |
| 2014 | 344,893 | 560,108 | 484,792 | 189,036 | 760,368 | 1,723,952 | 251,576 | 341,863 | 154,910 | 172,765 | 351,867 | 467,193 | 191,008 | 245,164 |
| 2015 | 347,539 | 560,536 | 487,897 | 187,994 | 766,886 | 1,727,346 | 253,635 | 344,264 | 154,970 | 173,211 | 352,231 | 467,903 | 191,698 | 243,791 |
| 2016 | 350,325 | 560,928 | 491,091 | 186,846 | 773,360 | 1,730,659 | 255,564 | 346,488 | 154,872 | 173,553 | 352,466 | 468,336 | 192,203 | 242,210 |
| 2017 | 353,045 | 561,102 | 493,841 | 185,666 | 779,089 | 1,732,928 | 257,392 | 348,539 | 154,677 | 173,814 | 352,251 | 468,288 | 192,609 | 240,353 |
| 2018 | 355,644 | 561,356 | 496,238 | 184,429 | 784,369 | 1,734,305 | 259,138 | 350,609 | 154,493 | 173,972 | 351,811 | 467,857 | 192,882 | 238,393 |
| 2019 | 358,114 | 561,300 | 498,543 | 183,099 | 789,274 | 1,734,770 | 260,880 | 352,585 | 154,323 | 174,069 | 351,222 | 467,174 | 193,098 | 236,304 |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Departamento de Población y Estadísticas Vitales, Estimaciones y proyecciones de población de ambos sexos, por año calendario y edad simple (Revisión 2021).

Anexo 2. Tipo de hogar promedio por área geográfica 2007-2019

| AÑO | URBANO | RURAL | NACIONAL |
|------------|---------------|--------------|-----------------|
| 2005 | - | - | - |
| 2006 | - | - | - |
| 2007 | 3.81 | 4.41 | 4.11 |
| 2008 | 3.82 | 4.39 | 4.105 |
| 2009 | 3.79 | 4.34 | 4.065 |
| 2010 | 3.73 | 4.26 | 3.995 |
| 2011 | 3.72 | 4.24 | 3.98 |
| 2012 | 3.65 | 4.2 | 3.925 |
| 2013 | 3.61 | 4.07 | 3.84 |
| 2014 | 3.59 | 3.96 | 3.775 |
| 2015 | 3.55 | 3.86 | 3.705 |
| 2016 | 3.54 | 3.85 | 3.695 |
| 2017 | 3.49 | 3.76 | 3.625 |
| 2018 | 3.46 | 3.71 | 3.585 |
| 2019 | 3.38 | 3.58 | 3.48 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Anexo 3. Número de personas en situación de pobreza 2005-2019

| AÑO | # HOGARES EN POBREZA | PROMEDIO DE PERSONAS POR HOGAR | PERSONAS EN POBREZA |
|------------|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 2005 | 588172 | 4.11 | 2,417,385.21 |
| 2006 | 528356 | 4.1 | 2,166,260.46 |
| 2007 | 494962 | 4.02 | 1,989,745.83 |
| 2008 | 611793 | 4 | 2,447,172.80 |
| 2009 | 585185 | 3.97 | 2,323,183.75 |
| 2010 | 576773 | 3.91 | 2,255,181.00 |
| 2011 | 646609 | 3.9 | 2,521,775.09 |
| 2012 | 561697 | 3.84 | 2,156,914.83 |
| 2013 | 493597 | 3.77 | 1,860,859.09 |
| 2014 | 547620 | 3.72 | 2,037,145.84 |
| 2015 | 613097 | 3.67 | 2,250,064.73 |
| 2016 | 583550 | 3.65 | 2,129,959.20 |
| 2017 | 534743 | 3.59 | 1,919,728.79 |
| 2018 | 491707 | 3.55 | 1,745,559.51 |
| 2019 | 441985 | 3.46 | 1,529,267.55 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Anexo 4. Ingreso Promedio Mensual de los hogares, según área geográfica 2005-2019

| Año | Ingreso Rural | Ingreso Urbano | Ingreso Total |
|------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| 2005 | 279.2 | 525.89 | 435.25 |
| 2007 | 293.55 | 580.71 | 483.08 |
| 2008 | 305.76 | 599.03 | 504.91 |
| 2009 | 303.88 | 597.11 | 498.09 |
| 2010 | 304.75 | 570.68 | 479.15 |
| 2011 | 321.59 | 574.46 | 486.67 |
| 2012 | 338.55 | 594.47 | 506.91 |
| 2013 | 361.82 | 660.9 | 556.16 |
| 2014 | 356.8 | 639.9 | 539.7 |
| 2015 | 373.96 | 630.14 | 538.65 |
| 2016 | 368.61 | 646.99 | 545.93 |
| 2017 | 385.71 | 641.13 | 543.89 |
| 2018 | 411.24 | 683.98 | 583.85 |
| 2019 | 435.19 | 728.33 | 619.9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Anexo 5. Clasificación de pobreza de acuerdo al acceso a la CBA

| | | |
|----------------|--|-------------------------|
| Ingreso | No pobres | |
| | Canasta Básica Alimentaria Ampliada (CBAx2) | Pobreza relativa |
| | Canasta Básica Alimentaria | Pobreza extrema |
| | Hogares | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de lo establecido en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Anexo 6. Índice de Desarrollo Humano para El Salvador

| AÑO | índice de desarrollo humano |
|------|-----------------------------|
| 2005 | 0.646 |
| 2006 | 0.653 |
| 2007 | 0.652 |
| 2008 | 0.655 |
| 2009 | 0.656 |
| 2010 | 0.668 |
| 2011 | 0.664 |
| 2012 | 0.669 |
| 2013 | 0.670 |
| 2014 | 0.668 |
| 2015 | 0.668 |
| 2016 | 0.671 |
| 2017 | 0.671 |
| 2018 | 0.670 |
| 2019 | 0.673 |

Anexo 7. Métodos convencionales para la medición de la pobreza en El Salvador



1. Enfoque de las necesidades básicas insatisfechas

Método no monetario que da cuenta de la insatisfacción verificable de ciertas necesidades elementales para el bienestar humano.

Generalmente definidas en función de normas o estándares mínimos que establecen brechas de satisfacción en relación a:

- ☑ Inadecuación del espacio de vivienda al tamaño de la familia; hacinamiento.
- ☑ Baja calidad de la vivienda por inadecuación de sus materiales.
- ☑ Inexistencia o inadecuación de infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos en la vivienda.
- ☑ Acceso deficiente a los servicios educativos por parte de miembros en edad escolar.



2. Enfoque de las líneas de pobreza.

El método del ingreso o de líneas de pobreza, se propone estimar el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Para la determinación del umbral mínimo de satisfacción se asume una canasta alimentaria básica, que se convierte en una norma en la que se consideran los requisitos nutricionales para garantizar la sobrevivencia y la salud.

LA LINEA DE EXTREMA POBREZA representa el costo de una canasta normativa de alimentos, capaz de satisfacer los requerimientos nutricionales de la familia y adecuada en gran medida a las pautas nacionales/regionales de consumo de un grupo poblacional de referencia determinado en función de sus ingresos o gastos.



4. Estimación de la línea de pobreza.

- ❑ Para el cálculo de la LINEA DE POBREZA se utiliza la metodología adoptada por CEPAL para comparaciones entre países (1980-1987).
- ❑ El factor para multiplicar la línea de extrema pobreza es el inverso de la proporción del gasto de alimentos/presupuesto familiar del primer estrato de hogares que presenten un gasto medio en alimentos superior al estimado para la canasta básica.
- ❑ Esta proporción (coeficiente ENGEL) se ha *mantenido fija*, es cercana al 50% en el área urbana y al 57% en el área rural por lo que la línea de pobreza en El Salvador se estima en dos veces el costo de la canasta alimentaria básica.



Anexo 8. Estimación del modelo de regresión lineal simple

Función de regresión lineal múltiple: $\hat{y} = b_0 + b_1 x$

Dónde: Pobreza = Variable dependiente (Y)

| | | |
|---|-----------|------------------------------------|
| FODES = Variable independiente X1 | $y = x_1$ | Pobreza = f(FODES) |
| Remesas = Variable independiente X2 | $y = x_2$ | Pobreza= f (Remesas) |
| Subsidios = Variable independiente X3 | $y = x_3$ | Pobreza= f (Subsidios) |
| Inversión Pública = Variable independiente X4 Pública) | $y = x_4$ | Pobreza= f (Inversión Pública) |
| Inversión Privada = Variable independiente X5 Privada) | $y = x_5$ | Pobreza = f (Inversión Privada) |

Anexo 9. Datos Agrupados

| FECHA | Y_Pobreza | X1_FODES | X2_Remesas | X3_Subsidios | X4_Inversión Pública | X5_Inversión Privada |
|-------|--------------|----------------|------------------|----------------|----------------------|----------------------|
| 2005 | 2,417,385.21 | 35,218,313.68 | 2,830,200,000.00 | 226,100,000.00 | 429,600,000.00 | 4,166,500,000.00 |
| 2006 | 2,166,260.46 | 159,826,855.00 | 3,315,700,000.00 | 336,500,000.00 | 500,000,000.00 | 4,407,800,000.00 |
| 2007 | 1,989,745.83 | 181,813,851.84 | 3,695,300,000.00 | 470,200,000.00 | 477,600,000.00 | 5,916,300,000.00 |
| 2008 | 2,447,172.80 | 201,587,164.93 | 3,787,700,000.00 | 554,700,000.00 | 528,100,000.00 | 6,701,400,000.00 |
| 2009 | 2,323,183.75 | 226,246,875.00 | 3,465,000,000.00 | 650,100,000.00 | 581,300,000.00 | 7,085,900,000.00 |
| 2010 | 2,255,181.00 | 226,246,875.00 | 3,431,000,000.00 | 661,200,000.00 | 621,000,000.00 | 7,283,600,000.00 |
| 2011 | 2,521,775.09 | 272,310,854.99 | 3,627,480,000.00 | 760,600,000.00 | 619,100,000.00 | 7,494,900,000.00 |
| 2012 | 2,156,914.83 | 299,160,720.00 | 3,886,620,000.00 | 730,000,000.00 | 727,300,000.00 | 8,197,800,000.00 |
| 2013 | 1,860,859.09 | 304,664,600.00 | 3,944,190,000.00 | 705,000,000.00 | 72,650,000.00 | 8,312,000,000.00 |
| 2014 | 2,037,145.84 | 334,334,795.00 | 4,139,170,000.00 | 639,100,000.00 | 624,600,000.00 | 8,503,500,000.00 |
| 2015 | 2,250,064.73 | 347,862,915.00 | 4,256,560,000.00 | 646,250,000.00 | 650,800,000.00 | 9,001,800,000.00 |
| 2016 | 2,129,959.20 | 348,996,305.00 | 4,543,840,000.00 | 636,100,000.00 | 757,680,000.00 | 9,197,290,000.00 |
| 2017 | 1,919,728.79 | 343,736,880.00 | 4,985,370,000.00 | 847,700,000.00 | 666,430,000.00 | 9,602,800,000.00 |
| 2018 | 1,745,559.51 | 346,159,115.00 | 5,394,730,000.00 | 819,210,000.00 | 821,080,000.00 | 9,704,510,000.00 |
| 2019 | 1,529,267.55 | 373,205,546.00 | 5,656,160,000.00 | 839,950,000.00 | 796,140,000.00 | 10,113,360,000.00 |

Fuente: DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Nota: para obtener el número de personas en situación pobreza se multiplico el número de hogares en situación de pobreza por el promedio de miembros de hogar a nivel nacional.

Anexo 10. ¿Cuánto deben crecer las variables independientes para incidir sobre la pobreza?

Variación Anual

| FECHA | Pobreza | Variación Pobreza | FODES | Variación FODES | Remesas | Variación Remesas |
|-------|-----------------|-------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|
| 2005 | 2,417,385.21 | | 35,218,313.68 | | 2,830,200,000.00 | |
| 2006 | 2,166,260.46 | -251,124.75 | 159,826,855.00 | 124,608,541.32 | 3,315,700,000.00 | -485,500,000.00 |
| 2007 | 1,989,745.83 | -176,514.63 | 181,813,851.84 | 21,986,996.84 | 3,695,300,000.00 | -379,600,000.00 |
| 2008 | 2,447,172.80 | 457,426.97 | 201,587,164.93 | 19,773,313.09 | 3,787,700,000.00 | -92,400,000.00 |
| 2009 | 2,323,183.75 | -123,989.05 | 226,246,875.00 | 24,659,710.07 | 3,465,000,000.00 | 322,700,000.00 |
| 2010 | 2,255,181.00 | -68,002.75 | 226,246,875.00 | 0.00 | 3,431,000,000.00 | 34,000,000.00 |
| 2011 | 2,521,775.09 | 266,594.09 | 272,310,854.99 | 46,063,979.99 | 3,627,480,000.00 | -196,480,000.00 |
| 2012 | 2,156,914.83 | -364,860.26 | 299,160,720.00 | 26,849,865.01 | 3,886,620,000.00 | -259,140,000.00 |
| 2013 | 1,860,859.09 | -296,055.74 | 304,664,600.00 | 5,503,880.00 | 3,944,190,000.00 | -57,570,000.00 |
| 2014 | 2,037,145.84 | 176,286.75 | 334,334,795.00 | 29,670,195.00 | 4,139,170,000.00 | -194,980,000.00 |
| 2015 | 2,250,064.73 | 212,918.89 | 347,862,915.00 | 13,528,120.00 | 4,256,560,000.00 | -117,390,000.00 |
| 2016 | 2,129,959.20 | -120,105.53 | 348,996,305.00 | 1,133,390.00 | 4,543,840,000.00 | -287,280,000.00 |
| 2017 | 1,919,728.79 | -210,230.41 | 343,736,880.00 | -5,259,425.00 | 4,985,370,000.00 | -441,530,000.00 |
| 2018 | 1,745,559.51 | -174,169.28 | 346,159,115.00 | 2,422,235.00 | 5,394,730,000.00 | -409,360,000.00 |
| 2019 | 1,529,267.55 | -216,291.96 | 373,205,546.00 | 27,046,431.00 | 5,656,160,000.00 | -261,430,000.00 |
| | Promedio | 222,469.36 | | | | |

| FECHA | Subsidios | Variación Subsidios | Inversión Pública | Variación I. Pública | Inversión Privada | Inversión I. Privada |
|-------|----------------|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| 2005 | 226,100,000.00 | | 429,600,000.00 | | 4,166,500,000.00 | |
| 2006 | 336,500,000.00 | 110,400,000.00 | 500,000,000.00 | 70,400,000.00 | 4,407,800,000.00 | 241,300,000.00 |
| 2007 | 470,200,000.00 | 133,700,000.00 | 477,600,000.00 | -22,400,000.00 | 5,916,300,000.00 | 1,508,500,000.00 |
| 2008 | 554,700,000.00 | 84,500,000.00 | 528,100,000.00 | 50,500,000.00 | 6,701,400,000.00 | 785,100,000.00 |
| 2009 | 650,100,000.00 | 95,400,000.00 | 581,300,000.00 | 53,200,000.00 | 7,085,900,000.00 | 384,500,000.00 |
| 2010 | 661,200,000.00 | 11,100,000.00 | 621,000,000.00 | 39,700,000.00 | 7,283,600,000.00 | 197,700,000.00 |
| 2011 | 760,600,000.00 | 99,400,000.00 | 619,100,000.00 | -1,900,000.00 | 7,494,900,000.00 | 211,300,000.00 |
| 2012 | 730,000,000.00 | -30,600,000.00 | 727,300,000.00 | 108,200,000.00 | 8,197,800,000.00 | 702,900,000.00 |
| 2013 | 705,000,000.00 | -25,000,000.00 | 72,650,000.00 | -654,650,000.00 | 8,312,000,000.00 | 114,200,000.00 |
| 2014 | 639,100,000.00 | -65,900,000.00 | 624,600,000.00 | 551,950,000.00 | 8,503,500,000.00 | 191,500,000.00 |
| 2015 | 646,250,000.00 | 7,150,000.00 | 650,800,000.00 | 26,200,000.00 | 9,001,800,000.00 | 498,300,000.00 |
| 2016 | 636,100,000.00 | -10,150,000.00 | 757,680,000.00 | 106,880,000.00 | 9,197,290,000.00 | 195,490,000.00 |
| 2017 | 847,700,000.00 | 211,600,000.00 | 666,430,000.00 | -91,250,000.00 | 9,602,800,000.00 | 405,510,000.00 |
| 2018 | 819,210,000.00 | -28,490,000.00 | 821,080,000.00 | 154,650,000.00 | 9,704,510,000.00 | 101,710,000.00 |
| 2019 | 839,950,000.00 | 20,740,000.00 | 796,140,000.00 | -24,940,000.00 | 10,113,360,000.00 | 408,850,000.00 |

Fuente: DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

A continuación, se hace una estimación de cuánto debe crecer una variable independiente para poder incidir en la disminución del número de personas en situación de pobreza, para lo cual se obtiene el número promedio de personas que cada año desde 2005 a 2019 dejaron de ser pobres. Si al número total de personas en situación de pobreza para el año 2019 se le resta el promedio en que disminuyó el número de personas en situación de pobreza o lo que es lo mismo, el promedio del número de personas que salieron de la pobreza cada año desde 2005, es posible obtener una estimación de cuánto podría ser el número total de personas en situación de pobreza para el siguiente año, en este caso es una predicción para 2020.

Esta estimación se hace mediante las ecuaciones de tendencia presentadas en los gráficos 2.9a, 2.10a, 2.11a, 2.11b y 2.12 teniendo en cuenta que la ecuación de la recta de un modelo de regresión lineal simple sirve para poder predecir el comportamiento de una variable. Por lo tanto, al ser una estimación no necesariamente tiene que coincidir con las estadísticas oficiales para 2020, teniendo en cuenta que ese fue el año en que la pandemia por COVID19 afectó al que hacer político-económico del país.

| | |
|---|---------------------|
| Personas en situación de pobreza 2019 | 1,529,267.55 |
| Promedio de disminución desde 2006 | -222,469.36 |
| Número estimado de personas en situación de pobreza para el siguiente año | 1,306,798.19 |

FODES

$$y = -0.0017*(737) + 2.5641$$

$y = 1.3112$ Lo que representa un aproximado de 1,300,000 personas en situación de pobreza para 2020, si el FODES aumenta en \$737 millones de dólares.

Inversión Privada

$$y = -0.00009*(16560) + 2.8026$$

$Y = 1.3122$ Lo que representa un aproximado de 1,300,000 personas en situación de pobreza para 2020, si la Inversión Privada aumenta en \$16,560 millones de dólares.

Inversión Pública

$$y = -0.0015*(1165) + 3.0632$$

$y = 1.3157$ Lo que representa un aproximado de 1,300,000 personas en situación de pobreza para 2020, si la Inversión Pública aumenta en \$1,165 millones de dólares.

Remesas

$$y = -0.0003*(6,416) + 3.2377$$

$y = 1.3129$ Lo que representa un aproximado de 1,300,000 personas en situación de pobreza para 2020, si las Remesas aumentaran en \$6,416 millones de dólares.

Anexo 11. Resultados obtenidos del modelo en Eviews 10

Pobreza y FODES

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| X2_FODES | -0.001672 | 0.000664 | -2.519007 | 0.0257 |
| C | 2.564127 | 0.187091 | 13.70523 | 0.0000 |
| R-squared | 0.328005 | Mean dependent var | | 2.118000 |
| Adjusted R-squared | 0.276314 | S.D. dependent var | | 0.274570 |
| S.E. of regression | 0.233576 | Akaike info criterion | | 0.052946 |
| Sum squared resid | 0.709250 | Schwarz criterion | | 0.147353 |
| Log likelihood | 1.602903 | Hannan-Quinn criter. | | 0.051941 |
| F-statistic | 6.345394 | Durbin-Watson stat | | 1.129414 |
| Prob(F-statistic) | 0.025652 | | | |

Pobreza y Remesas

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|
| X3_REMESAS | -0.000276 | 5.89E-05 | -4.674913 | 0.0004 |
| C | 3.237684 | 0.243687 | 13.28624 | 0.0000 |
| R-squared | 0.627024 | Mean dependent var | | 2.118000 |
| Adjusted R-squared | 0.598334 | S.D. dependent var | | 0.274570 |
| S.E. of regression | 0.174014 | Akaike info criterion | | -0.535791 |
| Sum squared resid | 0.393654 | Schwarz criterion | | -0.441384 |
| Log likelihood | 6.018430 | Hannan-Quinn criter. | | -0.536796 |
| F-statistic | 21.85482 | Durbin-Watson stat | | 1.824715 |
| Prob(F-statistic) | 0.000434 | | | |

Pobreza y Subsidios

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| X4_SUBSIDIOS | -0.000748 | 0.000375 | -1.995011 | 0.0674 |
| C | 2.593035 | 0.246660 | 10.51261 | 0.0000 |
| R-squared | 0.234397 | Mean dependent var | | 2.118000 |
| Adjusted R-squared | 0.175504 | S.D. dependent var | | 0.274570 |
| S.E. of regression | 0.249314 | Akaike info criterion | | 0.183360 |
| Sum squared resid | 0.808049 | Schwarz criterion | | 0.277767 |
| Log likelihood | 0.624797 | Hannan-Quinn criter. | | 0.182355 |
| F-statistic | 3.980069 | Durbin-Watson stat | | 1.033480 |
| Prob(F-statistic) | 0.067440 | | | |

Pobreza e Inversión Publica

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|
| X5_INVERSION_PUBLICA | -0.001488 | 0.000499 | -2.985003 | 0.0105 |
| C | 3.063159 | 0.321667 | 9.522763 | 0.0000 |
| R-squared | 0.406670 | Mean dependent var | | 2.118000 |
| Adjusted R-squared | 0.361029 | S.D. dependent var | | 0.274570 |
| S.E. of regression | 0.219479 | Akaike info criterion | | -0.071554 |
| Sum squared resid | 0.626224 | Schwarz criterion | | 0.022853 |
| Log likelihood | 2.536652 | Hannan-Quinn criter. | | -0.072559 |
| F-statistic | 8.910243 | Durbin-Watson stat | | 1.286506 |
| Prob(F-statistic) | 0.010538 | | | |

Pobreza e Inversión Privada

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| X6_INVERSION_PRIVADA | -8.88E-05 | 3.36E-05 | -2.640209 | 0.0204 |
| C | 2.802574 | 0.265995 | 10.53618 | 0.0000 |
| R-squared | 0.349047 | Mean dependent var | | 2.118000 |
| Adjusted R-squared | 0.298973 | S.D. dependent var | | 0.274570 |
| S.E. of regression | 0.229890 | Akaike info criterion | | 0.021134 |
| Sum squared resid | 0.687042 | Schwarz criterion | | 0.115541 |
| Log likelihood | 1.841494 | Hannan-Quinn criter. | | 0.020129 |
| F-statistic | 6.970706 | Durbin-Watson stat | | 1.164630 |
| Prob(F-statistic) | 0.020388 | | | |