

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



***Análisis del Impacto de las Políticas Públicas focalizadas,
aplicadas para el combate a la Pobreza Extrema y Severa en el
período 2004-2009***

**Trabajo de Graduación preparado
para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

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

PRESENTADO POR:

Luis Enrique Arias Ventura

Eva María Rivera Torres

Rodrigo Alexander Roque Menjívar

José Leonel Tovar Campos

Antiguo Cuscatlán, Mayo de 2011

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIO GENERAL

RENÉ ALBERTO ZELAYA

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES**

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

COORDINADORA DE LA CARRERA DE ECONOMÍA

XIOMARA HERNÁNDEZ

DIRECTOR DEL TRABAJO

GERARDO JESÚS OLANO

LECTOR

MARIELOS GARCÍA

AGRADECIMIENTOS

A mi Padre Celestial por haberme dado la sabiduría y la inteligencia necesaria para afrontar cada una de las exigencias académicas de la carrera. A mis padres y mi familia en general, que en todo momento me apoyaron, económica y anímicamente, a mis amigos y compañeros de carrera con los que trabajamos hombro a hombro en cada una de las materias. Y a nuestro asesor de tesis Licenciado Gerardo Olano, por haber otorgado su ayuda en todo momento en conocimiento y tiempo, para la realización de este trabajo. Gracias y que Dios los bendiga siempre.

Luis.

Quiero agradecer primero que todo a Dios por permitirme cumplir una meta más en mi vida, a mi Papá y mamá por creer siempre en mi y por el apoyo brindado en toda mi carrera, a mi esposo por su apoyo y paciencia en todo momento, a nuestro querido asesor el Lic. Gerardo Olano, por todo el tiempo que nos brindó, por su paciencia, por la fe que puso en nosotros para que llegáramos a cumplir este logro en nuestras vidas.

Eva.

La presente Tesis es un esfuerzo en el cual, participaron varias personas, leyendo, corrigiendo, dando ánimo, dando consejos, apoyando en los buenos y malos momentos.

Agradezco en primer lugar a mi madre Rhina, quien significa todo para mí. Su amor, comprensión y consejos son los tesoros más valiosos que la vida me pudo regalar.

Agradezco a mi abuelo Manuel, a quien con todo orgullo yo llamo Papá, también a mi abuela Dora, y a toda mi familia quienes han sido mi inspiración, mis pilares y a quienes les debo todos mis triunfos y alegrías.

Agradezco también al Lic. Gerardo Olano, por toda la paciencia y por la dirección del trabajo, y por toda la confianza depositada en nosotros. Sin duda alguna, él fue la brújula que nos condujo a este ansiado éxito. A la Licda. Marielos García por haber sido la lectora de nuestra Tesis, y por todas las correcciones y sabios consejos que nos permitieron buscar la excelencia en nuestro trabajo.

A mis compañeros de Tesis, Eva, Leonel y Luis. Grandes compañeros, gran equipo, y a partir de esto; grandes amigos para el resto de nuestras vidas.

A mis amigos y amigas, quienes son mi apoyo, mi equilibrio. Y a todas las personas importantes que han pasado por mi vida. Algunas siguen estando allí, otras pasaron por mi vida para enseñarme el camino correcto, para ubicarme nuevamente en el sendero que alguna vez extravié; y sobre todo, para hacerme crecer como persona y madurar como hombre.

Y por último y más importante. A ti, Dios Padre, siempre fiel, nunca me has abandonado, has consolado mi dolor y me has permitido regalarle este logro a mi familia. Todo el honor y toda la gloria para ti, Padre Celestial.

A todas y todos, infinitos agradecimientos.

Rodrigo.

Agradezco a mis padres Leonel y Marina, a mis hermanos Blanca y Fermín por apoyarme incondicionalmente en mi caminar y por comprenderme en los momentos de adversidad. Agradezco mucho al Lic. Gerardo Olano por su excelente asesoría y apoyo durante el desarrollo de este trabajo, así como la invaluable ayuda de mis compañeros Rodrigo, Luis, Eva y mi querido amigo Alejandro. Finalmente, GSA muchas gracias por cambiar mi vida y por enseñarme a que la felicidad es una manera de caminar y no un lugar donde llegar.

Leonel

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	5
CAPITULO 1: MARCO TEORICO.....	7
1.1 Evolución Histórica del Concepto de Pobreza	7
1.2 Teorías del Desarrollo como Métodos de Análisis y Comprensión de la Pobreza	10
a) El crecimiento económico como sinónimo de desarrollo	11
b) Enfoque de las necesidades básicas	11
c) Desarrollo Humano.....	11
d) Desarrollo Sostenible	12
1.3 Método de la Línea de la Pobreza	12
1.4 El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).	14
1.5 Método de Análisis de la Pobreza según Amartya Sen.....	16
1.6 Método de Análisis de la Pobreza en El Salvador	17
1.6.1 Variables utilizadas para el Diagnostico y Mapa de Pobreza 2005.	20
1.6.2 Resultados del Mapa de Pobreza 2005.	22
CAPITULO 2. CONTEXTO PREVIO DE LA POBREZA EN EL SALVADOR Y POLÍTICAS PÚBLICAS ASISTENCIALISTAS DURANTE EL PERIODO 2004-2009.....	24
2.1 Análisis de Ingresos Rurales 1995-2004	24
2.2 El Salvador de Cara a la Globalización y Repercusión de la misma en las Políticas Asistencialistas	26
2.3 Estructura y Objetivos de las Políticas Públicas Propuestas para el Alivio de la Pobreza Para los Años 2004-2009	29
2.3.1 Políticas detalladas para el combate a la pobreza.....	30
2.4 Estructura Metodológica de las Políticas Ejecutadas, Objetivos y Metas alcanzadas.	34
2.4.1 Estructura Metodológica, Para el cumplimiento de las políticas Públicas, Destinadas al Alivio de la Pobreza.....	35
2.4.2 Objetivos y Logros Importantes de Políticas Públicas que Complementaron Red Solidaria en el Periodo 2004-2009.....	36
2.5 Políticas Ejecutadas, Alcance y Financiamientos.....	38
2.6 Red Solidaria.....	41

2.6.1 Institucionalizando una política social de atención a la pobreza	43
CAPITULO 3: ANÁLISIS DE IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS EN EL COMBATE A LA POBREZA.....	47
3.1 Aproximación Teórica a los impactos que generan las transferencias monetarias condicionadas.....	47
3.2 Evaluación del impacto de Red Solidaria a través de indicadores de salud, nutrición y educación.	49
3.2.1 Evaluación Cual-Cuantitativa	50
3.2.2 Educación.....	50
3.2.3 Salud	53
3.2.4 Nutrición.	58
3.3 Tendencias de indicadores de Desarrollo Humano en Municipios de Pobreza Extrema Severa 2005-2009	63
CAPITULO 4: ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA.	68
4.1 Gestión del Gobierno de Mauricio Funes: Propuestas, Visión y Alternativas de Cambio.	68
4.1.2 El Sistema de Protección Social Universal.	71
4.1.3 Comunidades Solidarias.	72
4.1.4 Comunidades Solidarias Vs. Red Solidaria.	77
4.1.5 Comunidades Solidarias Rurales	77
4.1.6 Comunidades Solidarias Urbanas.....	78
4.2 Análisis General de las Políticas Públicas de Combate a la Pobreza en El Salvador en el período 2004-2009	79
CONCLUSIONES.....	84
ANEXOS.....	86
Anexos capítulo 1	86
Anexos Capítulo 2	87
Anexos Capitulo 3	90
BIBLIOGRAFÍA.....	107

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CRS	Comunidades Rurales Solidarias
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (por sus siglas en inglés)
IIMM	Índice Integrado de Marginalidad Municipal
MINED	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PE-A	Pobreza Extrema Alta
PE-S	Pobreza Extrema Severa
PE-Z	Puntaje Z para peso para edad
PT-Z	Puntaje Z para peso para talla

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TE-Z	Puntaje Z de talla para edad
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es evaluar las principales políticas públicas focalizadas y ejecutadas en el último quinquenio (2004-2009) y su alcance para disminuir los niveles de pobreza en las zonas afectadas y el país, a fin de comparar y establecer conclusiones con respecto a las novedades y propuestas de acción del nuevo Plan Quinquenal de Nación.

La pobreza es uno de los mayores problemas que siempre ha aquejado a la sociedad salvadoreña a lo largo de su historia. A través de las décadas, los diferentes gobiernos que han tomado el liderazgo y bajo modelos económicos distintos, han tenido el reto de proporcionar una mejor calidad de vida, bienestar y estabilidad a la población, a través de políticas sociales que redistribuyan los beneficios del crecimiento económico. Ningún gobierno en el pasado y en el futuro está exento de dicho objetivo.

De lo anterior surge la preocupación por conocer y analizar qué tipo de políticas son las que han beneficiado a la población en general, en cuanto a mejoramiento en algunos indicadores clave como la calidad de vida e ingresos.

Luego de los acuerdos de paz, el país experimentó 20 años de gobiernos de derecha, bajo un modelo económico inspirado en el consenso de Washington y que trajo consigo lineamientos para la política pública que se ejecutó en ese período; teniendo como pivote de las políticas sociales acciones marginales orientadas a aliviar aspectos crónicos de la pobreza.

El fenómeno de la pobreza tradicionalmente se ha considerado como un efecto colateral producto del bajo crecimiento económico, que se solucionaría gracias al efecto de “rebalse”, generado por un alto crecimiento de la productividad y la economía. Esto fundamentado en el resultado de una política pública encaminada específica y únicamente al crecimiento económico sostenido y el creciente enriquecimiento de sectores “clave” de la sociedad.

Esta es la razón por la cual surge un enfoque de priorizar el crecimiento económico por sobre todas las necesidades sociales y analizar la pobreza como un aspecto marginal e indirecto, aliviado o contenido a través de políticas sociales asistencialistas.

Sin embargo, los últimos cinco años tuvieron un giro en cuanto al enfoque tradicional de las políticas de alivio a la pobreza, mostrando más preocupación por las necesidades básicas insatisfechas en la población salvadoreña, también afectada por la crisis económica mundial. Pero la transición política era inminente y el nuevo gobierno de izquierda encabezado por Mauricio Funes llegaba al poder en 2009 con un pretendido matiz de gobierno del cambio.

Los factores antes mencionados hacen relevante el período a analizar. En primer lugar por las características del último gobierno de derecha en cuanto a sus políticas focalizadas de atención a la pobreza y la transición en su ideología política, en segundo lugar por cómo este nuevo gobierno encarará la problemática de la pobreza. Y en tercer lugar, por el panorama económico que se avecina en el futuro.

En el primer capítulo se realiza una revisión teórica sobre las principales conceptualizaciones del fenómeno de la pobreza, enfatizando en las que operan como base y fundamento para la generación de políticas públicas en nuestro país.

En los capítulos dos y tres se desglosará y analizará las principales políticas efectuadas para aliviar y combatir la pobreza en el período presidencial que comprende 2004-2009; posteriormente se procede a evaluar los resultados que se obtuvieron por dichas políticas en cuanto a su impacto en la población salvadoreña y en los indicadores de pobreza.

En el capítulo cuatro se realizará un análisis comparativo, entre las políticas ejecutadas por el anterior gobierno y las propuestas en materia del gobierno actual, con el fin de hacer una proyección y un balance crítico de las metas a alcanzar y la factibilidad en cuanto a resultados partiendo de lo realizado anteriormente.

Finalmente se presentan las conclusiones de las cuales se destacan los principales hallazgos acerca de los impactos generados por las políticas públicas de “combate a la Pobreza” en el período estudiado y que responden a las hipótesis planteadas en cuanto al limitado alcance que estas políticas han tenido en la reducción de la pobreza en El Salvador.

CAPITULO 1: MARCO TEORICO

1.1 Evolución Histórica del Concepto de Pobreza

Cuando se estudia la definición del término pobreza, para el Diccionario de la Real Academia Española se define como: “Cualidad de pobre”, “Falta, escasez”, “Escaso haber de la gente pobre.”; es un concepto relacionado directamente a la escasez o carencia de algo que en la actualidad está analizado a través de distintos enfoques englobados siempre bajo el mismo concepto descrito: “la escasez” cuyas raíces remontan a períodos anteriores al sistema capitalista moderno.

La pobreza, como se conoce hoy en día; ha sido parte de un proceso evolutivo e inherente a la humanidad desde los registros de las primeras sociedades. Los antiguos escritos muestran que la escasez de alimentos era común y siempre estaba presente en el día a día de la sociedad; en el siglo VIII por ejemplo se tienen registro de estos fenómenos como se menciona “Entre 1201 y 1600 el ritmo de su crecimiento y propagación (de la hambruna y escasez) se mantuvo constante: Siete épocas de hambre y diez años de escasez de alimentos a lo largo de cada siglo”. (William. F, 1846:158)

Estas manifestaciones de pobreza han significado muerte y miseria para la humanidad, por lo que se transformó en un mal difícil de erradicar para el ser humano desde su aparición; así lo dejaba claro Thomas R. Malthus (1798:176) quien observaba en 1795 la tendencia de la población a crecer en mayor proporción a la producción, y concluía que esta situación llevaría a la humanidad a la guerra, hambre y enfermedad; de manera que para él la pobreza, vista como un problema de “escasez”, se mostraba como algo inevitable.

Hasta mediados del siglo XVIII en la naciente “Revolución Industrial” comienza a creerse que la pobreza o problema de “escasez” puede vencerse. Los avances tecnológicos hicieron posible el progreso económico, es decir, la posibilidad de incrementar la cantidad de bienes y servicios a disposición de las personas para satisfacer sus necesidades.

Los economistas clásicos entienden la pobreza como una categoría central en el análisis económico; por su parte, Adam Smith ya habla que, "ninguna sociedad, puede ser floreciente y feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables." (A. Smith, 1776: 77). El incipiente incremento de la producción como resultado de la Revolución Industrial, marcó a principios del siglo XIX un incremento en la población en el continente europeo, los índices de mortalidad bajaron en gran manera. Los recursos en esos momentos ya lograban abastecer a muchas más personas. (T.S Ashton, 1948: 3-4)

El siglo XIX también fue conocido como el siglo de la explosión demográfica, la migración de Europa hacia el resto del mundo, junto con la inserción de la nueva tecnología naciente, hizo que la humanidad creciera de una manera sin precedentes; pero a la par del crecimiento vendrían acontecimientos de hambre y miseria, principalmente en la India, China y América Latina, por mencionar algunas regiones.

A finales del siglo XIX, ya se comienza a abordar la pobreza como objeto de estudio científico. Se establece la renta mínima necesaria para la supervivencia de las personas, lo cual marca el desarrollo de estudios posteriores sobre la pobreza. En el siglo XX, hubo una percepción diferenciada en cuanto al fenómeno de la pobreza se refiere por parte de los países desarrollados; no obstante en América Latina como en otros continentes subdesarrollados no existía ninguna fórmula para hacer frente al careciente fenómeno de la pobreza. (Dubois, 2005)

Después de la II Guerra Mundial, se consideró la pobreza como un fenómeno no problemático. La profundización del Estado de Bienestar hizo pensar que la pobreza no era un fenómeno social de importancia relevante. Se consideraba como una cuestión que se podía superar y que, con el correr del tiempo, sería algo del pasado.

Sin embargo, en 1964, el presidente Johnson le declaraba la guerra a la pobreza en Estados Unidos. En el Reino Unido, se hablaba que un 14% de la población vivía en situación de la pobreza. Los datos hacían evidente que no había una relación automática entre crecimiento y eliminación de la pobreza. (Dubois, 2005)

En la década de los 60's y 70's surgen nuevos enfoques con los que se pretende hacer frente a la pobreza, organismos internacionales como la OIT (Organización Internacional del Trabajo) plantea el "Enfoque de Necesidades Básicas", en contraposición a la tradicional visión del desarrollo como crecimiento económico, y el PIB per cápita como su indicador principal.

Recientemente, en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en Septiembre del año 2000, los presidentes y líderes de 191 naciones acordaron una serie de objetivos y Metas con plazos establecidos (para el año 2015) para combatir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades, la discriminación en contra de la mujer y la degradación del medio ambiente. Estos objetivos y metas, que constituyen el centro de la agenda mundial, se conocen con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esta Cumbre también se enfatiza la necesidad de prestar más atención a los derechos humanos, la buena gestión de los asuntos públicos y la democracia. (PNUD, 2004).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho y establecen la necesidad de lograr un nivel mínimo de capacidades y condiciones de vida para los habitantes del mundo; a su vez, los objetivos tienen 18 metas y 48 indicadores (detallados en Anexo 2), los cuales permitirían medir el avance en las metas planteadas, tomando como base la situación de los países en 1990 y teniendo como horizonte el año 2015 (PNUD, 2004).

Entre los principales aportes, de los cuales hoy en día se toman como base para las nuevas propuestas en pro de la lucha contra la pobreza globalizada (como los ODM), se encuentran: el de Marx que vincula a la pobreza con la insatisfacción alimentaria de la clase trabajadora. Amartya Sen, con niveles de consumo estándares; es decir, la incapacidad de consumir con el estándar establecido en la sociedad. Laos, con la privación y la incapacidad para satisfacer las necesidades fundamentales. Por su parte el Banco Mundial, los relaciona con el hambre y las carencias económicas, sociales y culturales; entre otros. (Dubois, 2005).

En el desarrollo del capítulo se desarrollarán algunos de los principales enfoques actuales sobre la pobreza, sus elementos y la manera en que abordan las posibles soluciones a la misma. Finalmente se abordará el caso de El Salvador y se identificará el enfoque con que se ha buscado solucionar esta problemática.

1.2 Teorías del Desarrollo como Métodos de Análisis y Comprensión de la Pobreza

El desarrollo es un término acuñado que surge en algún momento de la historia, y al ser el resultado de un proceso histórico referido al “progreso” producto de una mayor posibilidad que los individuos sobrevivan y se reproduzcan, se hará referencia al mismo desde sus inicios.

Aquiles Montoya (2000: 12) lo plantea en la siguiente tesis: “El concepto de desarrollo aparece hasta cuando se hacen manifiestos los elementos que caracterizan la ausencia de desarrollo, esto es, la presencia de sub desarrollo.” (A. Montoya, 2000: 12)

El concepto desarrollo surge en el sistema capitalista, sin embargo a inicios del capitalismo no se hablaba de desarrollo y mucho menos de desarrollo. Sin embargo existían conceptos afines como: a) evolución, b) progreso, c) crecimiento, d) industrialización, siendo los antecedentes de la concepción moderna de desarrollo los dos últimos. (Montoya, 2000)

Se define que el término de desarrollo aparece históricamente después de la segunda Guerra Mundial. No obstante no se puede hablar de desarrollo y dejar de lado el término Subdesarrollo para lo cual Aquiles Montoya lo define “como un conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y pobreza, en dependencia económica, cultural, política y tecnología.” (A. Montoya, 2000: 18)

Hoy en día la gran preocupación por el subdesarrollo ha llevado a conceptualizar la palabra desarrollo desde diferentes corrientes de pensamiento, como se muestra a continuación.

a) El crecimiento económico como sinónimo de desarrollo

Es el concepto de desarrollo más común que se tiene, es un término común en políticas de corte neoliberal. Este concepto de desarrollo asocia el crecimiento económico como fruto de la industrialización.

Montoya (2000) plantea una sencilla ecuación con sus indicadores principales: tasa de crecimiento del PIB y del PIB per cápita, así como la participación sector industrial en términos de valor agregado y empleo. ($\text{PIB} - \text{Consumo Intermedio} = \text{Valor agregado}$). La paradoja creada alrededor de este enfoque fue que en los países subdesarrollados o del tercer mundo se observaba un incremento de la economía pero los niveles de pobreza se mantenían. Esto fue lo que impulso a los teóricos a buscar diferentes conceptos de desarrollo.

b) Enfoque de las necesidades básicas

Plantea definir un concepto del desarrollo como de bienestar no monetario, el cual sería por medio de indicadores sociales, que hacen referencia a las necesidades satisfechas en los países llamados desarrollados; Necesidades e indicadores (Montoya, 2000: 24):

- Existencia: esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, tasa de fecundidad, etc.
- Salud: acceso a servicios de salud, agua potable etc.
- Educación: tasa de escolarización, de alfabetismo, relación estudiantes /profesor, etc.,
- Nutrición: consumo de calorías, de proteínas, etc.
- Cultura: difusión y consumo de medios de comunicación, etc.

c) Desarrollo Humano

Concepto planteado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) el cual se define como: “El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplía las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar en el tiempo.” (PNUD, 1990 citado en Montoya, 2000)

Y para efectos de medir el desarrollo se crea el IDH (Índice de Desarrollo Humano) cuyos componentes son: a) la duración de la vida saludable. Representado por el IEV (Índice de Esperanza de Vida al nacer), b) la capacidad educativa: representada por el ILE (Índice de Logro Educativo), c) oportunidades que proporciona el ingreso. Para el ingreso

se utiliza el PIB per cápita real (Y). La ecuación que da como resultado el IDH= (IEV + ILE + Y)/ 3.

d) Desarrollo Sostenible

Esta conceptualización de desarrollo nace como parte de la concientización tras el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente, en la década de los 80 que consistía en la situación del calentamiento global.

En forma textual se conceptualiza de la siguiente manera: “Es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” (Provencio y J.Carabios, 1992 citados en Montoya, 2000: 26)

Sus Elementos principales son:

- Cobertura de las necesidades básicas de la presente generación.
- Capacidad del sistema natural para lograrlo
- Cobertura de las necesidades de las generaciones futuras.

1.3 Método de la Línea de la Pobreza

Debido a la creciente preocupación por la magnitud y persistencia de la pobreza se llevó a cabo un proceso que trata de identificar, contar y caracterizar a los pobres. Se ha llegado a poner atención en las familias con una unidad básica de referencia para ser utilizados como indicadores globales y regionales.

Esto consiste en poner la atención debida en los insumos que las familias requieren para satisfacer sus necesidades y en particular el ingreso como un insumo clave. A este método se le conoce como Método del Ingreso o la Línea de la Pobreza, el cual consiste en los siguientes pasos (Menjivar, 1990: 22):

- Definición de una canasta normativa de satis factores esenciales para cada hogar.
- Calculo del costo de esa canasta que se constituye en la línea de la pobreza.
- Comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar.

- Clasificación de todos los hogares y sus miembros, cuyo ingreso es menor que la línea de pobreza como pobres.
- Se convierten en valores per cápita la canasta ampliada, para poder considerar parcialmente los distintos tamaños, y la existencia de economías de escala en el consumo, este costo per cápita se confronta con el ingreso familiar per cápita y así identificar a las familias en situación de pobreza extrema, indigencia o pobreza primaria, estas serán las que su ingreso por persona les impide adquirir la canasta de alimentos.

El Método de La línea de la Pobreza también utiliza el gasto de consumo como una medida de bienestar, el cual, consiste en poner atención en los resultados finales del proceso de satisfacción de las necesidades de la familia, en el consumo de un conjunto de bienes y servicios considerados como básicos. Este método es también denominado método de necesidades básicas insatisfechas el cual consiste en (Menjivar, 1990: 24):

- Identificación de las necesidades que se consideraran como básicas.
- Selección de las variables e indicadores que para cada necesidad expresan el grado de su satisfacción.
- Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo el cual se considera que el hogar no satisface en cuestión.
- Clasificación de todos los hogares, y sus miembros con una o más necesidades insatisfechas como pobres.

Se ha venido trabajando en el tiempo con cuatro indicadores, los cuales son: el estado de la vivienda en donde habita la persona o familia, acceso a agua potable, disponibilidad de baño, si los niños que habitan en ese hogar asisten a la escuela y la capacidad que la familia tenga de subsistir. Una vez se fijan los límites para cada variable, se clasifica si cada hogar satisface o no cada necesidad y luego se clasifican como pobres los hogares que no logran satisfacer al menos una necesidad, y las familia en pobreza extrema se clasifican de acuerdo a los hogares que no logran satisfacer dos o más necesidades. (Menjivar, 1990)

1.4 El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este es un método directo utilizado para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza de la misma. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas: vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo, disponibles en los censos de población y vivienda (Feres y Mancero: 2001).

Este método pertenece a los conocidos como “directos” porque relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado. La diferencia fundamental que existe con los métodos “indirectos” es que, estos últimos, relacionan el bienestar con la posibilidad de realizar consumo.

Aprovechando la información de los diferentes censos, tanto de vivienda como demográficos, en los años ochenta, la CEPAL introdujo el método NBI, para poder así, constatar, mediante diferentes indicadores censales, si los hogares satisfacen o no algunas necesidades primordiales básicas.

Feres y Mancero (2001) destacan que “dada la restricción del método a la información contenida en los censos, el tipo de necesidades que puede estudiar es limitado. Usualmente, la insatisfacción de necesidades se evalúa en base a algunas características de la vivienda, tales como tipo de materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o números de cuartos.”

En la elaboración del esquema NBI, participan los siguientes factores (Feres y Mancero: 2001):

- En la medición del acceso a una vivienda apropiada, se utilizan normalmente dos variables: los materiales de construcción de la misma y el grado de hacinamiento de los miembros del hogar.
- En lo referente a la evaluación de las condiciones sanitarias en las que vive un hogar, también se realiza a través de dos variables: el acceso a agua potable y la disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas.
- En materia educativa, la inasistencia de algún miembro en edad escolar a un establecimiento educativo es la variable generalmente utilizada para dar cuenta del acceso a educación en el hogar

Así pues, la CEPAL en los años ochenta recomendó construyó el esquema NBI de la siguiente manera:

Necesidades Básicas	Dimensiones	VARIABLES CENSABLES
Acceso a vivienda	a) Calidad de vivienda	Materiales de construcción en piso, paredes y techo.
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de personas por vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a la educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingreso del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: CEPAL / PNUD, 1989, citado en Feres y Mancero, CEPAL, 2001.

1.5 Método de Análisis de la Pobreza según Amartya Sen

Esta visión explora la relación entre desarrollo y libertad, y la forma en que la libertad en sí misma, un componente básico del desarrollo; pero a su vez, como una herramienta para la consecución de otras que satisfagan las necesidades de los individuos.

Partiendo de esto, Sen aborda el concepto de libertad, tanto como un fin, así como un medio. Enfatizando, que la consecución de mayores libertades individuales, tiene que ser el objetivo primordial y último del desarrollo: “El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de libertades reales de las que disfrutan los individuos.” (Sen, 2000 citados en Edo: 21)

A ese papel de la libertad como un fin y no sólo como un medio para obtener otras cosas es a lo que A. Sen le llamaría “el papel constitutivo” de la libertad, en el cual, como ya se mencionó antes; el objetivo último del desarrollo es el aumento de los niveles de libertad en las personas, por el simple del valor que posee la libertad por sí misma.

Pero, como también la libertad es un medio, además de ser un fin; el concepto de libertad puede convertirse en una herramienta importante para la consecución del desarrollo.

A ese rol que tiene la libertad como una herramienta, A. Sen le denominó como “el papel instrumental” de la libertad en el desarrollo. Mediante este papel instrumental de la libertad, se le permite a los individuos obtener más derechos y oportunidades, permitiendo así, que los niveles de libertad e las personas incrementen, y así, obtener niveles más altos de desarrollo.

Ya en el tema de la reducción de la pobreza, Amartya Sen reconoce que el crecimiento económico puede permitir el aumento de las libertades de los individuos; pero no tiene que ser el aumento de los niveles de ingreso el objetivo último de los individuos. “La importancia de la riqueza yace no en sí misma, sino en las cosas que podemos hacer con ella.” (Edo: 2002: 21)

Esto último referido al hecho que un aumento del ingreso o renta no es lo que permitirá obtener mayores niveles de desarrollo, sino, que es lo que puedan hacer los individuos con esa renta, lo que permitirá el desarrollo; ya que, el desarrollo consiste en la libertad que poseen los individuos para que puedan llevar la vida que los mismos individuos deciden llevar, y hacer con esa renta, lo que las personas quieran hacer con ella.

Cada persona tiene diferentes características, diferencias marcadas como el sexo, religión, edad, costumbres. En fin particularidades específicas de cada individuo, de cada entorno, social y geográfico, que condicionarán las decisiones de las personas; cuyos niveles de bienestar no serán satisfechos únicamente por el aumento en el transferencia de sus rentas, sino, lo que puedan hacer con esa renta, que permitirá a su vez, aumentar el nivel de bienestar de cada ser humano.

De ahí que el análisis de la pobreza debe estar enfocado siempre en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar, más que en los resultados que obtiene ese funcionamiento. (Quesada: 2001).

Esto último, nos dice que la pobreza es una limitación de los niveles de libertad en el individuo. Hay que hacer énfasis en las capacidades de los individuos para que puedan vivir la vida que ellos quieran, y satisfagan sus niveles de bienestar como ellos quieran; y como sus particularidades les demanden. Y no tanto, en la consecución de bienes materiales.

1.6 Método de Análisis de la Pobreza en El Salvador

Visto lo anterior como puntos de referencia para entender el fenómeno de la pobreza y los distintas propuestas para analizarla y reducirla, en El Salvador, de acuerdo al Informe de Desarrollo del PNUD (2003) el método más comúnmente utilizado para medir la pobreza es la “pobreza de ingresos”, y de acuerdo a este método “son pobres las personas u hogares que viven por debajo de un nivel de ingreso, o línea de pobreza, determinada a partir del costo de un conjunto mínimo de bienes y servicios básicos” (PNUD, 2003: 55).

En la práctica, al realizar los análisis suelen establecerse dos líneas de pobreza, una para la pobreza extrema y otra para la pobreza relativa. La pobreza extrema es la situación en que se encuentran las personas o familias con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos (equivalente, en el caso de El Salvador, a 2,200 calorías diarias); la pobreza relativa, como la situación de aquellas personas u hogares con ingresos suficientes para comprar la canasta básica de alimentos, pero insuficientes para financiar la satisfacción de otras necesidades básicas como vivienda, educación, salud, etc. A esta última canasta se llama canasta ampliada. Convencionalmente, se establece que el costo

de la canasta ampliada es el doble del costo de la canasta básica, por lo que la línea de pobreza relativa es igual al doble de la línea de extrema pobreza. (PNUD, 2004: 24)

En el año 2005, como fruto de un esfuerzo y compromiso político del Gobierno con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, FLACSO en apoyo con el FISDL desarrollan una herramienta sociográfica que delimita y focaliza el fenómeno de la pobreza en las distintas zonas del país; el cual funcionó como línea base para el desarrollo de las políticas sociales para dicho período presidencial.

Esta herramienta de análisis desarrollada por FLACSO y el FISDL fue el Mapa de Pobreza que “contenía una geografía de la pobreza de El Salvador” de los 262 municipios; el cual fue encaminado al establecimiento de un modelo de focalización geográfica que permitiría diferenciar a los municipios por su condición de pobreza; lo que asimismo permitiría ejecutar una secuencia de inversiones, fundamentalmente para cerrar las mayores brechas en las oportunidades de la población en las comunidades del país” (FISDL, 2005). Las cuales desembocaron en el lanzamiento la Red Solidaria en los Municipios con mayores condiciones de pobreza.

Con la entrada a la presidencia de Elías Antonio Saca en 2004, el mapa de pobreza fue la base para obtener la información más precisa para disminuir los indicadores de pobreza “el mapa proporciona una línea base que permitirá evaluar el progreso en el mejoramiento de diversos indicadores para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.” (FISDL; 2005).

Según FLACSO (2005) el objetivo para la realización del mapa de pobreza fue actualizar el ordenamiento municipal de acuerdo con su condición de pobreza, y proporcionar al FISDL criterios para una revisión en su modelo de asignación ex – ante en la focalización de recursos de inversión social para los municipios.

Los objetivos específicos se detallan a continuación (FLACSO, 2005):

- a) Desarrollar un nuevo mapa de pobreza, fundamentado en tasas de pobreza elaboradas a partir de la metodología de líneas de ingreso.
- b) Seleccionar un grupo de indicadores municipales relevantes para la misión institucional de reducción de la pobreza; que además sean sensibles a cambios de políticas, programas y acciones institucionales.

- c) Proporcionar indicadores de monitoreo que ayuden al establecimiento de metas realistas para los programas de atención territorial localizada.

Hay que destacar que la herramienta detrás de la elaboración del mapa de pobreza, el cual guió las políticas sociales en El Salvador durante el periodo de estudio se basa principalmente en la “focalización”; la cual supone identificar poblaciones objetivas que serían las beneficiarias de la política pública cuyos requisitos son la necesidad de una atención prioritaria debido a su condición de marginalidad y vulnerabilidad en cuanto a generación de ingresos suficientes y sostenibles de manera autónoma. (FLACSO, 2005). Este factor fue clave para destacar la eficiencia (producto de las restricciones de fondos) que se perseguía con los recursos estatales en cuanto a beneficiarios de políticas y en cuanto a los objetivos planteados de combatir el fenómeno de la pobreza de manera prioritaria y urgente a los grupos más necesitados.

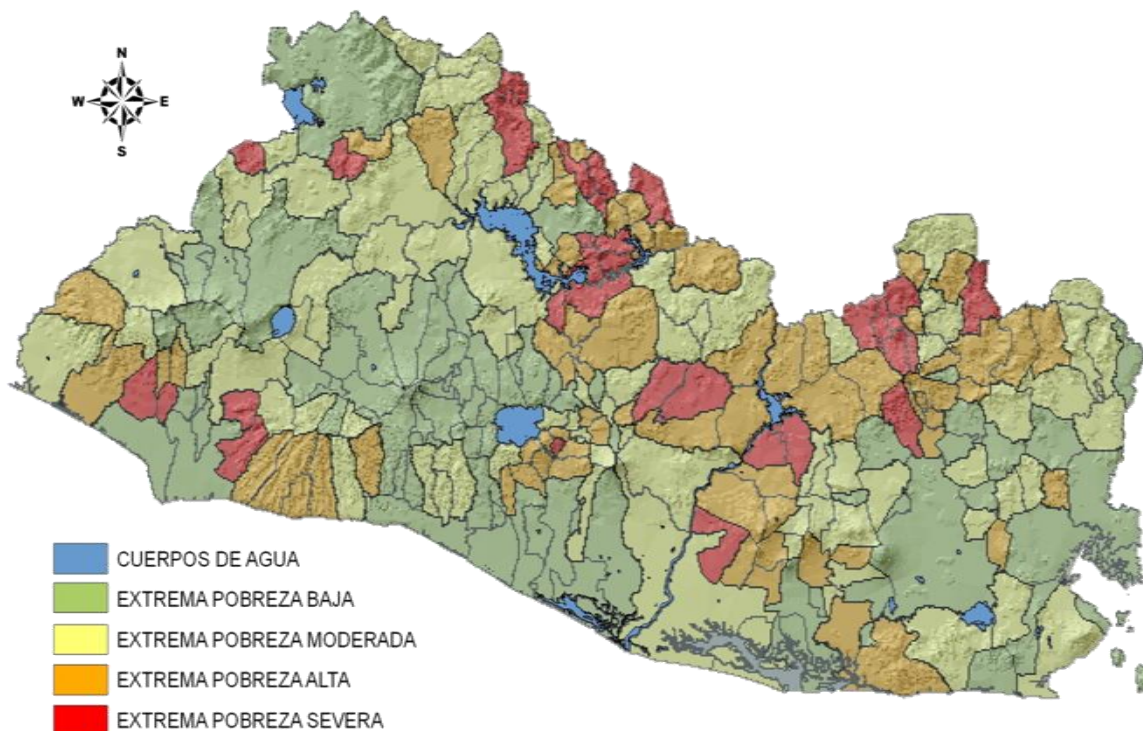
Dicho diseño de focalización se basó principalmente en dos aspectos (FLACSO, 2005):

- a) *Focalización geográfica*: basado en la ubicación de espacios territoriales que, por condiciones de dotación de recursos productivos desfavorables, por agotamiento de procesos o actividades productivas, por aislamiento geográfico o por la desatención histórica de los centros políticos, tienden a acumular mayor número de pobres en términos relativos.
- b) *Focalización categórica*: basado en analizar las características de los individuos o de los hogares definiendo categorías en función de la idea de vulnerabilidad o exclusión social, esto con el fin de delimitar los grupos objetivos receptores de políticas públicas en los espacios territoriales proporcionados por la focalización geográfica.

Producto de dicha focalización geográfica y categórica es que surge el mapa territorial de la pobreza en el año 2005, el cual buscaba puntualizar espacios en los cuales se consideraba necesario el desarrollo simultáneo de un conjunto de políticas sociales de mayor especificidad, en virtud del mayor nivel de carencias de los hogares o de las comunidades que integran la unidad territorial. (FLACSO 2005).

A continuación presentamos el Mapa Territorial de la Pobreza en El Salvador presentado por FLACSO en el año 2005 como parte de la herramienta para el desarrollo de políticas sociales focalizada

GRAFICO I: Mapa de Pobreza de El Salvador año 2005.



FUENTE: Mapa de Pobreza Extrema, FLACSO El Salvador, FISDL 2005.

1.6.1 Variables utilizadas para el Diagnostico y Mapa de Pobreza 2005.

La realización del diagnostico de pobreza en El Salvador como herramienta para la realización de políticas públicas focalizadas se baso en el análisis estadístico de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples, utilizando dos métodos:

- Método de la pobreza de ingresos y
- Necesidades Básicas Insatisfechas;

Las cuales generaron las variables respectivas para el análisis: Tasa de Pobreza: severa, alta, moderada y baja; y Tasa de de retardo severo en peso y talla de los niños que asisten a primer grado; con segmentación y especificación a nivel municipal.

La idea de la selección de estas variables parte principalmente de los siguientes retos (FLACSO, 2005):

- No existen suficientes fuentes de variables con representatividad estadística a nivel municipal.
- Necesidad de seleccionar variables que pudiesen caracterizar condiciones asociadas a la pobreza de ingreso de los hogares, pero que representasen distintas dimensiones de la condición global de pobreza.
- Necesidad que dichas variables expresen dimensiones diferentes de la pobreza (baja correlación), pero también, por ser ambas expresiones de la condición de pobreza, muestren algún grado de asociación al fenómeno que se busca explicar.

El hecho que se escogiera la Tasa de Retardo Severo en Talla como variable que representara las necesidades básicas insatisfechas en las familias, parte del antecedente que es una variable que posee representatividad municipal gracias al Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado de El Salvador (SCNTES) realizado en Septiembre del 2000. Así mismo los autores del Mapa Nacional de Extrema Pobreza determinaron que era la mejor variable para acompañar la tasa de pobreza a nivel municipal por su asociación lineal con las tasas de pobreza en los municipios, que explicaban la variabilidad de las mismas en un 17% y dado que es un coeficiente de asociación lineal bajo, median dimensiones distintas de la pobreza municipal.

La explicación de esta leve estrechez entre dichas variables (Tasa de Retardo Severo en Talla y Tasa de Pobreza de Ingresos) es que la desnutrición está afectada por múltiples factores distintos a la insuficiencia de ingresos monetarios expresados en “flujos” que no incluyen patrimonios no monetizados. (FLACSO: 2005).

Igualmente, FLACSO (2005) destaca las limitaciones que se generan al utilizar el método de la línea de la pobreza para poder realizar el diagnóstico y construir el Mapa de Pobreza, entre los cuales podemos mencionar brevemente:

- No se capta con exactitud la dimensión nutricional y de acceso a servicios básicos de los diversos tipos de hogares pobres.
- Al ser una variable relacionada con el nivel de ingreso, es muy sensible a las variaciones del entorno económico de los hogares, por lo cual puede cambiar

abruptamente sin ser acompañada de variaciones de indicadores más asociados a déficit de consumo permanente de los hogares.

- Esta variable está relacionada a una pobreza contemporánea, que indicaría insatisfacción de los hogares a través de la compra-venta y no necesariamente está ligada a una pobreza prolongada de origen estructural.

Estas limitaciones buscaron ser solucionadas al incorporar la variable de Retardo Severo en la Talla de los escolares, al ser un indicador propio del enfoque de necesidades básicas insatisfechas; que reflejaría una dimensión de la pobreza persistente o estructural del municipio, en la medida que comprueba una carencia crítica con base en una norma de talla/edad¹ fijada previamente por la OMS. (FLACSO: 2005).

1.6.2 Resultados del Mapa de Pobreza 2005.

A partir de las variables utilizadas, en El Salvador, para el año 2005 se encontraron que 32 municipios tenían una condición de pobreza extrema severa con un promedio de 49.92% hogares en esta condición, lo que implicaba un total de 175,038 habitantes. Igualmente, 68 Municipios se encontraron con una tasa de pobreza alta, 82 con una tasa de pobreza moderada y 80 municipios en una tasa de pobreza baja. A continuación se presenta tabla resumen con los resultados del Mapa de Pobreza y en el Anexo Tabla 1 se presentan los datos de la población en extrema pobreza severa por departamento.

¹ Esta norma es establecida mediante desviaciones estándar de los valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud, y considera que aquellos que presenten una desviación negativa de -3 D. E. en relación con la medida estándar de referencia para la población considerada tendrán un retardo equivalente a desnutrición crónica severa. (Información retomada del Mapa de Pobreza de El Salvador: Tomo 1. Política Social y Focalización. FLACSO: 2005)

TABLA 1: Clasificación de la pobreza año 2005

CLASIFICACION DE LA POBREZA EL SALVADOR 2005			
GRUPOS	Nº DE MUNICIPIOS	TASA EXTREMA POBREZA	TASA RETARDO SEVERO PESO Y TALLA
SEVERA	32	49.92	4.8
ALTA	68	35.59	4.5
MODERADA	82	23.91	3.6
BAJA	80	12.45	2.6

Fuente: Mapa de Pobreza Tomo I. Política Social y Focalización.

A partir de la situación anterior, el Gobierno de Elías Antonio Saca llevó a cabo su principal Programa de Políticas Sociales focalizadas, la Red Solidaria, que se orientó a focalizar los esfuerzos y recursos principalmente en las áreas de pobreza extrema y severa que eran urgentes. (Avalos y Gallardo, 2006). Esto con el fin de cumplir con el mandato constitucional y el compromiso contraído ante la ONU de erradicar la pobreza y el hambre en el país (ODM 1, referirse a Anexo 2 para detalle), lo cual se analizará en los próximos capítulos para reflexionar sobre el impacto generado en los indicadores correspondientes.

CAPITULO 2. CONTEXTO PREVIO DE LA POBREZA EN EL SALVADOR Y POLÍTICAS PÚBLICAS ASISTENCIALISTAS DURANTE EL PERIODO 2004-2009

La pobreza en El Salvador y su evolución venía siendo objeto de estudio con mayor intensidad a finales de la década de los noventas y comienzo del siglo XXI. En un inicio se focalizó la misma, concretamente en la composición geográfica de la población, lo que dio pie a la conclusión de que la pobreza se concentraba principalmente en el área rural. Datos de FUSADES a principios del 2004 indicaban que más de la mitad de las personas en pobreza extrema y seis de cada diez personas, estaban concentradas en el área rural. Una vez focalizada se pretendía elaborar un plan de acción a este sector de la población. (Ver cuadro anexo 2.0).

2.1 Análisis de Ingresos Rurales 1995-2004

Una de las principales características de los hogares rurales era la composición de los ingresos, en los cuales se observaba que entre las actividades que les generaban ingreso, la participación de los mismos provenientes de la agricultura era casi nula; siendo contrario a lo que se esperaría, que las actividades agrícolas en la población rural fueran elevadas.

Según FUSADES en 2004, los ingresos provenientes de actividades no agropecuarias representaban para las familias en el área rural el 85% de su ingreso total (siendo principalmente trabajo asalariado), lo que además era consecuencia de un decrecimiento del ingreso por actividades agropecuarias. “Por otro lado, la importancia de las fuentes no agropecuarias se ha incrementado notablemente, llegando a representar el 55.1% del total. Es notable el incremento del ingreso proveniente de las actividades desarrolladas por los mismos hogares, cuya contribución pasó del 4.1% en 1995 a 20.5% en el 2001. Por otra parte, las remesas familiares recibidas del exterior pasaron a representar 6.2% a 13.2% en el periodo estudiado (1995-2001)” (Beneke: 2004).

Este comportamiento observado en el ingreso específicamente del sector rural para el periodo 1995-2004 obedecía a una transformación estructural de la economía salvadoreña en los últimos veinte años, y sobre todo, a la menor importancia relativa de la agricultura dentro del Producto Interno Bruto. (Ver anexos 2.1 composición del ingreso rural).

Un punto relevante en el estudio y análisis de los ingresos, consistía en determinar aquellos factores con incidencia en los niveles de ingreso de las familias rurales, que eran las más afectadas por el fenómeno de la pobreza extrema.

Los de principal importancia se mencionan en la siguiente cita: “los factores que más influyen en el crecimiento de ingreso de las familias (principalmente hacia fuentes no agropecuarias), el área de tierra que cultivan, el número de familiares que hayan emigrado fuera de El Salvador. Estos factores además de incidir en el nivel de ingreso y su crecimiento, tienden a disminuir su volatilidad” (Beneke: 2004).

Identificar los factores que incidían en el ingreso de las familias, iba acompañado por una serie de medidas que se pretendía tomar para mejorar las oportunidades en las familias del área rural; el desarrollo de vías y caminos rurales, como un facilitador de acceso de los hogares a los diferentes mercados (insumos, productos y laboral), una mayor disponibilidad de energía eléctrica, que ayuden al desarrollo de actividades no agropecuarias, así como aumentar la cobertura de escolaridad que permita un aumento de mano de obra calificada, que a su vez permitiría el acceso a empleos mejor remunerados.

Algo importante de recalcar en el estudio realizado sobre la pobreza (principalmente FUSADES) previo a la llegada al poder del Presidente Elías Antonio Saca; es el hecho que en la mayoría de ellos vinculan directamente la pobreza rural con la agricultura; además de resaltar la importancia y la influencia de las actividades agrarias directamente con el bienestar de las familias más pobres, catalogadas en aquel entonces como pobres estructurales.

Contradictoriamente a lo anterior es que una vez identificado el problema, todas las medidas propuestas dejan de lado este tipo de actividades económicas. Esto es preciso tenerlo en cuenta para posteriores análisis de este trabajo en cuestión.

2.2 El Salvador de Cara a la Globalización y Repercusión de la misma en las Políticas Asistencialistas

Es importante comprender el entorno económico internacional en el que el país se encontraba antes del periodo 2004-2009; ya que servirá para entender muchas de las decisiones y acciones que se tomaron o dejaron de tomar en los años de la gestión presidencial de Elías Antonio Saca.

La globalización según el banco mundial “disfrutó de un florecimiento temprano hacia finales del siglo XIX, principalmente entre los países que hoy son desarrollados o ricos.”(Banco mundial: 2000) este despertar temprano fue obstaculizado la primera mitad del siglo, XX por el creciente proteccionismo dada la expansión de actos bélicos como: revueltas alrededor del mundo incluyendo la segunda Guerra Mundial.

Siendo nuevamente reactivada tras hechos relevantes en la historia del mundo “la pacífica disolución del comunismo en el bloque soviético de fines de los años ochenta y el arraigo y crecimiento estable de las reformas de mercado en la India democrática en los años noventa. La globalización también ha sido alentada por el progreso tecnológico” (Banco Mundial: 2000)

La economía mundial en la década de los 90 y principios del siglo XXI se encontraba encaminada en un nuevo proceso socio económico y tecnológico, producto del desarrollo de los países Industrializados. Dicho desarrollo cambiaría el panorama de manera drástica y acelerada de las economías a nivel mundial. El fenómeno de la globalización entraría a jugar un factor determinante a nivel económico, sino social, cultural y tecnológico.

A nivel económico, la globalización impulsaría la nueva era de los bloques económicos, de los tratados económicos bilaterales y multilaterales, Los países desarrollados implementarían economías de libre mercado, donde una de sus principales premisas es la libre movilidad de factores (Trabajo, Capital, incluyendo Activos Financieros). Esta es una de las nuevas condiciones del reciente operar de las nuevas economías globalizadas. Consigo la globalización iba crear una alta competencia en materia de productividad, lo que significa también en la creación de nueva tecnología. Ante este panorama tan revulsivo se posicionaba no solo El Salvador, sino también el resto de América Latina.

Una reseña del balance económico realizada por la CEPAL y la Unión Europea pondrá en perspectiva lo descrito anteriormente. “El buen desempeño de la economía regional se vincula a la economía internacional. En el 2004, la actividad económica mundial se aceleró y se estima que el PIB global crecerá algo menos del 4% (frente al 2,6% del 2003), y que el crecimiento del comercio mundial superará el 9% (frente al 5,5% del 2003). Estados Unidos y China son los motores de esta expansión que incidió en el aumento de los precios de los productos básicos que benefició a varios países, en especial en América del Sur, pero perjudicó a las economías deficitarias en materias primas de Centroamérica y el Caribe.” (CEPAL: 2004)

“La positiva evolución del entorno internacional fue decisiva en el proceso de recomposición de los términos del intercambio, indicador que ya había mostrado una mejoría de 1,3% en el 2003. En 2004 los términos del intercambio de la región aumentaron un 5,6%, como resultado de un incremento de los precios de los productos exportados del 10,5% y un aumento mucho menor de los precios de los productos importados, que subieron un 4,7%.” (CEPAL: 2004)

A lo anterior habría que sumarle que para el cierre del 2004, la tasa de empleo en la región había subido, los niveles de salarios subieron sustancialmente, por consiguiente esto abonaba a que los niveles de pobreza disminuyeran.

Por otra parte, habría que analizar, de igual forma lo que ocurría simultáneamente en el área de la Unión Europea, el otro bloque económico importante. “La Comisión constata que las perspectivas económicas mejoraron en 2004, en un contexto internacional favorable. Las exportaciones fueron el principal motor del crecimiento y la demanda

interior en la zona euro se aceleró... Los análisis ponen de manifiesto que los choques económicos influyeron por supuesto en los indicadores de confianza de los sondeos de coyuntura, pero su impacto en la producción industrial se disipó rápidamente y no fue especialmente importante.” (Unión Europea: 2004)

Queda recalcar que los niveles de empleo y de productividad en la zona del euro aumentaron a un ritmo lento, debido a choques estructurales en términos de intercambio y la oferta y demanda agregada. Pero la apuesta era la misma, que la demanda laboral creciera al igual que la productividad; lo que aseguraría el crecimiento esperado.

Una vez clara la situación y el lugar donde se encontraba el país habría que trazarse el rumbo a seguir por el gobierno entrante, se debía echar mano de las herramientas que la globalización ofrecía para no ser una economía rezagada; y fue de esta manera como se adoptó una postura previa a la oficialización como gobierno.

Según el plan de gobierno de Arena 2004 “En el umbral del siglo XXI la historia tiende a repetirse; los países tienen la oportunidad de acceder a la tecnología y transformar su base productiva, o no hacer nada y caer en un rezago comparativo aún mayor, a costa de su población. La solución al problema no es oponerse al progreso sino unirse a él. La riqueza está en aumentar la productividad a través de incrementar los niveles tecnológicos en que funciona nuestra sociedad en todos sus ámbitos y en todos sus confines.”(ARENA: 2004)

Así quedaba claro el rumbo a seguir y bajo este pensamiento se iban desprender por consiguiente diversas líneas de acción para tratar los problemas que aquejaban a la sociedad salvadoreña. Se pretendía elevar el nivel de empleo por el alza de la productividad como resultado de incrementar los niveles tecnológicos; de esta manera se buscaba la posibilidad de que el crecimiento económico sea generado de abajo arriba asegurando el interés económico y social de todos los habitantes.

Un punto predominante en cuanto a la búsqueda del desarrollo de la economía salvadoreña, que por ende se transformaría en una mejoría de los niveles de pobreza era el apostarle al comercio internacional. “Nuestro país, ha tenido participación activa en estos procesos, partiendo por Centro América, estableciendo tratados de libre comercio

con República Dominicana, México, Chile y Panamá, y actualmente negociando tratados con Los Estados Unidos y Canadá.

Mediante la formación de estos bloques económicos, la población de los países disfruta de una mayor variedad de bienes y servicios, de mejores calidades y precios. Pero el mayor beneficio se encuentra en la ampliación de los mercados para los productores nacionales y para el establecimiento de inversiones globales.” (ARENA: 2004)

2.3 Estructura y Objetivos de las Políticas Públicas Propuestas para el Alivio de la Pobreza Para los Años 2004-2009

A diferencia de los gobiernos de ARENA precedentes al de Antonio Saca, este último mostraba un lado más social, que planteaba una preocupación y principal atención por aquellos más desprotegidos, de ahí se desprenden frases como: “Lo Social no es complemento de nada, es la base de todo”. De una manera clara el gobierno que estaba por entrar buscaba el desarrollo económico como base indiscutible para el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños.

Los principales objetivos del gobierno de Saca, eran los siguientes según su plan de gobierno:

- El objetivo primordial del accionar gubernamental es el bienestar de su población.
-

“En la medida en que haya un sector que esté excluido de él, el trabajo del gobierno no está terminado. A pesar de los grandes avances logrados en la reducción de la pobreza y la marginalidad, el camino por recorrer es todavía largo. El gran reto es generar progreso con equidad, es decir, que nuestra economía crezca generando oportunidades para todos, e integrando las áreas rurales a dichas oportunidades, y a su vez, dentro de las áreas urbanas eliminando la marginalidad. La calidad y el acceso a los servicios y las oportunidades deben ser equitativas para todos los miembros de la sociedad, vivan estos en el campo o en la ciudad.” (ARENA: 2004)

- Mantenerse cercano a la gente, estimulando la participación ciudadana. Esto incluirá una política de comunicación constante sobre lo que el Gobierno está haciendo, a fin de mantener debidamente informada a la población.
- Promover un ambiente de apertura y tolerancia en la búsqueda de consensos básicos y la aspiración de consolidar un Plan de Nación, con la participación directa de la sociedad civil y la política, pues el desarrollo es responsabilidad de todos.
- Potenciar la formulación de políticas integradas e integradoras, donde el Estado ejerza en plenitud su papel subsidiario y se promueva el papel solidario de la sociedad civil, priorizando la gestión en las acciones de mayor impacto para hacer uso eficiente de los recursos disponibles.
- Fomentar activamente la revalorización de la función pública y propugnar por elevar la calidad del servicio público.
- Ampliar la transparencia gubernamental y de gestión, como garante de un gobierno abierto, moderno, progresista y que busca ser más eficiente y hacer más atractivo a El Salvador para la inversión extranjera y nacional.

2.3.1 Políticas detalladas para el combate a la pobreza

Con los objetivos definidos, el paso a seguir sería definir aquellas estrategias necesarias que llevarían con eficiencia a cumplir lo que se había propuesto, de tal forma que entre ambas halla una coherencia y se complementen de la mejor forma para alcanzarlos. Dichas políticas implicaban diversos accionares y herramientas las cuales se pretendía utilizar de la mejor manera.

A continuación se detallan de manera puntual aquellas políticas propuestas, que buscaban tener un impacto positivo directo en el desarrollo económico nacional.

1-Primero, el ejercicio fiscal según el plan de gobierno de ARENA, se plantean a continuación:

- Mantenimiento de una política fiscal prudente en la que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes, lo cual a su vez asegura que el financiamiento del Estado se utilice exclusivamente para inversión.
- Utilización del presupuesto como una herramienta efectiva para implementar los planes de gobierno.

- Establecimiento de un sistema de transparencia y rendición de cuentas para los entes públicos, incluyendo las municipalidades.
- Eficiencia y racionalización de la inversión pública, de forma que los recursos se utilicen donde más se necesiten y sin despilfarros, focalizando los proyectos de inversión en aquellas áreas definidas como prioritarias.
- Privilegio del gasto en los sectores sociales, especialmente la inversión pública.
- Reducción del gasto público en áreas donde los gastos son superfluos, sin sacrificar la inversión especialmente la social.

La apuesta era la efectividad y sana práctica fiscal que permitiera la recaudación de fondos que servirían para invertir al gobierno en programas contra la pobreza, como lo fue Red Solidaria y todos sus componentes.

Prueba de lo anterior es lo que se plantea en esta cita del plan de gobierno 2004-2009 a invertir los fondos en proyectos sociales “Mantener nuestra estabilidad y al mismo tiempo mejorar las condiciones de educación, salud, vivienda y otras necesidades de miles de salvadoreños y de volver más competitivo al país, requerirá que el gobierno cuente con suficientes recursos fiscales; por lo que tendremos que asegurarnos de estimular la actividad económica, ya que este crecimiento representa un incremento automático de ingresos para el Estado” (Arena: 2004).

2- Segundo, línea de acción a tomar como herramienta venía en el área de desarrollo local, la cual por medio de la institucionalización de diferentes entidades, buscaba impulsar el desarrollo local de manera más extensa en las diferentes áreas del país, esto según el Plan de Gobierno ARENA (2004-2009)

- Creación del Programa Presidencial “Plan de Nación”, que buscará acompañar las acciones de la Comisión Nacional de Desarrollo en la implementación de mega proyectos para la generación de oportunidades en base a las potencialidades de cada región del país.
- Diseño e implementación de una Estrategia de Desarrollo Rural en total coordinación con la Estrategia de Desarrollo Local, con el objetivo de fomentar la generación de actividades agrícolas y no agrícolas (artesanías, turismo, etc.) a

partir de las potencialidades y ventajas comparativas de cada territorio, que permitan alternativas de generación de ingresos a los habitantes del sector.

- Validación y adopción de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local generada por el Grupo Consultivo- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), como marco orientador de los esfuerzos de entidades gubernamentales, no gubernamentales, municipios, comunidades y entidades privadas, para impulsar el crecimiento económico y desarrollo social desde la base.
- Diseño e implementación de planes coordinados de inversión (electrificación rural, caminos rurales y vecinales, agua, salud, educación) a nivel focalizado por región, estableciendo parámetros claros de impacto, a fin de mejorar: la calidad, la cobertura y el acceso de los servicios básicos en esas áreas, la conectividad y el acceso a los mercados de trabajo, y los servicios financieros y tecnológicos a toda la población.
- Estimular la desconcentración de la inversión privada hacia el interior del país a través, de la implementación de proyectos de inversión pública y el mejoramiento de las condiciones productivas en las localidades (mejorando la educación y la salud de la población, así como la eficiencia de los servicios de infraestructura de apoyo económico).

Por último y no menos importante, la estrategia del gobierno de cara al comercio internacional era la apuesta por las MIPYMES, y la búsqueda de aquellas estrategias que le permitiera a los empresarios ganar competitividad en el plano internacional; y a la vez a traer inversión extranjera que permitiera ampliar el mercado interno y además generar nuevos empleos a la creciente oferta de mano de obra.

- Creación del Programa Presidencial “Descubriendo Potenciales Productivos”, conformando un Consejo Asesor con participación del sector privado, para impulsar la transformación productiva de El Salvador a través de la identificación de nuevas actividades con potencialidad de éxito.
- Creación del Programa Presidencial “El Salvador Eficiente”, con la finalidad de identificar, agilizar y eficientizar trámites gubernamentales que afectan la competitividad del sector productivo, establecer ventanillas únicas de atención y

cartas de derechos a los usuarios garantizando tiempos máximos y calidad de los servicios.

- Definición de una política de desarrollo tecnológico, de la cual derive la creación del Sistema Nacional de Innovación Tecnológica: establecimiento del Fondo de Investigación Tecnológica, establecimiento del sistema de estadísticas para medición de productividad, fortalecimiento de fondos de coinversión para innovaciones en empresas, revisión del esquema institucional en apoyo a la innovación (CONACYT), etc.
- Inclusión, dentro del Sistema Nacional de Innovación, de nuevos instrumentos como líneas de financiamiento e incentivos para la innovación y adaptación de tecnologías, especialmente orientado a apoyar las PYMES y al sector agropecuario.
- Modificación del régimen contable para que los gastos en Investigación y Desarrollo puedan ser capitalizados y luego depreciados

- Fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a la producción, especialmente: eficientizando el Puerto de Acajutla y las operaciones de carga del aeropuerto de Comalapa; apoyando la construcción del Puerto de Cutuco para que se culmine exitosamente de acuerdo a lo programado; Invirtiendo en la red vial estratégica y continuación del FOVIAL; apoyando la integración eléctrica regional, incluyendo la revisión del marco en que opera el sector para asegurar tarifas competitivas.
- Evaluación de la rehabilitación del ferrocarril como medio complementario de transporte.
- Eficiencia en las aduanas y coordinación con los demás gobiernos centroamericanos para agilizar los trámites en fronteras de bienes y personas.
- Revisión del marco legal relativo al comercio e inversión, a fin de modernizarlo y que coadyuve a los esfuerzos nacionales en temas de productividad y competitividad.
- Desarrollo de mecanismos alternos de financiamiento que favorezcan el desarrollo de nuevas industrias y empresas, tales como fondos de capital de riesgo, entre otros.
- Consolidación del papel de la banca y del BMI como actores principales del desarrollo económico, aplicando las tecnologías financieras más modernas,

asegurando el financiamiento de largo plazo para proyectos de inversión y como promotores de nuevas actividades y tecnologías.

- Fomento de una cultura de concertación y diálogo permanente entre el Gobierno, sector laboral y empresarial, en la búsqueda del posicionamiento del país como lugar atractivo a las inversiones, a través de un franco diálogo social. En este sentido, se fortalecerá el Consejo Superior de Trabajo, como instancia tripartita para discutir los temas que su reglamento de creación le asigna y el Ministerio de Trabajo para dar cumplimiento a los marcos legales vigentes y los compromisos adquiridos en el marco del TLC con Los Estados Unidos.
- Impulso de la legislación en materia laboral que busque el establecimiento de condiciones óptimas para los trabajadores así como para la competitividad y productividad del sector laboral.

El plan de gobierno mostraba un gran interés por la apertura del país al plano internacional, donde se buscaba reunir las condiciones necesarias para que los beneficios de estos llegaran a toda la población en especial, a los más necesitados; habrá que analizar con cuidado los resultados de las políticas que se hayan ejecutado y el alcance que tuvieron en la efectividad para la reducción de la pobreza en El Salvador.

2.4 Estructura Metodológica de las Políticas Ejecutadas, Objetivos y Metas alcanzadas.

Tal como se menciona en el último apartado del capítulo 1, está claro que las políticas, así como el enfoque bajo el que se ha venido abordando la pobreza ha sido desde el concepto crecimiento económico. Esta afirmación radica en el planteamiento realizado por la gestión Presidencial en el periodo dos 2004-2009 la cual dice: “Nuestra apuesta en la sostenibilidad social fue sustentada en el esfuerzo adicional para que el actual modelo económico fuera capaz de conjugar crecimiento económico con bienestar social”. (Presidencia de la República, 2009) lo cual afirmaba que el método de alivio de la pobreza iba a darse por el aumento de ingreso, como consecuencia del aumento en la productividad por los procesos tecnológicos.

2.4.1 Estructura Metodológica, Para el cumplimiento de las políticas Públicas, Destinadas al Alivio de la Pobreza

De acá, la apuesta del gobierno por una economía de mercado bajo condiciones de libertad económica y empresarial, con lo cual buscaba fomentar el aumento del empleo por medio de la inversión privada, vía MIPYMES y convenios internacionales como lo fueron: (TLC) entre El Salvador, Honduras y Taiwán, (TLC) Triángulo Norte con Colombia. Como esfuerzos para abrir lazos comerciales con la Unión Europea y el (TLC) con Estados Unidos.

Estos tratados iban de la mano con una estrategia para la constante mejora del clima de inversión en el país la cual incluía: Transparencia legal e institucional; la identificación de sectores estratégicos y nichos de mercados, políticas sectoriales y transversales. Fortalecimiento de sistemas de apoyo a sectores productivos, dinamismo del mercado con énfasis en el mercado interno. Todo esto bajo el marco del programa “El Salvador Eficiente”.

Por otro lado la apuesta por la generación de empleo y bienestar a las familias, trataba de sumar dos componentes. La descentralización productiva y de empleo, y la ampliación y modernización de infraestructura económica de apoyo a la producción.

-La primera, consiste en que la actividad productiva del país ya no se centralice en San Salvador y el área metropolitana, sino a lo largo del territorio nacional.

-La segunda, consistía en niveles altos de inversión pública para la ejecución de proyectos detonadores de crecimiento productivo que a la vez, buscaban generar bienestar social como lo fueron Fondo Solidario para la Salud (*FOSALUD*) Y semilla mejorada. Con esto se pretendía acercar oportunidades productivas a la población que vive en el norte, oriente y occidente del país.

-La Tercera, herramientas fiscales para aumentar el crecimiento económico fueron tomadas en cuenta. Durante la gestión presidencial que comprende el periodo 2004-2009. De una parte del programa fiscal se orienta al gasto público al financiamiento y apoyo del programa para aliviar la pobreza e impulsar la actividad económica del país,

creando programas específicos siendo el más importante y extenso “Red Solidaria” como se mencionaba en el literal 2.3.1,

Se buscó paliar los efectos negativos de la crisis financiera y alimentaria en el plano internacional mediante el incremento de las deducciones de gastos de educación y salud en el impuesto sobre la renta, la reducción de los aranceles a la importación de combustibles, fertilizantes y harina de trigo, en 2008 la atención al programa de subsidios donde se invirtieron alrededor de seiscientos millones de dólares.

La estrategia gubernamental para mejorar el ingreso de las familias más necesitadas en El Salvador se resume de la siguiente manera: “Establecer las condiciones para generar empleos a más salvadoreños ha sido prioritario durante nuestra gestión, para garantizarles más oportunidades y una mejor calidad de vida”.

Para cerrar este apartado se retoma la siguiente cita textual lo cual sustenta la metodología planteada en el punto 2.4.1 “La estrategia que planteamos buscaba generar nuevas oportunidades laborales y transferencia de tecnología para incentivar el desarrollo económico y social, a través de posicionar al país como destino de inversión extranjera.” (Presidencia de la República: 2009)

2.4.2 Objetivos y Logros Importantes de Políticas Públicas que Complementaron Red Solidaria en el Periodo 2004-2009

Objetivos: Fuente (Presidencia de la República: 2009)

- Aumentar el empleo vía aumento de inversión extranjera y nacional, así como un aumento de las exportaciones.
- Mejora constante del clima de hacer negocios en el país a través de la modernización y transparencia legal e institucional.
- Descentralización de la prestación de servicios de desarrollo empresarial.
- Construcción de elementos estratégicos utilizados para ampliar la cobertura de oportunidades y acercarlas a las familias salvadoreñas en el interior del país.
- Ejecutar política fiscal sana, disciplinada y eficiente.

- Orientar el Gasto público a financiamiento y apoyo de programas para aliviar la pobreza e impulsar la actividad económica del país.

Logros: (Presidencia de la República: 2009)

- Suscripción del Convenio Marco para la Unión Aduanera, trabajando en el fortalecimiento de la normativa regional a través de facilitar el comercio y la simplificación de los trámites aduaneros.
- Alcanzar la cobertura nacional de apoyo, para la sostenibilidad de las MIPYMES mediante:
 - La contratación de agentes operadores privados especializados (ONG, gremiales, Universidades, etc.) que prestaron servicios de apoyo a nivel Nacional.
 - Establecimiento de sedes regionales para el acercamiento con los empresarios MIPYME de todo el país, para brindarles servicio de apoyo. Se cuenta con 4 CDN (Centro de Desarrollo de Negocios) en Sonsonate, Zacatecoluca, San Miguel, y San Salvador.
 - Cofinanciamiento para facilitar a empresarios MIPYME pudieran acceder a los diversos servicios de apoyo empresarial pagando solo una parte del costo.
- Como logro en competitividad, El Salvador pasó a ser un país de renta media baja a uno de renta media. Además de cerrar en el primer trimestre del año dos mil nueve con una tasa de inflación del 5.48% debajo del promedio latinoamericano establecido en casi 11% (fuente: Ministerio de Hacienda).
- El plan fiscal arrojó como resultados un incremento de la recaudación tributaria y el establecimiento de mecanismos de control del gasto del Sector Público no Financiero (SPNF). “significó importantes aportes de financiamiento de la comunidad internacional para la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo económico y social del país.” (Presidencia de la República: 2009)
- La inversión pública alcanzó altos niveles de ejecución, pasando de US\$ 335 millones en el año dos mil cuatro a US\$725 millones en dos mil nueve (fuente: Ministerio de Hacienda) esto significa un incremento del 116.4% desde el 2004.
- La asignación presupuestaria para educación tuvo un incremento de más de 51% entre dos mil cuatro y dos mil nueve; mientras que la inversión salud creció en más

de 68% en el mismo período. En la misma línea de acción, el respaldo al desarrollo local fue sumamente importante, creciendo en 115%.

Bajo este marco metodológico y con la ideología que el mismo implica, se establecieron las diversas políticas públicas con la cuales se manejó al país y se hizo a frente a los diversos problemas que aquejan a la sociedad salvadoreña; para el caso del combate a la extrema pobreza, el principal programa impulsado fue Red Solidaria, por lo que se buscó acompañar y desarrollar, a la vez, una serie de programas de inversión pública, que buscaban de forma integral mejorar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza.

2.5 Políticas Ejecutadas, Alcance y Financiamientos.

El programa en contra de la pobreza extrema, que llevó a cabo por el Gobierno del Presidente Saca. Integró varias instituciones que jugaron un rol muy importante, entre las cuales están: planeación, administración, financiamiento.

La primera, fue la principal herramienta, la cual se utilizó por el trabajo que venía realizando los últimos años previos al 2004, dicha herramienta es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que adoptó la Estrategia Nacional de Desarrollo Local.

El gobierno se apoyó en la experiencia del FISDL para desarrollar un plan de acción que guiara en la dirección correcta, y fue así como en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), se diseñó el Mapa de Pobreza, el cual se analizó en conjunto para determinar hacia donde se debía focalizar el apoyo. Dicho análisis concluyó en que la pobreza era más profunda en el campo. Más del 50% de la población estaba en pobreza y el 60% en pobreza extrema se concentraba en la zona rural del país.

El Mapa de Pobreza indica que El Salvador se manifestaba territorialmente de forma desequilibrada debido a la concentración de la actividad económica, los servicios sociales, y las oportunidades de ingreso en las áreas urbanas. Una vez focalizados los desequilibrios se creó el programa Red Solidara, el cual buscaba una mejor calidad de vida de las familias rurales en extrema pobreza a través de: a) mejoramiento de la red de

servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica), b) mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales y c) facilitando el acceso a programas de desarrollo productivo y microcrédito. En este tema se ahondará en el último apartado de este capítulo.

Ahora bien los programas paralelos complementarios a Red solidaria, también ejecutados y planeados por el FISDL, fueron concebidos como estrategias de intervención para combatir la pobreza y estos son:

Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL).

Herramienta utilizada para la promoción del desarrollo a escala local, por medio del fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales, cofinanciamiento de asistencia técnica; invirtiéndose US\$6.4 millones y beneficiando a 140 municipios.

Programa de Fortalecimiento Financiero Municipal.

Tenia como finalidad el apoyo de los pequeños productores y comerciantes, desde sus municipios de origen “A través de este programa apoyamos activamente a los gobiernos municipales en mejorar su gestión financiera. Contribuyendo a la generación de recursos locales y la obtención de nuevos créditos.” (Presidencia de la República: 2009)

Programa de Electrificación Rural (PROERES).

Expansión de la red eléctrica nacional, focalizando la Inversión en los sectores rurales de la población con mayores índices de pobreza y que no contaban con el servicio. Invirtiéndose US\$10.7 millones a más de 38 mil habitantes.

Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (PROARES).

Surge de la necesidad de reconstruir las viviendas destruidas por los terremotos de 2001. El concepto bajo el que se construyeron fue espacios habitacionales con oportunidades de desarrollo humano. Más de 5400 viviendas construidas, que beneficiaron a igual número de familias. Monto de la inversión fue de US\$22.1 millones financiado por la Unión Europea y El Gobierno de El Salvador, a través del FISDL.

Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil (PROJUVENTUD).

Tenía como objetivo la disminución, mediante la prevención social, los índices de violencia y delincuencia en los municipios con mayores niveles de inseguridad. Para lo cual el monto de inversión fue más de US\$3.9 millones en la construcción de y reconstrucción de complejos deportivos en todo el país, con un aproximado de beneficiados de cuatrocientos cuarenta y seis mil jóvenes.

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

Buscaba facilitar el acceso al servicio de agua potable al 100% de las escuelas rurales de El Salvador, como parte de los esfuerzos para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de niños y jóvenes en edad escolar. Invirtiéndose US\$576,260 beneficiando a más de tres mil centros escolares.

Programa de Infraestructura en Educación (PROESCUELA).

Su objetivo era mejorar el rendimiento académico de más de siete mil niños y niñas de las zonas rurales del país; de esta manera incentivarlos a permanecer en los centros de estudios; los cuales se vieron beneficiados en la construcción, ampliación y recuperación de infraestructura escolar. La inversión tuvo un monto de US\$616 mil.

Programa Unidos por la Solidaridad.

Dicho programa estuvo orientado para que los gobiernos municipales, comunidades, ONG y comités de salvadoreños en el exterior participaran en concursos para la obtención de los fondos que el FISDL puso a disposición US\$11.6 millones con los cuales se pretendían ser invertidos en infraestructura social y economía local. Y beneficio a novecientos cinco mil salvadoreños.

Programa de Infraestructura en Salud (PROSALUD)

Construcción y rehabilitación de infraestructura en salud. La inversión realizada fue de US\$286 mil, con lo cual se mejoraría la calidad de vida y la salubridad de más de 1.3 millones de habitantes de las comunidades más pobres del país.

Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y Descentralización. (PROMUDE)

La tarea de este programa era fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en su gestión administrativa y financiera, así como la operativización de estrategias de combate a la pobreza incentivando a una mayor participación ciudadana.

La manera en que se financiaron estos proyectos fue mediante el trabajo conjunto con los gobiernos municipales, como ejecutores directos de los proyectos “Durante nuestra gestión, el FSDL hizo la más grande inversión en desarrollo local de los últimos años. US\$ 153.8 millones fueron destinados a más de 2800 proyectos, dando apoyo solidario a miles de personas en las zonas donde el acceso a salud, educación y servicios básicos era un sueño,” (Presidencia de la República: 2009). Según el informe que hizo el gobierno del ex Presidente Saca al final de su gestión. El monto de Inversión, con el que se financiaron los proyectos sociales que se buscaron el alivio de la pobreza, en todos sus niveles alcanzó los 153.8 millones de dólares.

2.6 Red Solidaria

El programa Red Solidaria además de ser el primero en su tipo, como programa para combatir la pobreza extrema, fue un estandarte de la administración 2004-2009; su extensión y concepción hace adecuado el analizarlo detenidamente en este apartado.

Red solidaria tuvo características específicas, y un tipo de ayuda también específica para cierta clase de municipios, de igual manera para cierta clase de habitantes; lo principal que habrá que entender es la manera que se identificaron estas áreas demográficas, y cuál fue la base a partir de la cual dio inicio y funcionó dicho programa, así como el ejecutor del mismo.

Como se mencionó en el punto anterior, tanto financiamiento, administración, planeación y ejecución, de dicho proyecto fue a través del FISDL. Ahora bien, la ideología con la que el gobierno aborda el problema de la pobreza, se hace notar desde el principio de este programa.

Red Solidaria Parte de un concepto de pobreza “esta se entiende como una condición de escasez de ingreso, así como también como de falta de acceso a la educación, la salud y los servicios de infraestructura básica, tales como agua y saneamiento básico, electricidad y caminos rurales. Así mismo la pobreza se concibe como la falta de oportunidades económica y sociales.” (Avalos y Gallardo, 2007).

Fue de esta manera, como bajo este concepto de pobreza, se dio paso a identificar los municipios más pobres a lo largo del territorio nacional. Para esto el FISDL-FLACSO trabajaron en conjunto para la elaboración del mapa de pobreza en 2005; donde se tomaron algunos indicadores para clasificar la pobreza extrema severa y alta, estos fueron: una escolaridad promedio de 3.1 y 3.6 años, población en extrema pobreza de 68% y 58%, viviendas sin acceso a agua potable de 42.2% y 41.7%. De igual manera en 2005 la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM-DIGESTYC* determinó que el 55% de la población en pobreza extrema se concentraba en el área rural.

De esta manera el mapa de pobreza se convierte en la principal herramienta de la política social y guía para las instituciones involucradas en Red Solidaria; como principal función la de orientar focalizar, y priorizar; el nuevo enfoque de la política social implementada por el Estado asumía que satisfacer una necesidad humana requiere acciones coordinadas entre sí. La visión era los esfuerzos intersectoriales para proveer servicios básicos buscan acercar la oferta a la demanda con un enfoque de equidad en las intervenciones. Por lo que la apuesta era la descentralización de los servicios públicos para llegar a la población.

2.6.1 Institucionalizando una política social de atención a la pobreza

En gran medida se esperaba que el éxito de Red Solidaria se depositaria en la institucionalidad de la misma, por lo cual tomarían un papel muy importante que las instituciones ejecutoras y gobiernos municipales asumieran el programa como algo propio; sobre todo, en la medida que estos tomaran su rol en el esquema de coordinación interinstitucional en los planos político-estratégicos de planificación y dirección técnica, así como en la implementación local.

Dicho esquema potencializa las diversas inversiones y acciones que se tomen y obtengan un efecto multiplicador en el territorio, consideraban 4 dimensiones básicas: Fuente (FSDL: 2005)

-Política estratégica y de toma de decisiones. El Consejo Directivo presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia.

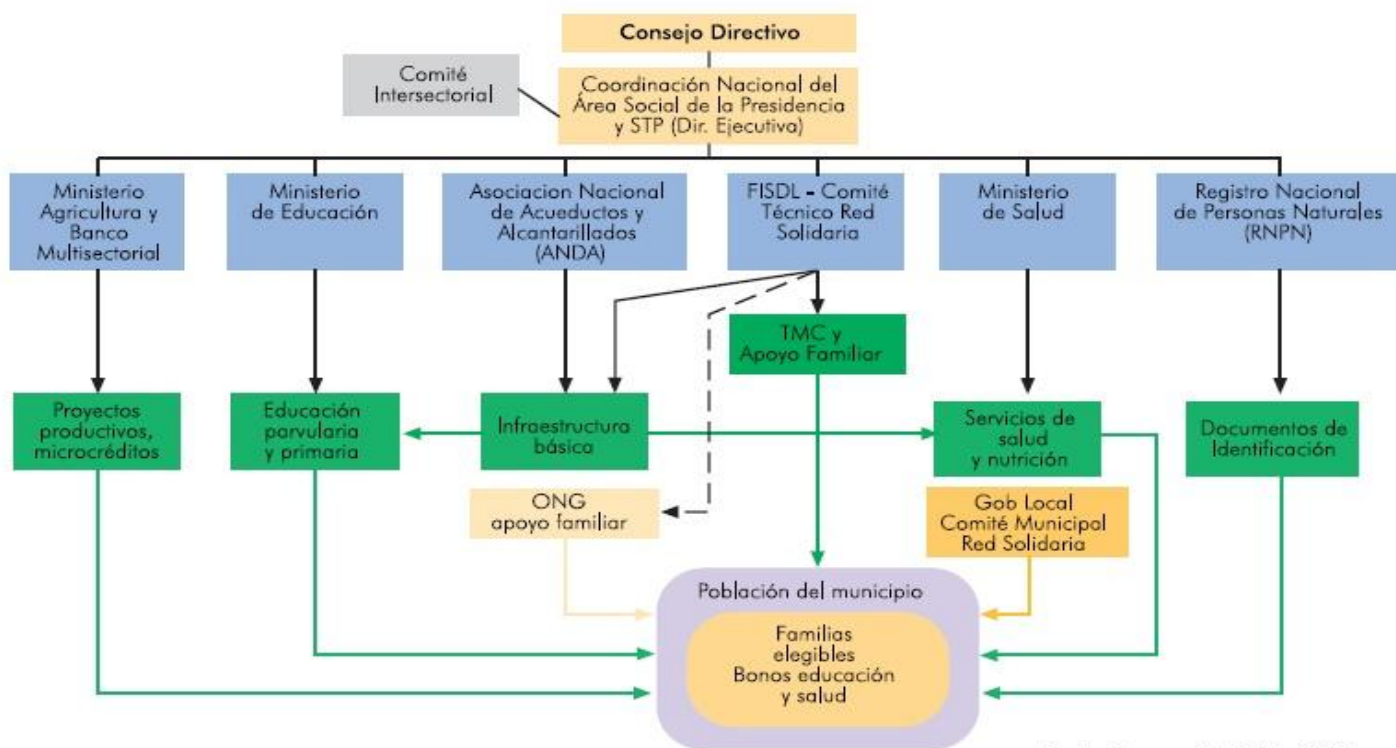
-Coordinación y dirección técnica. La Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia y la Secretaria Técnica de la Presidencia (STP) Comité intersectorial.

-Implementación. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.

-Coordinación Local. El Gobierno municipal, como integrante del comité municipal de coordinación, conformado además por líderes comunitarios; y representantes de instituciones ejecutoras (FISDL, MINED, MSPAS, MAG ONGS entre otros).

En la figura 1. Se muestra el esquema que rigió Red Solidaria desde el Consejo Directivo, hasta las instituciones ejecutoras del proyecto

Figura 1. Esquema institucional y operativo de Red Solidaria



Fuente: Programa Red Solidaria/STP

Focalización y priorización de la intervención y la inversión

Definida la estructura Institucional de Red Solidaria, el plan de acción del programa estaría basado en la siguiente premisa hecha por Jeffrey Sachs asesor del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas “Los más pobres están desconectados de las fuerzas del mercado porque carecen de capital humano básico de una buena nutrición y salud, y una educación adecuada. Es vital que el gasto social dirigido a la acumulación de capital humano llegue a los más pobres, sin embargo los gobiernos dejan de hacer este tipo de inversiones” (Sachs, 2005)

El tipo de focalización de Red Solidaria es de dos tipos: Focalización Geográfica, es decir, por características de la población y el territorio donde se ubican los municipios afectados y focalización por hogar que es la clasificación según extensión y tipo de familia que comprenden los hogares, familia nuclear o extensa.

Objetivos Específicos del Programa: fuente: (Avalos y Gallardo, 2007)

- “Mejorar los ingresos de las familias en extrema pobreza contribuyendo a erradicar el hambre y vinculándolo a los protocolos de salud y educación básicos;
- Mejorar las condiciones de salud nutrición rural, priorizando las atenciones preventivas materno-infantiles;
- Mejorar las condiciones de las familias rurales – especialmente las madres - en extrema pobreza mediante acciones de capacitación y apoyo;
- Mejorar la educación de la población en edad escolar – menor a 15 años- de parvularia a sexto grado en el área rural;
- Fortalecer la oferta de servicios básicos en salud, programas nutricionales y educación básica;
- Mejorar la infraestructura social básica – agua potable y saneamiento, e infraestructura estratégica-, para el acceso a los servicios mediante acciones integrales y coordinadas con los sectores;
- Fortalecer la seguridad jurídica de la población, mediante la documentación de identidad personal;
- Dotar herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar, a través de proyectos productivos, capacitación laboral y microcréditos.”

El cumplimiento de estos objetivos se esperaba que tuviera un impacto significativo en los indicadores de desarrollo humano y contribuiría a los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tres ejes de intervención de Red Solidaria. Fuente: (Avalos y Gallardo, 2007)

Que tenían la misión de priorizar las acciones para cumplir sus objetivos:
1-Red solidaria a la Familia. Contempla acciones focalizadas a las familias que viven en extrema pobreza en los municipios priorizados, e incluye transferencias monetarias (bonos para la educación y la salud) a los padres de familia o encargados.

2-Red de servicios Básicos. Contempla y amplía la efectividad de los bonos de educación y salud por medio del fortalecimiento de los servicios en salud y educación; y la mejora al acceso de los servicios básicos.

3-Red de Sostenibilidad a la Familia. Considera proyectos productivos a pequeña escala y microcréditos a las familias más pobres rurales para actividades productivas.

- **¿Cómo funciona red Solidaria para las familias?** “Red solidaria comprende a las familias comprende el componente de transferencias monetarias condicionadas que contempla un ciclo operativo de dos fases: la fase de censo e incorporación de las familias beneficiadas; y la fase de apoyo y seguimiento a las familias. Esta segunda fase incluye el seguimiento de corresponsabilidades en educación y salud, el pago de bonos de educación y salud, y las capacitaciones permanentes a los titulares o corresponsables de las familias beneficiarias y otras personas de la comunidad.”

En síntesis estos son los componentes de lo que constituyó el Programa de Red Solidaria, en el contexto de lo que a esta investigación interesa. Algunas externalidades y el detalle de esquemas de cómo funcionó este programa de Transferencias Condicionadas se encuentran en el anexo 2 de este trabajo.

CAPITULO 3: ANÁLISIS DE IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS EN EL COMBATE A LA POBREZA.

3.1 Aproximación Teórica a los impactos que generan las transferencias monetarias condicionadas.

En las últimas décadas las Transferencias Condicionadas en Efectivo, conocidas por sus siglas en ingles (CCT, Conditional Cash Transfers), han venido tomando mucha importancia en materia de apalea los altos niveles de pobreza extrema en los países en vía de desarrollo a lo largo del mundo teniendo como referencia más cercana los puestos en marcha en América latina; Pablo Villatoro (2005:90) hace un recuento de su eficacia en países como: Colombia, México y Brasil.

Estas propuestas han sido principalmente iniciativas del Banco mundial y consisten en transferencias monetarias en efectivo, destinadas a las familias con más altos índices de pobreza para invertir en el capital humano de sus hijos mientras ayudan a reducir la pobreza. Es decir que en primera instancia busca reducir los índices de pobreza mejorando la calidad de vida de la población infantil, otorgando recursos para su desarrollo físico e intelectual; y en segunda instancia, invertir en el capital humano infantil.

Según un artículo del Banco Mundial, estos programas de transferencias monetarias condicionadas vienen acompañados de otros componentes que pretender ser aun más eficaces en el combate a la pobreza y que se describen a continuación (Banco Mundial: 2010):

- i) Incremento al acceso a bienes para los pobres. Ésta ha sido la consecuencia de las mejoras en capital humano tales como salud y educación.
- ii) Mejores oportunidades para que los pobres usen sus bienes de forma más productiva. Esto ha sido debido a la expansión de las oportunidades de empleo para mano de obra no capacitada y poco capacitada
- iii) Programas de asistencia social más efectivos y más inclusivos dirigidos a los pobres crónicos. Esto incluye programas de mayor transferencia de dinero y transferencias condicionadas en efectivo que llegan a los pobres de manera efectiva.

Dichos esquemas han sido puestos a prueba en países en vías de desarrollo a lo largo del mundo, siendo el primero de éstos China y otros del continente asiático, dejando grandes resultados. En América latina de igual manera se han Implementado en México 2004 y Brasil 2005. De nueva cuenta los resultados fueron bastante positivos y muy favorables en los lugares donde se ejecutaron (Banco Mundial: 2010).

Sin embargo han surgido nuevas paradojas y tendencias que comprometen la efectividad de estos programas. Dichas paradojas se crean a partir de los índices de pobreza que van en aumento, pese a los esfuerzos y la puesta en práctica de las más recientes teorías del desarrollo como la de Amartya Sen.

Ante la situación expuesta en el párrafo anterior los precursores de dichas tendencias como el Banco Mundial y otros organismos internacionales como, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT); plantean posibles hipótesis para explicar dicho fenómeno (Banco Mundial: 2010):

- a) La primera tiene que ver con la limitación en cuanto al alcance y focalización de los programas; ya que estos van dirigidos a los lugares que se encuentran en pobreza crónica (entiéndase niveles más altos de pobreza). Por lo que surge una nueva fuente de pobreza “la exposición al riesgo no cubierto sigue siendo una fuente importante de nuevos pobres, aunque se ha hecho poco para proteger a los no pobres vulnerables de caer en la pobreza” (Banco Mundial: 2010).

Entonces en la medida en que los más pobres avanzan a niveles de menos pobreza, los que son vulnerables, al no ser abarcados por estos programas, caen en niveles de pobreza crónica impidiendo el avance en la mejora de los índices generales.

- b) La segunda razón planteada, por la cual pueden darse este tipo de retrasos en los resultados, es por los choques económicos externos que pueden suscitarse y el impacto de los mismos tanto en las familias beneficiadas por los programas, como también los no pobres vulnerables.

Ahora bien, siendo el Banco Mundial el principal exponente y promotor de las transferencias efectivas condicionadas, queda una gran interrogante sobre el beneficio de las mismas; y lo limita a una herramienta paliativa de corto plazo.

En un documento publicado del Banco mundial se lee la siguiente cita: “Según la sabiduría convencional que prevalece en los principales círculos orientados a las políticas de desarrollo, las transferencias de ingresos a los pobres (y las políticas de protección social) son, en el mejor de los casos, paliativos de corto plazo y, en el peor, un desperdicio de dinero. En general, estas transferencias no se consideran un elemento central de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza en el largo plazo.” (Banco Mundial, 2003: 3)

La aseveración anterior está basada, en primer lugar, en que la cantidad de familias y personas pobres son demasiadas en comparación a la cantidad de recursos del Estado, que son tan limitados que financieramente, estas políticas no tienen viabilidad alguna. En segundo lugar, se da la situación de filtración de beneficios a grupos no previstos, así como los efectos de incentivo adverso en la oferta de mano de obra y en el ahorro de los beneficiarios de las transferencias.

Según Martin Ravallion (2003) lo que se obtendría como resultado, es en un costo social alto por los factores antes mencionados, y por las desigualdades no moderadas que se dan en las economías de mercado.

Habría que plantearse la importante pregunta: ¿Son viables este tipo de políticas para una economía como la de El Salvador? A 5 años de haberse ejecutado Red solidaria, se podría, mediante una evaluación de resultados, aportar luces para este tipo de interrogantes.

3.2 Evaluación del impacto de Red Solidaria a través de indicadores de salud, nutrición y educación.

Retomando la experiencia de las Transferencias Monetarias Condicionadas que se ha llevado a cabo en El salvador bajo la Red Solidaria; a 5 años de haberse implementado se considera que es un tiempo prudente para efectuar un análisis cuali-cuantitativo en indicadores de salud, nutrición y educación al año 2010 en los municipios en que se realizó dicho programa. Y de esta manera encarrilar esta investigación a las conclusiones más precisas en cuanto a los resultados obtenidos.

La evaluación se divide en tres áreas principales las cuales el programa Red Solidaria pretendía dar cobertura, estos son: salud, nutrición y educación.

3.2.1 Evaluación Cual-Cuantitativa

El análisis cuantitativo se desarrolló con el fin de marcar impactos específicos de las transferencias monetarias y los servicios de agua y saneamiento en los diez indicadores principales de salud, educación y nutrición, tal como lo requieren los Términos de Referencia.

El cálculo de los indicadores, son responsabilidad del FISDL que realizó un trabajo conjunto con organismos internacionales, y apoyo de de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), Dirección General de Estadísticas Y Censos (DYGESTYC), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) entre otros.

Toda la información que se ha utilizado para la evaluación de impacto proviene de tres rondas de encuestas, la de línea basal y dos de seguimiento, además de las bases de datos del censo del FISDL, las cuales han sido diseñadas específicamente para medir los impactos que se esperaban en los indicadores principales de Red Solidaria.

3.2.2 Educación.

El primer indicador a evaluar será la educación, el cual será representado por la tasa de repetición de niños de primer grado, dato que históricamente en El Salvador ha sido alto. Una aclaración importante a tomar en cuenta es que, Comunidades Solidarias Rurales (CSR) hace referencia a los municipios participantes de Red Solidaria.

Cuadro 3.0 Tasas de repetición en primer grado

Año lectivo	Total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
2006	17.2%	15.3%	16.7%	21.8%	13.0%
2007	18.6%	14.2%	23.0%	20.5%	15.6%
2008	17.3%	19.6%	15.2%	18.6%	15.3%
2009	18.7%	14.5%	12.6%	21.6%	23.2%

Nota: para el año lectivo 2006 se utilizaron los datos retrospectivos recolectados en la encuesta de línea basal. Fuente: FISDL 2010

Tal como se observa en el cuadro 3.0 la tasa de repetición de 2006 a 2009 se mantuvo casi uniforme, es decir globalmente la tasa de repetición no sufrió cambios sustanciales. En los 4 años evaluados por las tres encuestas, en menor escala, se puede apreciar una reducción de la tasa de repetición entre los años 2007 y 2008 para el grupo que ingresó al programa en 2007, para el resto de años la tasa de repetición se mantiene poco variable. En 2009 se observa que la tasa de repetición se incrementa nuevamente y alcanza el 18.7%.

Cuadro 3.0.1 Tasa de repetición en primer grado, por edad

Edad al inicio del año	Año escolar		
	2007	2008	2009
6	5.6%	3.4%	2.8%
7	11.2%	16.5%	15.0%
8	28.6%	40.7%	46.1%
9	40.5%	57.5%	48.7%
10 o más	43.4%	40.0%	53.8%

Fuente: Encuesta de línea basal, Segunda encuesta y tercera encuesta de evaluación. FISDL: 2010

A continuación examinamos la tasa de repetición según las edades que los niños tenían al inicio del año escolar (cuadro 3.0.1) La tasa de repetición aumenta en la muestra entre estudiantes de 8 años de 28.6% en 2007 a 46.1% en 2009, entonces el patrón en los estudiantes de 8 años se está normalizando. Además observamos altas tasas de repetición entre los 9 o más años de edad. Como resultado de los menores que fueron matriculados a los 7 años y consecuentemente están repitiendo, las tasas de repetición entre los estudiantes de 6 y 7 años de edad son bastante bajas.

Cuadro 3.0.2 Distribución de la matrícula en primer grado, por edad

Edad al inicio del año escolar	Año de ingreso a CSR	
	2006/2007	2008
6	40.3%	36.0%
7	44.8%	32.2%
8	9.7%	15.8%
9	2.2%	8.3%
10 y más años	3.0%	7.8%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Tercera encuesta FISDL: 2010

Encontramos que los niños de los grupos de ingreso de 2008 son significativamente mayores que aquellos de los grupos de ingreso de 2006 y 2007. Mientras que el 85 por ciento de los niños matriculados en el primer grado tenían 6 o 7 años en los grupos de entrada de 2006 y 2007, solamente el 68 por ciento de los estudiantes de los grupos de ingreso de 2008 tenían 6 o 7 años de edad. (Cuadro 3.0.2).

Las tasas más altas de repetición en 2009 entre los grupos de ingreso de 2008 pueden deberse al hecho que los niños regresaban a la escuela tras una ausencia por motivos económicos. Esto debido a la condicionalidad impuesta por Red Solidaria como requisito para afiliarse al programa. Ver anexo 3.0

Cuadro 3.0.3 Tasa de matrícula para niños entre 7 a 12 años al inicio del año escolar, por año de ingreso a CSR

Año de ingreso a CSR		Año de matrícula	
		2008	2009
2006	En CSR	98.1%	99.1%
	Fuera de CSR	100.0%	96.5%
2007	En CSR	98.3%	98.1%
	Fuera de CSR	92.3%	89.5%
Inicios 2008	En CSR		97.4%
	Fuera de CSR		94.3%
Finales 2008	En CSR		98.8%
	Fuera de CSR		90.2%

Fuente FISDL: 2010

En último lugar del cuadro 3.3 se presenta el indicador de matrícula, se observa que las tasas de matrícula escolar entre niños y niñas de 7 a 12 años de edad al inicio del año escolar están casi todos matriculados desde el 2006.

El patrón observado en los indicadores antes vistos es el mismo con este último, la matrícula reportada era bastante alta en los hogares antes que comenzara CSR, se aprecia que se incrementa a casi el 98 por ciento en la tercera ronda de encuestas y casi

el 100 por ciento en el 2009, pero este aumento se puede catalogar como no tan sustancial dada la tendencia.

3.2.3 Salud

El indicador principal para medir el impacto de Red Solidaria en la salud es la prevalencia de diarrea (en los últimos 15 días) en niños menores de 5 años. “Se esperaría que el programa tuviera un impacto en la diarrea a través de la intervención con el componente de servicios básicos o a través de capacitaciones en el área de salud y saneamiento. Puesto que este indicador se debe medir con datos contemporáneos, forzosamente debe medir el impacto entre los grupos que ingresaron al programa a inicios y finales de 2008.” (FUSADES-IFPRI, 2010)

La prevalencia de diarrea en niños menores de 5 años es un importante indicador de la salud infantil, ya que la diarrea es la segunda causa principal de muerte en este grupo de edad según la UNICEF.

La prevalencia de diarrea también puede verse como un indicador de condiciones higiénicas y sanitarias generales en los hogares de beneficiarios. La forma de incidencia del programa sobre este indicador podría esperarse de 3 formas en la evaluación del FISDL (2010):

-La primera, una disminución en el índice de diarrea en menores de 5 años vía intervención de los servicios básicos, es decir a través una mejora en la infraestructura de agua y saneamiento.

-La segunda, mediante capacitación de las madres sobre prácticas y comportamientos de higiene.

-La Tercera, importante para menores entre cero y dos años de edad, así como para mujeres embarazadas; que asisten a las consultas prenatales y postnatales con el fin de poner en práctica maneras apropiadas para alimentación infantil. Que a la vez ayudarían a la prevención de diarrea y rotavirus como otras enfermedades que afectan a niños menores de 5 años.

A continuación se muestra la evolución de este indicador en menores de cero a 5 años y de cero a 2 años; con el fin de encontrar algún grado de diferencia en los resultados en

estos dos grupos de edades de niños. Y obtener información que sea más valiosa para posteriores análisis sobre indicadores de salud.

Cuadro 3.1 Proporción de niños menores de 5 años con diarrea en los últimos 15 días, por año de ingreso a CSR

	Promedio total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>Línea basal (%)</i>					
Proporción de niños	0.164 (0.011)	0.134 (0.021)	0.171 (0.019)	0.181 (0.023)	0.163 (0.021)
Numero de observaciones	1594	343	368	502	381
<i>Segunda encuesta (%)</i>					
Proporción de niños	0.178 (0.010)	0.179 (0.019)	0.169 (0.021)	0.157 (0.013)	0.214 (0.023)
Numero de observaciones	1631	336	379	510	406
<i>Tercera encuesta (%)</i>					
Proporción de niños	0.143 (0.010)	0.131 (0.023)	0.162 (0.019)	0.146 (0.017)	0.129 (0.018)
Numero de observaciones	1562	297	388	529	348
Notas: Los errores estándar están en paréntesis y están conglomerados por cantón y estratificada por año de ingreso. Fuente: FISDL 2010					

En el cuadro 3.1 la proporción de menores con diarrea en el promedio total se observa para la primera encuesta una proporción del 11.4 por ciento, en la segunda encuesta éste porcentaje se incrementa y llega a 12.1 por ciento, en la última encuesta el porcentaje registrado es de 10.4 por ciento. El porcentaje global refleja una invariabilidad en los 3 periodos medidos apenas una variación que oscila en más o menos 1 por ciento.

Cuadro 3.1.1 Proporción de niños menores de 2 años con diarrea en los últimos 15 días, por año de ingreso a CSR y encuesta

	Promedio total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>Línea basal (%)</i>					
Proporción de niños	0.164 (0.011)	0.134 (0.021)	0.171 (0.019)	0.181 (0.023)	0.163 (0.021)
Numero de observaciones	1594	343	368	502	381
<i>Segunda encuesta (%)</i>					
Proporción de niños	0.178 (0.010)	0.179 (0.019)	0.169 (0.021)	0.157 (0.013)	0.214 (0.023)
Numero de observaciones	1631	336	379	510	406
<i>Tercera encuesta (%)</i>					
Proporción de niños	0.143 (0.010)	0.131 (0.023)	0.162 (0.019)	0.146 (0.017)	0.129 (0.018)
Numero de observaciones	1562	297	388	529	348
Notas: Los errores estándar están en paréntesis y están conglomerados por cantón y estratificada por año de ingreso. Fuente FSDL: 2010					

En la tabla 3.1.1 que posee una muestra de menores de cero a 2 años, el cual posee un comportamiento casi invariante para el periodo 2006-2007, pero que muestra un cambio sustancial desde inicios de 2008 a finales del mismo; cuando en la primera encuesta se registró 16.3 por ciento, luego pasa a 21.4 por ciento en la segunda encuesta y cierra la última encuesta con casi 10 puntos porcentuales menos: 12.9 por ciento.

Estos resultados, en comparación con los periodos anteriores se puede catalogar como un cambio sustancial en la prevalencia de diarrea de menores. Dicho movimiento en menos de un año, puede atribuirse a diferentes causas, como lo son impactos relativos en otros programas complementarios de Red solidaria; pero dadas las características en el corto tiempo, se atribuye en gran manera al bono percibido por los nuevos beneficiarios a inicios del 2008.

Otro indicador sobre el uso de los servicios de salud es la inscripción de controles prenatales entre las mujeres embarazadas.

Cuadro 3.1.2 Porcentaje de embarazos inscritas en controles prenatales, por año de ingreso a CSR y año del parto

Año del parto	Promedio total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>2005</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.972 (0.009)	0.971 (0.021)	0.984 (0.016)	0.970 (0.016)	0.965 (0.020)
Numero de observaciones	319	69	63	101	86
<i>2006</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.972 (0.009)	0.964 (0.024)	0.981 (0.014)	0.974 (0.015)	0.966 (0.019)
Numero de observaciones	388	83	103	115	87
<i>2007</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.981 (0.007)	0.964 (0.024)	0.975 (0.017)	1.000 (0.000)	0.968 (0.017)
Numero de observaciones	359	56	80	130	93
<i>2008</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.975 (0.008)	0.978 (0.015)	0.988 (0.012)	0.959 (0.019)	0.979 (0.014)
Numero de observaciones	367	92	84	97	94
<i>2009</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.989 (0.005)	1.000 (0.000)	0.989 (0.011)	0.985 (0.011)	0.987 (0.013)
Numero de observaciones	374	75	89	131	79

Notas: Los errores estándar están en paréntesis y están conglomerados por cantón y estratificada por año de ingreso. En la línea basal miden embarazos entre 2005 y la fecha de la encuesta, y en la encuestas segunda y tercera, se miden los embarazos en los 12 mese que no traslapan con la encuesta anterior. Fuente: FISDL 2010

El primer cuadro muestra las tendencias en porcentaje de embarazos inscritos en cuidados prenatales, lo que significa que al menos habían tenido una vista de control en algún momento durante su embarazo. La Tabla 3.1.2 muestra estas tendencias por año de nacimiento (a partir de 2005) y por año de ingreso a Red Solidaria.

Como se observa, estos porcentajes son muy altos desde el primer año del programa y como resultado, muestran poca variabilidad al año 2009, oscilando desde 97.2 por ciento entre los nacimientos ocurridos en 2006 hasta 98.9 por ciento entre nacimientos ocurridos en 2009.

Cuadro 3.1.3 Porcentaje de embarazos que reciben el número apropiado de controles prenatales, por año de ingreso a CSR y año del parto

Año del parto	Promedio total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>2005</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.796 (0.026)	0.812 (0.051)	0.762 (0.063)	0.792 (0.043)	0.814 (0.052)
Numero de observaciones	388	83	103	115	87
<i>2006</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.791 (0.021)	0.759 (0.043)	0.854 (0.041)	0.765 (0.041)	0.782 (0.047)
Numero de observaciones	359	56	80	130	93
<i>2007</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.805 (0.022)	0.839 (0.060)	0.825 (0.044)	0.754 (0.040)	0.839 (0.042)
Numero de observaciones	367	92	84	97	94
<i>2008</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.790 (0.024)	0.793 (0.064)	0.726 (0.038)	0.773 (0.046)	0.862 (0.035)
Numero de observaciones	367	92	84	97	94
<i>2009</i>					
Porcentaje de embarazadas	0.783 (0.022)	0.827 (0.049)	0.730 (0.057)	0.771 (0.036)	0.823 (0.038)
Numero de observaciones	374	75	89	131	79

Notas: Los errores estándar están en paréntesis y están conglomerados por cantón y estratificada por año de ingreso. En la línea basal miden embarazos entre 2005 y la fecha de la encuesta, y en la encuestas segunda y tercera, se miden los embarazos en los 12 meses que no traslapan con la encuesta anterior. Fuente: FISDL: 2010

La Tabla 3.1.3 utiliza el indicador de control prenatal apropiado (cinco o más visitas) por año de nacimiento (a partir de 2005) y por año de ingreso a red solidaria.

Los porcentajes entre las mujeres que reciben cuidados no apropiados son menores, ya que 78 hasta 80 por ciento entre las muestras completas de mujeres dicen que si reciben controles prenatales apropiados, de nuevo hay muy poca variación o tendencias que notar.

El último grupo de ingreso de 2008 parece tener en general los mayores porcentajes (78.2 por ciento a 86.2 por ciento) mientras el grupo de ingreso de 2007 parece tener los

menores porcentajes a través de los años (72.6 por ciento a 85.4 por ciento). Por lo tanto, es poco probable que encontremos un efecto de Red Solidaria.

Otros indicadores se pueden apreciar en el anexo 3.1 del trabajo, que contribuyen a mostrar el impacto nulo o negativo que el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas ha tenido sobre la salud.

Por lo que respecta a este apartado, solo queda mostrar la última parte que este programa pretendía dar cobertura y mejorar notablemente para beneficio de las comunidades. Esta variable es la nutrición, enfocada principalmente en la niñez.

3.2.4 Nutrición.

Para evaluar nutrición se utilizan principalmente los puntajes Z para el peso para la edad (PE-Z) y para la talla para la edad (TE-Z). Sin embargo, también se discuten los puntajes Z para peso para talla (PT-Z), pues miden mejor los problemas de nutrición. La norma saludable internacional (representada por un puntaje Z de 0).

El valor de Z se calcula obteniendo la diferencia entre la media del grupo poblacional que se esté analizando y la media de la población de referencia, dividiendo posteriormente esta diferencia entre la desviación estándar de la norma de referencia a la edad correspondiente; esto es:

$$Z = \frac{\text{Valor observado} - \text{Valor de la media de referencia}}{\text{Desviación estándar de la referencia}}$$

Peso para edad. En primer lugar se analiza el promedio peso-edad y se observa que las puntuaciones promedio PE-Z son algo más bajas en la tercera ronda de la encuesta que en las dos anteriores rondas al comparar sólo los niños menores de 3 años (cuadro 3.2.0). La disminución, de -0.3, en promedio hasta justo debajo de -0.4, es ciertamente notable. Habría que analizar algún tipo de externalidades que hayan anulado por completo el efecto de Red Solidaria, o saber si simplemente este programa de la manera aplicada no tiene efecto alguno sobre este indicador.

Cuadro 3.2.0 promedio de puntajes PE-Z (peso-para-edad) y prevalencia de bajo peso, por encuesta

	PE-Z	Prevalencia de bajo peso
Encuesta línea basal	-0.319 (0.029)	0.062 (0.006)
Segunda encuesta	-0.293 (0.030)	0.067 (0.006)
Tercera encuesta	-0.421 (0.032)	0.090 (0.007)

Nota: Errores estándar en paréntesis, y conglomerados a nivel de cantón. Fuente FISDL: 2010

La grafica puede apreciarse en el anexo 3.2. Por último, para este indicador se presenta la evolución de los niños de 3 a 4 años en la ronda de encuestas del 2009, por lo que presentan las puntuaciones PE-Z promedio y la prevalencia de bajo peso (en años) hasta la edad de 4 (Tabla 3.2.1)

Cuadro 3.2.1 PE-Z y prevalencia de bajo peso para menores de 4 años, tercera encuesta (2009)

	PE-Z	Prevalencia de bajo peso
Niños mayores de 1 año	-0.268 (0.058)	0.095 (0.012)
Niños entre 1 a 2 años	-0.412 (0.058)	0.086 (0.013)
Niños entre 2 a 3 años	-0.680 (0.049)	0.090 (0.013)
Niños entre 3 a 4 años	-0.751 (0.080)	0.111 (0.022)

Nota: Errores estándar en paréntesis, y conglomerados a nivel de cantón. Fuente FISDL: 2010

Según los datos de los cuadros 3.2.0 y 3.2.1 se observa que las puntuaciones PE-Z siguen cayendo a medida que los niños aumentan de edad. Dado que las deficiencias

nutricionales en niños muy pequeños se miden a través de las puntuaciones TE-Z, podría ser más una preocupación de que el peso de los niños un poco mayores continúe disminuyendo a medida que los niños aumentan la edad. Además de tener de manera más clara que red solidaria no representa cambio alguno sobre el peso de los menores.

Talla para la edad. Los puntajes Z para la talla, edad (TE-Z) es el indicador utilizado por los nutricionistas para medir la nutrición acumulada que los niños han consumido a lo largo de su vida.

En primer lugar se presentan los resultados de niños en edades de 3 años, la puntuación TE-Z promedio se ha incrementado levemente en 2009 del nivel de 2008, (Cuadro 3.2.2). Se observa que la puntuación TE-Z promedio se acerca al -1, es decir muestra un incremento en la segunda encuesta (-1.14). La baja talla también se reduce con relación a 2008, a 19.1 por ciento. La inferencia más clara es que de ningún modo se observa una mejora de este indicador. Ver Anexo 3.2.1

Cuadro 3.2.2 promedio de puntajes TE-Z (talla-para-edad) y prevalencia de baja talla, por ronda de encuesta

	TE-Z	Prevalencia de baja talla %
Linea basal	-0.959 (0.032)	0.187 (0.010)
Segunda encuesta	-1.144 (0.029)	0.216 (0.010)
Tercera encuesta	-1.019 (0.029)	0.191 (0.010)

Nota: Errores estándar en paréntesis, y conglomerados a nivel de cantón. (FUSADES-IFPRI: 2010)

La importancia del indicador de nutrición según FUSADES-IFPRI (2010) es tal para Red Solidaria que “dada la prevalencia mucho mayor de la baja talla entre niños menores, el poder atribuir algún progreso en este indicador para la participación de CSR, a través del bono, sería un impacto importante del programa.” (FUSADES- IFPRI: 2010)

Después de ver la evolución de los indicadores principales de Educación, salud y nutrición, se presenta a continuación una tabla de la evolución de los mismos en porcentajes, el cual demuestra que a nivel general los indicadores se han mantenido relativamente iguales, y en el mejor de los casos ha habido mejoras de uno a cinco puntos en el porcentaje general. El ingreso per cápita muestra una mejoría de casi el 100 por ciento a finales de 2008 a pesar de la crisis mundial.

Cuadro 3.2.3 Estadísticas descriptivas de los principales indicadores de Red Solidaria (presentado en porcentajes).

<i>Indicador</i>	Total (%)	2006 (%)	2007 (%)	Inicios 2008 (%)	Finales 2008(%)
<i>Educación</i>					
Tasa de repetición, primer grado (%)					
Línea basal	18.6	14.2	23.0	20.5	13.2
Segunda encuesta	17.1	19.2	15.7	17.9	14.5
Tercera encuesta	18.7	17.2	18.6	17.3	18.7
Matrícula de niños de 7 a 12 años (%)					
Línea basal	95.5	98.7	94.9	94.2	95.4
Segunda encuesta	96.2	98.9	98.6	94.2	94.2
Tercera encuesta	97.9	98.9	97.8	97.2	98.3
<i>Salud</i>					
Prevalencia de diarrea, últimos 15 días (menores de 5 años)					
Línea basal	11.4	9.3	11.7	12.6	11.3
Segunda encuesta	12.1	11.7	12.3	10.5	14.4
Tercera encuesta	10.4	9.1	11.3	10.3	10.7
Cobertura con SPR, 12 a 23 meses de edad (%)					
Línea basal	73.6	81.8	82.2	64.8	72.1
Segunda encuesta	77.4	80.0	81	74.5	76.1
Tercera encuesta	78.3	76.7	86.7	74.9	77.5
Partos atendidos por personal calificado (%)					
Línea basal	72.7	77.2	63.8	71.3	79.7
Segunda encuesta	76.8	80.6	71.4	74.6	80.5
Tercera encuesta	85.5	90.6	80.2	83.9	89.7
Niños con número apropiado de controles de crecimiento (menores de 1 año, %)					
Línea basal	74.9	73.6	71.1	78.5	72.9
Segunda encuesta	90.9	93.2	90.9	88.9	90.8

Tercera encuesta	94.4	90.7	94.7	96.6	93.9
Mujeres inscritas en controles prenatales (%)					
Línea basal	98.1	96.4	97.5	100	96.8
Segunda encuesta	97.5	97.8	98.8	95.9	97.9
Tercera encuesta	98.9	100	98.9	98.5	98.7
Mujeres con número apropiado de controles prenatales (%)					
Línea basal	79.3	79.5	80.6	76.8	81.2
Segunda encuesta	78.8	79.1	72.9	76.6	86.0
Tercera encuesta	79.3	82.7	73.0	77.1	82.3

Cuadro 3.2.4. Estadísticas descriptivas de los indicadores principales, continuación

<i>Indicador</i>	Total	Año de ingreso a CSR			
		2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>Nutrición</i>					
Prevalencia de desnutrición (peso para edad, %)					
Línea basal	6.2	6.2	6.8	4.9	7.4
Segunda encuesta	6.7	6.7	7.1	5.0	5.8
Tercera encuesta	9.0	8.4	8.4	9.8	8.7
Prevalencia de retardo en talla (talla para edad, %)					
Línea basal	18.7	18.7	21.1	19.7	18.9
Segunda encuesta	21.6	21.6	17.5	25.2	23.4
Tercera encuesta	19.1	19.1	17.8	21.3	21.3
<i>Pobreza</i>					
Ingreso per cápita (anual, US\$)					
Línea basal	337.0	335.4	326.9	365.7	295.2
Segunda encuesta	413.7	392.6	449.7	438.8	369.2
Tercera encuesta	425.8	407.3	420.6	462.6	394.6

Fuente: FISDL: 2010

3.3 Tendencias de indicadores de Desarrollo Humano en Municipios de Pobreza Extrema Severa 2005-2009

A continuación se presentan algunos indicadores principales que componen el índice de Desarrollo Humano y que se encuentran segmentados por municipios. Esta información fue extraída del Informe 262 correspondiente al año 2005 y el Almanaque 262 del año 2009

Se tomaron dichos indicadores componentes del Índice de Desarrollo Humano de forma porcentual² con el fin de poder indagar si es posible comparar los cambios en el tiempo del año 2005 que se presentó el Informe 262 (con información recopilada un año antes de lanzar las políticas de Red Solidaria a las Familias) al año 2009 que se presentó el Almanaque 262 (con información recopilada a dos años de implementación de Red Solidaria).

Dichas comparaciones no han sido realizadas con el fin de establecer impactos directos de las políticas sociales que se han implementado en dichos municipios (de pobreza severa) por las siguientes razones:

- a) Las políticas de combate a la pobreza en el período de estudio adquieren un criterio muy específico de focalización de las necesidades que no necesariamente se extiende a toda la población de los municipios en pobreza severa.
- b) Los indicadores que componen el Índice de Desarrollo Humano, a pesar de estar calculados a un nivel de segmentación municipal, siguen teniendo un carácter extensivo y generalizado, lo cual genera que la influencia o impacto de las políticas focalizadas sea muy limitado o nulo en los datos, al menos en el corto y mediano plazo.
- c) Los objetivos y los fines que persiguen las políticas englobadas dentro de Red Solidaria están establecidas para el largo plazo (lograr romper el círculo vicioso de la educación y la salud en la pobreza por ejemplo) y dicho análisis de indicadores involucra recopilación de información con un periodo de tiempo demasiado corto (3 años) como para reflejar dichos impactos en los indicadores de educación y salud a nivel generalizado en los municipios.

² Este estudio se centrará únicamente en indicadores y tasas porcentuales con el fin de poder sustraer parcialmente el efecto nominal de los montos presentados en dichos informes, cuyas fuentes a pesar de ser referidas a la misma población, fueron obtenidas de manera diferente.

A continuación se presentan algunos resultados de los indicadores componentes del Desarrollo Humano³ en los municipios de pobreza severa del año 2005, beneficiarios iniciales del Programa Red Solidaria lanzado en el año 2005⁴:

INDICADORES MUNICIPIOS POBREZA SEVERA (Promedios)	2005	2009	Variación Porcentual
Índice de Desarrollo Humano	0.607	0.632	4%
Tasa de Matriculación Combinada	61.302	58.409	-5%
Tasa Alfabetismo Adulto	64.922	68.644	6%
Índice Esperanza de Vida	0.710	0.710	0%
Índice Alfabetización	0.649	0.686	6%
Índice Matriculación	0.613	0.584	-5%
Índice Educativo	0.637	0.652	2%
Índice de PIB	0.473	0.532	12%

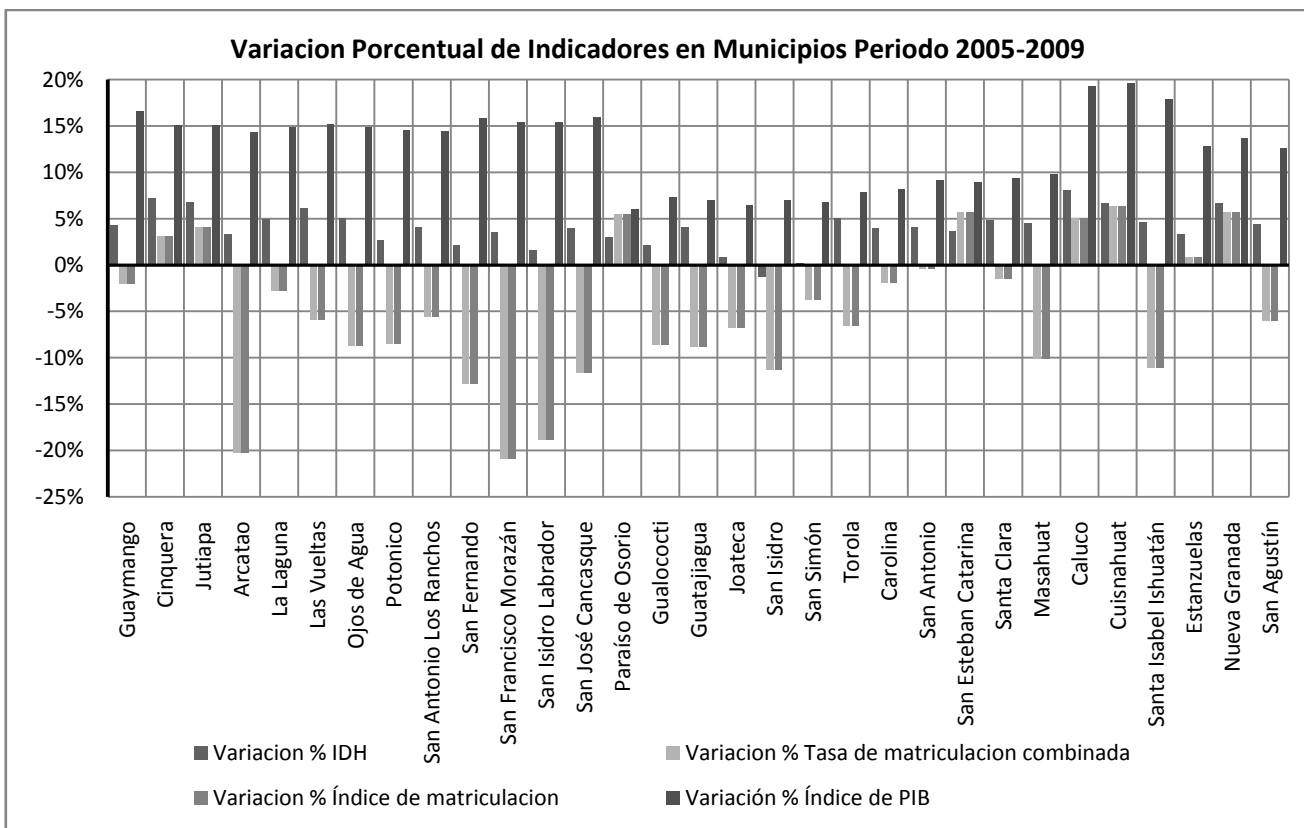
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe 262 y el Almanaque 262 correspondientes a los años 2006 y 2010 respectivamente.

Para obtener estos resultados se evaluaron los Municipios en Pobreza Severa y se promediaron los índices de este grupo de municipios para los años 2005 y 2009 junto con su tasa de variación porcentual de un año al otro. Al calcular dicha tasa de variación se observa que las tasas de matriculación en todos los niveles escolares (Tasa de Matriculación Combinada) cae un 5% al igual que su índice, en el periodo que comprende del año 2005 al 2009.

Se observa asimismo que el Índice del PIB crece en un promedio muy considerable, 12% en un periodo de tres años, lo cual impacta de sobremanera en el Índice de Desarrollo Humano, mostrando un crecimiento general de este indicador a nivel promedio en los municipios. Esto se puede observar con mayor detalle en el siguiente gráfico:

³ De acuerdo a la conceptualización y los parámetros establecidos por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2005.

⁴ Para revisión de los datos y significados de índices a mayor detalle, referirse a Anexo 3.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe 262 y el Almanaque 262 correspondientes a los años 2006 y 2010 respectivamente.

A partir de este gráfico se hace evidente los resultados negativos en las variaciones del Índice de Matriculación y la tasa de Matriculación Combinada en los Municipios de Pobreza Severa al año 2005. De igual forma se observa la tendencia creciente en la variación porcentual del Índice del PIB del año 2005 al año 2009, según los registros de los informes consultados.

Estos resultados se presentan como paradójicos ya que se observa en los Municipios que al 2005 se encontraban catalogados en niveles de Pobreza Severa han incrementado notablemente el índice del PIB per cápita, lo cual denota un incremento en el ingreso per cápita dentro del Municipio, por lo que se deduce que el ingreso por hogar ha aumentado consistentemente en los últimos años.

Por consecuencia se podría concluir que habría un aumento en la mayoría de los indicadores, como el de matriculación, ya que, por lógica simple, un hogar que tenga

acceso a un mejor ingreso decidirá matricular a todos los miembros que se encuentran en edad de estudiar para mejorar las condiciones de vida futuras.

Sin embargo los datos muestran una marcada tendencia a la baja del promedio de -5% en los porcentajes de Matriculación Combinada e Índice de Matriculación, lo cual contradice la afirmación hecha anteriormente y postula paradojas en cuanto al desarrollo real de los Municipios poniendo en duda la capacidad que tienen los indicadores de capturar la dinámica real de desarrollo y de impacto de las políticas de combate a la pobreza en dichas localidades.

En base a la información de los Municipios de Pobreza Severa, obtenida anteriormente, se plantean los siguientes hallazgos:

- a) De acuerdo a las discrepancias metodológicas que poseen el Informe 262 correspondiente al año 2006 y el Almanaque 262 correspondiente al año 2010, se afirma que el análisis de las variables relacionadas al Desarrollo Humano se convierte en un campo de exploración, donde reina la indeterminación y la inconsistencia en las variables, incluso en los indicadores que miden conceptualmente realidades y circunstancias similares, se encuentran considerables discrepancias para el caso de los indicadores de Desarrollo Humano en ambos informes.
- b) Debido a la inconsistencia entre elaboraciones conceptuales y los modelos metodológicos y operativos simplistas con que se pretende capturar la información de dichas conceptualizaciones, se presenta una dificultad de poder concluir parámetros de evaluación, así como el impacto y el resultado de políticas públicas que incidan sobre la población afectada.
- c) Se destaca la enorme dificultad de poder analizar la realidad relacionada al fenómeno de la pobreza y el Desarrollo Humano, en cuanto a impactos cuantitativos, de variables relacionadas al bienestar de la población, basta mencionar para el caso de nuestro país el sesgo y discrepancia metodológica de informes que presentan la misma información sobre los mismos Municipios.

El informe 262 correspondiente al año 2006 (con información del año 2005) proviene de una muestra obtenida de la EHPM ampliada 2001-2004. Y el

Almanaque 262 proviene de datos proporcionados por el Censo Nacional del año 2007. Lo cual, al observar datos de ambos informes, se observan sesgos importantes en cuanto a la totalidad de individuos y sobre los cuales se calculan las posibles estimaciones a un nivel muy detallado como es la segmentación municipal.

A partir de los hallazgos desarrollados a lo largo de este capítulo, se realizará un análisis cualitativo-comparativo en cuanto a Políticas de Alivio a la Pobreza del Gobierno Saca (2004-2009) englobadas bajo el Programa Red Solidaria, respecto a la propuesta del Gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) de cara al Plan Quinquenal y de los resultados obtenidos en el desarrollo de Políticas Sociales focalizadas en estos últimos años.

CAPITULO 4: ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA.

4.1 Gestión del Gobierno de Mauricio Funes: Propuestas, Visión y Alternativas de Cambio.

En este capítulo se efectúa un análisis cuyo objetivo es conocer las políticas enfocadas al alivio de la pobreza que pretende implementar (o que ya implementa) el actual gobierno del Presidente Mauricio Funes en su periodo de gobierno que comprende entre los años 2009 a 2014.

Estas propuestas se encuentran en el “Plan Quinquenal de Desarrollo” elaborado por la Presidencia de la República. Pero, el plan no recoge únicamente las propuestas del gobierno actual; también proporciona una visión y opinión de las gestiones presidenciales anteriores.

En la primera parte de este capítulo, se hará un recuento de las propuestas y políticas de la gestión actual de gobierno; posteriormente, en la segunda parte de este mismo capítulo, se procede a comparar esas propuestas, con las políticas del gobierno anterior, a cargo de Elías Antonio Saca. Y así, se evaluarán los resultados obtenidos por ambas gestiones.

En la gestión actual del gobierno de Carlos Mauricio Funes, no sólo se retoma el combate a la pobreza; también, se empiezan a valorar otros conceptos como la exclusión social y la lucha contra las injusticias sociales: “Este Plan Quinquenal no esconde sorpresas. Solo viene a definir y a reforzar las mismas prioridades que como presidente de la república siempre he defendido. Me refiero especialmente a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la injusticia social.” (Presidencia de la República, 2010)

Con estas palabras Mauricio Funes, presidente de la República de El Salvador, hace énfasis en atacar la pobreza que, como sostienen en su plan quinquenal, se busca reducir la brecha entre ricos y pobres y de obtener un cambio estructural ordenado y seguro.

El hablar de inclusión y de defender los intereses de las grandes mayorías, y no, defender los intereses de particulares o de pequeños pero poderosos grupos de presión; son algunas de las premisas del gobierno actual de Funes.

El actual gobierno de Mauricio Funes recalca la inexistencia de estabilidad macroeconómica y que, el modelo económico social implementado, no se ha podido insertar de manera óptima en el sistema económico mundial.

Así, la gestión actual del presidente Funes, busca generar políticas de desarrollo inclusivas, ya que, aseguran que debido a la ausencia de ellas los niveles de pobreza a partir de 2007 han aumentado. Todo lo contrario a lo que sucedió entre 1991 y 2006 donde la pobreza se redujo de manera significativa “en términos absolutos, en el área urbana, la población de condiciones de pobreza aumentó de 1.5 millones, en 1992, a 1.6 millones, en 2008.” (Presidencia de la República, 2010).

Las brechas de pobreza entre las áreas urbanas y rurales persisten, siendo los hogares rurales quienes se encuentran en condiciones de desventaja. Hay que recalcar que las brechas económicas y sociales no son únicamente palpables en los ámbitos rural y urbano; también se reflejan entre departamentos y municipios.

El inicio de la gestión presidencial de Mauricio Funes, encontró diversas dificultades; algunos de estos obstáculos han sido, la crisis económica y financiera internacional en 2009 que, aunado a un ambiente de incertidumbre sobre el futuro del país, afectaban de forma negativa las expectativas empresariales.

La crisis mundial puso en evidencia la fragilidad del modelo económico y social implementado desde la década de 1990 en El Salvador y la dependencia de las divisas provenientes de las remesas familiares. Es por eso que el decrecimiento en el envío de remesas provocó una disminución del ingreso familiar, lo que trajo consigo una caída del consumo y de la demanda agregada.

La respuesta del gobierno de Mauricio Funes al asumir el poder del gobierno se vio plasmada en el llamado “Plan Global Anti Crisis”. Dicho plan, presentado dieciocho días después de llegar a la silla presidencial, buscaba ser la respuesta, en el corto plazo y de forma inmediata, al impacto de la crisis económica y así, contribuir en el largo plazo, a la implementación de un “nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo” (Presidencia de la República, 2010).

Las medidas que contemplaba el Plan Social Anti Crisis, están agrupadas en cuatro componentes (Presidencia de la República, 2010):

- a) Apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleos.
- b) Construcción del Sistema de Protección Social Universal.
- c) Fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas.
- d) Formulación de políticas de estado para el desarrollo.

El apartado que aborda la construcción de un “Sistema de Protección Universal”, es donde se focalizan más esfuerzos para buscar la disminución en los indicadores de pobreza.

Algunas medidas y políticas sociales estratégicas en el Sistema de Protección Universal, son las siguientes (Presidencia de la República, 2010):

- Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias.
- Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos públicos de las áreas urbanas.
- Garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
- Eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública.
- Dotación de medicamentos esenciales.

Estas medidas son algunas de las que están en el Plan Social Anti Crisis y que están enfocadas en buscar disminuciones en los niveles de pobreza del país.

Pero la visión estratégica del gobierno actual es la búsqueda de una construcción de un nuevo modelo económico y social. Para ello, se tiene que instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo.

Es por eso que en el “Plan Quinquenal de Desarrollo” se priorizaron ciertas áreas en las cuales el gobierno de Funes se tendría que enfocar más.

El tema de la pobreza ha sido una de las grandes prioridades de la gestión actual, al menos así lo hizo ver El Consejo Económico y Social de la presidencia:

“La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social.” (Presidencia de la República, 2010).

Las apuestas estratégicas permitieron definir objetivos generales concretos y que pretenden cumplirse entre los años 2010-2014. En específico, lo que pretende la gestión actual en lo que a pobreza se refiere se puede reflejar en el siguiente objetivo:

“Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas.” (Presidencia de la República, 2010).

Es claro que la gestión en turno, por lo menos dentro de su plan de gobierno, tiene claro que disminuir la pobreza es un objetivo prioritario a cumplir; sin embargo no deja de lado elementos como la inclusión de todos los sectores de la población, en especial lo más vulnerables.

En base a este objetivo, y entre otros incluidos en el plan, el gobierno salvadoreño pretende reducir los niveles de pobreza de ingresos entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto para las zonas urbanas, como también, para las zonas rurales.

4.1.2 El Sistema de Protección Social Universal.

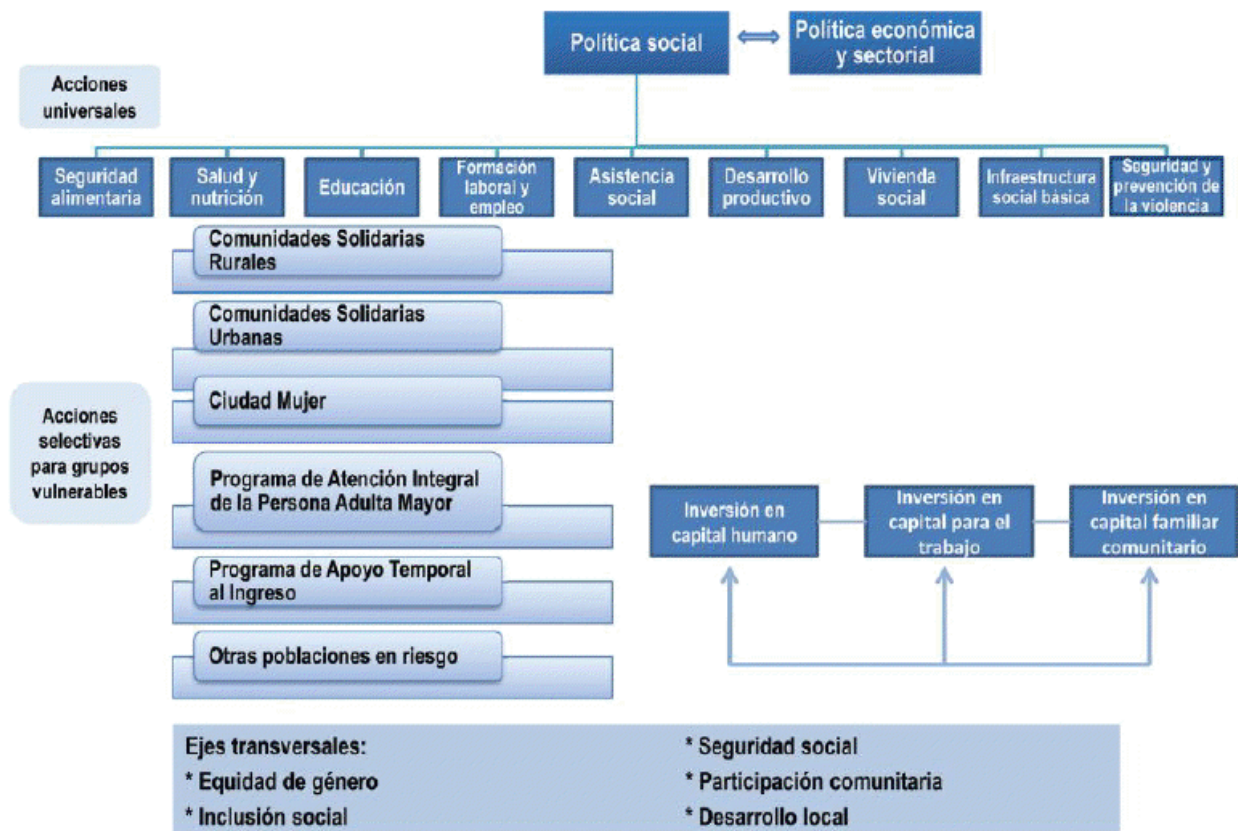
Este instrumento fue creado por la actual gestión presidencial de Mauricio Funes, con el fin de cumplir las metas y objetivos del “Plan Quinquenal de Desarrollo”. Se pretende así, darle solución a los principales problemas sociales que afectan al país. Especial atención para la reducción de la pobreza y reducción de la exclusión social.

El Sistema de Protección Social Universal comprende acciones de políticas públicas en diferentes áreas que son consideradas como estratégicas, estas áreas son: educación, salud, prevención de violencia, generación de ingreso, desarrollo productivo, seguridad social e infraestructura social básica. (Presidencia de la República, 2010)

Los hogares y comunidades que se encuentran en situación de pobreza extrema y exclusión social se ven privilegiadas al ser unidades de intervención de las distintas acciones. Se busca ofrecer a las familias y a las personas diferentes opciones de política que respondan a sus demandas de desarrollo social.

El esquema del Sistema de Protección Universal puede verse a continuación:

Esquema general del Sistema de Protección Social Universal



Fuente: FISDL/2010

4.1.3 Comunidades Solidarias.

Este programa consiste en una intervención de desarrollo integral que busca ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se encuentra en condición de pobreza y exclusión social en asentamientos rurales y urbanos (Presidencia de la República, 2010).

El programa posee cuatro ejes estratégicos (Presidencia de la República, 2010):

- a) Capital humano (educación, nutrición, salud, prevención de la violencia, pensión básica).
- b) Infraestructura social básica.
- c) Generación de ingreso y desarrollo productivo.
- d) Gestión territorial.

Se buscan acciones selectivas que respondan a la realidad rural de las comunidades, las familias y las personas que residen en las áreas de desventaja social y de pocas oportunidades económicas (Presidencia de la República, 2010).

En la dimensión urbana tienen lugar dinámicas de exclusión social que por lo general relegan a la población a una situación de pobreza. Tal es el caso de los denominados asentamientos urbanos precarios, en donde las condiciones de hacinamiento, de escasa infraestructura, de mal saneamiento, de insuficiencia de los servicios y de la creciente inseguridad requieren de intervenciones gubernamentales que responden a esta realidad. Para abordar de manera más eficiente el combate a la pobreza, el programa Comunidades Solidarias interviene de dos formas particulares. Cada forma está pensada acorde a las realidades urbana y rural. Estas intervenciones son las siguientes:
Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas.

Comunidades Solidarias Rurales.

Es una intervención progresiva que, se logró ampliar a los 100 municipios en pobreza extrema severa y alta identificados en el mapa de pobreza de 2005, en los que se concentran cerca de 776 mil personas y 176 mil familias. Contempla medidas universales que benefician a toda la población, como la oferta de salud, servicios básicos y de otras intervenciones dirigidas a la población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad.

Los componentes de Comunidades Solidarias Rurales son los siguientes (FISDL, 2010):

- a) Ampliación de la oferta a través de mayor acceso y calidad de los servicios de nutrición, de salud y de educación para aumentar el capital humano.

- b) La Pensión Básica Universal dirigida a las personas adultas mayores de 70 años de edad.
- c) Mejoramiento de la infraestructura social básica y comunitaria.
- d) Formación e incentivos para mejorar el nivel y la capacidad de las personas de generar ingresos.
- e) Otras intervenciones complementarias.

Comunidades Solidarias Rurales incluye el fortalecimiento del eje productivo a través del Programa de Atención Integral a Asentamientos Productivos en Pequeña Escala. Esta dimensión es importante si se toma en cuenta que el país experimenta profundos desequilibrios estructurales que propician que sectores productivos significativos no se articulen de forma adecuada al mercado y a la sociedad. (Presidencia de la República, 2010).

Uno de estos sectores son los productores a pequeña escala. Este segmento se caracteriza por poseer limitadas capacidades productivas, escaso acceso a tecnología, mínimo conocimiento de las cadenas de comercialización, bajos niveles de educación y de atención en salud.

El despliegue de este programa busca un acercamiento concreto y sostenido en el tiempo de parte del Estado que responda a las diversas demandas.

Para concretar eso se han considerado varios componentes: en primer lugar, la generación de actividad productiva estable al insertar a estos segmentos de población en circuitos productivos más amplios a partir de la ejecución de proyectos específicos y, en segundo lugar, atención a las demandas sociales a través de la promoción del desarrollo social integral en los asentamientos productivos en pequeña escala (FISDL, 2010).

Comunidades Solidarias Urbanas.

Es una intervención progresiva que se desarrolla en centros urbanos del país. Inició en asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta situados en los municipios visualizados en el mapa de pobreza urbana de 2010.

Los componentes principales de Comunidades Solidarias Urbanas son (Presidencia de la República, 2010):

- a) Ampliación de la oferta a través de mayor acceso y calidad de los servicios de nutrición, de salud y de educación para incrementar el capital humano, y a su vez comprende acciones por el lado de la demanda (becas educativas y pensión básica).
- b) Mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios básicos, de las vías de comunicación y de los espacios comunitarios.
- c) Formación e incentivos que modifiquen el nivel y la capacidad de las personas; dirigido principalmente a jóvenes de ambos sexos y a mujeres.
- d) Fortalecimiento de las capacidades comunitarias para prevenir la violencia y para generar oportunidades de desarrollo atractivas a la juventud en situación de vulnerabilidad.
- e) Otras intervenciones complementarias.

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, es una herramienta política que busca dar respuesta a situaciones de crisis económica (o de desastres naturales).

Por medio de este programa se pretende proporcionar a jóvenes de ambos sexos y a mujeres jefas de hogar un ingreso complementario de 100 dólares durante un periodo de seis meses y además serán capacitados para que cuenten con mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral. (Presidencia de la República, 2010)

A cambio de dicho ingreso, los beneficiarios se comprometen a efectuar trabajos en el marco de proyectos definidos por las alcaldías y comunidades.

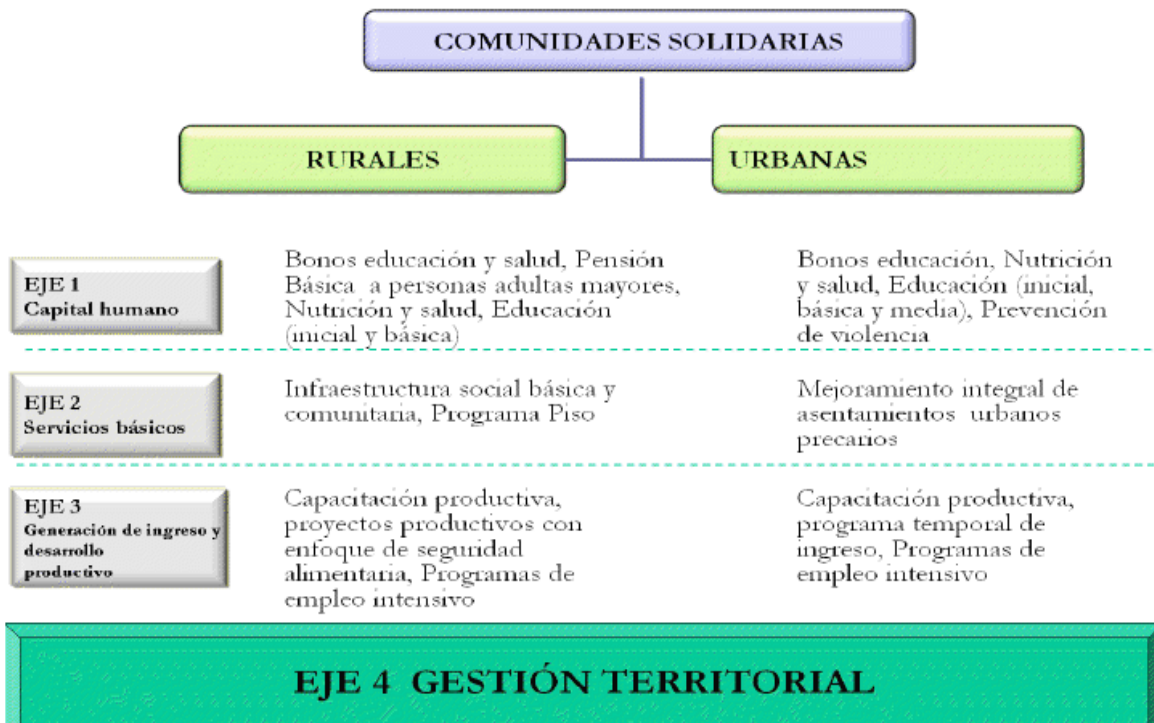
Este programa se pretende ejecutar en los veinticinco municipios en que se concentra la mayor cantidad de población en los asentamientos urbanos precarios identificados en el mapa de pobreza urbana y se pretende extender a once municipios que sufrieron las adversidades de la baja presión asociada a la tormenta Ida. Se espera que beneficie al menos a 55 mil personas en los próximos veinticuatro meses. (Presidencia de la República, 2010).

De manera complementaria se llevarán a cabo intervenciones en el campo laboral que buscan tener efecto positivo en el mediano y largo plazo, a través de: fortalecer la intermediación laboral y el sistema de competencias, establecer programas de empleo juvenil e implementar iniciativas productivas de emprendimiento, autoempleo y desarrollo de micro y pequeñas empresas, entre otras.

Además se pondrán en marcha y se difundirán modelos de intervención (tanto nacionales como internacionales) y programas intensivos en empleo que democratizen las oportunidades económicas mediante la formación de micro y pequeñas empresas que desarrollen formas equitativas de relación con las inversiones públicas y privadas. (Presidencia de la República, 2010).

Para que el programa de Sistema de Protección Social Universal se maneje de una forma eficiente y eficaz, se pretende disponer del Registro Único de Beneficiarios para coordinar las intervenciones y programas sociales gubernamentales y así optimizar los recursos disponibles. Dicho instrumento implica la utilización de un modelo único de identificación geográfica de hogares, es decir mapas de pobreza y la integración de bases de datos de los distintos programas gubernamentales.

También se empleará una ficha única en la que se consignará información de las personas y de los hogares y que permitirá caracterizar a los potenciales titulares de los programas e intervenciones sociales del Gobierno. El esquema de funcionamiento del programa “Comunidades Solidarias” es el siguiente:



Fuente: FISDL 2010

4.1.4 Comunidades Solidarias Vs. Red Solidaria.

En este apartado, se presentará una breve revisión de las coincidencias y diferencias entre ambos programas, que de alguna manera, están relacionados. Habrá que decir, una vez conocidos los contenidos de ambos, ¿qué es la novedad en Comunidades Solidarias?

Este análisis comparativo es de suma importancia para la última parte de este trabajo de investigación, ya que se traerán a primer plano los resultados del programa Red Solidaria descritos en el capítulo tres; y procederá a obtener conclusiones de la manera más objetiva y crítica en base a dichos resultados. A eso se integrará junto con una de las conclusiones más importantes que es la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Supondrá un resultado diferente y significativo, el programa impulsado por el gobierno actual?

Comunidades Solidarias pretende ejecutar acciones de política pública en áreas estratégicas: salud, nutrición, educación; con la diferencia que se le agrega un componente extra, el cual es “Prevención a la violencia”. El enfoque de las políticas a ejecutar es el mismo que Red Solidaria, la generación de ingreso, desarrollo productivo, infraestructura social básica, siendo la única diferencia la seguridad social. (Presidencia de la República, 2010).

Al igual que la administración anterior el programa comienza a partir de una focalización de la población más pobre y de acá se desprende la diferencia más marcada de ambos programas, esto es: la división de Comunidades Solidarias Rurales y Urbana. Se pretende focalizar la extrema pobreza a lo largo del territorio nacional no sólo en el área rural.

4.1.5 Comunidades Solidarias Rurales

Comprende los mismos 100 municipios donde se encontraron los índices de pobreza más elevados en el año 2005, y que fueron producto del Mapa de la Pobreza elaborado en ese año por FLACSO.

Al igual que Red solidaria, se basa en los tres pilares que se pretendían sustentar: salud, nutrición, educación. Es en esta parte donde el concepto mostrado en un principio empieza a tornarse borroso, ya que los objetivos del programa encajan perfectamente con los de red solidaria. Esto es el mejoramiento de los tres indicadores principales, a través de políticas públicas que llevarían a un mejoramiento de la infraestructura y aumentar el capital humano que, con estos factores, tendrían la facultad para insertarse en el mercado laboral por el aumento de la oferta.

Lo anterior, hace pensar que no habrá diferencia alguna en cuanto al modo de implementación de los dos programas en el área rural. Habrá que esperar y observar que tipo de políticas se vayan a llevar a cabo; además de una posible estratificación por edades o sexo que marquen una diferencia palpable del anterior programa.

4.1.6 Comunidades Solidarias Urbanas

Precisamente la novedad más grande se presenta en este apartado del programa, donde se destaca que Comunidades Solidarias Urbanas nace para darle cobertura a los diferentes asentamientos de precariedad extrema en las zonas urbanas (FISDL, 2010).

La focalización de dichas zonas es a través del Mapa de Pobreza Urbana que se publicó en el año 2010, y que dejó como resultado la identificación de 50 municipios que fueron evaluadas bajo diferentes condiciones, siendo uno de los principales el hacinamiento en dichos lugares.

La apuesta, sigue siendo la misma que en Red Solidaria y Comunidades Solidarias Rurales: ampliación de la oferta a través de nutrición, salud, educación y aumentar el capital humano; pero a diferencia del antiguo programa y que da la pauta de un cambio sustancial, es que la implementación de Comunidades Solidarias Urbanas sería la ambiciosa meta que se pretende alcanzar al finalizar el quinquenio de la administración del presidente Mauricio Funes.

A corto plazo 25 de los 50 municipios que fueron enmarcados en el mapa de pobreza urbana que representan el 44% de la población, traducido en más de dos millones de

salvadoreños, sean cubiertos en totalidad por este plan y presenten una mejoría sustancial en sus condiciones de vida y desarrollo (Presidencia de la República, 2010).

A esto se le une las políticas complementarias como (Presidencia de la República, 2010):

-La pensión del adulto mayor. (Personas de más de 70 años recibirán un bono mensual en efectivo).

-Las acciones de prevención a la violencia

-Programa de apoyo temporal al ingreso. (Dirigido a jóvenes y mujeres a los cuales se les otorgará un bono de 100 dólares durante seis meses. Además de capacitación para crearle nuevas oportunidades de insertarse al mercado laboral.)

Estas políticas de complemento marcan una gran diferencia en cuanto a lo mostrado en la administración anterior, y que es parte de la nueva inclusión que se le quiere dar a todas las personas que forman parte de la sociedad salvadoreña no importando sexo o edad. Estas expectativas serán analizadas y se determinarán diversos escenarios en el último punto de este capítulo en los que pueden desembocar los resultados de las mismas.

4.2 Análisis General de las Políticas Públicas de Combate a la Pobreza en El Salvador en el período 2004-2009

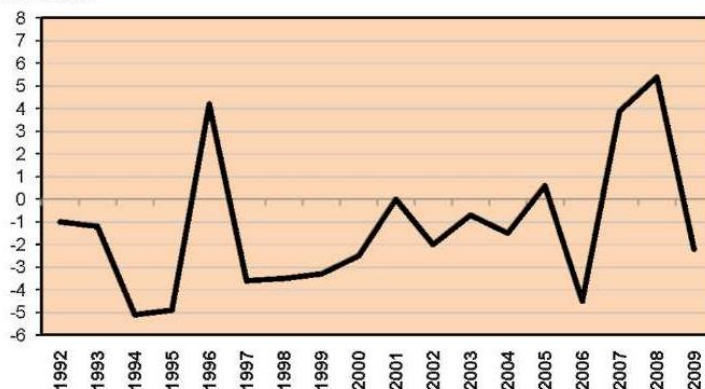
Resultados gestión 2004-2009

El primero de los hallazgos clave bajo el cual se han venido elaborando políticas públicas de combate a la pobreza, es que las estrategias llevadas a cabo por los gobiernos están basadas en una noción de lo que se entiende conceptualmente por pobreza, y se observa que la misma radica en el factor “ingresos”.

La pauta que delimita el ser o no pobre viene dada por los ingresos que posea una familia que le permitan adquirir los alimentos mínimos necesarios para poder subsistir. A partir de este enfoque reduccionista y unidimensional del fenómeno se han venido planificando e implementando políticas para su erradicación, los cuales han logrado, en el mejor de los casos, que el ritmo de crecimiento de la pobreza en El Salvador sea más lento.

Y retomando este aspecto como posible logro que podrían generar estas políticas, se observa en los últimos años que los niveles de pobreza de ingresos se han incrementado considerablemente, producto de múltiples factores, desde la constante ralentización de la economía hasta la crisis a nivel mundial que impacta en los precios de los bienes para la subsistencia. (FUSADES, 2010) esto lleva a rechazar el posible logro de las políticas económicas para disminuir el ritmo de crecimiento de pobreza ya que, al observar la tendencia de la tasa de pobreza de Hogares hasta el 2009 se evidencia el incremento que ha desarrollado dicha tasa en los últimos años:

**Cambios en la tasa de pobreza de hogares en El Salvador
1992-2009**



Se refiere al porcentaje de hogares

*Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), varios años.
DIGESTYC, Ministerio de Economía*

Fuente: (FUSADES, 2010)

Se observa que desde el año 1997 la tasa de pobreza de hogares (por ingresos) ha venido creciendo constantemente, y en el período en que se desarrolla este Trabajo (2004- 2009) se evidencia que hubo una disminución de la tasa de pobreza de hogares que solamente persistió por un año (2006), para llegar continuamente a las tasas más altas de pobreza (en el año 2008) desde los 90's hasta llegar al nivel actual, donde se observa una disminución de la pobreza que no recupera los logros del 2006.

Pérez y Mora (2007) mencionan que existe una desconexión en el terreno metodológico y los enfoques conceptuales acerca del estudio de la pobreza, lo cual impide el logro de visiones más elaboradas acerca del fenómeno y, por esto mismo limita su combate y prevención en el terreno de políticas públicas. Esto se puede observar en las

herramientas de análisis oficiales utilizadas para la focalización de políticas en El Salvador en el año 2005 donde FLACSO (2005) menciona de que la información utilizada para la realización del Mapa de Pobreza 2005 estuvo fundamentada en tasas de pobreza elaboradas a partir de la metodología de líneas de ingreso.

Bajo estos resultados se definió estrategias de transferencias monetarias condicionadas a grandes áreas de trabajo relacionadas a Salud, Educación y Nutrición sin obtener resultados significativos en tres años de operación; esto por el mismo hecho que la visión de combate y prevención se encuentra muy limitado a la realización de transferencias monetarias producto de la visión reducida de la pobreza vista como falta de ingresos.

Esto genera que no exista preocupación alguna por analizar los patrones de distribución de los recursos existentes ni las pautas de relaciones de poder en los cuales se sustentan; sino que es producto de un interés oficial por identificar de la manera más focalizada posible, aquellos grupos de la población que no logran alcanzar un umbral (definido arbitrariamente) de bienestar que se considera aceptable para llevar una vida digna, con el fin de ser los beneficiarios de políticas sociales de alivio cortoplacista sin ninguna estrategia clara y efectiva para lograr salir del círculo vicioso en el largo plazo.

Dentro de las políticas de alivio cortoplacista, como Red Solidaria, la evaluación de los indicadores en salud, nutrición y educación en los municipios donde se realizó dicha política de transferencias condicionadas, el estudio realizado por FUSADES e IFPRI arrojó como resultados datos que no reflejan impactos significativos de mejora en cuanto a niveles de cobertura en necesidades básicas. Las encuestas realizadas sobre los grupos de control y las muestras de beneficiarios reflejaron cierta invariabilidad en los indicadores de salud y nutrición en los casos que no hubo empeoramiento, lo cual, deja al menos dos lecciones concretas del Programa:

- La primera de ellas la inviabilidad de las medidas utilizadas por Red Solidaria para la mejoría de las personas en salud, nutrición, educación. Esto por el hecho de la desvinculación de políticas públicas de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de la salud y educación pública rural.

- Existe una mala estratificación o población objetivo del Programa al momento de aplicárseles dichas medidas por el hecho que existen en muchos casos filtración de los beneficios en hogares que no lo necesitan urgentemente. (FISDL, 2010)

Otro aspecto importante es que para echar el andamiaje de todo lo que fue Red Solidaria se invirtió 153.8 millones de dólares. La interrogante que se deja sin responder es sobre la viabilidad a largo plazo de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para obtener resultados efectivos en el combate, o al menos, alivio de la pobreza.

A pesar del poco alcance que tuvo Red solidaria en la mejora de las condiciones de pobreza de las personas afectadas y del alto costo que significó, se puede rescatar los errores de la experiencia para buscar políticas viables en cuanto al combate a la pobreza o bien ajustar el programa de manera que sea comprobable su viabilidad y den los resultados esperados.

Gestión 2009-2014

La otra interrogante que mantiene en expectativas a la población en general es sobre lo que se espera de la administración gubernamental actual en el combate a la pobreza,

Dicho programa ya se marcó y se definió en la estrategia del Plan Quinquenal de Desarrollo, donde el discurso brindado por el presidente Mauricio Funes mostraba un cambio sustancial en la forma de abordar políticamente el tema de la pobreza. Sin embargo, la apuesta principal involucra nuevamente las TMC, la pregunta que se reformula entonces es ¿Qué diferencia hay con las políticas de alivio realizadas en la Gestión anterior?

Al analizar el contenido del “nuevo” Programa del Gobierno en el Plan Quinquenal de Desarrollo, las diferencias del principio se comienzan a transformar en similitudes con Red Solidaria. Ya que de una manera incomprensible se retomarán nuevamente los 100 municipios del primer mapa de pobreza elaborado en el 2005 (basado en una metodología de estratificación por ingresos), lo que corrobora nuevamente la ineficacia en cuanto a resultado de Red Solidaria en el mediano plazo.

Pero lo que hace ver el panorama aun más complicado es que en el planteamiento de Comunidades Solidarias Rurales, se observa que es una réplica exacta de su antecesor. Se desarrollarán más políticas públicas utilizando la misma conceptualización, programa y metodología ampliado al sector urbano y si no se obtuvieron resultados esperados con Red solidaria, ¿Qué hace pensar que esta vez repitiendo lo mismo se lograra un resultado diferente? La respuesta es que definitivamente se esperaría un resultado similar al mostrado en Red Solidaria.

Por otro lado, la nueva apuesta Comunidades Solidarias Urbanas, supone la implicación de TMC focalizadas con un mapa de pobreza urbano elaborado en el año 2010 y cuyo alcance es más grande y ambicioso que el anterior Red Solidaria, ya que integra la participación tanto de mujeres, jóvenes y adultos mayores en los beneficios del Programa.

CONCLUSIONES

- Actualmente existen muchos conceptos y abordajes teóricos acerca del fenómeno de la pobreza, pero mientras no se comprenda dicho fenómeno desde un enfoque relacional complejo que abarque todas las dimensiones del ser humano incluyendo el poder y la exclusión social; la pobreza seguirá siendo un mal que ponga en riesgo la vida de miles de personas diariamente y llevando inconformidad a muchos otros seres humanos que generarán conflictos e inestabilidad política y social en muchos países a nivel global.
- El programa Red Solidaria se convirtió en el estandarte de las políticas sociales impulsadas por la gestión presidencial 2004 - 2009. Este programa buscaba abordar el combate a la pobreza de una forma multidimensional y de manera focalizada; es decir, mediante el Mapa de Pobreza se lograron identificar los municipios más pobres del país y así, poner en marcha dicho programa de la manera más eficiente posible y que los pobladores de esos municipios tuvieran la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas.
- A cinco años de haberse lanzado Red Solidaria, no existen impactos significativos en los indicadores de Nutrición, Educación y Salud en los 100 Municipios que se implementó, principalmente en los de pobreza extrema severa; esto sustentado en la invariabilidad de los indicadores en los monitoreos realizados en estos últimos años a las familias beneficiarias y por la inconsistencia de información proporcionada por los informes del PNUD sobre los indicadores de Desarrollo Humano a nivel Municipal.
- Las Transferencias Monetarias Condicionadas (Red Solidaria), al ser una política muy focalizada a familias en pobreza extrema y severa, tiene un impacto muy restringido o nulo a nivel global en los indicadores de pobreza del país y no se pueden inferir resultados contundentes en los indicadores de Desarrollo Humano Municipal a tres años de operación.

- El Gobierno de Mauricio Funes seguirá con el mismo Programa de TMC ampliado a los sectores urbanos con su Programa de Comunidades Solidarias Urbanas, los cuales no dejarán de ser medidas paliativas para un problema mucho más grande que involucra niveles de exclusión de la mayor parte de la población, incluso en zonas urbanas, en uno de los países más desiguales y consumistas del mundo. No tardará tiempo en que estas contradicciones se reflejarán en graves problemas estructurales de acceso a recursos, agravados con la creciente ola de incrementos en los precios de alimentos a nivel mundial.

ANEXOS

Anexos capítulo 1

Cuadro A.1: Población en Extrema Pobreza Severa por Departamento año 2005.

No.	Departamento	Zona	NÚMERO DE MUNICIPIOS	Población en Pobreza Severa	Población Total
1	Morazán	Oriental	6	31, 579	179, 200
2	Sonsonate	Occidental	3	28,473	505,920
3	Usulután	Oriental	3	22,857	347,661
4	Chalatenango	Central	10	24,482	203,672
5	Ahuachapán	Occidental	1	19,832	354,476
6	San Miguel	Oriental	2	16,588	533,430
7	Santa Ana	Occidental	2	10,702	606,354
8	San Vicente	Central	2	9,230	170,947
9	Cabañas	Central	2	8,362	156,397
10	La Paz	Central	1	2,933	317,212
Totales			32	175,038	3,375,296

* Fuente: DIGESTYC. Encuesta de Hogares Múltiples 2005.

En relación a la población total y la población en pobreza extrema severa son dos los departamentos que presentan mayores índices de pobreza: en el caso de Morazán que es el departamento que tiene la población con mayor pobreza extrema severa, casi el 17.5% de la población vive en esa situación, otro caso que se puede citar es el de Chalatenango en donde aproximadamente el 12% de la población presenta el fenómeno en mención. No significa que los otros departamentos señalados no tengan índices preocupantes de este tipo de población, pero en estos dos departamentos mencionados son los que la situación es más difícil.

Anexos Capítulo 2

Cuadro A.2.1: Descomposición del cambio en la tasa de pobreza entre 1995 y 2003

Indicador	Año	Total país	AMSS	Cabeceras depart.	Otro urbano	Rural
% PERSONAS POBRES (número de personas pobres en la zona con respecto al total de personas en la zona)	1995	54.0%	34.3%	46.7%	60.4%	64.3%
	2003	41.8%	28.0%	34.3%	46.6%	52.3%
% DE PERSONAS EN ZONA (número de personas en la zona con respecto al número total de personas en el país)	1995	100.0%	25.1%	11.6%	18.0%	45.3%
	2003	100.0%	31.6%	9.8%	17.8%	40.8%
Reducción global de la tasa de pobreza entre 1995 y 2003		-12.2				
Por cambios en pobreza dentro del grupo		-11.0	-1.6	-1.4	-2.5	-5.5
Por cambio de tamaño del grupo		-1.6	2.2	-0.8	-0.1	-2.9
Por interacciones entre cambios en pobreza y tamaño del grupo		0.4	-0.4	0.2	0.0	0.5

Fuente: (FUSADES, 2004)

Cuadro A2.2: Evolución de la composición del ingreso de los hogares rurales (Porcentaje del ingreso total de las familias)

Tipo de fuente	1995	2001
AGROPECUARIA	44.03	26.46
A. Producción propia	17.23	16.96
B. Salarios	23.55	9.25
C. Otros	3.25	0.25
NO AGROPECUARIA	46.63	55.13
A. Actividades empresariales	4.08	20.49
B. Salarios	40.92	32.23
C. Otros	1.64	2.41
REMESAS Y AYUDA FAMILIAR	8.26	16.22
A. Fuera de El Salvador	6.23	13.21
B. Dentro de El Salvador	2.03	3.01
Migrantes en El Salvador	1.26	0.90
No migrantes	0.77	2.11
SUBSIDIOS	1.08	2.19

* Excluyendo remesas, ayuda familiar y subsidios Fuente: (FUSADES, 2004)

Cuadro A2.2.1: Composición del ingreso de los hogares, 2001 (Porcentaje del ingreso total de las familias)

Origen del ingreso	Global	AMSS	Cabeceras depart.	Otro urbano	Rural
Ingreso agropecuario	5.4%	0.9%	1.7%	3.4%	20.0%
Producción propia	2.3%	0.3%	0.8%	1.4%	8.7%
Salarios agropecuarios	2.9%	0.4%	0.7%	1.8%	11.2%
Otros ingresos agropecuarios	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
Ingreso no agropecuario	84.8%	92.4%	86.3%	85.7%	65.3%
Actividades empresariales	24.2%	21.7%	31.3%	30.9%	20.4%
Salarios no agropecuarios	54.9%	63.2%	49.3%	50.3%	42.2%
Otros ingresos no agropecuarios	5.8%	7.6%	5.6%	4.4%	2.6%
Ayudas y remesas	9.8%	6.7%	12.0%	11.0%	14.7%
Remesas de fuera de El Salvador	7.2%	4.2%	9.5%	8.2%	11.9%
Ayuda de familiares en el país	2.6%	2.5%	2.5%	2.7%	2.7%
Subsidios	0.02%	0.00%	0.00%	0.02%	0.08%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: (FUSADES, 2004)

Anexo 2.2: Compromisos con Red Solidaria

Convenio de corresponsabilidad

La familia se compromete a:

- Aceptar y firmar voluntariamente un convenio; el firmante es la madre o el padre de familia o persona encargada
- Cumplir con el protocolo básico de salud preventiva
- Participar en cursos de capacitación
- Matricular a los hijos en edad de parvulario a 6° grado
- Participaren el desarrollo comunitario

El Estado se compromete a:

- Acompañar a las familias beneficiarias (promotores)
- Programas nutricionales para población de 0 a 2 años y embarazadas
- Proveer el protocolo básico de salud J Bonos de salud para familias con menores de 5 años y mujeres embarazadas. Bonos de educación para familias con menores en edad de parvulario a 6° grado
- Cursos de capacitación para la vida

- Facilitar la obtención de documentación de identificación personal
- Mejorar la red de servicios sociales básicos

Familias beneficiarias de los bonos de educación y salud, por tipo de bono (24,106 familias en los 32 municipios de pobreza extrema severa):

Tipo 1:

- Bono de salud US\$15 mensuales, son familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas.

Tipo 2:

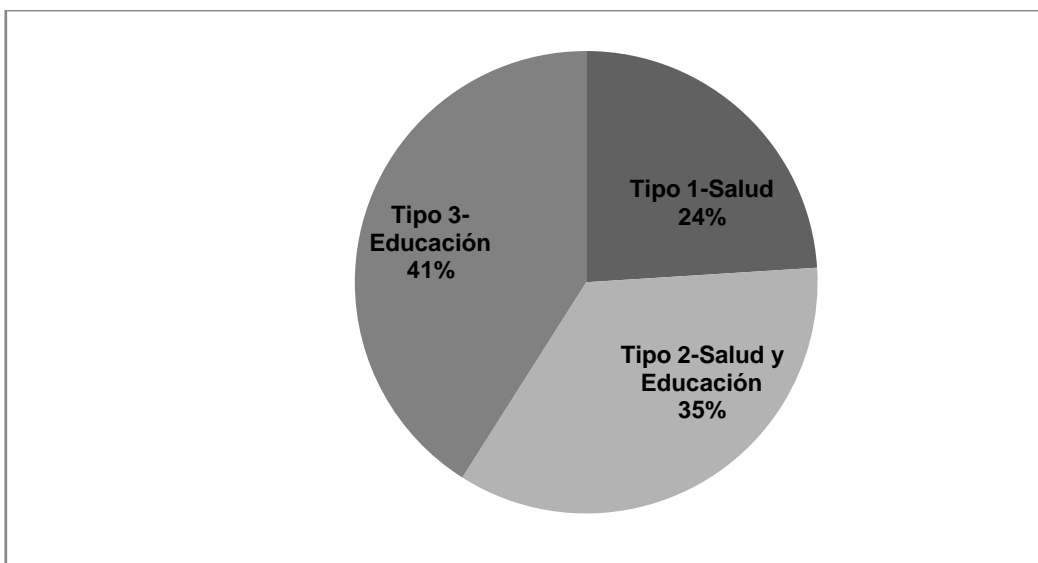
- Bono de educación y salud US\$20 mensuales, son familias con menores de 5 años y/o mujeres embarazadas y con menores en edad escolar (< 15 años y sin haber cursado 6° grado)

Tipo 3:

- Bono de educación US\$15 mensuales, son familias con menores en edad escolar (< 15 años y sin haber cursado 6° grado)

Fuente: (Ávalos y Gallardo, 2007)

Gráfica A-2.2: Porcentaje de familias por tipo de bono, 32 municipios de pobreza extrema severa a diciembre 2006



Fuente: (Ávalos y Gallardo, 2007)

Anexos Capítulo 3

A-3.0: Patrones de Matrícula

En el cuadro A-3.0 se ilustra un importante patrón en la matrícula, que puede afectar los estimados de impactos de la tasa de repetición en primer grado. Puesto que la matrícula en la escuela es una condición que se hace exigible hasta el año lectivo siguiente al ingreso de un municipio al programa, se esperaría que en ese año se matriculen los niños mayores que estaban fuera de la escuela, probablemente en primer grado.

“En el cuadro, listamos estos años como “condicional, nuevos estudiantes”. La tasa de repetición del primer grado puede bajar por definición; el número de estudiantes que puedan repetir no habrá cambiado, pero el número total de estudiantes matriculados en el primer grado deberá haber aumentado. En el segundo año, la matrícula nueva vuelve a ser la normal, pero los estudiantes que se matricularon como resultado del bono condicional pueden tener más probabilidades de repetir, ya que podrían ser malos estudiantes, en promedio. Sin embargo, el caso también podría ser que tales estudiantes no tengan más probabilidades de repetir el grado, así que los efectos de CSR en el segundo año no quedan claros. Habiendo dicho esto, ya que no son comunes los casos de repetir dos veces el mismo grado, podemos esperar que ocurran niveles “normales” de repetición y matrícula en el tercer año después de entrar el programa.” (FISDL: 2010)

A-3.0 Patrones en la condicionalidad de la matrícula, según año de ingreso a CSR

Año de matrícula	Año de ingreso a CSR					
	2006		2007		2008	
2006	No exigida		No exigida		No exigida	
2007	Exigida. Normal		No exigida		No exigida	
	Ingresan estudiantes nuevos					
2008	Exigida		Exigida. Normal		No exigida	
	Estudiantes repiten	deficientes	Ingresan estudiantes nuevos			
2009	Exigida. Normal		Exigida		Exigida	
			Estudiantes repiten	deficientes	Ingresan nuevos	estudiantes

Fuente: (FISDL: 2010)

A-3.1: Controles Prenatales

“Para confirmar la falta de tendencias en las estadísticas descriptivas, presentamos los porcentajes promedios de mujeres que reciben cuidados prenatales apropiados por encuesta y grupo de ingreso. Hay que notar que ya que estamos observando promedios de muestra para cada grupo de ingreso, las medias para la línea basal promedian los años entre 2005 y 2007, mientras la segunda encuesta embarazos terminados en 2008, y la tercera en 2009 respectivamente. El porcentaje promedio de mujeres que están recibiendo control prenatal apropiado es de nuevo muy similar en las tres encuestas. Los patrones en los grupos de ingreso tampoco son indicativos de un impacto positivo. Por ejemplo, en el grupo de ingreso de 2007, el porcentaje de mujeres que recibieron cuidados prenatales apropiados baja de un promedio de 80.6 por ciento en la línea basal a 72.9 por ciento en la segunda y 73.0 por ciento en la tercera encuesta. Mientras tanto, en el último grupo de 2008 el porcentaje de madres que reciben cuidados prenatales apropiados aumenta de 81.2 por ciento en la línea basal a 86.0 por ciento en la segunda y 82.3 en la tercera encuesta. La Tabla A-3.1 confirma que no hay un patrón claro en favor cuidados prenatales apropiados en aumento en los datos y, en todo caso, hay evidencia que sugiere una tendencia negativa en las áreas que son cubiertas por CSR.” (FISDL: 2010)

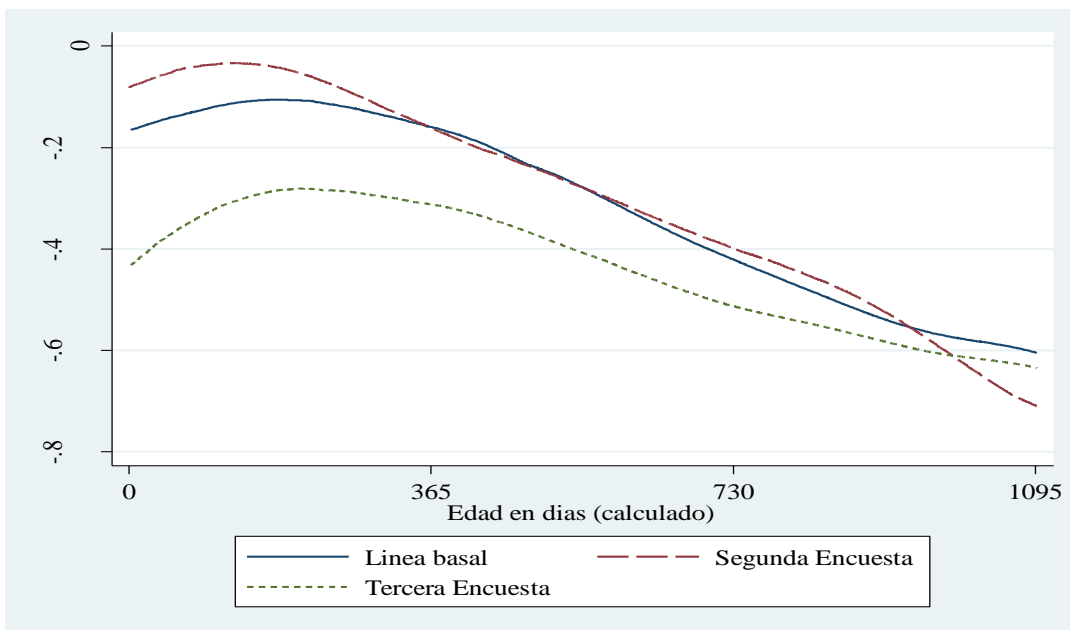
Cuadro A-3.1 Porcentaje de embarazadas que reciben el número apropiado de controles prenatales, por año de ingreso a CSR y encuesta

	Año de ingreso a CSR				
	Promedio total	2006	2007	Inicios 2008	Finales 2008
<i>Línea basal (%)</i>					
Porcentaje de embarazadas	0,793	0,795	0,806	0,768	0,812
	(0,013)	(0,022)	(0,027)	(0,025)	(0,025)
Numero de observaciones	1173	244	278	375	267
<i>Segunda encuesta (%)</i>					
Porcentaje de embarazadas	0,788	0,791	0,729	0,766	0,860
	(0,023)	(0,059)	(0,038)	(0,047)	(0,034)
Numero de observaciones	363	91	85	94	93
<i>Tercera encuesta (%)</i>					
Porcentaje de embarazadas	0,793	0,827	0,730	0,771	0,823
	(0,022)	(0,049)	(0,057)	(0,036)	(0,038)
Numero de observaciones	374	75	89	131	79
Notas: Los errores estándar están en paréntesis y están conglomerados por cantón y estratificada por año de ingreso.					

A-3.2: Tendencia Peso-Edad de niños menores de 1 año

“Para entender el lugar en el que los cambios de PE-Z en la distribución por edad se han dado, trazamos regresiones locales de la PE-Z contra de la edad de los niños, en días, para cada ronda de la encuesta (gráfico GA-3.2). La gráfica muestra que en la tercera ronda de encuestas, como el grupo de niños más pequeños (niños menores de 1 año) parecen tener niveles más bajos de PE-Z de los que tenían en las dos primeras rondas de encuestas.” (FISDL: 2010)

Gráfico GA-3.2.0 Promedios PE-Z, por edad y ronda de encuesta

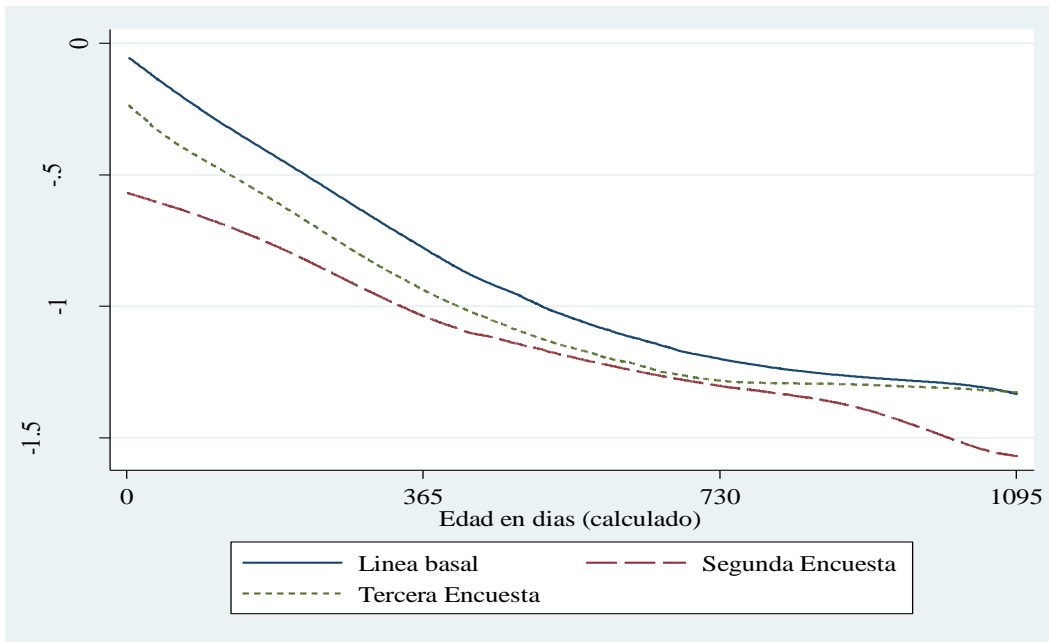


Fuente: (FISDL: 2010)

A-3.2.1: Tendencia Talla-Edad de niños menores de 1 año

Todas las gráficas muestran un patrón similar, que es una reducción en las puntuaciones TE-Z a medida que crecen los niños, con una nivelación que ocurre cuando los niños llegan a la edad de 2 años. Cuando comparamos puntuaciones TE-Z de la primera ronda de encuesta con las de la segunda, encontramos que las puntuaciones TE-Z promedio han caído dramáticamente en todas las edades.

Gráfico GA-3.2.1: Promedio de puntajes TE-Z (talla-para-edad), por edad y ronda de encuesta



Fuente: (FISDL: 2010)

A-3.3: Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵

Cuadro A-3.1: Objetivos del milenio (ODM), metas e indicadores para su monitoreo

OBJETIVOS Y METAS	INDICADORES
<p>ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p> <p>Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyo ingreso es inferior a un dólar diario (PPP).</p> <p>Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.</p>	<p>1. Proporción viviendo con menos de \$ 1 diario (PPP).</p> <p>1 A. Porcentaje de población por debajo de la línea nacional de pobreza.</p> <p>2. Brecha de pobreza.</p> <p>3. Participación del quintil más pobre en el consumo nacional.</p> <p>4. Prevalencia de menores de cinco años de edad con bajo peso.</p> <p>5. Proporción de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía dietario.</p>
<p>ODM 2 : Alcanzar educación primaria universal</p> <p>Meta 3: Asegurar que, para 2015, todos los niños y niñas puedan completar el ciclo de educación.</p>	<p>6. Tasa de matriculación neta en educación primaria.</p> <p>7. Proporción de alumnos que inician el 1er. Grado y alcanzan 50. Grado.</p> <p>8. Tasa de alfabetismo de las personas entre 15 y 24 años de edad.</p>
<p>ODM 3: Promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.</p> <p>Meta 4: Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles educativos a más tardar para 2015.</p>	<p>9. Ratio de niñas con respecto a niños en educación primaria, secundaria y terciaria.</p> <p>10. Ratio de mujeres alfabetas con respecto a hombres entre 15 y 24 años de edad.</p> <p>11. Proporción de mujeres en empleo asalariado en el sector no agrícola.</p> <p>12. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Órgano Legislativo.</p>
<p>ODM 4: Reducir la mortalidad infantil.</p> <p>Meta 5: Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de menores de cinco años.</p>	<p>13. Tasa de mortalidad de menores de cinco años.</p> <p>14. Tasa de mortalidad infantil.</p> <p>15. Proporción de menores de un año inmunizados contra el sarampión.</p>

⁵ La información de este apartado fue obtenida del Informe 262 de PNUD año 2006 p. 71

<p>ODM 5: Mejorar la salud materna.</p> <p>Meta 6: Reducir en 75% entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna.</p>	<p>16. Tasa de mortalidad materna. 17. Proporción de partos atendidos por personal calificado.</p>
<p>ODM 6: Combatir el VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades.</p> <p>Meta 7: Haber detenido y comenzado a revertir para 2015 la propagación del VIH-SIDA.</p>	<p>18. Prevalencia del VIH en las mujeres embarazadas entre 15 y 24 años de edad. 19 Tasa de uso del condón con respecto a la tasa de prevalencia de anticonceptivos. 19A. Uso del condón en el sexo de alto riesgo. 19B. Porcentaje de la población entre 15 y 24 años de edad con un conocimiento adecuado del VIH-SIDA 19C. Tasa de prevalencia de anticonceptivos. 20. Ratio de asistencia escolar de huérfanos con respecto a la asistencia de los no huérfanos entre 10 y 14 años de edad.</p>
<p><i>Meta 8: Haber detenido y comenzado a revertir para 2015 la incidencia de la malaria y de otras enfermedades mayores.</i></p>	<p>21. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas con la malaria. 22. Proporción de población en áreas con riesgo de malaria que usan métodos efectivos de prevención y tratamiento de la malaria.</p> <p>23. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas con la tuberculosis.</p> <p>24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados bajo el método DOTS.</p>
<p>ODM 7: Asegurar la sostenibilidad ambiental.</p> <p><i>Meta 9: Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países y revertir la pérdida de recursos ambientales.</i></p>	<p>25. Proporción de tierra cubierta por bosques. 26. Proporción de área protegida para mantener la diversidad biológica. 27. Uso de energía (kg. Equivalentes de petróleo) por \$ 1 PIB (PPP). 28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de CFC (clorofluoro-carbonos) que deterioran la capa de ozono (Ozone Depleting</p>

<p><i>Meta 10: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico.</i></p> <p><i>Meta 11: Haber alcanzado, para 2020, una mejoría significativa en las vidas de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</i></p>	<p>Potential-ODP-TON).</p> <p>29. Proporción de población que utiliza combustibles sólidos.</p> <p>30. Proporción de población con acceso sostenible a una fuente mejorada de agua, urbana y rural.</p> <p>31. Proporción de población con acceso a saneamiento mejorado, urbana y rural.</p> <p>32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.</p>
<p>ODM 8: Desarrollar una asociación global para el desarrollo.</p> <p>Meta 12: Desarrollar un sistema de comercio y financiero abierto, basado en reglas, predecible y no discriminatorio. Esta meta incluye el compromiso con la gobernabilidad, el desarrollo y la reducción de la pobreza, tanto nacional como internacionalmente.</p> <p>Meta 13: Enfrentar las necesidades de los países menos desarrollados. Incluye: acceso libre de cuotas y tarifas para las exportaciones de los países menos desarrollados; fortalecimiento de programas de alivio de deuda para los países pobres fuertemente endeudados (HICP sus siglas en inglés) y condonación de la deuda oficial bilateral para el desarrollo (AOD) más generosa para los países comprometidos con la reducción de la pobreza.</p> <p>Meta 14: Enfrentar las necesidades especiales de los países sin acceso al mar y de los pequeños países isleños en desarrollo.</p>	<p>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</p> <p>33. AOD neta, total y para los países menos desarrollados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes de la OECD/DAC.</p> <p>34. Proporción de la AOD total bilateral de los donantes de la OECD/DAC, asignable sectorialmente, destinada a servicios sociales básicos (educación, cuidados primarios de salud, nutrición, agua potable, saneamiento).</p> <p>35. Proporción de la AOD bilateral de los donantes de la OECD/DAC que no está condicionada.</p> <p>36. AOD recibida por países sin salida al mar como proporción de su ingreso nacional bruto.</p> <p>Acceso a mercados</p> <p>38. Proporción del valor de las importaciones totales de los países desarrollados (excluyendo armas) provenientes de países en desarrollo y de los países menos desarrollados, admitidas libres de impuestos.</p> <p>39. Tarifas promedio impuestas por</p>

<p>Meta 15: Tratar de manera integral los problemas de deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales para hacer sostenible la deuda en el largo plazo.</p>	<p>los países desarrollados sobre los productos agrícolas y textiles de países en desarrollo.</p> <p>40. Apoyos agrícolas de los países de la OECD como porcentaje de su PIB.</p> <p>41. Proporción de la AOD destinada a construir capacidades comerciales.</p> <p>Sostenibilidad de la deuda.</p> <p>42. Número de países que han alcanzado sus “puntos de decisión HIPC” y número de países que han completado sus puntos HIPC (cumulativo).</p> <p>43. Compromisos de alivio de deuda bajo la iniciativa HIPC.</p> <p>44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.</p> <p>45. Tasa de desempleo de la población entre 15 y 24 años de edad, por sexo total.</p>
<p>Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, desarrollar e implementar estrategias para generar empleos decentes y productivos para la juventud.</p>	<p>46. Proporción de población con acceso sostenible a medicamentos comerciales.</p>
<p>Meta 17: En cooperación con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo.</p>	<p>47. Líneas telefónicas y celulares por cada 100 habitantes.</p>
<p>Meta 18: En cooperación con el sector privado, hacer accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de la información y las comunicaciones.</p>	<p>48A. Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes y usuarios de internet por cada 100 habitantes.</p>
	<p>48B. Usuarios de internet por cada 100 habitantes.</p>

A-3.4 Notas Técnicas sobre cálculo del IDH e IPH⁶

A-3.4.1 Índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH es un promedio simple de tres componentes: un índice de esperanza de vida, un índice de nivel educacional y un índice del ingreso per cápita. El índice de nivel educacional, a su vez, incluye dos componentes: un índice de alfabetismo adulto y un índice de matriculación bruta combinada.

Para computar los índices individuales respecto de cualquier componente del IDH, se aplica la fórmula general:

$$(1) \quad x_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{i\text{mínimo}}}{x_{i\text{máximo}} - x_{i\text{mínimo}}}$$

Donde el subíndice *i* se refiere al indicador pertinente (esperanza de vida al nacer, nivel educacional o ingreso per cápita) y el subíndice *j* denota el país o región. Los valores máximo y mínimo dependen de cuál sea la variable que se incluya en el cálculo de cada índice.

A-3.4.1.1 Índice de nivel educacional.

El índice de alfabetismo adulto se elabora a partir de la tasa de alfabetización de adultos, definida como el porcentaje de personas de 15 años ó más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Los valores mínimos y máximo de la tasa de alfabetización de adultos son 0 y 100. En tanto, el índice de matriculación combinada a la cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario. El valor mínimo de dicho índice es cero, es decir, que nadie se ha matriculado; y 100, cuando el total de la población entre seis y 23 años se ha matriculado.

⁶ La información de este contenido fue extraída del Informe 262 del PNUD 2006, pp. 73

El índice de nivel educacional es un promedio ponderado del índice de alfabetismo y del índice de matriculación bruta combinada, donde el doble tiene el doble de peso que el segundo.

La información para el cálculo del índice de nivel educacional desagregado por municipios ha sido obtenida de la EHPM ampliada 2001-2004.

A-3.4.1.2 Índice de esperanza de vida.

En el caso del índice de esperanza de vida, la información básica para calcularlo es la esperanza de vida al nacer. En vista de que los valores de esta variable proyectados por DIGESTYC (1995) están desagregados únicamente a nivel departamental, en este informe se han estimado los valores de dicho indicador para cada municipio mediante la siguiente expresión:

$$(2) \quad EV_m = EV_d + \beta * (RUR_m - RUR_d)$$

donde EV denota la esperanza de vida del municipio m , EV_d es la esperanza de vida del departamento d al cual pertenece el municipio m , RUR es la proporción de población rural con respecto a la población total en el municipio m , RUR_d es la proporción de población rural con respecto a la población total en el departamento d al cual pertenece el municipio m , y β es el coeficiente obtenido mediante la siguiente regresión:

$$(3) \quad EV_d = a + \beta * RUR_d + e$$

donde e es el residuo de la regresión. Los valores de EV_d provienen de DIGESTYC (1995). Los valores del RUR y RUR_d han sido calculados a partir de la EHPM ampliada 2001-2004. El supuesto clave de la regresión (3) es que las regiones (departamentos, municipios, etc.) con mayor ruralidad registran en promedio una menor esperanza de vida. Una vez obtenidos los valores EV_m el índice de esperanza de vida para cada municipio se estima mediante la expresión (1), utilizando los valores máximo y mínimo que establece el PNUD para el cálculo de dicho indicador, esto es, 85 años y 25 años respectivamente.

A-3.4.1.3 Índice de ingreso.

El ingreso entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable (esperanza de vida) ni en los conocimientos (nivel educacional).

Como una variable proxy de este componente, PNUD utiliza el PIB per cápita, expresado en dólares y ajustado por la paridad del poder adquisitivo (US\$ PPA), debido a que la presencia de bienes y servicios no transables y las distorsiones de anomalías cambiarias, aranceles e impuestos hacen que el ingreso per cápita en precios nominales no sea muy útil para comparaciones internacionales.

A partir del Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD calcula el índice de ingreso aplicando la fórmula logarítmica:

$$(4) \quad \text{Índice de ingreso} = \frac{\log Y - \log Y_{\min}}{\log Y_{\max} - \log Y_{\min}}$$

donde Y denota el PIB per cápita (\$PPA). Los valores máximo y mínimo del PIB per cápita aplicados por PNUD para el cálculo de la expresión (4) son US\$ 40,000 (PPA) y US\$ 100 (PPA), respectivamente.

Para el cálculo del PIB per cápita de cada municipio en dólares PPA (PIB_{pcm}), se ha aplicado la fórmula siguiente:

$$(5) \quad \text{PIB}_{pcm} = \text{PIB}_{pc} = \frac{Y_{pcm}}{Y_{pc}}$$

donde PIB_{pc} denota PIB per cápita (\$PPA) a nivel nacional; Y_{pc} es el ingreso per cápita que resulta de dividir el total del ingreso reportado en la EHPM ampliada 2001-2004 entre el total de población del país; en Y_{pcm} es el ingreso per cápita de cada municipio, que resulta de dividir el ingreso total para cada municipio reportado en la EHPM ampliada 2001-2004 entre la población del municipio. El valor de \$ 4,986 (PPA) del PIB per cápita (PIB_{pc}) resulta de multiplicar el PIB per cápita nominal en dólares corrientes (US\$ 2,342) para 2004 por el tipo de cambio nominal (8.75 colones por dólar) y dividirlo entre el tipo de cambio PPA de 4.11 colones por dólar para dicho año. Este tipo de cambio ha sido obtenido a partir de ajustar por el diferencial de inflación entre Estados Unidos y El Salvador el tipo de cambio PPA reportado para El Salvador para el año 2000 en las PennWorld Tables (véase <http://pwt.econ.upenn.edu/>). Una vez obtenidos los valores del

PIB per cápita (\$PPA) de cada municipio, se ha aplicado la expresión (4) para calcular los índices de ingreso correspondientes.

A-3.5 Definiciones de Términos de Indicadores Estadísticos.

Alfabetismo adulto.

Número de personas de 15 años o más capaces de leer y escribir un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Escolaridad promedio.

Se define como el número de años aprobados, para la población de seis años y más.

Esperanza de Vida.

Número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

Índice de desarrollo humano.

Índice compuesto que mide el promedio de los avances en las tres dimensiones básicas que componen el desarrollo humano: vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer; conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos; y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria; y nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita (PPA en dólares). Para ver detalles sobre este índice ver Anexo 3, tema 1.

Índice de esperanza de vida.

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Para obtener detalles sobre este índice, ver Anexo 3, tema 1.

Índice de nivel educacional.

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Se basa en la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matrícula combinada en primaria, secundaria y terciaria. Para obtener detalles sobre este índice, ver Anexo 3, tema 1.

Índice del PIB.

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Se basa en el PIB per cápita (PPA en US\$). Para obtener detalles sobre este índice, ver Anexo 3, tema 1.

Niños con retardo en talla.

Total de niños que presentan estado de desnutrición moderado o severo, de acuerdo a los valores de talla recomendados por la OMS.

PIB per cápita PPA (en US\$).

El PIB per cápita del país convertido a dólares de Estados Unidos, sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país.

Pobreza extrema.

Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), la cual es diferenciada por área de residencia.

Pobreza relativa.

Se refiere a la condición de aquellas personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), pero son menores que el costo de la canasta ampliada, el cual, de acuerdo con la metodología adoptada por la DIGESTYC, resulta ser el doble del costo de la CBA.

Pobreza total.

Se refiere al total de personas en condición de pobreza. Aritméticamente es el resultado de la suma de personas en pobreza extrema y en pobreza relativa.

Tasa bruta de escolaridad.

Número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza, sin importar la edad, como porcentaje de la población en edad escolar oficial para ese nivel (parvularia: de cuatro a seis años; básica: de siete a 15 años; y, media: de 16 a 18 años). La tasa bruta

de matriculación puede ser superior a 100% debido a la repetición de curso y el ingreso a edades más tempranas o tardías que la edad común en cuestión.

Tasa de alfabetismo adulto.

Porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de alfabetización de los jóvenes (15 a 24 años).

Porcentaje de personas de 15 a 24 años que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de analfabetismo adulto.

Se calcula restando a 100 la tasa de alfabetización de personas adultas, que comprende la población de 15 años y más.

Tasa de matriculación combinada.

Se entiende como la cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario.

Tasa de matriculación neta.

Número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza que tienen la edad escolar oficial para ese nivel, como porcentaje del total de población en edad escolar oficial para ese nivel.

A-3.6: Tabla de Comparativos Indicadores Municipales⁷

Información General				Índice de Desarrollo Humano			Tasa de matriculación combinada			Tasa alfabetismo adulto		
Municipio	Departamento	CODIGO DE POBREZA	GOBIERNO 2003 - 2006	2005	2009	Variación Porcentual	2005	2009	Variación Porcentual	2005	2009	Variación Porcentual
Guaymango	Ahuachapán	Severa	FMLN	0.598	0.623	4.24%	57.6	56.4	-2.01%	60.4	60.2	-0.41%
Cinquera	Cabañas	Severa	FMLN	0.587	0.629	7.22%	65.9	67.9	3.10%	64.6	72.9	12.82%
Jutiapa	Cabañas	Severa	FMLN	0.551	0.588	6.73%	58.1	60.5	4.10%	56.5	62.1	9.90%
Arcatao	Chalatenango	Severa	FMLN	0.608	0.628	3.32%	68.2	54.4	-20.25%	63.5	68.8	8.38%
La Laguna	Chalatenango	Severa	ARENA	0.600	0.629	4.91%	61.6	59.9	-2.76%	65.7	69.1	5.24%
Las Vueltas	Chalatenango	Severa	FMLN	0.599	0.635	6.07%	65.4	61.5	-5.93%	66.1	73.6	11.35%
Ojos de Agua	Chalatenango	Severa	ARENA	0.593	0.623	5.06%	62.8	57.3	-8.70%	60.9	66.6	9.34%
Potonico	Chalatenango	Severa	FMLN	0.662	0.680	2.72%	66.5	60.9	-8.48%	81.0	81.4	0.50%
San Antonio Los Ranchos	Chalatenango	Severa	FMLN	0.659	0.686	4.03%	72.9	68.9	-5.53%	73.1	76.4	4.50%
San Fernando	Chalatenango	Severa	ARENA	0.596	0.609	2.16%	63.3	55.2	-12.77%	66.5	65.6	-1.37%
San Francisco Morazán	Chalatenango	Severa	PCN	0.606	0.628	3.59%	69.7	55.1	-20.93%	65.7	72.1	9.74%
San Isidro Labrador	Chalatenango	Severa	FMLN	0.631	0.641	1.53%	78.1	63.4	-18.81%	71.5	72.5	1.41%
San José Cancasque	Chalatenango	Severa	ARENA	0.602	0.626	3.96%	69.2	61.2	-11.56%	64.3	68.4	6.32%
Paraíso de Osorio	La Paz	Severa	ARENA	0.672	0.692	2.97%	58.5	61.7	5.50%	80.2	83.3	3.91%
Gualococti	Morazán	Severa	PDC	0.585	0.598	2.16%	57.4	52.5	-8.54%	63.2	66.3	4.92%
Guatajiagua	Morazán	Severa	FMLN	0.571	0.594	4.10%	58.1	53.0	-8.83%	50.4	58.4	15.89%
Joateca	Morazán	Severa	ARENA	0.613	0.618	0.83%	59.0	55.0	-6.77%	67.7	67.0	-1.02%
San Isidro	Morazán	Severa	PDC	0.618	0.610	-1.29%	70.7	62.7	-11.35%	69.5	65.0	-6.50%
San Simón	Morazán	Severa	PCN	0.608	0.609	0.15%	59.3	57.1	-3.71%	67.1	63.6	-5.21%
Torola	Morazán	Severa	FMLN	0.572	0.601	5.02%	64.4	60.2	-6.54%	58.5	68.8	17.63%
Carolina	San Miguel	Severa	ARENA	0.591	0.614	3.97%	56.0	54.9	-1.90%	53.8	58.8	9.25%
San Antonio	San Miguel	Severa	PCN	0.573	0.596	4.02%	62.9	62.7	-0.40%	51.0	55.6	9.00%
San Esteban Catarina	San Vicente	Severa	FMLN	0.633	0.656	3.69%	58.5	61.8	5.69%	72.4	74.2	2.54%
Santa Clara	San Vicente	Severa	FMLN	0.598	0.627	4.78%	56.6	55.7	-1.51%	64.1	70.8	10.38%
Masahuat	Santa Ana	Severa	PCN	0.598	0.625	4.51%	60.2	54.1	-10.14%	55.3	63.3	14.52%
Caluco	Sonsonate	Severa	ARENA	0.611	0.660	8.03%	55.1	57.9	5.06%	69.5	76.7	10.37%
Cuisnahuat	Sonsonate	Severa	ARENA	0.624	0.666	6.68%	54.6	58.1	6.34%	73.3	77.0	5.08%
Santa Isabel Ishuatán	Sonsonate	Severa	CDU	0.632	0.661	4.62%	61.2	54.4	-11.10%	69.8	72.7	4.21%
Estanzuelas	Usulután	Severa	ARENA	0.622	0.643	3.32%	57.1	57.6	0.83%	66.6	66.1	-0.76%
Nueva Granada	Usulután	Severa	FMLN	0.589	0.628	6.69%	54.3	57.4	5.65%	57.7	64.3	11.50%
San Agustín	Usulután	Severa	ARENA	0.627	0.654	4.36%	59.9	56.3	-6.05%	64.6	69.1	7.01%

⁷ La información de estos indicadores fue obtenida del Informe 262 de PNUD (2006) y el Almanaque 262 del PNUD (2010).

Información General				Índice esperanza de vida			Índice Alfabetización			Índice de Matriculación		
Municipio	Departamento	CODIGO DE POBREZA	GOBIERNO 2003 - 2006	2005	2009	Variación Porcentual	2005	2009	Variación Porcentual	2005	2009	Variación Porcentual
Guaymango	Ahuachapán	Severa	FMLN	0.713	0.713	0.03%	0.604	0.602	-0.41%	0.576	0.564	-2.01%
Cinquera	Cabañas	Severa	FMLN	0.681	0.681	-0.01%	0.646	0.729	12.82%	0.659	0.679	3.10%
Jutiapa	Cabañas	Severa	FMLN	0.652	0.652	0.00%	0.565	0.621	9.90%	0.581	0.605	4.10%
Arcatao	Chalatenango	Severa	FMLN	0.678	0.678	0.04%	0.635	0.688	8.38%	0.682	0.544	-20.25%
La Laguna	Chalatenango	Severa	ARENA	0.676	0.676	0.01%	0.657	0.691	5.24%	0.616	0.599	-2.76%
Las Vueltas	Chalatenango	Severa	FMLN	0.674	0.674	0.01%	0.661	0.736	11.35%	0.654	0.615	-5.93%
Ojos de Agua	Chalatenango	Severa	ARENA	0.688	0.688	-0.03%	0.609	0.666	9.34%	0.628	0.573	-8.70%
Potonico	Chalatenango	Severa	FMLN	0.734	0.734	-0.04%	0.810	0.814	0.50%	0.665	0.609	-8.48%
San Antonio Los Ranchos	Chalatenango	Severa	FMLN	0.754	0.754	0.03%	0.731	0.764	4.50%	0.729	0.689	-5.53%
San Fernando	Chalatenango	Severa	ARENA	0.685	0.685	-0.02%	0.665	0.656	-1.37%	0.633	0.552	-12.77%
San Francisco Morazán	Chalatenango	Severa	PCN	0.687	0.687	0.06%	0.657	0.721	9.74%	0.697	0.551	-20.93%
San Isidro Labrador	Chalatenango	Severa	FMLN	0.693	0.693	-0.04%	0.715	0.725	1.41%	0.781	0.634	-18.81%
San José Cancasque	Chalatenango	Severa	ARENA	0.705	0.705	0.06%	0.643	0.684	6.32%	0.692	0.612	-11.56%
Paraíso de Osorio	La Paz	Severa	ARENA	0.786	0.786	0.02%	0.802	0.833	3.91%	0.585	0.617	5.50%
Gualococti	Morazán	Severa	PDC	0.693	0.693	-0.02%	0.632	0.663	4.92%	0.574	0.525	-8.54%
Guatajiagua	Morazán	Severa	FMLN	0.715	0.715	0.03%	0.504	0.584	15.89%	0.581	0.530	-8.83%
Joateca	Morazán	Severa	ARENA	0.687	0.687	-0.02%	0.677	0.670	-1.02%	0.590	0.550	-6.77%
San Isidro	Morazán	Severa	PDC	0.681	0.681	0.02%	0.695	0.650	-6.50%	0.707	0.627	-11.35%
San Simón	Morazán	Severa	PCN	0.689	0.689	-0.03%	0.671	0.636	-5.21%	0.593	0.571	-3.71%
Torola	Morazán	Severa	FMLN	0.688	0.688	-0.01%	0.585	0.688	17.63%	0.644	0.602	-6.54%
Carolina	San Miguel	Severa	ARENA	0.729	0.729	0.00%	0.538	0.588	9.25%	0.560	0.549	-1.90%
San Antonio	San Miguel	Severa	PCN	0.724	0.724	0.04%	0.510	0.556	9.00%	0.629	0.627	-0.40%
San Esteban Catarina	San Vicente	Severa	FMLN	0.714	0.714	-0.01%	0.724	0.742	2.54%	0.585	0.618	5.69%
Santa Clara	San Vicente	Severa	FMLN	0.694	0.694	-0.03%	0.641	0.708	10.38%	0.566	0.557	-1.51%
Masahuat	Santa Ana	Severa	PCN	0.743	0.743	0.00%	0.553	0.633	14.52%	0.602	0.541	-10.14%
Caluco	Sonsonate	Severa	ARENA	0.724	0.724	-0.02%	0.695	0.767	10.37%	0.551	0.579	5.06%
Cuisnahuat	Sonsonate	Severa	ARENA	0.742	0.742	-0.04%	0.733	0.770	5.08%	0.546	0.581	6.34%
Santa Isabel Ishuatán	Sonsonate	Severa	CDU	0.724	0.724	0.07%	0.698	0.727	4.21%	0.612	0.544	-11.10%
Estanzuelas	Usulután	Severa	ARENA	0.741	0.741	0.07%	0.666	0.661	-0.76%	0.571	0.576	0.83%
Nueva Granada	Usulután	Severa	FMLN	0.739	0.739	-0.05%	0.577	0.643	11.50%	0.543	0.574	5.65%
San Agustín	Usulután	Severa	ARENA	0.748	0.748	-0.01%	0.646	0.691	7.01%	0.599	0.563	-6.05%

Información General				Índice educacional			Índice de PIB		
Municipio	Departamento	CODIGO DE POBREZA	GOBIERNO 2003 - 2006	2005	2009	Variación Porcentual	2005	2009	Variación Porcentual
Guaymango	Ahuachapán	Severa	FMLN	0.595	0.589	-0.98%	0.485	0.566	16.59%
Cinquera	Cabañas	Severa	FMLN	0.650	0.713	9.64%	0.428	0.493	15.05%
Jutiapa	Cabañas	Severa	FMLN	0.570	0.616	7.99%	0.430	0.495	15.03%
Arcatao	Chalatenango	Severa	FMLN	0.651	0.640	-1.63%	0.495	0.566	14.30%
La Laguna	Chalatenango	Severa	ARENA	0.643	0.660	2.63%	0.480	0.551	14.84%
Las Vueltas	Chalatenango	Severa	FMLN	0.659	0.695	5.53%	0.463	0.534	15.22%
Ojos de Agua	Chalatenango	Severa	ARENA	0.615	0.635	3.20%	0.475	0.546	14.83%
Potonico	Chalatenango	Severa	FMLN	0.762	0.746	-2.07%	0.490	0.561	14.52%
San Antonio Los Ranchos	Chalatenango	Severa	FMLN	0.730	0.739	1.17%	0.494	0.565	14.39%
San Fernando	Chalatenango	Severa	ARENA	0.654	0.621	-5.10%	0.449	0.520	15.86%
San Francisco Morazán	Chalatenango	Severa	PCN	0.670	0.664	-0.94%	0.462	0.533	15.40%
San Isidro Labrador	Chalatenango	Severa	FMLN	0.737	0.695	-5.69%	0.464	0.535	15.36%
San José Cancasque	Chalatenango	Severa	ARENA	0.660	0.660	0.07%	0.442	0.513	15.96%
Paraíso de Osorio	La Paz	Severa	ARENA	0.729	0.761	4.33%	0.501	0.531	6.01%
Gualococti	Morazán	Severa	PDC	0.613	0.617	0.71%	0.450	0.483	7.26%
Guatajiagua	Morazán	Severa	FMLN	0.530	0.566	6.84%	0.467	0.500	6.98%
Joateca	Morazán	Severa	ARENA	0.648	0.630	-2.76%	0.504	0.536	6.42%
San Isidro	Morazán	Severa	PDC	0.699	0.642	-8.18%	0.474	0.507	7.02%
San Simón	Morazán	Severa	PCN	0.645	0.614	-4.80%	0.490	0.523	6.70%
Torola	Morazán	Severa	FMLN	0.605	0.659	8.99%	0.424	0.457	7.78%
Carolina	San Miguel	Severa	ARENA	0.545	0.575	5.43%	0.497	0.538	8.21%
San Antonio	San Miguel	Severa	PCN	0.550	0.579	5.29%	0.445	0.486	9.14%
San Esteban Catarina	San Vicente	Severa	FMLN	0.677	0.701	3.49%	0.507	0.552	8.97%
Santa Clara	San Vicente	Severa	FMLN	0.616	0.658	6.80%	0.485	0.530	9.30%
Masahuat	Santa Ana	Severa	PCN	0.569	0.602	5.77%	0.482	0.529	9.78%
Caluco	Sonsonate	Severa	ARENA	0.647	0.704	8.81%	0.462	0.551	19.34%
Cuisnahuat	Sonsonate	Severa	ARENA	0.671	0.707	5.42%	0.460	0.550	19.56%
Santa Isabel Ishuatán	Sonsonate	Severa	CDU	0.669	0.666	-0.46%	0.503	0.593	17.92%
Estanzuelas	Usulután	Severa	ARENA	0.634	0.633	-0.23%	0.492	0.555	12.81%
Nueva Granada	Usulután	Severa	FMLN	0.566	0.620	9.63%	0.461	0.524	13.67%
San Agustín	Usulután	Severa	ARENA	0.630	0.649	2.98%	0.502	0.565	12.62%

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Banco Mundial. [En Línea]. Washington, disponible en: <http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm> [Accesado el día 21 de noviembre de 2010].
- ✓ Dubois, Alfredo. (2005). En “Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo” Universidad del País Vasco [En Línea]. País Vasco, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/172> [Accesado el día 1 de diciembre de 2010].
- ✓ Edo, María. (2002). “Amartya Sen y el Desarrollo como Libertad” en Universidad Torcuato Di Tella. [En Línea]. Buenos Aires, disponible en: http://www.amartya-ar.net/amartya_sen_el_desarrollo_como_libertad.pdf [Accesado el día 5 de diciembre de 2010].
- ✓ Feres Juan Carlos; Mancero Javier. (2001). “El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus implicaciones en América Latina” CEPAL. [En Línea]. Santiago de Chile, disponible en: <http://msunref.iespana.es/demo/metodo%20nbi.pdf> [Accesado el día 20 de noviembre de 2010].
- ✓ Quesada, Charo. (2001). “Amartya Sen y las mil caras de la pobreza”. BID América [En Línea]. Washington, disponible en: <http://www.iadb.org/idbamerica/spanish/jul01s/jul01s2.html> [Accesado el día 3 de diciembre de 2010].
- ✓ Ravallion, Martín. (2007). “Pobreza en la Urbe” en Finanzas & Desarrollo. [En Línea]. Washington, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/09/pdf/ravalli.pdf> [Accesado el día 14 de noviembre de 2010].

- ✓ Unión Europea (2005). Economía europea: Informe 2004 [En línea]. Londres, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25076_es.htm [Accesado el día 1 de diciembre de 2010].
- ✓ CEPAL (2005). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004 [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/20479/P20479.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl> [Accesado el día 1 de diciembre de 2010].
- ✓ Beneke de Sanfeliú M. (2004) “Dinámica del Ingreso y pobreza rural” en Boletín Económico y Social [En Línea] No. 219. Febrero 2004, FUSADES, disponible en: www.fusades.org/get.php?id=351&anchor=1 [Accesado el 30 de Noviembre de 2010]
- ✓ Renos V y E Sadoulet (2010) “Cómo proteger a los niños vulnerables de los riesgos no cubiertos: adaptación de los programas de transferencias condicionadas en efectivo para ofrecer redes de protección social más amplias”. [En Línea] Vol. 6. Febrero 2010, disponible en: bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2010/vol_6_num_1_6_10_es.pdf [Accesado el 29 de Noviembre de 2010]
- ✓ Ravallion M. (2003) “Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas” en Serie de documentos sobre la protección Social [En Línea] No. 0314. Mayo 2003, Banco Mundial, disponible en: siteresources.worldbank.org/.../Resources/SP.../0314Spanish.pdf [Accesado el 30 de Noviembre de 2010]
- ✓ CEPAL y PNUD, (1989). Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas, Naciones Unidas. Ecuador.
- ✓ FISDL, (2010). Comunidades Solidarias, resultados e impactos. Gobierno de El Salvador.
- ✓ FLACSO, (1992). La Pobreza en América Central. San José, Costa Rica.

- ✓ Hunt, D. (1989). Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms. Harvester Wheatsheaf, Londres.
- ✓ Jackson, D. (1972). Análisis Económico de la Pobreza. Macmillan Vicens-Vives, Londres.
- ✓ Montoya, A. (2000). Apuntes de Desarrollo Económico. Editores Críticos, San Salvador.
- ✓ Presidencia de La República (2010). Plan Quinquenal 2010 – 2014. San Salvador
- ✓ FLACSO Programa El Salvador (2005). Mapa de Pobreza: Política Social y Focalización: Tomo 1. 1ª Edición. FISDL. San Salvador, El Salvador
- ✓ Programa de Las Naciones Unidas para El Desarrollo PNUD (2006). Informe 262: Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Salvador 2005. 1ª Edición. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- ✓ FUSADES (2010). Informe de Coyuntura Social noviembre 2010. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- ✓ FUSADES (2006). Informe Trimestral de Coyuntura Cuarto Trimestre 2006. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- ✓ Programa de Las Naciones Unidas para El Desarrollo PNUD (2010). Almanaque 262: Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009. 1ª Edición. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- ✓ Pérez Sainz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor. (2007) La persistencia de la Miseria en Centroamérica. 1ª Edición. FLACSO. San José, Costa Rica.

- ✓ Sen, A. (2000). *Desarrollo como Libertad*. Editorial Planeta, Madrid.
- ✓ Presidencia de la República de El Salvador, (2009) “Historia de una gestión”. El Salvador, Presidencia de la República.
- ✓ Alianza Republicana Nacionalista (2004). *País Seguro: [Plan de Gobierno 2004-2009](#)*. El Salvador, ARENA.
- ✓ Avalos, C. y C. Gallardo (2007). Documento Técnico, Red Solidaria. 1ª Edición, El Salvador. Secretaría Técnica de la Presidencia.
- ✓ FISDL, (2010). “Evaluación Externa del Programa Red Solidaria” El Salvador. Realizado por FUSADES e IFPRI. Documento no Impreso.
- ✓ Far W. (1846). The Influence and of the High Prices of Wheat of the Mortality of the People of England. Journal of the Royal Statistical Society, London.
- ✓ Malthus T. (1798). “Essay on the Principle of Population”. Inglaterra
- ✓ Far W. (1846). The Influence and of the High Prices of Wheat of the Mortality of the People of England. Journal of the Royal Statistical Society, London.
- ✓ Smith, A. (1776). “La Riqueza de las Naciones” Alianza editorial, España
- ✓ Ashton T. (1948). *La Revolución Industrial*. Universidad de Oxford. Inglaterra
- ✓ Villatoro, P. (2005). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina” [En línea]. No. 86 agosto 2005 CEPAL Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatoro.pdf [Accesado el día 27 de febrero de 2011].