

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



APROXIMACIÓN A LAS CONDICIONANTES DE FOMILENIO PARA EL DESARROLLO
RURAL DE LA ZONA NORTE DE EL SALVADOR

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD
DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

GERMAÍN ALBERTO CÁRDENAS MAYORGA

RODOLFO EDUARDO OLMEDO SANTAMARÍA

JOSÉ ALBERTO SALGUERO RIVERA

ANTIGUO CUSCATLÁN, AGOSTO 2012

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

CELINA PÉREZ RIVERA

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

COORDINADORA DE LA CARRERA DE ECONOMÍA

IRIS ALBERTO

DIRECTOR DEL TRABAJO

JOSÉ ALEJANDRO ÁLVAREZ RAMÍREZ

SEGUNDO LECTOR

GERARDO DE JESÚS OLANO MÁRQUEZ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO HISTÓRICO	5
1. Contextualización social e histórica de la Zona Norte de El Salvador	6
1.1. Breves apuntes sobre la consolidación del Modelo Primario Exportador	6
1.2. Agotamiento del modelo agroexportador y la transformación de divisas	11
1.3. Generalidades del modelo económico neoliberal en la década de los noventa	13
1.3.1. Características del patrón de crecimiento nacional después de la firma de los Acuerdos de Paz	18
2. Antecedentes indirectos del Fondo del Milenio (FOMILENIO): Volviendo la mirada hacia la Zona Norte del país	20
2.1. La Comisión Nacional de Desarrollo	20
2.2. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	22
2.2.1. Estructura formal y lineamientos	23
2.2.2. Propuesta para la Región Norte: integración interna e internacional	25
2.3. Nuevos enfoques de acumulación internacional: Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica	26
3. Antecedentes directos del Fondo del Milenio (FOMILENIO)	29
3.1. Nuevas perspectivas sobre la cooperación internacional multilateral	29
3.2. Millennium Challenge Account (MCA): Una propuesta de cooperación para el crecimiento económico	30
4. Creación y aprobación del Fondo del Milenio (FOMILENIO)	35
4.1. Componentes principales de FOMILENIO	38
4.2. Aprobación de FOMILENIO: Sus vínculos con el modelo de desarrollo nacional vigente	40

4.2.1.	El apoyo de Estados Unidos y la llegada de ARENA al poder	40
4.2.2.	Saca, Bush y la aprobación inédita de FOMILENIO	41
II.	MARCO TEÓRICO	46
1.	Componentes teóricos de FOMILENIO	47
1.1.	Breves apuntes sobre las teorías del desarrollo	47
1.1.1.	Enfoque modernizador: las etapas del crecimiento de Rostow	47
1.1.2.	Teoría del Rebalse	55
1.2.	Neoliberalismo y globalización: misma visión de desarrollo	56
2.	FOMILENIO: su vinculación con la ópticas del desarrollo	57
2.1.	Ejes de FOMILENIO	59
2.1.1.	Primer elemento de FOMILENIO: Desarrollo Humano	61
2.1.2.	Segundo elemento de FOMILENIO: Desarrollo Productivo	63
2.1.3.	Tercer elemento de FOMILENIO: Conectividad	64
3.	Categorías teóricas de FOMILENIO	66
3.1.	Crecimiento Económico	66
3.2.	Pobreza	67
3.3.	Ingresos	68
4.	Componentes teóricos de una visión desarrollo bajo la perspectiva de la ruralidad y sus complejidades	69
4.1.	Ideas predominantes sobre ruralidad	69
4.2.	Nuevas perspectivas en contraste a la concepción predominante de ruralidad	71
4.2.1.	Ruralidad, más allá de lo agropecuario	71
4.2.2.	Necesidades y demandas en la nueva ruralidad	72
4.2.3.	Reconocimiento del valor de lo rural	73
5.	Nueva Ruralidad	74
6.	Desarrollo Rural	75
6.1.	Definiciones sobre Desarrollo Rural	75
7.	Conservación y reproducción de la vida: base para un proceso de	

	desarrollo rural a la vez integral y sostenible	78
8.	Categorías teóricas de una definición del Desarrollo Rural basado en la racionalidad de la reproducción de la vida	83
8.1.	Territorio	83
8.2.	Economía	84
8.3.	Población	85
8.4.	Sostenibilidad Medioambiental	86
8.5.	Equidad	86
8.6.	Cohesión social	87
8.7.	Políticas de acción	88
9.	Contraste entre las categorías teóricas de FOMILENIO y el Desarrollo Rural	89
III.	MARCO EMPIRICO	92
1.	Preámbulo metodológico	93
1.1.	Fuentes de información de la caracterización socioeconómica y demográfica	93
1.1.1.	Detalle de variables a utilizar	94
1.2.	Fuentes de información sobre los montos de desembolsados y beneficiarios de FOMILENIO	96
1.2.1.	Detalle de variables a utilizar	98
1.3.	Fuentes de información de los datos de población	102
1.3.1.	Detalle de variables a utilizar	102
1.4.	Creación del Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO (IMIF)	103
1.4.1.	Pasos para el cálculo del IMIF	103
1.5.	Creación del Índice de Densidad Rural (IDR)	106
1.6.	Segmentación de los municipios de la Zona Norte por nivel de IDR	107
1.7.	Metodología del Índice de Gini	109
1.8.	Metodología para el diseño de mapas a nivel municipal	111
2.	Caracterización socioeconómica y demográfica de la Zona Norte	112

3.	Análisis empírico de las condicionantes de FOMILENIO para el Desarrollo Rural	129
3.1.	Distribución de los fondos de FOMILENIO según eje	129
3.2.	Distribución de los montos de inversión y beneficiarios de FOMILENIO a nivel municipal	132
3.3.	Distribución de los fondos de FOMILENIO por nivel de IDR	137
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	147
	BIBLIOGRAFÍA	151
	ANEXOS	160

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población de San Salvador, Santa Ana y San Miguel para varios años	7
Tabla 2. Programas de medidas neoliberales en El Salvador (1989 – 2004)	15
Tabla 3. Estructura formal del PNOTD	24
Tabla 4. Estrategia de Integración de la Región Norte según el PNDOT	26
Tabla 5. Indicadores de desempeño: Método original	33
Tabla 6. Indicadores de desempeño: Método actualizado	34
Tabla 7. Resultado de los Indicadores del Milenio para El Salvador 2005-2006	36
Tabla 8. Compilado de frases oficiales sobre los vínculos estrechos entre la gestión de los presidentes Saca y Bush	44
Tabla 9. Compilado de frases oficiales sobre el vínculo entre la visión de desarrollo nacional y FOMILENIO	45
Tabla 10. Las etapas del crecimiento económico según Rostow	54
Tabla 11. Componentes de FOMILENIO	60
Tabla 12. Desglose de Actividades de FOMILENIO	61
Tabla 13. Objetivo de Desarrollo Humano	62
Tabla 14. Objetivo de Desarrollo Productivo	64
Tabla 15. Objetivo de Conectividad	65
Tabla 16. Cuadro comparativo entre racionalidad de la plusvalía y racionalidad reproductiva de la vida	79
Tabla 17. Contraste de las categorías teóricas del Desarrollo Rural respecto a la propuesta de FOMILENIO	90
Tabla 18. Contraste de las categorías teóricas de FOMILENIO respecto a la propuesta del Desarrollo Rural	91
Tabla 19. Descripción física de los tramos de Carretera Longitudinal del Norte (CLN)	101
Tabla 20. Municipios de la Zona Norte segmentados por nivel de IDR	108
Tabla 21. Relación de los municipios de la ZN en FOMILENIO por departamento	114
Tabla 22. Montos de FOMILENIO, por años y ejes (en millones de dólares)	130
Tabla 23. Ranking de los 20 municipios con mayor porcentaje de inversión en DH y DP	133
Tabla 24. Ranking de los 20 municipios con mayor porcentaje de beneficiarios en	

DH y DP

135

Tabla 25. Síntesis de resultados promedio del IDR, IDH, IIR, IBN e IMIF según decil IDR

140

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. El Salvador: Peso relativo de las fuentes primarias de divisas, 1978-2004	12
Gráfico 2. Tasa de crecimiento del PIB per cápita, 1990-2010	19
Gráfico 3. Población a nivel nacional y la ZN por área residencial (2007-2010)	114
Gráfico 4. Analfabetismo a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	115
Gráfico 5. Escolaridad promedio a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	116
Gráfico 6. Trabajadores ocupados en principales ramas de actividad económica en la ZN (2007-2010)	117
Gráfico 7. Tasa de desempleo a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	118
Gráfico 8. Nivel de ingreso promedio total de los hogares a nivel nacional y ZN (2007-2012)	119
Gráfico 9. Nivel de ingreso promedio de los hogares a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	120
Gráfico 10. Hogares con acceso a electricidad a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	121
Gráfico 11. Hogares con acceso a agua por cañería a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	122
Gráfico 12. Hogares que no disponen de servicio sanitario a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	122
Gráfico 13. Hogares en pobreza extrema total y relativa total a nivel nacional y ZN (2007-2010)	124
Gráfico 14. Hogares en pobreza extrema a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)	125
Gráfico 15. Hogares en pobreza relativa a nivel nacional y la ZN por área residencial (2007-2010)	125
Gráfico 16. Hogares en pobreza y no pobres a nivel nacional y ZN (2007-2010)	126
Gráfico 17. Hogares receptores de remesas a nivel nacional y ZN	127
Gráfico 18. Distribución de los fondos de FOMILENIO por componente	132
Gráfico 19. Porcentaje total de inversión y beneficiarios según decil IDR	137
Gráfico 20. Inversión y Beneficiarios del eje Desarrollo Humano según decil IDR	138

Gráfico 21. Inversión y beneficiarios del eje Desarrollo Productivo según decil IDR	139
Gráfico 22. Inversión DH y DP: Curva de Lorenz según IDR	145
Gráfico 23. Beneficiarios DH y DP: Curva de Lorenz según IDR	146

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y MAPAS

Ilustración 1. Etapas Generales de Implementación del FOMILENIO	38
Ilustración 2. Componentes de FOMILENIO	39
Ilustración 3. Representación de la línea de equidistribución y curva de Lorenz para el cálculo del Índice de Gini	110
Mapa 1. Zonas históricas destinadas al cultivo de café en El Salvador	8
Mapa 2. Subsistemas urbanos en El Salvador	9
Mapa 3. Evolución de la Red Vial: 1950-1996	9
Mapa 4. Porcentaje de hogares receptores de remesas, por municipio (2004)	13
Mapa 4. 94 Municipios de la Zona Norte de El Salvador	22
Mapa 5. Conexión Carretera Longitudinal del Norte con los corredores interoceánicos	28
Mapa 7. Porcentaje de Inversión Total en Desarrollo Humano y Productivo según municipio de la Zona Norte en El Salvador 2007-2012	134
Mapa 8. Porcentaje de Beneficiarios totales en el eje de Desarrollo Humano y Productivo según municipio de la Zona Norte en El Salvador 2007-2012	136
Mapa 9. Índice de Densidad Rural (IDR) según municipios de la Zona Norte en El Salvador 2007	141
Mapa 10. Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO (IMIF) según municipios de la Zona Norte en El Salvador 2007-2012	143

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Sobre la histórica injerencia de la política estadounidense en El Salvador: donaciones contrainsurgencia	161
Anexo 2. Línea de tiempo de FOMILENIO	163
Anexo 3. Explicación de las relaciones de explotación y dominación en el capitalismo desde una perspectiva crítica de Marx	171
Anexo 4. Economía solidaria y la nueva economía popular: propuestas para una nueva forma de organización social asociada a una lógica de reproducción de la vida	173
Anexo 5. Ilustración A1. Noticia 16 de julio de 2012, Parte (1/2)	176
Anexo 5. Ilustración A2. Noticia 16 de julio de 2012, Parte (2/2)	177
Anexo 6. Tabla A1. Indicadores tomados de la EHPM_ZN, 2007-2010	178
Anexo 7. Tabla A2. Indicadores tomados de la EHPM, 2007-2010	180
Anexo 8. Tabla A3. Datos sobre remesas, 2007-2010	182
Anexo 9. Tabla A4. Fondos de Contribución de Contrapartida: Montos del presupuesto estatal, por años y ejes	183
Anexo 10. Gráfico A2. Fondos de Contribución de Contrapartida: Montos del presupuesto estatal, por años y ejes	184
Anexo 11. Tabla A5. Montos de inversión por eje, según decil IDR	185
Anexo 11. Tabla A6. Porcentajes de inversión por eje, según decil IDR	185
Anexo 12. Tabla A7. Número de beneficiarios por eje, según decil IDR	186
Anexo 12. Tabla A8. Porcentaje de beneficiarios por eje, según decil IDR	186
Anexo 13. Metodología para el cálculo del IDH	187
Anexo 14. Mapa A1	189
Anexo 15. Mapa A2	190
Anexo 16. Mapa A3	191
Anexo 17. Explicación del fenómeno de múltiple contabilización de beneficiarios	192
Anexo 18. Ilustración A3. Artículo de opinión 17 de agosto de 2012	193
Anexo 19. Ilustración A4. Artículo de opinión 24 de agosto de 2012	194

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados)

ARENA (Alianza Republicana Nacionalista)

BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador)

BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)

BM (Banco Mundial)

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)

CAFTA-DR (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement)

CBA (Canasta Básica Alimentaria)

CEL (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa)

CLN (Carretera Longitudinal del Norte)

CMA (Canasta Ampliada de Mercado)

CND (Comisión Nacional para el Desarrollo)

DH (Desarrollo Humano)

DP (Desarrollo Productivo)

DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos)

EHPM (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples)

EHPM_ZN (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Zona Norte)

EE.UU. (Estados Unidos)

ESF (Economics Support Funds)

FAES (Fuerzas Armadas de El Salvador)

FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local)

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

FMI (Fondo Monetario Internacional)

FODES (Fondo de Desarrollo Económico y Social)

FOMILENIO (Fondo del Milenio)

FOVIAL (Fondo de Conservación Vial de El Salvador)

FUNDAUNGO (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo)

FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social)

GOES (Gobierno de El Salvador)

IDR (Índice de Densidad Rural)

IIR (Índice de Inversión Realizada)

IBM (Índice de Beneficiarios según Municipio)

IMIF (Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO)

IDH (Informe sobre Desarrollo Humana)

IFIS (Instituciones Financieras Internacionales)

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura)

INAZUCAR (Instituto Nacional del Azúcar)

INCAFE (Instituto Nacional del Café)

IRA (Instituto Regulador de Abstemientos)

ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones)

IVA (Impuesto al Valor Agregado)

IVU (Instituto Regulador de Vivienda Urbana)

MCA (Millennium Challenge Account)

MCC (Mercado Común Centroamericano)

MCC (Millennium Challenge Corporation)

MINED (Ministerio de Educación)

MIPLAN (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo y Social)

MOP (Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)

ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)

ONU (Organización de las Naciones Unidas)

PAE (Política de Ajuste Estructural)

PDC (Partido Demócrata Cristiano)

PEA (Población Económicamente Activa)

PET (Población en Edad de Trabajar)

PIB (Producto Interno Bruto)

PNODT (Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial)

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

PPP (Plan Puebla Panamá)

PRISMA (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente)

TLC (Tratado de Libre Comercio)

TPS (Estatus de Protección Temporal)

UCA (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas")

USAID (United States Agency for International Development)

ZN (Zona Norte)

INTRODUCCIÓN

En el marco de la presente investigación, se plantea una reseña histórica en la que se retoman eventos destacados en materia política, económica y social, que permitan resaltar y comprender los factores que han configurado progresivamente múltiples elementos que caracterizan la Zona Norte (ZN) de El Salvador. Asociado a ello, interesa conocer el proceso de avance y transformación que han definido los planes y políticas encaminadas a alcanzar el desarrollo, los medios empleados, las finalidades marcadas y, por tanto, los resultados sobre dicha zona geográfica. Consecuentemente se intenta, por un lado, evidenciar la relación de estas condiciones con la gestación, aprobación y ejecución de los Fondos del Milenio (FOMILENIO), así como los elementos sustanciales que guían las medidas de acción y objetivos planteados por el mismo. Por otro lado, el establecimiento y descripción de los componentes fundamentales de la nueva ruralidad y las categorías que definen su desarrollo en vistas de que este sea integral y sostenible, así como su implicación o no en la conformación del megaproyecto.

A partir del modelo primario exportador que comienza a conformarse a principios del siglo XX, constituido en un primer momento por el monocultivo de café y posteriormente, se expande a los cultivos de algodón y caña de azúcar, generó desplazamientos poblacionales hacia las principales metrópolis del país, San Salvador, Santa Ana y San Miguel, estableciendo en ellos el desenvolvimiento central de la actividad productiva y los ejes principales de acumulación. Al mismo tiempo, la ZN se ve relegada a proveer mano de obra y un uso desigual en la utilización y aprovechamiento de los recursos, a la vez la política estatal se enfocaría en fomentar las iniciativas que propiciarán una conexión adecuada de los puntos productivos y comerciales. (Lungo, 1988)

Con el agotamiento del modelo a mediados de los años cincuenta, la ZN se vio afectada en el proceso de reestructuración económica durante las dos décadas posteriores, pues la actividad económica se aglutinó en los núcleos urbanos, colapsaron las fuentes de empleo agrícolas y hubo un detrimento de los cultivos de subsistencia, impactando considerablemente los medios de vida de la población rural (Kandel, Gómez & Cuellar,

2009). En este sentido, destaca la ausencia de políticas que modificaran significativamente las condiciones de pobreza, marginación y exclusión, que fueron agudizados en el conflicto armado de los años ochenta y eran un patrón que identificaba gran parte de la población de la zona (Segovia, 2002).

En la década de los noventa se introduce el modelo neoliberal, consistente con las bases estructurales de un sistema económico enfocado en el mercado, impulsado a través de las políticas que pretendían desregular el capital nacional e internacional, reducir del rol del Estado para transformarlo en un facilitador y garante de todos los principios de liberalización económica, apertura al comercio internacional y la privatización de empresas nacionales, entre otros. Bajo esta perspectiva, el patrón de crecimiento de El Salvador se ha caracterizado por la irregularidad, la preponderancia de actividades económicas de servicios y comercio y la concentración en núcleos urbanos reflejan la exclusión de la ZN en las agendas de política económica (Segovia, 2002). La gestación y elaboración de FOMILENIO, proyecto que adopta la visión de crecimiento como medio principal para lograr el desarrollo, puede comprometer, de forma razonable, las aspiraciones a cambiar las estructuras que han configurado la ZN en un marco de exclusión y marginación.

En concordancia con lo planteado, es evidente la prevalencia de una racionalidad enfocada el capital y su revalorización, aunada a una la lógica del mercado donde se imponen la rentabilidad, la relación costo-beneficio y medio-fin como elementos intrínsecos del proceso de desarrollo. Para secundar esta postura, a través de un análisis empírico se muestra una marcada falta de consideración de asimetrías entre la población por áreas de residencia en la distribución de los fondos, de los montos de inversión y los beneficiarios de FOMILENIO, es decir de su magnitud inversora en general. Se denota que la ruralidad y sus complejidades no ha sido el ente rector de su conformación.

Sin embargo, es prudente la consideración de otras propuestas que reconozcan las complejidades de la ruralidad y su capacidad para impulsar un proceso de desarrollo

integral y sostenible, que anteponga la racionalidad de la reproducción de la vida como núcleo y finalidad en sí mismo.

Por tanto, el objetivo general de esta investigación es analizar las acciones proyectadas por FOMILENIO en la búsqueda de la reducción de la pobreza de los habitantes de la ZN del país, a través del crecimiento económico, a la luz de las categorías teóricas definidas para la nueva ruralidad y su desarrollo. Complementado por los objetivos específicos de (a) detallar el contexto en que surgió FOMILENIO y sus ejes principales; (b) elaborar un marco teórico que presente las principales categorías, en primera instancia, de la nueva ruralidad y su desarrollo y, en segunda instancia, de los componentes conceptuales en los cuales se basa FOMILENIO; y, por último, (c) realizar una comparación empírica de las categorías de la nueva ruralidad y su desarrollo con las expuestas en FOMILENIO.

Para lograr de los objetivos expresados, esta investigación está estructurada en 3 capítulos. En el primero se elabora un marco histórico que contiene los principales eventos económicos, sociales y políticos que han contribuido a configurar la ZN como un área geográfica caracterizada por la marginación, exclusión y pobreza, una densidad demográfica relativamente baja con alta incidencia rural y preponderancia de actividades productivas primarias, recepción elevada de remesas y limitado acceso a servicios básicos, aspectos que se evidencian en el tercer capítulo.

En el segundo capítulo se parte con el planteamiento de las bases teóricas de FOMILENIO, destacando la teoría de la modernización y la teoría del rebalse, como principales corrientes de sustento a la visión de desarrollo, que enmarca el crecimiento económico como medio y finalidad en sí mismo. A la vez, se asocian a las acciones de sus ejes y se definen sus categorías teóricas. Por otro lado, se plantean las ideas principales de la nueva ruralidad y su perspectiva de alcanzar un proceso de desarrollo integral y sostenible, basado en la racionalidad de conservación y reproducción de la vida, complementando con las categorías que componen esta perspectiva. En el último apartado se hace una comparación teórica entre ambas posturas.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco empírico, el cual consta de tres secciones: un preámbulo metodológico, una caracterización general de la ZN que permita brindar una perspectiva de sus condiciones y un análisis de las condicionantes de FOMILENIO para el Desarrollo Rural. La primera sección detalla las fuentes de datos, las variables, los conceptos, las limitantes y salvedades, las fórmulas y cálculos que se efectuaron para el análisis posterior presentado en la tercera sección. La segunda expone los indicadores pertinentes que exhiben gráficamente el panorama global de la ZN en comparación con el resto del país. La tercera sección muestra las condicionantes concretas, tanto a nivel macro (distribución de fondos por eje) como micro (índices municipales creados) de FOMILENIO para incidir en un proceso real que busque como fin el desarrollo rural.

Por último en el apartado de conclusiones se puede vislumbrar el hallazgo más importante de este trabajo de investigación. Al analizar los sesgos encontrados en la distribución de la *magnitud inversora* de FOMILENIO, surge la condicionante más importante de este megaproyecto para potenciar un proceso de Desarrollo Rural: la omisión misma del criterio de la ruralidad. La ruralidad, en breve no ha sido el principio recto de FOMILENIO y en ciertos escenarios incluso parecería que se oponen. En este sentido, la manera en que el megaproyecto ha articulado sus actividades y hacia donde las ha encaminado no ha sido bajo una perspectiva que reconozca las las asimetrías existentes entre los municipios con mayores y menores niveles de densidad de población rural, lo cual permite afirmar que se ha favorecido a los municipios con ciertos grados de inversión bajo otros criterios que no son los de la ruralidad; por ende, no existe una opción preferencial por apoyar a los municipios caracterizados comparativamente como más rurales comparativamente, dentro de la misma Zona Norte. Esto sin duda representa una incuestionable condicionante para poner en marcha un proceso de Desarrollo Rural integral.

I. MARCO HISTÓRICO

Para estudiar un fenómeno social no se puede hacer abstracción de su contexto histórico. Por ello, el presente capítulo pretende describir el escenario nacional e internacional que propició el nacimiento de FOMILENIO. Dicho esto, cabe aclarar que no se pretende hacer una exhaustiva profundización en todas las características de los modelos económicos que han desfilado sobre la vitrina sociopolítica del país, así como tampoco se pretende realizar una descripción cronológica pormenorizada de todos los eventos internacionales que han ocurrido en los últimos años. Más bien, indicar cómo los principales elementos de estas realidades, tanto locales como extranjeras, han contribuido al perfil de vulnerabilidad, marginación y subordinación que la Zona Norte ha presentado con el paso del tiempo. La falta de detenimiento en estas cuestiones no responde a una omisión de parte de la investigación, sino que constituye un esfuerzo hacia el énfasis en las dinámicas que construyeron, desde la historia, la actual condición de esta región del país.

El presente marco histórico se compone de cuatro apartados. La primera es una contextualización de la Zona Norte con respecto a los grandes procesos económicos que se han producido desde inicios del siglo XX. La segunda está compuesta por los antecedentes indirectos a la formación del Fondo del Milenio (FOMILENIO) en donde se establecen los lineamientos y las instituciones que le precedieron. La tercera parte hace cuentas de los precursores directos de FOMILENIO, tanto en su ámbito nacional como externo. La última parte hace referencia al proceso de creación y aprobación de estos fondos, indicando la lógica operativa y las estrategias de aplicación.

1. Contextualización social e histórica de la Zona Norte de El Salvador

1.1. Breves apuntes sobre la consolidación del Modelo Primario Exportador

El Salvador a inicios del siglo XX ya había abandonado la ancestral hegemonía económica basada en el añil y se sostenía en la producción y exportación cafetalera, administrada por una élite de terratenientes que también ejercía -originalmente- de manera vertical el poder político en el país. Si bien el repliegue de esta élite del rol directo en la esfera estatal significó el avance del militarismo dentro de las estructuras de poder nacional, el elemento característico de este siglo, en un lapso de alrededor de 80 años, no podía ser otro sino el despliegue de la economía agrícola. Ésta, particularmente orientada al comercio internacional y basada en la industria del café; más adelante, se concentraría adicionalmente en la elaboración y comercialización de algodón y caña de azúcar. De manera progresiva, el modelo económico se consolidó, es decir, asumió la forma que habría de tener vigencia durante ese siglo: el Modelo Primario Exportador. (Lindo, 2004)

Sobre la expansión cafetalera inicial se puede mencionar que mantuvo un ritmo sostenido y ascendente desde su introducción como cultivo de exportación en el período de las Reformas Liberales. Tal fue su magnitud que, de acuerdo a Barrera (2008), la composición porcentual de las exportaciones de café para el período de 1901-1927 (dentro del PIB) tuvo un promedio sostenido del 85%. Es decir que bajo este contexto la producción salvadoreña dependía casi totalmente del monocultivo de café. Esta situación no pasó sin implicaciones socioeconómicas, particularmente en el ámbito de la configuración y concentración demográfica, de manera específica se pueden señalar los procesos de urbanización y de conectividad vial; los cuales, como se verá más adelante, fueron evolucionando entorno a regiones específicas dentro del país.

Congruente a lo antes postulado, el establecimiento del monocultivo del café actuó como catalizador para el crecimiento acelerado de las ciudades que organizaban la actividad agrícola¹ y, con esto, el incremento de las magnitudes poblacionales que las habitaban.

¹ Es decir, aquellas que destinaban vastas hectáreas de tierra para el cultivo y la siembra de café, algodón o caña de azúcar.

Solamente en las principales metrópolis del país, como San Salvador, Santa Ana y San Miguel, las poblaciones ahí residentes se duplicaron, aproximadamente, en menos de 30 años. Como se puede ver en la Tabla 1, San Salvador pasó de 50.3 mil habitantes a 105.5 mil, entre 1905 a 1939, según datos recopilados por Barón Castro (1978) que Menjívar (1980) retoma. De igual manera, Santa Ana y San Miguel pasan de 50.9 y 25.5 mil habitantes en el año 1905, a 86.7 y 46.6 mil de habitantes, respectivamente, en el año 1939.

Tabla 1.
Población de San Salvador, Santa Ana y San Miguel para varios años
(Miles de habitantes)

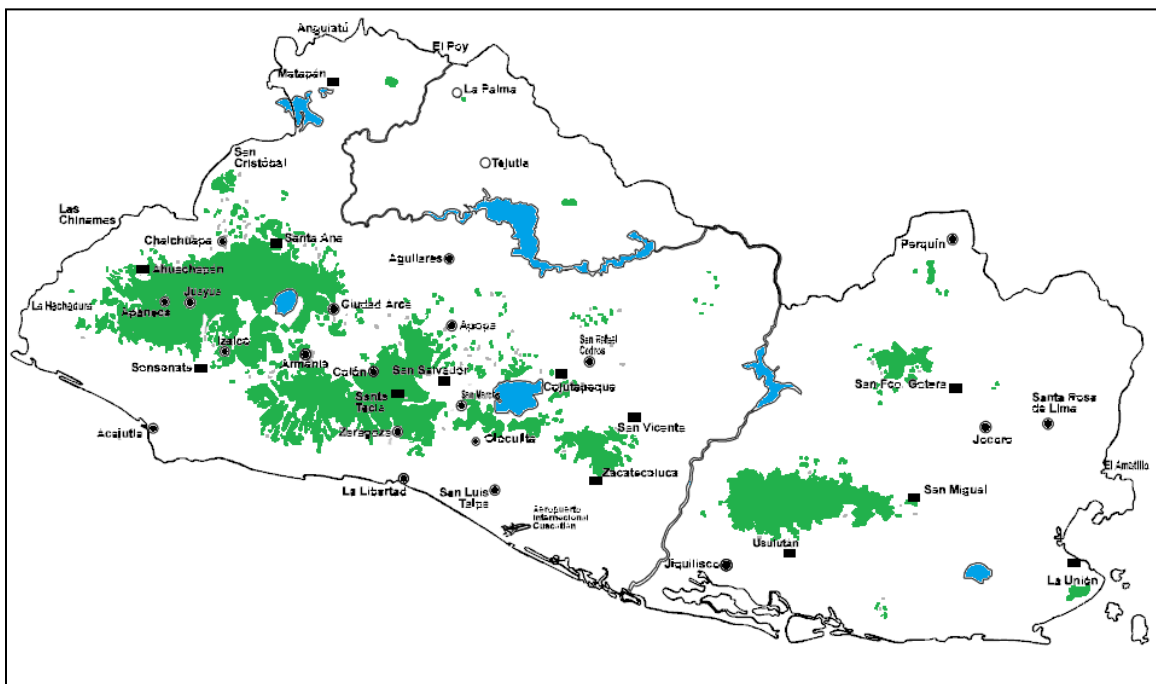
Ciudades	1821	1892	1905	1925	1939
San Salvador	15	30	50.3	86.4	105.5
Santa Ana	12	33	50.9	73.8	86.7
San Miguel	7	23	25.5	36.6	46.6

Fuente: Elaboración propia a partir de Menjívar, 1980.

La importancia de esta expansión demográfica a inicios del siglo radica en que constituye la base histórica para la creación de una especie de *geografía económica*, donde las primeras distinciones claras entre el norte y sur del país aparecen. Más allá de los argumentos espaciales, hablar de Zona Norte (ZN) o Zona Sur implica tener en cuenta “sistemas socio-territoriales; modelos de ocupación del territorio y de utilización de los recursos; determinadas estructuras y dinámicas de desarrollo socio-económico, definidas sobre un sustrato social, cultural y territorial relativamente homogéneo e integrador; condicionante de circunstancias y problemáticas comunes” (MOP, 2004: 32). La historia de El Salvador, pues, creó la dicotomía entre estas realidades socioeconómicas no porque se asienten en espacios físicos diferentes, sino porque las potencialidades de la naturaleza, al ser utilizadas de maneras desiguales, han entregado roles efectivos en la economía a dos zonas, capaces de ser distinguidas por su relación con los ejes de acumulación de la actividad económica nacional; los cuales, como ya se ha planteado anteriormente, terminaron por concentrarse en territorios específicos.

En la Zona Sur, limítrofe al Océano Pacífico alrededor de la costa, concretamente dentro de las regiones en el occidente (Ahuachapán, Sonsonate, San Salvador y La Libertad) se aglutinaron las extensiones de tierra destinadas al cultivo del café, como puede apreciarse en el Mapa 1. En coherencia con lo expuesto líneas atrás, fueron estos intereses agrícolas los que propiciaron una expansión demográfica y urbana en aquellos sitios particulares dentro del país que se ocuparon² del monocultivo, situación claramente visible en el Mapa 2. Por último, el Mapa 3 muestra la evidente inclinación comercial del modelo, reflejada en las redes de conectividad vial que evolucionaron congruentemente a las zonas que necesitaban ser conectadas a favor de la movilización de los bienes comerciados hacia adentro y hacia afuera del país: aquellas en la Zona Sur. Para este efecto, Lungo (1988) afirma que, después del café, la introducción del cultivo del algodón, y posteriormente de la caña de azúcar, consolidó el sistema vial existente del sur del país, aunque el primero terminaría provocando una ampliación de la red en la zona costera.

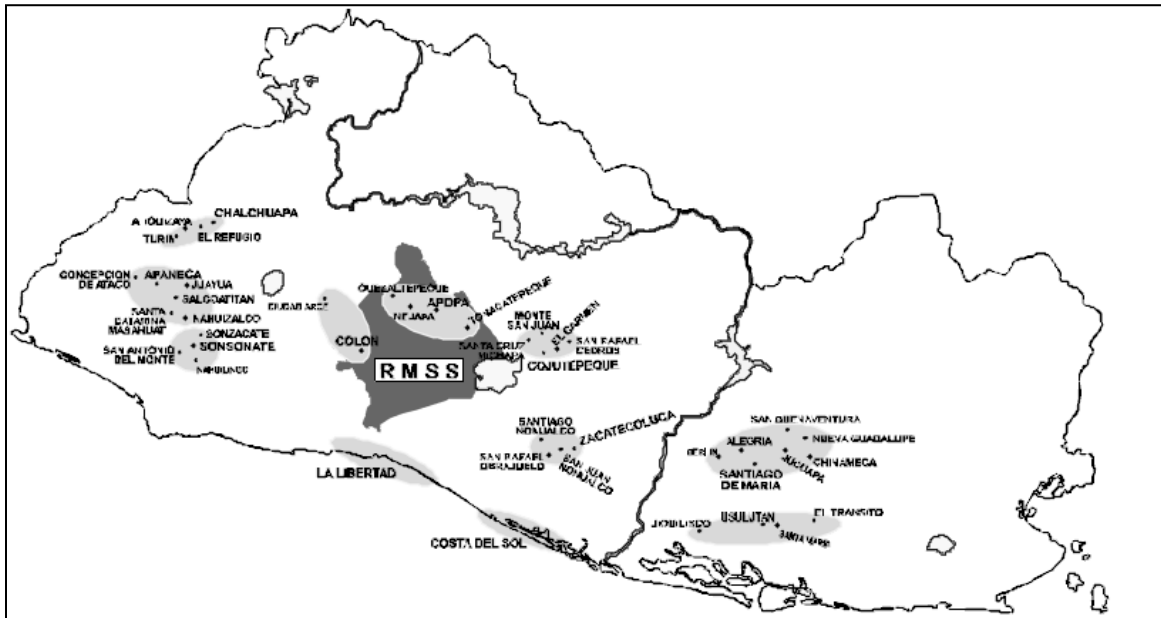
Mapa 1.
Zonas históricas destinadas al cultivo de café en El Salvador



Fuente: PRISMA, 1996.

² Organizando o participando directamente en la producción.

Mapa 2.
Subsistemas urbanos en El Salvador



Fuente: PRISMA, 1996

Mapa 3.
Evolución de la Red Vial: 1950-1996



Fuente: Lungo, Oporto & Chinchilla, 1996

De acuerdo a Kandel, Gómez & Cuéllar (2009) fue, en este momento preciso de la historia (consolidación del Modelo Primario Exportador), cuando la ZN empezó a establecerse como tradicional proveedor de fuerza de trabajo para las cosechas de los distintos cultivos de exportación durante el siglo XX, estableciendo los fundamentos para una futura subordinación económica a las regiones metropolitanas y en particular, a la de San Salvador, fortaleciendo un tipo de relación desventajosa y supeditada a la dinámicas regionales ajenas; proceso de exclusión que se agrava con la cruda marginación de la zona de las políticas y programas de desarrollo social y económico proyectadas desde el Estado.

A propósito de la débil presencia estatal que acontecería en las décadas próximas (previas al estallido del conflicto armado) se pueden hacer tres acotaciones claras que Morales Gamboa et al. (2011) recogen:

- 1) Ya en la década de los años cincuenta y sesenta hubo propuestas que buscaban propulsar inversiones públicas considerables en favor de la conectividad de la zona, que a diferencia de las regiones Central y Litoral (es decir, lo que hasta aquí en el presente documento se ha considerado como Zona Sur), no contaba con una red adecuada de calles y caminos que facilitaran su conectividad. Estas propuestas incorporaban la idea del desarrollo regional como estrategias para superar desequilibrios territoriales, señalan Gómez y García (2002), llegando incluso a admitir que son las tierras altas del norte del país aquellas que requerirían mayor atención. No obstante, esta idea, al claramente establecer un vínculo de dependencia con los núcleos urbanos ubicados en la parte central del país, categorizaba el desarrollo de la ZN, como alcanzable sólo gracias a la tónica de San Salvador, Santa Ana, San Miguel (centros metropolitanos de gran envergadura), obviando en gran medida “las relaciones que se establecen entre las poblaciones vecinas de la ZN o de su cercanía con la frontera hondureña.”(Gómez y García, 2002: 2)
- 2) Con la construcción de las presa hidroeléctricas “Cinco de noviembre” en 1954 y el “Cerrón Grande” en 1977, la ZN se vuelve estratégica en términos de suministros ambientales (energía hidroeléctrica y agua) coherente al proceso de “rápida

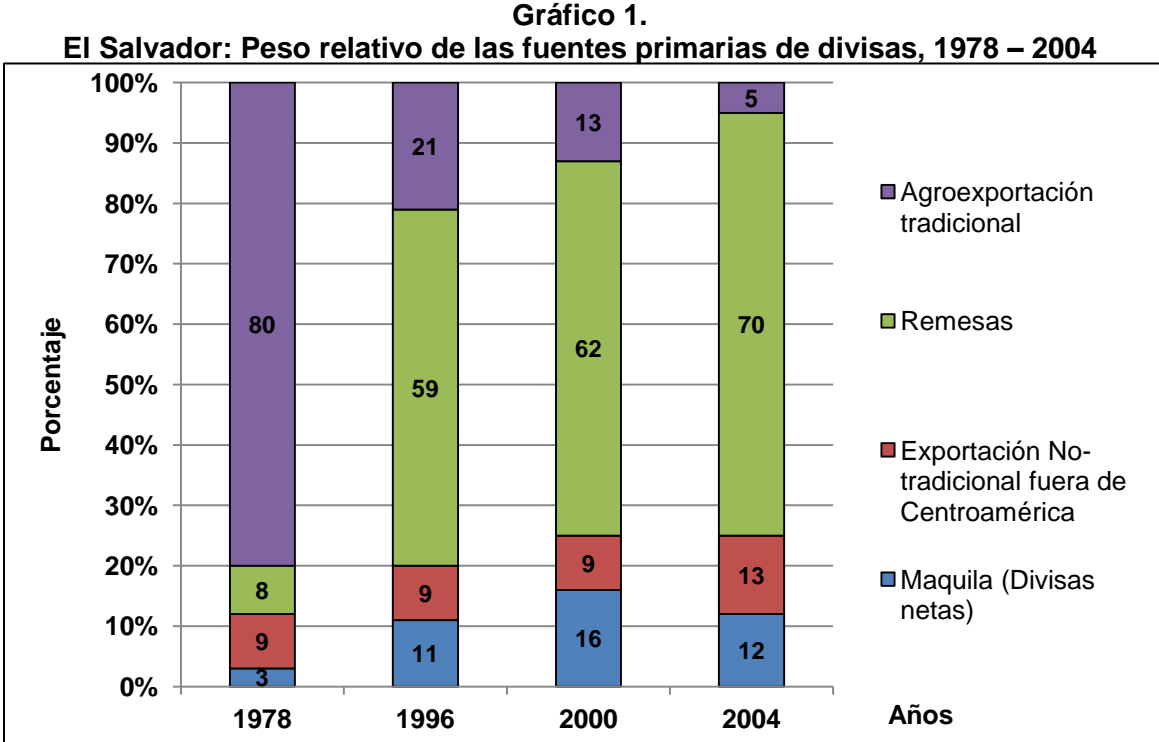
urbanización e industrialización en el sur del país.” (Morales Gamboa et. al, 2011: 104). En este sentido, resulta evidente la orientación de políticas públicas, hacia la explotación del potencial de recursos naturales de la ZN, a favor de las necesidades de suministro de servicios de la economía urbana, independiente del desplazamiento población o pérdidas de cultivo.

- 3) Hacia finales de la década de los setenta, la ZN, por primera vez en la historia destaca de manera visible dentro del plan de gobierno, de tal forma que el primer programa en la lista de acciones de “El Plan Nacional, Bienestar para Todos (1978 – 1982)” es el “Programa Integral de la ZN”, que buscaba, en materia de desarrollo regional, “incorporar a las áreas retrasadas del país al proceso de desarrollo (...) y procurar una mayor retención de la población rural en su lugar de origen (...) adoptando un política de desarrollo polarizado, lo que implica lograr un ordenamiento del país conforme a un sistema jerarquizado de centros poblados” (MIPLAN, 1978: 69). Pretendía el programa, en base a una sinergia de acciones; logros en materias de producción agrícola, reforestación, infraestructura y prestación de servicios. De aquí que hayan surgido varios proyectos pequeños de electrificación de la zona rural, así como la construcción de centros educativos e instalaciones de salud y, con una notoriedad particular, la propuesta de construcción de la primera etapa de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) y Caminos de Desarrollo, que “pretendía conectar 25 centros urbanos en una longitud de aproximadamente 500 km, pero fue abandonado por su poca importancia para el desarrollo del modelo económico [imperante] y el inicio del conflicto político y militar.” (PRISMA, 1996: 17)

1.2. Agotamiento del modelo agroexportador y la transformación de divisas

El agotamiento del modelo agroexportador es un fenómeno influenciado en gran medida por el deterioro de los términos de intercambio del comercio internacional, el rotundo fracaso del Mercado Común Centroamericano (MCC) durante el intento de implementación de un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la guerra con Honduras y demás factores que Segovia (2002) recoge.

No existe mejor reflejo del declive del Modelo Primario Exportador, dentro de las cuentas nacionales, como la caída de su peso dentro de las divisas del país. Como se puede observar en el Gráfico 1, la agroexportación tradicional pasó de representar un valor del 80% para el año 1978 a 21% en el año 1996, mientras que las remesas crecieron de un 8% a un 59%, respectivamente. Con esta pérdida de importancia de las exportaciones agrícolas tradicionales en el marco de las fuentes de divisas, “los medios de vida rurales colapsaron, se expandieron las actividades económicas urbanas, la población se concentró espacialmente y la migración masiva hacia los Estados Unidos transformó a las remesas en la principal fuente de divisas del país (...) En poco más de tres décadas, la economía salvadoreña ha pasado de ser predominantemente agro-exportadora, a una economía basada en las remesas, dependiendo fuertemente de las migraciones” (PRISMA, 2011: 2).



Fuente: Elaboración propia a partir de Morales Gamboa et. al (2011)

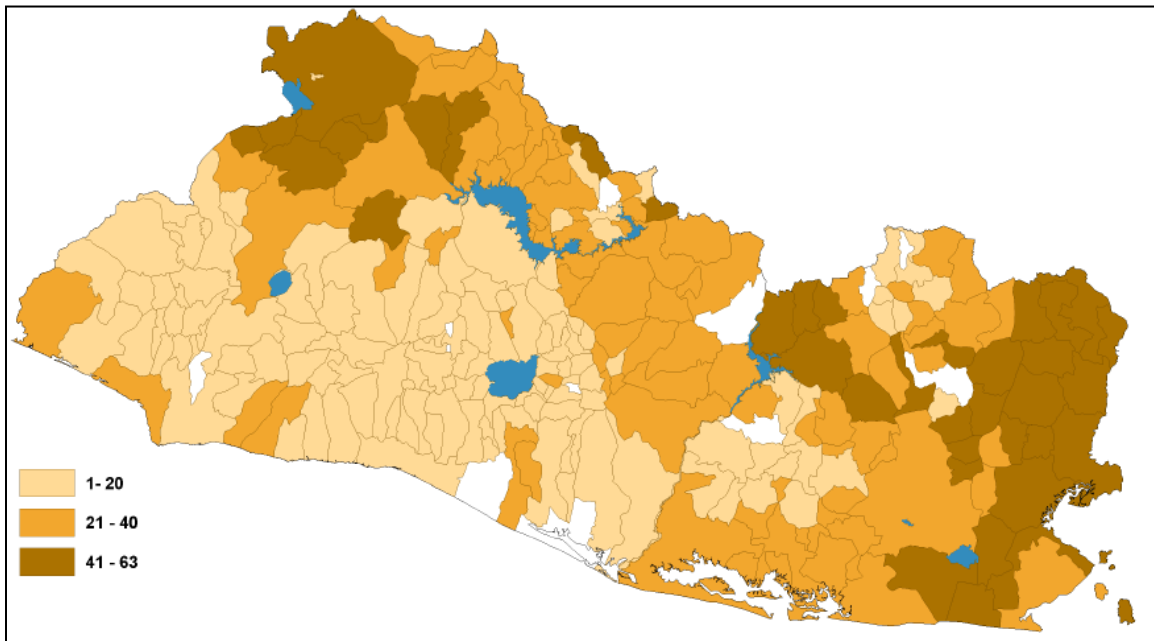
La variación en el peso de las fuentes de divisas conlleva a plantear que “el desplazamiento de la agroexportación no sólo significó el colapso de los empleos y salarios agrícolas en las cosechas de café, algodón y caña de azúcar, a ello se sumó la caída en los precios reales de los cultivos de subsistencia (maíz y frijol) resultando un

fuerte colapso de los medios de vida de los ‘pobres rurales’ [sic]. En este contexto, los pilares de la economía de las familias ‘campesinas’ [sic] de la ZN se derrumbaban. Al mismo tiempo, la zona se convertía en uno de los principales escenarios de la guerra interna de El Salvador (1979 – 1991).” (Kandel, Gómez & Cuellar, 2009: 1).

Debido a lo anterior se puede afirmar que la ZN, a razón de sus vulnerabilidades adquiridas con el paso del tiempo, mostró ser particularmente sensible al derrumbe del modelo económico basado en los monocultivos de exportación. Adicionalmente a este factor netamente económico, se puede señalar que la multitud de movimientos sociales, en un escenario de altos niveles de pobreza y exclusión, junto a la ineficacia de los entes estatales para aplicar reformas profundas en las regiones más marginadas; volvieron, sin lugar a dudas, a la ZN un escenario crucial del conflicto armado, como Kandel, Gómez y Cuellar (2009) manifiestan: “[La ZN] Estuvo dividida en áreas controladas por la guerrilla, cuya presencia fue sostenida por una red de apoyos sociales vinculados a las organizaciones de base del movimiento campesino y áreas bajo el control del ejército, sobre todo las zonas urbanas y los municipios (...) [además] la zona sufría operativos militares de gran envergadura, lo que desarticuló la vida productiva y social, produjo desplazamientos masivos de población, abrió la migración al extranjero y volvió inhabitable buena parte del territorio (...) [sin embargo] al finalizar la guerra, refugiados y excombatientes se reasentan en el territorio.”

La exclusión del modelo económico nacional y el aglutinamiento característico de la actividad armada durante la guerra en la ZN y los procesos de migración-remesas que les siguieron; se han traducido, pues, con el paso del tiempo, en las bases sobre las cuales se sostiene el hecho de que esta zona del país consistentemente registra el mayor número de hogares receptores de remesas a nivel municipal. (Kandel, Gómez y Cuellar, 2009). Evidencia de esta situación puede observarse en la concentración de hogares receptores de remesas para el país a nivel municipal (Mapa 4).

Mapa 4.
Porcentaje de hogares receptores de remesas, por municipio (2004)



Fuente: Extraído de PRISMA, 2011.

1.3. Generalidades del modelo económico neoliberal en la década de los noventa.

El Plan de Desarrollo Económico y Social (1989 – 1994) describía la primera serie de políticas económicas a ejecutar en El Salvador en el marco de la reconstrucción socioeconómica posterior a la conclusión del conflicto armado en la firma de los acuerdos de Paz en Chapultepec en 1992. Este documento sería un *lugar común* para el accionar gubernamental de los años posteriores a la toma de poder de Alfredo Cristiani, es decir, durante los períodos presidenciales a cargo del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). El plan establece como su objetivo primordial el de rescatar la economía salvadoreña de su crisis post-guerra mediante el establecimiento de un sistema de economía de mercado en el que se estimularan la propiedad privada y el libre mercado competitivo como los dinamizadores más eficientes de la actividad económica, es decir, la introducción paulatina y profunda de reformas neoliberales a nivel nacional, como se puede apreciar en la Tabla 2.

Tabla 2.
Programas de medidas neoliberales en El Salvador (1989 – 2004)

Presidente Alfredo Cristiani (1989 - 1994)	Privatización de las exportaciones de café (INCAFE)
	Privatización de las exportaciones de azúcar (INAZUCAR)
	Privatización de la Banca
	Privatización de las importaciones de petróleo
	Cierre del Instituto Regulador de Vivienda Urbana (IVU)
	Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)
	Liberalización del tipo de cambio
	Implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
Presidente Armando Calderón Sol (1994 - 1999)	Reformas a la Ley de zonas francas
	Privatización de la distribución de energía eléctrica
	Privatización de las telecomunicaciones y del sistema de pensiones
	Cierre del Ministerio de Planificación (MIPLAN)
	Privatización de algunos servicios de hospitales públicos
Presidente Francisco Flores (1999 - 2004)	Proceso de integración monetaria (dolarización)
	Concesión de seguridad y alimentación del Seguro Social
	Concesión de Puerto de la Unión
	Concesión y venta de servicios de salud
Presidente Elías Antonio Saca (2004 - 2009)	Implementación del CAFTA-DR
	Múltiples Tratados de Libre Comercio (TLC)
	Creación de la Superintendencia de Competencia

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2001) y Escobar (2011)

Gradualmente se sentarían las bases estructurales de un sistema económico de mercado gracias a las políticas de desregulación a las trabas del capital nacional e internacional, reducción del rol del Estado (se transforma en el gran facilitador y garante de todos los principios de liberalización económica), apertura al comercio internacional, privatización de empresas nacionales, etc. En breve, esta ola neoliberal significaría la adopción local de la receta del Consenso de Washington.

Para el período presidencial de Armando Calderón Sol, el Plan de Desarrollo Económico y Social (1994 – 1999) fue preparado bajo un marco técnico de total continuidad a la gestión precedente, noción que no puede sino ensanchar la relevancia estructural de la gestión de Cristiani. Un aspecto innovador fue la introducción de un plan político del desarrollo de un

Estado de Derecho que involucrara al Gobierno y todos los sectores sociales en un nuevo proceso de ideologización democrática profunda. En términos macroeconómicos, los esfuerzos fueron enfocados a seguir trabajando por la estabilidad sistémica de la apenas reciente economía de mercado en aras del fortalecimiento de los Programas de Ajuste Estructural (PAE)³, en conjunción con una profundización más severa de las reformas a un sector público todavía incompatible con el ritmo de crecimiento del país al inicio de los noventas (del cual se hablará en el siguiente apartado) proveyéndole al empresariado privado más áreas de participación productiva.

Bajo la misma premisa de democratización profunda de las políticas públicas, que no es sino un sinónimo de libertad económica, se desarrolló el programa de administración del presidente Francisco Flores para el siguiente período, llamado La Nueva Alianza, cuya estructura programática presentaba como objetivos imperantes a la generación de empleo y a la seguridad ciudadana, además de los propósitos clásicos de estabilidad económica sostenible y accesibilidad de los servicios básicos a la mayor parte de la población; pues el panorama económico no vislumbraba previsiones positivas para el crecimiento ni para los propósitos de desarrollo humano para el quinquenio (ver gráfico 2). La apuesta de política neoliberal continuaba en boga, apoyando menos intervencionismo económico, mayor presencia del sector empresarial en la economía y la expansión de los vínculos existentes con los mercados internacionales en pro de la consecución de los objetivos nacionales. Por ejemplo, una de las políticas más trascendentales de este período, aún en vigencia, es la Ley de Integración Monetaria en 2001, la cual suponía intensificar los procesos de inserción del país en la economía mundial, a costa de limitar enormemente el campo de acción de la política monetaria como instrumento a disposición del criterio estatal.

Desde el gobierno del presidente Cristiani, el margen de acción estatal se vio restringido a inversión de tipo social e infraestructural que propiciara el mejor desarrollo posible del sector productivo privado, eliminara las trabas al comercio internacional y atrajera

³ Los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica se concibieron como el marco de políticas económicas neoliberales diseñado especialmente por el Consenso de Washington para los países latinoamericanos más afectados por la crisis de la deuda en los ochenta. Ello se transformaría, según Durán et al. (2010), en el principal condicionante de financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

inversión extranjera. Sólo así se proveería de un crecimiento económico robusto que no sólo conduciría a El Salvador, bajo la administración adecuada, hacia el progreso económico sostenido sino también al logro del bienestar social pleno. La teoría del rebalse (la cual se profundizará en el segundo capítulo) era una de las guías teóricas que empapaba el accionar político y económico del país en esta época. Por esto, no resulta extraño notar que en ninguno de los planes anteriores se haga una mención específica al desarrollo de territorios dentro del país, y menos aún un apartado puntual que hable de la ZN. En la visión general del modelo neoliberal que se instauró en el país, el crecimiento económico era la prioridad, todo parámetro social, cultural, humano venía supeditado al mercado.

Lo escrito dentro del Plan de Gobierno “País Seguro” de Antonio Saca disminuyó en gran medida los tecnicismos económicos y políticos y reescribió los proyectos de nación para las *grandes mayorías*. Esta primera impresión del plan concordaba con una imagen mucho más cercana de las acciones de política al conocimiento y discernimiento de la gente. Esta dimensión de acercamiento gobierno-población volvió más sensibles a las personas a las políticas subsidiarias directas del plan, principalmente las que enfrentaban los problemas de inseguridad ciudadana y extrema pobreza, acrecentando los estándares de popularidad de la gestión, aún si las perspectivas de crecimiento y desarrollo productivo continuaban estancadas dentro del mismo enfoque neoliberal de hace veinte años, cuestión que se comprueba con las medidas de liberalización comercial de gran envergadura que fueron adoptadas dentro de esta gestión (ver Tabla 2) y de manera menos tajante, los fuertes vínculos con el gabinete de gobierno del presidente de Estados Unidos de ese entonces, George Bush. Así, mientras una orientación más amigable de gobernabilidad transparente afianzase la confianza en el gobierno para hacer frente a las fallas del mercado y mejorar las condiciones de vida de la población, las autoridades ganarían credibilidad y las personas sostendrían una actitud diferente, propositiva para con los procesos políticos. Esta cuestión será debatida con mayor profundidad en el último apartado de este capítulo.

1.3.1. Características del patrón de crecimiento nacional después de la firma de los Acuerdos de Paz

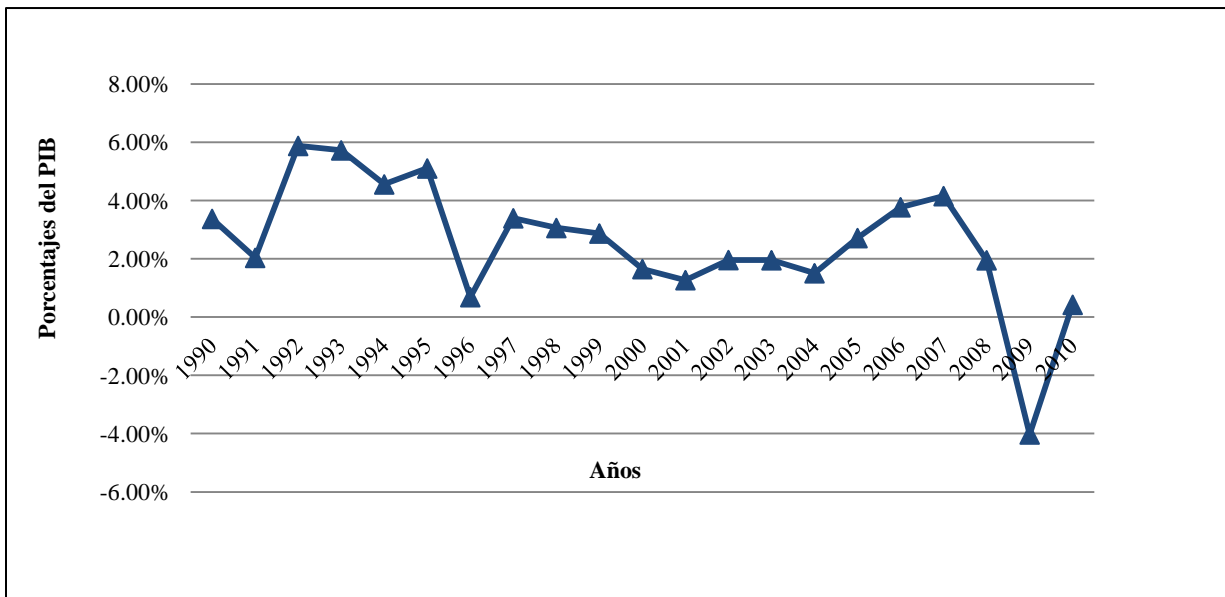
Con el fin del modelo agroexportador, surge “en El Salvador un nuevo patrón de crecimiento sustentado en el dinamismo de los sectores no transables (no producen bienes comercializables con el exterior) y de la industria maquiladora y concentrado principalmente en las zonas urbanas” (Segovia, 2002: 129). La afirmación anterior resulta relevante en tanto que enfatiza la continuación de un proceso histórico de concentración de la actividad económica en la zona urbana del país, bajo el nuevo contexto de adopción del modelo neoliberal en la década de los noventa. Esta cuestión supone, en principio, una marcada continuidad de los procesos de exclusión antes señalados, es decir, la marginación de ZN del modelo económico dominante.

Segovia (2002) resume las características del patrón de crecimiento nacional, a partir de la década de los noventa, en tres:

1) Inestabilidad.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, a inicios de la década convivieron períodos de crecimiento alto en los cuales se registraron tasas de crecimiento anuales cercanas al 6% (1992 - 1995) combinados con períodos en los que el ingreso per cápita disminuye como en los años 1996 y 1999. El proceso global de recuperación que se emprendió a partir del cese del conflicto armado, impulsó el crecimiento del sector construcción y servicios, lo cual trajo, efectos positivos sobre la inversión pública y privada. De acuerdo a Segovia (2002) la inversión bruta fija del sector público creció a una tasa promedio del 30% y la del sector privado en un 18%. Entonces pues, el período de crecimiento posterior, ya sea bajo o negativo, está sujeto a una gran variedad de explicaciones que pueden resumirse en la pérdida de dinamismo de la reconstrucción post-bélica y a “la adopción de una drástica política de estabilización encaminada a reducir la inflación a niveles internacionales utilizando para ello el tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria.” (Segovia, 2002: 133)

Gráfico 2.
Tasa de crecimiento del PIB per cápita, 1990 -2010
(Precios constantes 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Banco Mundial (2011).

2) Sustentado en los servicios y el comercio.

De acuerdo a Segovia (2002) la forma del crecimiento del PIB de los noventa se debió básicamente a la contribución de los sectores no transables. En el período de 1990 a 1997, el 73.4% del aumento ocurrido en el PIB provino de los sectores no transables, particularmente el comercio, establecimientos financieros, transportes y la construcción. Las explicaciones otorgadas a este fenómeno también son varias, pero una de las más aceptadas es que la expansión del mercado interno fue producida por (a) el ingreso continuo de remesas, (b) el dinamismo del sector construcción y de los servicios a él relacionados, así como (c) el aumento del crédito de la banca comercial destinado primordialmente a sectores no transables y al consumo.

3) Centrado en las zonas urbanas.

El fin del modelo agroexportador potenció no sólo el aumento de las migraciones hacia el extranjero, sino también un fuerte éxodo del campo a la ciudad y un paso de las actividades agrícolas a las no agrícolas. El proceso se desarrolló con

facilidad debido a que, según Segovia (2002) los sectores no transables y la industria maquiladora son intensivos en mano de obra no calificada. En última instancia, pues, el carácter urbano del crecimiento es inherente a la naturaleza de los servicios, comercio y construcción, lo cual llevó a la concentración de la actividad económica en las zonas urbanas del país y en aquellos departamentos donde se encuentran ubicadas las zonas francas, como San Salvador, La Libertad y La Paz.

Las características del patrón de crecimiento asociado al modelo neoliberal reflejan la persistente omisión de la ZN de la agenda económica y política del país; cuestión visible desde los programas estipulados en los planes de gobierno de las gestiones de ARENA, así como dentro del devenir económico puntal (fuertemente rural) en el período que arranca desde la conclusión del conflicto armado.

2. Antecedentes indirectos del Fondo del Milenio (FOMILENIO): Volviendo la mirada hacia la Zona Norte del país

Independientemente se hable del Modelo Primario Exportador o del nuevo modelo neoliberal, como se ha descrito previamente, la ZN y su desarrollo no han constituido un tema principal en la agenda del país. Es por ello que en esta segunda parte se hace una revisión de las propuestas, nacionales e internacionales, que han tenido como orientación principal la integración de la región norte a la marcha de toda la nación.

2.1. La Comisión Nacional de Desarrollo

En 1997, con el entonces presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, cuando se integró la Comisión Nacional de Desarrollo, compuesta por ciudadanos de distintas visiones sobre el acontecer del país, presentando, con base a múltiples modalidades de consulta ciudadana, en 1999, las *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, basándose en cinco regiones fundamentales para su elaboración y adoptando tres ejes claves para este

enfoque de desarrollo territorial: integración centroamericana; el desarrollo regional y la descentralización; además de la ampliación y reconversión de la base empresarial.

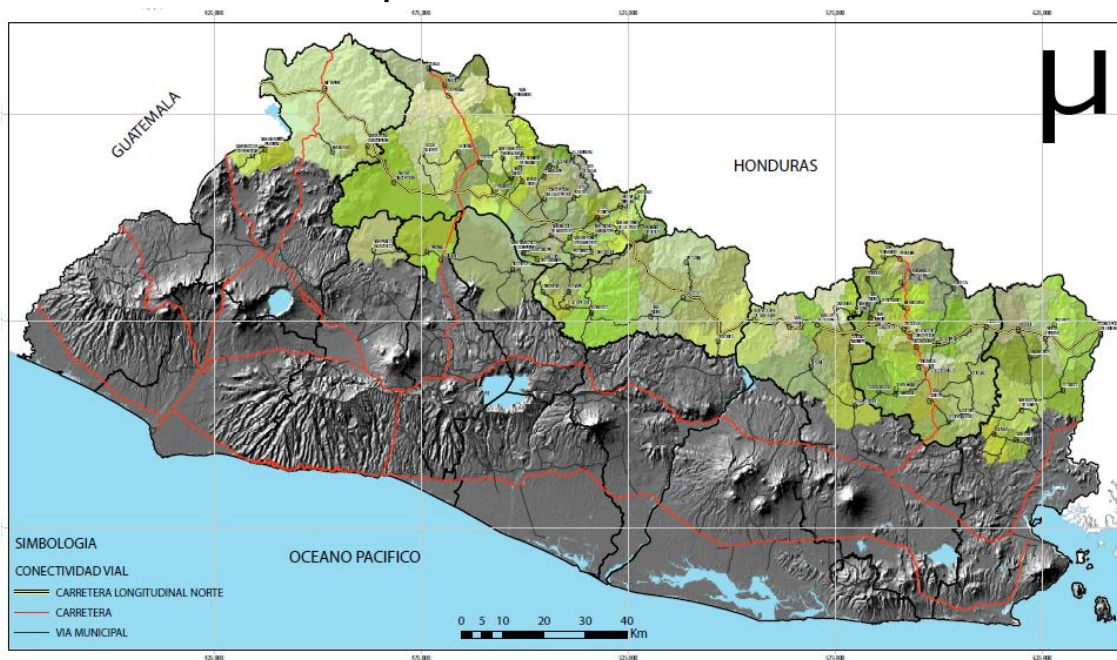
Con respecto a las iniciativas de inversión y recursos destinados a la ZN, en el período *“después de los Acuerdos de Paz se han ejecutado más de 17 proyectos y programas de desarrollo rural en la Zona Norte, todos orientados a reducir la pobreza e incrementar la productividad agropecuaria. Estos programas han significado una inversión superior a los \$247 millones en el período 1992 – 2009, provenientes tanto de recursos de préstamos internacionales como de aportes del presupuesto general. Paradójicamente la situación de pobreza sigue sin mayores cambios y los emprendimientos surgidos como producto de las intervenciones de dichos proyectos son débiles y poco competitivos.”* (CND, 2009: 62)

En la etapa de la post guerra, la dimensión territorial en las agendas de estrategias económica adquirió un espacio aún más significativo que antes. No obstante, la orientación estaba claramente acentuada sobre el rol estratégico que otrora jugara la ZN en el país y del cual ya se ha hecho mención antes: proveedor de servicios ambientales, particularmente hidroeléctricos y agua, para las lógicas de las metrópolis. Cabe mencionar que la innovación verdadera se deja entrever cuando, en el año 2000, en las *Acciones Territoriales del Plan Nación* se retoma la necesidad de la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN), pero claramente exponiendo la intención de construir medios de comunicación en tanto que fungieran como las bases para un aparato de conexión mucho más grande: el Corredor Logístico Centroamericano.

Es esta idea de conectividad la que termina de consolidar la noción de ZN que será retomada en el futuro y hasta la actualidad. Anterior a la CDN, Región Norte (Prioritariamente Chalatenango) y Región Oriental (Conglomerado entre La Unión, Morazán, etc.) eran dos realidades tomadas, desde los proyectos estatales, como diferentes, separadas por sus características propias: zona de producción de servicios ambientales y puerta centroamericana al comercio, respectivamente.

En definitiva, la visión de políticas públicas nacionales ha formado un concepto de la ZN⁴, basado en una visión de conectividad vial, principalmente desde la figura mítica de la Carretera Longitudinal del Norte y con propósitos evidentes que favorecen las facilidades del comercio en la región centroamericana. Mientras que la unión sociohistórica que existe entre los 94 municipios (mapa 5) de los departamentos de Chalantengo, Cabañas, Morazán, San Miguel, La Unión y, en menor medida, a La Libertad, San Salvador y Cuscatlán; es, en realidad, un concepto basado en procesos sociales de exclusión económica, articulación a la expansión demográfica urbana, guerra y migraciones; nacidas desde los albores del siglo XX.

Mapa 5.
94 Municipios de la Zona Norte de El Salvador



Fuente: FOMILENIO, 2010.

2.2. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Como parte de una iniciativa gubernamental, se gesta a partir del año 2001 y durante aproximadamente tres años más, el esfuerzo por configurar el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) como una alternativa concreta y novedosa

⁴ Extensión territorial total de 7,680 Km² y una población total de 845, 621 habitantes según el VI Censo de Población y V de vivienda de 2007.

para encausar el rumbo del progreso del país mediante un enfoque de territorialidad. Este enfoque hace énfasis en la regionalización, gestión y sostenibilidad del territorio del país y sus recursos en función de alcanzar el bien común.

A través del trabajo realizado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Ministerio de Obras Públicas, y del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se plantea como objetivo general del PNODT “mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, sus recursos e infraestructuras como base y fundamento del desarrollo social y la calidad de vida; como plataforma para alcanzar un nuevo posicionamiento competitivo del país a escala internacional” (PNODT, 2003c). Paralelamente, existen diversos temas e instrumentos que forman parte explícita e implícita del tejido del PNODT, como por ejemplo: planificación y gestión territorial, localización de las principales actividades a escala nacional, señalamiento de infraestructuras clave para el apoyo productivo, identificación de espacios con vulnerabilidad, conservación y protección del medio ambiente y patrimonio cultural, entre otros.

2.2.1. Estructura formal y lineamientos

La Tabla 3 refleja el orden lógico que proponen los cuatros apartados que constituyen la estructura formal del plan. En la primera parte, se inicia con una contextualización del país a nivel interno y externo; en dicha parte se aborda la situación social, macroeconómica y territorial del país en términos globales, además de señalar una serie de retos y oportunidades a partir de las características propias de la nación. Posteriormente, dentro de la segunda parte, se pasa a un detalle de los grandes ejes del programa, los cuales fundamentan la estrategia trazada para lograr la finalidad del plan:

a) *Sistema de ciudades,*

b) *Sistemas infraestructurales* (transportes, regulación hidráulica, abastecimiento y saneamiento de aguas, desechos sólidos, energía y telecomunicaciones),

- c) *Uso sostenible de los recursos naturales y culturales del territorio* (actividades agrarias, forestales e hidrológicas, recursos culturales y recursos turísticos),
- d) *Sistemas ambientales y de conservación de la biodiversidad,*
- e) *Gestión del riesgo.*

Tabla 3.
Estructura formal del PNOTD

Primera Parte	Escenario de referencia. Marco estratégico. Grandes retos y oportunidades. Contexto interno y externo del Desarrollo Territorial
Segunda Parte	Ordenamiento y desarrollo de los principales sistemas, infraestructuras y usos estructurantes del territorio a escala nacional.
Tercera Parte	Propuestas concretas y directrices para la planificación a nivel regional y sub-regional.
Cuarta Parte	Lineamientos estratégicos y Programa de Actuación.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNOTD (2003a).

El fin último del plan posee un doble carácter, compuesto por un nivel más general y nacional, así como un nivel más específico y regional según la zona respectiva. En definitiva, este aspecto determina los lineamientos estratégicos de acción. En primer lugar, según el PNOTD (2003c), a nivel nacional se pretende incorporar al territorio y sus recursos al proceso de desarrollo y modernización del país, mediante cinco grandes lineamientos, acorde uno a uno con cada eje correspondiente:

- a) Incrementar el nivel de prestaciones sociales y productivas del soporte *urbano*.
- b) Desarrollar sistemas infraestructurales eficientes.
- c) Desarrollar políticas sectoriales que aprovechen el potencial de los recursos naturales y culturales del territorio.
- d) Integrar y profundizar el desarrollo de las políticas de conservación de la naturaleza como componente de estrategias de sostenibilidad.
- e) Concretar el desarrollo de una estrategia nacional de gestión del riesgo.

En segundo término, a nivel regional se plantea un trabajo sectorial en base a una propuesta delimitada gradualmente (regiones, sub-regiones, micro-regiones), la cual se ve organizada de la siguiente forma:

1. Para la *Región Centro-Occidental*: una estrategia de liderazgo a nivel centroamericano.
2. Para la *Región Oriental*: una estrategia de despegue.
3. Para la *Región Norte*⁵: una estrategia de integración interna e internacional.

2.2.2. Propuesta para la Región Norte: integración interna e internacional

El PNDOT reconoce tanto en el aislamiento físico, como en la marcada subordinación que ha existido en torno a la Región Central y Occidental del país, las principales limitantes para el progreso de la Región Norte. Además, se sostiene la idea que no existe una integración y articulación de los municipios que conforman la región como tal. En relación a ello, se afirma que: “Para activar la Región Norte, la actuación determinante es la construcción de una red básica de carreteras que articule sus flujos internos y externos, que resuelva correctamente la movilidad de personas y mercancías, que habilite un corredor de transportes capaz de dar servicio a flujos de carácter internacional, bien integrado con los grandes corredores de transporte centroamericanos.”(PNODT, 2003b:6)

De manera complementaria a esta estrategia, se sugiere que exista: un aprovechamiento integral de los recursos hídricos que se traduzca en un mayor y mejor abastecimiento para el consumo productivo y de la población, un desarrollo de programas de conservación de los suelos en búsqueda de prácticas agrícolas más adecuadas y medioambientalmente sostenibles, una potenciación del turismo y, finalmente, un fortalecimiento del sistema de ciudades existente mediante la renovación y expansión de estructuras urbanas. (PNODT, 2003b)

Los lineamientos concretos dentro de esta propuesta regional se ven planteados en la Tabla 4, la cual deja en evidencia la preponderancia de la construcción y mejoramiento de la red vial, como el principal medio para lograr la integración interna e internacional de la

⁵ La Región Norte, dentro del PNODT, considera a una cantidad menor de municipios y una zona geográfica que difiere de la considerada por FOMILENIO ya que no incluye la parte nororiental del país (San Miguel, Morazán y La Unión).

ZN. La jerarquía de acciones que deben realizarse para alcanzar la finalidad antes mencionada se muestran a continuación:

Tabla 4.
Estrategia de Integración de la Región Norte según el PNDOT

1. Construcción de los tramos que faltan de la Carretera Longitudinal del Norte y mejora de los tramos existentes. Características de carretera primaria, integrada en la red básica centroamericana de transporte de mercancías.
2. Constitución del Consejo Regional del Norte con sede en Chalatenango. By-pass de Chalatenango y cualificación significativa de esta ciudad, poniendo en valor su centro histórico y capacitándola para acoger un importante crecimiento.
3. Regulación del Río Lempa para uso múltiple, con dimensión transnacional, y Plan de Riegos del Valle Alto.
4. Gestión ambiental conservacionista particularmente intensiva en el conjunto Metapán-La Palma, con dimensión transnacional.
5. Declaratoria de Conjunto Histórico en Metapán. Puesta en valor de los sitios arqueológicos de la Cultura Guazapa y de la Ciudad Vieja (La Bermuda). Planes Especiales de Desarrollo Turístico Sostenible de Metapán-La Palma, con dimensión transnacional, y del área Suchitoto-Montañoa.
6. Construcción-mejora de la conexión entre el Valle de San Andrés y Nueva Concepción, como carretera primaria.
7. Pavimentación de la carretera Metapán-Citalá. Construcción de los tramos que faltan para completar las rutas longitudinales complementarias Santa Ana-Ilobasco y Chalatenango-Sensuntepeque.
8. Parques de Actividad Económica en Metapán, Nueva Concepción, Aguilares, Chalatenango, Ilobasco y Sensuntepeque, orientados a empresas internacionales, industria agroalimentaria y desarrollo de especialidades productivas locales.
9. Programa de conservación de suelos e implantación de Unidades de Promoción Forestal.
10. Planificación y gestión urbanística en Nueva Concepción y Aguilares (previendo grandes crecimientos) y en Ilobasco y Sensuntepeque (valorando el patrimonio cultural urbanístico).

Fuente: Elaboración propia a partir de PNDOT (2003b)

2.3. Nuevos enfoques de acumulación internacional: Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica

Bajo un escenario regional y acorde a la iniciativa mexicana, se forma el Plan Puebla-Panamá (que posteriormente se transforma en Proyecto Mesoamérica) como “una estrategia regional para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar

la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica e inclusión de la sociedad civil.” (Morales Gamboa et. al, 2011: 112)

Es así como desde su inicio, “los países miembros del PPP asumieron la responsabilidad en la conducción de cada una de las ocho iniciativas que fueron acordadas como parte del proceso de integración centroamericano. Así, Belice fue responsable del turismo, Costa Rica del transporte, El Salvador de las telecomunicaciones, Guatemala de la energía, Honduras de la facilitación comercial y competitividad, Nicaragua del desarrollo sostenible, Panamá de la prevención y mitigación de desastres naturales, y México del desarrollo humano. Estas iniciativas conformaron la agenda de trabajo agrupadas en dos ejes específicos: a) Desarrollo Humano, y b) Competitividad e Integración Productiva.” (Proyecto Mesoamérica, 2011: 66)

De acuerdo con lo estipulado en el sitio web oficial del ahora Proyecto Mesoamérica (2011), esta estrategia regional tiene como objetivo primordial el de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida entre la zona sur-sureste de México y los países de Centroamérica, con el fin de convertirla en una plataforma logística donde circule el comercio internacional. Para ello, su eje principal de acción radicaría en la “construcción de corredores interoceánicos (canales secos) para potenciar el comercio regional.” (Morales Gamboa et. al, 2011: 114)

Este comercio entre países tiene como uno de sus principales componentes a la potencial construcción de la Carretera Longitudinal del Norte en El Salvador y que esta sirva de enlace entre el corredor El Salvador-Guatemala (el cual una al puerto de Acajutla con los puertos de Santo Tomás de Castilla y puerto Barrios) y el corredor El Salvador-Honduras (el cual una al puerto de Cutuco con el puerto Cortés), integración que se observa claramente en el mapa siguiente:

Mapa 6.
Conexión Carretera Longitudinal del Norte con los corredores interoceánicos



Fuente: Extraído de Morales Gamboa et. al (2011)

Los postulados e ideas del Plan Puebla Panamá en torno a la necesidad de construir y consolidar la Carretera Longitudinal del Norte han sido objeto de críticas de diversos sectores. El núcleo de ellas se puede resumir en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, el desplazamiento de comunidades indígenas de sus lugares de vida tradicionales; en segundo lugar, el inminente daño ecológico que este proyecto representa y, en tercer lugar, se hace más propicio para las empresas transnacionales tener acceso a recursos naturales no explotados de la región. (Morales Gamboa et. al, 2011: 12)

Guiados por las recomendaciones de organismos internacionales, los cuales ven para Centroamérica un futuro como plataforma logística donde el comercio internacional se vea estimulado y potenciado por la región, se refuerza la idea de la necesidad que implica la construcción de dicho proyecto no sólo para El Salvador sino que para toda la zona y es donde se concibe que:

“Esta apuesta de modelo de desarrollo nacional –basado en una lógica de competitividad del modelo productivo abierto a la competencia, subordinado a lo global- es lo que finalmente interesó al gobierno de Elías Antonio Saca a gestionar los Fondos del Milenio para la construcción de la carretera, con la justificación de que el proyecto contribuiría a llevar desarrollo territorial a la Zona Norte tan olvidada históricamente de las políticas nacionales.” (Morales Gamboa et. al, 2011: 10)

3. Antecedentes directos del Fondo del Milenio (FOMILENIO)

Sentadas las bases de una contextualización sociohistórica de la ZN del país y los antecedentes indirectos para la formación del Fondo del Milenio que, como se vio anteriormente, son proyectos de carácter nacional e internacional. Ahora, en este apartado se pretende señalar los antecedentes directos, cimentados en la cooperación internacional, que dieron paso a la creación puntual de FOMILENIO.

3.1. Nuevas perspectivas sobre la cooperación internacional multilateral

Uno de los mecanismos empleados internacionalmente para la superación de las limitantes fundamentales que imponen la desigualdad social y económica entre países, es la cooperación de forma directa entre naciones, o a través de entidades y organismos internacionales. La relación de entendimiento entre cooperantes y receptores es influenciada, generalmente, por el cumplimiento de puntos de agenda sobre los que se enfocan los procesos de gestión, licitación y ejecución de proyectos en los que se aplican los recursos donados.

Así, durante la década de los noventa se llevaron a cabo diversas cumbres temáticas, dentro del marco de discusión de las Naciones Unidas que trataban de reactivar el interés en aspectos cuya relevancia se puede considerar esencial para un proceso de desarrollo integral. Es por ello que “en 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reformularon los objetivos adoptados en esas cumbres introduciendo, como novedad a resaltar, metas cuantitativas con sus correspondientes indicadores de progreso, y el horizonte temporal del año 2015 para su consecución” (OCDE, 1996:77).

Esta acción se convierte en la base de la Declaración del Milenio y al establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Sanahuja, 2007). Este es un programa de metas y compromisos con los que se pretende que los 189 Estados firmantes actúen en pro del cumplimiento de los objetivos trazados, acorde a las condiciones y circunstancias particulares de cada país, con un límite temporal determinado. Ambos fueron elaborados y ratificados en el año 2000, presuponiendo un avance histórico en términos de cohesión y consenso, además de ser un destacado compromiso multilateral.

En el año 2002 se lleva a cabo la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey en la que se realizaron aportes propositivos que inducían a una nueva formulación de los ODM con el objeto de reafirmar “que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario” (Sanahuja, 2007:80). Las determinaciones de esta conferencia son cruciales pues, si bien no hubo modificaciones sobre la estructuración de los ODM, las concepciones esenciales que incidirán en las acciones y medios con que se pretende alcanzar tales fines, se han definido sin alejarse de la perspectiva de priorización del crecimiento económico y el mercado.

3.2. Millennium Challenge Account (MCA): Una propuesta de cooperación para el crecimiento económico

Las cumbres y tratados mencionados previamente constituyen los antecedentes para que el gobierno de los Estados Unidos, en el año 2002, anuncie, bajo la administración de George W. Bush, la creación de la Cuenta del Reto del Milenio (MCA, por sus siglas en inglés). Esta es una propuesta que responde a los compromisos adquiridos y los objetivos planteados en esas conferencias y foros que le precedieron. Por un lado, se constituye bajo la premisa de la prioridad del crecimiento económico como referente para superar la condición de pobreza y lograr la consecución de un proceso integral de desarrollo. Por otro lado, establece una política exterior con la que se abordan ejes de acción de interés para el cooperante, es decir, medidas que surgen sobre los cimientos de la preponderancia del crecimiento económico e ingreso a la interacción con el mercado.

El proyecto enfrentó posiciones críticas que argumentaban que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) era la institución que representaba y asumía como ente rector para la aplicación de los recursos donados en concordancia con los lineamientos de política exterior para la cooperación. “Se sostuvo que la iniciativa se puso fuera de la estructura formal de ayuda exterior del gobierno de EE.UU., lo que daría lugar a una mayor fragmentación e inconsistencia de la política de desarrollo.” (Tarnoff, 2012:6)

Los proyectos y las expectativas generadas por la MCA, considerando las limitaciones en el alcance de metas propuestas que reflejaba la asistencia de tipo condicional en las iniciativas de cooperación, impulsaron a la consolidación de un sistema que establece una interacción que compromete a donantes y receptores a cumplir de manera correspondiente los objetivos trazados. La relación que se establece entre ambas partes asume la figura de “países socios”, lo que conlleva implicaciones sustancialmente diferentes en el otorgamiento de fondos con respecto a metodologías previas de compromiso condicional y acción unilateral, pues se supedita al cumplimiento de requerimientos preliminares en ámbitos variados. La creación de la MCA implica que “Estados Unidos, con el asentimiento del congreso, aumentará su asistencia básica para el desarrollo en 5,000 millones de dólares (un aumento del 50% por ciento) durante los próximos tres años (2003-2006).” (Wayne, 2003:9)

Como parte complementaria a la MCA, se crea una entidad encargada de la administración de los fondos asignados, por lo que surge la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), la cual “brinda asistencia económica a través de un proceso de selección competitiva para las naciones en desarrollo que demuestran un rendimiento positivo en tres áreas: gobernar con justicia, invertir en las personas, y el fomento de la libertad económica” (Tarnoff, 2012:83). Coherente con lo estipulado en la formación de la MCA, relacionado a prerrequisitos y objetivos preliminares, se establecen 3 ejes principales que determinan, a través de la medición y aprobación de un conjunto de indicadores, la elegibilidad de los países para optar a los fondos; los cuales serán profundizados más adelante.

Este programa se retroalimenta y busca incidir en la política internacional de cooperación, promoviendo la implementación de reformas y estrategias apegadas a su lógica conceptual y operativa; algunas cumbres y conferencias marcan pautas de ello. En el año 2005 en la ciudad de New York se celebró la “Cumbre del Milenio +5” que pretendía realzar la relevancia de los ODM, confirmar los compromisos adquiridos y cristalizar acciones e iniciativas que impulsaran su avance. Sin embargo, hubo posturas de disconformidad de parte de los Estados Unidos, a través de su representación con el embajador John Bolton, que manifestaba la aprobación de su gobierno a los objetivos del milenio y su composición, pero no secundaba algunas de las medidas estratégicas establecidas para su cumplimiento (Sanahuja, 2007). Se evidenció la intención de imponer la prevalencia de las iniciativas de la Conferencia de Monterrey por encima de los ODM, con el objeto de establecer una propuesta con finalidades más acordes a la perspectiva de desarrollo que promueve dicho país. A pesar de las confrontaciones, predominaron las ideas contenidas en la Declaración del Milenio y la estructuración de los ODM se mantuvo por encima de las presiones ejercidas.

Otro elemento de relevancia que se concibe dentro de la lógica operativa de la MCC es la esencia conceptual de la Declaración de París (2005), pues “pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados” (Sanahuja, 2007:94). Es notable la armonía entre la concepción de la MCC y lo estipulado en la Declaración de París, en la cual se hace evidente la incidencia de los planteamientos que dan origen a tal cuenta, ahora secundados y adoptados por un amplio conjunto de países cooperantes y receptores.

Los requerimientos a los que deben someterse los países para ser elegibles como receptores de fondos por la MCC han variado desde su conformación original. Esto responde a la multiplicidad de escenarios y coyunturas que caracteriza a cada uno de ellos. Han variado los criterios de aceptación en base al número de indicadores aprobados, se han establecido rangos y ponderaciones para los ingresos, así como consideraciones o restricciones, según sea el caso en cuestión. También puede

suspenderse o bloquearse la elegibilidad de un país según el entorno geopolítico, ejecución de acciones que contravengan los intereses de Estados Unidos o infrinjan normativas establecidas en el marco de la MCA. (Tarnoff, 2012)

A continuación se muestran los requerimientos establecidos por la MCC, tanto en formato original como la versión actualizada:

Tabla 5.
Indicadores de desempeño: Método original

Gobernar con justicia	Invertir en las personas	Libertad económica
Control de la corrupción	Gasto en educación primaria como % del PIB	Inflación
Rendición de cuentas	Tasa de niñas que completan educación primaria	Política Fiscal
Efectividad gubernamental	Gasto en salud como % del PIB	Políticas comerciales
Estado de Derecho	Tasas de vacunación: DPT y sarampión	Calidad regulatoria
Libertades civiles	Manejo de recursos naturales: Eco región de protección, acceso a agua potable y saneamiento, mortalidad infantil	Inicio de negocios: días y costo de iniciar negocios

Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por MCA en el sitio web www.mca.gov

Tabla 6.
Indicadores de desempeño: Método actualizado

Gobernar con justicia	Invertir en las personas	Libertad económica
Control de la corrupción	Gasto en educación primaria como % del PIB	Inflación
Libertad de información	Tasa de niñas que completan educación primaria (para países de renta/ingreso bajo)	Política Fiscal
Efectividad del gobierno	Tasa de matrícula de niñas en educación secundaria (para países de renta/ingreso media - baja)	Políticas comerciales
Estado de derecho	Gasto en salud como % del PIB	Calidad regulatoria
Libertades civiles	Tasas de vacunación: DPT y sarampión	Inicio de negocios: días y costo de iniciar negocios
Derechos políticos	Salud infantil	Derecho y acceso a la tierra
	Protección de recursos naturales	Acceso a crédito
		Género en la economía

Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por MCA en el sitio web www.mca.gov

En este sentido, cabe aclarar que la MCC no se rige estrictamente por el cumplimiento de todos o algunos indicadores en específico como criterio absoluto para brindar el beneficio a algún socio (Tarnoff, 2012). En ocasiones los criterios de selección, más allá de la limitación de fondos otorgables, pueden incidir sobremanera para restringir el acceso a algún país, ya que muchos de ellos se encuentran en condiciones que distan de los requisitos meta que se deben cumplir preliminarmente, impidiéndoles tener la posibilidad de optar a ser elegibles y quedando al margen de un plan de cooperación, que más allá

de sus características y peculiaridades, implica una inyección de recursos a las debilitadas economías.

4. Creación y aprobación del Fondo del Milenio (FOMILENIO)

Durante la gestión del gobierno de Elías Antonio Saca surge la posibilidad de acceder a la Cuenta del Reto del Milenio, así: “cuando la MCC anunció que, a partir del 2006, los países de renta media baja serían elegibles para recibir fondos de la MCA, el Gobierno de El Salvador creó una Comisión Nacional de Seguimiento de la Cuenta del Reto del Milenio de alto nivel, para trabajar por proveer la información y cumplir con los criterios y requisitos que establece la Corporación para calificar como elegibles y para impulsar el proceso de elaboración de la Propuesta a presentar. El 8 de noviembre de 2005, la MCC anunció que El Salvador había sido elegido entre los países de renta media baja aspirantes a los fondos.”(FOMILENIO, 2009)

El Salvador fue elegido para acceder a los fondos de la MCC porque, inicialmente, uno de los principales requisitos para lograrlo, según los lineamientos institucionales de la MCC, es que la nación candidata apruebe una serie de indicadores de desempeño que muestran cómo se encuentra dicho país en relación a otros países de su misma categoría. Ahora bien, la condición para seguir agenciándose los fondos radica en mantener aprobados al menos la mitad del total de indicadores y, en especial, el índice que evalúa el control de la corrupción, lo cual refleja el compromiso del país elegido a lo largo de la implementación del proyecto financiado con la donación.

Los resultados obtenidos para El Salvador al momento de su evaluación reflejaron que la condición exigida sí se cumplía, contando con la aprobación de 9 de 16 indicadores analizados⁶. La siguiente tabla muestra el panorama de los resultados y cuáles son los indicadores examinados por categoría para los años 2005 y 2006 (años en que el país es elegible y, posteriormente, ratificado para ser destinatario de la cooperación):

⁶ Para mayor detalle, véase la presentación elaborada por la Secretaría Técnica de la Presidencia al respecto, la cual se obtiene en: <http://www.mca.gob.sv/wfDocumentos.aspx>

Tabla 7.
Resultado de los Indicadores del Milenio para El Salvador 2005-2006

Categorías	Indicadores	Resultados	
		2005	2006
Gobernar con Justicia	Derechos Políticos	Aprobado	Aprobado
	Libertades Civiles	Reprobado	Aprobado
	Control de Corrupción	Aprobado	Aprobado
	Efectividad Gubernamental	Aprobado	Reprobado
	Imperio de la Ley	Reprobado	Aprobado
	Rendición de Cuentas	Aprobado	Aprobado
Invertir en la Gente	Inmunizaciones	Aprobado	Aprobado
	Gasto Total Público en Salud	Aprobado	Aprobado
	Gasto Total Público en Educación	Reprobado	Reprobado
	Tasa de Finalización de Primaria –	Reprobado	Reprobado
Fomento de Libertades Económicas	Calidad Regulatoria	Aprobado	Aprobado
	Días para iniciar un Negocio	Reprobado	Aprobado
	Costo para iniciar un Negocio	Reprobado	Reprobado
	Política Comercial	Aprobado	Aprobado
	Inflación	Aprobado	Aprobado
	Política Fiscal	Reprobado	Reprobado

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

A pesar que en todas las categorías existieron indicadores reprobados, se estableció por parte del Gobierno presidido por Elías Antonio Saca, un compromiso de realizar las acciones pertinentes para mejorar paulatinamente el resultado alcanzado. Un aspecto determinante a favor del país fue la satisfactoria aprobación del indicador del Control de la Corrupción.

En segundo lugar, y de forma paralela, la Secretaría Técnica de la Presidencia, a través de CND, realizó un proceso de consulta ciudadana y mesas de trabajo sectoriales para elaborar un Programa de País que optaría a lograr los fondos de la MCC. De acuerdo a lo estipulado por FOMILENIO en su sitio web oficial, El Salvador desarrolló una propuesta apolítica, con características muy particulares de acuerdo a la región seleccionada y de carácter transformador, que enfatiza el papel de la participación ciudadana, la transparencia de los procesos y la medición de resultados para alcanzar el crecimiento económico sostenible y equitativo que tanto necesita el país.

Es en este escenario que, conforme a la visión de lograr que los habitantes de la ZN⁷ de El Salvador tengan más oportunidades y sean protagonistas de su desarrollo, nace a finales del año 2006⁸ el Fondo del Milenio (FOMILENIO). Dicha institución, creada por el Gobierno en curso, se caracterizaría por ser “una entidad autónoma y de derecho público, de carácter técnico y de utilidad pública (...) FOMILENIO tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, y gozará de autonomía plena en el ejercicio de sus funciones, tanto en cuestiones financieras como administrativas y presupuestarias.” (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 11)

El acuerdo establecido entre ambas partes colocaba al Gobierno de El Salvador como el principal responsable de supervisar y administrar el programa. Todo ello bajo la idea que debía respetarse a cabalidad lo pactado en el Convenio; el cual establece que la vigencia del mismo será de cinco años⁹ y que la aportación económica ascendería a un monto de US\$ 460,940,000.00¹⁰. (FOMILENIO, 2009a)

Como puede apreciarse en la Ilustración 1, en donde se presenta la planificación general de cómo se llevaría a cabo el programa durante el plazo establecido en el Convenio y las grandes etapas para ello; los primeros años del plazo del programa han sido destinados para la etapa de *preparación para la entrada en vigencia*, la cual incluye un proceso de consulta inicial, conformación y consolidación institucional de FOMILENIO y difusión del proyecto. La segunda etapa implica una *preparación para la implementación de las obras e inicio* de las mismas y, por último, la tercera etapa involucra la *ejecución plena de las obras y cierre* del programa a través de la rendición de cuentas y divulgación de resultados.

7 La Zona Norte se conforma por 94 municipios en los departamentos de: Santa Ana, Chalatenango, La Libertad, Cuscatlán, Cabañas, San Miguel, Morazán y La Unión.

8 La propuesta formal fue presentada por el Gobierno de El Salvador en mayo de dicho año. El Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation, se firmó el 29 de noviembre de dicho año en Washington. La ley de creación del Fondo del Milenio (FOMILENIO) fue decretada por la Asamblea Legislativa el 20 de diciembre. Su publicación en el Diario Oficial se realizó el 4 de enero de 2007.

9 El convenio entró en vigor el 20 de septiembre de 2007 y finaliza en septiembre de 2012.

10 El desglose de la cantidad donada se realizará más adelante en capítulos posteriores.

Ilustración 1.
Etapas Generales de Implementación de FOMILENIO



Fuente: Sitio Web oficial de FOMILENIO.

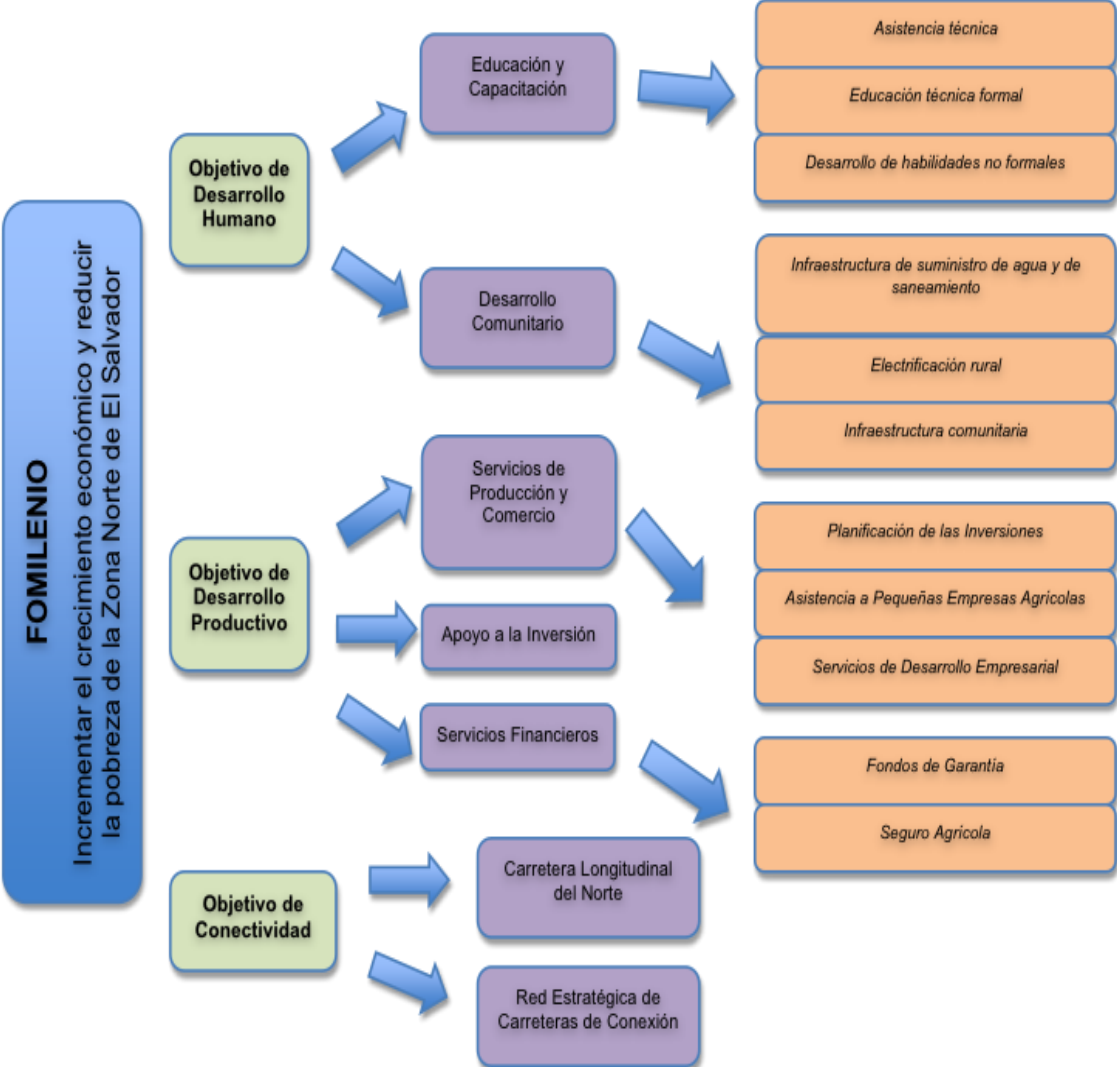
4.1. Componentes principales de FOMILENIO

La propuesta de país aprobada y luego ratificada por la MCC tiene como fundamento y finalidad que FOMILENIO debe procurar “incrementar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la Zona Norte de la República de El Salvador” (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 2). El proyecto cuenta con tres grandes objetivos para alcanzar dicho fin. Según el Convenio del Reto del Milenio (2006),

- 1) El primer objetivo es el de incrementar el capital humano y físico de los residentes de la ZN para aprovechar las oportunidades de empleo y negocios. (*Objetivo del Desarrollo Humano*).
- 2) El segundo objetivo es el de incrementar la producción y el empleo en la ZN (*objetivo de Desarrollo Productivo*) y,
- 3) El tercer objetivo es el de reducir el costo y la duración de los desplazamientos dentro de la ZN, hacia el resto del país y dentro de la región. (*Objetivo de Conectividad*)

Además, el proyecto estipula que en la implementación y vigencia de todas sus acciones promoverá, como ejes transversales, la transparencia, la igualdad de condiciones, el cuidado del medio ambiente, la participación ciudadana y el ordenamiento y desarrollo territorial (FOMILENIO, 2009b). La Ilustración 2 muestra de forma esquemática los tres grandes componentes del programa con sus respectivas actividades y sub-actividades:

Ilustración 2.
Componentes de FOMILENIO¹¹



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos del Convenio del Reto del Milenio.

11. Los ejes transversales de FOMILENIO son: transparencia, igualdad de condiciones, cuidado del medio ambiente, participación ciudadana y ordenamiento y desarrollo territorial. El detalle, características y explicación de cada uno de estos componentes se realiza en capítulos posteriores.

4.2. Aprobación de FOMILENIO: Sus vínculos con el modelo de desarrollo nacional vigente

Tras una descripción de la creación de FOMILENIO, así como de sus componentes principales, teniendo una noción de sus antecedentes directos e indirectos que fueron expuestos previamente, en esta última sección del cuarto apartado del marco histórico, se exponen algunas de las razones de carácter geopolítico que facilitaron la aprobación de FOMILENIO y, en este sentido se habla del apoyo histórico de Estados Unidos a los programas económicos nacionales y cómo este factor de tipo ideológico y diplomático, facilitó, en última instancia, que los fondos fueran otorgados durante la gestión del presidente Saca y del presidente Bush.

4.2.1. El apoyo de Estados Unidos desde la llegada de ARENA al poder

Históricamente las donaciones bilaterales hechas por Estados Unidos hacia El Salvador buscaban potenciar el establecimiento de la hegemonía del sector privado¹², además de cultivar a los distintos agentes que pudieran tomar las riendas del proyecto transnacional en el país. Así, con el triunfo de ARENA en las elecciones presidenciales, es decir, el regreso de los sectores empresariales al manejo directo del aparato de Estado; “de inmediato USAID le informó a Cristiani que apoyaría su programa económico (...) Este apoyo fue importante, entre otras cosas, porque le facilitó el acercamiento con las instituciones financieras internacionales (IFI) no sólo para obtener recursos y asistencia técnica, sino para crear un frente político lo suficientemente fuerte para asegurar su viabilidad política y para reducir las resistencias al programa económico.” (Segovia, 2002: 31)

La nueva unión entre el gobierno, el sector privado y las IFI, probaría ser sólida al instaurar un nuevo modelo económico basado en la iniciativa privada, la liberalización económica y principalmente, en la atracción de la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos. “La propuesta del entonces asesor del Banco Central de Reserva (BCR), Manuel Enrique Hinds, consiste precisamente en implementar una estrategia económica basada en la inversión extranjera y en la integración de la economía al

¹² Más sobre este tema puede verse en los anexos de este trabajo de investigación.

mercado norteamericano (...) la nueva concepción partía de que la principal ventaja comparativa de El Salvador es la cercanía a Estados Unidos” (Segovia, 2002: 42).

Los principales elementos de política económica llevados a cabo en los años siguientes a los Acuerdos de Paz por parte de los gobiernos del partido ARENA, es decir, importantes procesos de privatización financiera y de servicios públicos durante la gestión del presidente Cristiani, la creación de una enorme zona franca con servicios de maquila y financieros en el país durante la administración del presidente Calderón Sol y la integración monetaria (dolarización) en el período presidencial de Flores y la liberalización e integración comercial con Estados Unidos, gestionada por el gabinete del presidente Saca; son reflejo de la articulación de la visión de desarrollo nacional a la visión de crecimiento económico promulgada por la doctrina de inspiración neoliberal estadounidense que se remonta a los inicios de la década de los ochenta y que ha permeado, como se ha visto en los antecedentes directos de FOMILENIO, en la forma en que se gestan y otorgan los fondos correspondientes a la cooperación internacional.

4.2.2. Saca, Bush y la aprobación inédita de FOMILENIO

Los vínculos y el tipo de relaciones establecidas entre cooperante y receptor adquiere suma relevancia, ya que “estos grupos (solicitantes de ayuda económica norteamericana) deben reforzar sus lazos comerciales con los Estados Unidos y tener buenos contactos con, en primer lugar, los funcionarios de USAID; y, en segundo lugar, con los funcionarios de las agencias gubernamentales que determinan el grado de elegibilidad para las diversas actividades de importación y exportación. Los *Economics Support Funds*¹³ (ESF), por lo tanto, funcionan como un instrumento para reformar al sector privado y para seleccionar a los grupos que se involucrarían en las relaciones comerciales internacionales.” (Robinson, 2011: 163)

¹³ La mayor parte de la ayuda estadounidense durante la guerra se entregó en forma de ESF, según Robinson (2011).

Si se analiza la frase anterior se vislumbra el peso de las relaciones diplomáticas internacionales entre el sistema gubernamental estadounidense y el nacional (predominantemente fundamentadas en vínculos políticos e ideológicos) para alcanzar la accesibilidad a cualquier especie de fondos. De manera casi anecdótica, en el editorial de La Prensa Gráfica correspondiente al 9 de noviembre de 2005 (Ver Tabla 8) se señala que “aunque en el país se venía trabajando en hacer realidad este acceso, todo hace creer que la reunión entre los Presidentes Saca y Bush, en Mar de la Plata, el pasado sábado (5 de junio de 2005) fue el impulso final decisivo. Es claro que la relación de entendimiento estrecho entre ambos Gobiernos ha producido el primer gran fruto en función de nuestro desarrollo”.

FOMILENIO, al coincidir temporalmente a la gestión política para la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA DR, por sus siglas en inglés) y la renovación del Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), así como el debate de otros derechos migratorios a finales del año 2005; se convierte en un elemento más dentro del *matrimonio* ideológico, comercial, económico y político que se consolidó desde el primer gobierno de ARENA y que se manifestó a la largo de la década de los noventa y los primeros años del milenio a través del incesante proceso de reformas neoliberales acaecido en los últimos 20 años.

Si bien, como se ha detallado a lo largo del capítulo, la creación del proyecto de la Carretera Longitudinal del Norte se remonta a finales de los años setenta y la concepción de desarrollo orientado a conectividad vial que retoma FOMILENIO está vinculada a los esfuerzos de distintas fuentes nacionales e internacionales como la CND y el PPP; es, en realidad, gracias a la conexión de espíritu neoliberal entre el gobierno salvadoreño y estadounidense, que se logró impulsar, en última instancia, la aprobación de los fondos monetarios que permitieron la puesta en marcha del megaproyecto en la ZN.

En conclusión, los procesos socio-históricos que se encadenaron hasta el inicio del proyecto de FOMILENIO, se caracterizan en primer lugar por presentar una visión de crecimiento de la actividad productiva concentrada en la zona urbana o principalmente

articulada hacia los intereses y las acciones de esta zona y, en segundo lugar, por ser fruto de una visión de desarrollo inspirada en la doctrina neoliberal estadounidense y las reformas a favor del libre funcionamiento del mercado que esta conlleva. De esta manera, no resulta insólita la declaración del presidente Saca hecha en El Diario de Hoy del 6 de diciembre de 2005 (Ver Tabla 9) en la que afirma que “el comercio internacional mejorará debido a que la carretera conectará a El Salvador con Guatemala y Honduras por una vía de primer nivel. Es integración centroamericana, es desarrollo rural”. En esta frase engloba, no de manera accidental, una concepción de desarrollo nacional articulada a la plena confianza en el funcionamiento del mercado, fruto de muchos años de historia.

Tabla 8.

Compilado de frases oficiales sobre los vínculos estrechos entre la gestión de los presidentes Saca y Bush

Núcleo de entendimiento	Fecha	Periódico	Frase
¿Cómo los vínculos diplomáticos e ideológicos entre la gestión del presidente Saca y el presidente Bush impulsaron el proceso de aprobación de los Fondos del Milenio?	6 de noviembre de 2005	El Diario de Hoy	Bush entró a la sala y dijo tres veces a Saca: 'amigo, amigo, amigo'. (...) La diplomacia salvadoreña se apuntaba un éxito sin precedente: el gobernante más poderoso del mundo había abandonado la sala de un debate hemisférico para hablar de nuevo con Saca.
		El Diario de Hoy	El anuncio de que el país era candidato para obtener estos fondos representó un triunfo para la administración Saca, pues se temía que no pudiera acceder a esos recursos por el hecho de mostrar una mejor situación social y económica que otros países como Nicaragua y Honduras.
	8 de noviembre de 2005	El Diario de Hoy	"A diario hemos tenido contacto con la Corporación desde aquí como con personas en Estados Unidos para ofrecerles información necesaria al día, el tema incluso ha estado en la agenda de las reuniones que el presidente Saca y su gabinete han sostenido con altos funcionarios de la administración Bush" Eduardo Zablah, ex secretario técnico de la Presidencia.
		El Diario de Hoy	"La asignación de los fondos fue abordada durante un encuentro que sostuvieron con Carlos Gutiérrez, el secretario de comercio de Estados Unidos durante la Cumbre de las Américas de la semana pasada en Argentina" – Yolanda de Gavidia, ex ministra de Economía.
		El Diario de Hoy	"Ustedes están en un grupo de la élite de los países que han demostrado una consolidación al buen gobierno, a la libertad económica y que trabaja en mejorar las vidas de su gente" – John Danilovich, CEO de la Corporación de los Desafíos del Milenio (CDM)
	9 de noviembre de 2005	El Diario de Hoy	"La Cuenta del Milenio ha reconocido los logros en materia de gobernar con justicia, invertir en nuestra gente y generar un ambiente de libertades económicas" – presidente Elías Antonio Saca.
		La Prensa Gráfica	"Aunque en el país se venía trabajando en hacer realidad este acceso, todo hace creer que la reunión entre los Presidentes Saca y Bush, en Mar de la Plata, el pasado sábado (5 de junio de 2005) fue el impulso final decisivo. Es claro que la relación de entendimiento estrecho entre ambos Gobiernos ha producido el primer gran fruto en función de nuestro desarrollo" – Editorial
	12 de diciembre de 2005	El Diario de Hoy	Un fondo estadounidense podría lograr lo que 30 años de política nacional no. La Longitudinal del Norte, la panacea vial para el desarrollo de la zona septentrional del país, fue definida como desafío prioritario en octubre de 1999, en tiempos de Armando Calderón Sol. Los primeros estudios de dicha carretera habían sido hechos en la década de los setenta. Y es ahora, cuando El Salvador compite como finalista por la Cuenta del Milenio, cuando el proyecto parece más factible. Tres presidentes, siete presupuestos y varios millones en préstamos más tarde.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas noticias y editoriales de La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, 2005

Tabla 9.
Compilado de frases oficiales sobre el vínculo entre la visión de desarrollo nacional y FOMILENIO

Núcleo de entendimiento	Fecha	Periódico	Frase
¿Qué rol cumplirán los Fondos del Milenio dentro de la visión de desarrollo (rural) nacional?	10 de noviembre de 2005	La Prensa Gráfica	“Hoy, se podrán instalar empresas maquileras, por ejemplo, en Sensuntepeque y podrán buscar, a través de esta carretera internacional, salir al Atlántico” – presidente Elías Antonio Saca
		El Diario de Hoy	“Yo estoy muy entusiasmado, porque este es un premio a un país de libertades. Es un premio a un Gobierno que trabaja. Estos fondos nos caen como la primera lluvia de invierno” – presidente Elías Antonio Saca
		El Diario de Hoy	“Tenemos Red Solidaria y tenemos fondos. Tenemos caminos rurales y tenemos fondos. O sea que aquí será una combinación de los Fondos del Milenio, que pueden ser \$200, \$250, \$300 millones, dependiendo de cómo presentemos el proyecto (...) Imaginen lo que significa para alguien que se desplace de Metapán a La Nueva y llegue en diez minutos. O se desplace desde La Nueva hasta Sensuntepeque y se tarde 25 minutos. Estamos hablando de cambiarla la vida a toda la zona norte” - presidente Elías Antonio Saca
	6 de diciembre de 2005	El Diario de Hoy	“El comercio internacional mejorará debido a que la carretera conectará a El Salvador con Guatemala y Honduras por una vía de primer nivel. Es integración centroamericana, es desarrollo rural” - presidente Elías Antonio Saca
			“Con la construcción de la carretera se espera que empresas locales y extranjeras instalen centros de operación en el sector, ya que es un punto medio para sacar su mercadería a través de los puertos ubicados en el Atlántico.” – Sandra de Barraza
	12 de diciembre de 2005	El Diario de Hoy	“Nuestro proyecto es desarrollo rural. Nuestro proyecto es la Longitudinal del Norte, es facilitarle la conectividad a Honduras con Guatemala, a través de todo el norte de El Salvador, es integración centroamericana” - presidente Elías Antonio Saca
		El Diario de Hoy	“El aprovechamiento productivo de los recursos de la región norte del país está relacionado con la necesidad de crear un sistema de carreteras, por tanto, se vuelve urgente iniciar la construcción de la carretera Longitudinal del Norte para responder a la demanda ciudadana.” – Sandra de Barraza
		El Diario de Hoy	“Por su parte, a los productores interesados en exportar se les facilitará el acceso a los puertos de salida: el Puerto de la Unión y el Aeropuerto internacional” - Sandra de Barraza
14 de diciembre de 2005	La Prensa Gráfica	“La conectividad es fundamental para circular mercados. La gente puede producir arroz, puede producir pollos y si no tiene conectividad vial, entonces, les resta competitividad” – Sandra de Barraza	

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas noticias y editoriales de La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, 2005

II. MARCO TEÓRICO

Concluida la explicación de los hechos históricos que propiciaron el nacimiento de FOMILENIO, se vuelve necesario detallar las concepciones teóricas que lo constituyen. Los primeros tres apartados de este capítulo plantean el precedente teórico que sustenta los objetivos y acciones propuestas por FOMILENIO, basándose en su visión de desarrollo, implícita o explícita. En los siguientes cinco apartados se hace el esfuerzo por construir una concepción de Desarrollo Rural asociada a los principios de la nueva ruralidad, que sirva de contrapeso al enfoque del megaproyecto. Por esta razón, en el último apartado se realiza un contraste entre ambas clases de categorías teóricas.

Los componentes teóricos de FOMILENIO se sostienen en una perspectiva de desarrollo modernizadora, estableciendo como prioridad al crecimiento económico. Además, se complementa con la teoría del rebalse, la cual establece que los esfuerzos hechos en materia de crecimiento se reproducirán de manera gradual en beneficios para diversos escenarios, especialmente en el ámbito social. Posteriormente, se detallan los ejes que conforman y determinan el tipo de actividades del megaproyecto. Además, se puntualizan las categorías teóricas principales y su implicación en el objetivo de potenciar las maneras en que las personas puedan vincularse al modelo económico de mercado imperante, basado en el modo de producción capitalista.

Se procede a plantear las ideas predominantes sobre qué es la ruralidad y la perspectiva histórica que ha asociado su “atraso” a elementos como el bajo progreso tecnológico, preponderancia de actividades agrícolas, entre otros. Posteriormente, se retoman algunos de los nuevos aportes a la concepción de ruralidad -con los que se pretende alcanzar un enfoque con mayor complejidad- destacando su relevancia y capacidad de ser en sí mismo impulsor de un proceso de desarrollo. Con una reseña de los planteamientos teóricos que proponen sustentar el Desarrollo Rural en una perspectiva de la conservación y reproducción de la vida, se pretende lograr que el enfoque responda a las necesidades de las personas, consolidando al ser humano como sujeto y objeto de su desarrollo, hecho que difiere de lo que convencionalmente ha ocurrido en el país y, sobre todo, en la Zona Norte.

8. Componentes teóricos de FOMILENIO

En esta sección se presentan las definiciones y teorías que enmarcan la visión con la que se creó y gestó FOMILENIO. Se abordan los planteamientos generales de la teoría modernizadora, la teoría del rebalse económico y los principales postulados de la corriente neoliberal y sus principios asociados a la globalización de la economía. Esta síntesis de ideas se realiza en aras de proponer una estructura o cuerpo teórico rector de los programas concretos de la estrategia regional de desarrollo de la ZN, representada por FOMILENIO.

8.1. Breves apuntes sobre las teorías del desarrollo

1.1.1. Enfoque modernizador: las etapas del crecimiento de Rostow

El enfoque modernizador significó uno de los pilares sobre los que se erigió la concepción tradicional del desarrollo durante muchas décadas, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial en los años cuarenta y que permaneció dominante hasta los años setenta aproximadamente. Es así como muchos investigadores de diversas disciplinas y ramas del conocimiento tienden a coincidir en que:

“El enfoque de modernización va a constituir un ítem fundamental en el proceso de configuración conceptual del desarrollo. Con origen en los campus norteamericanos, el enfoque va a recibir aportes desde diversos campos científicos, destacando por su peso específico las contribuciones desde la perspectiva económica y desde la perspectiva sociológica.” (Calderón, 2008: 15)

¿Cuál es el origen de la preponderancia del enfoque modernizador? Por un lado, esta teoría tiene su apareamiento en el entorno sociohistórico mundial del siglo XX, marcado por tres acontecimientos importantes: primero, Estados Unidos se erige como potencia internacional luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial; segundo, se genera una rápida expansión del socialismo¹⁴, hecho que representaba una amenaza seria para el

¹⁴ Algunos hechos que confirmaban el avance del socialismo por el mundo eran: la Revolución Rusa, el surgimiento de las democracias del populares en Europa Oriental, las revoluciones socialistas en China, Corea del Norte, Vietnam, etc. (Montoya, 2000)

mundo occidental; y tercero, la desintegración de imperios coloniales en Asia y en África, originó nuevos estados nacionales que debían ser encaminados por el camino “correcto” del desarrollo. (Montoya, 2000)

Por otro lado, la marcada preponderancia de este enfoque radica en que ha sido un referente a la hora de la elaboración de programas y políticas nacionales para erradicar la pobreza y encaminar por el ‘rumbo del desarrollo’ a los países percibidos como ‘atrasados’. Al convertirse EE.UU. en el gran referente a nivel mundial en materia social, económica y política, existió una consolidación de la idea que la forma para lograr el ‘progreso’ era siguiendo religiosamente los pasos estadounidenses. Cabe destacar que los promotores de los planteamientos modernizadores, estuvieron presentes en cargos públicos claves dentro de las administraciones gubernamentales de finales de los años cincuenta y toda la década de los sesenta. En otras palabras, los encargados de formular políticas públicas durante esa época estaban convencidos que era mediante este enfoque modernizador que debía girar toda la estrategia geopolítica estadounidense y este detalle hace que, posteriormente, esta teoría tenga un peso particular en la visión generalizada de desarrollo.

En este sentido, una vasta cantidad de historiadores señalan lo siguiente: *“El contexto histórico del nacimiento del enfoque de la modernización está marcado por el surgimiento del conflicto Este-Oeste, socialismo-capitalismo, más conocido como “guerra fría” (...) Algunos organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial lo hacen suyo y contribuyen a su rápida legitimación, divulgación y aplicación práctica.”* (Valcárcel, 2006: 6).

Es bajo este escenario modernizador, que la corriente ortodoxa del pensamiento económico promueve principios a favor del desarrollo enmarcados, en primer lugar, por la *preeminencia de la acción privada*, con el menor intervencionismo estatal posible, y, en segundo término, por la noción del *crecimiento económico*, como el medio idóneo sobre el cual se debe priorizar las políticas de país. Ambos se identifican como los grandes motores del anhelado progreso para los países en vías de desarrollo.

Calderón (2008) sostiene que en esencia el problema del desarrollo es un problema de crecimiento económico, es decir, un problema de aumento en la producción agregada; entendiendo esta situación como el motor mismo que restringe o posibilita el avance de la economía de mercado. Por lo tanto, el objetivo primordial debería ser el mayor crecimiento económico mediante ciertos factores clave como:

- a) Consolidación de la industrialización y promoción de la *urbanización*.
- b) Tecnificación y fomento de la agricultura comercial.
- c) Elevación de la productividad de la mayoría de actividades económicas.
- d) Comprensión del desarrollo nacional como un proceso influenciado de forma trascendental por el crecimiento económico y, por ende, a través del rol determinante que posee el mercado asignando eficientemente los recursos.

La consecución de estos elementos en conjunto provocaría un incremento sustancial en la cantidad de los bienes y servicios producidos, además de implicar un mayor valor agregado de los mismos en relación a una producción anterior. Por consiguiente, existe un impacto en la sociedad reflejado en el indicador por excelencia del crecimiento económico para los modernizadores: el *producto interno bruto* (PIB). En definitiva, la orientación de todos los aportes económicos que retoma este enfoque apuntan hacia una sola dirección: considerar que *desarrollo y crecimiento son idénticos*.

En relación a los aportes sociológicos de la teoría modernizadora, los especialistas del tema concuerdan que la contribución que realiza dicho enfoque puede englobarse en cuatro categorías teóricas. De acuerdo con Valcárcel (2006: 9-12), dichas categorías pueden resumirse así:

- a) *Universalismo*: se promulga un modelo único de desarrollo que tiene validez generalizada, el cual debe ser seguido a cabalidad por los países subdesarrollados para alcanzar el status que ostenta los países primer mundistas con el fin de lograr la homogenización de los países mediante una inevitable convergencia hacia un capitalismo industrial.

- b) *Etnocentrismo*: tendencia cultural que privilegia el modo de vida occidental y sus elementos como única vía para lograr el desarrollo. Hace referencia a que el cambio social es unidireccional.

- c) *Dicotomismo*: contraste de dos caras diferentes del mismo fenómeno, es decir, se pone en manifiesto la existencia de un ámbito tradicional o atrasado, que restringe el desarrollo y que se asocia a lo rural, y otro moderno, que lo posibilita y se vincula con lo urbano.

- d) *Evolucionismo*: hace referencia a las fases de un proceso gradual que se debe atravesar para lograr el desarrollo y obtener la civilización de las sociedades.

En resumen, de acuerdo con Calderón (2008), los aportes sociológicos de este enfoque se basan en dos premisas definitorias: primero, la noción que la ciencia y la tecnología aparecen como determinantes esenciales de la evolución social y, segundo, que hay una visión en la que se cree que todas las sociedades, tarde o temprano, tienden a converger hacia la modernización.

Ahora bien, en relación a la teoría de las etapas, Rostow (1961) sostiene que es posible identificar las sociedades, en su dimensión económica, dentro de una de estas cinco fases: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa. Sin embargo, alude a que dichas fases no son un relato de un estado estacionario de la sociedad, como una especie de fotografía, más bien responden a una evolución lógica dentro de un espacio y tiempo determinado: *“Estas etapas no son sólo descriptivas. No representan, simplemente, una forma de generalizar ciertas observaciones de los hechos relacionados con la secuela del desarrollo de las sociedades modernas. Poseen continuidad y lógica internas y tienen un fundamento analítico, arraigado en una teoría dinámica de la producción.”* (Rostow, 1961: 25).

Reconociendo a las sociedades como organismos de acción recíproca en los que los campos de la política, la organización social y la cultura si influyen en la forma estructural de las sociedades¹⁵, Rostow (1961) explica cómo las variaciones de índole económica marcarán, más no única y definitivamente, el camino que recorre una sociedad en la evolución hacia un estado superior de bienestar. Expone sus ideas de la siguiente manera:

1. Sociedad tradicional: Esta primera etapa presenta un escenario complicado en todos los rubros posibles: económico, tecnológico y cultural. La Tabla 10 muestra que la estructura productiva general es muy limitada y que la agricultura es la actividad principal. La agricultura cuenta con un obstáculo serio y es que las posibilidades técnicas no se pueden aplicar de forma regular y sistémica generando un tope al nivel de producción per cápita y con ello al crecimiento económico. En el marco de valores y actitudes sociales, Rostow (1961) establece que el *fatalismo de largo plazo* es el rasgo distintivo de dicha fase, traduciéndose en que las nuevas generaciones aspiren a una situación similar a la que se vive en ese momento, la idea de trascender y obtener algo diferente a lo que se posee es utópica.
2. Las condiciones previas: Dentro de la segunda fase encontramos que se vuelve imperante la consolidación del Estado como centro administrativo y organizacional. Aunque pueden persistir algunos métodos tradicionales de baja productividad y una estructura de valores sociales anticuados, la idea de progreso económico va tomando fuerza como medio para la obtención de otros objetivos sociales y como un fin en sí mismo. La Tabla 10 deja en evidencia el paulatino mejoramiento del sector agrícola debido a ciertos cambios que transforman los niveles organizativos, incrementan la productividad del sector, abastecen con más alimentos, empiezan a demandarse procesos industriales y se inicia la provisión de fondos como préstamos tanto para el gobierno como para el nuevo sector moderno. Además, es posible que se cuente con la injerencia externa de sociedades más avanzadas como apoyo y un factor que dinamice a la economía.

¹⁵ Rostow considera a su teoría como una contraparte de la teoría marxista (el pie de título de su obra más emblemática reza: “Un manifiesto no comunista”) la cual para él, según su postura teórica, establece que la historia está, básica y únicamente, determinada por las fuerzas económicas. Rostow plantea que existen también motivos y elementos no económicos que participan en la estructuración del mundo moderno.

3. El impulso inicial o despegue: De acuerdo con Valcárcel (2006), Rostow considera a esta tercera etapa como la línea divisora de las sociedades modernas teniendo como estímulo inmediato lo tecnológico. El Tabla 10 enuncia algunas de las características de este período: expansión de las nuevas industrias, fomento del sector financiero, la nueva clase de empresarios se multiplica, el sector privado toma un rol preponderante en la economía y los antiguos impedimentos al progreso permanente comienzan a desaparecer.

4. La marcha hacia la madurez: La cuarta etapa implica una expansión tecnológica tal que pueda desencadenarse un largo intervalo de progreso sostenido y de altos niveles proporcionales de inversión. La Tabla 10 nos ratifica que existe una diversificación hacia nuevos sectores de la economía logrando así un mejor posicionamiento internacional debido a la menor dependencia de los bienes y servicios del exterior. Rostow lo puntualiza de la siguiente forma: *“En su aspecto formal podemos definir la madurez como la etapa en la cual la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial, y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplísimo conjunto de sus recursos- o a su totalidad- los frutos más adelantados de la tecnología considerada entonces como moderna.”* (Rostow, 1961: 22).

5. Alto consumo en masa: Rostow (1961) afirma que esta quinta fase se caracteriza por un aumento sustancial del ingreso per cápita que permite alcanzar la soberanía del consumidor. En la Tabla 10 se menciona el movimiento de los sectores económicos hacia la producción y abastecimiento de bienes y servicios duraderos de consumo. Se hace énfasis en el rol de las autoridades públicas, constituyendo un Estado benefactor que destine grandes recursos para el bienestar y la seguridad social. A estas alturas, el crecimiento de la población urbana es inminente y continuo.

Ahora bien, esta perspectiva modernizadora es acreedora a algunas críticas debido a sus planteamientos. Para Montoya (2000), la visión de Rostow es determinista y optimista con un elemento ideológico inmerso en ella. Es determinista ya que ella afirma que un país subdesarrollado llegará a ser como los países “modelo” o desarrollados si se cumplen satisfactoriamente cada una de las etapas. Se considera optimista e ideológica ya que es

sólo cuestión de tiempo lograr los mismos resultados que las sociedades avanzadas, hecho que deja de lado la realidad propia y procesos históricos que arrastraron a cada país hacia el subdesarrollo. Además, se pone en debate la idea de que el desarrollo sea igual a la modernización y esta, a su vez, signifique un apogeo de la industrialización relegando cada vez más las estructuras y valores tradicionales.

Tabla 10.
Las etapas del crecimiento económico según Rostow

Etapas	Descripción
Sociedad Tradicional	Se trata de sociedades arcaicas en lo tecnológico, en lo económico, en lo social y en lo cultural, de escasa o limitada productividad y, en lógica, de escasa o restringida producción per cápita. La estructura económica está basada en las producciones agrarias y en la tenencia de tierras, dedicando gran parte de sus recursos a la agricultura. Las creencias y valores dominantes son, a su vez, arcaicos, siendo las perspectivas y posibilidades de las generaciones venideras iguales a las precedentes.
Condiciones previas al take off	Condición, sine qua non, para el impulso inicial del proceso de crecimiento es la creación del Estado, como instancia administrativa y organizacional, centralizadora de todo lo referente a organización y ejecución. Se difunde en el tejido social las ideas y valores del crecimiento y del progreso como metas a perseguir y alcanzar. Surgen el espíritu de empresa y los "capitanes intrépidos", un nuevo tipo de hombre, dispuesto a asumir el riesgo de la empresa y de lo incierto, en la búsqueda del beneficio, en la movilización del capital. Se produce la transformación agraria, la agricultura mejora sus niveles organizativos y productivos, incrementando su productividad. Suministrando mayores volúmenes de producción a los mercados alimentarios. Incrementándose la demanda sectorial de bienes industriales. El sector agrario canaliza sus rentas y utilidades mayoritariamente hacia el ahorro, convirtiéndose en reserva financiera de préstamos para el gobierno y el sector moderno de la economía.
Take off (despegue)	Se produce la expansión de nuevas e innovadoras industrias. La nueva clase empresarial se expande hacia todos los ángulos y todos los sectores de la economía. El sector privado se convierte en el más poderoso de la economía, expandiéndose longitudinal y verticalmente. Se superan las trabas ancestrales al crecimiento permanente.
El camino hacia la madurez	La economía tiende a diversificarse en nuevos segmentos productivos, dado que la innovación tecnológica proporciona una amplia gama de oportunidades de inversión. A su vez, la economía tiende a producir un amplio abanico de bienes y servicios, siendo menos dependiente de las importaciones.
La sociedad de consumo de masas	Los principales sectores económicos se orientan hacia la producción de bienes y servicios para el consumo de la población, desde electrodomésticos hasta automoción, pasando por mobiliario, seguros, servicios financieros, vivienda, salud, etc. El Estado deviene en instancia de Welfare, o Estado de Bienestar, asignándose presupuestariamente grandes volúmenes de recursos al bienestar de la población y a la reducción de la desigualdad, la lucha contra la pobreza y la marginación.

Fuente: Extraído de Calderón (2008).

1.1.2. Teoría del Rebalse

Conocida también como “teoría del goteo” o “efecto derrame”, la teoría del rebalse toma auge en las últimas décadas del siglo XX a nivel mundial a raíz de que organismos internacionales la recetaran como el camino a seguir, en especial para los países subdesarrollados. En forma resumida, dicha teoría consiste en que al producirse un crecimiento económico, parte de éste ineludiblemente llegará a los estratos sociales inferiores. (Campo, 2008)

En otras palabras, la idea predominante radica en que al obtener buenos resultados en lo económico existiría abundancia y eso tarde o temprano rebalsaría para impulsar políticas sociales (salud, educación, generación de empleo, etc.) que tuvieran como último fin el de romper el círculo vicioso de la pobreza. El argumento radicaba en que el crecimiento económico genera intrínsecamente mayores niveles de inversión, más empleos, más y mejores ingresos y un mayor consumo. Todo ello se traduce en un aumento del bienestar total y una paulatina reducción de la desigualdad, debido a que las capas inferiores van a crecer más rápido que las capas superiores de la sociedad acortando la brecha existente. (Campo, 2008)

Esta concepción teórica ha sido blanco de numerosos cuestionamientos y críticas. Como primer blanco de críticas está que en la realidad el alcance que generó el rebalse fue bastante limitado. Segundo, ha propiciado efectos colaterales en los más vulnerables a raíz de los ajustes, postergación de inversiones y recortes presupuestarios en perjuicio de los programas sociales, debido al fuerte sesgo hacia la búsqueda del crecimiento económico. Como tercer punto, esta “receta” ha obviado el contexto histórico y socioeconómico de los países dejando de lado sus propias realidades. En definitiva y como último elemento, se señala que pareciera que el ser humano está al servicio de la economía al enfatizar tanto en el logro de esos indicadores y cifras, cuando debería ser todo lo contrario, es decir, que la economía esté supeditada a favor de las personas.

1.2. Neoliberalismo y globalización: misma visión de desarrollo

Siguiendo las premisas establecidas anteriormente para el enfoque modernizador y la teoría del rebalse, el neoliberalismo, gran referente de las últimas décadas en la órbita estatal salvadoreña, tal y como se expuso en el Capítulo I, pretende ser un proyecto político y económico que tiene como grandes características las siguientes (Ibísate, 2005):

- El crecimiento económico como razón de ser de la economía,
- La privatización de las funciones del Estado otorgándole un rol subsidiario,
- El libre comercio,
- El desencadenamiento de los movimientos internacionales de los capitales,
- La entrega de funciones de planificación económica a las empresas multinacionales,
- La entrega de la fuerza de trabajo y de la naturaleza al mercado.

Estas transformaciones institucionales y sociales se erigen fundamentalmente en el rol que el mercado juega en la consecución de la eficiencia y el bienestar, atribuyendo un papel de “mal administrador” al Estado y obviando su intervención redistributiva. Para Montesino (2012), dentro del neoliberalismo se evidencia la enorme presencia de la teoría neoclásica moderna del crecimiento económico y todo lo que esto implica. En ese sentido, y de forma complementaria, se dice que el neoliberalismo “no es simplemente una teoría del crecimiento económico, si bien pretende alcanzarlo, se propone para ello hacer cambios estructurales en el sistema político, de propiedad, cultural y social para lograr el funcionamiento de los principios que inevitablemente encaminan a la economía por el crecimiento balanceado.” (Montesino, 2012: 12).

Al homogeneizarse rápidamente esta forma de pensamiento como consecuencia de la globalización, cada una de sus implicaciones, en particular la del libre comercio, crece con apogeo en el quehacer nacional. Si a eso se le suman, los PAE implementados por muchos países tomando en consideración los preceptos dictaminados por organismos internacionales se, obtiene un entorno económico en el cual el neoliberalismo se vuelve el

gran referente de toda la actividad social. Estas premisas que van encadenadas entre sí formarán el escenario en donde se gestó y nació el megaproyecto de FOMILENIO. Por ende, éste no parte desde una óptica alternativa diferente como la que se expone más adelante en los apartados de la Nueva Ruralidad y su desarrollo; perspectiva que no tiene al mercado como medio, método y fin que gobierna las acciones humanas, sino que en su núcleo se establecen como prioridades tanto la reproducción de la vida humana, como el bien común.

9. FOMILENIO: su vinculación con las ópticas del desarrollo

Como su finalidad y eslogan institucional lo establecen, la gran apuesta del megaproyecto FOMILENIO en la ZN de El Salvador es la de ejecutar un *modelo de desarrollo para reducir la pobreza a través del crecimiento económico*. La donación realizada por el gobierno estadounidense, mediante la MCC, pretende incidir en la superación socioeconómica de los y las habitantes de la región. Para ello, FOMILENIO se erige como ese impulso inicial requerido para que la región pueda realizar el despegue hacia una era de mayor progreso, integración, crecimiento económico sostenible y equidad (FOMILENIO, 2009a).

Esta fue la justificación principal por la que se accedió a los fondos, el énfasis que se le dio a la reducción de la pobreza. Ahora bien, la CLN como “columna vertebral” del proyecto parece estar en sintonía y ser consistente con el modelo de desarrollo del país en las últimas décadas: uno que se enfoca en promover el crecimiento económico macro mediante los servicios y como plataforma logística para el comercio global. Más aún, su consolidación potenciaría a la ZN como territorio clave para el Corredor Logístico Centroamericano. De hecho, en la descripción y justificación del programa presentado por el GOES a la MCC se retoma un análisis del BM que afirma que El Salvador requiere invertir en infraestructura, educación y mantener su economía abierta al comercio para aumentar las perspectivas de crecimiento. (Morales Gamboa et. al, 2011)

Acá descansa la vinculación de FOMILENIO con las ópticas del desarrollo expuestas previamente: apostarle al desarrollo nacional y regional mediante una estrategia en pro del crecimiento económico macro que se traducirá posteriormente en beneficios sociales y con el mercado como el gran protagonista.

En este punto, surge la interrogante de ¿por qué la Zona Norte? Pues bien, como se explicó en el Capítulo I, la ZN ha sido históricamente relegada dentro de la visión de desarrollo del país y subvalorada desde la órbita de programas y políticas públicas. Como tal, de forma rígida y concreta, no ha sido considerada así hasta poco antes de la aplicación de los Fondos del Milenio¹⁶. Más bien, esta agrupación de municipios parece responder a otros criterios, como podría ser el vínculo directo que existe entre ellos con uno de los objetivos claves del megaproyecto: la Carretera Longitudinal del Norte. Se señalan a continuación las características e importante riqueza que posee la región y que hace que se le preste la atención correspondiente por parte de FOMILENIO:

“La Zona Norte de El Salvador cubre un área de 7,500 kilómetros cuadrados, lo cual representa un tercio del territorio nacional y su población es de 850,000 personas o 12 por ciento del total del país. Es una fuente importante de agua, energía y biodiversidad. En la actualidad operan cuatro plantas eléctricas en el Río Lempa que producen un tercio de la electricidad del país; además, el Lempa proporciona un tercio del agua de la región metropolitana de San Salvador.

La Zona Norte es una región que incluye la mitad de los municipios más pobres de El Salvador, y que como consecuencia del conflicto civil de la década de 1980 es considerada como la región más afectada, por lo que se hace necesario implementar una serie de esfuerzos de manera integral que permitan a sus habitantes incorporarse al menos a los mismos niveles de desarrollo del resto del país.

En ese sentido, este Programa de País se centra en la Zona Norte, porque a pesar de ser un área con altos índices de pobreza, es una región que ofrece una importante fuente de

¹⁶ En El Salvador, comúnmente la regionalización del país ha sido entendida como: Zona Occidental, Zona Central y Zona Oriental. Es la CND en la década de los noventa la que propicia esta nueva óptica regional. Incluso, en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial lo que se considera como Zona Norte es muy diferente a lo que retoma FOMILENIO como tal.

agua, energía, biodiversidad y recursos ambientales para El Salvador y cuenta con grandes posibilidades no explotadas para el desarrollo sostenible¹⁷.” (FOMILENIO, 2009a)

De forma complementaria, FOMILENIO (2009c) establece cuáles serán los principios fundamentales que marcarán su gestión para lograr ese modelo de desarrollo mediante el crecimiento económico:

- ⇒ Visión: Habitantes de la ZN de El Salvador con oportunidades y protagonistas de su desarrollo.
- ⇒ Misión: Reducir la pobreza de la ZN de El Salvador, impulsando el crecimiento económico, con una gestión integral, efectiva y transparente.
- ⇒ Valores: Trabajo en Equipo, Honestidad, Responsabilidad, Respeto, Solidaridad, Ética y Humildad.
- ⇒ Ejes Transversales: Transparencia, Igualdad de Condiciones, Cuido del medio ambiente, Participación Ciudadana y Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

9.1. Ejes de FOMILENIO

Ahora bien, el Programa de País que dio vida a FOMILENIO busca alcanzar la finalidad deseada por medio de tres grandes categorías teóricas, que a su vez constituyen los ejes y objetivos del megaproyecto, las cuales son las siguientes:

- a) Desarrollo Humano
- b) Desarrollo Productivo
- c) Conectividad

¹⁷ Según datos presentados en el sitio oficial de FOMILENIO, la Zona Norte posee un potencial productivo que implica: 70% de los bosques del país, 54% de los pastos naturales, 34% de vegetación y pastos cultivados, precipitación pluvial abundante, clima diverso, potencial turístico y disponibilidad de mano de obra.

Tabla 11.
Componentes de FOMILENIO

Objetivos del proyecto	Temática central	Resultado
Desarrollo Humano	Acceso a servicios públicos básicos y educación/capacitación	Incrementar el capital humano y físico mediante el mejoramiento de las aptitudes técnicas por medio de la capacitación formal e informal y del mayor acceso a servicios básicos
Desarrollo Productivo	Empleo y producción	Incrementar la inversión privada en cadenas productivas
Conectividad	Aislamiento físico	Reducción del costo y la duración de los desplazamientos locales, regionales e internacionales

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos del Convenio del Reto del Milenio.

La Tabla 11 refleja de forma concisa la temática central de cada categoría teórica con su respectivo resultado esperado, mostrando así un panorama de lo que implica cada una de ellas a partir de la concepción teórica que enmarca a FOMILENIO y que se mencionó previamente.

Para Morales Gamboa et al. (2011), el primer caso se centra en percibir al desarrollo humano directamente ligado al acceso de los servicios básicos que una persona debe disponer para el pleno despliegue de sus necesidades y potencialidades. El segundo objetivo prioriza el desarrollo del empleo y la producción, que para el caso de la Zona Norte se enfoca en el rol del sector primario debido a su trascendencia, como los elementos propios de una inversión estratégica en cadenas productivas. Por último, el tercer eje aborda el aislamiento que ha caracterizado a la región y lo entrelaza con la imperante necesidad, y una oportunidad al mismo tiempo, de potenciar la conectividad a fin de lograr la integración vial entre los municipios de la zona, con el resto del país y con otros países con un reducción en los costos y la duración de los desplazamientos.

La conjunción de estos elementos, en particular de los dos últimos ejes, se traduce en la vía a recorrer para insertar en una lógica de mercado a los habitantes y a la región en sí,

acorde a la visión de desarrollo que históricamente ha predominado en el país. En otras palabras, estos grandes propósitos no surgen de forma endógena (por parte de quienes viven en la Zona Norte) y mucho menos bajo una óptica integral de la ruralidad¹⁸, más bien pareciera que apuntan a una dirección distinta.

Para el cumplimiento de dichas categorías teóricas, el megaproyecto se plantea una serie de actividades y sub-actividades a ejecutar, las cuales posibilitan el cumplimiento de los objetivos trazados, y se desglosan de la siguiente manera:

Tabla 12.
Desglose de Actividades de FOMILENIO

Eje	Actividades	Sub-Actividades
Desarrollo Humano	1. Educación y Capacitación	1.1. Asistencia técnica
		1.2. Educación técnica formal
		1.3. Desarrollo de habilidades no formales
	2. Desarrollo Comunitario	2.1. Infraestructura de suministro de agua y de saneamiento
		2.2. Electrificación rural
2.3. Infraestructura comunitaria		
Desarrollo Productivo	1. Servicios de Producción y Comercio	1.1. Planificación de las inversiones
		1.2. Asistencia a pequeñas empresas agrícolas
		1.3. Servicios de desarrollo empresarial
	2. Apoyo a la inversión	
	3. Servicios Financieros	3.1. Fondos de garantía
3.2. Seguro agrícola		
Conectividad	1. Carretera Longitudinal del Norte	
	2. Red de Carreteras de Conexión	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos del Convenio del Reto del Milenio.

9.1.1. Primer elemento de FOMILENIO: Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano representa uno de los objetivos esenciales para alcanzar la Finalidad de FOMILENIO. El Artículo I del Convenio del Reto del Milenio plantea: “*El Objetivo de Desarrollo Humano busca incrementar el capital humano y físico de los*

¹⁸ Concepción que será retomada posteriormente en este Capítulo.

residentes de la Zona Norte para aprovechar las oportunidades de empleo y de negocios” (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 2). Como puede apreciarse, el énfasis se le brinda al *mejoramiento de la calidad de la fuerza laboral* para generar condiciones de mercado más favorables que atraigan a la inversión privada y, por consiguiente, aumente las posibilidades de empleo. De igual forma, no puede obviarse el papel que se le atribuye a la reducción de la situación de pobreza de la región, mediante el apoyo a la educación y la expansión y mejoramiento de la red de cobertura de los servicios básicos.

La Tabla 13 detalla las actividades que FOMILENIO proyecta llevar a cabo para incrementar la calidad y alcance de los programas de capacitación vocacional formales y no formales dentro del apartado educativo. Asimismo, comprende las sub actividades: incrementar la cobertura de suministro de agua, servicios sanitarios, infraestructura comunitaria y electrificación para las comunidades pobres, como parte del apartado de acceso a servicios.

Tabla 13.
Objetivo de Desarrollo Humano

Educación y Capacitación	
Actividad	Incrementar los niveles de educación y habilidades aumentando la calidad y el acceso a la educación y capacitación vocacional y técnica
Sub-Actividades	<i>1. Asistencia Técnica</i>
	Reforzar la capacidad de las instituciones y organizaciones que participan en la formación de normativas, planificación y administración de la educación y la capacitación
	<i>2. Educación Técnica Formal</i>
	Fortalecer las instituciones de educación técnica/vocacional, para que un mayor número de jóvenes puedan adquirir habilidades cotizables en el mercado laboral y de ese modo incrementar sus posibilidades de empleo y generación de ingresos
	<i>3. Desarrollo de Habilidades No Formales</i>
	Ampliar el acceso a las actividades de capacitación y educación no formales para el sector pobre, las mujeres y los jóvenes en riesgo, y cualesquiera otras personas que tengan posibilidades limitadas para asistir a los programas prolongados de las escuelas técnicas medias, ya sea por responsabilidades familiares o por una inadecuada base educacional
Desarrollo Comunitario	
Actividad	Incrementar de manera notable el acceso al sector pobre de la región a la infraestructura comunitaria y los servicios públicos básicos
Sub-Actividades	<i>1. Infraestructura de Suministro de Agua y de Saneamiento</i>
	Incrementar el acceso a los sistemas de agua para aproximadamente 90.000 personas y mejorar los servicios de saneamiento para aproximadamente 50.000 habitantes de entre los sectores más pobres
	<i>2. Electrificación Rural</i>
	Extender el servicio eléctrico a no menos del 97 por ciento de las aproximadamente 47.000 viviendas de la región que actualmente no están conectadas a la red local de distribución de energía
	<i>3. Infraestructura Comunitaria</i>
	Mejorar la conectividad entre comunidades y aldeas aisladas de la región mientras que se garantizará la administración sostenible de los recursos naturales

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice 1 del Anexo I del Convenio del Reto del Milenio

9.1.2. Segundo elemento de FOMILENIO: Desarrollo Productivo

El Desarrollo Productivo representa uno de los grandes ejes para lograr la Finalidad de FOMILENIO. El Artículo I del Convenio del Reto del Milenio establece: *“El Objetivo de Desarrollo Productivo busca incrementar la producción y el empleo en la Zona Norte”* (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 2).

La actividad productiva característica de la región es de índole agropecuaria, por lo que todas las actividades y sub-actividades expuestas en la Tabla 14 van estrechamente relacionadas a darle ese impulso que requiere el sector para producir más, con mejores estándares de calidad mediante una modernización de sus técnicas, con una apertura hacia nuevos mercados y con un incremento de su productividad.

Todo lo anterior ocurre bajo la noción de pasar de una agricultura de subsistencia y autoconsumo a una de tipo más comercial que pueda verse inmersa en una dinámica de mercado aprovechando las ventajas no utilizadas que posee la región y que se traduzca, finalmente, en un predominio de las cadenas productivas que eleven los ingresos de los residentes de la ZN y que involucre a más personas en actividades más rentables. Las actividades de este componente se presentan a continuación:

Tabla 14.
Objetivo de Desarrollo Productivo

Actividad	Servicios de Producción y Comercio
	Proporcionar asistencia técnica a agricultores del sector pobre para que adopten estrategias de producción agrícola y de silvicultura de alto valor y brindar estudios de pre-inversión y asistencia técnica para el desarrollo y la implementación de planes de negocios para los beneficiarios
Sub-Actividades	<i>1. Planificación de las Inversiones</i>
	Asegurar que toda inversión cumpla con los criterios de viabilidad económica, factibilidad técnica, evaluación de sensibilidad ambiental y de impacto social, así como también que se proponga una estrategia de extensión detallada
	<i>2. Asistencia a Pequeñas Empresas Agrícolas</i>
	Transformar las prácticas de producción en el terreno de agricultores del sector pobre fomentando el cambio a cultivos de mayor valor, silvicultura y productos pecuarios mediante la prestación de asistencia técnica en el terreno por los servicios de extensión contratados y la prestación de asistencia material
	<i>3. Servicios de Desarrollo Empresarial</i>
	Apoyar el desarrollo de actividades comerciales eficientes y sostenibles que generen empleos y aumenten los ingresos en las zonas rurales de la región
Actividad	Apoyo a la Inversión
	Proporcionar capital de inversión a solicitantes seleccionados bajo ciertos criterios para actividades comerciales sostenibles y rentables que generen empleos y aumenten los ingresos de modo significativo de los beneficiarios
Actividad	Servicios Financieros
	Aumentar el volumen de préstamos y acceso a crédito y otros servicios financieros, así como a mejorar el perfil de riesgo de los productores micro, pequeños y medianos y los empresarios rurales de la región
Sub-Actividades	<i>1. Fondos de Garantía</i>
	Establecer un programa de garantías agropecuarias que ofrezca a los agricultores facilidades para acceder a créditos y reducir el riesgo crediticio
	<i>2. Seguro Agrícola</i>
	Establecer un programa de aseguramiento de cultivos para agricultores que produzcan vegetales

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice 2 del Anexo I del Convenio del Reto del Milenio.

9.1.3. Tercer elemento de FOMILENIO: Conectividad

La Conectividad constituye uno de las apuestas primordiales para lograr la Finalidad de FOMILENIO. El Artículo I del Convenio del Reto del Milenio expresa: “El Objetivo de Conectividad busca reducir el costo y la duración de los desplazamientos dentro de la Zona Norte, hacia el resto del país y dentro de la región.” (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 2)

En la misma línea del PPP y la óptica del gobierno salvadoreño de convertir al país en una plataforma logística y comercial para obtener un crecimiento económico macro que se traduzca en una reducción a la pobreza, este eje de FOMILENIO cobra una importancia superlativa y representa el núcleo del megaproyecto. La CLN “mejorará la conectividad del transporte en la Zona Norte, estimulará el desarrollo humano y productivo, reduciendo el costo y tiempo de los viajes, facilitando el acceso a mercados, estimulando el desarrollo regional y el uso productivo de tierras, atrayendo inversiones y mejorando el acceso a los servicios de salud y educación.” (Convenio del Reto del Milenio, 2006: 1- Apéndice 3)

Morales Gamboa et. al (2011) sostiene que se dieron muchas manifestaciones y movimientos en contra de esta inversión, debido a que se estaría propiciando el escenario ideal para que grandes empresas transnacionales tengan acceso a recursos naturales y energéticos que anteriormente no habían sido explotados por el dificultoso acceso a ellos. En este sentido, se dice que “al revisar completamente la ruta de la Carretera Longitudinal del Norte se puede argumentar que converge con la mayoría de concesiones mineras de exploración y explotación de la Zona Norte; sin embargo, pareciera que este no es el motivo de la construcción del megaproyecto.” (Morales Gamboa et. al, 2011: 109)

La Tabla 15 muestra las dos principales actividades que conforman este eje; con la mira puesta en facilitar la movilización de personas y mercaderías, en otras palabras, reducir los costos de producción e integrar regiones, en especial, de los muchos municipios que no poseen carreteras pavimentadas o caminos seguros. Se establece tajantemente por FOMILENIO que las mejoras a la red de carreteras en la Zona Norte contribuirán a elevar el nivel de vida de los beneficiarios directos e inmediatos.

Tabla 15.
Objetivo de Conectividad

Actividad	Carretera Longitudinal del Norte (291 km)
	Dar acceso vial contiguo y seguro a las comunidades involucradas, así como también dar acceso a los corredores de transporte principales a través de obras de mejoramiento, rehabilitación y apertura, permitiendo que la Zona Norte participe de mejor manera en la economía nacional y regional
Actividad	Red Estratégica de Carreteras de Conexión (240 km)
	Vincular una amplia área rural de la Zona Norte con la Carretera Longitudinal del Norte y con la red existente de carreteras pavimentadas

Fuente: Elaboración propia a partir del Apéndice 3 del Anexo I del Convenio del Reto del Milenio.

3. Categorías teóricas de FOMILENIO

En base a los componentes teóricos, expuestos en el primer apartado de este capítulo, y a la descripción de las partes del megaproyecto, abordadas en el segundo apartado, se detallan a continuación las categorías teóricas que enmarcan a FOMILENIO y definen su finalidad: crecimiento económico, pobreza e ingresos.

3.1. Crecimiento económico

El crecimiento económico, generalmente, ha sido asociado a una medida del bienestar de la población de una región o país y como el indicador por excelencia del éxito o no de la mayoría de políticas económicas que se aplican. Se le atribuye la capacidad de incentivar la superación de la pobreza, mediante la generación de empleo y el aumento de la inversión y los salarios.

La variable utilizada convencionalmente para determinar el crecimiento económico es la tasa de variación del producto interno bruto (PIB). El PIB se considera como la suma de los valores agregados de la economía, es decir, el conjunto de bienes y servicios que son producidos al interior de una determinada economía en un período de tiempo, sin importar la propiedad de los bienes de producción. Ahora bien, su tasa de variación compara el PIB del año en curso con el del año anterior y muestra la evolución que se ha experimentado al respecto. Los valores para determinar la efectividad del crecimiento económico suelen expresarse a nivel per cápita y, de forma más real, eliminando el efecto de los precios, es decir, a través de una deflactación del PIB. (Dornbusch et. al, 2009)

Para FOMILENIO el crecimiento económico es el medio adecuado para lograr la meta de aliviar la situación desfavorable de gran parte de los habitantes de la ZN. El eje de Conectividad, sobre todo a través de la CLN, pretende ser un referente logístico y un impulso en la región, lo cual desencadene efectos macro como mayor inversión privada, generación de más comercio, potenciación empresarial, mayor consumo, facilidades a la

exportación, etc.; elementos que incidirían directamente en el aumento del PIB regional y, por ende, del nacional, haciendo que la evolución del mismo sea favorable.

3.2. Pobreza

La pobreza es un término complejo con diversos conceptos y formas de medirse según el enfoque que se aborde. No deja de ser una noción de índole relativa, ya que demanda una comparación con respecto a la situación de otras personas o países y tiene inmersos factores que son de por sí imprecisos. Para el caso, se delimitará a la pobreza como la carencia de los bienes y servicios esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de una persona.

La forma de medición oficial adopta el enfoque de la línea de pobreza o método del ingreso. Éste hace referencia al horizonte mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado según ciertos estándares establecidos. (Guevara, 2009)

Para el caso, los estándares establecidos se refieren a la Canasta Básica Alimentaria¹⁹ (CBA) y a la Canasta Ampliada de Mercado²⁰ (CA). En El Salvador, la forma convencional de categorizar los diferentes tipos de pobreza se basan en estos dos elementos. Entonces, por pobreza extrema se entenderá la condición de las personas u hogares cuyos ingresos no cubren el costo de la CBA y por pobreza relativa a aquellas personas u hogares cuyos ingresos cubren el costo de la CBA pero menores al costo de la CA²¹. La pobreza total resultaría de la conjunción de ambos tipos.

Para FOMILENIO, la finalidad última a concretizar, según lo pactado en el Convenio del Reto del Milenio, es la reducción de los índices de pobreza en la ZN a nivel global,

¹⁹ Por CBA se entenderá el conjunto de alimentos necesarios para cubrir adecuadamente los requerimientos energéticos y proteicos de un individuo promedio. (PNUD, 2010)

²⁰ Por CA se entenderá a la CBA más los gastos necesarios de vivienda, salud, vestuario y misceláneos. (PNUD, 2010)

²¹ Según la DIGESTYC, en El Salvador se asume que el valor de la CA es dos veces el de la CBA.

logrando disminuir el índice de pobreza respectivo. En otras palabras, se busca que durante y después del programa se reduzca el porcentaje de residentes de la ZN cuyos ingresos se colocan por debajo de la línea de la pobreza, por consiguiente, se busca paliar la pobreza extrema. Los ejes de Desarrollo Humano y Desarrollo Productivo, principalmente, están estrechamente relacionados con el seguimiento gradual de los niveles de pobreza mediante la búsqueda de más y mejores empleos, así como el avance hacia condiciones de vida más dignas para quienes más padecen.

3.3. Ingresos

Según el PNUD (2010), el ingreso representa el monto total percibido por una persona durante un periodo establecido, ya sea en especie o en dinero, a raíz de su trabajo u otras fuentes²². En general, dicho ingreso constituye el medio para que se realice el consumo de las personas y los hogares supliendo las necesidades básicas cotidianas (alimentación, salud, educación, vivienda, saneamiento, agua, electricidad, etc.).

Para FOMILENIO, la variable que reflejaría idóneamente esta categoría sería el ingreso anual per cápita de aquellas personas beneficiarios del programa. La interacción simultánea de los tres ejes del programa crearía las condiciones apropiadas para que más habitantes de la ZN obtuvieran un ingreso superior. La idea radica en que una ZN más conectada e integrada local, nacional y regionalmente (conectividad vial), un progreso en las condiciones sociales relevantes (desarrollo humano) y mayores oportunidades para el sector laboral (desarrollo productivo) se traducirá, finalmente, en un escenario propicio para la generación de ingreso.

²² Esas fuentes pueden ser: remesas, comisiones, bonificaciones, renta, ayuda familiar, pensiones, donaciones, utilidades, etc.

4. Componentes teóricos de una visión de desarrollo bajo la perspectiva de la ruralidad y sus complejidades

En este apartado se plantean los componentes teóricos que caracterizan las ideas predominantes sobre el concepto de la ruralidad. Así como se hizo con FOMILENIO, en los apartados anteriores, se busca ahora señalar cuáles son los criterios fundamentales de otra perspectiva del desarrollo. Posteriormente se hace énfasis en los elementos constituyentes de un enfoque con mayor complejidad entorno a los procesos propios de una ruralidad cambiante y dinámica; concibiéndola como sujeto y objeto de su desarrollo mismo, acentuando que la idea de desarrollo económico y social debe estar cimentada más allá del mero crecimiento económico.

4.1. Ideas predominantes sobre ruralidad

La ruralidad es una conceptualización que, bajo la perspectiva de algunos autores, está conformada por un conjunto de elementos que históricamente la han caracterizado y son parte inherente de su estructura. En este sentido, Llambí y Pérez (2007) manifiestan que “en el discurso de la sociología rural, el concepto de ruralidad ha estado frecuentemente asociado a tres fenómenos interrelacionados: una baja densidad demográfica, el predominio de la agricultura en la estructura productiva de una localidad o región, y unos rasgos culturales (valores, creencias y conductas) diferentes a los que caracterizan a la población de las grandes ciudades.”

El medio rural, se define como “el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicio, turismo, minería, etc.) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados.” (Ceña, 1993:29, citado en Amaya, 2010:25) Habitualmente en este destaca la preponderancia de actividades productivas primarias, es decir, el rubro agropecuario como eje principal de la producción; una reducida densidad poblacional en su territorio; desfase tecnológico que se extiende a las actividades productivas y al medio de interacción social en general; precariedad en los canales de

comercio y conexiones con otros agentes; proceso de crecimiento económico y desarrollo social limitado; estándares de vida inferiores al área urbana en términos de salud, educación, fuentes de trabajo, recreación, entre otros; en general, la representación de lo que en una sociedad “moderna” podría llegar a definirse como “atrasado”.

Al establecerse las actividades agropecuarias como principal referente productivo y, por tanto, el máximo generador de trabajo e ingresos, se presupone que este rubro absorbe la mayor parte de factores disponibles a emplear, a la vez que condiciona el entorno y la forma en que se estructuran las relaciones de producción, por lo que se prioriza el funcionamiento eficiente y un alto rendimiento en esta área.

La presentación de bajas tasas de concentración poblacional distribuidas en extensiones más amplias de terreno –en comparación con el área urbana- es consecuencia, entre otras cosas, de las migraciones a zonas industriales urbanas que absorben mano de obra desempleada o en condiciones laborales menos favorables en el área rural. Además “el sector rural sigue perdiendo población debido a factores como agotamiento del suelo, cambios en las políticas agrícolas, concentración urbana de actividades económicas, posibilidades de colectividad y acceso a servicios, etc.” (Pérez, 2001:20).

Se asocia un grado menor de avance tecnológico en las actividades agrícolas rurales con respecto a la industria urbana, lo que merma la productividad, la calidad de la producción generada y las proyecciones de crecimiento. Por ello, “el modelo a seguir eran los granjeros capitalistas de los países desarrollados, o sea agricultores que se encontraran plenamente integrados en el mercado y emplearan métodos de producción modernos.” (Kay, 2005:4) Se refleja bajo esta visión, la necesidad de integrar a la actividad agrícola instrumentos y mecanismos que potencien su tecnificación, impulsando a mejoras en productividad.

Las barreras en el acceso a servicios, las limitaciones de desarrollo tecnológico, bajos niveles educativos y de alfabetización, actividad productiva agropecuaria desprestigiada,

generando desmotivaciones y percepciones de inferioridad y retraso, se convierten en factores socio-culturales de suma relevancia que suelen establecerse como calificativos [peyorativos] característicos de la ruralidad. (Pérez, 2001)

4.2. Nuevas perspectivas en contraste a la concepción predominante de ruralidad

4.2.1. Ruralidad, más allá de lo agropecuario

Es predominante la percepción de la excesiva dependencia del medio rural a la realización de procesos productivos agropecuarios como actividad principal de subsistencia. Sin embargo, el grado de desarrollo tecnológico y la rentabilidad tienen un elevado nivel de incidencia sobre el tipo de bienes que los agentes producen.

El grado de tecnificación entre los productores de un mismo bien y entre las diferentes ramas productivas establece diferencias en el nivel de productividad. “La aplicación de métodos sustitutivos de importaciones en las décadas previas a los últimos ajustes estructurales, favoreció la brecha entre agricultura comercial, moderna, intensiva en capital y tecnología, principalmente con orientación exportadora y otra, intensiva en mano de obra de baja productividad, con grandes imperfecciones y segmentaciones, subdotación de activos y baja inversión. El verdadero problema se centra en el hecho de que la mayor parte de la población rural depende mucho de este segundo grupo, y que el primero, antes de crear demandas importantes de mano de obra, ha desplazado población y ha concentrado el grueso de las ayudas a la agricultura, acentuando la concentración y la brecha rural.” (Echeverri y Ribero, 2002:62-63) Una consecuencia directa es la formación de una estratificación en las posibilidades de producción de cada unidad, la cual es encabezada por aquellas con mayor desarrollo técnico.

Los bienes y servicios elaborados en el medio rural suelen catalogarse como producción primaria predominantemente, por lo que se ubica al sector agropecuario como principal rubro económico del área, “pero, ¿qué ocurre cuando un territorio supuestamente rural, la mayoría de los empleos o los ingresos agrícolas de la población provienen de actividades

no-agrícolas?” (Llambí y Pérez, 2007:3). En parte, la respuesta a esta interrogante viene dada por la diversificación productiva que, en mayor o menor medida, es un escenario real en muchas zonas rurales, impulsada por la interacción con el área urbana y sus demandas. El tipo de producto solicitado da una pauta para el empleo de recursos en las actividades que lo generan, al mismo tiempo que va configurando las relaciones de producción de la población rural involucrada.

El medio rural se ha visto afectado por la tercerización de la economía, con la participación de sectores económicos de servicios no ligados a la agroindustria que se ven determinados por las demandas de comunidades rurales (Echeverri y Ribero, 2002). Entonces, la producción que realizan los agentes dentro del medio rural se sujeta a la rentabilidad de las actividades productivas, por lo que las demandas de bienes y servicios elementales para la subsistencia se les subordinan.

La diversificación productiva es relevante para expandir el potencial de respuesta del medio rural a las necesidades de la sociedad en general, ya que éste “trasciende lo agropecuario, y mantiene nexos fuertes de intercambio con lo urbano, en la provisión no sólo de alimentos, sino también de gran cantidad de bienes y servicios, entre los que vale la pena destacar la oferta y cuidado de los recursos naturales, los espacios para el descanso, y los aportes al mantenimiento y desarrollo de la cultura.” (Pérez, 2001:18)

4.2.2. Necesidades y demandas en la nueva ruralidad

Las demandas y necesidades del medio rural son parte de la idiosincrasia de una comunidad de personas, adaptadas a sus condiciones y realidades, dentro de un contexto histórico particular. Así, las peticiones que le sean exigidas al sistema productivo, trascienden la simplificación de un conjunto de bienes y servicios; hasta alcanzar un espectro de medidas y garantías que propicien la vida digna. Es decir, la nueva ruralidad no tiene al llano aumento de ingresos como el fin último de sus perspectivas de bienestar, sino que amplía las concepciones de su desarrollo hacia los objetivos de reproducción de la vida, los cuales serán abordados posteriormente.

“Aunque en los países latinoamericanos y del tercer mundo en general persistan las demandas por tierra y demás bienes para las unidades productivas, es cada vez más claro que las demandas colectivas se enfocan hacia la exigencia de servicios, infraestructura y participación de la sociedad civil, es decir, reconstrucción de redes locales y propósitos colectivos relacionados con servicios públicos, lo cual cambia la dinámica de las sociedades rurales y genera demandas distintas al Estado.” (Pérez, 2001:26)

4.2.3. Reconocimiento del valor de lo rural

Identificar y reconocer el valor de lo rural es concebir plenamente sus potencialidades y su capacidades y, consecuentemente, “la revalorización más importante sería, entonces, la cultural: la visión de lo rural como una nueva, aceptable y mejor alternativa de vida” (Pérez, 2001:25). Es concebible la idea de realización plena del ser humano en un entorno que está denominado como rural. De tal manera, las actividades productivas y recreativas que se llevan a cabo en el medio rural son parte relevante y dignificante de la sociedad.

La comprensión de los rasgos que definen una comunidad rural en el ámbito cultural y, por tanto, una parte importante de las bases que sustentan las relaciones sociales que se desenvuelven dentro de ella, es relevante para impulsar estrategias más efectivas en aras de fomentar un proceso integral de desarrollo. La cultura rural “representa valores, formas de organización, y de solidaridad, expresiones democráticas, éticas, sistemas productivos y tecnológicos, creencias, expresiones estéticas y artísticas, que confieren identidad y diversidad cultural a las comunidades locales.” (IICA, 2000:13)

El reconocimiento del potencial que poseen los recursos del medio rural, a través del empleo sostenible, permite ampliar las expectativas sobre su integración y contribución al proceso de desarrollo. Esto favorece a apartar la perspectiva de que el área rural y las

actividades involucradas con esta son un limitante para el desarrollo y más bien se valore su propiedad como agentes catalizadores de cohesión económica y social en algunas regiones o territorios. (Trpin, 2005)

5. Nueva Ruralidad

Se propone una categorización de la ruralidad que incluya los aspectos que responden de forma más certera a su complejidad. Las características o propiedades tomadas a consideración no pretenden ser expresiones absolutistas, pues se tiene claro que es un elemento cambiante y en continua construcción.

En el nuevo enfoque, la ruralidad se compone, primeramente, de un área de territorio que está constituido por un espacio que ha sido apropiado, y en donde se manifiesta el arraigo a su historia, tradiciones, y cultura (Echeverri y Perico, 2002). Funciona como proveedor de recursos y sus características físicas mantienen un estrecho vínculo con las relaciones sociales y productivas de sus pobladores.

Segundo, una población con un patrón de identidad cultural definido e interiorizado, a fin de que el conjunto de interacciones de diversa índole que llevan a cabo dentro del medio rural sea coherente con el mismo. “Con base a cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo.” (Pérez, 2001:23)

Tercero, “la agricultura comprenderá una amplia serie de usos de la tierra, que va desde producciones agrícolas de uso no alimentario hasta el mantenimiento del medio ambiente.” (Pérez, 2001:22). La diversificación de actividades y la explotación agrícola de mayor amplitud son una vía para que el medio rural adquiera una participación protagónica en la estructura productiva de bienes y servicios, así como en dar respuesta a las necesidades de la sociedad en general.

Cuarto, la población rural “tiene una gran dependencia de los recursos naturales que son la base de su sustento, pero por las limitantes en cuanto a calidad y cantidad de estos recursos, cruzan el umbral de sustentabilidad y empiezan, por falta de otra alternativa a destruir esta base.” (Echeverría, octubre 1999, citado en Echeverría y Perico, 2002:84) Por tanto, se vuelve imperante la utilización sostenible de los recursos que ofrece el territorio del medio rural, situación que permitiría que la ejecución de actividades múltiples no genere consecuencias negativas sobre las condiciones de vida y no comprometa su reproducción.

Quinto, equidad en el crecimiento económico y la distribución de los beneficios, considerando al crecimiento como un medio para encaminar un proceso de desarrollo y no como una finalidad en sí mismo (IICA, 2000:12). Se acentúa la necesidad de velar por la implementación de medidas que contribuyan al establecimiento de un aparato socio-económico que propicie un marco de igualdad para todos los miembros de la sociedad, abarcando aspectos de género, inclusión, oportunidades, acceso a bienes y servicios, entre otros.

Sexto, un aparato institucional, conformado por entidades públicas y privadas, que se articule de forma coherente al establecimiento de herramientas que contribuyan a consolidar políticas de acción encaminadas hacia un proceso de desarrollo integral; propiciando que las instituciones de la sociedad misma trasciendan intereses privados, político-partidarios y trabajen sobre una base de mayor representatividad democrática y participativa de los diversos agentes involucrados. (Pérez, 2001)

6. Desarrollo Rural

6.1. Definiciones sobre Desarrollo Rural

Como una aproximación a los planteamientos existentes sobre desarrollo rural, se retoman las posturas de algunos autores en las que se detallan los componentes que,

bajo su propia perspectiva, lo definen y caracterizan. A continuación, algunas de estas definiciones se presentan a continuación:

- BIRF (1975: 20): Un proceso a través del cual se alivia la pobreza de los medios rurales mediante el aumento sostenido de la productividad y el ingreso de los trabajadores y familias de ingresos bajos.
- Valcárcel-Resalts (1992): El desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella.
- Ceña (2003: 29, citado en Pérez, 2009:17): Un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales.
- Pérez (2001): Ordenamiento y equidad en el territorio, la integración nacional, el restablecimiento de condiciones de convivencia en el campo, el fortalecimiento de la democracia participativa, el capital social y político, equidad de género y social, en el acceso a los bienes y servicios, así como los otros beneficios que conlleva el desarrollo.
- IICA (2000: 8):
 - a) Aumento de la producción, la productividad y la seguridad alimentaria;
 - b) Combate a la pobreza para buscar equidad;
 - c) Preservación del territorio y el rescate de los valores culturales para fortalecer la identidad nacional;
 - d) Desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales;
 - e) Aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural;

f) Desarrollo de acciones afirmativas para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres, habitantes de los primeros pueblos indígenas y jóvenes, en el desarrollo nacional desde lo rural.

En las definiciones planteadas por el BIRF (1975), Valcárcel-Resalts (1992) y Ceña (2003), se observa como patrón común la mejora del bienestar en el medio rural y en la sociedad en general como una finalidad marcada del desarrollo. Esto se lograría a través de los procesos de crecimiento económico sostenido, disminución de la pobreza e incremento regular de los niveles de ingresos de las familias.

Por otro lado, en las definiciones que expresan el IICA (2000) y Pérez (2001), se puntualizan los requerimientos que, aunque no se aparten de la consideración del crecimiento económico y el incremento en la productividad como elementos esenciales para el desarrollo; profundizan en el cumplimiento de necesidades y demandas que sobrepasan el materialismo, pretendiendo la satisfacción de parámetros culturales y sociales.

En esta revisión de posturas destacadas sobre el desarrollo rural es evidente la ausencia de un planteamiento que anteponga argumentos sólidos sobre la reproducción de la vida humana como ideal principal en los medios y acciones para lograr un estado de desarrollo y, por tanto, sea este el fin último.

De aquí que sea imperante retomar planteamientos que ubiquen al ser humano como el centro de cualquier proceso de desarrollo o modelo económico, con el objeto de proyectar perspectivas que capturen con mayor sensibilidad la esencia de una lógica racional de acción humana: cuidar, preservar y reproducir la vida. Es una preocupación latente ya que “hoy se trata de afirmar la vida misma, porque el hecho ya evidente de la globalidad del mundo implica que la vida ya no está asegurada, independientemente de cuál sea el comportamiento humano.” (Hinkelammert y Mora, 2008: 27)

7. Conservación y reproducción de la vida: base para un proceso de desarrollo rural a la vez integral y sostenible.

En el esfuerzo de algunos autores e instituciones para brindar aportes a la construcción teórica del desarrollo rural resaltan, desde cada perspectiva, los parámetros esenciales que inciden en la determinación de las medidas de acción y su finalidad.

Es relevante profundizar en la racionalidad económica predominante, la asociada al modo y los modelos de la producción capitalista. La racionalidad de la plusvalía, que constituye la forma que reviste el excedente (Montoya, 1998), es fruto de la apropiación que realiza el capitalista sobre el trabajo excedente realizado por los obreros, conformando un sistema basado en relaciones de explotación. La realización de la plusvalía se da a través de revalorización del capital, lo que implica consecuentemente la realización de las mercancías producidas, es decir, su venta en el mercado²³.

Sin embargo, al hacer un desglose más incisivo podemos llegar a la deducción de dos racionalidades que sustentan la racionalidad de la plusvalía: medio-fin y costo-beneficio. La primera hace referencia al empleo de medios, entendiéndolos como recursos productivos, ajustados al mantenimiento de las relaciones de explotación. La segunda, al establecer como fin de cualquier acción a los términos de la rentabilidad que implica y los beneficios materiales obtenidos a razón de los recursos empleados (Marx, 1974). En ambos casos se prioriza la obtención y apropiación de plusvalía y revalorización del capital, más allá de las consideraciones éticas y juicios de valor que pudieran cuestionarle por sus efectos sobre la reproducción de la vida y la sostenibilidad medioambiental. En la Tabla 16, que se muestra a continuación, puede verse el contraste entre las dos racionalidades, la de la plusvalía y la de reproducción de la vida, contrastada desde sus elementos constitutivos.

²³ Una mayor profundización sobre los conceptos de la teoría del valor trabajo, puede encontrarse en los anexos de este trabajo de investigación.

Tabla 16.

Cuadro comparativo entre racionalidad de la plusvalía y racionalidad reproductiva de la vida

Desarrollo económico vía mercado		Desarrollo multidimensional en la nueva ruralidad	
Racionalidad de la plusvalía		Racionalidad reproductiva de la vida	
Conformación de un sistema basado en relaciones de explotación en el que se lleva a cabo la apropiación capitalista del trabajo excedente realizado por los obreros		Conservación y reproducción de la vida como elementos centrales de la lógica operativa de la sociedad y la economía en la sustancia de un proceso de desarrollo rural	
Racionalidad Medio-Fin	Racionalidad Costo-Beneficio	Economía solidaria	Visión crítica marxista al capitalismo
Los medios, entendidos como recursos y factores, se ajustan para propiciar relaciones de explotación y la revalorización del capital	Las acciones se rigen a razón de una perspectiva que prioriza la maximización de los beneficios económicos al menor costo posible	La solidaridad, la cooperación y la asociación como mecanismos para reproducir la vida	Erradicación de relaciones de explotación y dominación. Establecimiento de la reproducción de la vida como centro de la racionalidad socio-económica por encima de la asignación de recursos a través del mercado

Fuente: Elaboración propia a partir de Montoya (1993 y 1998), Marx (1974) y Pérez (2001)

En concordancia, Montesino (2011:13) plantea que Hinkelammert y Mora (2008) parten de “diferenciar lo que entienden como racionalidad formal, o sea la que establece los medios con arreglo a fines, o también denominada racionalidad instrumental, con la racionalidad de los juicios de valor. Mientras la primera se basa en el cálculo medio-fin, la segunda se vincula con las finalidades humanas, de la que generalmente se desprenden normas que dan lugar al establecimiento de los fines, proceso que se asienta en juicios de valor, es decir, se atiende a la voluntariedad humana. No ocurre lo mismo con los medios para alcanzar tales fines, esto parece estar supeditado al cálculo formal, una situación en la que no existe margen para los juicios de valor”.

Otro aspecto fundamental que define la lógica capitalista es la centralización del problema económico en la asignación óptima de los recursos. En este sentido, el mercado asume un rol protagónico, pues se consolida como el mecanismo más eficiente y adecuado para llevar a cabo dicha labor. Definimos al mercado como el lugar en donde se realizan

transacciones de tipo económico con el objeto de intercambiar bienes y servicios. (Montesino, 2011)

La generalidad de estas premisas, esenciales del capitalismo, contribuye a dilucidar la incidencia en su lógica de pensamiento y acción. Esta trasciende a elementos fundamentales como eficiencia, relaciones de explotación y satisfacción de necesidades humanas.

La eficiencia, desde la perspectiva capitalista, hace referencia al empleo mínimo de recursos en términos de fuerzas de trabajo y medios de producción para poder alcanzar el máximo volumen de producto realizable. Es decir, hay un interés en priorizar la medición cuantitativa, con el objeto de monitorear y controlar una lógica operativa basada en la máxima eficiencia. (Ver Tabla 16)

En el caso de la explotación, al imponerse “la racionalidad de la plusvalía, el sistema de coordinación social del trabajo es entregado a las fuerzas del mercado social del trabajo es entregado a las fuerzas del mercado, porque cada capitalista debe actuar en competencia con los demás, en la obtención de la más alta plusvalía, y en conflicto con el trabajador a quien quiere extraerle el mayor grado de trabajo no retribuido.” (Montesino, 2011:168) Es claro que las relaciones de explotación que aventajan al capitalista, poseedor de los medios de producción y de vida, sobre el trabajador, dueño de su fuerza de trabajo únicamente, son parte inherente de un modo de producción con contrapesos de poder y dominación.

Las necesidades de los seres humanos, así como los bienes y servicios necesarios para su satisfacción, están supeditadas a las necesidades del capital. Pues, bajo una racionalidad en la que se prioriza la obtención de la plusvalía y la revalorización continua del capital, la reproducción de la vida y la conservación de los recursos naturales pasan a un plano secundario.

En contraposición a las racionalidades imperantes del capitalismo, se presentan planteamientos (visión crítica al capitalismo de Marx y la economía solidaria²⁴) cuyos fundamentos ejercen complementariedad y coinciden en colocar a la conservación y reproducción de la vida como una premisa indispensable para establecer un proceso de desarrollo rural integral y sostenible, proyectando al ser humano como objeto del mismo. Se reafirma “una voluntad de vivir, reivindicando una lógica de la vida que permita reorientar la organización de la sociedad por el imperativo ético de la vida (...) Y no solamente una vida “sostenible” (aunque esto es necesario), sino una vida que contenga la referencia a la plenitud humana, aunque sin caer en la ilusión trascendental de identificarse con ella en cuanto meta calculable.” (Hinkelammert y Mora, 2008:31)

Los aspectos destacados en la promoción de iniciativas para impulsar la racionalidad reproductiva de la vida son múltiples, y plantean posturas que difieren a las reflejadas en los preceptos sustanciales del modo de producción capitalista (plusvalía, explotación, medio-fin, costo-beneficio). Interesa evidenciar el contraste en elementos de trascendencia, a razón de su peso en la lógica operativa, porque determina los medios y acciones ejercidos por los seres humanos para alcanzar la finalidad de conservar y reproducir la vida.

La visión sobre eficiencia adquiere un interés particular, pues a diferencia de su concepción en el capitalismo, esta trasciende aspectos puramente cuantitativos, entrelazando objetivos finales y medios y valorando los alcances y logros de tipo cualitativo (Montoya, 1993). Además, la relación con el avance tecnológico de los procesos productivos deja de ser segmentada y su expectativa de contribución se amplía más allá de medidas puramente encaminadas unilateralmente al crecimiento de la productividad sin considerar efectos sobre la naturaleza y sus recursos. “La producción capitalista sólo sabe desarrollar la técnica y la combinación del proceso social de producción socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el hombre.” (Marx. 1974:424)

²⁴ Para mayor referencia ver los anexos correspondientes.

La erradicación de las relaciones de explotación es elemental para la consideración de un proceso de desarrollo integral, pues la ausencia de dominación y luchas de poder entre las personas es esencial para lograr la sostenibilidad del mismo. Las relaciones de explotación establecen un vínculo de aprovechamiento y subordinación. Aprovechamiento en el sentido de la apropiación del capitalista de una proporción de las capacidades del trabajador a razón de su necesidad por acceder a los bienes y servicios que le permitan reproducirse; mientras que la subordinación “hace referencia también al carácter coercitivo de la relación entre capitalista y el obrero, el cual es explotado por el primero debido a que no dispone de otro medio para vivir que no sea entregando parte de su trabajo en forma gratuita al capitalista.” (Montoya, 1998:159)

En el caso de las necesidades humanas, se encuentran inmersas en el valor de la fuerza de trabajo, es decir, la cantidad de tiempo de trabajo socialmente necesario que se requiere para que los trabajadores tengan la capacidad de conservar y reproducir su fuerza de trabajo. Por tanto, su cobertura “encierra un componente histórico y social, en la medida que las necesidades, y de manera aún más evidente, los satisfactores de esas necesidades, varían en el tiempo y en el espacio, dependiendo de las condiciones naturales y sociales en las cuales se desenvuelve la clase trabajadora.” (Marx, 1971, citado en Montoya, 1998:88)

En cuanto a la perspectiva sobre el mercado, se plantea que el problema no radica únicamente en él, “como si la planificación fuera su solución automática. El problema reside en el hecho de que el mercado maximiza la ganancia como un criterio cuantitativo, por encima de las exigencias de la vida concreta, que como consecuencia tiende a destruir.” (Hinkelammert y Mora, 2008:280) El mercado en su rol de asignador eficiente y optimizador, puede propiciar efectos contraproducentes sobre la reproducción de la vida, en tanto que su racionalidad no repara en garantizar la provisión de bienes y servicios necesarios para ello.

La importancia de establecer la racionalidad reproductiva de la vida radica en la considerable necesidad de conformar un proceso garante de la satisfacción de las necesidades del ser humano, que le permita alcanzar la realización plena de sus

potencialidades. Se aspira a que “las personas tengan asegurada la satisfacción de sus necesidades físicas y espirituales, donde exista otro tipo de valores y relaciones, solidarias, de justicia y respeto a la vida.” (Escobar y Cepeda, 2003: 133)

8. Categorías teóricas de una definición del Desarrollo Rural basado en la racionalidad de la reproducción de la vida.

A partir de las recopilaciones teóricas plasmadas en los apartados que anteceden, se intenta contribuir a la construcción de una concepción completa y asertiva sobre el desarrollo rural y las complejidades que lo envuelven. Considerando que esta figura teórica debe estar estructurada por un conjunto de categorías que definan la esencia de su racionalidad y funcionalidad, se definen los elementos que puede poseer cada componente.

El punto de partida de esta propuesta se basa en una racionalidad enfocada en la conservación y reproducción de la vida; una lógica operacional que excluya las relaciones de explotación y dominación, y las sustituya por valores y principios de solidaridad y cooperación; y, la finalidad de alcanzar un proceso de desarrollo rural endógeno e incluyente, que propicie la mejora en las condiciones de vida del ser humano, sostenible medioambientalmente, sólido en sus bases y estructuras y perdurable en el tiempo. A partir de este punto, se proponen las siguientes categorías:

8.1. Territorio

Se establece la necesidad de un territorio que constituya un espacio físico adecuado para la realización de la multiplicidad de actividades de los individuos y comunidades, que a la vez brinde la fortaleza y la riqueza necesaria en términos de calidad para garantizar la supervivencia. Según Giménez (2000), en el mismo se da un proceso de apropiación-valoración en el que se establecen relaciones utilitaristas y simbólico-culturales. En el primer caso, se hace alusión al empleo y explotación de recursos con la finalidad de

usufructo económico; mientras que en el segundo caso, se proyectan concepciones, tradiciones y relaciones sociales características del medio.

8.2. Economía

En este ámbito se acentúan aquellos elementos que, por las características económicas propias del medio rural, se espera que sean abordados y analizados desde una racionalidad económica diferente, específicamente, una orientada a la reproducción de la vida.

- *Diversificación y crecimiento de las actividades productivas*

Expandir las posibilidades de uso de los recursos humanos y materiales del medio rural con la finalidad de potenciar múltiples oportunidades productivas que disminuyan la dependencia de la actividad agrícola y abran otras fuentes de empleo e ingresos. “Implica estrategias de recursos humanos, inversión, financiamiento, desarrollo de infraestructura, entre otros, que potencien las actividades de la economía rural, propiciando los encadenamientos productivos agrícolas y el fomento de actividades no agrícolas en el medio rural.” (IICA, 2000:18)

- *Mejora en los niveles de vida*

Producción sostenida, estable y sustentable medioambientalmente que permita el acceso a los recursos elementales para la reproducción de las personas.

- *Erradicación de la pobreza*

La pobreza constituye una condición que impone limitaciones al pleno desarrollo de las potencialidades humanas, comprometiendo directamente el establecimiento de un proceso integral de desarrollo rural para los agentes sociales sujetos a ella, por lo que se vuelve imperante superarla. “La pobreza es la justa medida en que se pueden evaluar los resultados de una estrategia de desarrollo. Indica a plenitud la incapacidad de cumplir con

las metas de bienestar y progreso que subyacen a cualquier estrategia política de organización social.” (Echeverri y Perico, 2002:74)

- *Inclusión*

Todos los individuos pertenecientes a la comunidad tienen el pleno derecho de participación en las actividades económicas que se desarrollan al interior de ella, convirtiéndose en un elemento de realización personal.

8.3. Población

Las personas que integran la comunidad y conforman una estructura más compleja, la sociedad, son parte de todo el aparato social, político, económico y cultural. Estableciéndose así un pilar fundamental para la construcción del desarrollo, pues son sujeto y objeto de dicho proceso. Es una población “con base a cierto modelo cultural, practican actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo.” (Pérez, 2001:23) Algunos elementos que propician y potencian la calidad de su desarrollo son:

- *Educación*

Preparación técnica y académica que permita al individuo la potenciación de capacidades y aptitudes.

- *Salud*

Brindar servicios eficaces de atención médica preventiva y curativa.

- *Vivienda*

El otorgamiento a cada persona de una infraestructura digna para que los individuos puedan llevar a cabo sus actividades.

- *Identidad*

Arraigo y respeto a costumbres y tradiciones que caracterizan al desenvolvimiento del medio rural y determinan relaciones sociales productivas.

8.4. Sostenibilidad Medioambiental

La conservación y reproducción de la vida está íntimamente ligada a un proceso responsable de ejecución de actividades y explotación de recursos, con fines múltiples, a fin de no comprometer la calidad de vida de generaciones presentes y futuras. "Las causas del agotamiento de los recursos naturales y sus consecuencias sobre los sistemas reguladores de la vida en el planeta, están íntimamente ligadas a la forma como el desarrollo, con su revolución industrial y tecnológica, ha hecho apropiación individual de recursos no contabilizados y la socialización de sus efectos ambientales." (Echeverri y Perico, 2002:84)

- *Conservación de recursos naturales*

Protección y conservación de todos los recursos naturales, renovables y no renovables, de los que dispone la sociedad.

- *Utilización sostenible de recursos naturales*

El empleo de recursos naturales en la diversidad de actividades al interior de la sociedad debe brindar garantías de una explotación responsable y sostenible.

8.5. Equidad

La base sobre la que se constituye una sociedad que aspira al desarrollo demanda igualdad en todos los sentidos para cada uno de los seres humanos que la componen. "*El desarrollo rural, en particular, debe buscar la equidad territorial, de género y social, en el acceso a bienes, servicios y demás beneficios del desarrollo. La equidad es una meta que*

en los albores del siglo XXI está aún muy distante, ya que los procesos de concentración de la riqueza y de los medios de producción siguen siendo factores que prevalecen.”

(Pérez. 2001:23)

- *Oportunidades y explotación de potencialidades humanas*

Todo individuo tiene acceso a las oportunidades que propicien la explotación plena de sus potencialidades

- *Género*

La equidad en oportunidades y desarrollo de potencialidades debe ser garantizada, a fin de que el ser humano, sin importar su género, tenga los requerimientos necesarios para una vida digna. “La dimensión de género expresa los procesos que definen y determinan las diferencias en las oportunidades y beneficios sociales, económicos, políticos, jurídicos, culturales recreativos, ambientales y otros, entre hombres y mujeres. (INAMU, 1999, citado en Echeverri y Perico, 2002:78)

- *Acceso a bienes y servicios*

La disposición de bienes y servicios debe ser equitativa. No se reconocen distinciones.

- *Distribución de beneficios*

Consolidación de un aparato que genere equidad distributiva de los recursos y los beneficios (no provenientes de relaciones de explotación o dominación) entre los agentes sociales del medio rural.

8.6. Cohesión social

La supremacía de principios de cooperación, solidaridad, colectividad y asociación con la visión común de la reproducción de la vida. “Las comunidades rurales (...) están siendo socavadas y debilitadas en sus solidaridades colectivas. Todo ello debido a factores de

desintegración territorial y desintegración social.” (Pérez, 2001: 22) Es por ello que los procesos de integración son parte del esfuerzo por lograr la cohesión:

- *Integración comunitaria*

Relaciones sociales y económicas complejas que se retroalimentan en torno a una proyección que pretende la conformación de relaciones solidarias con la finalidad de impulsar el desarrollo

8.7. Políticas de acción

Entidades estatales, no gubernamentales y del interior de la comunidad encargadas de llevar a cabo las gestiones necesarias para impulsar medidas e iniciativas que contribuyan a mejorar el bienestar de los agentes sociales y resuelvan obstáculos al avance del desarrollo rural.

“Específicamente, se requiere, por una parte, de una institucionalidad estatal de apoyo al Desarrollo Rural que impulse Políticas de Estado con la visión múltiple que ofrece la nueva ruralidad y que garantice, entre otros aspectos, el desarrollo de una acción fuerte, dinámica y oportuna de las municipalidades rurales en apoyo a las nuevas políticas. También es preciso reconocer la participación y el desarrollo organizativo de las fuerzas sociales rurales, en función de la dinamización de nuevas actividades económicas, articuladas a procesos de participación amplia en el ámbito económico, social, político, ambiental y cultural.” (IICA, 2000:16)

9. Contraste entre las categorías teóricas de FOMILENIO y el Desarrollo Rural

En base a lo expuesto en los apartados anteriores, en esta última sección se busca realizar un contraste entre las categorías teóricas de FOMILENIO y las del Desarrollo Rural. Por la naturaleza misma de cada uno de ellos, resulta difícil homogenizar en un análisis único todas las categorías que los componen. Esta dificultad surge debido a la gran diferencia epistemológica entre FOMILENIO y la concepción de Desarrollo Rural (erigida a partir de las ideas de la Nueva Ruralidad): el primero es un megaproyecto y, como tal, representa una praxis concreta; mientras que la segunda, es un enfoque de carácter abstracto y general.

Esta diferencia fue la que impulsó la necesidad de diseñar un cuerpo teórico afín a los objetivos y las acciones planteadas desde FOMILENIO. De este esfuerzo analítico resultó que es bajo una óptica modernizadora, con preeminencia del papel del mercado y los preceptos del neoliberalismo, que los lineamientos plasmados por FOMILENIO alcanzan un fundamento teórico acorde a sus objetivos y acciones materializadas en sus tres ejes de trabajo. Por su lado, la Nueva Ruralidad, como una concepción multidimensional, concibe al Desarrollo Rural bajo una gama compleja de aspectos sociales, económicos, territoriales, políticos y culturales que son propios de un espacio, población y condiciones determinadas; las cuales en su integridad se entrelazan y se orientan hacia la reproducción de la vida. Entonces, confrontar un programa específico de acciones (FOMILENIO) que pretende contribuir al desarrollo de una región, contra un enfoque complejo y multidisciplinario que aborda al Desarrollo Rural bajo un principio de reproducción de la vida (Nueva Ruralidad) requiere de una comparación entre sus categorías, tanto explícitas como implícitas.

La Tabla 17 expone en forma resumida las categorías teóricas del Desarrollo Rural y la propuesta, directa o indirecta, que FOMILENIO formula al respecto. Es así como territorio, economía, población, sostenibilidad medioambiental, igualdad, cohesión social y políticas de acción son contrastadas a la luz de lo que FOMILENIO adopta para cada una de ellas, como objetivos o ejes transversales, cualquiera sea el caso. Puede observarse que de las siete categorías, el programa contempla a cuatro de ellas como ejes transversales en la

ejecución de sus actividades (territorio, sostenibilidad medioambiental, igualdad y cohesión social) sin comprometerse de lleno en alcanzarlas plenamente, asumiendo que será mediante el efecto colateral de las actividades y sub-actividades, de sus ejes rectores (desarrollo humano, desarrollo productivo y conectividad vial), que dichos factores se concretizarán en un mediano plazo. En relación a la economía, la racionalidad difiere del Desarrollo Rural ya que no pone en el centro a la reproducción de la vida y el ser humano, más bien pretende privilegiar la iniciativa privada y la ampliación de las posibilidades de inserción y crecimiento del mercado. La población es relacionada con los beneficiarios directos e indirectos de los proyectos y las políticas de acción establecen mecanismos de interacción con instituciones públicas y privadas.

Tabla 17.
Contraste de las categorías teóricas del Desarrollo Rural respecto a la propuesta de FOMILENIO

Categorías	Desarrollo Rural	FOMILENIO
Territorio	Espacio en el que se dan relaciones utilitaristas y simbólico-culturales	Eje transversal del programa que busca promover el ordenamiento y desarrollo territorial según las características ambientales y tipo de producción en cada lugar
Economía	Racionalidad basada en la reproducción de la vida	Énfasis en la generación de empleos y mejora en la productividad mediante el incremento de la inversión privada en cadenas productivas
Población	Conjunto de seres humanos que realizan múltiples interacciones de tipo social, económico, político, cultural	Relacionado a los beneficiarios directos e indirectos de las acciones del programa
Sostenibilidad Medioambiental	Ejecución de actividades y utilización de recursos con la adecuada conservación y protección de los recursos naturales	Eje transversal del programa que busca minimizar o mitigar el impacto ambiental de proyectos
Igualdad	Igualdad económica, social, género, territorial, acceso a recursos y oportunidades	Eje transversal del programa que pretende fortalecer la igualdad de condiciones para hombres, mujeres, jóvenes, empresarios y estudiantes
Cohesión social	Integración y cohesión bajo los principios de cooperación, solidaridad, colectividad y asociación	Eje transversal del programa que prioriza la participación ciudadana como garantía de la cobertura de las necesidades de los habitantes
Políticas de acción	Medidas e iniciativas impulsadas por los diferentes actores sociales que contribuyan a un proceso de desarrollo rural	Forma de gestión del programa a través de alianzas con el sector público gubernamental y trabajo con la empresa privada

Fuente: Elaboración propia a partir de los apartados previos de este capítulo

Por otro lado, la Tabla 18 sintetiza las categorías teóricas de FOMILENIO y la propuesta que la Nueva Ruralidad expone al respecto. En primer término, el crecimiento económico se erige como un medio importante para lograr consolidar un proceso de desarrollo humano, pero no representa una finalidad en sí mismo. En segundo lugar, la superación de la pobreza requiere que se mejore todas las condiciones que la conforman. Por último, se establece que el bienestar no viene causado exclusivamente por los ingresos monetarios, aunque no resta la importancia que ellos poseen para alcanzar mejores niveles de vida.

Tabla 18.
Contraste de las categorías teóricas de FOMILENIO respecto a la propuesta del Desarrollo Rural

Categorías	FOMILENIO	Desarrollo Rural
Crecimiento Económico	Finalidad y gran meta del programa	Medio para el desarrollo y no una finalidad en sí mismo
Pobreza	Búsqueda de la reducción gradual de este fenómeno, entendido unidimensionalmente desde la línea de la pobreza	Superación de múltiples componentes que conforman la pobreza
Ingresos	El bienestar viene directamente ligado al aumento sustancial y prolongado de los ingresos de los hogares y las personas	Mejoras en la calidad de vida, sin que implique necesariamente mayor ingreso monetario

Fuente: Elaboración propia a partir de los apartados previos de este capítulo

Queda claro que existe una disonancia marcada entre ambas clases de categorías teóricas, sustentada por sus racionalidades intrínsecas. Los alcances que estas diferencias puedan ejercer en las condiciones de vida de los habitantes de la Zona Norte del país serán abordados en el capítulo siguiente.

III. MARCO EMPÍRICO

Este capítulo pretende consolidar y comprobar empíricamente las ideas acerca de la condición de la Zona Norte que se han venido describiendo desde el capítulo histórico. Por razones de disponibilidad de datos y pertinencia para el análisis, únicamente se ha hecho referencia a tres de las categorías teóricas a contrastar desde la óptica de la Nueva Ruralidad en contraste con las acciones realizadas por FOMILENIO: Territorio, Economía y Población. Por ello se analiza la manera en que los montos de inversión asignados por FOMILENIO, así como los beneficiarios asociados a esas actividades (análisis económico) se distribuyen según municipio (análisis territorial) y lo más pertinente entorno al objetivo de detallar los condicionantes del megaproyecto para propiciar el Desarrollo Rural en la Zona Norte: su distribución de acciones según área de residencia; es decir, segmentada por niveles de densidad rural (análisis de población).

El capítulo consta de un preámbulo metodológico donde se detallan exhaustivamente las fuentes de datos utilizadas, las variables mismas, las limitantes asociadas al uso de estas variables, la manera en cómo se realizan los cálculos, así como detalles de las fórmulas utilizadas y la razón que vuelve a los indicadores en herramientas válidas para el análisis realizado. Inmediatamente después se presenta una somera caracterización social, económica y demográfica de la Zona Norte, presentando un panorama su condición multidimensional en el lapso comprendido entre los años 2007 y 2010.

Por último se realiza el análisis empírico a un nivel macro y micro sobre la concentración de acciones de FOMILENIO por eje de actividad, a nivel municipal y por área de residencia. La principal razón para estructurar un estudio de este tipo yace en que FOMILENIO es un proyecto aún en marcha al momento de esta investigación, por lo tanto se vuelve imposible contar con los insumos necesarios para una evaluación de impacto de mayor envergadura. No obstante, mucho puede decirse, sobre los condicionantes que el proyecto puede tener, visto desde la manera en que se ha diseñado y ha articulado sus acciones dentro de la Zona Norte. En los sesgos encontrados se resume la condicionante más importante para potenciar un proceso de Desarrollo Rural: la omisión misma del criterio de la ruralidad.

1. Preámbulo metodológico

Este capítulo se realiza con dos características: (a) desde una perspectiva territorial, es decir, a través de la elaboración de cuadros, gráficos y mapas que permitan visualizar las cifras no solamente a nivel nacional, sino también a nivel departamental y municipal dentro de la Zona Norte del país; y (b) presentando información para varios años, específicamente para el período comprendido entre los años 2007 y 2010, de manera que sea posible identificar las principales tendencias durante el período de gestación y ejecución de FOMILENIO.

1.1. Fuentes de información de la caracterización socioeconómica y demográfica

Las bases de datos que sustentan las variables e indicadores utilizados en la caracterización de la ZN provienen de las siguientes fuentes:

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)

- ✓ Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de los años 2007, 2008, 2009 y 2010.
- ✓ Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de la Zona Norte (EHPM_ZN) de los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

Estas fuentes estadísticas representan las bases de datos más actualizadas que se disponen para hacer un análisis comparativo entre la Zona Norte y el total de país en términos demográficos, educativos, de empleo y ocupación, de servicios básicos, remesas, pobreza y niveles de ingreso. Especialmente resalta la utilización de varios años de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de la Zona Norte, diseñada con una muestra representativa²⁵ de los 94 municipios que son parte del accionar de FOMILENIO.

²⁵ La cobertura estadística de la se hace a partir de una muestra de alrededor de 2600 encuestas exclusivas de la ZN y, adicionalmente, se agregan las que son realizadas por la EHPM nacional en esa zona, obteniendo una base de alrededor de 6000 a 6500 encuestas (dependiendo del año específico). Lo cual, según estimaciones de DIGESTYC, es “suficientemente representativo para obtener información a nivel de toda la zona norte, por área urbana y rural” (EHPM_ZN, 2009 y 2010)

1.1.1. Detalle de variables utilizadas

A continuación se procederá a conceptualizar cada una de las variables que serán utilizadas, a partir de las definiciones explícitas dadas en las fuentes de datos previamente señaladas.

- **Variables tomadas de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples:**

Población total: El conjunto de habitantes que residen en los hogares particulares de las diferentes regiones del país.

Hogar: Personas o grupo de personas unidos por lazos familiares o amistosos que comparten una misma vivienda y que tienen una administración presupuestaria de alimentación común.

Ocupados: Personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar.

Población Económicamente Inactiva (PEI): Grupo de personas que estando en edad de trabajar no trabajan ni buscan activamente empleo. Ejemplos de este grupo son los estudiantes, amas de casa, jubilados etc.

Población en Edad de Trabajar (PET): Hace referencia a la población conformada por personas mayores de 16 años y que dadas las condiciones y circunstancias particulares de un país se consideran aptas para laborar.

Población Económicamente Activa (PEA): Parte de la población que se encuentra en edad de trabajar, estando integrada a la fuerza de trabajo y se encuentra participando en actividades laborales o está en la búsqueda activa.

Ingreso: Monto total percibido durante un período establecido (período de referencia) en dinero y/o en especies por medio de su trabajo y otras fuentes tales como comisiones, bonificaciones, renta, remesas y ayuda familiar, pensiones y jubilaciones, intereses, alquileres, donaciones, utilidades, etc.

Canasta Básica Alimentaria (CBA): El conjunto de productos básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas y proteicas del individuo promedio.

Rama de Actividad: Sector de la economía dentro del cual la persona o empresa ejerce o ha ejercido la ocupación. Se utiliza la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU, revisión 3) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas.

Nivel de pobreza: Límite establecido al comparar el nivel de ingreso de los hogares con el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). Y la Canasta Ampliada (CA, dos veces el costo de la canasta básica).

Pobreza extrema o crítica absoluta: Se encuentran ubicados en esta situación, aquellas personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la CBA, la cual es diferenciada por área de residencia (rural o urbana).

Pobreza relativa: Aquellas personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la CBA, pero son menores que el costo de la CA, el cual, de acuerdo con la metodología del Banco Mundial, resulta ser el doble del costo de la CBA.

Analfabetos: Personas de 10 años y más que no saben leer y escribir.

Nivel educativo: Es la estratificación de acuerdo al grado o año escolar más alto aprobado en el sistema de enseñanza regular; ejemplo Parvularia (uno a tres años de estudio), Básica (de primero a noveno grado), Media (de primero a segundo o tercer año de bachillerato, según el nuevo sistema educativo), etc.

Tasa de desempleo: Relación que mide el volumen de desempleo o desocupados entre la PEA durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico.

Tasa de ocupación: Razón entre los ocupados y la PEA. Representa el grado de aprovechamiento efectivo de los recursos humanos disponibles para el trabajo.

Tasa de escolaridad: La tasa promedio de escolaridad permite conocer la incidencia del número de años aprobados por personas de 6 años y más.

1.2. Fuentes de información sobre los montos de inversión desembolsados y los beneficiarios de FOMILENIO

La información utilizada sobre los montos de inversión desembolsados y los beneficiarios de los ejes de FOMILENIO, se obtuvo como a continuación se detalla:

- (a) La información acerca de los *montos de inversión* y *beneficiarios* dentro de los ejes de Desarrollo Humano y Desarrollo Productivo se obtuvo a partir de las fichas municipales publicadas por FOMILENIO en su página web, las cuales se encuentran actualizadas hasta el mes de marzo de 2012²⁶.

Sobre estas series de datos cabe señalar que tienen la limitante de no presentar cifras desagregadas anualmente para el período pertinente (2007–2012), es decir, que la cantidad de inversión monetaria y de beneficiarios no es reportada para cada uno de los años del proyecto, sino que es, más bien, una magnitud total de la inversión o de los beneficiarios correspondiente a las actividades en marcha o ya finalizadas, sin tomar en cuenta el tiempo de realización de dichas actividades. Por ejemplo, si se realiza el mejoramiento de un camino vecinal o se brinda un curso de educación formal no se especifica cuánto duró la actividad, ni cuando empezó o finalizó la misma; simplemente se señalan los beneficiarios y los montos de inversión asociados a la actividad.

Una segunda limitante proviene de la inherente contabilización múltiple que se encuentra en el concepto de *beneficiario* adoptado en las publicaciones de FOMILENIO. Con esto se hace referencia a que no hay una correspondencia directa entre el número de personas, hombres y mujeres, receptoras del programa; y el número de beneficiarios que ha sido reportado para cada municipio. De manera ilustrativa se puede señalar que una misma persona (hombre o mujer) pudo haber sido receptora de varias asistencias productivas, cursos de educación no formal, proyectos de electrificación, etc. y sería, en este caso, sujeta a ser registrada, en la contabilización de beneficiarios, en múltiples ocasiones, incluso si se trata, como se detalla en este ejemplo, de una única persona. De tal forma

²⁶ La ficha de datos para cada uno de los 94 municipios de la Zona Norte puede encontrarse en: <http://www.mca.gob.sv/wfDocumentos.aspx>

que puede existir la posibilidad de que un solo hombre o una sola mujer represente paralelamente un conjunto de beneficiarios. Además, no existe ninguna aclaración en la información provista en la fuente oficial de FOMILENIO, sobre la tasa de deserción de beneficiarios o la calidad (no asociada a cantidad de inscritos) de los programas ejecutados. En este sentido hasta la fecha no se hace ninguna señalización oficial sobre si las personas inscritas en un principio, para un programa, terminaron efectivamente el curso, capacitación, etc.; así como tampoco se hace ningún tipo de aclaración sobre la calidad de los talleres, créditos, programas y demás.

La última y tercer limitante es que para los municipios de Comalapa, Agua Caliente, San Antonio de la Cruz, Nuevo Edén de San Juan, San Gerardo, San Luis de la Reina y Corinto; es decir, para 7 municipios, no se reportan datos de beneficiarios para algunas actividades, pero sí montos de inversión. En este paso se ha procedido a clasificar estos datos de beneficiarios como perdidos (n.a.) y no recurrir a ellos para futuros cálculos.

- (b) La información referente a los *montos de inversión* del eje de Conectividad Vial se obtuvo a través de los datos oficiales publicados en el Convenio del Reto del Milenio y datos publicados por La Prensa Gráfica el 16 de julio de 2012²⁷.

En el caso de los montos de inversión asociados a este eje de Conectividad Vial surge la limitante de no contar con datos a nivel de cada municipio. Razón que obliga a presentar el análisis de este rubro a un nivel general o macro.

- (c) La información referente a los *beneficiarios* del eje de Conectividad Vial no se encuentra, de una manera sistematizada disponible ni publicada por FOMILENIO. En base a la carencia de cifras oficiales consolidadas, a nivel departamental o municipal, se procedió a no registrar esta información en el análisis posterior.

²⁷ Para profundizar más en esta noticia, pueden verse los anexos de este trabajo.

(d) La información sobre el eje de Administración del Programa y Rendición de cuentas, ha sido omitida del análisis por su misma naturaleza inocua. Si bien su actividad es necesaria para la marcha logística del proyecto, no representa una relación o vínculo directo con los objetivos y fines planteados por FOMILENIO ni con sus acciones en la Zona Norte.

1.2.1. Detalle de variables utilizadas

Como ya se explicó, la fuente de información prioritaria de estas variables ha sido el compilado de estadísticas a nivel municipal, publicado por FOMILENIO. Debido a esto, se detallará a continuación qué se entenderá, acorde a la postura oficial del megaproyecto, por:

- **Inversión en Desarrollo Humano:** Es la suma de los desembolsos monetarios efectuados en los rubros de servicios básicos y formación educativa.

Entre los *servicios básicos* realizados dentro de este eje se encuentran:

Agua Potable: Introducción, mejoramiento y/o ampliación al sistema de agua potable y saneamiento (preexistente o no), en diferentes caseríos. Instalación de alcantarillado sanitario y sistema de tratamiento de agua residuales domésticas.

Infraestructura comunitaria: Creación de caminos vecinales, construcción de puentes, empedrado, concretado, mejoramiento/reparación de calle, recarpeteo, pavimentación de calles, construcción de obra de paso en río o quebrada, construcción de puentes peatonales y/o pasarelas peatonales.

Proyectos eléctricos: Instalaciones de nuevo tendido eléctrico, conexión a redes existentes, instalación de sistemas solares, en diferentes caseríos.

Obras sociales en el marco de la CLN²⁸: Construcción/mejoramiento de parques, mejoramiento de cancha de fútbol.

El rubro de *formación educativa* se compone de dos grandes apartados:

Educación formal: Beca tecnológica superior, Beca educación media, Beca educación superior, equipamiento y mobiliario, equipo informático, material bibliográfico, construcción de infraestructuras. La construcción de estas infraestructuras puede ser parcial, como la elaboración de servicios sanitarios, aulas, salones de cómputo, reparación, reacondicionamiento, obras exteriores e interiores varias; o pueden ser de construcción completa, es decir, erigir todo el instituto o complejo educativo.

Educación no formal: Clases/talleres/cursos de confección de ropa, panadería, mecánica automotriz, albañilería, pastelería-repostería, cocina, comercialización de productos agropecuarios, mecánica de estructura metálica, fontanería, serigrafía, repujado, bisutería, cerámica artesanal, teñido con añil, corte y confección, promotor comunitario, trabajo asociativo, instalaciones eléctricas residenciales, planes de negocios, preparación y cocción de alimentos, mesero bar tender, servicios de capacitación para panificador, desarrollo de habilidades emprendedoras, electricista 4ta categoría

- **Inversión en Desarrollo Productivo**: Es la suma de los desembolsos monetarios efectuados como servicios de producción y comercio, apoyo a la inversión y servicios financieros; en las actividades: apícola, artesanal, hortofrutícola, de lácteos, turismo, cadena forestal, agrícola y acuícola. Tales actividades se detallan brevemente a continuación:

Hortofrutícola: Producción de frutas y hortalizas susceptibles a ser comercializadas; caracterizada por realizarse en extensiones de terreno relativamente pequeñas.

²⁸ Tanto los beneficiarios como los montos de inversión reportados para esta actividad se dan únicamente para 8 municipios de la ZN: Dolores, Metapán, Nueva Concepción, Santa Rosa Guachipilín, San Antonio de la Cruz, San Luis de la Reina, Corinto, Nuevo Edén de San Juan y San Gerardo. Por su asocio directo al eje de Conectividad Vial, los datos de esta variable no son incluidos para el cálculo de los montos de inversión en Desarrollo Humano a nivel municipal. Además cabe señalar que otra razón para su omisión es que en los últimos cuatro municipios listados, los datos de beneficiarios reportados equivalen a un valor perdido (n.a.).

Lácteos: Incremento en la tecnificación de la extracción de leche y su posterior tratamiento y venta. Persigue competitividad a los productores locales y orientación hacia la inclusión a mercados extranjeros, y fomentar crecimiento de la cadena productiva de lácteos a través de la diversificación de la producción.

Cadena forestal: Se refiere a la mejora en la calidad de los mecanismos de a) extracción minera y explotación forestal, b) ligereza y efectividad en los canales de distribución, c) orden y regulación de normativas y d) procesos de reposición de recursos naturales.

Turismo: Promover la integración de la cadena turística de la Zona Norte con los grupos y conglomerados de la actividad para fortalecer sus alcances en términos de ofertas y alternativas atractivas que cautiven nuevos mercados e incrementen los ingresos resultantes de esta actividad.

Artesanal: Difundir la implementación de encadenamientos que faciliten la relación comercial de los productos artesanales, es decir que dentro de su estructura productiva se haga un acercamiento con los consumidores potenciales.

Apícola, agrícola y acuícola: Productos de la acuicultura, así como productos apícolas y otros agrícolas como el *café* son impulsados a través de proyectos de tecnificación y financiamiento con el objeto de mejorar su calidad, productividad y competitividad para responder de manera más efectiva a las demandas nacionales e internacionales.

- **Inversión en Conectividad Vial:** Es la suma de los desembolsos monetarios efectuados en el marco de la construcción de cada uno de los 7 tramos que componen la CLN y que se detallan a continuación en la Tabla 19.

Tabla 19.

Descripción de los tramos de Carretera Longitudinal del Norte (CLN)

Proyecto	Longitud (km)
Tramo 2A: Metapán-Santa Rosa Guachipilín	24.09
Tramo 2B1: Santa Rosa Guachipilín-El Matazano	6.07
Tramo 2B2: El Matazano-Nueva Concepción	13.63
Tramo 3A: "By-pass"-Chalatenango-Guarjilla	10.74
Tramo 3B: Guarjilla-Acceso a puente sobre el río Lempa en Nombre de Jesús	22.47
Tramo 4A: Diseño/Construcción, Nombre de Jesús salida río Lempa-Entrada "by-pass" Sensuntepeque	22.31
Tramo 4B: Diseño/Construcción, Tramo "By-pass" Sensuntepeque, Ramal Norte	6.84
Tramo 4C: Salida "by-pass" Sensuntepeque-Acceso Puente Lempa en Nuevo Edén de San Juan (Incluye Tramo 4BC final "by-pass" Sensuntepeque-Dolores)	23.65
Tramo 5: Nuevo Edén de San Juan-Desvío Carolina (Incluye tramo 5A: Desvío Carolina- Desvío Ciudad Barrios)	32.33
Tramo 6: Desvío Ciudad Barrios-Osicala y Delicias de Concepción-Cacaopera (Incluye tramo 6A: "by pass" Osicala, Osicala-Delicias de Concepción)	35.19
Tramo 7: Corinto-Lislique, Lislique-Anamorós	17.09
Puente sobre el río Lempa en Nombre de Jesús	0.84
Puente sobre el río Lempa en Nuevo Edén de San Juan	0.93
Total	217

Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2010)

- **Beneficiarios asociados a los ejes de Desarrollo Humano y Productivo**

Para la contabilización a nivel municipal de los beneficiarios se excluirá a aquellos que, de manera directa o indirecta, hayan sido reportados por fuentes oficiales como beneficiarios de la construcción de la CLN. Es decir, esta variable no comprende a los beneficiarios reportados por FOMILENIO dentro del eje de Conectividad Vial; las razones de esta omisión fueron explicadas al inicio de esta sección.

Debido a esto lo que se entenderá por beneficiario, es decir, por aquellos receptores y receptoras de las actividades de FOMILENIO solamente será asociado para los ejes de Desarrollo Humano y Productivo. Debe recordarse que este número de beneficiarios no puede ser asociado de manera directa a una cantidad de personas (hombres y/o mujeres)

por las salvedades expuestas previamente. En resumen, el beneficiario será entendido como un individuo receptor de cualquier actividad dentro de los dos ejes establecidos. Las actividades se corresponden a las detalladas para el caso de los montos de inversión. A manera de ejemplo, puede decirse que a un monto de inversión en una actividad como inversión apícola o taller de repostería, etc., le corresponde una cantidad de beneficiarios de esas mismas actividades.

1.3. Fuentes de información de los datos de población

En el año 2007, DIGESTYC realizó el último Censo de Población y Vivienda. Para los propósitos de esta investigación es la fuente de datos más actualizada que contiene la división de la población nacional total por áreas de residencia. Estos datos de población no entran en conflicto con aquellos publicados por FOMILENIO en sus fichas municipales y por lo tanto constituyen un insumo válido para el análisis.

1.3.1. Detalle de variables utilizadas

Área (de residencia) urbana: Comprende a todas las cabeceras municipales donde se encuentran las autoridades civiles, religiosas y militares, y aquellas áreas que cumplan las siguientes características: Que tengan como mínimo 500 viviendas agrupadas continuamente, cuenten con servicio de alumbrado público, centro educativo a nivel de educación básica, servicio regular de transporte, calles pavimentadas, adoquinadas o empedradas y servicio de teléfono público.

Área (de residencia) rural: Comprende al resto del municipio, conformado por cantones y caseríos.

1.4. Creación del Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO (IMIF)

En esta sección se detalla la creación del Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO, como aproximación a una herramienta que mida la concentración de las acciones a nivel municipal, que este proyecto realiza en la ZN; bajo sus propias categorías teóricas acerca del desarrollo (ver capítulo 2) que, en resumen, se centran en reducir la pobreza (vista como dificultades para el acceso a servicios básicos, más educación) y aumentar los ingresos per cápita, a través del crecimiento económico; utilizando como instrumento concreto de acción la inversión en sus ejes de desarrollo humano y productivo, previamente descritos. Por las limitantes en los datos sobre el eje de conectividad vial, señaladas en apartados anteriores, se omite de este cálculo a las inversiones y los beneficiarios de este rubro.

Utilizando la metodología del índice del componente, tomada para la construcción del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, se pretende elaborar una medida sinóptica que mida la concentración de las acciones de FOMILENIO en dos dimensiones:

- a) Inversión realizada en los programas de desarrollo humano y productivo
- b) Beneficiarios a nivel municipal

1.4.1. Pasos para el cálculo del IMIF

- a) *Primer paso:* Cálculo del Índice de Inversión Realizada (IIR)

Los componentes de este indicador son los montos de inversión en el eje de Desarrollo Humano y en el eje de Desarrollo Productivo para cada uno de los 94 municipios dentro de FOMILENIO. El cálculo arranca eligiendo los valores mínimos y máximos (límites) dentro del universo de datos, para cada uno de los dos indicadores y creando subíndices para cada uno de ellos de esta forma:

- IIDH (Índice de Inversión en Desarrollo Humano) a nivel municipal:

$$\frac{(\text{monto real de inversión en DH} - \text{monto mínimo de inversión en DH})}{(\text{monto máximo de inversión en DH} - \text{monto mínimo de inversión en DH})}$$

- IIDP (Índice de Inversión en Desarrollo Productivo) a nivel municipal:

$$\frac{(\text{monto real de inversión en DP} - \text{monto mínimo de inversión DP})}{(\text{monto máximo de inversión en DP} - \text{monto mínimo de inversión en DP})}$$

Como se puede ver, la magnitud de los índices anteriores estará expresado entre el rango de 0 y 1, generando una especie de ranking de valores, donde el municipio con mayor magnitud relativa al resto toma el valor de 1; y el valor de 0 le correspondería al municipio con menor magnitud relativa al resto.

La elaboración final del Índice de Inversión Realizada (IIR), es el promedio ponderado de estos dos índices individuales, es decir:

$$\text{IIR} = \text{IIDH}/2 + \text{IIDP}/2$$

b) *Segundo paso:* Cálculo del Índice de Beneficiarios según Municipio (IBM).

Los componentes de este indicador son las cantidades de beneficiarios en el eje de Desarrollo Humano y en el eje de Desarrollo Productivo para cada uno de los 94 municipios dentro de FOMILENIO. El cálculo arranca eligiendo los valores mínimos y máximos (límites) dentro del universo de datos, para cada uno de los dos indicadores y creando subíndices para cada uno de ellos de esta forma:

- IBDH (Índice de Beneficiarios en el eje de Desarrollo Humano) a nivel municipal:

$$\frac{(\text{número real de beneficiarios en DH} - \text{número mínimo de beneficiarios en DH})}{(\text{número máximo de beneficiarios en DH} - \text{número mínimo de beneficiarios en DH})}$$

- IBDP (Índice de Beneficiarios en el eje de Desarrollo Productivo) a nivel municipal:

$$\frac{(\text{número real de beneficiarios en DP} - \text{número mínimo de beneficiarios en DP})}{(\text{número máximo de beneficiarios en DP} - \text{número mínimo de beneficiarios en DP})}$$

Similar al caso anterior, el valor de estos componentes estará expresado entre los rangos de 0 y 1, generando una especie de ranking de valores, donde el municipio con mayor magnitud relativa al resto toma el valor de 1; y el valor de 0 le correspondería al municipio con menor magnitud relativa al resto.

La elaboración final del Índice de Beneficiarios según Municipio (IBM), es el promedio ponderado de estos dos índices individuales, es decir:

$$\mathbf{IBM = IIDH/2 + IIDP/2}$$

- c) *Tercer paso:* Cálculo del Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO (IMIF)

Después de indexar cada componente de acuerdo a sus valores límite se calcula el IMIF como promedio simple de los índices de los componentes (IIR e IBM). De tal forma que:

$$\mathbf{IMIF = (2/3) IIR + (1/3) IBM}$$

El rango de valores del IMIF estará entre el 0 y 1 como en los demás casos, donde los valores que tienden a 1 indicarían una situación hipotética donde un municipio, en comparación al resto, es mayor receptor relativo de inversión en ambos ejes y, a la vez, estaría asociado a la mayor cantidad relativa de beneficiarios en ambos ejes. La situación opuesta, para el caso de valores que tienden a 0, indicaría que un municipio, en comparación a los demás, fue menor receptor relativo de inversión en ambos ejes y, a la vez, el que está asociado a la menor cantidad relativa de beneficiarios en ambos ejes.

Es necesario aclarar que las proporciones de 2/3 para el IIR y 1/3 para el IBM, otorgan mayor ponderación en el valor del IMIF a la información correspondiente a la inversión realizada. Este criterio de ponderación responde a la lógica de acción y reacción, puesto que mientras que FOMILENIO puede tener control sobre cómo distribuye sus fondos (acción) entre todos los municipios de la Zona Norte, la cantidad de beneficiarios por municipios, asociada a esos mismos fondos, dependerá de factores más allá del control directo de FOMILENIO (reacción) y que por lo tanto, deben de ser ponderados en menor medida, dentro de un indicador que se propone evaluar la manera en que este proyecto concentra sus acciones. Además, las limitantes ya señaladas referentes a las cantidades de beneficiarios podrían devenir en sesgos en los valores concretos del IMIF y, por lo tanto, para mitigar el riesgo que este posible problema podría ejercer, se le otorga un peso relativamente menor a esta serie.

1.5. Creación del Índice de Densidad Rural (IDR)

Con la limitante de no poseer proyecciones poblacionales, para el período en cuestión (2007 - 2012), desglosadas por área de residencia rural y urbana; se creará un Índice de Densidad Rural (IDR) a nivel municipal para la Zona Norte, utilizando datos del año 2007²⁹ provenientes del VI Censo de Población y V de Vivienda. Este índice pretende ser una representación de la distribución poblacional por área rural para los 94 municipios en cuestión.

Por Densidad Rural se entenderá:

$$DR = \frac{\textit{(Total de población que habita el área rural del municipio)}}{\textit{(Total de población que habita el municipio)}}$$

Este cociente simple será indexado con la misma metodología del índice de componente, con el fin de crear una especie de ranking de valores, que estén expresados entre los rangos de 0 y 1. De tal forma que:

²⁹ El supuesto que se toma es que no han existido cambios significativos a nivel municipal en la distribución de la población por área de residencia.

$$\text{IDR}^{30} = \frac{(\text{Valor real de densidad rural} - \text{Valor mínimo de densidad rural})}{(\text{Valor máximo de densidad rural} - \text{Valor mínimo de densidad rural})}$$

Donde el municipio con mayor magnitud relativa al resto toma el valor de 1; y el valor de 0 le correspondería al municipio con menor magnitud relativa al resto. En otras palabras los municipios con valores cercanos a 1 representarían densidades rurales altas en comparación a todo el universo de municipios y los valores cercanos al 0, lo contrario.

1.6. Segmentación de los municipios de la Zona Norte por nivel de IDR

Para facilitar la comparación de los indicadores y variables relevantes, entre municipios, se procedió a la segmentación de estos mismos. El criterio de segmentación por deciles que fue utilizado es el nivel de IDR, puesto que se busca conocer cómo se concentra la actividad de FOMILENIO en torno al criterio de densidad rural de la ZN, tanto a nivel de beneficiarios como de montos de inversión.

A partir de Bonilla (1995), se dice que el decil es una medida de posición que efectúa una ordenación de la serie de datos en diez segmentos iguales (10% cada uno), conteniendo rangos en los que es posible determinar posiciones relativas de valores individuales.

Para mayor comprensión y claridad, considérese que el quinto decil refleja el valor que divide la serie en dos partes iguales (es decir, la mediana), mostrando el 50% de las muestras que se encuentran por debajo, así como el 50% que está por encima del mismo. El cálculo se rige de acuerdo a la siguiente fórmula:

³⁰ Este índice se calculó a partir de los datos de los 262 municipios y luego se recortó la información correspondiente únicamente a los 94 municipios de la ZN, metodológicamente esto no representa una alteración ordinal de los datos y por lo tanto no se traduce en sesgos a la hora del análisis.

$$Dx = L_i + \frac{\left(\frac{N}{10}\right) * X - faa}{f_{Dx}} * i_e$$

En donde:

f: Frecuencia absoluta de clase que contiene el valor del decil.

X: Valor del decil a calcular

Subíndice D: Frecuencia absoluta de clase que contiene el valor del decil.

faa: Frecuencia acumulada anterior a la frecuencia que contiene el valor a calcular (Di).

L_i : Límite real inferior de la clase que contiene la medida a calcular.

i_e : Intervalo de clase.

Los resultados de la segmentación por deciles se muestran en la Tabla 20, a continuación:

Tabla 20.
Municipios de la Zona Norte segmentados por nivel de IDR

Decil	Rango de valores IDR	Conteo municipios	Municipios
1	1.000 - 0.947	10	Lislique, Perquín, Santa Rita, San Antonio de la Cruz, Torola, San Antonio, Santa Rosa Guachipilín, Sociedad, Jutiapa, Sesori.
2	0.946 - 0.918	9	Cacaopera, Victoria, Polorós, El Divisadero, La Laguna, Bolívar, Anamorós, Concepción Oriente, Yamabal.
3	0.917 - 0.897	8	Chilanga, San Fernando, Nueva Trinidad, El Sauce, Nueva Esparta, Armabala, San Ignacio, Nuevo Edén de San Juan.
4	0.896 - 0.844	11	Masahuat, Carolina, El Carrizal, San Simón, San Gerardo, Yoloaiquín, San Francisco Morazán, Nombre de Jesús, San Luis de la Reina, Joateca, Meanguera.
5	0.843 - 0.803	9	San Isidro, Lolotiquillo, La Reina, Ojos de Agua, Corinto, Chapeltique, Dolores, Oscala, San Luis del Carmen.
6	0.802 - 0.764	9	La Palma, San Carlos, Agua Caliente, San Fernando, Gualococti, Comalapa, San Isidro, Sensembra, El Paraiso.
7	0.763 - 0.707	9	San José, San Pablo Tacachico, Santiago de la Frontera, Jocoatique, Jocoro, Suchitoto, Cinquera, Las Vueltas, Arcatao.
8	0.706 - 0.649	10	Metapán, Citalá, Guatajiagua, Nueva Concepción, Ciudad Barrios, El Rosario, Las Flores, San José Cancasque, Sensuntepeque, San Antonio Los Ranchos.
9	0.648 - 0.592	9	Tejutepeque, Ilobasco, San Rafael, San Antonio Pajonal, Tejutla, Delicias de Concepción, San Miguel de Mercedes, Dulce Nombre de María, Guacotecti.
10	0.591 - 0.105	10	San Isidro Labrador, El Paisnal, Azacualpa, Concepción Quezaltepeque, Potonico, Santa Rosa de Lima, Chalatenango, San Francisco Lempa, San Francisco Gotera, Aguilares.
Total		94	

Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c)

Como se puede observar, la Zona Norte se distribuyó en 10 segmentos de aproximadamente 10 municipios, cada una, de acuerdo a su nivel de IDR. Los primeros deciles reflejarían valores relativamente mayores del IDR, mientras que los últimos deciles, por su lado, reflejarían valores relativamente menores del IDR.

1.7. Metodología del Índice de Gini

En base a los datos de segmentación municipal en deciles ordenados por nivel de IDR se procede en este punto a detallar la forma de cálculo del índice de Gini para las series de inversión y beneficiarios. Dicho índice representa el nivel de concentración entre dos variables relacionadas y está comprendido en el rango de 0 (distribución plenamente equitativa) a 1 (distribución plenamente inequitativa). A continuación, se presentan los pasos para su cálculo³¹:

- Primero: Contando con dos variables a relacionar, se colocan ambas en valores relativos o porcentuales. Para el caso, se relaciona a los deciles con los porcentajes de beneficiarios y también con los de inversión.
- Segundo: Se debe calcular la frecuencia acumulada de cada una de las variables, es decir, la cantidad porcentual que van teniendo los 2 primeros deciles, o sea el 20% total, luego el 30%, el 40% y así sucesivamente hasta llegar al 100% y completar el universo de datos.
- Tercero: Ese emparejamiento de datos posibilita la realización del gráfico de la Curva de Lorenz y se trata de calcular el área que existe entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz (Área A). El Índice Gini es numéricamente igual al resultado de dividir el Área A entre el área que se forma entre la línea de equidistribución y los ejes, que en la Ilustración 3, es área A + área B. Pero, el área A + área B es el área de un triángulo recto, por lo tanto, su superficie es igual

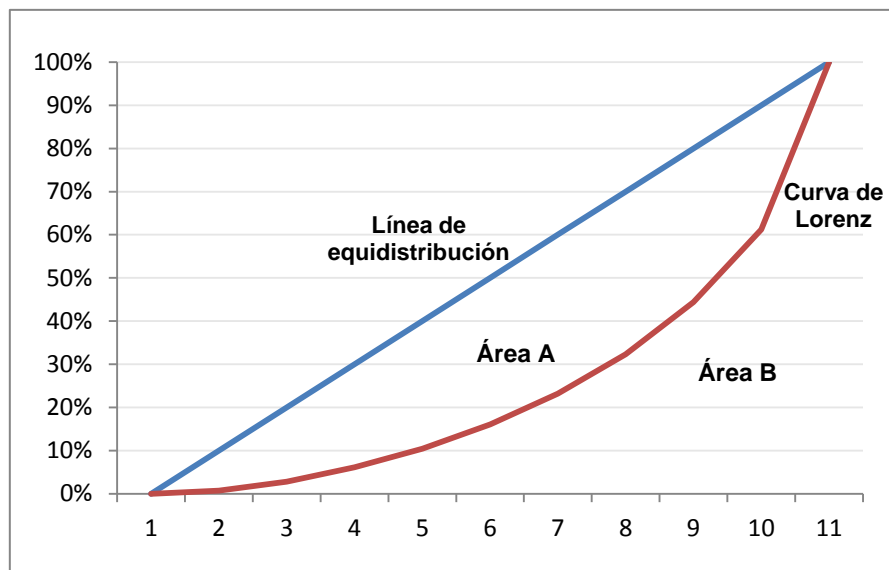
³¹ Para más información referente al cálculo de índice de Gini puede consultarse Dornbusch et. al (2009).

a (Base x Altura)/2. Entonces, si la base mide 100% y la altura también 100%, el área de dicho triángulo es 0.5.

- Cuarto: Se realiza una multiplicación cruzada, la cual consiste en calcular el área A. Como la figura que resulta entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz es un polígono, el método para su cálculo consiste en colocar de forma ordenada los puntos trazados, tomando en cuenta su ubicación en el eje de ordenadas y en el eje de abscisas. El resultado de la multiplicación cruzada se coloca en la columna exterior para cada caso. Una vez realizado este paso, se realiza la sumatoria de todas las multiplicaciones cruzadas efectuadas. Luego, se le resta a la suma mayor la suma menor y el resultado obtenido se divide entre 2 obteniendo, finalmente, el valor del área A.
- Quinto: Es simplemente calcular el Índice de Gini. Definido por la fórmula:

$$G = \text{Área A} / (\text{Área A} + \text{Área B})$$

Ilustración 3.
Representación de la línea de equidistribución y curva de Lorenz para el cálculo del Índice de Gini



Fuente: Elaboración propia a partir de Dornbusch (2009)

La interpretación convencional del índice radica en que según el valor obtenido se puede establecer el nivel de concentración de una variable en términos de la otra. Los Gini que exceden el valor de 0.5 se consideran de alta concentración, entre 0.5 y 0.4 de concentración moderada y los que se encuentran con menos de 0.4 son de baja concentración.

Ahora bien, en el caso del cálculo del Gini para las variables analizadas, la línea de equidistribución significa que cada decil municipal representa un mismo nivel de porcentaje de inversión y porcentaje de beneficiarios, según sea la variable contrastada. En otras palabras, el 10% se empareja con el 10% del porcentaje de inversión y el de beneficiarios, el 30% con el 30%, el 70% con el 70% respectivamente hasta llegar al 100%. ¿Qué implicaría esto para el Gini que más adelante se muestra? Pues, el resultado que se consiga puede reflejar alguno de estos escenarios:

- Si la curva de Lorenz se acerca a la línea de equidistribución (índice de Gini muy bajo) significa que los deciles municipales reciben equitativamente el mismo porcentaje de inversión y beneficiarios sin importar el IDR que tengan.
- Si la curva de Lorenz se aleja de la línea de equidistribución (índice de Gini muy alto) significa que los deciles municipales no reciben equitativamente el mismo porcentaje de inversión y beneficiarios, concentrándose en uno de los extremos, visible a través del sesgo de la curva de Lorenz.

1.8. Metodología para el diseño de mapas a nivel municipal

Los mapas a nivel municipal que se presentan en esta investigación fueron diseñados con el software para manipular, distribuir y analizar información geográfica, llamado ArcGis, en su versión 9.0. La elaboración de estos mapas pretende facilitar la manera en que la distribución de las variables a nivel municipal es visualizada.

Sobre los mapas con datos de indicadores se debe señalar que la información contenida en ellos se presenta en cuatro rangos que han sido calculados a través del método de quiebres naturales de Jenks que, según el diccionario de ArcGis³², implica que “la creación de las clases se basa en los grupos inherentes a los datos. El programa identifica los puntos de quiebre que mejor agrupan valores similares y a la vez maximizan las diferencias entre las clases”. Se utilizó esta división en detrimento de la segmentación deciles, puesto que esta última representa demasiados segmentos y volvía complicada la lectura del mapa.

Los mapas con datos de porcentajes de inversión y beneficiarios han clasificado esta información a través de su separación o cercanía a la media aritmética de la serie, agrupando los datos en cinco rangos que se detallan a continuación:

- <-0.5 Std. Dev.: Se refiere a porcentajes inferiores a -0.5 desviaciones estándar por debajo de la media aritmética.
- -0.5 a 0.5 Std. Dev.: Se refiere a porcentajes ubicados entre -0.5 desviaciones estándar por debajo y 0.5 desviaciones estándar por encima de la media aritmética.
- 0.5 a 1.5 Std. Dev.: Se refiere a porcentajes que oscilan entre 0.5 y 1.5 desviaciones estándar por encima de la media aritmética
- 1.5 - 2.5 Std. Dev.: Se refiere a porcentajes ubicados entre 1.5 y 2.5 desviaciones estándar por encima de la media aritmética.
- >2.5 Std. Dev.: Se refiere a porcentajes superiores a 2.5 desviaciones estándar por encima de la media aritmética.

2. Caracterización socioeconómica y demográfica de la Zona Norte

La ZN ha sido históricamente una región relegada y excluida de los grandes programas y apuestas para alcanzar el desarrollo a nivel nacional. Como previamente se definió en el capítulo 1, el rol de subordinación y proveedor de recursos naturales ha identificado a la

³² Este diccionario puede ser encontrado en línea en el siguiente enlace:

[http://webhelp.esri.com/arcgisdesktop/9.2/index.cfm?topicname=natural_breaks_\(jenks\)](http://webhelp.esri.com/arcgisdesktop/9.2/index.cfm?topicname=natural_breaks_(jenks))

ZN a lo largo de muchos años. Con la entrada en vigencia FOMILENIO se intenta dar un cambio en este sentido y se busca transformar, a partir de acciones concretas, la situación de la región. En otras palabras, Antes de proceder al análisis de indicadores se hace una descripción de la coyuntura de la ZN en tanto que esto es lo que FOMILENIO pretendería contribuir a transformar.

Bajo esta premisa, se presenta a continuación un panorama de la condición reciente de la ZN, medida a grandes rasgos a través de variables demográficas, educativas, de empleo, de remesas e ingresos, de servicios básicos y niveles de pobreza; para los años comprendidos entre 2007 y 2010, coincidiendo con el período de arranque y ejecución de FOMILENIO, en base a lo publicado en las correspondientes EHPM y EHPM_ZN elaboradas por la DIGESTYC, a fin de conocer, en términos generales, cómo se encuentra la ZN y constatar sus diferencias con los datos a nivel de país³³. Además cabe señalar que el contraste entre área rural y urbana será el hilo conductor de este apartado.

a) Demografía:

Las características demográficas de la ZN muestran que, en promedio y de forma sostenida, la población ronda los 900,000, habitantes representando aproximadamente un 15% del total del país. La participación municipal (94) en el programa de FOMILENIO asciende a un 36% de los 262 municipios del país, en donde Chalatenango, Cabañas y Morazán son los únicos departamentos incluidos completamente como se observa en la Tabla 21. Además, en términos de extensión territorial, la ZN cubre alrededor de unos 7,600 km², más del tercio de la extensión nacional. En otras palabras, más de un tercio del total de municipios a nivel nacional son parte de la ZN y junto a más de un tercio de la extensión territorial total, dicha región sólo contempla un porcentaje bajo de la población del país (menos del 20%), denotando claramente una densidad demográfica relativamente baja.

³³ Para mayor detalle de todos los datos utilizados en esta caracterización véase los Anexos correspondientes.

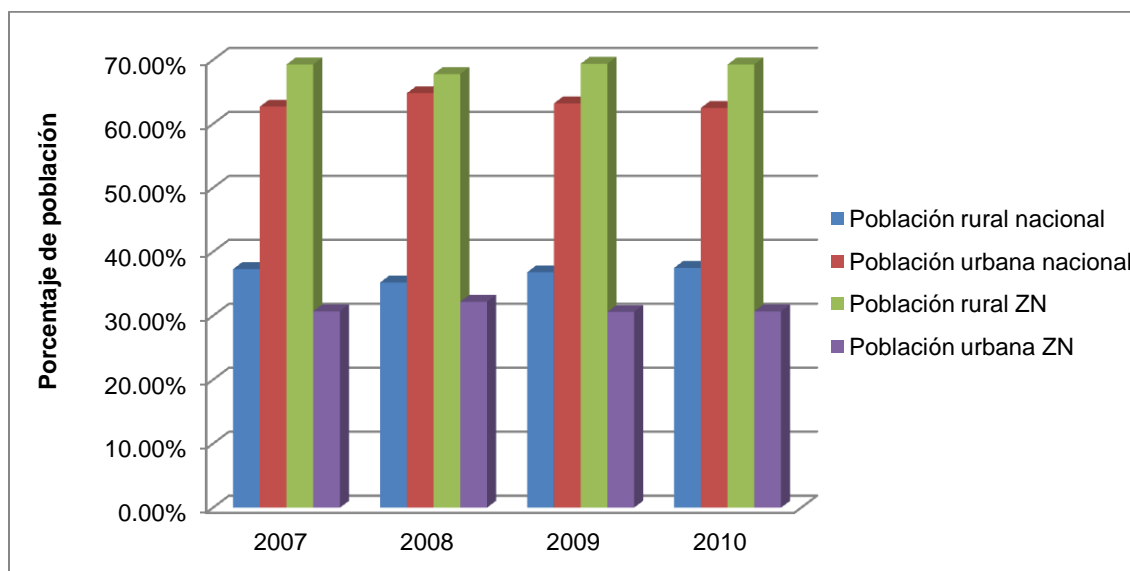
Tabla 21.
Relación de los municipios de la ZN en FOMILENIO por departamento

Región	Departamento	Total de municipios por departamento	Cantidad de municipios en la ZN	Porcentaje de municipios en FOMILENIO por departamento
Occidental	Santa Ana	13	5	38.46%
Central	Chalatenango	33	33	100.00%
Central	La Libertad	22	1	4.55%
Central	San Salvador	19	2	10.53%
Central	Cuscatlán	16	1	6.25%
Central	Cabañas	9	9	100.00%
Oriental	San Miguel	20	8	40.00%
Oriental	Morazán	26	26	100.00%
Oriental	La Unión	18	9	50.00%

Fuente: Extraído del sitio web oficial de FOMILENIO

En relación a la conformación de la población por área residencial, existe una importante diferencia a señalar. A nivel del país, predomina la población urbana sobre la rural, caso contrario para la ZN, en donde se evidencia el mayor peso de la población rural³⁴. De forma aproximada para ambos, la población urbana ronda el 60% y la rural un 40% a nivel nacional; y, en cambio, para la ZN la relación es de 30% urbano y 70% rural como lo muestra a continuación el Gráfico 3.

Gráfico 3.
Población a nivel nacional y la ZN por área residencial (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas

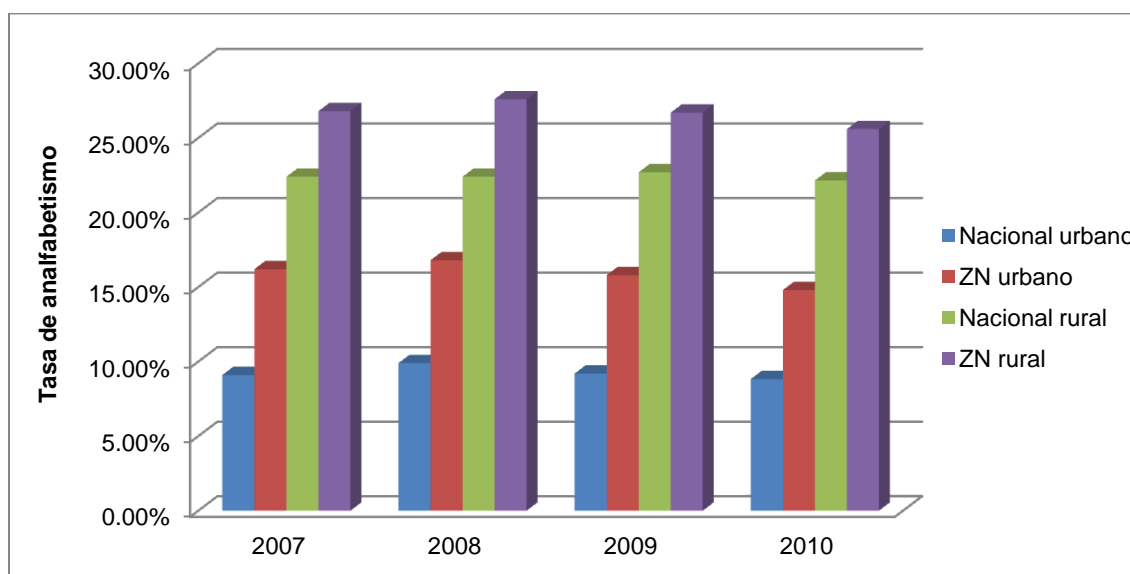
³⁴ Cabe señalarse que para este punto y en relación a los datos que se presentan en este capítulo, la ruralidad es definida asumiendo el criterio y enfoque utilizado por los documentos oficiales consultados, ya expuesto en el preámbulo metodológico.

b) Variables educativas:

Las características educativas de la ZN reflejan las claras diferencias existentes con los datos nacionales. Dos de las variables claves en este ámbito muestran que la ZN se encuentra rezagada y por debajo de los niveles promedio del país. Para el caso del analfabetismo, las cifras nacionales reflejan, en promedio, una tasa del 14% contrastando con el 23% de la región. Es decir, la proporción de personas de 10 años y más que no saben leer y escribir es mayor 9% en la ZN que a nivel nacional. Para el caso del analfabetismo rural, se observa que a nivel nacional se mantiene aproximadamente en 22.4% mientras que para la ZN es de 26.7%, tal y como se refleja en el Gráfico 4.

Gráfico 4.

Analfabetismo a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)

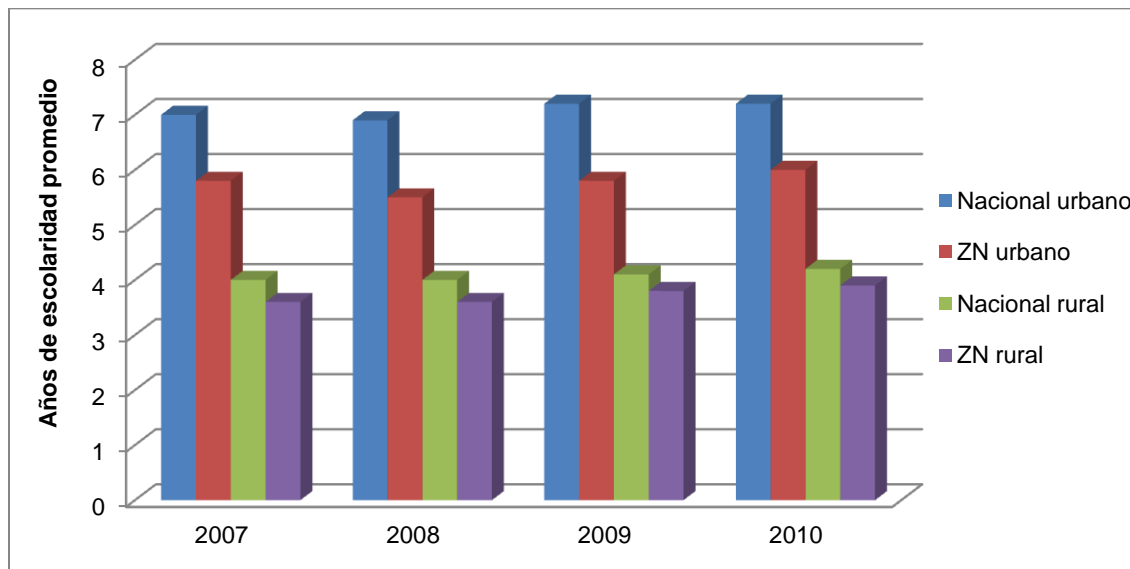


Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

En términos de escolaridad promedio, la diferencia entre ambas sigue prevaleciendo. El nivel educativo a escala nacional se mantiene alrededor de los 6 años y para la ZN es de 4.3 años. Ambos niveles no logran ni siquiera una aprobación del nivel de educación básica (hasta noveno grado) y en la ZN el problema se agudiza. En otras palabras, a nivel promedio del país existen 1.7 años más de enseñanza regular aprobada en relación a la ZN, disparidad que se mantiene en la tendencia manifiesta del Gráfico 5.

Gráfico 5.

Escolaridad promedio a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

En relación a la escolaridad promedio para el área rural, sigue existiendo diferencias en detrimento de la ZN. Mientras que a nivel país los años de enseñanza regular completan los 4 años, para la región no es así. El Gráfico 5 denota, a pesar de no constituir una brecha muy grande, el rezago que mantiene la ZN en este indicador cuando se compara con el nivel nacional.

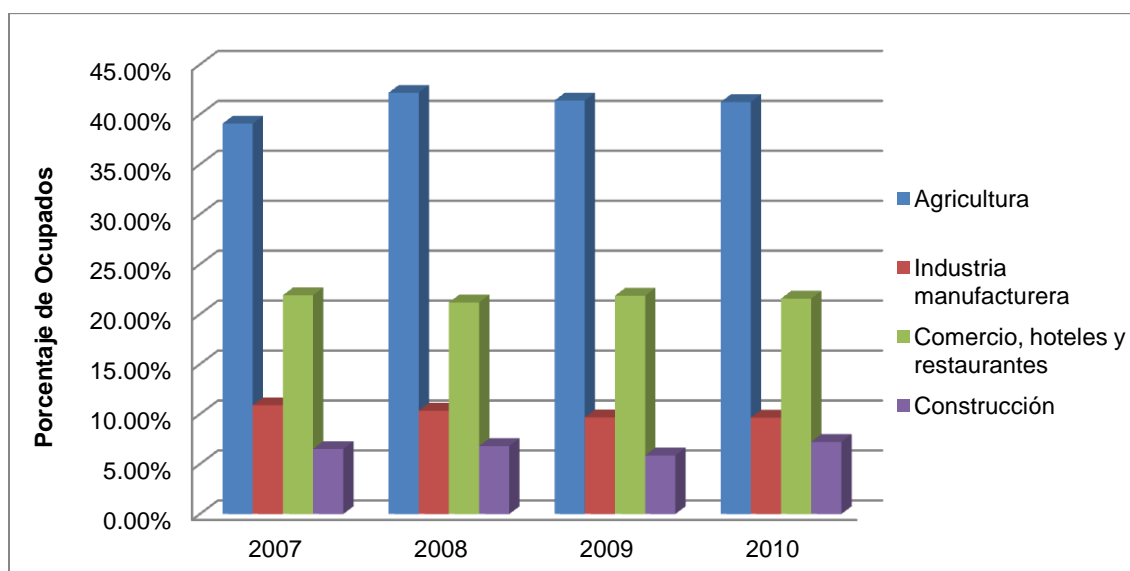
c) Situación del empleo:

En cuanto a la situación del empleo, la ZN presenta una situación desfavorable al ser comparada con las cifras nacionales. Tomando como referencia la PEA y dentro de ella al sector ocupado³⁵, se evidencia en el Gráfico 6 la distribución de los trabajadores clasificados dentro de esta categoría por rama de actividad económica. Se muestran las ramas más representativas de la ZN, siendo el rubro de la agricultura el que la encabeza con notoria diferencia. En otras palabras, alrededor del 40% de las personas ocupadas de la ZN se desenvuelven laboralmente dentro del sector primario, duplicando aproximadamente los niveles presentados por el comercio, la segunda rama de actividad

³⁵ Se entiende por ocupados a las personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento.

que concentra más personas ocupadas, dejando en tercer y cuarto puesto a la industria manufacturera y a la construcción respectivamente. Este hecho no parece ser ilógico tomando en cuenta que es el área geográfica rural la que aglutina a la mayoría de habitantes de la ZN y es ahí en donde, por lo general, las actividades agrícolas se concentran.

Grafico 6.
Trabajadores ocupados en principales ramas de actividad económica en la ZN
(2007-2010)

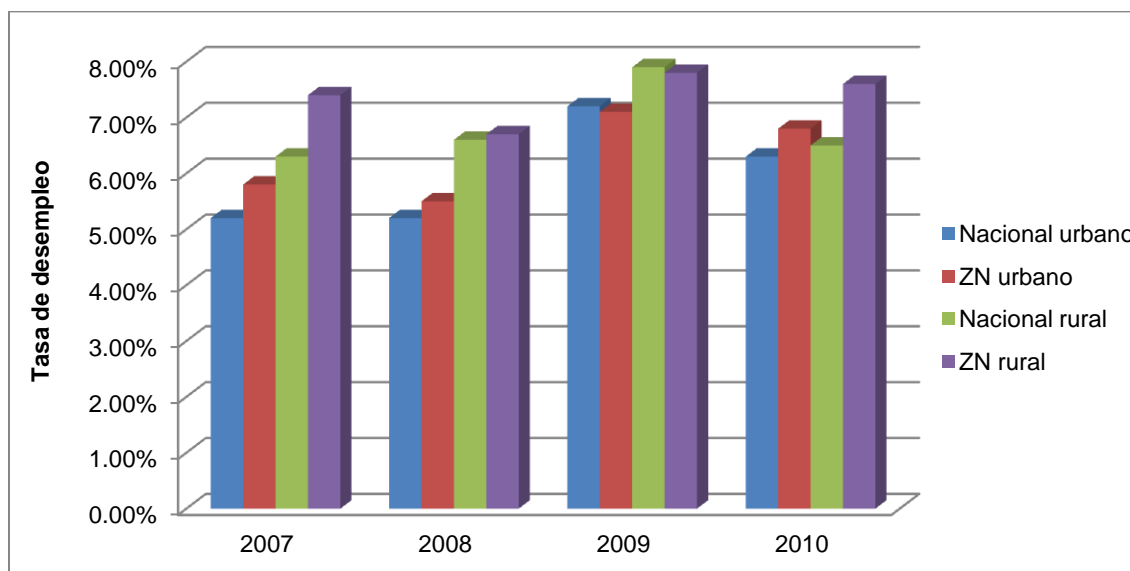


Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

El desempleo es un problema que afecta a la ZN de igual forma que a nivel país y en donde el comportamiento de ambos guarda mucha similitud. En primer término, la tasa de desempleo³⁶ por área residencial a nivel nacional muestra que el desempleo rural supera en todos los años al urbano según el Gráfico 7. Este dato es significativo, ya que siendo mayoritaria la PEA urbana a la rural, en términos absolutos, aún así la tasa de desempleo rural es mayor, reflejando un factor importante que potencia el estado desventajoso existente en El Salvador para el desarrollo rural.

³⁶ Se entiende por tasa de desempleo a la relación que mide el volumen de desempleo o desocupados entre la población económicamente activa durante un periodo de determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico.

Grafico 7.
Tasa de desempleo a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

En segundo lugar, la tasa de desempleo por área residencial para la ZN mantiene una tendencia muy similar a la que se muestra a nivel nacional. El desempleo rural supera en todos los años al urbano, es decir, la fuerza laboral rural de la ZN no es absorbida completamente por el mercado de trabajo. Cabe destacar que para la ZN, en donde la PEA rural es mayor a la urbana, las cifras muestran un resultado esperado y más lógico ya que al ser una región predominantemente rural, el desempleo es mayor.

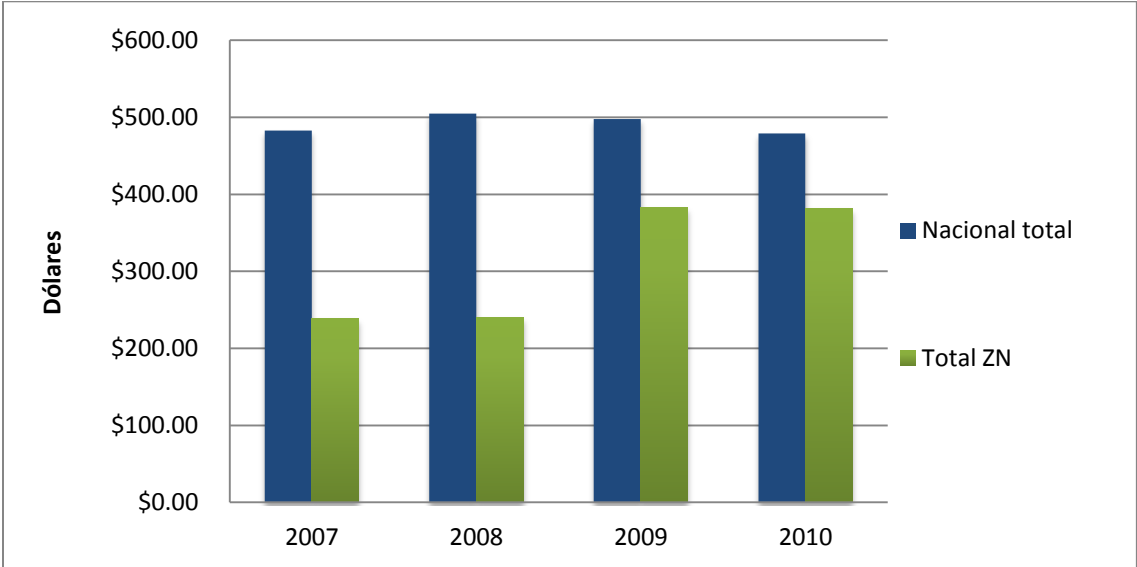
d) Ingresos de los hogares:

Uno de los factores esenciales de la caracterización de una región es el estudio del ingreso que disponen los hogares que se encuentran dentro de ella. Este es un factor de referencia directa que permite catalogar a los hogares en términos de poder adquisitivo y de nivel de pobreza, como se abordará más adelante.

El Gráfico 8 muestra un panorama regional y nacional de esta variable clave. En términos generales, el ingreso de los hogares³⁷ de la ZN se encuentra por debajo de los promedios nacionales. Mientras que a nivel nacional el nivel ingreso promedio total ronda los \$500, para la ZN no logra llegar a los \$400.

Gráfico 8.

Nivel de ingreso promedio total de los hogares a nivel nacional y ZN (2007-2010)



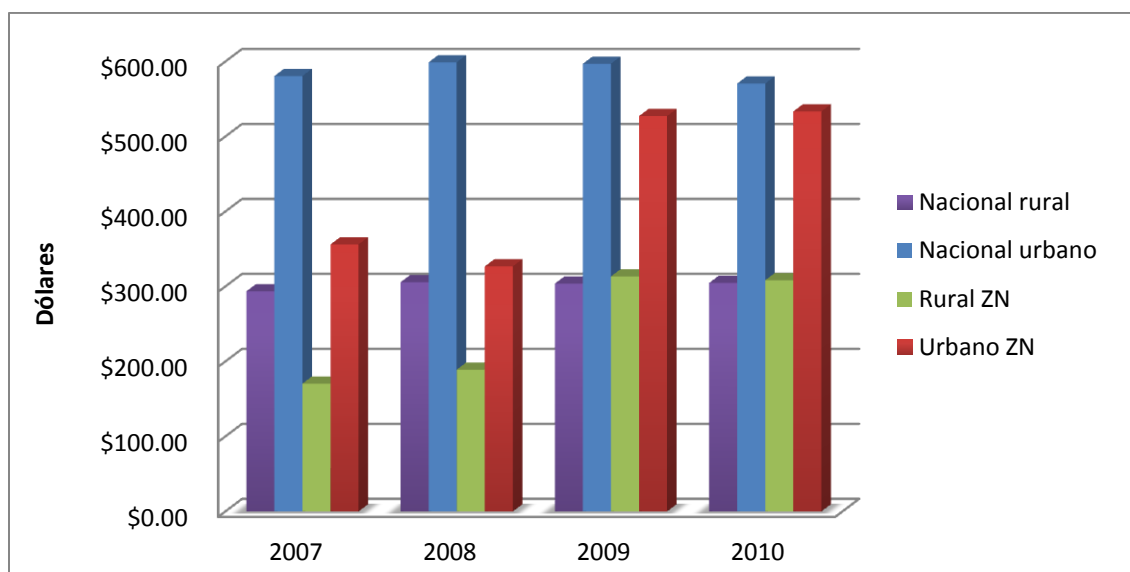
Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

En relación al área residencial, como se puede ver en el Gráfico 9, las diferencias entre el nivel de ingreso urbano y rural son evidentes. Tanto a nivel nacional como regional, el promedio rural se encuentra por debajo del urbano. Comparando ambos, el nivel de ingreso promedio urbano nacional es el que mejor se encuentra y el que en peor situación aparece es el sector rural de la ZN, hecho muy elocuente si se considera que la población y hogares rurales son la gran mayoría en la ZN.

³⁷ Por ingreso de los hogares se entiende el monto total de las entradas percibidas en dinero o especie por el conjunto de miembros que conforman un hogar.

Grafico 9.

Nivel de ingreso promedio de los hogares a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)



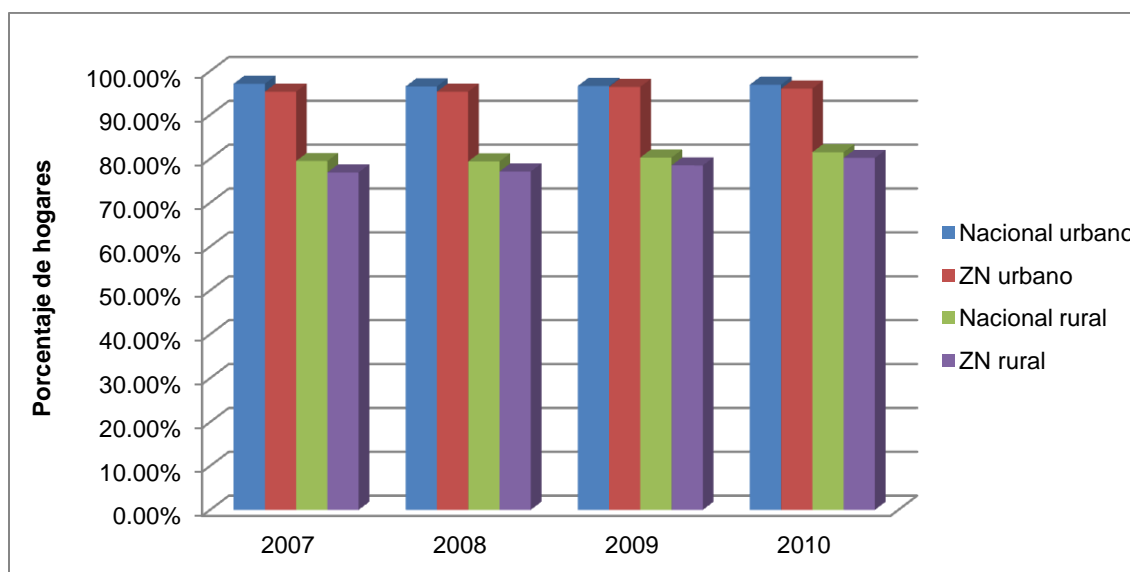
Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

e) Servicios básicos:

El acceso a los servicios básicos posibilita a los hogares a un estándar de vida más alto y por tanto, un mayor grado de bienestar. Para esta caracterización regional se han abordado algunos de los principales servicios que debe disponer como mínimo un hogar: electricidad, agua por cañería y disponibilidad de servicio sanitario. En primer lugar, el Gráfico 10 presenta la comparación nacional y regional de los hogares que cuentan con servicio eléctrico; mostrando que las zonas rurales, en especial dentro de la ZN, son las que tienen un mayor déficit en este caso rondando, en promedio, menos del 80%. Los hogares urbanos son los que presentan una mejor situación superando, en promedio, el 95% de cobertura.

Grafico 10.

**Hogares con acceso a electricidad a nivel nacional y ZN por área residencial
(2007-2010)**



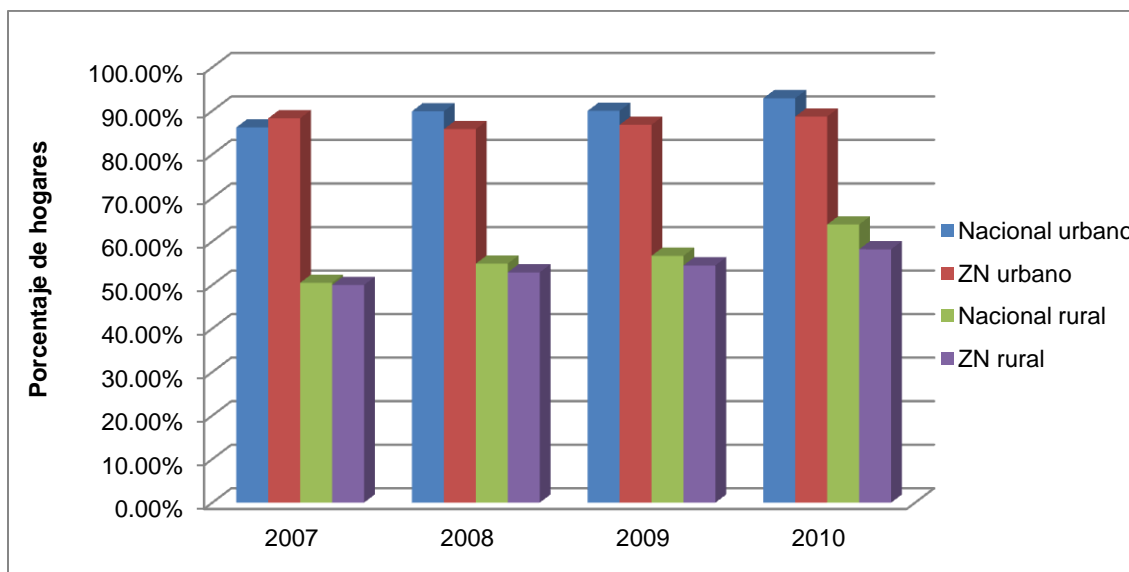
Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

En segundo lugar, el servicio básico de contar con agua potable. Este se mide a través de la cobertura de agua por cañería que poseen los hogares. Según lo expuesto en el Gráfico 11, tanto nacional como regionalmente, el promedio de hogares que disponen de este servicio sobrepasa el 85% para el área urbana. Sin embargo, para el área rural la condición cambia ya que, en promedio, no se logra la cobertura ni del 60% ni para la ZN, ni a nivel de todo el país, aunque la tendencia para ambos es levemente creciente.

En tercer lugar, la disponibilidad de servicios sanitarios se expone en el Gráfico 12. A pesar que la tendencia general va hacia la baja, los hogares rurales de la ZN son los que más carencias tienen al respecto en comparación al promedio mejor posicionado, representado por los hogares urbanos a nivel nacional.

Grafico 11.

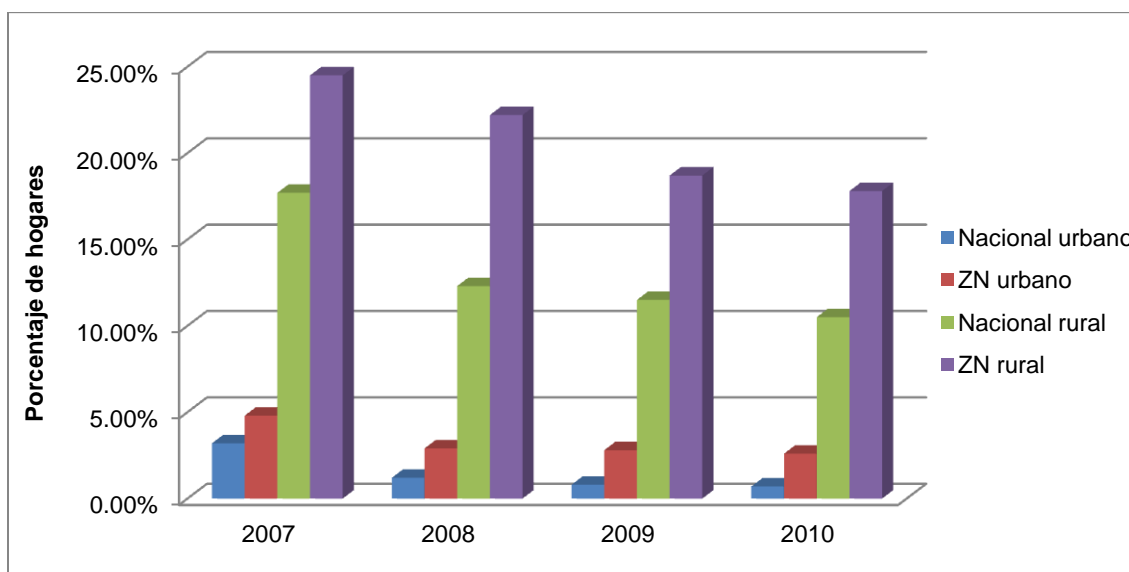
Hogares con acceso a agua por cañería a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

Grafico 12.

Hogares que no disponen de servicio sanitario a nivel nacional y ZN por área residencial (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

f) Niveles de pobreza:

Estrechamente relacionado a los ingresos de los hogares, conocer los niveles de pobreza resulta de vital importancia para una mejor noción de las condiciones de la región. El criterio utilizado para categorizar los tipos de pobreza es el que se mantiene vigente y bajo el cual se fundamenta FOMILENIO: la línea de la pobreza (LP). La LP se establece a partir de la CBA y la CA, ambos definidos previamente en el Capítulo II³⁸. Retomando lo expuesto anteriormente y según las anotaciones hechas en el preámbulo metodológicas de este capítulo, los niveles de pobreza son:

- Pobreza extrema: personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la CBA.
- Pobreza relativa: personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la CBA, pero menores al costo de la CA, el cual resulta ser el doble del costo de la CBA.

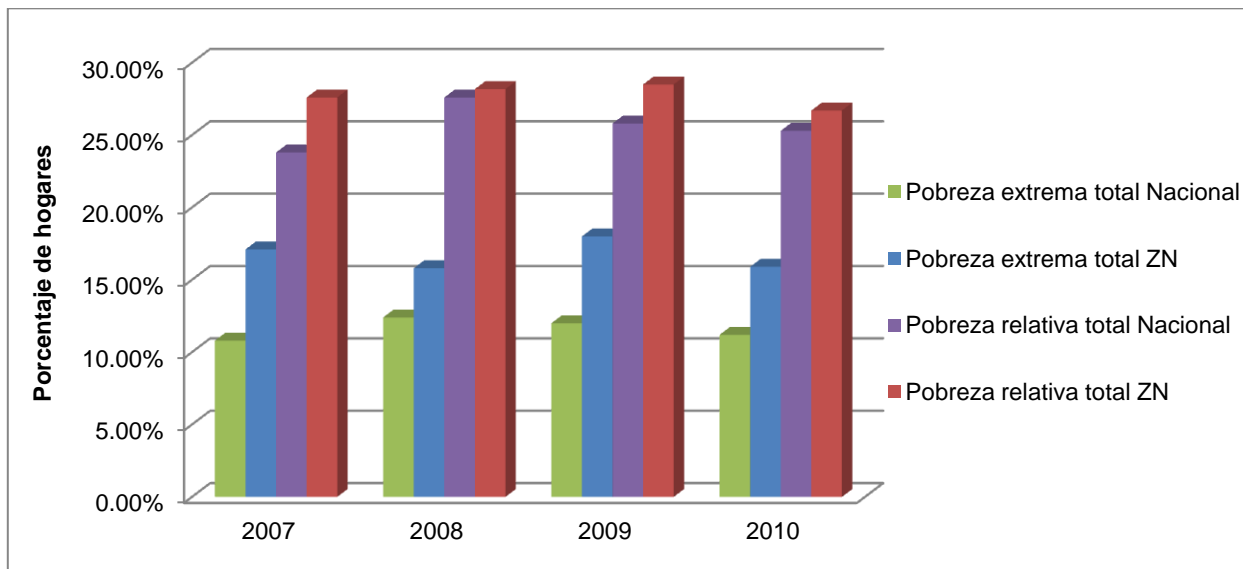
El Grafico 13 refleja la situación general de los hogares en situación de pobreza para la ZN y a nivel nacional. En términos de pobreza extrema, en promedio para el período analizado, los datos de la ZN superan las cifras nacionales en un 5% aproximadamente. De igual forma y aunque la brecha es menor, para el caso de la pobreza relativa, la ZN presenta niveles mayores que las cifras nacionales.

En suma, la ZN se ha caracterizado por exhibir niveles de pobreza extrema y relativa por encima del promedio nacional, fenómeno que perjudica a la región en búsqueda de los cambios necesarios para alcanzar el desarrollo.

³⁸ Para mayor detalle, véase el apartado de las categorías teóricas de FOMILENIO dentro del Marco Teórico.

Grafico 13.

Hogares en pobreza extrema total y relativa total a nivel nacional y ZN (2007-2010)



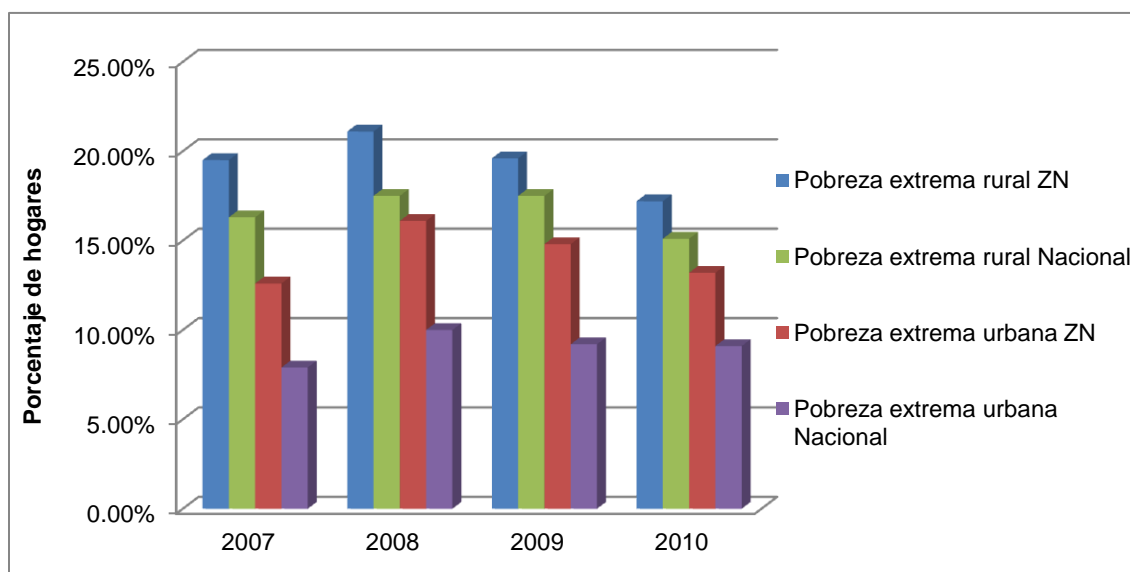
Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

Al incorporar al análisis el factor del área residencial, la situación se mantiene como hasta el momento se ha podido observar. Los niveles de pobreza extrema rural de la ZN (muy cerca del 20%) superan los del área urbana (alrededor del 14%) y los promedios nacionales (que para el caso del área rural están alrededor del 16% y del área urbana del 9%) tal como lo refleja el Gráfico 14. Ahora bien, tomando los niveles de pobreza relativa indicados en el Gráfico 15, las cifras porcentuales aumentan considerablemente para todas las categorías. En promedio el área rural de la ZN registra la mayor proporción; superando por menos de un 1% a la cifra nacional. Similarmente, el promedio del área urbana de la ZN supera en al menos 2% al dato correspondiente al nivel nacional.

En suma, la ZN se caracteriza por presentar mayores niveles de pobreza extrema y relativa tanto en el área rural (la más perjudicada), como en el área urbana en comparación a los promedios nacionales, lo cual denota el desfavorable estado regional para el período.

Grafico 14.

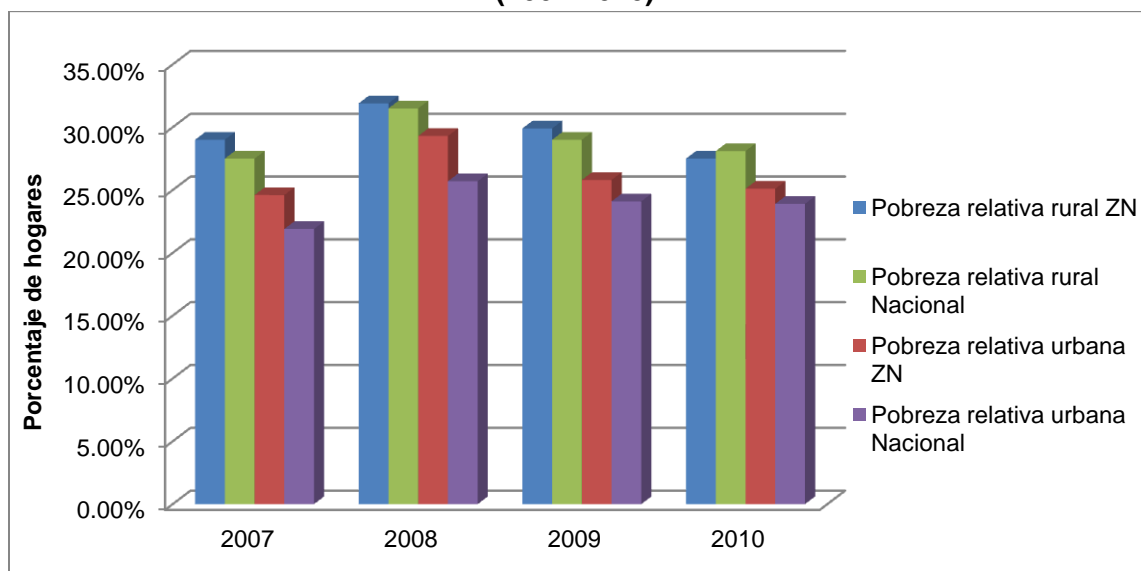
**Hogares en pobreza extrema a nivel nacional y ZN por área residencial
(2007-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

Grafico 15.

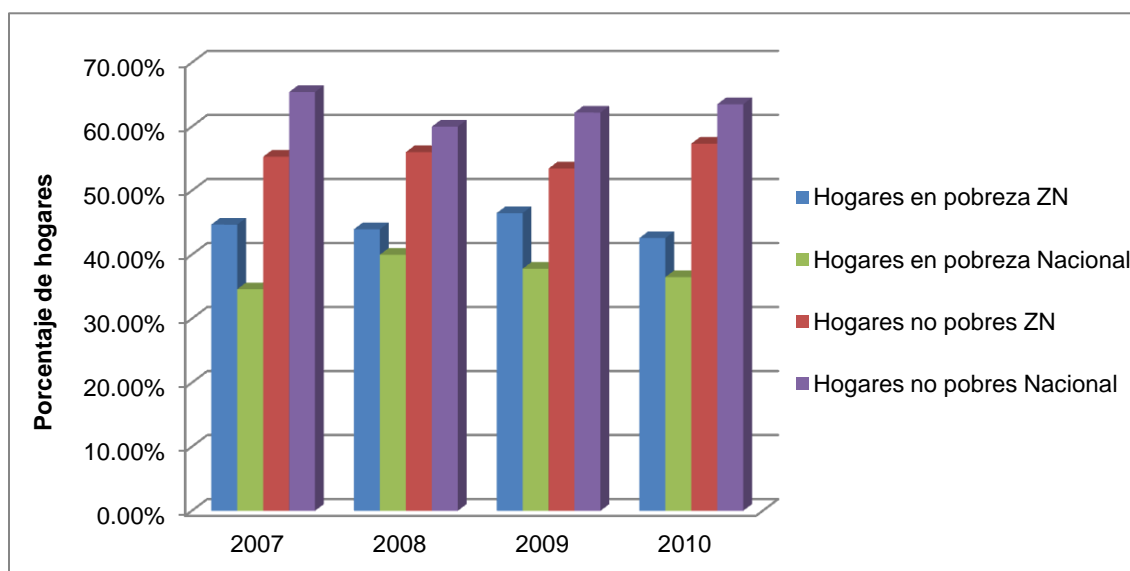
**Hogares en pobreza relativa a nivel nacional y la ZN por área residencial
(2007-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

Si de forma conjunta se agrupa a la pobreza extrema con la relativa (obteniendo como resultado la pobreza total) y se compara con los considerados no pobres³⁹, las asimetrías se mantienen. Según el Gráfico 16, a nivel nacional, en promedio, la relación es de un 63% y 37% para no pobres y pobres respectivamente. A nivel de ZN, existe una disparidad significativa del 8% aproximadamente ya que, en promedio, la relación es de un 55% para no pobres y 45% para pobres. Por lo tanto, la ZN presenta absoluta y relativamente mayores niveles de pobreza, comparada con las estadísticas nacionales.

Gráfico 16.
Hogares en pobreza y no pobres a nivel nacional y ZN (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas.

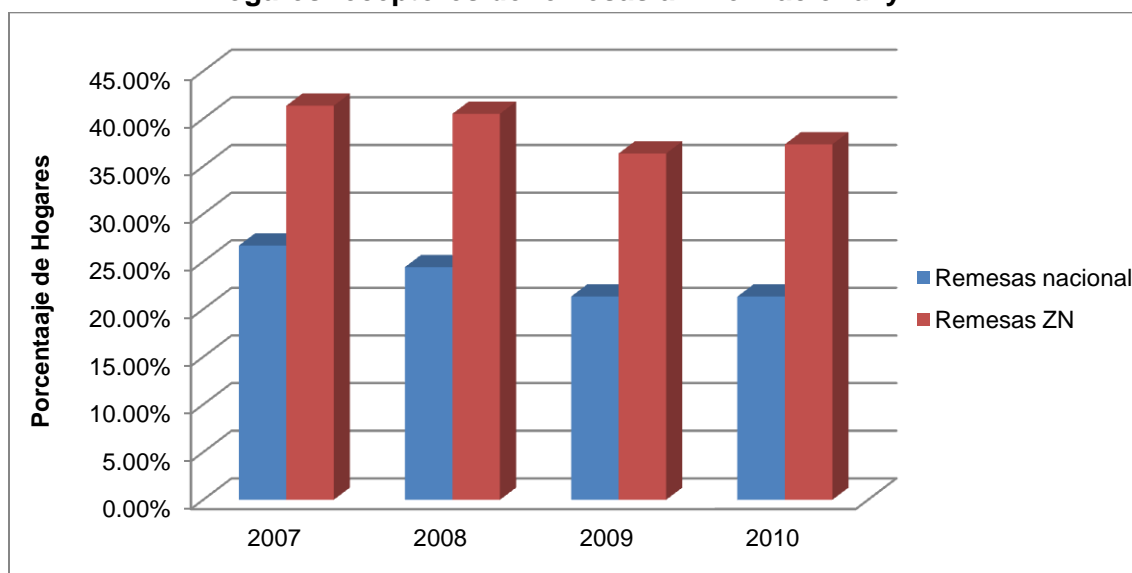
g) Remesas:

Las remesas han sido un factor propio y determinante de la economía salvadoreña en las últimas décadas. Debido a los niveles de pobreza que históricamente han caracterizado a la ZN, sumado a los efectos que trajo consigo el conflicto armado en los años ochenta, la migración ha sido una constante que ha permanecido en la región. Según el Gráfico 17, para el período en estudio, se observa la diferencia existente entre los datos de la ZN y los promedios de país. A pesar de la tendencia a la baja en ambos casos, el porcentaje de

³⁹ Se entiende por no pobres a las personas u hogares cuyos ingresos son superiores al costo de la CA.

hogares que reciben remesas es proporcionalmente mayor en la región alrededor de un 15%, en relación al total de hogares del país. Además, si se toma en cuenta la categoría estimada de remesa por hogar mensual, los niveles percibidos por los hogares receptores de remesas en la ZN están al mismo nivel o superan las cifras nacionales para cada uno de los años⁴⁰.

Gráfico 17.
Hogares receptores de remesas a nivel nacional y ZN



Fuente: Elaboración propia a partir de las EHPM y EHPM_ZN respectivas

Luego de hacer un análisis descriptivo de las variables consideradas previamente, a manera de síntesis se puede mencionar un conjunto de los rasgos destacados de cada una de ellas:

- En términos demográficos, la ZN presenta una densidad poblacional relativamente baja, considerando que en un 36% de los municipios que la conforman, es decir, más de un tercio de la extensión territorial del país, habita en promedio menos del 15% de la población total. En cuanto a la distribución poblacional por área residencial, se refleja que en la ZN prevalece la población rural (70%), aspectos que la diferencia del promedio país, donde predomina la población urbana (60%).

⁴⁰ Véase el anexo correspondiente.

- En cuanto a educación, el analfabetismo y la escolaridad promedio son factores cuya incidencia es mayor en las áreas rurales, acentuándose en la ZN, donde el nivel mostrado está por debajo del promedio país e incluso del área urbana de dicha región.
- El empleo en la ZN está marcado por la destacada participación del sector agrícola como principal empleador de trabajadores ocupados, alrededor del 40%. Sin embargo, el peso de otras ramas de actividad productiva es sumamente significativo, pues agrupa el 60% de los trabajadores, concentrando el 35% aproximadamente en industria y comercio. Respecto a la incidencia de la tasa de desempleo, se muestra una tendencia predominante en la zona rural, con énfasis en la ZN en contraste al promedio país.
- En los niveles de ingreso, se muestra que los hogares urbanos, reciben en promedio un flujo superior a los hogares rurales, tanto a nivel nacional como ZN, con una brecha superior en el segundo. Considerando que la mayoría de la población de la ZN se encuentra en el área rural, es significativa la consideración que los ingresos percibidos por la misma se encuentra por debajo de los estándares urbanos.
- En lo relacionado a los servicios básicos abordados, se muestra que el acceso a electricidad, agua por cañería y disposición de servicio sanitario, el área rural presenta los menores niveles, principalmente en la ZN, lo que acentúa las carencias de los habitantes de la misma. Puede apreciarse una leve tendencia al crecimiento en la cobertura y acceso a tales servicios, pero la tendencia continúa firme.
- En torno a la clasificación de hogares pobres y no pobres, la tendencia a nivel nacional y regional muestra predominancia de los segundos sobre los primeros. Sin embargo, al observar los niveles de pobreza, tanto extrema como relativa, existe una presencia significativa en el área rural de la ZN, por encima de los promedios urbanos.

- La ZN es una región con alto grado de captación de remesas familiares. Los porcentajes de hogares que reciben remesas superan considerablemente a los promedios nacionales y el monto promedio de la región es igual o superior al que se registra a nivel país.

3. Análisis empírico de las condicionantes de FOMILENIO para el Desarrollo Rural

La siguiente sección busca mostrar, mediante el uso de indicadores y variables descritas a lo largo del apartado metodológico, cuál ha sido la orientación de las acciones que FOMILENIO ha emprendido en la ZN. Por ello, se efectuará un abordaje crítico de la distribución de los montos destinados para cada eje (macro-análisis) y una descripción de los resultados en el cálculo a nivel municipal del IMIF, así como también el estudio de la distribución de sus componentes a través de los deciles municipales preestablecidos (micro-análisis).

3.1. Distribución de los fondos⁴¹ de FOMILENIO según eje

En principio, la asignación de los montos de inversión que FOMILENIO destina para cada uno de sus ejes está supeditada a su finalidad de reducir la pobreza y alcanzar un proceso que se caracterice por potenciar el crecimiento económico e incentivar la generación de más ingresos. Como ya se ha comentado en los capítulos previos, FOMILENIO se enmarca bajo una tradición histórica y una herencia teórica fuertemente orientada a favorecer al mercado como garante del bienestar de la sociedad. No es descabellado sospechar, al menos, que tales precedentes estén conectados con el planteamiento a nivel general que el proyecto hace sobre la distribución de sus fondos⁴² en sus tres ejes de acción principales.

⁴¹ No se hace referencia a los beneficiarios según eje, puesto que solamente se cuenta con datos para los ejes de DH y DP, los cuales serán detallados más adelante.

⁴² Al momento de la negociación y ratificación del Convenio del Reto del Milenio se exigió al gobierno salvadoreño una contrapartida que complementara los esfuerzos en inversión en los diversos proyectos para la ZN. El análisis de dichos fondos de contribución, a través de diversas instituciones públicas, se detalla en los Anexos correspondientes y no fue abordado a profundidad debido a la escasez de fuentes de información que dieran seguimiento a tal ejecución de fondos. Aunque la creación de un indicador equivalente al IMIF, pero para la concentración de acciones del Estado en la ZN sería válida de existir las estadísticas necesarias.

La Tabla 22 muestra la asignación de los montos por eje y actividad específica para cada uno de los años de duración del programa. Como puede observarse, el proyecto de Conectividad Vial concentra más de la mitad de la totalidad de los fondos, seguido del proyecto de Desarrollo Humano, Desarrollo Productivo y Otros (los cuales se refieren a la Administración del Programa y a la Rendición de Cuentas) respectivamente. El sesgo a grandes rasgos se consolida al observar que más de la mitad del total de la donación está destinada a dicho eje. Las cifras proyectadas desde el inicio del megaproyecto reflejan la importancia de la conectividad, con la CLN (y en menor medida de la Red de Carreteras de Conexión) como gran referente y apuesta.

Tabla 22.
Montos de FOMILENIO, por años y ejes
(en millones de dólares)

Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
1. Proyecto de Desarrollo Humano						
a. Actividad de Educación y Capacitación	\$ 2.91	\$ 9.53	\$ 7.15	\$ 4.24	\$ 3.88	\$ 27.71
b. Actividad de Desarrollo Comunitario	\$ 2.71	\$ 13.65	\$ 16.89	\$ 16.78	\$ 17.34	\$ 67.37
Sub-Total	\$ 5.62	\$ 23.18	\$ 24.04	\$ 21.02	\$ 21.22	\$ 95.07
2. Proyecto de Desarrollo Productivo						
a. Actividad de Servicios de Producción y Comercio	\$ 9.53	\$ 11.94	\$ 12.04	\$ 13.63	\$ 9.77	\$ 56.92
b. Actividad de Apoyo a la Inversión		\$ 4.20	\$ 7.35	\$ 7.35	\$ 2.10	\$ 21.00
c. Actividad de Servicios Financieros	\$ 4.02	\$ 2.14	\$ 1.36	\$ 1.02	\$ 1.00	\$ 9.54
Sub-Total	\$ 13.55	\$ 18.28	\$ 20.76	\$ 22.01	\$ 12.87	\$ 87.47
3. Proyecto de Conectividad						
a. Carretera Longitudinal del Norte	\$ 15.09	\$ 52.88	\$ 57.85	\$ 11.93	\$ 2.21	\$ 139.95
b. Red Estratégica de Carreteras de Conexión	\$ 1.36	\$ 29.91	\$ 53.73	\$ 6.87	\$ 1.74	\$ 93.61
Sub-Total	\$ 16.44	\$ 82.79	\$ 111.58	\$ 18.80	\$ 3.95	\$ 233.56
4. Rendición de Cuentas						
a. Monitoreo y Evaluación	\$ 1.61	\$ 1.38	\$ 1.30	\$ 2.12	\$ 3.47	\$ 9.88
b. Auditoría	\$ 0.45	\$ 1.51	\$ 1.89	\$ 0.77	\$ 0.50	\$ 5.11
c. Control de Fiscalización y Contrataciones	\$ 0.79	\$ 2.77	\$ 3.48	\$ 1.38	\$ 0.85	\$ 9.27
Sub-Total	\$ 2.85	\$ 5.65	\$ 6.67	\$ 4.27	\$ 4.82	\$ 24.26
5. Administración del Programa	\$ 4.35	\$ 4.07	\$ 4.18	\$ 4.03	\$ 3.95	\$ 20.59
Monto Total Estimado del Financiamiento de la MCC	\$ 42.82	\$ 133.97	\$ 167.22	\$ 70.12	\$ 46.81	\$ 460.94

Fuente: Extraído de los Anexos del Convenio del Reto del Milenio

En este sentido, cabe señalarse que: *“La justificación principal, necesaria para acceder a los fondos de la MCC, está vinculado a la reducción de la pobreza, sin embargo, la distribución actual de los fondos entre cada componente muestra un claro sesgo hacia la construcción de la conectividad vial. Esto es consistente dado que el país ha apostado por un modelo de desarrollo enfocado en promover el crecimiento económico a través de los servicios y como plataforma logística para el comercio global. Este enfoque asume que el crecimiento económico conlleva a la reducción de la pobreza”*. (Kandel et. al, 2009:5)

Por tanto, la búsqueda de la reducción del costo y la duración de los desplazamientos a través de la ZN es el objetivo primordial de la construcción de la CLN. No obstante, la construcción de la carretera y el eje de Conectividad Vial parecen ser, al menos en importancia de distribución de fondos, la columna vertebral del proyecto, sino su verdadera razón de ser. La pregunta que salta a la vista es que si a pesar de este sesgo global, ¿La apuesta de FOMILENIO no está condicionada para potenciar el Desarrollo Rural de la ZN?

A los porcentajes iniciales de la distribución fondos por eje (Ver Gráfico 18) que revelan un contundente 50.67% para las actividades de conectividad vial, se le suma el hecho de que durante la ejecución, según los datos publicados por La Prensa Gráfica el 16 de julio de 2012, han existido cambios en los diseños de algunos tramos y en dos de los puentes más grandes lo cual ha generado un encarecimiento de la CLN, el monto que se le destinó al eje aumentó finalmente⁴³. En total, el incremento fue del 19% en relación a lo estipulado inicialmente, por lo que, el eje de conectividad se modificó en \$64 millones pasando de \$233.56 a \$297. Este aumento hacia los fondos para la conectividad fue posible a raíz de la reorientación de fondos de otros proyectos⁴⁴ y ocurrió a causa de: cambios en el diseño de la CLN (6%), obra adicional (9%), alza en las materias primas (3%) e imprevistos (1%).

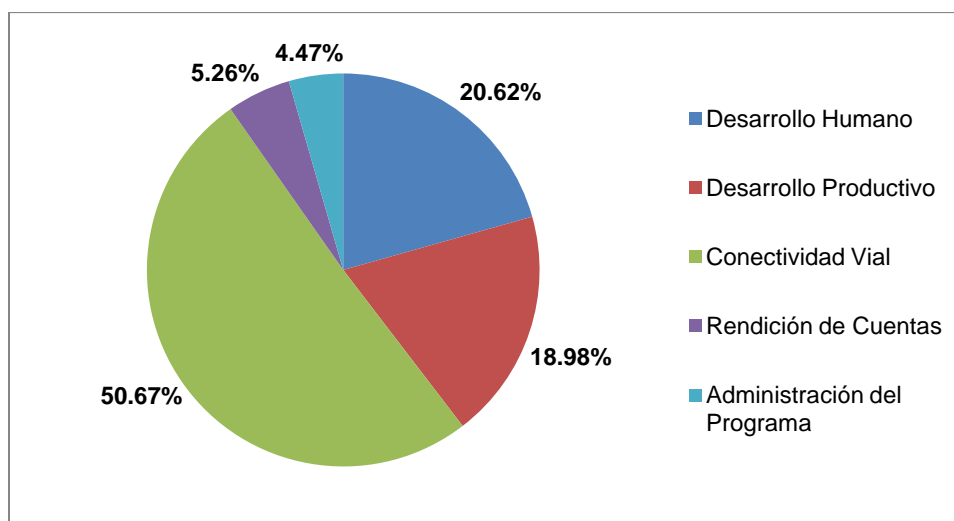
Así, se modifica en más del 10% la distribución de los fondos totales de FOMILENIO a favor de la Conectividad Vial; hecho que, sin duda alguna, evidencia aún más el sesgo ya

⁴³ Ratificado por la sub-dirección ejecutiva de infraestructuras de FOMILENIO. Para mayor detalle, véase los anexos de este trabajo que contienen dicha noticia.

⁴⁴ Esta información no se encuentra disponible a la fecha de realización de este trabajo.

existente y, en definitiva, pone en duda la idea que FOMILENIO es algo más que una carretera.

Gráfico 18.
Distribución de los fondos de FOMILENIO por componente



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos del Convenio del Reto del Milenio

3.2. Distribución de los montos de inversión y beneficiarios de FOMILENIO a nivel municipal

Obviando del análisis a la construcción de la CLN, el siguiente paso sería enfocarse en la manera en que los montos de inversión y beneficiarios de FOMILENIO se han distribuido alrededor de la Zona Norte del país, es decir, asumir un enfoque territorial, tomando en cuenta las categorías teóricas definidas en el capítulo dos.

La Tabla 23 contiene los datos de los 20 municipios con mayor porcentaje de inversión en DH y DP. Las cifras indican una alta concentración espacial en la distribución de los datos. Esto es así porque tan solo esos 20 municipios (es decir, el 22% de todos los municipios de la ZN) son receptores de más de la mitad de todos los fondos de FOMILENIO en concepto de DH y DP.

Tabla 23.⁴⁵

Ranking de los 20 municipios con mayor porcentaje de inversión en DH y DP

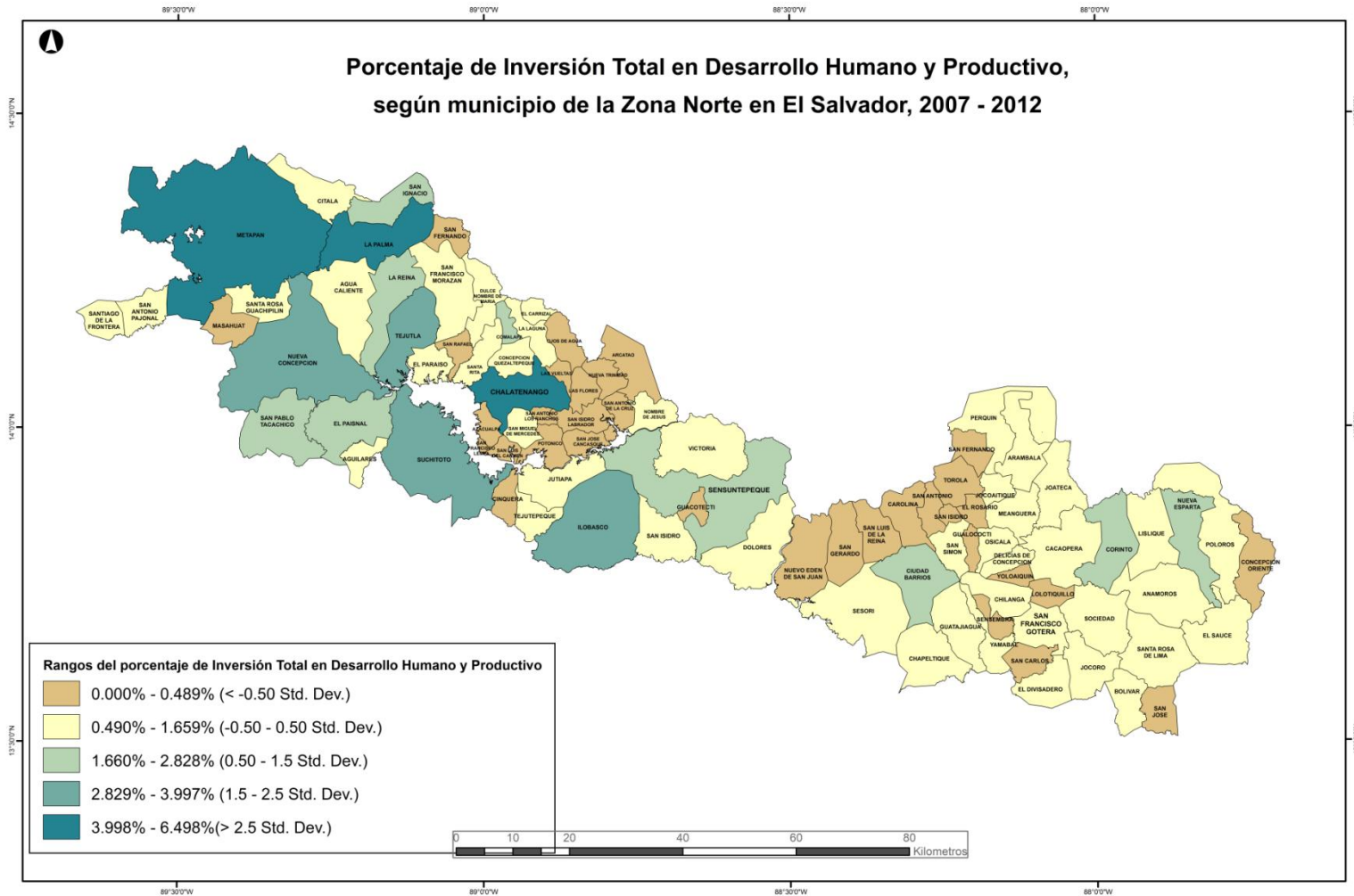
Posición	Departamento	Municipio	Total inversión DH y DP	Porcentaje de inversión DH y DP
1	CHALATENANGO	CHALATENANGO	\$8759,991.32	6.50%
2	SANTA ANA	METAPAN	\$7735,774.53	5.74%
3	CHALATENANGO	LA PALMA	\$5424,139.32	4.02%
4	CUSCATLAN	SUCHITOTO	\$5330,733.27	3.95%
5	CHALATENANGO	TEJUTLA	\$5239,385.53	3.89%
6	CABANAS	ILOBASCO	\$5111,600.93	3.79%
7	CHALATENANGO	NUEVA CONCEPCION	\$5012,200.02	3.72%
8	CABANAS	SENSUNTEPEQUE	\$3387,168.21	2.51%
9	MORAZAN	CORINTO	\$3134,842.65	2.33%
10	CHALATENANGO	SAN IGNACIO	\$3124,012.67	2.32%
11	LA LIBERTAD	SAN PABLO TACACHICO	\$2831,700.28	2.10%
12	SAN SALVADOR	EL PAISNAL	\$2793,185.24	2.07%
13	SAN MIGUEL	CIUDAD BARRIOS	\$2604,644.45	1.93%
14	CHALATENANGO	LA REINA	\$2512,742.42	1.86%
15	CHALATENANGO	COMALAPA	\$2450,077.54	1.82%
16	LA UNION	NUEVA ESPARTA	\$2247,117.29	1.67%
17	SAN MIGUEL	SESORI	\$2225,846.77	1.65%
18	LA UNION	ANAMOROS	\$2144,189.85	1.59%
19	CHALATENANGO	CONCEPCION QUEZALTEPEQUE	\$2079,234.02	1.54%
20	LA UNION	POLOROS	\$1985,809.22	1.47%
Total Subconjunto de municipios			\$76134,395.53	56.48%
Total resto de municipios ZN			\$58659,227.62	43.52%
Total Zona Norte			\$134793,623.15	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

Adicionalmente estos datos revelan un criterio regional en la concentración, puesto que la mitad de los municipios del ranking mostrado se encuentra en la región noroccidental del país. Destacan los casos de los municipios de Chalatenango, Metapán, La Palma y Suchitoto que se encuentran 2.5 desviaciones estándar por encima de la media aritmética de los porcentajes de inversión. Tal concentración en la región noroccidental se refuerza cuando se denota que solamente esos cuatro municipios que encabezan el ranking suman un 20.21% de la inversión total en cuestión. Por su parte, los porcentajes de inversión en los municipios la región oriental del país, como se puede ver en el Mapa 7, se encuentran contundentemente por debajo de los valores promedio de la ZN.

⁴⁵ La información presentada no se hace a nivel per cápita debido al fenómeno de doble contabilización en los beneficiarios reportados. Mayor detalle sobre esto puede encontrarse en los anexos de este trabajo.

Mapa 7.



Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

Por su parte, las cifras de beneficiarios en DH y DP reproducen la tendencia de concentración espacial vista en los datos de inversión. Como se puede ver en la Tabla 24, los 20 municipios con mayor porcentaje de beneficiarios en DH y DP, concentran más del 60% de todos los beneficiarios de FOMILENIO. Incluso tomando en cuenta las limitantes inherentes al concepto de beneficiario este porcentaje tan elevado es prueba suficiente de la alta concentración espacial de los datos.

Tabla 24.

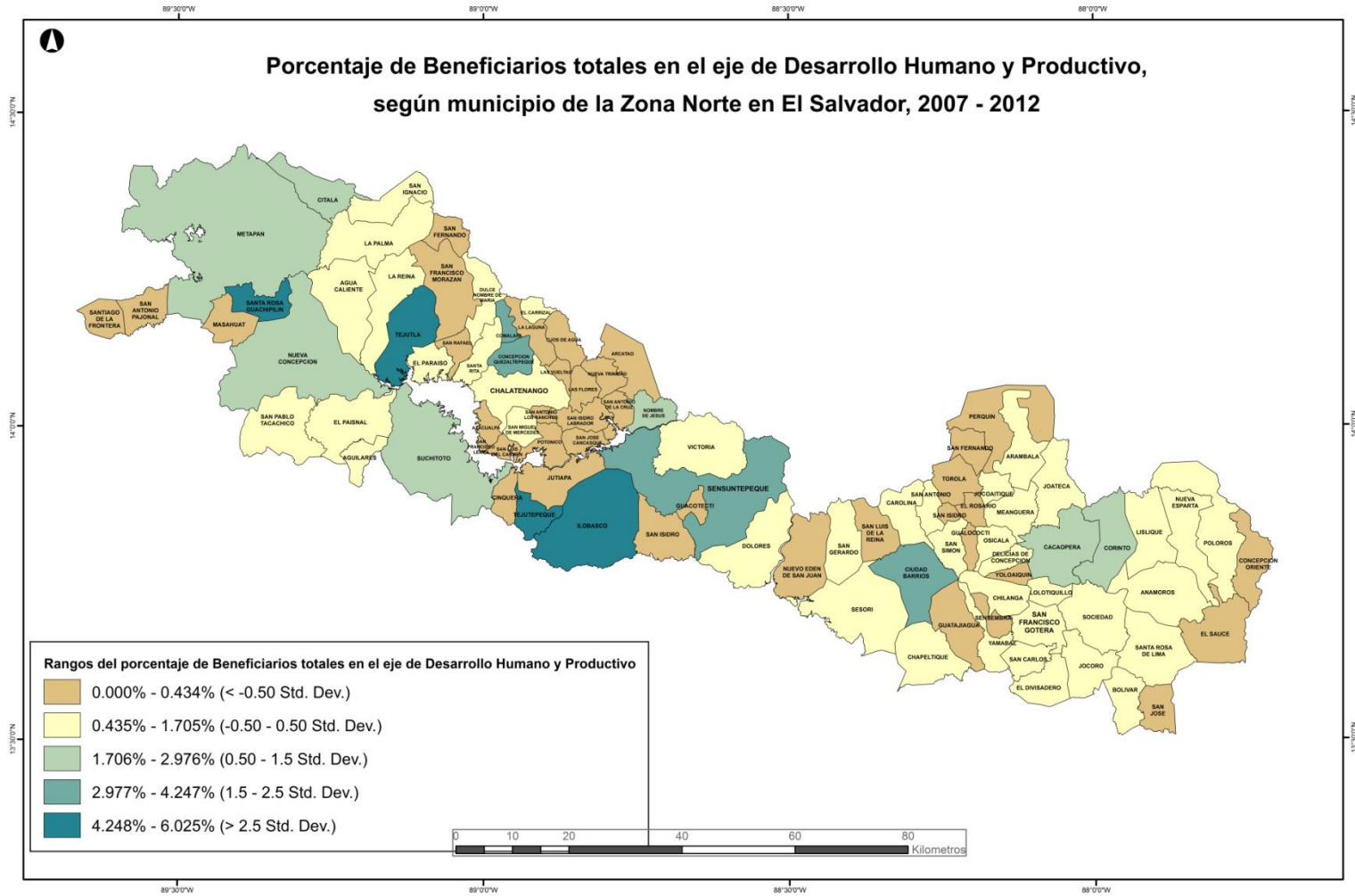
Ranking de los 20 municipios con mayor porcentaje de beneficiarios en DH y DP

Posición	Departamento	Municipio	Total beneficiarios DP y DH	Porcentaje de beneficiarios DP y DH
1	CABANAS	ILOBASCO	15943	6.02%
2	CHALATENANGO	TEJUTLA	15310	5.79%
3	CABANAS	TEJUTEPEQUE	13433	5.08%
4	SANTA ANA	SANTA ROSA GUACHIPILIN	11797	4.46%
5	CHALATENANGO	CONCEPCION QUEZALTEPEQUE	10689	4.04%
6	SAN MIGUEL	CIUDAD BARRIOS	10089	3.81%
7	CHALATENANGO	COMALAPA	9999	3.78%
8	CABANAS	SENSUNTEPEQUE	8853	3.35%
9	CHALATENANGO	CITALA	7374	2.79%
10	MORAZAN	CORINTO	7330	2.77%
11	CHALATENANGO	NOMBRE DE JESUS	6828	2.58%
12	CHALATENANGO	NUEVA CONCEPCION	6236	2.36%
13	MORAZAN	CACAOPEA	5858	2.21%
14	SANTA ANA	METAPAN	5666	2.14%
15	CUSCATLAN	SUCHITOTO	5184	1.96%
16	LA LIBERTAD	SAN PABLO TACACHICO	4482	1.69%
17	SAN MIGUEL	SESORI	4368	1.65%
18	SAN SALVADOR	EL PAISNAL	4289	1.62%
19	CHALATENANGO	LA REINA	4286	1.62%
20	CHALATENANGO	CHALATENANGO	4248	1.61%
Total Subconjunto de municipios			162262	61.32%
Total resto de municipios ZN			102360	38.68%
Total Zona Norte			264622	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

De manera similar al caso de los montos de inversión, las cantidades de beneficiarios presentan una concentración en la región occidental de la ZN. Basta decir que 13 municipios del ranking mostrado forman parte de esta región. Mientras que la mayoría de los municipios en la región oriental se encuentran sostenidamente por debajo del promedio de la ZN, como se puede ver en el Mapa 8.

Mapa 8.



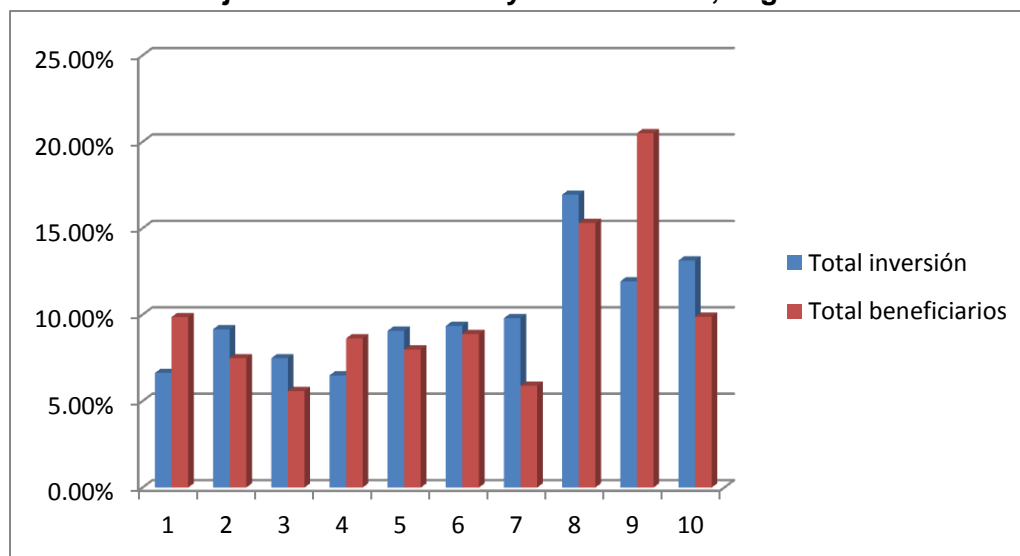
Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

3.3. Distribución de los fondos de FOMILENIO por nivel de IDR

El análisis meramente geográfico, ya sea a nivel departamental o a nivel municipal como el que se ha realizado en esta investigación, resulta insuficiente si se pretende estudiar las condicionantes de FOMILENIO para potenciar el Desarrollo Rural en la Zona Norte del País. Por lo tanto, en concordancia a la categoría teórica de población expuesta en el capítulo 2, se amplía el análisis, como se indicó en las notas metodológicas de este capítulo, dividiendo los 94 municipios en deciles según su nivel de IDR⁴⁶.

Los porcentajes totales de inversión y de beneficiarios en los ejes de DH y DP, segmentados según niveles de IDR se muestran en el Gráfico 19, a continuación.

Gráfico 19.
Porcentaje total de inversión y beneficiarios, según decil IDR



Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Se puede observar claramente que los tres deciles superiores muestran una concentración considerable del porcentaje total de inversión y beneficiarios, reflejando las cifras más altas. En los siete deciles restantes, los porcentajes de inversión y beneficiarios

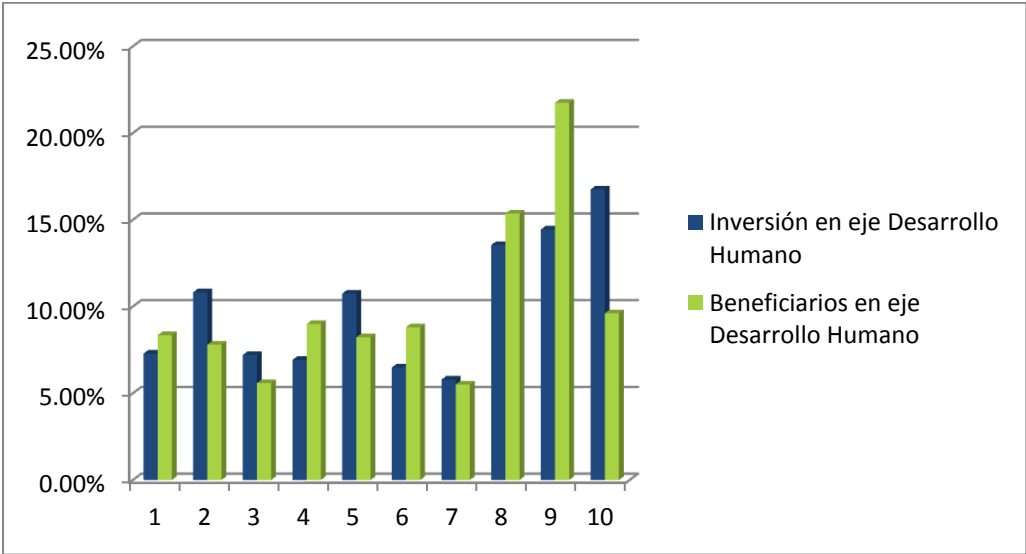
⁴⁶ Los valores más cercanos al primer decil representan niveles de densidad rural relativamente mayores en comparación al resto; y valores cercanos al décimo decil representan niveles de densidad rural relativamente menores en comparación al resto.

parecen moverse independientemente del IDR. En definitiva, los municipios con menor IDR, los deciles superiores, poseen una proporción total que supera al resto, sobre todo a los primeros deciles, hecho que demuestra una orientación sesgada a no tomar como referencia un criterio de ruralidad en la distribución de fondos.

Ahora bien, si se desglosa por cada eje considerado, tenemos el panorama de distribución de los montos de inversión y beneficiarios parciales. En el caso del DH, la tendencia general se mantiene. Los tres deciles municipales superiores (los que poseen un IDR menor) concentran la mayoría porcentual de inversión y beneficiarios. Nuevamente, es evidente la ausencia de un criterio de ruralidad a la hora de llevar a cabo las acciones relacionadas a servicios básicos y a la educación, quedando en evidencia el sesgo a no favorecer a los municipios de los deciles más bajos (los de mayor nivel IDR). El Gráfico 20 muestra claramente lo previamente expuesto.

Gráfico 20.

Inversión y Beneficiarios del eje Desarrollo Humano según decil IDR

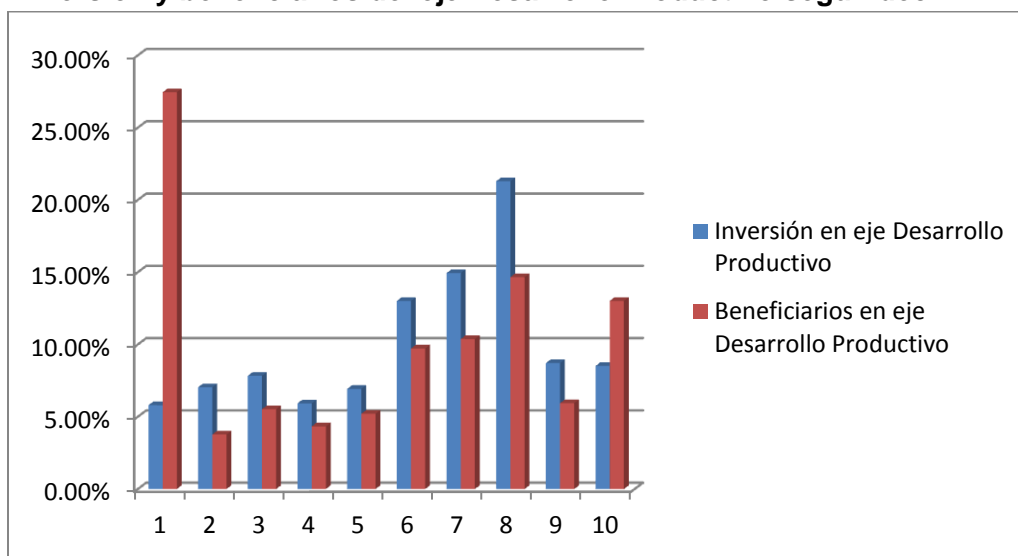


Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

En el caso del DP, a pesar de la salvedad particular del primer decil (cuya explicación se encuentra en la nota al pie siguiente), la tendencia general sigue siendo la misma. Los

deciles municipales superiores (los que poseen un IDR menor) concentran la mayoría porcentual de inversión y beneficiarios. Nuevamente, es evidente la ausencia de un criterio de ruralidad a la hora de llevar a cabo las acciones relacionadas a servicios empresariales y financieros, al apoyo de inversión y a la asistencia productiva. De forma reiterada, se evidencia el sesgo a no priorizar a los municipios de los deciles más bajos. El Gráfico 21 muestra claramente lo previamente expuesto.

Gráfico 21.
Inversión y beneficiarios del eje Desarrollo Productivo según decil IDR⁴⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Ahora bien, la Tabla 25 muestra el consolidado de los indicadores estimados para los deciles formados en base al IDR. En dicha tabla se resume y se valida lo que hasta el momento parece ser inobjetable: existe un sesgo municipal en las acciones de FOMILENIO, concentrando la mayoría de sus actividades en los deciles que agrupan a los municipios con menor IDR.

⁴⁷ Nota Aclaratoria: A raíz de los datos presentados para el municipio de Santa Rosa Guachipilín es que el primer decil presenta un porcentaje tan elevado, hecho que no concuerda con la tendencia general. La explicación radica en que se tuvo una cantidad de beneficiarios equivalente a 4930 en la rama de turismo del eje de DP.

Tabla 25.

Síntesis de resultados promedio del IDR, IDH, IIR, IBN e IMIF según decil IDR

Decil	Promedio del Índice de Densidad Rural 2007 (IDR)	Promedio del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2007 ⁴⁸	Promedio del Índice de Inversión Realizada (IIR)	Promedio del Índice de Beneficiarios según Municipio (IBM) ⁴⁹	Promedio del Índice de Magnitud Inversora de FOMILENIO (IMIF)
1	0.969	0.621	0.066	0.120	0.084
2	0.931	0.633	0.101	0.074	0.092
3	0.907	0.638	0.097	0.067	0.087
4	0.871	0.628	0.059	0.070	0.063
5	0.822	0.641	0.100	0.081	0.094
6	0.784	0.646	0.114	0.097	0.108
7	0.738	0.655	0.122	0.069	0.105
8	0.678	0.661	0.184	0.148	0.172
9	0.627	0.678	0.131	0.201	0.154
10	0.451	0.701	0.128	0.100	0.119
Promedio ZN	0.776	0.650	0.110	0.103	0.107
Promedio nacional	0.6327	0.6836	N/A	N/A	N/A

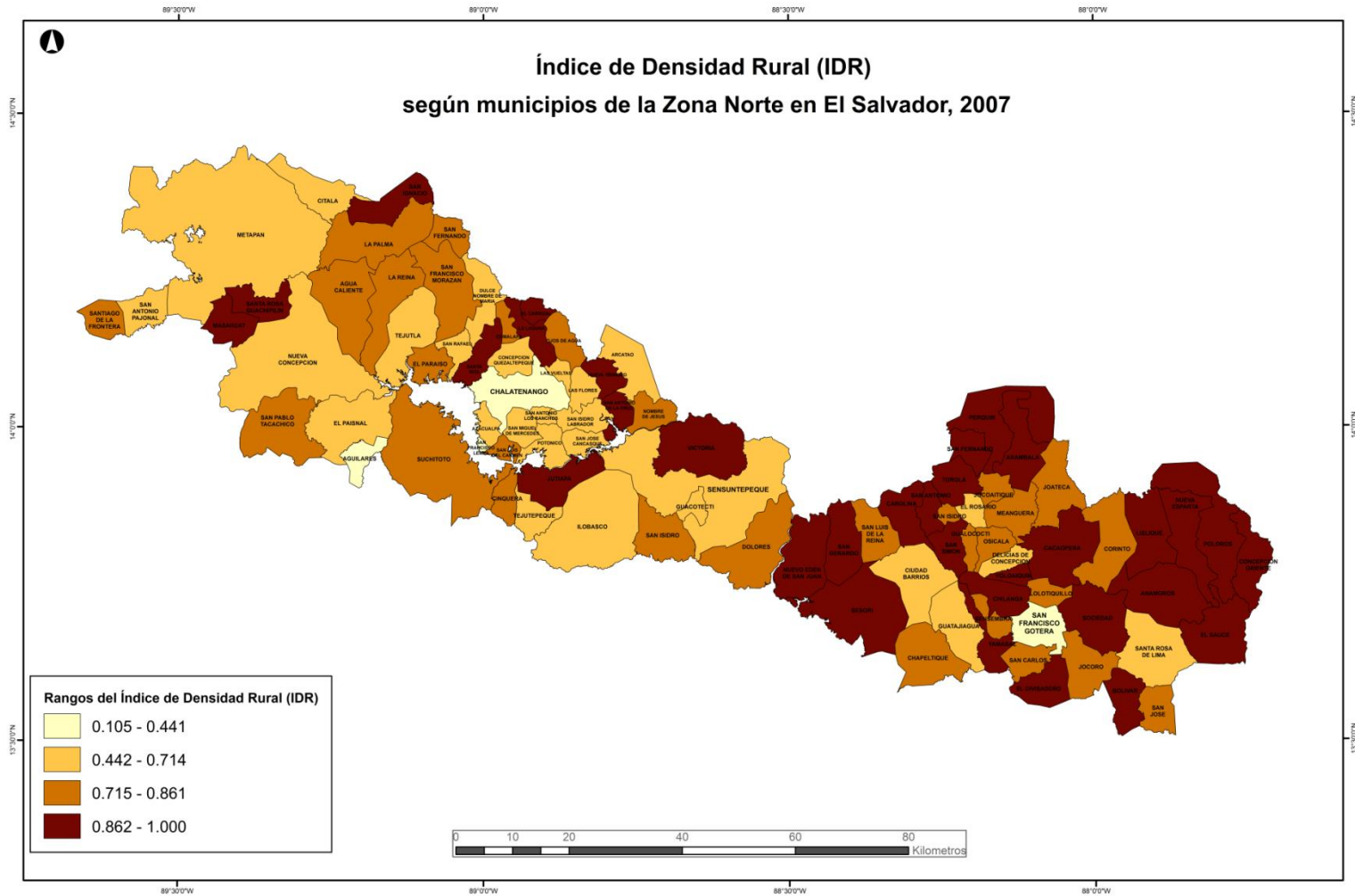
Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c), PNUD (2010) y FOMILENIO (2012c)

La primera columna muestra que el primer decil duplica el promedio del décimo decil y establece las diferencias existentes en términos del IDR entre los municipios. Este indicador presenta una fuerte dispersión de sus valores, los cuales son particularmente más bajos en la región occidental de la ZN, en los municipios correspondientes al departamento de Santa Ana, Chalatenango, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán y Cabañas. Paralelamente, los valores más altos los ostentan los municipios de la región oriental, es decir, aquellos correspondientes a los departamentos de San Miguel, Morazán y la Unión. De manera resumida puede decirse que la densidad rural se concentra a medida se avanza geográficamente hacia la región oriental de la ZN. Como se puede apreciar el Mapa 9.

⁴⁸ Más sobre la metodología para la estimación del IDH se puede encontrar en los anexos de esta investigación.

⁴⁹ Nota Aclaratoria: A raíz de los datos presentados para el municipio de Santa Rosa Guachipilín es que el primer decil refleja un promedio tan elevado, hecho que no concuerda con la tendencia general. La explicación radica en que se tuvo una cantidad de beneficiarios equivalente a 4930 en la rama de turismo del eje de DP.

Mapa 9.



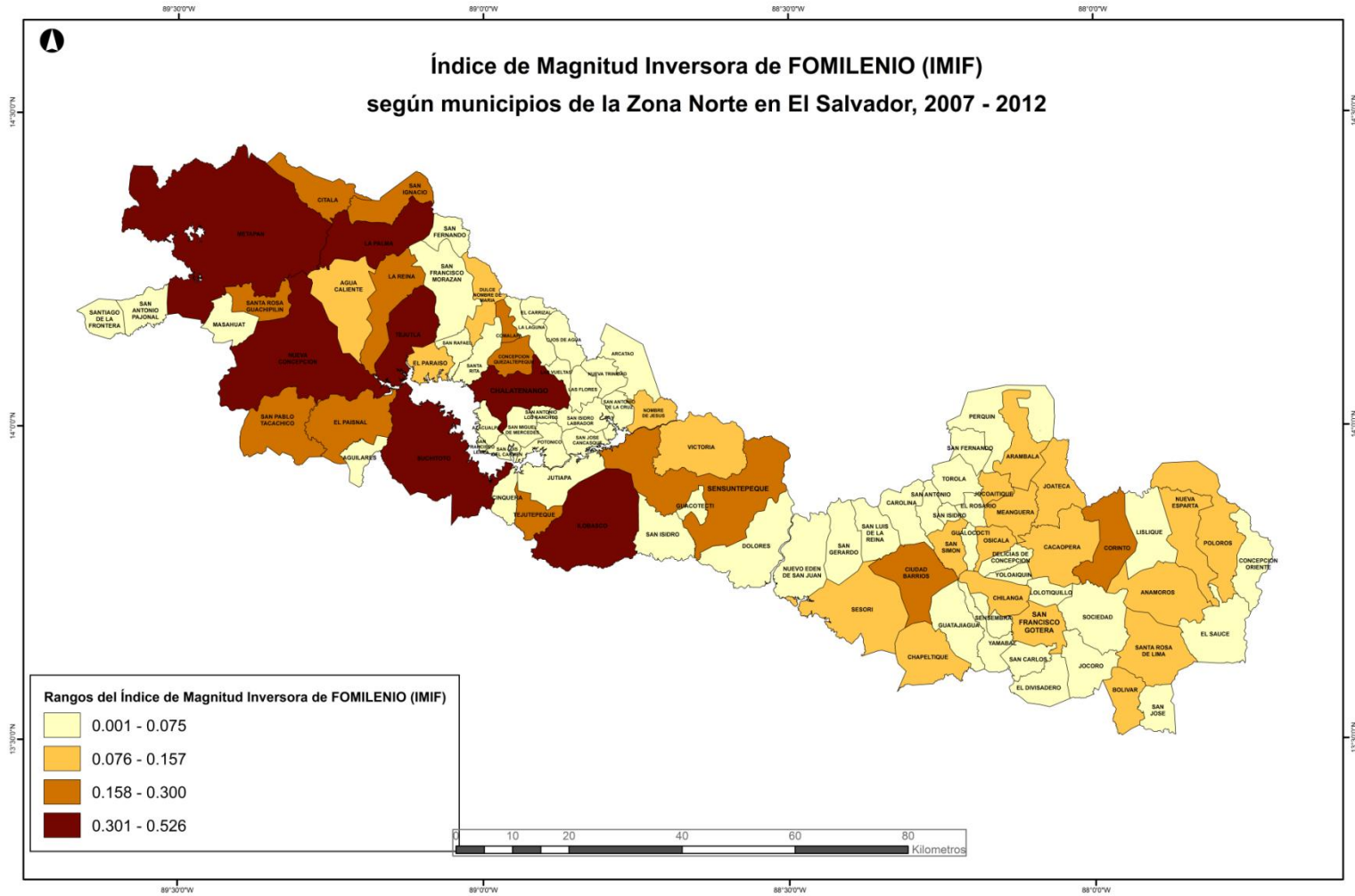
Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c)

La segunda columna muestra el IDH promedio para cada decil. Si se compara el valor puntual de cada decil con el promedio parcial de la ZN, puede verse que a medida que decrece el nivel de densidad rural (se avanza a deciles más altos, cercanos al décimo decil), el IDH crece conjuntamente. No es de extrañar que las series de IDR e IDH posean un coeficiente de correlación negativo equivalente a -0.7, aproximadamente. Si se asume que el IDH es “una medida sinóptica del desarrollo humano, midiendo el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones: goce de vida larga, disponer de educación y disfrutar de un nivel de vida digno” (PNUD, 2010: 396)”, los datos parecieran reflejar que a medida que los niveles de IDR son más altos (deciles más bajos) los niveles alcanzados en desarrollo humano son consistentemente más bajos. Esto se reafirma en los datos de las tablas, tomando en cuenta que los últimos 4 deciles están por encima del promedio de IDH de la ZN, mientras que el resto, los primeros 6 deciles, se encuentran sostenidamente por debajo de ese promedio.

La tercera columna detalla el IIR, denotando que, bajo la misma lógica de los indicadores anteriores, los primeros deciles se encuentran muy por debajo del promedio de la ZN y crece, superando la media, cuando alcanza los deciles más altos. Esto se traduce en que un mayor nivel de IDR no se asocia con mayores niveles relativos de inversión realizada por FOMILENIO, todo lo contrario, los valores más altos del IIR se concentran en los deciles más altos. De manera complementaria, la cuarta columna muestra que el promedio del IBM, salvo para la excepción del primer decil (excepción explicada como pie de página al cuadro) la tendencia es igual: concentración de valores más altos de IBM en los deciles más altos o, dicho de otra manera, con menores niveles de IDR. Esto quiere decir que un mayor nivel de Densidad Rural parece traducirse en menores niveles relativos de beneficiarios asociados a las actividades de FOMILENIO.

La quinta y última columna presenta los valores promedio del IMIF para cada decil. Este indicador es una medida de la concentración de acciones de FOMILENIO a nivel municipal, por lo tanto, antes de comentar su distribución promedio a través de los deciles ordenados por nivel de IDR; se presenta, en el Mapa 10, una ilustración gráfica de su concentración a nivel municipal dentro de la ZN.

Mapa 10.



Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

Del IMIF puede decirse que resume las tendencias ya vistas, debido a que se trata de un indicador compuesto por los indicadores previos (IIR e IBM). Para este caso, en el análisis gráfico se puede ver que el IMIF aglutina valores más elevados en la región occidental de la ZN y como es lógico, valores más bajos en la región oriental. Complementariamente, en su distribución por deciles ordenados según el nivel de IDR, al igual que sus componentes, muestra promedios más elevados dentro de los deciles más altos. En breve, el promedio de los niveles de la magnitud inversora de FOMILENIO, como medida de concentración de acciones del megaproyecto, es relativamente más elevado dentro de los municipios con menores valores relativos de densidad rural. Este es el más fuerte indicio que existe sobre la disociación entre el criterio de ruralidad y la orientación de acciones por parte de FOMILENIO.

Sobre el valor del coeficiente de correlación entre el IMIF y el IDR, debe ser señalado que el dato obtenido resulta sorpresivamente bajo (-0.2). Esto posiblemente está explicado por la existencia de valores contradictorios a la lógica que se percibe en los deciles límites (más altos y más bajos), es decir, IMIF's relativamente altos pueden estar asociados a IDR's relativamente altos también o, lo que es igual, IMIF's relativamente bajos pueden estar asociados a IDR's relativamente bajos. Dicho esto, vale aclarar dos puntos:

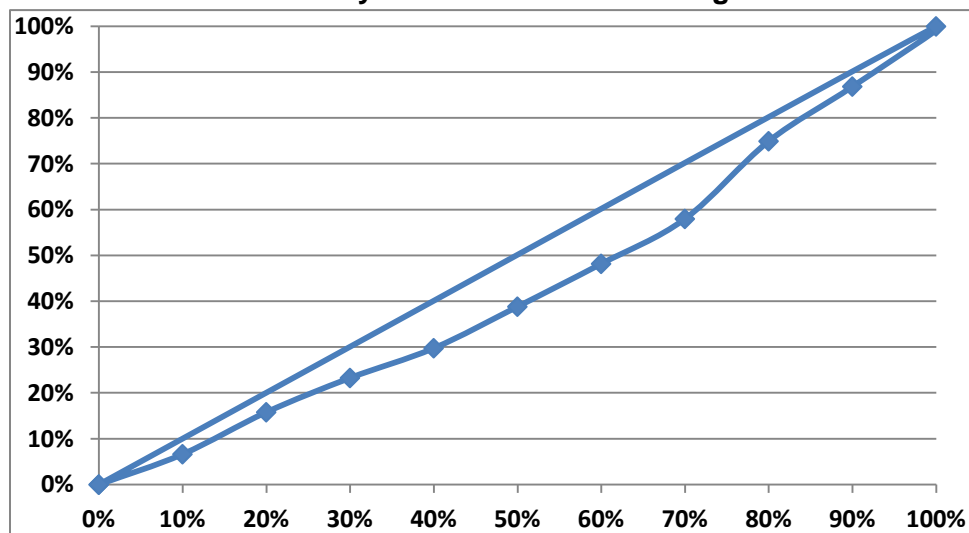
- (a) Más importante que la magnitud es el signo asociado al coeficiente de correlación que se obtuvo, el cual resultó ser negativo. Es decir que la magnitud inversora de FOMILENIO se mueve débilmente de manera inversa a la densidad rural.
- (b) El coeficiente de correlación es una medida de variación conjunta de un par de series de datos; por lo tanto no es una medida de agrupación o concentración de los mismos.

El hecho de que el coeficiente de correlación entre IMIF e IDR sea bajo, hace visible la necesidad de explicar de manera más contundente el fenómeno de la concentración de las acciones de FOMILENIO según la densidad rural, para lo cual, como se explicó en el apartado metodológico, se hace un análisis mediante el coeficiente de GINI.

Tal y como se expuso en el apartado 1.7 de este capítulo, la lógica esperada es inversa a la convencional debido a la naturaleza de la segmentación hecha por deciles en base al IDR. Según el tratamiento de los datos y cifras utilizados, se esperaba encontrar un Gini muy bajo. En este punto, cabe recordar que si el Gini se acerca a cero, es decir, que la línea de equidistribución tiende a coincidir con la curva de Lorenz, no se toman en cuenta las asimetrías existentes entre los deciles y se tiende a repartir de forma similar la variable entre cada uno de los deciles existentes

Con un Gini resultante muy bajo, que para el caso de los porcentajes de inversión del eje de DH y DP fue de 0.13545 (Ver Gráfico 22) se está reflejando que la distribución porcentual de los fondos para inversión no reconoce las asimetrías existentes entre los deciles de mayor y menor IDR⁵⁰, lo cual permite afirmar que se favorece a los municipios bajo otros criterios que no son los de la ruralidad. Por ende, no existe una opción preferencial por apoyar a los municipios caracterizados comparativamente como más rurales. Esto sin duda representa una incuestionable condicionante para alcanzar un proceso de Desarrollo Rural efectivo en la ZN.

Gráfico 22.
Inversión DH y DP: Curva de Lorenz según IDR

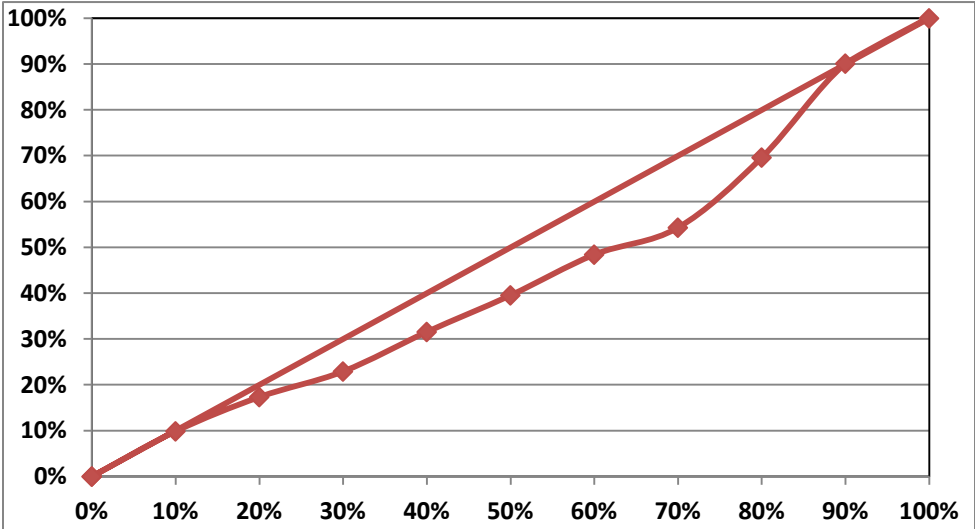


Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos correspondientes

⁵⁰ Asimetría vista por la fuerte correlación entre valores elevados de IDR con valores bajos de IDH.

En el caso de los beneficiarios, el Gini obtenido fue muy bajo y similar al anterior. Su valor asciende a 0.13259 (Ver Gráfico 23) lo cual está reflejando que la distribución porcentual de los beneficiarios no reconoce las asimetrías existentes entre los deciles de mayor y menor IDR, lo cual permite afirmar que se favorece a los municipios bajo otros criterios que no son los de la ruralidad. Por ende, no existe una opción preferencial por beneficiar a personas, hombres o mujeres, que habiten en municipios caracterizados comparativamente como con mayor grado de densidad rural. De igual forma, esto se traduce en una innegable condicionante para potenciar un proceso de Desarrollo Rural efectivo en la ZN.

Gráfico 23.
Beneficiarios DH y DP: Curva de Lorenz según IDR



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos correspondientes

CONCLUSIONES

En el origen de esta investigación, el planteamiento del problema consistía en saber si la manera en que FOMILENIO ejecuta sus proyectos en la Zona Norte, es decir, la forma en que concentra y aglutina su política de acción, podría potenciar efectivamente un proceso de Desarrollo Rural integral como el que se desprende de las categorías teóricas de la Nueva Ruralidad. La hipótesis inicial postulaba que debido a una brecha clara entre las visiones de desarrollo de FOMILENIO y la basada en las categorías de la Nueva Ruralidad, existirían condicionantes incontrovertibles para que el megaproyecto pudiera potenciar ese proceso de Desarrollo Rural en la ZN de El Salvador.

Resolver esta interrogante supuso un trabajo extenso de investigación histórica, teórica y estadística. Como primer paso, se abordaron los orígenes de los dos objetos de estudio de esta investigación, es decir, ahondó en los antecedentes de FOMILENIO, tanto directos e indirectos, como nacionales e internacionales; y al mismo tiempo se rastreó las condiciones sociales, económicas y políticas que han marcado una herencia de marginación, exclusión y pobreza en la ZN. Acerca del devenir histórico de la zona se puede señalar que ha sido resultante de una confabulación de múltiples factores negativos entre los que resaltan la repetida presencia de una política estatal deficiente y escueta, el otorgamiento de un rol marginado dentro del modelo económico, supeditado a las demandas de la economía urbana. Este escenario de omisión y exclusión no cambió con la puesta en marcha de la máquina neoliberal en el país, después de la guerra. El crecimiento económico, pilar y sinónimo del desarrollo en el marco del modelo neoliberal, se ha distinguido por ser errático y primordialmente centrado en las zonas urbanas.

Por su parte, el proceso de gestación, aprobación y ejecución de FOMILENIO está relacionado estrechamente con las relaciones geopolíticas de El Salvador con Estados Unidos, aspecto que destaca a partir del apego conjunto a la perspectiva del desarrollo asociada única y principalmente al crecimiento económico, por lo que las medidas de acción y los objetivos trazados por el megaproyecto están constituidos en concordancia con esta visión.

Con el conocimiento que se desprendió de esta contextualización, el siguiente paso era rastrear los componentes teóricos que fundamentaban las acciones puestas en marcha por FOMILENIO en sus tres ejes principales. Conocer cuáles eran las visiones implícitas y explícitas rectoras sería el insumo necesario para criticar su postura en torno al Desarrollo Rural a la luz de las categorías de la Nueva Ruralidad.

Los resultados de esta búsqueda fueron que la teoría de la modernización y el rebalse se entrelazan fuertemente a las acciones proyectadas por FOMILENIO. La crítica realizada, entonces, desde las categorías teóricas del Desarrollo Rural, indican que estas posturas no están centradas en una racionalidad sistémica que procure la reproducción de la vida. Caso contrario a lo que se presupone indispensable para propiciar un proceso de desarrollo, FOMILENIO se orienta hacia una postura de racionalidad instrumental, de sobreestimación a la capacidad automática del mercado para garantizar bienestar social. Las categorías teóricas de FOMILENIO, pues, determinadas por el enfoque de la modernización y la teoría del rebalse, marcan una lógica de subordinación del ser humano al sistema social y productivo; mientras que las categorías teóricas del Desarrollo Rural se sustentan en una lógica de conservación y reproducción de la vida, subordinando el sistema a los intereses del ser humano. Esta disyuntiva a nivel de visión es el condicionante más grande que FOMILENIO pueda tener a la hora de plantearse un proceso de Desarrollo Rural en la ZN.

El último paso de la investigación fue contrastar en un nivel empírico los resultados obtenidos del contraste teórico. Es importante señalar que al momento de efectuarse la presente investigación, FOMILENIO aún no ha terminado. Esto limita la posibilidad de hacer un análisis de impacto en el corto plazo. No obstante más allá de la imposibilidad de hablar sobre el impacto, lo que se buscaba resaltar y analizar, era el sesgo en cómo se han concentrado las acciones realizadas en el marco del megaproyecto dentro de la ZN.

El análisis efectuado reforzó lo que se conocía hasta ese punto. Como primer sesgo, fruto de su óptica que prioriza el crecimiento económico, la asignación de fondos para el eje de Conectividad Vial representa más de la mitad de todos los fondos disponibles. Un

segundo sesgo se da a nivel territorial cuando se analizan los porcentajes de inversión realizada y los beneficiarios asociados a las actividades implementadas en DH y DP; la mayoría de esos beneficiarios y porcentajes de inversión se aglutinan en la región occidental dentro de la ZN. El tercer sesgo se encuentra cuando se analizan los indicadores municipales que fueron creados exclusivamente para contrastar la concentración de acciones de FOMILENIO contra un criterio de área de residencia, medido por un indicador de densidad poblacional rural. El hallazgo es evidente: no existe un criterio a favor de los municipios con mayores porcentajes relativos de población rural, ni a nivel de beneficiarios, ni a nivel de montos de inversión.

Son estos sesgos los condicionantes, a un nivel concreto, los que limitan la posibilidad de FOMILENIO para propiciar un proceso de Desarrollo Rural como el planteado por las categorías de la Nueva Ruralidad. La carencia de una visión que parta desde las asimetrías entre el área urbana y rural, ha generado una distribución de acciones que se concentra en detrimento de las poblaciones más desprotegidas de la ZN.

RECOMENDACIONES

Un programa o política de desarrollo rural debe reconocer la nueva ruralidad, asimilando las complejidades y características que la identifican, para establecerla como sujeto y objeto de su propio desarrollo. La falta de preeminencia de la racionalidad de reproducción de la vida siempre entrará en conflicto con cualquier intento de propulsar el Desarrollo Rural. De aquí que cualquier plan de desarrollo, en principio, debe enfocarse en resolver las asimetrías existentes, no atizarlas u omitirlas. Los índices propuestos: IDR, IIR, IBM e IMIF pueden contribuir de manera complementaria como criterios de evaluación para determinar la efectividad de proyectos o iniciativas de inversión cuya finalidad sea incidir en el alcance de un proceso integral que fomente el Desarrollo Rural, no sólo en términos cuantitativos, sino también en términos cualitativos. De esta forma, al considerar la incidencia de ruralidad (como se aborda en las estadísticas nacionales), niveles de inversión y estructura de asignación, población beneficiada y la ponderación conjunta de estos elementos, propicia una perspectiva de análisis asertiva.

Sería provechoso complementar la investigación de los condicionantes al Desarrollo Rural, midiendo la concentración de acciones que el Estado o las entidades gubernamentales (FODES, FOVIAL, FISDL, MOP, CEL, ANDA, MINED) tengan dentro de la ZN. Es decir, aquellas que tengan actividades paralelas a alguno de los 3 ejes de FOMILENIO. Este contraste ofrecería un panorama más completo sobre cómo han concentrado acciones y recursos los diversos agentes de la sociedad en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida en la ZN del país. El proceso de seguimiento y mantenimiento de las acciones llevadas a cabo por FOMILENIO, así como cualquier iniciativa o proyecto posterior, debe estar asociado a una estrategia estatal integral que garantice la sostenibilidad y perduración de las mismas, con el objeto de aprovechar y preservar las sinergias positivas resultantes. Relacionar los hallazgos relevantes encontrados en esta investigación con la futura evaluación de impacto publicada. La rendición de cuentas futuras bien podría ser contrastada, en sus aspectos positivos y negativos, a la luz de las categorías de la nueva ruralidad. Además, este enfoque podría servir como posible elemento de ayuda para análisis de diseño de un posible FOMILENIO II.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya, M. (2010). *Impacto de las políticas públicas en el desarrollo rural de El Salvador. Período 1992-2008*. Tesis de licenciatura , Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Departamento de Economía, Antiguo Cuscatlán.

Amaya, M., Arteaga K., Gámez, A., Olivares, S. (2010). *Impacto de las políticas públicas en el desarrollo rural de El Salvador. Período 1998-2000*. Tesis de Licenciatura. San Salvador, El Salvador. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

Barón Castro, R. (2002). *La población de El Salvador*. 2 ed. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos DPI.

Barrera, S. J., Flores Menéndez, J. L., Herrera Martínez, R. E., & Montoya Martínez, J. E. (2008). *Modelos de acumulación de capital y estructura laboral en El Salvador*. Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Departamento de Economía, Antiguo Cuscatlán.

BIRF (1975) *Desarrollo rural: documento de política sectorial*. Washington, D. C., Estados Unidos de América.

Bonilla, G. (1995) *Estadística, elementos de estadística descriptiva y probabilidad*. 4ª edición, UCA Editores. San Salvador, El Salvador.

Browing, D. (1998). *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos DPI.

Calderón, F. (2008). *Thinking of Development: Enfoque teórico y paradigmas del Desarrollo* (Documento proporcionado por el Departamento de Economía UCA).

Campo, A. (2008). *Crecimiento y Desigualdad*. Universidad de Salamanca. España.

Cardenal, R. (1996). *Manual de historia de Centroamérica*. San Salvador: UCA editores.

Chávez, M. y Guevara, K. (2009). *Impacto de Red Solidaria en los municipios en pobreza extrema severa y alta*. Tesis de licenciatura. Antiguo Cuscatlán, Departamento de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

CND. (1999). *Acciones Iniciales del Plan de Nación*. Comisión Nacional de Desarrollo, Santa Tecla.

CND. (2000). *Acciones Territoriales del Plan de Nación*. Comisión Nacional de Desarrollo, San Salvador.

CND. (2009). *Estrategias de desarrollo productivo de la Zona Norte*. Comisión Nacional de Desarrollo, San Salvador.

DIGESTYC (1996). *Proyección de la población de El Salvador 1995-2025*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador, El Salvador.

DIGESTYC (2008). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2009). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2011). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2007b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Zona Norte 2007*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2008b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Zona Norte 2008*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2009b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Zona Norte 2009*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2010b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Zona Norte 2010*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador.

DIGESTYC (2009c). *Estimaciones y proyecciones municipales de población 2005-2020*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. San Salvador, El Salvador.

DIGESTYC. (2008c). *VI Censo de población y V de vivienda*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador.

Dornbusch, R.et. al (2009) *Macroeconomía*. Décima edición.McGraw-Hill. México D.F.

Durán, T., Hernández, R., Merino, V., y Reyes, Y., (2010). *Las Políticas de Ajuste Estructural en El Salvador: Impacto sobre la Inversión y Distribución*. Tesis de Licenciatura, San Salvador, Departamento de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Echeverri, R., Ribero, M. (2002) *Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

El Salvador. (s.f.). *Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millenium Challenge Corporation*. Acuerdo Ejecutivo No. 923, aprobado y ratificado por el Decreto Legislativo No. 187, el 21 de diciembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial No. 373, Tomo No. 239.

Escobar, A., García, E., y Morales, R. (2011). *Impacto de la apertura comercial en la competitividad internacional y la distribución del ingreso en El Salvador: 1990 - 2010*. Tesis de Licenciatura, San Salvador, Departamento de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Escobar, C., Zepeda, C. (2003) *La economía solidaria como alternativa económica para El Salvador*. Tesis de Licenciatura. San Salvador, El Salvador. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

FOMILENIO. (2009a). *Antecedentes*. Recuperado el 10 de abril de 2012, de <http://www.mca.gob.sv/wfContenidoGenerico.aspx?codigo=13662>

FOMILENIO. (2009b). *Ejes Transversales*. Recuperado el 10 de abril de 2012, de <http://www.mca.gob.sv/wfContenidoGenerico.aspx?codigo=27002>

FOMILENIO (2009c). *Visión, Misión y Valores* (En línea). San Salvador, disponible: <http://www.mca.gob.sv/wfContenidoGenerico.aspx?codigo=13294> (Consultado el día 20 de mayo de 2012).

FOMILENIO. (2012). *FOMILENIO: Reduciendo la pobreza de la zona norte a través del crecimiento económico*. Recuperado el día 13 de Abril de 2012, de <http://www.mca.gob.sv>

FOMILENIO (2012b). Línea de tiempo. Recuperado el día 16 de julio de 2012, en <http://goo.gl/JnzUB>

FOMILENIO (2012c). Fichas de 94 municipios de la Zona Norte. Recuperado el día 15 de mayo de 2012, en: <http://www.mca.gob.sv/wfDocumentos.aspx>

FUNDAUNGO (2010). *Atlas de la Violencia en El Salvador (2005-2009)*. San Salvador, El Salvador.

Giménez, G. (2000) *Territorio, cultura e identidades, la región socio-cultural*. Revista de Estudios sobre las Culturas Contemporáneas. Época II, Vol. V. Número 9, Junio.

Gómez, I., & García, M. (2002). *La gestión ambiental participativa en el norte de El Salvador: El caso del Comité Ambiental de Chalatenango (CACH)*. Documento de Trabajo, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

Guidos, R., Cáceres, J., & Menjívar, R. (1998). *El Salvador: una historia sin lecciones*. Costa Rica: Editorial FLACSO.

Hinkelammert, F., Mora, H. (2008) *Hacia una economía para la vida: preludeo de una reconstrucción de la economía*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Ibisate, F. (2005) *Entorno económico mundial: Apuntes guías*. 2da. Edición. UCA Editores. San Salvador.

IICA (2000) *Nueva Ruralidad*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica.

Kandel, S., Gómez, I., & Cuellar, N. (2009). *Repensando la Zona Norte de El Salvador en la Estrategia de Desarrollo Nacional*. Aportes para el diálogo, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

Kandel, S., Gómez, I., & Cuéllar, N. (2009). *Repensando la Zona Norte de El Salvador en la estrategia de desarrollo nacional*. San Salvador: PRISMA.

Kay, C. (2005) *Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde mediados del Siglo Veinte*. Ponencia Seminario Internacional Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. http://www.javeriana.edu.co/fear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf (Accesado el 16 de junio de 2012).

Lindo Fuentes, H. (2004). *La economía de El Salvador en el siglo XIX*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.

Llambí, L., Pérez, E. (2007) *Nuevas ruralidades y viejos campesinados. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana*. Cuadernos de Desarrollo Rural, julio-diciembre, número 059. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Lungo, M., Oporto, F., & Chinchilla, R. (1996). *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*. San Salvador: PRISMA.

Lungo, M., Oporto, F., & Chinchilla, R. (Mayo-Junio de 1996). Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador. *Boletín PRISMA*(17).

Martínez Peñate, Ó. (2003). *El Salvador: Sociología General (realidad nacional de fin de siglo y principio de milenio)*. San Salvador: Nuevo enfoque.

Marx, K. (1974) *El Capital: crítica de la economía política*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

MCC. (2012). *Strategy for the Sustainable Development of the Northern Zone of El Salvador: Summary of the Proposal for Financial Support from the Millenium Challenge Corporation*. Recuperado el Mayo de 2012, de <http://www.mca.gob.sv>

Menjívar, R. (1980). *Acumulación Originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. San Salvador: EDUCA Centroamérica.

MIPLAN. (1978). *Plan Nacional: Bienestar para todos 1978 - 1982*. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Montesino, M. (2011). *Economía y desarrollo: racionalidad reproductiva y valor de la fuerza de trabajo en la gestión del desarrollo*. UCA Editores. San Salvador.

- Montesino, M. (2012) *Resumen de las teorías del Desarrollo y del Crecimiento Económico*. (Documento proporcionado por el Departamento de Economía UCA).
- Montoya, A. (1998) *Economía Crítica*. Editores Críticos. San Salvador, El Salvador.
- Montoya, A. (1993) *La nueva economía popular: una aproximación teórica*. UCA Editores. San Salvador, El Salvador.
- Montoya, A. (2000) *Desarrollo Económico*. Editores Críticos. San Salvador.
- MOP. (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Ministerio de Obras Públicas, San Salvador.
- Morales Gamboa, A., Kandel, S., Ortiz, X., Díaz, Ó., & Acuña, G. (2011). *Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central*. San Salvador: PNUD/UCA.
- Perez, E. (2001) *Hacia una nueva visión de lo rural*. En publicación: *Una nueva ruralidad en América Latina*. Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- PNUD. (2008). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- PNUD y FUNDAUNGO. (2009). *Almanaque 262: Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Guillermo Manuel Ungo, San Salvador.
- PRISMA. (1996). *La Evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

PRISMA. (2011). *Dinámicas socioambientales y productivas en la Zona Norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande*. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

PRISMA. (2011). *Migración, Medios de Vida Rurales y Manejo de Recursos Naturales: Lecciones de El Salvador*. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

Proyecto Mesoamérica. (2011). *Antecedentes*. Recuperado el 8 de abril de 2012, de <http://www.proyectosmesoamerica.org/>

Razeto, L. (1993) *Los caminos de la economía de solidaridad*. Ediciones Vivarium. Santiago de Chile, Chile.

Robinson, W., (2011) *Conflictos Transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. Nataly Guzmán tr. San Salvador. UCA editores.

Roque Baldovinos, R., Rodríguez Díaz, R., & Romano, L. (2001). *Enciclopedia de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: OCEANO GRUPO EDITORIAL, S.A.

Rostow, W. (1961) *Las etapas del crecimiento económico*. Primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica.

Salvador, S. T. (2006). *Indicadores de la Cuenta del Milenio*. Recuperado el 10 de abril de 2012, de <http://www.mca.gob.sv/swfDocumentos.aspx>

Sanahuja, J. (2007). *¿Más y mejor ayuda? La declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 , CEIPAZ, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid.

Segovia, A. (2002). *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. F&G editores. Guatemala.

Tarnoff, C. (2012). *Millennium Challenge Corporation*. Washington: Congressional Research Service.

Trpin, V. (2005) *El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos*. Revista de Antropología Iberoamericana, julio-agosto, número 042. Antropólogos Iberoamericanos en Red. Madrid, España.

Valcárcel, M. (2006) *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de Investigación*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (Documento proporcionado por el Departamento de Economía UCA).

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2003a) *Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Cuarto Informe Parcial: Propuestas, Volumen 1, Primera Parte: Contexto, Retos y Marco Estratégico*, San Salvador.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2003b) *Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Cuarto Informe Parcial: Propuestas, Volumen 7, Tercera Parte: Estrategia de Desarrollo Territorial y Directrices para la Planificación de la Región Norte*, San Salvador.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2003c) *Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Cuarto Informe Parcial: Propuestas, Volumen 9, Cuarta Parte: Lineamientos Estratégicos y Programa de Actuación*, San Salvador.

Wayne, A. (Marzo de 2003). La CRM promueve las políticas acertadas. *Perspectivas Económicas*.

Weitz, R. (1981) *Desarrollo rural integrado: el enfoque de Rejovot*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.

—. (1994). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1994 - 1999*. San Salvador, FUNDAUNGO.

—. (1999). *Plan de Gobierno 1999 - 2004: La Nueva Alianza*. San Salvador, FUNDAUNGO.

—. (2004). *Plan de Gobierno 2004 - 2009: País Seguro*. San Salvador, FUNDAUNGO.

Periódicos

Hernández, L., (2005) "Saca, entre Bush, Fox y el protocolo" en El Diario de Hoy. 6 de noviembre de 2005, Nacional. Política, p.3.

El Diario de Hoy, (2005) "Hoy se define el rumbo de la Cuenta del Milenio" en El Diario de Hoy. 8 de noviembre de 2005, Negocios, p.25.

Barrera, J., (2005) "El Salvador Califica a los Fondos del Milenio" en El Diario de Hoy. 9 de noviembre de 2005, De la portada, p.2.

Ventas, L., (2005) "Se Pagaría con Fondos del Milenio otra vía norte" en El Diario de Hoy. 12 de diciembre de 2005, De la Portada, p.2-6.

Miranda, E., (2005) "Plan zona norte necesita \$800 Mills." en El Diario de Hoy. 10 de noviembre de 2005. Nacional.Política, p.16.

López, S., (2005) "Analizan Créditos para Zona Norte" en La Prensa Gráfica. 10 de noviembre de 2005, Economía, p.30.

Mejía, F., (2005) "Saca se reunirá con comisión de Fondo del Milenio" en El Diario de Hoy. 6 de diciembre de 2005, Negocios, p.28.

Contreras, C., (2005) "Desarrollo de zona norte competirá por los fondos" en La Prensa Gráfica. 14 de diciembre de 2005, Economía, p.34-35.

ANEXOS

Anexo 1.

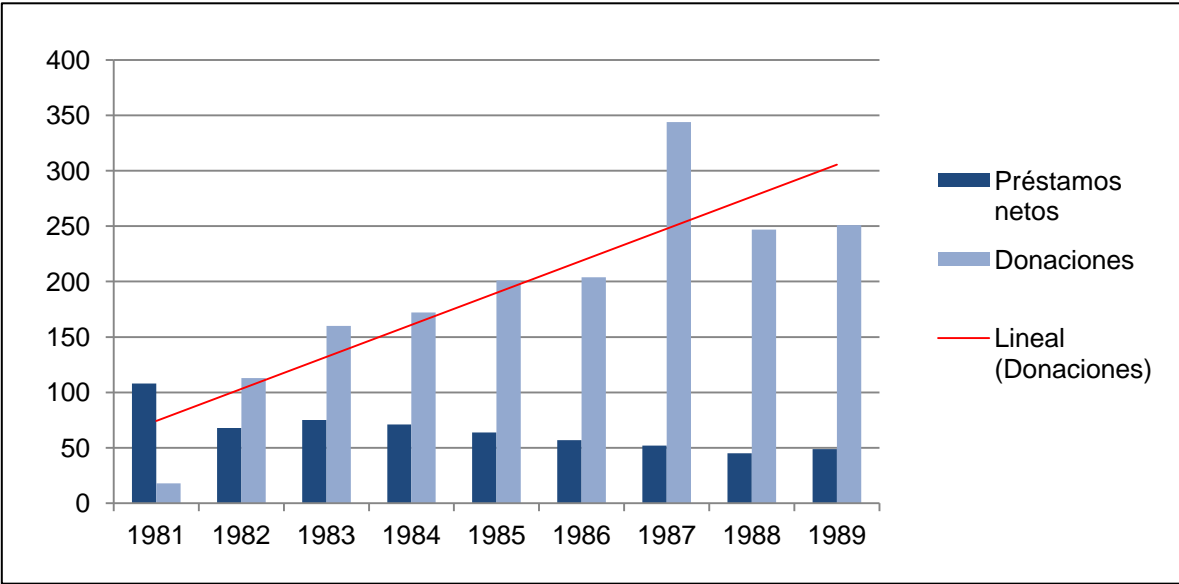
Sobre la histórica injerencia de la política estadounidense en El Salvador: donaciones contrainsurgencia

La relación de los Estados Unidos con el país en la década de los ochenta se da bajo el panorama del conflicto Este-Oeste de la época. La alianza estratégica que nació en ese entonces entre las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el gobierno estadounidense tenía una naturaleza esencialmente política de contrainsurgencia y un objetivo esencial: evitar el triunfo de los grupos de izquierda que se habían alzado en armas. La política exterior para Centroamérica y el Caribe, principalmente bajo la administración Reagan, estaba basada en una visión de seguridad nacional y asistencia militar. No obstante, el proceso que se ocultaba tras la cortina del conflicto bélico era la constante presión para que el Estado y la economía salvadoreña se reorganizaran en conjunción con los cambios que se producían a nivel mundial.

Segovia (2002) señala que la implementación generalizada de una reforma de tipo neoliberal no pudo ocurrir en la década de los ochenta gracias a la enorme aversión a las propuestas neoliberales existente en las bases y en la misma dirigencia del PDC. La razón de este descarte casi inmediato yace, en parte, en la incompatibilidad de visión impulsada desde los Estados Unidos, FUSADES y USAID era con la visión doctrinaria respecto al mercado y al Estado propia del PDC, asimismo las diferencias en el diagnóstico respecto a los problemas del país, la buena imagen internacional del presidente Duarte y la consideración de los altos costos políticos con respecto a los grupos sociales que dicha reforma neoliberal favorecería; jugaron un rol en que jamás despegara en esta época lo que a partir de la llegada de ARENA al poder ejecutivo, en 1989, se volvería una realidad. De cualquier forma, desde un principio “la estrategia estadounidense estaba enfocada tanto en transformar a la oligarquía terrateniente y a su Estado pretoriano como a derrotar a los levantamientos populares. La intervención estadounidense buscaba eliminar los obstáculos que el Estado local y la elite le pusieron a la transformación del país y a su rearticulación al capitalismo mundial.” (Robinson, 2011: 159).

Como se puede observar en el Gráfico A1, en la década de los ochenta las donaciones oficiales de los Estados Unidos que fueron canalizadas con base en consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional tuvieron una tendencia marcadamente creciente. Según Segovia (2002) formaron el mayor componente de los recursos externos que ingresaron a El Salvador (título que para la década de los noventa lo ocuparían las remesas familiares). Tanta es su relevancia que “permitieron mantener el déficit fiscal bajo control y financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (...) contribuyendo a mantener el nivel mínimo de importaciones requerido por el aparato productivo para su funcionamiento (...) fue gracias a la ayuda norteamericana en la época de la guerra que El Salvador pudo evitar la hiperinflación y mantener la economía a flote”. (Segovia, 2002: 102)

Gráfico A1.
Evolución de la ayuda económica de Estados Unidos (1981- 1989)
(Millones de dólares)



Fuente: Segovia (2002)

En conclusión, si bien la meta en el corto plazo era prevenir un colapso económico y contener a los grupos insurgentes a través de una serie de reformas económicas modestas a cargo del PDC, el objetivo más amplio de largo plazo era integrar al país a la economía mundial. Esto incluía reformar la perspectiva de la élite económica y política nacional, a través de la introducción de la visión y práctica neoliberal.

Anexo 2. Línea de tiempo de FOMILENIO

2005	
8/9-nov-05	MCC anunció que los países de renta media baja serían elegibles para recibir fondos de la Cuenta del Reto del Milenio a partir del 2006. El Gobierno salvadoreño creó una Comisión Nacional de Seguimiento de la Cuenta del Reto del Milenio de alto nivel, para trabajar por proveer la información, cumplir con los criterios y requisitos que establece la Corporación para calificar como elegibles y para impulsar el proceso de elaboración de una Propuesta de País.
17-nov-05	La MCC anunció que El Salvador y Namibia habían sido elegidos entre los países de renta media baja para optar a financiamiento, y en ese momento, se inició un proceso de consulta con los diferentes sectores de la población, coordinado por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) y la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), para preparar una propuesta de país de carácter participativo y de alcance nacional que permitiera acceder a fondos de la MCC para la ejecución de un programa de país que tenga el potencial para ser verdaderamente transformador, acelerar el crecimiento y sacar a un gran número de personas de la pobreza.
2006	
08-nov-06	La propuesta de El Salvador para la Zona Norte fue aprobada por la Junta Directiva de la MCC, por un monto de US\$461 millones, los cuales deberán ejecutarse en 5 años a partir del 2007.
29-nov-06	El Salvador recibió la cooperación no reembolsable más grande en la historia del país. Estados Unidos, por medio de la Millennium Challenge Corporation (MCC), que premia el esfuerzo de naciones que cumplen con indicadores como gobernar con justicia, invertir en la gente y promover la libertad económica, le otorgó 461 millones de dólares. A partir de la firma del Convenio se creó el Fondo del Milenio (FOMILENIO) para brindar nuevas oportunidades de desarrollo y participación con el fin de aliviar la pobreza de más de 150,000 salvadoreños y mejorar la calidad de vida de 850,000 habitantes de la Zona Norte de El Salvador. Los proyectos de FOMILENIO se implementarán durante cinco años, de octubre 2007 a septiembre 2012. Entre sus objetivos están incrementar el capital humano y físico, aumentar la producción y el empleo y reducir el costo y duración de los desplazamientos.
20-dic-06	La Asamblea Legislativa ratificó, con 81 votos, el Convenio suscrito por el Gobierno de El Salvador y la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés). Durante la última sesión plenaria extraordinaria del año 2006, la Asamblea Legislativa de El Salvador ratificó, con 81 votos, el Convenio suscrito por el Gobierno de El Salvador y la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), que otorga al país US\$461 millones de dólares para contribuir al desarrollo sostenible de la Zona Norte del país. Además, 83 diputados de los diferentes partidos políticos (ARENA, PCN, PDC, CD y FMLN) aprobaron el Anteproyecto de Ley de la Cuenta del Milenio, que crear la institución que permitir al país ejecutar de manera ágil el Programa de País para el Desarrollo Sostenible de la Zona Norte durante los próximos cinco años.
2007	
04-ene-07	Con la sanción del Presidente, los documentos se convierten en Ley de la Republica. El Presidente de la República, Elías Antonio Saca, sancionó la Ley de Creación del Fondo del Milenio (FOMILENIO) y el Convenio de donación en Gualococti, Morazán, uno de los 94 municipios que serán beneficiados con el Programa de País para el Desarrollo Sostenible de la Zona Norte financiado por la Cuenta del Milenio. Ambos documentos fueron aprobados unánimemente por la Asamblea Legislativa. Con la sanción del Presidente, los documentos se convierten en Ley de la Republica.
23-mar-07	El viernes 23 de marzo de 2007 se llevó a cabo el proceso de elección de los miembros civiles representantes de Organismos No-Gubernamentales ante la Junta Directiva de FOMILENIO. El proceso de elección fue facilitado por representantes de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) y se contó con la participación de catorce organismos no-gubernamentales (ONG) que calificaron para participar y presentaron sus respectivos candidatos. La elección inició con la participación de las catorce ONG, cuyos representantes presentaron a sus respectivos candidatos, dejando como resultado siete aspirantes a los cargos de Directores propietarios y suplentes. Las ternas aprobadas en esta reunión serán presentadas por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) a la Secretaria Técnica de la Presidencia (STP) para continuar con el proceso establecido y una vez recibida la no-objeción de la MCC, se procederá con la juramentación de todos los miembros propietarios y suplentes por parte del Presidente de la República.
29-mar-07	El Presidente de la República juramentó a la Junta Directiva de FOMILENIO, quienes posteriormente nombraron al Director Ejecutivo y la Subdirectora Ejecutiva de dicha entidad, que será la responsable de la implementación de los proyectos contemplados en el Programa de País.
20-sep-07	El Salvador inicia la ejecución de los \$461 millones para el desarrollo económico social de la Zona Norte del país, en un plazo de cinco años. Las etapas iniciales del Compacto con la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por

sus siglas en inglés) serán realizar procesos de contratación competitiva de personal y la preparación de las compras necesarias para las actividades la ejecución de los proyectos. Los proyectos de FOMILENIO se implementarán durante cinco años, de septiembre de 2007 a septiembre 2012. Entre sus objetivos están incrementar el capital humano y físico, aumentar la producción y el empleo y reducir el costo y duración de los desplazamientos. El Programa de País tiene tres grandes proyectos: Desarrollo Humano, Desarrollo Productivo, y Conectividad Vial.

2008

25-ene-08 El Presidente de la República, Elías Antonio Saca junto al Presidente de la Corporación del Reto del Milenio (MCC), por sus siglas en inglés, Embajador John Danilovich, lanzaron el Plan Piloto de Becas 2008 de FOMILENIO que beneficiará a 116 estudiantes de la zona norte que cursarán primer año de estudios en el nivel tecnológico superior en tres entidades educativas: la Escuela Nacional de Agricultura Roberto Quiñónes (ENA), el Instituto Tecnológico Centroamericano MEGATEC La Unión y el Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA).

18-feb-08 El Presidente de la República, Elías Antonio Saca, juramentó hoy a los miembros del Consejo Asesor del Fondo del Milenio (FOMILENIO). Según el Convenio del Reto del Milenio firmado entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de El Salvador, FOMILENIO debe contar con un Consejo Asesor, el cual funciona de forma independiente y está compuesto por cinco funcionarios de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), tres alcaldes de la Zona Norte; y un representante de la sociedad civil.

28-feb-08 FOMILENIO anunció en la sede de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) el inicio del primer proyecto de apoyo a la inversión en la Zona Norte de El Salvador para proyectos productivos relacionados a los sectores agropecuario, agroindustrial y sectores no agropecuarios como turismo, artesanías, entre otros, por un monto de cinco millones de dólares.

10-mar-08 FOMILENIO y el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), anunciaron el inicio del Plan Piloto de Asistencia Técnica de FOMILENIO para proyectos en diferentes áreas productivas de la Zona Norte del país, por un valor total de cinco millones de dólares. Las propuestas que se buscaron para esta Fase Piloto deberán consistir en actividades de éxito comprobado en el país, que hayan tenido un impacto significativo en el crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

14-abr-08 El Presidente de la República, anunció para el próximo mes de diciembre el inicio de la construcción del primer tramo de la Carretera Longitudinal del Norte, que va desde Metapán pasando por Santa Rosa Guachipilín, ambos del departamento de Santa Ana, hasta Nueva Concepción, Departamento de Chalatenango.

30-abr-08 La Viceministra de Salvadoreños en el Exterior, Embajadora Margarita Escobar en representación del Gobierno de El Salvador, el Presidente de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), Embajador John J. Danilovich y el Director de Implementación del Fondo del Milenio de El Salvador (FOMILENIO), Alfonso Salazar, anunciaron los avances de El Salvador en la ejecución de los US\$461 millones que donó la MCC para promover el desarrollo sostenible de la Zona Norte. Los funcionarios se hicieron acompañar del Honorable Señor Larry W. Walther, Director de la Agencia de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos (USTDA, por sus siglas en inglés), que explicó acerca de los tres Convenios de Donación que esta agencia firmará este día para promover el desarrollo del sector empresarial de la Zona Norte de El Salvador, valorados en más de un millón de dólares. Las entidades con las que se firmará estos convenios son la Alcaldía del municipio de Chalatenango, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Empresarial (FUSADES) y con la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).

19-sep-08 El Director Ejecutivo de FOMILENIO, Lic. Juan José Llorc y el Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en El Salvador, Dr. Keith Andrews firmaron el pasado 16 de junio, el primer proyecto del Plan Piloto de Asistencia Técnica de FOMILENIO para el sector productivo valorado en más de un millón de dólares para el Desarrollo de las Cadenas Frutícolas en la Zona Norte (FRUNORTE).

16-dic-08 El Presidente de la Junta Directiva del Fondo del Milenio (FOMILENIO), firmó el primer contrato por \$3.1 millones de dólares para la construcción de los primeros 115 kilómetros de líneas nuevas de distribución de energía y su conexión a redes de distribución existentes, que beneficiarán a más de 9,000 personas de la Zona Norte.

2009

03-feb-09 El Director Ejecutivo y representantes del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), inauguraron los primeros 250 sistemas de energía solar con los que se han beneficiado 1,200 habitantes, cuyas viviendas se encuentran en zonas remotas donde la instalación del servicio de fluido eléctrico a través de red es casi inaccesible por su alto costo.

09-mar-09 FOMILENIO y el Ministro de Turismo, firmaron una Carta de Entendimiento por un período de dos años, cuyos objetivos se concentran en la coordinación de acciones entre el Ministerio de Turismo a través de CORSATUR y FOMILENIO que contribuya al crecimiento económico y social, mediante el fortalecimiento del Sector Turismo en la Zona Norte de El Salvador; y promover la articulación de esfuerzos a lo largo de la cadena, generando sinergias y complementariedades y focalizando recursos hacia mercados y productos turísticos específicos.

06-abr-09	FOMILENIO firmó un contrato por \$29.944,625.69 con la Constructora Meco, S.A., empresa costarricense contratada para la construcción del primer tramo de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN), que va desde Metapán hasta Santa Rosa Guachipilín, ambos en el departamento de Santa Ana. El contrato firmado se ejecutará en un plazo de 18 meses, con los fondos de la donación del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
29-may-09	Durante la reciente visita de la señora Hillary Rodham Clinton, FOMILENIO y las distribuidoras de energía eléctrica CAESS y EEO, empresas AES; extendieron la cobertura de la alianza inicial, mediante la firma de un Contrato Marco valorado en 33 millones de dólares, que serán destinados para la construcción de 1,300 kilómetros de líneas nuevas de distribución de energía y su respectiva conexión a redes existentes.
26-jun-09	FOMILENIO inauguró en la ciudad de Sensuntepeque el segundo Centro de Negocios, con el objetivo de canalizar la demanda de los servicios de producción y negocios que el Proyecto de Desarrollo Productivo brinda con los Fondos de la Corporación Reto del Milenio (MCC por sus siglas en inglés). La inauguración de este segundo Centro de Negocios responde a demandas de productores de hortalizas, ganadería y otros rubros agrícolas y no agrícolas, como turismo.
29-ago-09	FOMILENIO firmó una "Carta de Entendimiento" con el Ministerio de Agricultura y Ganadería con el objetivo de unir esfuerzos para brindar a los productores agropecuarios y agroindustriales del país, entre ellos, los de los 94 municipios de la Zona Norte, información diaria de precios de mercados mayoristas de productos agropecuarios.
02-sep-09	FOMILENIO llevó a cabo el Taller de Capacitación sobre el Manejo de Asbesto en los Proyectos de Infraestructura Educativa, cumpliendo con el compromiso de responsabilidad ambiental adquirido por el Fondo del Milenio. El taller se enmarca dentro del Proyecto de Desarrollo Humano impulsado por FOMILENIO y como seguimiento al proyecto de Construcción y Equipamiento de 20 Institutos de Educación Media de la Zona Norte cuyos contratos fueron adjudicados durante el mes de agosto.
13-sep-09	El Presidente de la República y el Encargado de Negocios de la Embajada de los Estados Unidos de América en El Salvador, Robert Blau, entregaron 20 órdenes de inicio para el mejoramiento de infraestructura para el mismo número de Institutos de Educación Media de la Zona Norte del país, como parte del Proyecto de Desarrollo Humano que impulsa FOMILENIO con los Fondos del Milenio, donados por el Gobierno de Estados Unidos.
04-nov-09	FOMILENIO inició el primer curso de capacitación para docentes de la Zona Norte el cual forma parte de los compromisos en el área de educación formal, proyecto que se coordina conjuntamente con el Ministerio de Educación (MINED).
09-dic-09	El Presidente de la República, Mauricio Funes, colocó la primera piedra del Puente Santa Rosa Guachipilín que forma parte de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) y lanzó el primer Plan de Prevención de VIH/SIDA en el marco de la construcción de una carretera, a nivel de América Latina. Durante el acto, el Presidente de la República afirmó: "Este puente no es sólo una importante obra arquitectónica que llevamos esperando 40 años. Es, además, todo un símbolo. Un paso crucial en la reducción en la brecha del desarrollo que amplias zonas del país han sufrido históricamente: Es en definitiva, un puente hacia el futuro".
2010	
22-feb-10	FOMILENIO recibió ofertas para la construcción de las nuevas instalaciones del Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA), que se convertirá en el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC). La construcción del MEGATEC, responde a los objetivos de la Sub Actividad de Educación Técnico Formal, que FOMILENIO está realizando en conjunto con el Ministerio de Educación (MINED), y el Consorcio Internacional de Desarrollo en Educación (CIDE). Su objetivo es mejorar la calidad de la educación de la Zona Norte con nueva infraestructura, equipamiento, capacitación y recursos curriculares.
25-feb-10	FOMILENIO firmó un contrato con la compañía constructora italiana ASTALDI, SpA por un monto de US\$24.8 millones para la construcción de 2 puentes sobre el río Lempa, uno en Nombre de Jesús y otro en Nuevo Edén de San Juan, los cuales forman parte integral de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) y serán el más alto y el tercero más largo del país, respectivamente. ASTALDI deberá garantizar la calidad de los puentes de acuerdo a las Condiciones y Especificaciones establecidas por FOMILENIO para toda la CLN, asimismo le corresponderá entregar un Plan de Cumplimiento de las medidas de mitigación ambiental, para minimizar el impacto ambiental en la construcción siguiendo las Especificaciones Técnicas Ambientales del Proyecto de Conectividad Vial.
23-mar-10	En el marco de la AgroExpo 2010, se realizó el Foro Internacional Forestal, que da inicio al proceso de concertación para la formulación de la Política Forestal de El Salvador. El Foro fue inaugurado por el Señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Doctor Manuel R. Sevilla, acompañado por el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ing. Herman Rosa Chávez, y el Director Ejecutivo de FOMILENIO, Ing. José Ángel Quirós, el Director Residente de País de la Cuenta del Milenio, Vincent Ruddy. El Foro, abrió espacios de concertación en los que participaron los principales actores del sector forestal, que contribuyeron a definir una visión del desarrollo forestal en El Salvador, además, de proponer lineamientos para la política forestal y definir posteriormente el marco legal que permitirá sentar las bases para conservar y desarrollar sosteniblemente los recursos forestales,

	para garantizar su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país.
19-abr-10	El Presidente de la República, Mauricio Funes y el Director Ejecutivo de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), Señor Daniel Yohannes, inauguraron el Instituto Nacional de San Ignacio, en el Departamento de Chalatenango, el cual forma parte de los 20 institutos de educación media que se beneficiaron con mejoramiento o rehabilitación y equipamiento. Durante su intervención, el Director Ejecutivo de la MCC dijo que el desarrollo económico sostenible comienza con el desarrollo humano, y que los ciudadanos necesitan habilidades y destrezas para ser miembros productivos de una sociedad y contribuir así a la economía (local). Además, reconoció públicamente los esfuerzos de FOMILENIO y felicitó al país por su decisión de apostarle a la educación dentro del Convenio de Donación. “La gente de El Salvador decidió invertir parte de su Convenio con MCC en educación. Esta decisión refleja la comprensión de la importancia de la educación para el bienestar de la familia y la prosperidad económica de un país”, dijo Yohannes.
19-may-10	A un año de intervención de los Servicios de Producción y Negocios del Proyecto de Desarrollo Productivo de FOMILENIO, en la Zona Norte, los productores de frutas y hortalizas han incrementado su productividad y fortalecido sus capacidades gerenciales; lo cual les ha permitido dar un importante paso al constituir la Sociedad Cooperativa de Negocios y Multiservicios de R.L.de C.V. La constitución de esta Sociedad Cooperativa es uno de los eventos más importantes de la vida del Proyecto de Desarrollo Productivo, que dará poder de negociación a los productores organizados de la Zona Norte, y se articulará a 5 Centros de Acopio y Servicios (CAS) distribuidos en los departamentos de Santa Ana, Chalatenango (Zona Alta y Zona Baja), Cabañas y Morazán. Se estima que la Sociedad Cooperativa tenga una producción de frutas y hortalizas de 75,000 toneladas, lo que implica un negocio de más de 30 millones de dólares por año.
09-sep-10	El Presidente de la Junta Directiva de FOMILENIO firmó los contratos para el diseño y construcción y la supervisión del undécimo tramo de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN), desde la zona del Cantón Guarjila hasta el acceso al Puente sobre el Río Lempa que conecta con el municipio de Nombre de Jesús, Chalatenango, con lo que se completa de forma simultánea de la construcción de la Longitudinal del Norte. Con el inicio del Tramo 3B se completa de forma simultánea de la construcción de la Longitudinal del Norte a través de 11 proyectos de infraestructura vial, iniciando en Metapán, en Santa Ana, hasta Cacaopera, en Morazán, con una longitud total de 178 kms de carretera.
10-nov-10	Artesanos de la Zona Norte se reunieron con funcionarios de la empresa NOVICA, para analizar la posibilidad de ofrecer sus productos a través del sitio web www.novica.com , portal especializado en la promoción y comercialización de artesanías de todo el mundo, con el objetivo de ampliar el mercado de las artesanías elaboradas en la Zona Norte de El Salvador.
15-nov-10	FOMILENIO llevó a cabo la recepción y apertura de las cinco ofertas que estarán participando en el proceso de licitación para la construcción del Tramo 7 de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) que recorrerá los municipios de Corinto, Lislique y Anamorós, con una longitud de 16 kilómetros.
20-dic-10	FOMILENIO se llevó a cabo la firma de 20 contratos por un valor de US\$18.3 millones para la realización y supervisión de igual número de proyectos que van a beneficiar a más de 15,000 personas de la Zona Norte.
2011	
18-ene-11	FOMILENIO firmó el contrato por US\$13 millones para la construcción del último tramo de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN), el cual recorrerá los municipios de Corinto, Lislique y Anamorós, con una longitud de 16 kilómetros. Además, se firmaron contratos por US\$3.1 millones para la construcción de 17 proyectos de caminos rurales y 3 proyectos de asistencia técnica y capacitación para comunidades beneficiarios de proyectos de agua potable y saneamiento. Es importante destacar que gracias al ahorro generado a través de los procesos de adquisiciones realizados durante el año y al uso eficiente de los recursos, FOMILENIO ha logrado la disponibilidad necesaria para construir este nuevo tramo de carretera que completa el circuito vial hasta Anamorós, generando la conectividad necesaria de la CLN con la Ruta Militar.
05-abr-11	Como parte de la actividad de educación y capacitación del programa de Desarrollo Humano de FOMILENIO, el Secretario Técnico de la Presidencia, Alexander Segovia, inauguró las nuevas instalaciones del Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA). En el proyecto de diseño, construcción y equipamiento de esta obra, FOMILENIO ha realizado una inversión de US\$5.5 millones de dólares y dentro de sus principales características destaca la construcción de 5 módulos, 10 salones de clases, una biblioteca, 5 centro de computo, laboratorios especializados (idiomas, turismo, de suelos, concreto y carreteras, electrónico y de redes), 3 talleres especializados de electricidad, carpintería y armado, 3 sala de profesores integrados en los módulos, bodegas y un módulo para el área administrativa, posee una cafetería y un salón de uso múltiples. Todas las instalaciones están conectadas y techadas, además, cuentan con acceso para personas con capacidades especiales: servicios sanitarios y rampas que comunican a todos los módulos.
06-abr-11	En un momento histórico para el país y de gran significado para el sector forestal; El Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Guillermo López Suárez, recibió la propuesta de Política Forestal para El Salvador 2011-2030, de parte del Grupo Promotor de Concertación, integrado por representantes de distintos sectores vinculados al tema forestal, en representación de todas las personas que participaron en el proceso de consulta. La política propicia

	<p>acciones dirigidas a la protección, conservación, manejo, gestión y administración de los recursos forestales a mediano y largo plazo; garantizando un aporte económico, social, ambiental y cultural a la población salvadoreña. La iniciativa fue ejecutada gracias a la cooperación y asistencia técnica de FOMILENIO, mediante la empresa Chemonics Internacional, quienes asistieron al Grupo de Concertación Forestal, para realizar un amplio proceso de consulta pública que facilitó la identificación de lineamientos estratégicos elaborados desde un mecanismo articulado, integrador y democrático.</p>
05-may-11	<p>Como parte del Programa de Conectividad Vial que ejecuta FOMILENIO, este día, el Señor Presidente de la República Mauricio Funes, inauguró los primeros 44 kilómetros de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN) que conecta los municipios de Metapán y Santa Rosa Guachipilín en el departamento de Santa Ana con el municipio de Nueva Concepción en Chalatenango.</p>
07-jun-11	<p>FOMILENIO visitó las comunidades salvadoreñas que viven en las ciudades de Long Island, New Jersey y Washington DC para informar acerca de los avances y las oportunidades de inversión agrícola que se están generando en la Zona Norte del país. La visita se realizó en coordinación con la Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada de El Salvador y los Cónsules Generales de Nueva York, New Jersey y Washington DC, quienes convocaron a las comunidades empresariales de las tres ciudades y realizaron visitas individuales a dueños de negocios y restaurantes de la zona. El Director Ejecutivo de FOMILENIO presentó a la institución que fue creada con el propósito de administrar y supervisar, la implementación del Programa de País con el objetivo de reducir la pobreza a través del crecimiento económico en 94 municipios de la Zona Norte de El Salvador, según el Convenio suscrito entre ambas naciones en septiembre de 2006. Los tres grandes proyectos que comprende el Convenio son Desarrollo Humano, Desarrollo Productivo y Conectividad Vial.</p>
26-jul-11	<p>FOMILENIO llevó a cabo el lanzamiento de un plan para fortalecer la inserción laboral y productiva para 9,400 beneficiarios de la Actividad de Educación y Capacitación del Proyecto de Desarrollo Humano. La iniciativa se conoce como Plan de Inserción Laboral y Autoempleo Sostenible (PILAS), y representa una inversión de US\$2 millones provenientes de la donación del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés). El Director Ejecutivo de FOMILENIO, explicó que "PILAS se propone mejorar los ingresos de las familias beneficiarias creando los mecanismos que permitan desarrollar la capacidad institucional de 21 institutos de la Zona Norte y tres fuera de ella, para apoyar a sus jóvenes graduados en su vinculación con el mundo laboral y productivo. Y, por otro lado, apoyará a beneficiarios de las capacitaciones no formales impartidas en coordinación con INSAFORP y que están fuera del sistema educativo para que desarrollen su talento emprendedor y/o faciliten su inserción laboral."</p>
04-nov-11	<p>En el marco del Plan de Emergencia y Reconstrucción a causa de la Depresión Tropical 12E en el sector productivo atendido en la Zona Norte por el Proyecto de Desarrollo Productivo (PDP) de FOMILENIO; este día se llevó a cabo el lanzamiento de la campaña de vacunación de ganado bovino y la entrega de paquetes de emergencia agrícola para productores que resultaron afectados por el fenómeno climático. La respuesta a la emergencia se orientará a acompañar a los ganaderos en su lucha para prevenir brotes de enfermedades de índole infecciosas y a recuperar parte de la base productiva para incrementar la oferta de forraje para la época seca. La respuesta busca darle sostenibilidad a la intervención para el desarrollo que FOMILENIO tiene con los ganaderos de la zona norte.</p>
22-dic-11	<p>El Salvador fue también uno de los primeros países seleccionados para formar parte de la nueva asociación del gobierno de EE.UU. para la iniciativa de crecimiento, cuyo objetivo es mejorar la coordinación, impulsar la inversión privada, y enfocar el compromiso político para acelerar y sostener el crecimiento de amplia base económica. El Director Ejecutivo de FOMILENIO; Lic. José Angel Quirós presentó este día a los medios de comunicación el informe de cierre de año correspondiente a la ejecución de los Fondos del Milenio, donados por el Gobierno y el pueblo de los Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).</p>
2012	
26-ene-12	<p>Como parte de la Actividad de Educación y Capacitación del Programa de Desarrollo Humano de FOMILENIO; este día se llevó a cabo la entrega de las últimas 1,000 becas de educación media a estudiantes de 17 institutos ubicados en la Zona Norte. FOMILENIO y el Ministerio de Educación (MINED) trabajan para contribuir a incrementar los niveles de educación y habilidades de la Zona Norte, especialmente de los jóvenes y mujeres, que representan grupos vulnerables a través del acceso a educación y capacitación vocacional y técnica de calidad que es clave para garantizar mejores oportunidades de desarrollo sostenible para los habitantes de esta región. Con esta entrega de becas, finaliza uno de los compromisos establecidos en el Convenio de entregar 3,445 becas a estudiantes de escasos recursos de la Zona Norte de El Salvador para que cursen sus estudios de bachillerato en cualquiera de las 17 instituciones de educación media fortalecidas por FOMILENIO con infraestructura, equipamiento, recursos didácticos y capacitación docente.</p>
27/29-ene-12	<p>Como parte de una gira de trabajo para conocer el avance en la ejecución del Convenio de Donación, el Vicepresidente de MCC; Patrick Fine y la Representante de la Oficina Comercial de Estados Unidos ante la Junta Directiva de MCC, Mary Ryckman, acompañados por funcionarios de FOMILENIO y MCC en El Salvador, visitaron diversos proyectos que FOMILENIO ejecuta en la Zona Norte.</p>

31-ene-12	<p>Con una inversión de \$3.7 millones de dólares, el Fondo del Milenio inauguró obras de infraestructura comunitaria y electrificación rural que benefician a más 14 mil habitantes de cantones y caseríos de los municipios de Sesori y Ciudad Barrios en el departamento de San Miguel. Todos estos proyectos son financiados por la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés). En el municipio de Ciudad Barrios, FOMILENIO en conjunto con AES El Salvador, construyó 25.22 km de líneas nuevas e instaló sistemas solares que llevan energía a aquellas familias que residen en zona de difícil acceso; asimismo, en Sesori se instalaron 9.88 km y se construyeron cinco puentes y dos pasarelas peatonales para facilitar el tránsito de personas y mercadería. Para los proyectos de electrificación rural AES aporta el 15% del monto y FOMILENIO el 85% como parte de una alianza público privada.</p>
01-feb-12	<p>FOMILENIO inauguró proyectos de electrificación rural, agua potable y saneamiento básico en beneficio de más de 22 mil habitantes de los municipios de Jocoatique, Arambala y Meanguera en el departamento de Morazán. Todos estos proyectos han sido ejecutados con fondos donados por el Pueblo y Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).</p>
02-feb-12	<p>FOMILENIO invirtió \$637 mil dólares para suministrar agua potable y servicios de saneamiento básico a más de 615 habitantes del cantón Chagüitillo en el municipio de San José La Fuente, en La Unión. Este proyecto ha sido financiado con el donativo del Pueblo y Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).</p>
03-feb-12	<p>72 jóvenes originarios de la Zona Norte que han sido beneficiados con el programa de becas de educación técnica superior que impulsa FOMILENIO como parte de su Programa de Desarrollo Humano. Los becarios recibieron su acreditación como Técnicos en turismo alternativo, mercadeo, ingeniería civil, ingeniería en computación y mantenimiento de computadora del Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA).</p>
08-feb-12	<p>Funcionarios del Ministerio de Agricultura, FOMILENIO y la Corporación del Reto del Milenio, inauguraron este día el Centro de Producción de Abejas Reinas de alta calidad genética, situado en una importante reserva forestal de la Zona Norte, en el Municipio de El Paisnal. El Centro tiene una capacidad inicial para producir 2,000 abejas reinas vírgenes mensuales y 200 abejas fecundadas mensualmente, para ser producidas en la época en que el productor así lo demande. La creación y funcionamiento de este centro, permitirá además especializar el recurso humano en la actividad de crianza de abejas reinas genéticamente mejoradas, lo que permitirá fomentar y promover el cambio anual de abejas reinas en la mayoría de productores nacionales, introduciendo material genético nuevo, evitando así la consanguinidad y la degeneración del parque apícola nacional.</p>
24-feb-12	<p>FOMILENIO, a través de su Programa de Artesanías, ejecutado por Swisscontact, presentó este día sus nuevas Colecciones Primavera-Verano 2012, productos elaborados en cerámica, madera, textiles y semillas naturales fabricados por los artesanos de la Zona Norte, que trabajan en la Cooperativa El Renacer Chalateco y el Movimiento de Jóvenes Encuentristas (MOJE), en su calidad de empresas ancla de este programa.</p>
27-feb-12	<p>En la Ciudad de Los Patas Blancas, como es conocido el municipio de Metapán, en Santa Ana. FOMILENIO a través de la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES), realizó el primer Festival de la Cal para promover la historia, tradiciones y bellezas turísticas de la zona.</p>
06-mar-12	<p>FOMILENIO realizó el colado de última sección del puente más alto de la Carretera Longitudinal del Norte. La obra facilitará el tránsito entre Chalatenango y Cabañas.</p>
26-mar-12	<p>Congresistas del Gobierno de Estados Unidos visitaron la Cooperativa San Carlos, en el municipio de El Paisnal, para conocer los proyectos ejecutados con los Fondos del Milenio en la Zona Norte de El Salvador. Los funcionarios compartieron experiencias con los beneficiarios del Proyecto de Desarrollo Productivo y becarios del Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA).</p>
27-mar/2-abr-12	<p>34 jóvenes apoyados con el Programa de Becas de estudio Tecnológico Superior impulsado por FOMILENIO a través del donativo de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) recibieron su título como Técnicos Agrónomos de la Escuela Nacional de Agricultura "Roberto Quiñónez".</p>
30-mar-12	<p>El Fondo del Milenio a través de la Cadena de Lácteos del Proyecto de Desarrollo Productivo realizó un día de campo en el que se demostraron los resultados del apoyo a los ganaderos en la aplicación de tecnologías, capacitaciones y donaciones de especies que se han impartido durante 22 meses.</p>
20-abr-12	<p>FOMILENIO, a través de su componente de Desarrollo Productivo realizó una exposición del trabajo de sus beneficiarios en sus diferentes áreas para la comunidad franco-salvadoreña.</p>
24-abr-12	<p>Como parte de las actividades de cierre del Programa de País ejecutado en 94 municipios de la Zona Norte del país, gracias a la donación de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), FOMILENIO presentó los logros y resultados de la implementación de la Actividad de Educación y Capacitación del Proyecto de Desarrollo Humano.</p>
30-abr-12	<p>El Fondo del Milenio entregó obras realizadas por más de US\$1.4 millones de dólares, que han beneficiado a 1,276 habitantes del municipio de Ciudad Dolores, en el departamento de Cabañas. Estos proyectos han sido ejecutados con la donación del Gobierno de Estados Unidos por medio de la Corporación del Reto del Milenio</p>

	(MCC, por sus siglas en inglés).
01-may-12	FOMILENIO realizó el colado del último segmento del Puente Nuevo Edén de San Juan de la Carretera Longitudinal del Norte que conectará los departamentos de Cabañas y San Miguel. Esta importante obra es construida con una inversión de US\$17 millones que provienen del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
08-may-12	Con una inversión de US\$5.5 millones, FOMILENIO mejoró el acceso a la energía eléctrica, agua potable y caminos de conexión para más de 13 mil habitantes de los municipios de San Gerado, San Antonio del Mosco, en San Miguel; Corinto, en Morazán y Lilisque, en La Unión. Todos los proyectos han sido financiados con la donación del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
09-may-12	El apoyo otorgado por el Fondo del Milenio a través del Proyecto de Desarrollo Productivo al sector ganadero de la Zona Norte ha mejorado la calidad y producción de leche. Las ventas reportadas hasta la fecha ascienden a más de \$35 millones de dólares un incremento del 70% desde la ejecución del Programa.
11-may-12	Más de tres mil habitantes de los municipios de San Luis del Carmen y San Miguel de Mercedes, en Chalatenango fueron beneficiados con proyectos de agua potable, energía eléctrica, cursos de formación profesional y becas, gracias a una inversión de US\$1.4 millones realizada por FOMILENIO.
18-may/3-jun-12	FOMILENIO invirtió US\$5.2 millones de dólares en los municipios de El Carrizal, Comalapa y Concepción Quezaltepeque, en Chalatenango para realizar 81 proyectos que ya mejoraron la calidad de vida de más de 22 mil habitantes, gracias a la donación del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
24-may-12	Los habitantes de 94 municipios que han recibido el apoyo de FOMILENIO cuentan con mejores oportunidades laborales, educativas, productivas, acceso a servicios básicos y una nueva vía de 222.9 km que unirá a la Zona Norte con el resto del país impulsando así, su desarrollo y economía.
25-may-12	Como parte de las actividades de cierre, FOMILENIO llevó a cabo la inauguración de proyectos que benefician a 1,600 habitantes de los municipios de Jutiapa y San Isidro, en Cabañas.
28-may-12	En el marco del Programa de Lácteos implementado en la Zona Norte de El Salvador, FOMILENIO en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el sector privado representado por ASILECHE, realizan el Congreso Nacional de Ganadería, con el fin de dar a conocer el progreso del sector en esta región del país, actualizar el conocimiento hacia un nuevo modelo tecnológico y construir estrategias rectoras para la competitividad de los eslabones de la cadena de lácteos.
08-jun-12	La inversión total de FOMILENIO en los departamentos de Morazán y La Unión fue de US\$40.7 millones para desarrollar 1,022 proyectos que han beneficiado 148 mil habitantes de 35 municipios, en los que se instalaron 689.1 km de líneas nuevas de electricidad, 7 mil conexiones domiciliarias y 1,041 sistemas solares para comunidades ubicadas en regiones aisladas y de forma dispersa en los municipios.
09-jun-12	Como parte de los resultados y logros obtenidos en el Proyecto de Desarrollo Productivo durante cinco años, FOMILENIO realizó una Expo venta de artesanías, miel, café, turismo, hortalizas y frutas producidas por beneficiarios de la Zona Norte, en la Plaza Central del centro comercial La Gran Vía.
13-jun-12	FOMILENIO expondrá los logros y resultados del Programa de Artesanías que ha ejecutado durante cinco años en la Zona Norte del País, con una exhibición de productos elaborados por más de 1,176 artesanos y artesanas, gracias a la donación del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés). Como parte de las actividades de cierre del Programa de País, el Director Ejecutivo de FOMILENIO, José Ángel Quirós hizo entrega del Programa de Turismo al Ministro de ese ramo (MITUR), José Napoleón Duarte para promover la continuidad y sostenibilidad de 5 cinco nuevos destinos potenciados en la Zona Norte, gracias a la donación del pueblo y Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
15-jun-12	El Ministro de Agricultura y Ganadería, Guillermo López Suárez y el Director Ejecutivo de FOMILENIO, José Ángel Quirós cerraron con éxito uno de los Programas de Hortalizas y Frutas ejecutado en cinco años en la Zona Norte, gracias a la donación del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
16-jun-12	Con ventas que superan los \$2.6 millones de dólares, más de 500 acuicultores de 11 municipios de la Zona Norte han incrementado la producción y comercialización de tilapia a nivel local e internacional. Estos logros fueron presentados en la Feria de la Tilapia de la Zona Norte realizada en el Parque Daniel Hernández de Santa Tecla, como parte del cierre del Programa Acuícola de FOMILENIO.
19-jun-12	Más de 300 mujeres tienen nuevas capacidades empresariales para acceder a oportunidades de empleo y crear de su propio negocio, gracias al Programa de Emprendedurismo ejecutado por FOMILENIO en los departamentos de Morazán, norte de San Miguel y La Unión.

21-jun-12	En el marco del cierre de la Cadena de Cafés Especiales del Proyecto de Desarrollo Productivo, FOMILENIO inauguro plantas procesadoras de café que fortalecerán la comercialización y producción de más de 500 habitantes del sector caficultor de la Zona Norte. Estos proyectos han sido ejecutados con la donación del Pueblo y Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
22-jun-12	El Director Ejecutivo de FOMILENIO presentó un informe de resultados que marcó el inicio del ciclo de rendición de cuentas final que define el cierre de la ejecución de la donación de \$461 millones de dólares otorgados por el Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) para reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico de 94 municipios de la Zona Norte de El Salvador.
28-jun-12	El Presidente de la República, Mauricio Funes, inauguró el puente más alto de El Salvador, ubicado en el municipio de Nombre de Jesús, Chalatenango; que forma parte de la Carretera Longitudinal del Norte que construye FOMILENIO con fondos de la Corporación del Reto del Milenio (MCC por sus siglas en inglés).
29/30-jun-12	En la expo venta se presentaron las verduras, hortalizas y frutas, accesorios de hogar y jardín en barro, madera y fibras naturales así como una línea de coloridos textiles, bisutería en morro y semillas naturales producidos y elaborados por las familias beneficiadas por FOMILENIO. Además como, los destinos turísticos con que cuenta la región norte del país.
03-jul-12	A menos de tres meses de finalizar el Convenio, FOMILENIO presentó un documento que resume las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la ejecución de los \$461 millones de dólares donados por el Pueblo y Gobierno de Estados Unidos por medio de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) para reducir la pobreza a través del crecimiento económico de la Zona Norte.
06-jul-12	Con una inversión de US\$3.3 millones de dólares, FOMILENIO entrego obras de desarrollo local que han mejora la calidad de vida de más 4 mil habitantes del municipio de San Pablo Tacachico, La Libertad, gracias a la donación del Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).
10-jul-12	En el marco de las actividades de cierre de los Programas Hortofrutícola y Lácteos implementados en la Zona Norte de El Salvador, FOMILENIO inauguró los Centros de Negocios y Multiservicios (CNMS) de las empresas El Salvador Produce y Lácteos Zona Norte, propiedad de las asociaciones de productores y ganaderos beneficiarios.
12-jul-12	FOMILENIO firmó dos importantes iniciativas de apoyo para continuar con el desarrollo de la Zona Norte una vez terminado el Convenio de Donación de US\$461 millones otorgados al país por el Gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés). La primera se firmó con la Fundación Gloria de Kriete (FGK) para promover proyectos de becas para estudiantes de escasos recursos; y la segunda, se firmó con el Fondo de la Iniciativa para las Américas.

Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012b).

Anexo 3.

Explicación de las relaciones de explotación y dominación en el capitalismo desde una perspectiva crítica de Marx

“Las relaciones sociales de producción y las fuerzas productivas constituyen lo que se denomina de manera restringida: el modo de producción” (Montoya, 1998: 8). El primer componente puede entenderse como la manera en que los agentes de una sociedad interactúan, es decir, el nexo que los vincula cuando se establecen relaciones productivas; mientras que el segundo se refiere a los factores productivos elementales que componen al modo de producción.

Tanto las relaciones sociales de producción de tipo salarial como las fuerzas productivas compuestas por medios de producción y fuerza de trabajo son propias del modo de producción capitalista. El trabajador, despojado de cualquier tipo de recursos y con la única propiedad de su fuerza de trabajo (capacidades físicas y mentales), se ve obligado a establecer una relación con el propietario de los medios de producción (o capitalista), a fin que éste último emplee lo emplee en un proceso productivo a cambio de una remuneración de tipo salarial (Marx, 1974). Este proceso de empleo se da dentro de jornadas de trabajo, definidas como *“la sumatoria del tiempo de trabajo necesario y del tiempo de trabajo excedente”* (Montoya, 1998: 143). El primero hace referencia al tiempo necesario para reponer el valor de la fuerza de trabajo – un conjunto determinado de medios de vida - y el segundo se refiere a aquella proporción de la jornada de trabajo que no es remunerado al trabajador y, por tanto, es apropiado por el capitalista.

Entonces, en el proceso de interacción productiva entre agentes, uno adquiere el derecho de empleo de las capacidades físicas y mentales de otro, pagando por ello una remuneración revestida en la forma salario, misma que no incluye los detalles de la compensación, por lo que se cubre se puede alcanzar a cubrir, en el mejor de los casos, el valor de la fuerza de trabajo empleado en la porción de trabajo necesario. Este fenómeno oculta la apropiación del trabajo excedente, ya que la concretización de la paga en una cantidad de unidades monetarias disocia la relación directa con el detalle de la

cantidad de trabajo socialmente necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo. Por tanto, se plantea que que *“la forma salario al presentarse como el precio del trabajo, lo que hace es encubrir el fenómeno de la explotación”* (Montoya, 1998: 205).

El modo de producción capitalista tiene como finalidad la revalorización del capital a través del establecimiento de relaciones de explotación a los trabajadores en los procesos productivos. *“Para convertir el dinero en capital, el poseedor de dinero tiene, pues, que encontrarse en el mercado, entre las mercancías, con el obrero libre, libre en un doble sentido, pues de una parte ha de poder disponer libremente de su fuerza de trabajo como de su propia mercancía, y, de otra parte, no ha de tener otras mercancías que ofrecer en venta; ha de hallarse, pues, suelto, escotero y libre de todos los objetos necesarios para realizar por cuenta propia su fuerza de trabajo”* (Marx, 1974:122). De forma sintetizada se ha acotado una explicación básica pero elemental sobre los aspectos que caracterizan las relaciones de explotación del capitalismo, destacando la preponderancia del aprovechamiento sobre el trabajador como punto central de la racionalidad operativa. Además, en la racionalidad capitalista no existe la consideración de una lógica de operación basada en la reproducción de la vida. El paradigma preponderante es la asignación óptima de los recursos.

Anexo 4.

Economía solidaria y la nueva economía popular: propuestas para una nueva forma de organización social asociada a una lógica de reproducción de la vida

Una vez plasmadas las relaciones de explotación, dominación, aprovechamiento y sujeción del trabajador en los procesos productivos capitalistas, bajo la perspectiva de Marx (1974), se impulsa a explorar nuevas alternativas que brinden al ser humano posibilidades de entablar relaciones sociales y económicas con un carácter equitativo, inclusivo y con la finalidad última de garantizar la reproducción de la vida.

Una alternativa que aspira a convertirse en una estrategia de vida y cumplir con los requerimientos del perfil planteado es la Economía Solidaria y la Nueva Economía Popular. Las opciones surgen de las entrañas de un sistema cuando este no responde efectiva y eficazmente a las necesidades de los individuos, generando escenarios de la realidad que impulsan movimientos con propuestas de nuevas formas de abordaje a los problemas esenciales de la sociedad, originados por sus mismas contradicciones y falencias. Dentro de la lógica operativa del capitalismo se han generado efectos como la exclusión, marginación y pobreza, por lo que las personas tratan de contrarrestar estas consecuencias introduciendo solidaridad en sus relaciones de producción, distribución y consumo, es decir, vivir con solidaridad (Escobar y Cepeda, 2003).

La nueva economía popular se entiende como *“una estrategia alternativa de y para las mayorías populares, en los ámbitos económico, social, político y cultural, fundamentada en su propio esfuerzo organizativo y productivo, que tiene como finalidad resolver sus problemas de pobreza y marginación social en el campo y la ciudad, así como contribuir a las causas generantes de los mismos”* (Montoya, 1993: 42). Se observa la ambición de crear impacto en una multiplicidad de ámbitos y la perspectiva de llevar a cabo cambios que propicien una reforma en las estructuras deficientes del sistema imperante y que han sido las responsables en gran medida de las condiciones de pobreza, marginación y exclusión.

Las unidades organizativas de tipo solidario se basan en estamentos sólidos de cooperación y colectividad, a manera de afrontar en conjunto las desavenencias por las que se vieron orillados a establecer este tipo de asociación. *“Una organización popular solidaria es esencialmente ‘socio-económica’, ya que desarrollan algún tipo de actividad económica (...) buscando resolver, primordialmente, problemas de reproducción”* (Escobar y Cepeda, 2003: 124). Se esclarece un punto esencial en su racionalidad: el establecimiento de la reproducción de la vida como eje central de sus acciones.

Esta estrategia alternativa centrada en la vida posee un trasfondo utópico, que es un factor relevante al momento de entender los objetivos trazados y las acciones llevadas a cabo para cumplirlos. Se ambiciona lograr un escenario en el que *“las personas tengan asegurada la satisfacción de sus necesidades físicas y espirituales, donde exista otro tipo de valores y relaciones, solidarias, de justicia y respeto a la vida”* (Escobar y Cepeda, 2003: 133). Es decir, se trata de llevar a cabo la construcción de un aparato de pensamiento impregnado en los agentes sociales y en el que predominen valores que propicien la dignidad de la vida y garanticen su reproducción.

Este planteamiento contraviene la funcionalidad esencial del capitalismo, basado en la priorización de los intereses individuales y las relaciones de explotación y dominación. La confrontación de posturas manifiesta la existencia de sectores poblacionales llevando a cabo un ejercicio de conciencia y asimilación de la necesidad galopante de la conformación de una manera de operar como sociedad que anteponga los intereses comunes. Se espera que el impacto de la solidaridad sea tan profundo que contribuya a transformar estructuralmente a la economía, impulsando la consolidación de nuevas perspectivas y metas en la sociedad (Razeto, 1993).

Tal como menciona Montoya (1993), es destacable la categorización de factores productivos, pues más allá de la fuerza de trabajo y medios materiales para la producción, se agregan otros como la tecnología, el financiamiento y la capacidad de gestión. Pero es la consideración del denominado “factor C” uno de los más importantes aportes. Este *“consiste en el hecho que la cooperación, el compañerismo, la comunidad y la solidaridad*

presentes en las empresas, incrementan su productividad global por efecto de la colaboración en el trabajo, del intercambio fluido de informaciones y conocimientos, de la adaptación participativa de las decisiones, del compromiso con la empresa que determina la pertenencia a una comunidad de trabajo que se siente como propia, etc.” (Razeto, 1993: 75).

Por último, la concepción sobre la eficiencia económica adquiere un interés particular, pues a diferencia de su definición en el capitalismo, esta trasciende aspectos puramente cuantitativos, entrelazando objetivos finales y medios y valorando los alcances y logros de tipo cualitativo (Montoya, 1993). Por tanto, es palpable la tendencia a desinhibirse de cálculos y la materialización de las metas propuestas, reconociendo la importancia de fenómenos subjetivos y cualitativos involucrados en el cumplimiento de estas.

Anexo 5.

Ilustración A1.

Noticia 16 de julio 2012, Parte (1/2)

MERCADOS
PRECIOS DEL CAFÉ

MONEDA	Último	Var. %	Último	Var. %
PRECIO DE REFERENCIA	145.00	-1.00	145.00	0.00
Sept 2011	145.00	-1.00	145.00	0.00
Septiembre de 2012	145.00	-1.00	145.00	0.00
Octubre de 2012	145.00	-1.00	145.00	0.00
Noviembre de 2012	145.00	-1.00	145.00	0.00
Diciembre de 2012	145.00	-1.00	145.00	0.00

CAMBIO MONEDAS

MONEDA	Último	Var. %
EURO	1.00	0.00
DÓLAR	1.00	0.00
LIBRA	1.00	0.00
YEN	1.00	0.00
RUPIA	1.00	0.00
REAL	1.00	0.00
PAULA	1.00	0.00
WON	1.00	0.00
DIRHAM	1.00	0.00
YUAN	1.00	0.00

Economía 34

LA PRENSA MILLENIO
Lunes 16 de julio de 2012

ENVÍE AL 574

Cambios en diseño hicieron encarecer la Longitudinal

Los tramos de la zona occidental y los dos puentes más grandes subieron de precio por mejoras en el diseño que inicialmente había hecho la empresa Consultas & Parsons.

Rafael López
economio@epn.com.gt

El cambio en los diseños de algunos tramos de la carretera Longitudinal del Norte y en los dos puentes más grandes que pasan sobre esa calle contribuyó a que el costo de la obra se incrementara. Otros aspectos, como hacer obra adicional a la pastada y el alza en las materias primas, también pesaron presión sobre el valor de esta calle que recorre el país en la franja norte, desde Santa Ana hasta La Unión.

Carlos Durán, subdirector ejecutivo de FOMILENIO – institución que administra los fondos del Milenio con los que se ejecuta la obra –, explicó que en total el costo de la carretera incrementó un 10% al precio que inicialmente se con-

Avances en la carretera Longitudinal

En la gráfica se muestran, tramo por tramo, los avances que lleva la carretera Longitudinal del Norte, financiada por la Corporación del Reto del Milenio (MCC). La calle debe de estar lista antes de septiembre de 2012, cuando culmine el programa FOMILENIO.

* Incluye obra de infraestructura de desarrollo a la fecha, obra adicional, modificaciones por diseño y mejoramiento
** Proyectos finalizados, como final
*** No incluye obra

Fuente: FOMILENIO

Anexo 6.

Tabla A1.

Indicadores tomados de la EHPM_ZN, 2007-2010

Variables	2007	2008	2009	2010
a. Demografía				
Total de población	898,416	929,935	908,387	911,847
Total de hogares	203,819	215,940	213,514	218,893
Porcentaje de la población total del país	14.70%	15.20%	14.80%	14.80%
Población área urbana	30.70%	32.20%	30.60%	30.70%
Población área rural	69.30%	67.80%	69.40%	69.30%
b. Características Educativas				
Analfabetismo total	23.50%	24.00%	23.30%	22.20%
Analfabetismo área urbana	16.20%	16.80%	15.80%	14.80%
Analfabetismo área rural	26.80%	27.60%	26.70%	25.60%
Tasa de asistencia escolar total	33.00%	33.20%	33.10%	33.50%
Tasa de asistencia escolar urbana	33.60%	33.10%	33.60%	33.60%
Tasa de asistencia escolar rural	32.80%	33.30%	32.80%	33.40%
Escolaridad promedio total	4.3	4.2	4.4	4.6
Escolaridad promedio urbana	5.8	5.5	5.8	6
Escolaridad promedio rural	3.6	3.6	3.8	3.9
c. Situación del empleo				
Población en Edad de Trabajar (PET)	511,034	563,213	568,300	579,597
PET / Total de población	56.88	60.56	62.56	63.56
Población Económicamente Activa (PEA)	308,054	323,036	330,034	336,332
PEA / Total de población	34.29	34.74	36.33	36.88
PEA urbana	34.88%	35.90%	34.40%	34.60%
PEA rural	65.12%	64.10%	65.60%	65.40%
Tasa de Desempleo total	5.90%	6.10%	7.70%	6.40%
Tasa de Desempleo urbano	5.20%	5.20%	7.20%	6.30%
Tasa de Desempleo rural	6.30%	6.60%	7.90%	6.50%
d. Ingresos de los hogares				
Ingreso promedio mensual total	\$238.39	\$240.70	\$383.68	\$381.49
Ingreso promedio mensual urbano	\$356.09	\$326.80	\$527.28	\$533.44
Ingreso promedio mensual rural	\$170.49	\$189.10	\$313.48	\$308.38
Salario promedio mensual sector agrícola	\$111.97	\$105.01	\$181.88	\$177.23
e. Servicios básicos				
Hogares con electricidad total	83.10%	83.80%	84.40%	85.30%
Hogares área urbana con electricidad	95.30%	95.30%	96.40%	96.00%
Hogares área rural con electricidad	76.90%	77.10%	78.50%	80.20%
Hogares con agua por cañería total	62.50%	64.40%	65.10%	68.10%
Hogares urbanos con agua por cañería	88.30%	85.80%	86.80%	88.70%
Hogares rurales con agua por cañería	50.00%	52.90%	54.50%	58.20%
Hogares que no disponen de servicio sanitario total	17.90%	15.43%	13.50%	12.90%
Hogares urbanos que no disponen de servicio sanitario	4.80%	2.90%	2.80%	2.60%
Hogares rurales que no disponen de servicio sanitario	24.50%	22.20%	18.70%	17.80%
f. Niveles de pobreza				
Canasta Básica Alimentaria (CBA) urbana	\$146.30	\$171.20	\$169.33	\$179.93
Canasta Básica Alimentaria (CBA) rural	\$110.69	\$127.90	\$122.30	\$128.67
Porcentaje de hogares en pobreza total	44.70%	50.30%	46.50%	42.60%
Porcentaje de hogares en pobreza extrema total	17.10%	19.30%	18.00%	15.90%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa total	27.60%	31.00%	28.50%	26.70%
Porcentaje de hogares no pobres	55.30%	56.02%	53.46%	57.35%
Porcentaje de hogares en pobreza urbano	37.10%	45.40%	40.60%	38.30%

Porcentaje de hogares en pobreza extrema urbano	12.60%	16.10%	14.80%	13.20%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa urbano	24.60%	29.30%	25.80%	25.10%
Porcentaje de hogares en pobreza rural	48.50%	52.90%	49.50%	44.70%
Porcentaje de hogares en pobreza extrema rural	19.50%	21.10%	19.60%	17.20%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa rural	29.00%	31.90%	29.90%	27.50%

Fuente: EHPM_ZN 2007, 2008, 2009 y 2010

Anexo 7.

Tabla A2.

Indicadores tomados de la EHPM, 2007-2010

Variables	2007	2008	2009	2010
a. Demografía				
Total de población	5,744,575	6,122,413	6,150,953	6,181,405
Total de hogares	1,430,525	1,529,483	1,548,108	1,580,199
Población área urbana	62.70%	64.80%	63.20%	62.50%
Población área rural	37.30%	35.20%	36.80%	37.50%
b. Características Educativas				
Analfabetismo total	13.90%	14.10%	14.00%	13.70%
Analfabetismo área urbana	9.10%	9.90%	9.20%	8.83%
Analfabetismo área rural	22.40%	22.40%	22.70%	22.15%
Tasa de asistencia escolar total	32.90%	33.00%	32.40%	32.70%
Tasa de asistencia escolar urbana	32.80%	33.60%	32.60%	32.80%
Tasa de asistencia escolar rural	33.00%	32.00%	32.10%	32.50%
Escolaridad promedio total	5.9	5.9	6	6.1
Escolaridad promedio urbana	7	6.9	7.2	7.2
Escolaridad promedio rural	4	4	4.1	4.2
c. Situación del empleo				
Población en Edad de Trabajar (PET)	3,736,671	3,980,187	4,065,439	4,127,560
PET / Total de población	65.05%	65.01%	66.09%	66.77%
Población Económicamente Activa (PEA)	2,320,946	2,405,908	2,551,667	2,580,284
PEA / Total de población	40.4%	39.3%	41.5%	41.7%
PEA hombres	58.40%	58.70%	58.60%	58.70%
PEA mujeres	41.60%	41.30%	41.40%	41.30%
PEA urbana	67.50%	68.90%	67.50%	67.00%
PEA rural	32.50%	31.10%	32.50%	33.00%
Tasa de Desempleo total	6.30%	5.90%	7.30%	7.10%
Tasa de Desempleo urbano	5.80%	5.50%	7.10%	6.80%
Tasa de Desempleo rural	7.40%	6.70%	7.80%	7.60%
d. Ingresos de los hogares				
Ingreso promedio mensual total	\$483.08	\$504.91	\$498.09	\$479.15
Ingreso promedio mensual urbano	\$580.71	\$599.03	\$597.11	\$570.68
Ingreso promedio mensual rural	\$293.55	\$305.76	\$303.88	\$304.75
Salario promedio mensual sector agrícola	\$122.62	\$105.90	\$132.19	\$129.73
e. Servicios básicos				
Hogares con electricidad total	91.10%	91%	91.10%	91.60%
Hogares área urbana con electricidad	97.10%	96.50%	96.60%	96.90%
Hogares área rural con electricidad	79.50%	79.40%	80.30%	81.50%
Hogares con agua por cañería total	74.00%	78.70%	78.70%	82.90%
Hogares urbanos con agua por cañería	86.20%	89.90%	90.00%	92.90%
Hogares rurales con agua por cañería	50.50%	54.90%	56.70%	63.90%
Hogares que no disponen de servicio sanitario total	8.10%	4.70%	4.40%	4.00%
Hogares urbanos que no disponen de servicio sanitario	3.20%	1.20%	0.80%	0.70%
Hogares rurales que no disponen de servicio sanitario	17.70%	12.30%	11.50%	10.50%
f. Niveles de pobreza				
Canasta Básica Alimentaria (CBA) urbana	\$146.30	\$171.20	\$168.01	\$168.29
Canasta Básica Alimentaria (CBA) rural	\$110.69	\$127.90	\$120.91	\$118.42
Porcentaje de hogares en pobreza total	34.60%	40.00%	37.80%	36.50%
Porcentaje de hogares en pobreza extrema total	10.80%	12.40%	12.00%	11.20%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa total	23.80%	27.60%	25.80%	25.30%
Porcentaje de hogares no pobres	65.40%	60.00%	62.20%	63.50%
Porcentaje de hogares en pobreza urbano	29.80%	35.70%	33.30%	33.00%
Porcentaje de hogares en pobreza extrema urbano	7.90%	10.00%	9.20%	9.10%

Porcentaje de hogares en pobreza relativa urbano	21.90%	25.70%	24.10%	23.90%
Porcentaje de hogares en pobreza rural	43.80%	49.00%	46.50%	43.20%
Porcentaje de hogares en pobreza extrema rural	16.30%	17.50%	17.50%	15.10%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa rural	27.50%	31.50%	29.00%	28.10%

Fuente: EHPN 2007, 2008, 2009 y 2010

Anexo 8.

Tabla A3.

Datos sobre remesas, 2007-2010

Variables	2007	2008	2009	2010
Nacional				
Total de hogares	1430525	1529483	1548108	1580199
Total de hogares con remesa	381,729	373739	330,420	337157
Porcentaje de hogares que reciben remesa	26.68%	24.44%	21.34%	21.34%
Remesa por hogar mensual (\$)	159.91	176.17	171.45	165.64
Zona Norte				
Total de hogares	203819	215940	213514	218893
Total de hogares con remesa	84320	87512	77633	81694
Porcentaje de hogares que reciben remesa	41.37%	40.53%	36.36%	37.32%
Remesa por hogar mensual (\$)	166.99	171.83	177.84	167.35

Fuente: EHPM_ZN y EHPM 2007, 2008, 2009 y 2010

Anexo 9.

Tabla A4.

Fondos de Contribución de Contrapartida: Montos del presupuesto estatal, por años y ejes

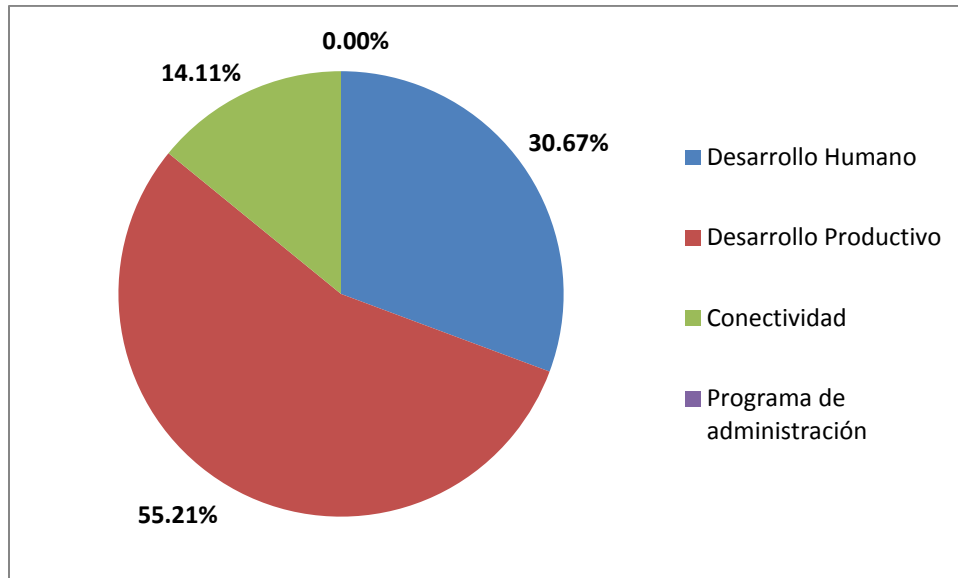
	Año base 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total (2006-2012)
I. Desarrollo Humano	8.88	10.55	12.93	19.98	27.69	10.13	10.39	8.33	100.00
A. Conocimiento y habilidades	4.90	1.71	2.95	7.31	13.74	3.98	4.13	3.50	37.32
1.Educación técnica formal		0.96	2.10	2.80	6.60	2.00	2.00	2.00	18.46
2.Educación informal		0.20	0.30						0.50
3.Otra educación formal	4.90	0.55	0.55	4.51	7.14	1.98	2.13	1.50	18.36
B. Infraestructura social básica	1.52	4.16	1.65	4.88	5.46	3.16	3.27	1.34	23.92
1.Agua y saneamiento	0.79	2.50	1.10	2.82	2.82	1.82	1.82	1.34	14.22
2.Electrificación rural	0.73	1.46	0.25	1.76	2.34	1.34	1.45		9.60
3.Infraestructura comunitaria		0.20	0.30	0.30	0.30				1.10
C. Otros	2.46	4.68	8.33	7.79	8.49	2.99	2.99	3.49	38.76
1.Investigaciones medio ambientales		1.18	0.73						1.91
2.Vivienda	0.12				1.00	0.50	0.50	1.00	3.00
3.Condiciones de transferencia	0.25	2.50	5.00	5.00	5.00				17.50
4.Servicio de nutrición y salud	2.09	1.00	2.60	2.79	2.49	2.49	2.49	2.49	16.35
II. Desarrollo Productivo	8.20	5.07	6.20	17.90	29.50	35.29	41.42	44.62	180.00
A. Servicios de administración									
B. Servicios financieros		0.03	0.03	9.80	17.50	22.80	31.22	32.87	114.25
C. Infraestructura y equipo productivo		1.48	1.17	3.19	4.65	4.99	3.20	2.25	20.93
D. Otros	8.20	3.56	5.00	4.91	7.35	7.50	7.00	9.50	44.82
1.Producción de energía	8.20	0.05	1.10	0.50	4.50	5.00	6.00	9.00	26.15
2.Binacional y regulaciones de la tierra		1.50	1.60	2.40	2.50	2.50	1.00	0.50	12.00
2.1.CNR				1.90	2.50	2.50	1.00	0.50	8.40
3.Desarrollo agrícola		2.00	2.00	2.00	0.33				6.33
III. Conectividad		12.69	16.49	9.32	1.50	2.00	2.00	2.00	46.00
A. Carretera Longitudinal del Norte				1.42					1.42
B. Red de carreteras de conexión		4.90	4.80	1.42					11.12
C. Otros		7.79	11.69	6.48	1.50	2.00	2.00	2.00	33.46
IV. Programa de administración y M & E									
A. Estudios									
B. Equipo técnico de contraparte									
V. Otros									
TOTAL	17.08	28.31	35.62	47.20	58.69	47.42	53.81	54.95	326.00

Fuente: Extraído del Informe de Auditoría Financiera y de Gestión a los recursos del Convenio de donación suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Corporación de la Cuenta del Reto del Milenio, ejecutado por el FOMILENIO, Actividad de Desarrollo Productivo, por el período del 1 de enero al 30 de junio del 2007

Anexo 10.

Gráfico A2.

Fondos de Contribución de Contrapartida: Montos del presupuesto estatal, por años y ejes



Fuente: Extraído del Informe de Auditoría Financiera y de Gestión a los recursos del Convenio de donación suscrito entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Corporación de la Cuenta del Reto del Milenio, ejecutado por el FOMILENIO, Actividad de Desarrollo Productivo, por el período del 1 de enero al 30 de junio del 2007

Anexo 11.

Tabla A5.

Montos de inversión por eje, según decil IDR

Decil	Inversión en educación	Inversión en servicios básicos	Inversión en eje Desarrollo Humano	Inversión en eje Desarrollo Productivo	Total inversión
1	\$1104,179.76	\$4406,851.55	\$5511,031.31	\$3430,601.38	\$8941,632.69
2	\$962,459.45	\$7223,902.16	\$8186,361.61	\$4165,222.10	\$12351,583.71
3	\$1434,427.63	\$4018,519.63	\$5452,947.26	\$4634,499.12	\$10087,446.38
4	\$1171,059.01	\$4068,350.61	\$5239,409.62	\$3505,546.60	\$8744,956.22
5	\$1411,812.73	\$6717,105.22	\$8128,917.95	\$4098,249.04	\$12227,166.99
6	\$1116,526.96	\$3792,121.56	\$4908,648.52	\$7696,984.43	\$12605,632.95
7	\$632,568.16	\$3745,800.86	\$4378,369.02	\$8834,282.00	\$13212,651.02
8	\$2459,861.45	\$7787,722.44	\$10247,583.89	\$12593,520.11	\$22841,104.00
9	\$791,640.05	\$10131,621.54	\$10923,261.59	\$5154,323.75	\$16077,585.34
10	\$9700,054.56	\$2967,442.77	\$12667,497.33	\$5036,366.52	\$17703,863.85
Total	\$20784,589.76	\$54859,438.34	\$75644,028.10	\$59149,595.05	\$134793,623.15

Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Tabla A6.

Porcentajes de inversión por eje, según decil IDR

Decil	Inversión en educación	Inversión en servicios básicos	Inversión en eje Desarrollo Humano	Inversión en eje Desarrollo Productivo	Total inversión
1	5.31%	8.03%	7.29%	5.80%	6.63%
2	4.63%	13.17%	10.82%	7.04%	9.16%
3	6.90%	7.33%	7.21%	7.84%	7.48%
4	5.63%	7.42%	6.93%	5.93%	6.49%
5	6.79%	12.24%	10.75%	6.93%	9.07%
6	5.37%	6.91%	6.49%	13.01%	9.35%
7	3.04%	6.83%	5.79%	14.94%	9.80%
8	11.84%	14.20%	13.55%	21.29%	16.95%
9	3.81%	18.47%	14.44%	8.71%	11.93%
10	46.67%	5.41%	16.75%	8.51%	13.13%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Anexo 12.

Tabla A7.

Número de beneficiarios por eje, según decil IDR

Decil	Beneficiarios proyectos de educación	Beneficiarios proyectos de servicios básicos	Beneficiarios en eje Desarrollo Humano	Beneficiarios en eje Desarrollo Productivo	Total beneficiarios
1	2,040	18,312	20,352	5,747	26,099
2	1,236	17,776	19,012	790	19,802
3	1,556	12,061	13,617	1,157	14,774
4	1,572	20,349	21,921	907	22,828
5	2,072	17,980	20,052	1,090	21,142
6	1,759	19,707	21,466	2,036	23,502
7	1,365	12,053	13,418	2,172	15,590
8	3,698	33,732	37,430	3,069	40,499
9	1,709	51,296	53,005	1,243	54,248
10	6,518	16,895	23,413	2,725	26,138
Total	23,525	220,161	243,686	20,936	264,622

Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Tabla A8.

Porcentaje de beneficiarios por eje, según decil IDR

Decil	Beneficiarios proyectos de educación	Beneficiarios proyectos de servicios básicos	Beneficiarios en eje Desarrollo Humano	Beneficiarios en eje Desarrollo Productivo	Total beneficiarios
1	8.67%	8.32%	8.35%	27.45%	9.86%
2	5.25%	8.07%	7.80%	3.77%	7.48%
3	6.61%	5.48%	5.59%	5.53%	5.58%
4	6.68%	9.24%	9.00%	4.33%	8.63%
5	8.81%	8.17%	8.23%	5.21%	7.99%
6	7.48%	8.95%	8.81%	9.72%	8.88%
7	5.80%	5.47%	5.51%	10.37%	5.89%
8	15.72%	15.32%	15.36%	14.66%	15.30%
9	7.26%	23.30%	21.75%	5.94%	20.50%
10	27.71%	7.67%	9.61%	13.02%	9.88%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2008c) y FOMILENIO (2012c)

Anexo 13.

Metodología para el cálculo del IDH

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide los logros de un país, región o municipio en cuanto al desarrollo humano básico en un índice compuesto, el cual intenta englobar tres dimensiones fundamentales: disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida y, por último, el logro de un nivel de vida decente. (PNUD y FUNDAUNGO, 2009)

Las tres dimensiones mencionadas se miden a través de igual número de variables básicas, según lo muestra la Tabla XX a continuación:

Tabla A8.
Dimensiones e Indicadores del IDH

Dimensiones esenciales del IDH	Indicadores
Disfrutar de una vida larga y saludable	La esperanza de vida al nacer
Adquirir conocimientos y destrezas que le permitan a una persona participar creativamente en la vida	Combinación de alfabetismo con el índice de matrícula combinada
El logro de un nivel de vida decente	Poder adquisitivo sobre la base del PIB per cápita

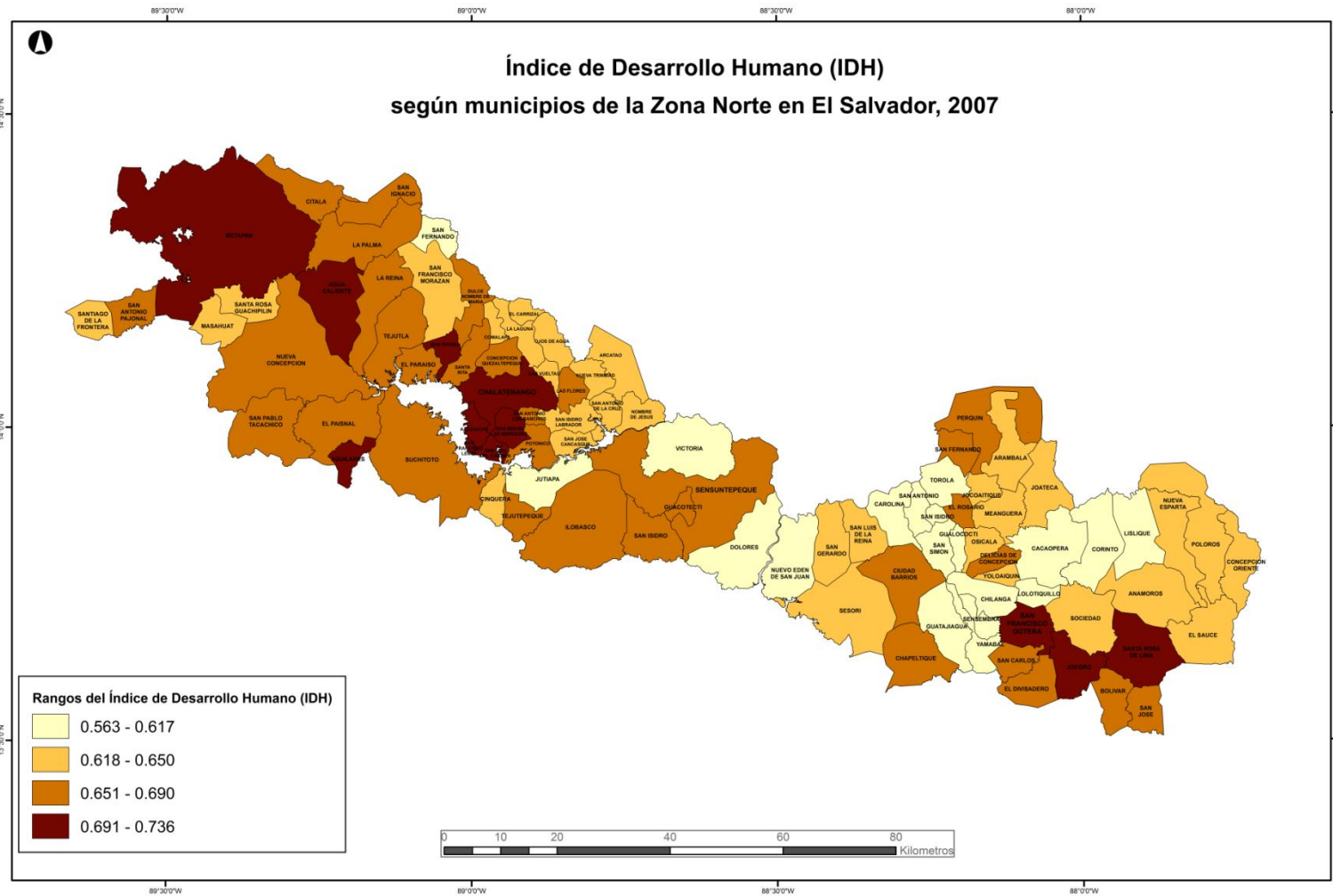
Fuente: Extraído de PNUD y FUNDAUNGO (2009)

Normalizados sus valores (oscilan entre cero y uno), el IDH se calcula a través de la media simple de los tres índices parciales. El valor obtenido refleja la distancia que se debe recorrer para lograr el valor máximo posible de uno y, adicionalmente, posibilita realizar comparaciones con otros países, municipios o regiones entre sí.

La principal limitación del IDH radica en la difícil pretensión de capturar en una sola cifra una realidad compleja a partir de datos imperfectos y limitados. A pesar de ello, PNUD y FUNDAUNGO (2009) señalan sus fortalezas:

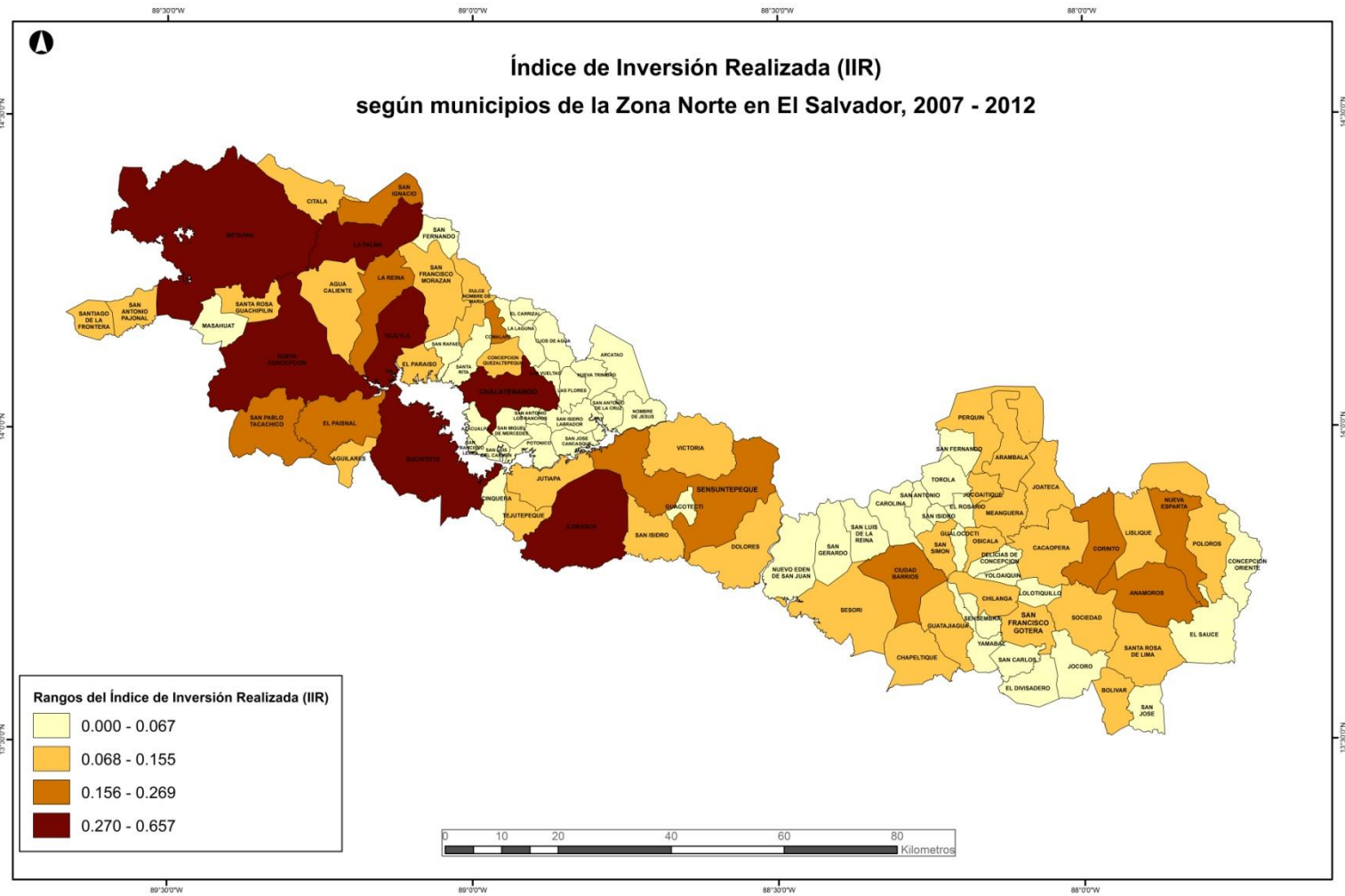
1. Se considera que no sólo el bienestar material es lo que importa, aunque si se reconoce que es necesario.
2. No se reduce al concepto de formación de capital humano ni del desarrollo de recursos humanos como medio para incrementar la riqueza, sino como factor del proceso de desarrollo.
3. El ser humano no es un simple beneficiario, como en aquellas corrientes que destacan la distribución de bienes, más bien es el actor principal del desarrollo.
4. Es válido para países desarrollados y en vías de desarrollo ya que no se reduce al enfoque de necesidades básicas de los grupos más vulnerables y al suministro de bienes, sino que hace énfasis en la creación de oportunidades.

Anexo 14. Mapa A1



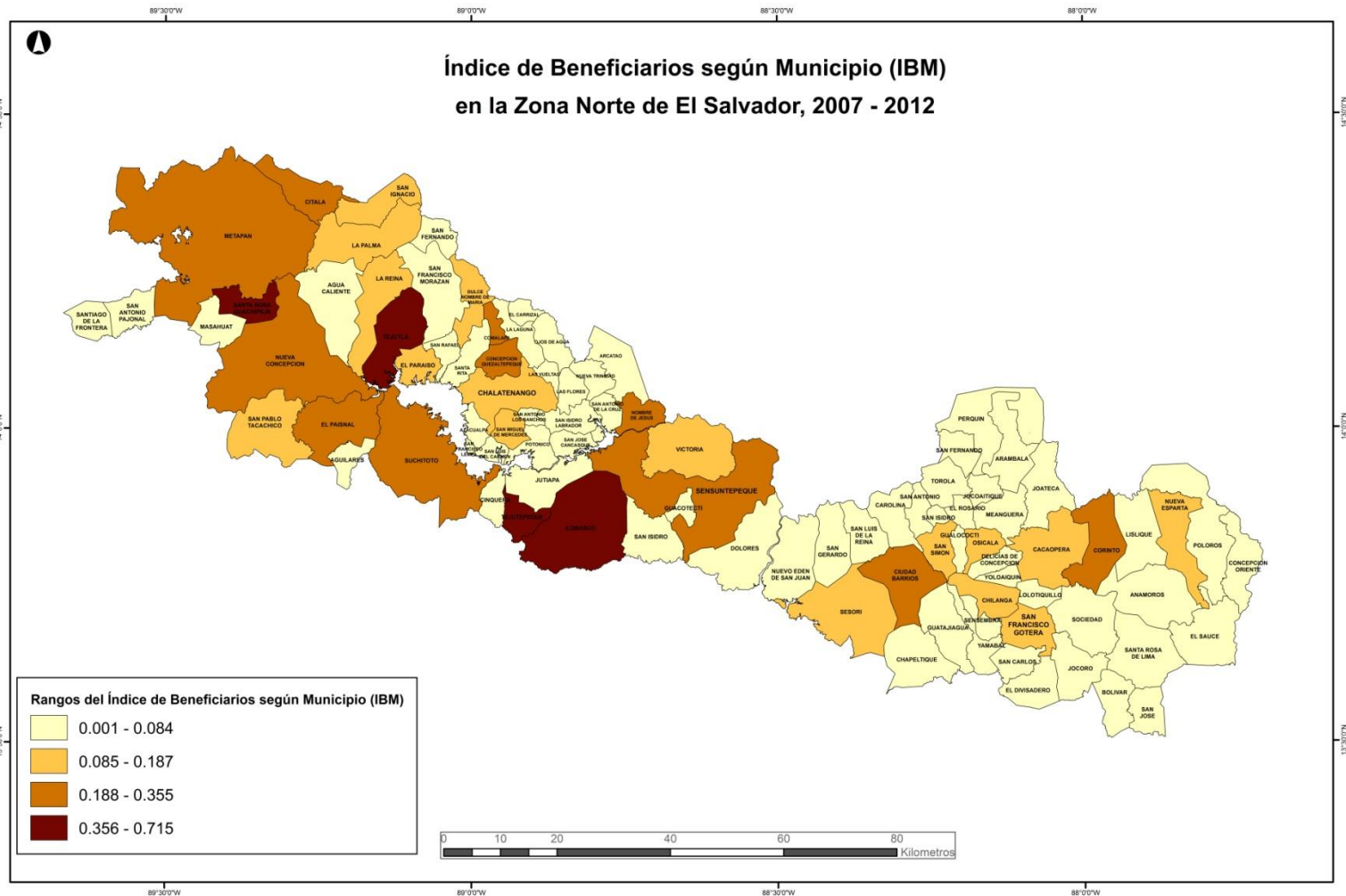
Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2010)

Anexo 15.
 Mapa A2



Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

Anexo 16. Mapa A3



Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c)

Anexo 17.

Explicación del fenómeno de múltiple contabilización de beneficiarios

De manera ilustrativa sobre el fenómeno de múltiple contabilización de beneficiarios en los datos publicados por FOMILENIO pueden señalarse la información contenida en la Tabla A9, que se muestra abajo. En ella se evidencia que hay municipios donde la razón (beneficiarios/población) incluso excede al 100%, es decir que se registran como beneficiarios de los proyectos de DR y DP a más personas de las que habitan en ese municipio. Esta cuestión, sumada al hecho de que el megaproyecto no beneficia –con sus ejes de DH y DP- a la totalidad de habitantes de cada municipio de la ZN, obstaculiza un análisis per cápita de las variables utilizadas en este estudio.

Tabla A9.

Ranking de los 20 municipios con mayor razón beneficiarios/población

Posición	Departamento	Municipio	Porcentaje (ben/pob)
1	CHALATENANGO	COMALAPA	325.5340454
2	CABANAS	TEJUTEPEQUE	185.4231094
3	CHALATENANGO	CITALA	172.1661864
4	CHALATENANGO	CONCEPCION QUEZALTEPEQUE	162.3973982
5	CHALATENANGO	NOMBRE DE JESUS	151.6503122
6	SANTA ANA	SANTA ROSA GUACHIPILIN	136.7342799
7	CHALATENANGO	SAN MIGUEL DE MERCEDES	122.7985525
8	MORAZAN	ARAMBALA	112.9599121
9	CHALATENANGO	TEJUTLA	111.2801293
10	MORAZAN	JOCOAITIQUE	81.16093153
11	CHALATENANGO	EL CARRIZAL	75.28409091
12	CHALATENANGO	DULCE NOMBRE DE MARIA	70.56028509
13	CHALATENANGO	SAN LUIS DEL CARMEN	63.00085251
14	MORAZAN	EL ROSARIO	59.97012696
15	MORAZAN	JOATECA	58.00475059
16	MORAZAN	CACAOPERA	53.37658777
17	MORAZAN	CORINTO	47.15768981
18	MORAZAN	LOLOTIQUILLO	45.77822991
19	CHALATENANGO	LA REINA	42.41469816
20	LA UNION	BOLIVAR	40.66429419
Promedio Subconjunto de municipios			105.9158231
Promedio resto de municipios ZN			18.38422985
Promedio Zona Norte			37.0079731

Fuente: Elaboración propia a partir de FOMILENIO (2012c) y DIGESTYC (2008c)

Anexo 18.

Ilustración A3.

Artículo de opinión 17 de agosto de 2012

Sandra de Barrasa
COLUMNISTA DE LA PRENSA GRÁFICA
sdbarrasa@gmail.com

¿Misión cumplida? (1/2)



La Corporación del Reto del Milenio (MCC) tiene un planteamiento comprometido con la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de las partes. En el Convenio de Cooperación (noviembre de 2006) se programaron y seguramente se han ejecutado \$24.6 millones (\$4.0 anuales) para el Plan de Monitoreo y Evaluación que tiene el propósito de asegurar el cumplimiento de la finalidad, los objetivos y los resultados que fueron suscritos entre la MCC y el Gobierno de El Salvador".

Llegó el mes 60 y termina el tiempo de FOMILENIO, institución "responsable del monitoreo y administración de la implementación del Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de la Millennium Challenge Corporation (MCC)". Con esto, llega el momento de enjuiciar el cumplimiento de los objetivos y metas que justificaron la donación de \$460.94 millones.

La MCC se ocupó de la de-

finición de indicadores para evaluar los resultados y finalidad de la cooperación financiera del Gobierno y pueblo de Estados Unidos. Es responsabilidad del Gobierno de El Salvador y de la institución creada para la administración de la donación de la MCC (FOMILENIO) dar seguimiento a cada uno de los indicadores establecidos en cada uno de los tres componentes.

El 50.6% de la donación se destinó a "reducir el costo y la duración de los desplazamientos dentro de la zona norte, hacia el resto del país y dentro de la región centroamericana (Honduras y Guatemala)". Para esto, se plantearon dos actividades de construcción: (1) la de la carretera Longitudinal del Norte (CLN) y (2) la de conectividad de la red de interconexión. ¿Se cumplió con lo acordado entre gobiernos?

El Plan de Monitoreo y Evaluación del Componente de Conectividad definió cinco indicadores de logro de objetivos: (1) duración del viaje desde Guatemala hasta Honduras a través de la zona norte pasando de 17 horas en 2006, a ocho horas con 30 minutos en 2012; (2) costos de operación de los vehículos en la carretera Longitudinal del Norte pasando de \$0.38 en el primer año a \$0.28 en el año de finalización; (3) costos de operación de los vehículos en la red de carreteras de interconexión pasando de \$0.42

en el primer año a \$0.24 en el año de finalización; (4) promedio anual de la circulación diaria en la carretera Longitudinal del Norte pasando de 370 vehículos en el primer año a 436 en el año de finalización; (5) promedio anual de la circulación diaria en la red de carreteras de interconexión pasando de 204 vehículos anuales en el primer año a 226 en año de finalización.

En octubre de 2012 se supone que podremos trasladarnos desde la frontera de Guatemala hasta la frontera con Honduras transitando por la carretera Longitudinal del Norte. Este fue el compromiso asumido para superar el aislamiento y la desintegración de población y territorio. Y más, que podremos transitarlo con una carretera segura y debidamente ornamentada. ¿Vamos a poder hacerlo? Esta pregunta debe hacerse y el Gobierno está obligado a responderla. Si no es posible trasladarse desde Honduras a Guatemala por la zona norte ¿los objetivos del componente de conectividad y de FOMILENIO se cumplieron?

En el mes 60 del Convenio de Cooperación el compromiso es contar con una carretera de 291 kilómetros de longitud que integran 94 municipios de la zona norte y los unen con las fronteras de Guatemala y de Honduras. ¿Se ha cumplido? Pregun-

Si la carretera Longitudinal del Norte se queda sin el "by-pass" en Sensuntepeque, sin la construcción de los 21 kilómetros para unir Guarjila con Dulce Nombre y sin la conectividad con fronteras de países vecinos, la zona norte del país no tiene Longitudinal del Norte y nunca la tendrá.

to porque LPG publicó (15/08) declaraciones del director del FOMILENIO afirmando que dos tramos de la carretera Longitudinal del Norte quedarán inconclusos. Y peor, afirma: "Para sufragar obras que FOMILENIO deje pendiente, el Gobierno dispone de un fondo de contingencia por \$13 millones que sería utilizado en eventualidades como las suscitadas"; en menos de una cuadra hay que remover 240,000 metros cúbicos de tierra y la empresa contratada no cumple.

Si la carretera Longitudinal del Norte se queda sin el "by-pass" en Sensuntepeque, sin la construcción de los 21 kilómetros para unir Guarjila con Dulce Nombre y sin la conectividad con fronteras de países vecinos, la zona norte del país no tiene una Longitudinal del Norte y nunca la tendrá.

Anexo 19.

Ilustración A4.

Artículo de opinión 24 de agosto de 2012

Sandra de Barrasa
COLUMNISTA DE LA PENSÉE ORÍGENA
sdbarrasa@gmail.com

¿Misión cumplida? (2/2)



En el Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation (MCC) suscrito en Washington el 29 de noviembre y ratificado por la Asamblea Legislativa el 21 de diciembre de 2006, apéndice 33. Proyecto de Conectividad, se lee:

“La Carretera Longitudinal del Norte dará acceso continuo y seguro a las comunidades de la Zona Norte, así como a los corredores de transporte principales, permitiendo que la Zona Norte participe de mejor manera en la economía nacional y regional. Una vez concluida, la CLN cruzará todo El Salvador, desde Guatemala en el Oeste hasta Honduras en el Este, y se conectará con carreteras que van al Sur de El Salvador, al nuevo puerto del Océano Pacífico, puerto La Unión en el Este de El Salvador, y a los puertos del Caribe, en Guatemala (Puerto Barrios) y en Honduras (Puerto Cortés). La CLN continuará, principalmente, el curso de las carreteras ya existentes: con tan solo 50 km de carretera nueva necesaria para comunicar las di-

ferentes secciones de carretera y formar una vía pavimentada transnacional continua”.

“En vista del aumento en la participación de El Salvador en los mercados internacionales y nacionales por medio del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR)... la CLN dará acceso importante a una amplia gama de oportunidades a las comunidades de la Zona Norte. Sistemas de transporte eficientes y seguros son esenciales... para la participación en los mercados internacionales y nacionales... y dicha infraestructura es de importancia vital, en especial, para los pequeños productores y proveedores locales...”

Esta es la visión del Proyecto de Conectividad construida con participación de la población de esa zona, asumida por 94 alcaldes de la zona norte, apoyada en cinco congresos de COMURES, apropiada por 54 alcaldes miembros de la mesa gestora y seis del comité de enlace municipal, todos con trabajo incansable y sostenido durante (2002-2009).

El Gobierno, a través de la Secretaría Técnica, asumió la visión, diseñó el programa y logró la aprobación en tiempo récord.

La MCC comprometió financiamiento “con miras a que la República de El Salvador avance hacia el logro del crecimiento

económico y la reducción de pobreza”. Firmaron el entonces secretario técnico Eduardo Zablah Touché y el vicepresidente de operaciones de la MCC, John J. Danilovich. Se acordó que el Gobierno realizaría “sus mejores esfuerzos para garantizar la consecución de la finalidad y de los objetivos del convenio durante el plazo establecido”. Delegó la representación en la persona que desempeña el cargo de secretario técnico de la Presidencia.

En el componente de conectividad, el convenio describió una Longitudinal del Norte de 290 km y una red de carreteras estratégicas de interconexión con 238,8 kilómetros porque “...un gran número de carreteras rurales en la zona norte resultan intransitables sin un vehículo de tracción en las cuatro ruedas... Dichas vías no son solo ineficientes sino también peligrosas. FOMILENIO asumió 195,6 km de la CLN. Al 15 de julio de 2012, según información oficial, se registra el 35,4% de cumplimiento del indicador kilómetros de carretera terminados, el 14,2% de kilómetros de carretera contratados y el 91,2% desembolsado de contratos. No terminan los tramos críticos en septiembre. Lo reconoce y explica, con abundante información, el director del FOMILENIO. GOES asume el financiamiento de lo que falta en los 195,6 km y FOMILENIO el compromiso de en-

El 20 de septiembre es el día fatal. ¿Las partes cumplieron lo acordado en el Proyecto Conectividad? ¿Se lograron los objetivos? ¿Se cumplieron los indicadores? En la rendición de cuentas responderemos.

regarlos en noviembre. Hay confianza sobre la capacidad de concluir lo asumido por el FOMILENIO, instancia creada para administrar los recursos.

¿Y el resto? El Gobierno se comprometió a mejorar y mantener pavimentados los 94 km de la CLN existentes y la apertura, mejoramiento o reconstrucción de 240 km a nivel de carretera terciaria para conectar a 30 municipios (32% de los beneficiados) con la CLN y con la red existente de carreteras pavimentadas. Según reporte oficial, el GOES ha invertido \$31,2 millones en conectividad ¿misión cumplida?

El 20 de septiembre es el día fatal. ¿Las partes cumplieron lo acordado en el proyecto conectividad? ¿Se lograron los objetivos? ¿Se cumplieron los indicadores? En la rendición de cuentas responderemos. Si la respuesta no es satisfactoria ¿qué compromisos se asumirían? Hay que preguntar antes que empiece el segundo convenio.