

## Resumen Ejecutivo

1. El proyecto de establecer prioridades entre los municipios de acuerdo con un nuevo mapa de pobreza por ingresos, a nivel municipal, surge del interés del Gobierno de El Salvador de mejorar la focalización geográfica de las acciones destinadas a combatir la pobreza en general, y la extrema pobreza en particular, en aquellas unidades territoriales administrativas mas desfavorecidas.

2. La idea central del proyecto es que una política social enfocada en la reducción sistemática y permanente de la pobreza se transforma, cuando asume una dimensión territorial, en una efectiva política de desarrollo local. De manera que, para impulsar procesos de inversión social eficientes y efectivos, es necesario establecer un ordenamiento temporal de las acciones, de acuerdo con un criterio de priorización que privilegie la atención a las regiones o municipios con mayores índices de carencias, o donde prevalezca la pobreza. Tal es el objetivo primario de los mapas territoriales de pobreza: proporcionar bases para la focalización territorial de la inversión social.

3. Hasta ahora el FISDL ha contado con un instrumento de focalización (1997) basado en indicadores que reflejan adecuadamente las necesidades básicas insatisfechas a nivel municipal. La asignación de recursos para la inversión social basada en estos indicadores nos parece apropiada, ya que se espera que la correlación entre la pobreza y el inadecuado acceso al paquete de servicios que satisface las necesidades básicas sea bastante alta. Este tipo de instrumento también permite captar aceptablemente la dimensión temporal y estructural de la pobreza en los hogares, a la vez que informa de la pobreza en sus entornos comunitarios, sobre todo en áreas rurales o poblaciones pequeñas de baja densidad urbana. No obstante lo anterior, los indicadores utilizados en este instrumento no discriminan entre los pobres y no pobres dentro de las regiones con problemas de acceso a servicios; y, si bien permiten establecer las carencias o el bajo nivel de bienestar comunitario, no permiten captar claramente la pobreza de oportunidades económicas, fundamental en la reproducción estructural de la pobreza de los hogares y las comunidades. Otra limitación que presenta este instrumento de focalización es que tiene como fuente de información el Censo de Población y Vivienda de 1992, por lo que podría no reflejar adecuadamente las condiciones actuales de pobreza intermunicipal, en razón del efecto combinado de tres hechos: la inversión en infraestructura básica comunitaria realizada por mas de 12 años, el esfuerzo de aumentar la cobertura educativa en los noventa y los daños ocasionados por los terremotos de 2001.

4. En tal sentido, el FISDL y FLACSO–Programa El Salvador suscribieron el contrato FISDL/SP/057/2003 de “Servicios de asistencia técnica e investigación en temas clave del desarrollo local”, para que la última

## Resumen Ejecutivo

instancia desarrollara una investigación que permitiera priorizar entre los municipios de acuerdo con su condición de pobreza.

5. El objetivo principal de la actualización del ordenamiento municipal de acuerdo con su condición de pobreza es proporcionar al FISDL criterios para una revisión en su modelo de asignación ex-ante para la focalización de recursos de inversión social entre los municipios.

Los objetivos específicos serían:

- a) Desarrollar un nuevo mapa de pobreza, fundamentado en tasas de pobreza elaboradas a partir de la metodología de líneas de ingreso.
- b) Seleccionar un grupo de indicadores municipales relevantes para la misión institucional de reducción de la pobreza, que además sean sensibles a cambios de políticas, programas y acciones institucionales.
- c) Proporcionar indicadores de monitoreo que ayuden al establecimiento de metas realistas para los programas de atención territorial localizada.

6. Este documento se presenta estructurado en seis capítulos, en los que se busca establecer una breve reflexión sobre la necesidad de focalizar en materia de política social, mostrar el papel de las encuestas de hogares en la construcción de mapas de pobreza, presentar la metodología utilizada para abordar el problema de agrupar los municipios por condición de pobreza, presentar los resultados a través de diferentes tipos de mapas y, finalmente, elaborar un razonamiento acerca de los alcances y límites del modelo de priorización para el combate a la pobreza a nivel de los municipios.

7. En el primer capítulo, “Política social y focalización”, se plantea que, en materia de combate a la pobreza y de políticas de desarrollo local, la focalización se convierte en un instrumento consustancial, ya que focalizar supone identificar “poblaciones objetivos” a las que se atenderá con políticas que consideren su entorno económico y social, sus carencias actuales y sus riesgos sociales, a fin de acompañarlas durante un tiempo lo bastante largo como para romper el círculo generacional de reproducción de la pobreza.

Adicionalmente se indica que, para efectuar la focalización geográfica, es fundamental la elaboración de mapas de territoriales de pobreza que permitan establecer prioridades entre las entidades escogidas para la focalización de recursos: regiones, departamentos, micro regiones y municipios.

8. En el segundo capítulo, “Encuestas de hogares y mapas de pobreza: El modelo de priorización

## Resumen Ejecutivo

municipal”, se indica cómo las encuestas de hogares constituyen invaluable fuentes de información para el desarrollo de estimadores claves que permitan caracterizar los hogares por niveles de ingreso, formas y niveles de consumo, condiciones de empleo y, sobre todo, que permita separarlos por su condición de pobreza. Igualmente se señalan las condiciones y las restricciones bajo las cuales se puede utilizar las tasas de pobreza generadas para cada municipio, para establecer un ordenamiento entre los mismos por condición (magnitud) de pobreza.

9. El tercer capítulo, “Metodología para priorizar los municipios con base en su condición de pobreza”, aborda la justificación del método utilizado para el establecimiento de un ordenamiento de los municipios, considerando que la prioridad en la asignación de los recursos dependerá de la extensión de la pobreza entre los hogares del municipio. Las tres grandes restricciones metodológicas planteadas para el diseño de la investigación son:

- a) El criterio de clasificación deberá ser razonablemente invariable ante la dispersión en la medida de pobreza ocasionada por el error muestral, el cual, para todas las mediciones de pobreza utilizadas en este estudio, es cercano al (8%);
- b) La clasificación obtenida deberá hacer factible el ordenamiento de los municipios de acuerdo con su tasa de pobreza extrema. Es decir: los distintos grupos o clases que se formen deberán ser mutuamente excluyentes en tanto tasas de pobreza extrema, de manera que las clases puedan ordenarse en función de dicha variable; y
- c) Deberá minimizarse la subjetividad del criterio de clasificación, y el método de clasificación deberá ser replicable. Al final de este capítulo se presentan los agrupamientos resultantes (municipios por condición de pobreza extrema), el Mapa nacional de extrema pobreza a nivel municipal y los mapas departamentales de pobreza que muestran, mediante el uso de colores, la condición de pobreza de cada municipio.

10. En el cuarto capítulo, “Una propuesta para ordenar los municipios al interior de los agrupamientos: La construcción de un índice de marginalidad municipal”, se realiza un ejercicio de construcción de un índice sintético que refleje pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, para expresar la marginación socio-residencial como un fenómeno en donde convergen y se auto-refuerzan los diferentes tipos de pobreza en un mismo espacio administrativo-territorial. Este índice permite realizar un ordenamiento correlativo dentro de de cada agrupamiento de municipios, pero no debe olvidarse que, en términos de

## Resumen Ejecutivo

pobreza, todos los pertenecientes a un mismo agrupamiento deben ser considerados de similar pobreza, o bien de igual prioridad para la inversión y gasto social. También se estiman algunos indicadores relevantes en materia de medición de necesidades básicas insatisfechas. Al final se presentan los agrupamientos de municipios ordenados internamente de acuerdo con el Índice integrado de marginalidad municipal (IIMM).

11. En el quinto capítulo, “Mapas por condición de marginalidad”, se presenta gráficamente la distribución de los municipios a nivel nacional, y en cada uno de los catorce departamentos, por condición de marginalidad. Este capítulo busca proporcionar un criterio adicional para visualizar la pobreza, integrando variables de acceso a servicios sociales básicos.

12. El sexto capítulo, “Mapa de Santa Ana: Comparación de municipios por prioridad de inversión social”, es un conjunto de mapas que únicamente busca mostrar cómo existe una alta coherencia entre los municipios clasificados como pobres, fundamentalmente gracias a la metodología de línea de ingresos de sus hogares, y las carencias en infraestructura y servicios sociales básicos que dependen fundamentalmente de una insuficiente inversión pública y privada. Estos mapas, utilizando como ejemplo el departamento de Santa Ana, nos ayudan a visualizar las prioridades de inversión intradepartamental.

13. En el capítulo siete, “Combatiendo la pobreza en el municipio”, se realiza una reflexión acerca de los alcances del modelo de priorización municipal diseñado, los mapas de pobreza y las alternativas que pueden instrumentarse en caso de que se desee desarrollar políticas de atención directa a los hogares pobres.

14. Finalmente, en los “Anexos” se presentan los Mapas por condición de pobreza extrema de las 14 subregiones en que el Plan de Ordenamiento Territorial ha dividido al país, así como los Mapas departamentales por condición de pobreza total.

El trabajo presentado cumple con lo requerido como producto final para esta consultoría de asistencia técnica. El producto deberá ser un documento que contenga la propuesta de un nuevo modelo de priorización municipal que fundamente la micro-focalización de recursos de inversión social., ya que en este documento se presenta además la clasificación de los 262 municipios encuestados, sus subregiones y los criterios para seleccionar municipios dentro de los clúster construidos.