## Instituto de Investigaciones Gino Germani VII Jornadas de Jóvenes Investigadores 6, 7 y 8 de noviembre de 2013 Xochitl Itzel Hernández

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México. Asistente de Investigación.

Correo electrónico: xochitl.hernandez@flacso.edu.mx

Eje 6: Espacio Social, Tiempo y Territorio

Título de la ponencia: ¿Es el territorio un aspecto indiferente al momento de plantearse estrategias de políticas públicas para incentivar el desarrollo o disminuir la pobreza?

En los países de América Latina las interrelaciones entre la dinámica de la población, el territorio y el proceso de desarrollo han estado en el centro del debate teórico y la discusión política durante todo el siglo XX. Durante el siglo pasado los procesos de fuerte crecimiento demográfico, acelerada urbanización y creciente movilidad de la población latinoamericana acompañaron el desarrollo y difusión del modo capitalista de producción, pero esto ha tenido una expresión territorial muy heterogénea, tanto entre países como al interior de los mismos, diferencias que han sido muy superiores a las observadas en los países desarrollados (Busso, 2006).

Dada esta situación de desigualdad territorial, a partir de la década de los noventa en América Latina empezó a abrirse campo el tema del desarrollo territorial o local. El desarrollo local surgió en Europa en la década de los ochenta (Enríquez, 2009). Se trata de una estrategia de desarrollo, basada en la teoría del desarrollo endógeno, que se centra en el uso adecuado de los factores sociales y económicos de cada espacio, con el objetivo de reestructurar el sistema productivo y aumentar del empleo local, combinando el crecimiento económico con la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la calidad y equilibrio espacial, teniendo a la base un proceso de democracia participativa (Ibid, 2009).

En El Salvador -desde finales de los noventas- se ha intentando impulsar una estrategia de desarrollo local desde el Gobierno Central. Sin embargo, todas las iniciativas han adolecido de una falta de diagnóstico exhaustivo sobre el capital territorial con el que cuentan los municipios de El Salvador, llevando a que no se puedan conocer de manera profunda las diferencias en cuanto a condiciones territoriales que existen entre los municipios que lo conforman.

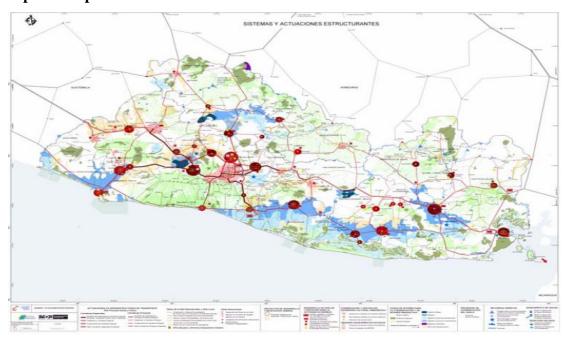
La razón de esta falta de diagnósticos territoriales exhaustivos podría explicarse –en partea la falta de una visión clara y cohesionada sobre el enfoque de desarrollo local a seguir, así como el papel del territorio dentro del modelo de desarrollo en El Salvador, lo que ha conducido a que no se realicen análisis territoriales exhaustivos, lo que no ha permitido establecer diferencias entre los municipios, especialmente en aquellos caracterizados por altos niveles de pobreza.

En este sentido, en el 2005, y con la idea de brindar un modelo de desarrollo que tomara en cuenta el territorio, se elaboró el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNDOT) realizado por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Obras Públicas y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, partiendo de una noción de desarrollo territorial o local y que pretendía brindar un diagnóstico del territorio salvadoreño.

El objetivo general del PNDOT era lograr "la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de la modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población" (PNDOT, 2005 p 4).

Para alcanzar este propósito el PNDOT partió de un análisis y diagnóstico de cada uno de los aspectos o dimensiones que inciden en la política territorial (social, económica, ambiental, urbanística, infraestructural e institucional). Asimismo, se estudiaron y evaluaron los usos y potencialidades del territorio nacional con el propósito de impulsar la gestión de este y de sus recursos bajo un enfoque de sostenibilidad.

Esto dio por resultado una propuesta de crear regiones que permitieran un manejo más eficiente de los territorios, a fin de dar pie a un sistema de ciudades, ya que se consideró que esta propuesta era la más indicada para dar respuesta a las demandas de la población frente al crecimiento de la misma (Ver Mapa 1). Este sistema de ciudades tendría como fundamento los centros urbanos ya establecidos, los cuales ya se encontraban unidos por un sistema de carreteras y en su mayoría localizados en la franja central de El Salvador.



Mapa 1. Propuesta de Sistema de Ciudades Plan Nacional de Desarrollo Territorial

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT), Documento Síntesis P 59 Sin embargo, la principal limitación que tuvo este Plan se centra el diagnóstico que se realizó del territorio salvadoreño. Debido a las fuentes de información estadísticas con las que se contaban en ese momento, hizo que se limitara a describir de manera general el territorio, es decir, no presentó las condiciones que tenían cada uno de los municipios con respecto a los elementos que se consideraron para hacer este diagnóstico (poblacional, social, económica, ambiental, urbanística, infraestructural e institucional). Esto mismo llevó a que la información que se presentara para cada uno de los elementos analizados del territorio salvadoreño fueran expuestos de manera tal que no permitió establecer diferencias

Esto condujo a que no fuera posible establecer cómo ciertos problemas sociales de gran trascendencia en El Salvador, como la migración internacional y la pobreza, afectaban la configuración de los territorios que componen El Salvador. De ahí que se empezara a plantear la necesidad de analizar territorialmente estos problemas.

y capacidades de los territorios que integran El Salvador.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Esta limitación en el diagnóstico también condujo a que ciertas propuestas expuesta en este plan como la regionalización de los municipios fuera duramente cuestionada, pues no se contaba con ningún elemento que permitiera respaldar el por qué de esa regionalización y los efectos que tendría en el desarrollo. De las propuestas realizadas, la única que tuvo impacto fue la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que luego de un arduo debate, fue aprobada en agosto de 2011.

Los diagnósticos o análisis territoriales para establecer diferencias territoriales desde el enfoque de desarrollo local pueden elaborarse de dos formas: la primera de ellas - y más utilizada- es desde el territorio en sí, a través de encuestas y entrevistas a actores clave en los territorios con el propósito de establecer los procesos de organización y participación. La segunda- y menos utilizada- es a través de fuentes estadísticas secundarias (censos poblacionales, estadísticas administrativas, encuestas de hogares, entre otras). La razón por la cual la primera forma es más utilizada, se debe a que permite establecer ese componente fundamental para impulsar una estrategia de desarrollo local: el proceso de organización en los territorios. Esto ha conducido a que los diagnósticos territoriales basados en estadísticas secundarias se hayan visto relegados como instrumento para brindar insumos, a pesar de ser complementarios a los primeros. La principal razón de este papel marginal, ha sido la falta de interpretación de las estadísticas secundarias desde el enfoque del desarrollo territorial, por considerar que no permiten dar cuenta de todo lo que se necesita saber en aras de impulsar una estrategia de desarrollo con enfoque territorial.

Sin embargo, existen razones importantes para que se realicen diagnósticos territoriales en base a estadísticas secundarias. La primera de ellas es que permite brindar un panorama general de la situación de los territorios con respecto a infraestructura, conectividad, servicios, entre otros, que resultan de suma importancia para establecer el diferencias entre territorios y su posible potencial endógeno; y segunda, puede mostrar indicios sobre las relaciones económicas (comerciales, industriales o servicios) que existen al interior de los territorios y entre ellos.

Teniendo esto en cuenta, se presenta esta investigación, que tiene por objetivo general, analizar aspectos de los territorios o municipios pobres de El Salvador a fin de establecer diferencias territoriales entre ellos teniendo a la base el enfoque del desarrollo local y que a su vez, permitirá indicar si el territorio es un aspecto que puede marcan diferencias al momento de plantearse políticas públicas que busquen erradicar la pobreza o fomentar el desarrollo.

De manera específica se buscó establecer diferencias territoriales entre los municipios clasificados como pobres según el Mapa Nacional de Extrema Pobreza 2004 FLACSO-FISDL a través de datos estadísticos secundarios, analizando factores relacionados con el capital humano, físico, tecnológico y económico-financiero, según los define el enfoque del desarrollo local. De este análisis se creó un indicador resumen que permitió establecer diferencias territoriales entre los municipios pobres en términos del capital humano, físico, tecnológico y económico-financiero que posean y a su vez, agrupar a los municipios en base a las diferencias encontradas.

El Mapa Nacional de Extrema Pobreza 2004 realizado por FLACSO El Salvador para el FISDL, clasificó los municipios que experimentaban pobreza extrema en municipios de pobreza extrema baja hasta pobreza extrema severa. De los 262 municipios que conforman el territorio salvadoreño, 80 de ellos fueron clasificados en pobreza extrema baja, 82 en pobreza extrema moderada, 68 en pobreza extrema alta y 32 en pobreza extrema severa (Ver Mapa 2).

Mapa 2. Mapa Nacional de Extrema Pobreza de El Salvador 2005



Fuente: Mapa Nacional de Extrema Pobreza de El Salvador FLACSO-FISDL p 66.

La razón de centrarse en los municipios pobres de El Salvador, se debe a que la clasificación que se realiza en los mapas de pobreza sobre los municipios conduce a una homogenización del territorio. Si bien lo mapas de pobreza permiten establecer unidades territoriales de localización de población pobre más atomizadas, no se toman en consideración las diferentes condiciones y características de los territorios (tales como estructura del tejido empresarial, recursos naturales, infraestructura social o productiva, entre otros) en los que se localizan o están asentados esos pobres identificados. Un pobre ubicado en un territorio montañoso no se enfrentará a los mismos retos que uno ubicado en una zona costera o uno sin carreteras pavimentadas a otros que si las tengan.

Los mapas de pobreza, por tanto, no presentan un diagnóstico territorial de los municipios (o unidades territoriales hasta el cual se posible atomizar el análisis) sino que presentan la localización y concentración de los (hogares) pobres (en dónde están, cuántos son) en un territorio, caracterizando a la población, mediante variables como educación, salud, nutrición e ingresos y sus condiciones de vida (calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a agua potable), indicando la situación de la población que en ellos habitan pero no las

condiciones del lugar – que va más allá de saber si tienen agua o si asisten a la escuela- en el cual viven y desarrollan su vida.

Esta falta de conocimiento sobre las condiciones de los territorios en donde se localizan los pobres podría conducir a varios problemas. En primer lugar, el impacto de las políticas públicas, dirigidas a reducir la pobreza o a promover el desarrollo, podría verse limitado, pues la falta de conocimiento sobre las características territoriales que tienen los municipios clasificados como pobres, podría conducir a que, por ejemplo, las capacidades que adquieran las personas a través de un programa educativo o de capacitación no sean útiles para la región en donde viven. En segundo lugar, si no se posee un conocimiento sobre las condiciones de los territorios pobres la inversión pública por parte del gobierno podría no estarse dirigiendo hacia aquellos factores que pueden tener un efecto multiplicador para el promover el desarrollo dentro del territorio y en tercer lugar, que al desarrollar políticas públicas sin contar con un análisis de las condiciones de los territorios, puede conducir a que las heterogeneidades territoriales se mantengan o incluso se profundicen, como el que las personas decidan migrar hacia los grandes centros urbanos en donde si consideran que pueden obtener empleo, manteniéndose así el rezago de los territorios.

De ahí que sea importante analizar los municipios pobres de El Salvador desde una perspectiva territorial, a fin de establecer con claridad las diferencias que poseen y a su vez indicar en qué factores la inversión pública que se realice en ellos tendría un mayor efecto multiplicador para promover el desarrollo local. La razón de elegir el enfoque de desarrollo local como referente teórico, reside básicamente en tres aspectos: (1) es un enfoque de desarrollo que busca incorporar el territorio como un elemento fundamental para generar y/o promover el desarrollo, (2) brinda una guía de cuáles son los aspectos territoriales que deben analizarse a fin de establecer diferencias, fortalezas y debilidades de los territorios, así como las relaciones que deben establecerse entre ellos para generar y/o promover el desarrollo y (3) este enfoque ha tenido un fuerte presencia en las estrategias de desarrollo que buscan incorporar al territorio en El Salvador.

Para el desarrollo endógeno territorial, el territorio no se presenta, como un mero soporte físico de las actividades económicas, sino como un propio y verdadero factor de crecimiento, pues el territorio incorpora toda una serie de elementos y dotaciones que posibilitan la puesta en marcha de procesos de desarrollo autocentrados a partir de recursos propios (económicos, humanos, físicos, institucionales y culturales) (Vázquez Barquero, 1993). Por tanto, en el enfoque de desarrollo local, el territorio se convierte en un actor de desarrollo.

En primer lugar, definir qué es territorio no es una tarea simple. En geografía ha sido un término muy utilizado, sin embargo, muy pocas veces se explicita el contenido conceptual de la palabra territorio. Al respecto es importante indicar que el territorio es "la expresión de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan" (Montañez y Delgado, 1998 p 123), por lo que el territorio se considera una construcción social. De ahí que para conocer un territorio sea necesario saber, no solo las características de los individuos que habitan en él sino también las relaciones que establecen esas personas con las características o elementos de ese territorio.

Es precisamente por este carácter social que tiene el territorio que no resulta simple definirlo, pues hace que el territorio no sea algo fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado, pues la realidad geosocial es cambiante (Montañez y Delgado 1998).

No obstante de manera general el territorio se puede definir como "una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o grupo social. A su vez, contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento" (Geiger, 1996 p 236). El concepto de territorio está relacionado con la idea de domino o gestión dentro de un espacio determinado, está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Correia de Andrade, 1996). Por lo que "el territorio puede ser de un Estado, el de los propietarios de la tierra rural o de los conjuntos residenciales cerrado de una ciudad, o los dominios del mercado de una empresa multinacional" (Montañez y Delgado, 1998 p 124).

Teniendo en cuenta estos aspectos, el territorio se define como un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas

locales, nacionales y multinacionales en donde concurren y sobreponen distintas territorialidades<sup>2</sup> locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y conflicto (Montañez y Delgado, 1998).

Este concepto permite indicar dos aspectos importantes de un territorio: (a) la actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual y (b) en un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades, dando lugar a distintos sentidos de pertenencia e identidad.

Considerando estos aspectos y para los intereses de esta investigación el territorio se concibe como un constructo resultado de la interacción entre los recursos y las personas que en él se encuentran y no como un ente ajeno que posee características propias independientemente de las interacciones que dentro de él se lleven a cabo. Es decir, el territorio se configura a partir del tipo de relaciones que las personas establecen en su interior, así como la percepción que tienen de él. Cuestiones como la identidad, el arraigo, expectativas de vida, entre otros, juega un papel importante para guiar el rol que el territorio tendrá en la implementación de una estrategia de desarrollo local. Así, en un territorio con una fuerte tradición migratoria, la relación que las personas establecen con el territorio será muy distinta de aquellos que están en un territorio en donde existe muy poca migración, lo cual puede marcar el rol que el territorio jugará dentro del desarrollo territorial o local.

Por tanto, aunque en este concepto de territorio se hace referencia a las conexiones entre individuos, redes sociales y normas de reciprocidad (capital social) que existan en un territorio, el énfasis se sitúa en el nivel de densidad relacional<sup>3</sup> que dentro del territorio

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Territorialidad se define como "el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados" (Montañez, 1997 p 198).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El concepto de densidad relacional se deriva de la aplicación de la perspectiva de redes para la comprensión del poder, indicando que un individuo no tiene poder en abstracto sino que el poder se deriva de patrones de relación, por lo que la cantidad de poder en las estructuras sociales puede variar; así, si un sistema está débilmente acoplado (baja densidad) poco poder puede ser ejercido, en cambio en sistema con alta densidad

existe (Hanneman, 2001). Esto significa que lo que identifica (o permite diferenciar) a los territorios es la densidad (alta o baja) de la densidad relacional entre los elementos que lo conforman.

De esto se deriva que para establecer diferencias entre los territorios, resulta necesario analizar no solo sus recursos físicos y las características de la población que en ellos habitan, sino que además, deben estudiarse aspectos como el arraigo e identidad que las personas tienen con ese territorio, para establecer la relación que tienen con él. De ahí que sea necesario hacer un análisis de los diversos aspectos que existen e interactúan en un territorio. De ahí que sea necesario utilizar diversos tipos de información, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, así como de fuentes directas e indirectas, pues esto permitirá ir de lo más general a lo más específico.

En este estudio lo que se desea, como ya se ha mencionado, es establecer diferencias territoriales entre los municipios pobres de El Salvador desde el enfoque de desarrollo local o territorial, para ello se plantea analizar factores relacionados con ciertos aspectos territoriales (capitales) que poseen los territorios mediante estadísticas secundarias. Es claro que las fuentes secundarias tienen limitaciones para mostrar todos los aspectos que hacen diferente un territorio de otro, pero dado el concepto de territorio que aquí se utilizará, es posible realizar un análisis en etapas, yendo de lo más general a lo más específico, haciendo que el estudio que aquí se pretende realizar sea la primera etapa de análisis más profundos.

Ahora bien, en América Latina no se han realizado de manera sistemática análisis territoriales en territorios clasificados como pobres desde el enfoque de desarrollo local a partir de estadísticas secundarias, debido a cierta marginalidad del uso de estos datos en los estudios de desarrollo local como se discutirá más adelante. Sin embargo, Vergara (2004) expone que el enfoque del desarrollo endógeno podría brindar elementos que conduzcan a una nueva interpretación de la situación que enfrentan las regiones pobres y desiguales, ya

que sería posible identificar potencialidades en ellos acordes con los actuales desafíos de cada región.

El hecho de definir el territorio como un constructo social implica que para realizar un análisis territorial utilizando este tipo concepto, es necesario hacer un análisis que permita establecer esa interacción. Es por ello que es necesario utilizar diversos tipos de información, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, así como de fuentes directas e indirectas, pues esto permitirá ir de lo más general a lo más específico.

Sin embargo, dado el propósito de esta investigación – realizar un análisis territorial basado en estadísticas secundarias- el análisis se ve limitado por la naturaleza de dicha información. No obstante, eso no descarta la importancia de realizar análisis a partir de estadísticas secundarias, pues como se verá más adelante es posible obtener diferencias entre los territorios, que pueden servir de guía para iniciar el proceso de planificación de una estrategia de desarrollo local.

Ahora bien, tanto el enfoque como el concepto de territorio, obliga a realizar el análisis de los territorios tomando en cuenta diversos aspectos que se encuentran y constituyen un territorio (recursos) que permiten hacer diferencias entre los territorios. A los recursos o acervos que posee un territorio se les denomina capital territorial. En esta investigación capital territorial se define como "el conjunto de todos aquellos recursos y tipos de capital, materiales e inmateriales, con los que cuenta una comunidad para movilizarlos en pos de una estrategia de desarrollo" (INTA, 2007 p 4).

El capital territorial "está constituido por varios capitales: el capital humano (capacidades y conocimiento de las personas); el capital social (cultura, creaciones, redes, concertación socioinstitucional); el capital natural (base de recursos naturales), los capitales físico y económico-financiero y el capital tecnológico" (Ibid p 8).

Es importante indicar que la existencia de recursos en una determinada área no es condición suficiente para originar un proceso de desarrollo local, ya que dichos recursos deben

utilizarse de manera adecuada y dentro de una estrategia coherente y sostenible ambientalmente. Por tanto, el desarrollo local depende de la capacidad de integrar el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles y potenciales, movilizándolos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas básicos de la población local (Alburquerque, 2003).

La unidad territorial a analizar fue el municipio. La razón esto se debe a que "en El Salvador y demás países centroamericanos, el municipio constituye la unidad básica de organización político- administrativa del Estado" (Enríquez, 2009 p 45), lo que hace que la información estadística esté registrada a ese nivel territorial.

Ahora bien, dadas las características de los datos estadísticos secundarios (que en su mayoría pueden dar cuenta de variables de acervos o de movilidad de recursos pero no de relaciones entre cada uno de los recursos o actores sociales) y las fuentes de datos que existen en El Salvador, en este estudio en particular se analizarán únicamente los capitales humano, físico, económico financiero y tecnológico, dejando de lado el capital social.

En este ejercicio se utilizaron 18 variables de tipo numérica y que permitieran jerarquizar, es decir, que pudieran indicar acervos de recursos, ya que la técnica estadística utilizada – análisis de componentes principales- no permite dar cuenta de flujos de recursos, pero sí de acervo o stock, así como accesos a los recursos. Las 18 variables que al final se quedaron en el análisis son las siguientes:

## Cuadro 1. Variables finales analizadas

Capitales	Recursos	Variables
Capital Físico	Infraestructura social	Establecimientos con secciones de Educación Media sobre Total establecimientos Educativos del municipio
		Total secciones 2 ° y 3° bachillerato sobre el total de secciones de 6° grado
		Total de unidades de salud por municipio
		Total de viviendas sin carencias estructurales por municipio
	Infraestructura económica	Total de kilometros de red pavimentada por municipio
		Numero de lineas de buses interdepartamentales por municipio
	Población en edades productivas	Poblacion en edades de 18 a 59 anios
	Cualificaciones educativas de la población y ocupados	Porcentaje de alumnos matriculados en 9no grado sobre alumnos de 3er grado
Capital Humano		Escolaridad promedio de personas de 25 anios
		Ocupados con tres o mas anios de nivel educativo superior
		Proporcion de trabajadores menores de 35 anios con 9 o mas años de estudios
	territorios	Total de establecimientos (industria, servicios y comercio)
Capital económico y financiero		Porcentaje de establecimientos industriales con respecto al total
		Porcentaje de establecimientos comerciales con respecto al total
		Porcentaje de establecimientos servicios con respecto al total
	Accesibilidad financiera	Total unidades productivas agropecuarias con credito aprobado por municipio
Capital	r echologia de la comunicación	Hogares con telefono fijo
tecnológico		Hogares con telefono celular (movil)

Al respecto, resulta importante señalar de qué manera las variables seleccionadas permiten (a) dar cuenta de los recursos o capitales territoriales en estudio y (b) de qué forma permiten establecer diferencias entre los territorios.

Si se observa el Cuadro 1, el capital físico, está constituido por dos recursos: los recursos de infraestructura social y de infraestructura económica. Para el de infraestructura social, a partir de la definición de la misma ya expuesta, se han tomado variables que den cuenta de tres infraestructuras de tipo social: educación, salud y vivienda. Para la infraestructura económica se hizo énfasis en la conectividad vial del municipio, pues esta puede favorecer al momento de considerar los costos de transporte por parte de empresas que deseen establecerse en esos territorios.

Para el capital humano, se tomaron dos recursos: la oferta de personas en capacidad de trabajar (población en edades activas de 18 a 59 años) y las cualificaciones educativas de la población y los ocupados a través de variables de continuidad educativa (de 3er. Grado a 9no. Grado, relación de alumnos en bachillerato con los de sexto grado) y características educativos de los ocupados (niveles de escolaridad superior de los ocupados en general y ocupados menores de 35 años). Las características que presenten estos recursos sobre el

capital humano marcarán la diferencia entre ellos al momento de plantearse una estrategia de desarrollo local.

En cuanto al capital económico y financiero se observarán dos recursos: la densidad del tejido productivo y la accesibilidad financiera. Para la densidad del tejido productivo se han tomado los establecimientos de industria, comercio y servicios en general (es decir, micro, pequeña, mediana y gran empresa) y para la accesibilidad financiera, dado la naturaleza rural de los territorios en estudio se tomó la variable unidades productivas agropecuarias con créditos aprobados. No se tomaron variables como depósitos bancarios o microfinancieras debido a la naturaleza misma de los territorios.

Para finalizar, en el capital tecnológico, dado que se tratan de municipios rurales se tomaron variables de tecnología de la comunicación básicas como tener teléfono fijo y celular y conocimientos aplicados, con unidades agropecuarias con prácticas modernas de producción.

Para la elaboración de los indicadores que componen el índice, se utilizarán cinco grandes bases de datos nacionales que permitieron obtener información sobre estadísticas económicas, sociales, laborales, educativas, agropecuarias y demográficas a nivel municipal. Estas bases de datos son: i) la de los Censos Económicos 2005, ii) la del Censo Matricular correspondiente al período de ejecución de los Censos Económicos iii) la del IV Censos Agropecuario 2007-2008 y iv) la del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Las fuentes principales brindan información de los años 2004 y 2007 y son los datos más recientes que existen en El Salvador.

Partiendo del enfoque de desarrollo local y el concepto de territorio que ya se ha expuesto, era necesario contar con una técnica estadística que permita realizar un análisis de múltiples variables, pero que a su vez brinde variables resumen que permitan facilitar el análisis en dos aspectos en específicos: (a) encontrar diferencias entre los territorio a estudiar y (b)

encontrar similitudes que permitan agruparlos<sup>4</sup>. En tal sentido, se eligió el análisis multivariante exploratorio y el análisis de clusters para lograr grupos de municipios con base a factores comunes. Para este estudio se obtuvieron 4 factores o componentes (Ver Cuadro 2):

Cuadro 2. Matriz de componentes o factores

Common and Matrix (a)		935368     -0.05638     0.038547     -0.00997       955956     0.04548     0.010661     -0.04789       516371     0.045584     0.192788     0.308974       690687     0.027742     0.186873     -0.08411			
Component Matrix(a)	0				
	Componen	ι			
	1	2	3	4	
Total de establecimientos (industria, servicios y comercio)	0.818136	0.014692	-0.17706	-0.15668	
Poblacion en edades de 18 a 59 anios	0.935368	-0.05638	0.038547	-0.00997	
Hogares con telefono fijo	0.955956	0.04548	0.010661	-0.04789	
Total de kilometros de red pavimentada por municipio	0.516371	0.045584	0.192788	0.308974	
Numero de lineas de buses interdepartamentales por municipio	0.690687	0.027742	0.186873	-0.08411	
Total de viviendas sin carencias estructurales por municipio	0.928968	0.051452	0.002573	-0.00988	
Total unidades productivas agropecuarias con credito aprobado por municipio	0.760902	0.131857	0.052749	0.040772	
Ocupados con tres o mas anios de nivel educativo superior	0.899935	0.172908	-0.01353	-0.14629	
Hogares con telefono celular (movil)	0.96045	-0.0606	0.029171	-0.02106	
Porcentaje de establecimientos industriales con respecto al total	-0.1046	0.052391	0.723682	-0.44785	
Porcentaje de establecimientos comerciales con respecto al total	0.134142	-0.00771	-0.96671	0.032617	
Porcentaje de establecimientos servicios con respecto al total	-0.04816	-0.05689	0.639256	0.502124	
Porcentaje de alumnos matriculados en 9no grado sobre alumnos de 3er grado	-0.12022	0.796592	-0.02474	0.150874	
Proporcion de trabajadores menores de 35 anios con 9 o mas anios de estudios	-0.02072	0.834668	0.062382	-0.15367	
Establecimientos con secciones de Educación Media sobre Total establecimientos	-0.16498	0.561937	0.010984	0.265496	
Total secciones 2 º y 3º bachillerato sobre el total de secciones de 6º grado	-0.04116	0.757786	-0.17992	0.268439	
Escolaridad promedio de personas de 25 anios	0.007235	0.704452	0.125015	-0.28908	
Total de unidades de salud por municipio	0.428797	-0.12908	0.092365	0.598766	
ares con telefono celular (movil)  0.96045 -0.0606 0.029171 -0.02106 centaje de establecimientos industriales con respecto al total -0.1046 0.052391 0.723682 -0.44785 centaje de establecimientos comerciales con respecto al total -0.04816 -0.05689 0.502124 centaje de establecimientos servicios con respecto al total -0.04816 -0.05689 0.502124 centaje de alumnos matriculados en 9no grado sobre alumnos de 3er grado corcion de trabajadores menores de 35 anios con 9 o mas anios de estudios -0.02072 0.834668 0.062382 -0.15367 collecimientos con secciones de Educación Media sobre Total establecimientos -0.04116 0.757786 -0.17992 0.268439 colaridad promedio de personas de 25 anios -0.02098 0.007235 0.704452 0.125015 -0.28908					
a	4 compone	nts extracte	d.		

Si se observa con atención, las variables que se han unido en el primer componente guardan la relación de ser factores de infraestructura y recursos necesarios para la productividad de un territorio. Es por esto que a este factor se le ha denominado Factor de Infraestructura y Recursos Productivos (FIRP). El segundo factor está compuesto por variables relacionadas con la calidad de los recursos humanos y educativos por eso se le denominó Factor de Cualificaciones y Recursos Educativos (FCRE). El tercer componente, dado que cada una de estas variables hace referencia a la composición al tejido productivo de los municipios se ha denominado como Factor de la Composición del Tejido Productivo (FCTP). El cuarto y último componente denominado como Factor de Servicios de Salud Básico (FSSB) debido a que contiene variables referidas a servicios de salud.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> La regionalización es un elemento importante del desarrollo local, de ahí que se importante establecer grupos de municipios que comportan elementos territoriales en común.

Un aspecto importante a destacar – y que ya se ha mencionado- es que de los cuatro factores el primero de ellos – el factor de infraestructura y recursos productivos- es el que resume la mayor cantidad de la varianza (36.861%) seguido del de cualifaciones y recursos educativos en segundo lugar con 15.567%, el de composición del tejido productivo (11.316%) y el de servicios de salud (6.877%).

Este hallazgo podría ser un primer indicio sobre que las diferencias entre los territorio pobres podrían verse explicadas en su mayoría por la infraestructura y recursos productivos que posean. Esto no es algo nuevo en sí mismo, sin embargo, es importante destacar que esto a su vez, podría llevar a plantear que si los territorios pobres no cuentan con infraestructura y recursos productivos, las inversiones que se realicen en ellos en aspectos como educación y salud podrían ver limitado su efecto en la reducción de la pobreza.

Una vez descrito cada uno de los factores y sus resultados, resulta importante, no solo establecer las diferencias entre los municipios de acuerdo a los factores, sino lograr establecer si entre ellos existen similitudes que permitan crear grupos de municipios que comparten elementos y por tanto, las estrategias de disminución de la pobreza y promoción del desarrollo local, deberán tomar en cuenta, pues se tratan de municipios en condiciones diferentes a pesar de ser clasificados como pobres por los mapas de pobreza.

Para esto se realizó un análisis de clusters, el cual se aplicó al factor que resume la mayor cantidad de varianza que es el factor 1, denominado factor de infraestructura y recursos productivos. De este ejercicio se obtuvo 5 grupos de municipios. Estos cinco grupos permitieron clasificar los municipios en cinco categorías: Municipios en condiciones muy buenas de infraestructura y recursos productivos (1), condiciones buenas de infraestructura y recursos productivos (2), condiciones medias en infraestructura y recursos productivos (3) condiciones bajas en infraestructura y recursos productivos (4) y condiciones muy bajas en infraestructuras y recursos productivos (5).

Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 3, en el cual se expone el listado de los municipios clasificados por clusters de condiciones de infraestructura y recursos

productivos. Para enriquecer el análisis se ha agregado la clasificación de pobreza extrema según el Mapa Nacional de Pobreza Extrema 2004 FLACSO-FISDL.

Se observa que la mayoría de los municipios se encuentran ubicados en el cluster 4 y 5 (Ver Cuadro 3) indicando que 40 de ellos están en condiciones bajas en infraestructura y recursos productivos y 39 en condiciones muy bajas en infraestructura y recursos productivos. En el cluster 1 está ubicando solamente un municipio: Ilobasco del departamento de Cabañas. Llama la atención que en el cluster 2 sean solo 6 municipio, 1 de San Vicente (Apastepeque), dos de Ahuachapán (Jujutla y Tacaba) y tres ubicados en la zona oriental del país: dos en Usulután (Santa Elena y Berlín) y uno en San Miguel (Ciudad Barrios). Es importante destacar que los municipios ubicados en los dos primero clusters, poseen una clasificación de pobreza extrema alta.

En cuanto a los municipios ubicados en el cluster quinto, es posible identificar dos aspectos importantes: el primero, es que 30 de ellos se encuentran ubicados en cuatro departamentos en donde el conflicto armado de la década de los ochenta fue más fuerte (Chalatenango con 18, Morazán con 9, San Miguel con 2 y La Unión con 1). El segundo, contrario a lo que se podría esperar, los municipios ubicados en este cluster no son exclusivamente los 32 clasificados en pobreza extrema severa, ya que de estos únicamente 20 de ellos están en este cluster y el resto (19) son municipios clasificados en pobreza extrema alta. Este último aspecto es importante, pues permite mostrar esa diversidad territorial que en los mapas de pobreza se oculta al clasificar los municipios solo a través de las características y condiciones de su población.

Cuadro 3. Clasificación de los 100 municipios pobres según condición en infraestructura y recursos productivos

od_DIGE	Departamento	Municipio	FAC1_4	QCL_1	CLUSTER_POBR EXTREM_a_200
0905	Cabañas	llobasco	7.51219	1	Alta
1002 0107	San Vicente	Apastepeque	2.2695	2	Alta Alta
1120	Ahuachapan Usulután	Jujutla Santa Elena	2.04476 1.96064	2	Alta
1103	Usulután	Berlín	1.83801	2	Alta
1203	San Miguel	Ciudad Barrios	1.51156	2	Alta
0111	Ahuachapan	Tacuba	1.34827	2	Alta
1105	Usulután	Concepcion Batres	0.97841	3	Alta
1112	Usulután	Mercedes Umaña	0.84446	3	Alta
1114	Usulután	Ozatlán	0.83132	3	Alta
1304	Morazán	Corinto	0.70501	3	Alta
1111	Usulután	Jucuarán	0.68313	3	Alta
0106	Ahuachapan	Guaymango	0.6129	3	Severa Alta
0402	Cabañas Chalatenango	Victoria Agua Caliente	0.5385 0.52781	3	Alta
1310	Morazán	Guatajiagua	0.47769	3	Severa
0314	Sonsonate	Santa Isabel Ishuatán	0.46048	3	Alta
1119	Usulután	San Francisco Javier	0.4415	3	Alta
1108	Usulután	Estanzuelas	0.39574	3	Severa
0506	La Libertad	Chiltiupán	0.37024	3	Alta
0520	La Libertad	Teotepeque	0.31707	3	Alta
0818	La Paz	San Pedro Nonualco	0.22239 0.15874	4	Alta
1216	San Vicente San Miguel	San Ildefonso San Jorge	0.13327	4	Alta Alta
0408	Chalatenango	Concepción Quezaltepeque	0.12377	4	Alta
1013	San Vicente	Verapaz	0.11207	4	Alta
0505	La Libertad	Comasagua	0.10684	4	Alta
0313	Sonsonate	Santa Catarina Masahuat	0.10215	4	Alta
0304	Sonsonate	Caluco	0.09497	4	Severa
0705	Cuscatlan	Monte San Juan	0.08739	4	Alta
1303	Morazán	Cacaopera	0.08174	4	Alta
1005	San Vicente	San Esteban Catarina	0.06109	4	Severa
0820 1102	La Paz	Santa María Ostuma	0.04447	4	Alta Alta
0908	Usulután Cabañas	Alegría Tejutepeque	0.03691	4	Alta
1123	Usulután	Tecapán	0.02278	4	Alta
1409	La Unión	Lislique	0.02268	4	Alta
1113	Usulután	Nueva Granada	0.01126	4	Severa
1219	San Miguel	Sesori	-0.02431	4	Alta
1305	Morazán	Chilanga	-0.02488	4	Alta
0708	Cuscatlan	San Cristóbal	-0.02542	4	Alta
1116	Usulután	San Agustín	-0.09871	4	Severa
0305	Sonsonate	Cuisnahuat	-0.10435	4	Severa
1321	Morazán	San Simón	-0.11872	4	Severa
0903 1007	Cabañas	Dolores	-0.11883	4	Alta
0716	San Vicente	San Lorenzo	-0.12552 -0.16288	4	Alta Alta
1009	Cuscatlan San Vicente	Tenancingo Santa Clara	-0.16288	4	Severa
0816	La Paz	San Miguel Tepezontes	-0.16534	4	Alta
1215	San Miguel	San Gerardo	-0.18327	4	Alta
1306	Morazán	Delicias de Concepción	-0.19201	4	Alta
1417	La Unión	Yayantique	-0.21395	4	Alta
0822	La Paz	Tapalhuaca	-0.21803	4	Alta
1202	San Miguel	Carolina	-0.22608	4	Severa
1314	Morazán	Lolotiquillo	-0.24287	4	Alta
0906	Cabañas	Jutiapa	-0.2661	4	Severa
0315	Santa Ana	Santa Rosa Guachipilín	-0.27991	4	Alta Severa
0110	Sonsonate Ahuachapan	Santo Domingo de Guzmán San Pedro Puxtla	-0.28184 -0.30875	4	Alta
0704	Cuscatlan	El Rosario	-0.32475	4	Alta
0410	Chalatenango	El Carrizal	-0.32785	4	Alta
0212	Santa Ana	Santiago de La Frontera	-0.35925	5	Severa
0420	Chalatenango	Ojos de Agua	-0.36883	5	Severa
0412	Chalatenango	La Laguna	-0.37481	5	Severa
8080	La Paz	San Antonio Masahuat	-0.38745	5	Alta
1311	Morazán	Joateca	-0.41205	5	Severa
0407	Chalatenango	Comalapa	-0.41728	5	Alta Alta
1325	Chalatenango Morazán	Nombre de Jesús Yamabal	-0.42147 -0.46853	5 5	Alta Alta
0430	Morazan Chalatenango	San Miguel de Mercedes	-0.48148	5	Alta
0807	La Paz	Paraíso de Osorio	-0.50579	5	Severa
0509	La Libertad	Jicalapa	-0.5064	5	Alta
0403	Chalatenango	Arcatao	-0.50799	5	Severa
1415	La Unión	San José	-0.51474	5	Alta
1212	San Miguel	Nuevo Edén de San Juan	-0.55965	5	Alta
0426	Chalatenango	San Francisco Morazán	-0.55992	5	Severa
1214	San Miguel	San Antonio	-0.56491	5	Severa
0421	Chalatenango	Potonico	-0.5784	5	Severa
0207	Santa Ana Chalatenango	Masahuat San Antonio La Cruz	-0.58751 -0.62996	5	Severa Alta
1322	Morazán	Sensembra	-0.63528	5	Alta
0713	Cuscatlan	Santa Cruz Analquito	-0.64761	5	Alta
1302	Morazán	Arambala	-0.6529	5	Alta
0428	Chalatenango	San Isidro Labrador	-0.67768	5	Severa
1324	Morazán	Torola	-0.69082	5	Severa
0424	Chalatenango	San Fernando	-0.70952	5	Severa
1319	Morazán	San Fernando	-0.71235	5	Alta
0429	Chalatenango	San Luis del Carmen	-0.71523	5	Alta
0416 0813	Chalatenango	Las Vueltas	-0.71673	5	Severa
1309	La Paz	San Juan Tepezontes	-0.71799	5	Alta Severa
0415	Morazán Chalatenango	Gualococti San José Las Flores	-0.7183 -0.72087	<u>5</u>	Alta
0419	Chalatenango	Nueva Trinidad	-0.72087	5	Alta
0809	La Paz	San Emigdio	-0.77494	5	Alta
1320	Morazán	San Isidro	-0.78317	5	Severa
0405	Chalatenango	San José Cancasque	-0.79611	5	Severa
		El Rosario	-0.80234	5	Alta
1308	Morazán				
1308 0902 0425	Cabañas Chalatenango	Cinquera San Francisco Lempa	-0.81463 -0.81926	5 5	Severa Alta

## **Conclusiones**

Del ejercicio estadístico realizado a partir de variables referidas a los cuatro recursos (o capitales) territoriales permitió observar lo siguiente:

- Las diferencias observadas entre los municipios permitió generar un ranking de los 100 municipios para cada uno de los componentes o factores encontrados en esta investigación, indicando que los municipios pobres, lejos de ser homogéneos, presentan diferencias territoriales, indicando que a pesar de que sus habitantes están en condiciones de pobreza similares, las fortalezas y debilidades territoriales son diferentes entre ellos, lo que hace que al momento de plantearse estrategias de desarrollo local en ellos ( o implementación de alguna política de intervención) sea necesario analizar esas diferencias a fin de impulsar actividades o elementos que tengan efecto multiplicador de la inversión en los territorios.
- Al caracterizar a los municipios pobres es posible reagruparlos de acuerdo a la fortaleza que comparten (para esta investigación en infraestructura y recursos productivos) lo que podría dar pie a plantearse políticas públicas por regiones que busquen generar desarrollo local en los municipios pobres que comparten características territoriales.
- Los municipios clasificados como pobres que fueron afectados por la guerra civil de la década de los ochenta poseen menos tejido social que otros que se encuentran en la misma clasificación en el Mapa Nacional de Extrema Pobreza FLACSO-FISDL 2005, pero que no se vieron afectados por la guerra. Esto indica que a pesar de que la guerra terminó hace 20 años, el proceso de reconstruir el tejido social, económico y de infraestructura en esos territorios no ha sido suficiente, pues no logran alcanzar ni el nivel de los otros municipios clasificados como pobres.

## Referencias

- Alburquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del desarrollo local*. Instituto de Economía Geográfica, Consejo superior de investigaciones científicas. Chile.
- Busso, G. (2006) Migración Interna, Pobreza y Desarrollo Territorial en el Cono Sur de América Latina: Impactos Sociodemográficos en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Reunión de expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, CELADE-UNFPA, Noviembre. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional para el Desarrollo et al. (2005). *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial*. Documento de Síntesis. San Salvador.
- Correia de Andrade, M. (1996). *Territorialidade e desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacaional e do poder local*. Territorio: Globalização e Fragmentação, (pp 213-220). Sao Paulo, Editorial Hucitec,
- Enriquez, Alberto y Rodríguez, Marcos (2009). Santa Tecla. Gestión participativa y transformación del desarrollo. AFAN, consultores internacionales, San Salvador. El Salvador.
- FLACSO- FISDL (2004). *Mapa Nacional de Pobreza Extrema*, Tomo I, San Salvador, El Salvador.
- Geiger, P. (1996). Des-territorialização e espacialização. Globalização e Fragmentação(pp 233-246) Sao Paulo, Editorial Hucitec,.
- Hanneman, R.A (2001) Introducción a los métodos del análisis de redes sociales.
   Capítulo sexto.[ consultado el 29 de junio de 2012] Disponible en <a href="http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/cap6.pdf">http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/cap6.pdf</a>.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2007). *Enfoque de Desarrollo Territorial*. Programa Nacional de apoyo al Desarrollo de los territorios. Documento de trabajo No.1. Octubre. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Economía (MINEC). VI Censo de Población y V de Vivienda de El Salvador 2007. Resultados.
- Montañez Gómez, Gustavo y Delgado Mahecha, Ovidio (1998). *Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. Cuadernos de Geografía, Vol. VII. No. 1-2.
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política Económica Local*. Madrid. Editorial Pirámide.
- Vergara, P. (2004). ¿es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales? Ciencias Sociales Online, vol. III No.1 Universidad de Viña del Mar. Septiembre.