

# Metodología para el DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Con enfoque de mercado y de fomento de la competitividad empresarial

Raúl Castellón

## **CONTENIDO**

- I.      I ntroducción.
- II.     P unto de partida.
- III.    F undamentos para el desarrollo municipal.
- IV.    R uta para el desarrollo económico territorial.
- V.      M etodología  
.



# I. INTRODUCCIÓN

*La historia moderna atestigua que los países que han logrado salir del subdesarrollo, y que han llegado a convertirse en potencias económicas, con altos índices de desarrollo humano, pueden rastrear el origen de esa ruta de éxito a un plan inicial, a un gran acuerdo nacional, como lo fue el plan elaborado por la Junta para el Desarrollo de Singapur en 1968, el plan de industrialización orientado hacia las exportaciones de Corea del Sur en 1962, el programa de reformas en la producción de Japón en 1960, e inclusive el programa de reformas económicas de Chile en 1975 que impulsó un inicio transformador en materia económica, sin que estos planes hayan estado exentos de conflicto social.*

No obstante, las teorías del desarrollo económico cada vez más rescatan importancias regionales o geográficas, y no únicamente perspectiva nacionales, y es que ciertos retrasos o aceleración en los procesos de desarrollo económico local en economías europeas o asiáticas de los últimos 200 años, difieren ampliamente de los procesos de desarrollo latinoamericano, donde apenas se superan ciertos rezagos independentistas, y es que la explicación de los trasfondos históricos desacredita recetas foráneas que pretenden impulsar desarrollo en países latinoamericanos con bajo desarrollo, pues la región se ha caracterizado por bajos niveles de ahorro, concentración de riqueza, dependencia de pocos productos primarios, con amplias externalidades y con deudas históricas de reconstrucción del entramado social.

Uno de los primeros ejercicios explicativos sobre el por qué se gesta un desarrollo económico diferente en países latinoamericanos lo realiza la CEPAL en 1949, en el

**El problema económico esencial de la América Latina estriba en acrecentar su ingreso real “per capita”, merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas, mediante la redistribución de los ingresos, tiene límites muy estrechos. Aumentar el ingreso “per capita” significa que el ingreso total ha de crecer en mayor medida que la población. Al suceder así, las importaciones tenderán asimismo a aumentar en mayor grado que aquélla. Si las exportaciones no aumentaran también en esta forma, sobrevendría necesariamente un desequilibrio en el balance de pagos, con su correspondiente manifestación en la economía interna. (CEPAL)**

denominado “Estudio Económico de América Latina”, que pretendió documentar objetivamente razones, y concluye que gran parte de los avances logrados responde al *desarrollo orgánico*, es decir, la propagación universal de las técnicas productivas, desde una perspectiva económica clásica, y soporta gran parte de su explicación en la dinámica exportadora que caracterizó al período de posguerra. De esto, se midió que 67% de la

población de los EE.UU. pasó de ocuparse en producción primaria a principios del siglo 19, a sólo 27% a mediados del siglo 20. En El Salvador, para finales de los años 80, alrededor del 35% de población se ocupa en producción agrícola (FAO), mientras que según la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2019), sólo 5% de la Población Ocupada se dedica a actividades de agricultura, ganadería o caza, pero debe considerarse el alto nivel de informalidad que existe en la economía.

Las conclusiones sobre por qué hay diferencias en el desarrollo económico latinoamericano quizá parezcan insuficientes para la nueva realidad mundial, sin desmeritar así que persisten retrasos en la técnica: en la industrialización, en los procesos productos, en la innovación, y esto convierte al país, y muchos alrededor,

en dependientes de las importaciones, mientras que aún se continúa enviando hacia afuera productos de bajo valor agregado.

En el caso de Japón, recientemente el economista y premio Nobel, Joseph Stiglitz, sostuvo reunión con el Primer Ministro de Japón para presentar el estudio *"Una Transición hacia la Sostenibilidad y la Prosperidad Compartida"*, que se discutió en Tokio, en un esfuerzo por construir un mejor futuro para esa nación. El economista recomendó a los japoneses una Norma Crítica, que reza: *"El cambio es deseable sólo si mejora el bienestar social"*, y finaliza con 4 recomendaciones generales sobre el rol del Estado:

- *Hay que reescribir las políticas para promover equidad;*
- *Debe adoptar un rol más activo en la redistribución de la riqueza;*
- *implemente cambios hacia un sector de servicios moderno;*
- *cree una sociedad de aprendizaje, y la promoción de la innovación.*

En el caso salvadoreño, a la fecha el país está clasificado por el Banco Mundial como país de *Renta Media Baja*, por debajo de 139 países categorizados como de Renta Media Alta o Renta Alta; y superando únicamente a 29 países en categoría de Renta Baja; la mayoría del continente africano, con excepción de Haití.

#### Planes de desarrollo: El caso salvadoreño

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, el país atestigua los efectos de 6 planes de gobierno quinquenales. Característicamente, estos planes han presentado cierta continuidad en los grandes ejes o programas de trabajo más fundamentales, y esto se evidencia en una organización e infraestructuras que componen el aparato estatal que tiende a mantenerse durante los años, hasta la fecha, con mucha similitud en los presupuestos, pudiendo distinguirse cambios relevantes sólo en los programas presidenciales y en algunos proyectos específicos de algunos Ramos, como lo son Salud, que logra implementar un modelo de prevención primaria durante la última década; y en el caso de Educación, donde se impulsan varios proyectos, pero sin un impacto notable en el modelo educativo y el tipo de formación que demanda nuestra niñez y juventud para poder competir en la carrera técnico-económica de producción global.

Con particular acento, se identifica la carencia de una gran ruta de desarrollo plurianual basada en el reconocimiento de grandes potencialidades y metas estratégicas que permitan escalar aceleradamente en los objetivos de desarrollo socio-económico, que a su vez deberían tener su engranaje dentro del plan quinquenal regular; y de manera relevante, en los planes locales o de desarrollo territorial.

Un esfuerzo que pretendió escalar a lo plurianual en la planificación del desarrollo salvadoreño fue el realizado bajo el auspicio y tutoría de Naciones Unidas a través de Departamento para Asuntos Políticos, que propició un diálogo nacional durante los años 2018-2019, con la participación de liderazgos nacionales en materia económica y política, donde se firmaron acuerdos de largo plazo, el primero en su clase, pero

este esfuerzo no logró el eco suficiente para ser considerado dentro de los alcances de Plan Cuscatlán.

Aunque la integración de un plan nacional es impostergable e insustituible, las condiciones de polarización política, históricas en el país, imponen la creación de una metodología regional o local, donde se logren potenciar acuerdos que permitan construir un plan de desarrollo desde la base: con las familias en sus territorios, con los empresarios y los gobiernos locales, según ventajas endógenas, que logran sumar voluntades y recursos del Gobierno Central, en un proyecto económico local viable, donde se identifique una relación ganar-ganar.

Desde esta perspectiva, la propuesta de una metodología la construcción de un plan de desarrollo económico local, fundamentado en la competitividad de las pequeñas y micro empresas salvadoreñas, busca crear el engranaje de instituciones y planes hacia objetivos comunes, alcanzables, bajo un pragmatismo que permita mejoras reales y sustanciales en la calidad de vida de la población.



## II. PUNTO DE PARTIDA

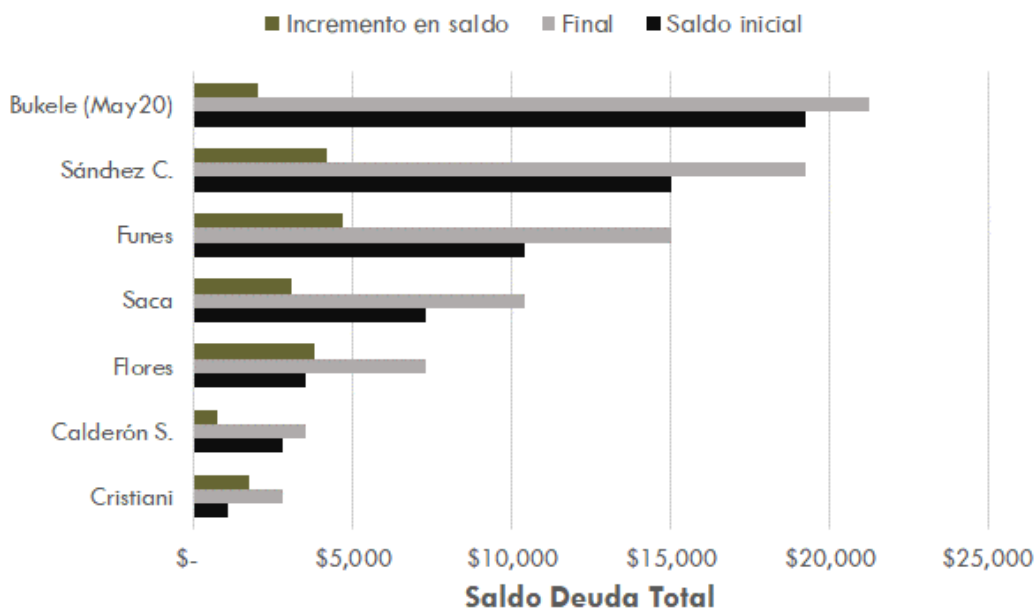
### a. Retos de la pandemia COVID-19

El Salvador fue uno de los países que logró la implementación de una de las más inmediatas cuarentenas para prevenir una afectación masiva del COVID-19, que ha resultado una estrategia efectiva en materia de reducción de contagio y casos de muerte en Centroamérica, aunque el costo para el Estado es significativamente mayor al incurrido por el resto de economías de la región.

Los principales impactos en el país:

- Posible incremento en el índice de pobreza, debido a miles de micro, pequeñas y medianas empresas con reducción de ventas significativas o cierre total de sus operaciones.
- Afectación de la economía y finanzas públicas, dado que se espera una caída del PIB de hasta el 8.5% (BCR) para el año 2020, y el endeudamiento público total se eleva a US\$22,083 millones a agosto, o aproximadamente 89% del PIB; el equivalente a un alza de \$2,844 millones de deuda desde el inicio de la nueva Administración, sin que aún se logren materializar préstamos para el programa de inversión pública del Plan Cuscatlán, el cual consideraba financiar sólo \$250 millones de los proyectos de infraestructura directamente con presupuesto público; mientras que otros \$2,200 millones provendrían de inversiones privadas o mixtas.

### Endeudamiento público según Presidencia

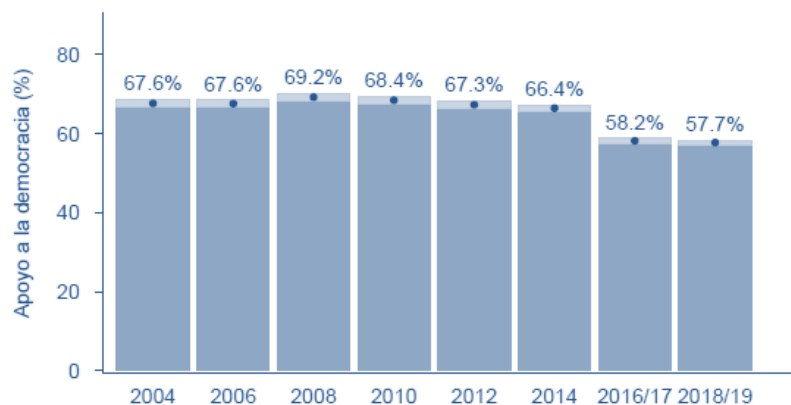


- Congelamiento de la inversión pública en infraestructura y en programas de compras regulares, con efectos multiplicadores para la mayoría de sectores económicos.
- Alta polarización política y posibles cambios en los balances de poder a partir del año 2021, crea condiciones de incertidumbre típicas de procesos electorales que retrasa la inversión privada.

## b. Retos de la democracia y la renovación política en El Salvador

*En el año 1900, solo 6 países eran democracias, pero para el 2017, el Foro Económico Mundial señaló que 46% de los países en el mundo vivían en democracia, los cuales aglutinaban cerca del 50% de la población mundial; mientras aún persisten sistemas híbridos o regímenes autoritarios, representando estos últimos el 31% de los países o 34% de la población. Pese a esto, sólo Chile, Costa Rica y Uruguay son consideradas “democracias plenas” en América Latina, según el último informe de The Economist Intelligence Unit (EIU) publicado en el presente año 2020, mientras que El Salvador se encuentra categorizado como una “democracia imperfecta”, ubicado en la posición N°71, principalmente por debilidades en cuanto a su gobernabilidad, bajos niveles de participación y una cultura política poco desarrollada.*

A nivel latinoamericano y del Caribe, la democracia enfrenta grandes desafíos pues continúa perdiendo aceptación en medio de la población, y registra su más bajo nivel de aceptación en años, según lo registrado por el Barómetro de las Américas 2019 que publica la *Vanderbilt University*, en apoyo de USAID. Según este informe, durante, se pierde legitimidad política o apoyo al sistema. En el caso salvadoreño, sólo 1 de cada 2 salvadoreños se encuentra satisfecho con la democracia.



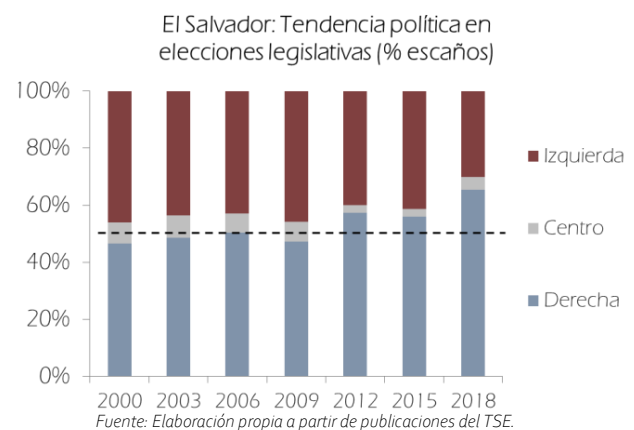
Algunos estudios de opinión pública recogen los ánimos de cierto porcentaje de la población que argumenta la necesidad de regresar a sistemas más controlados y de regímenes autoritarios para subsanar problemas como la delincuencia en El Salvador, pero esto no puede obviar recordar las experiencias autoritarias de los años 70.

El fracaso de estos modelos autoritarios se profundizó durante la crisis de la deuda en los años 80, acentuado por conflictos civiles y crisis internacionales. Fue así como se impulsaron reformas económicas y fiscales por exigencia del Fondo Monetario

Internacional y el Banco Mundial, pero la mayoría de países, incluyendo El Salvador, se quedaron a medio camino en los procesos de reforma por coyunturas políticas y pocos recursos. Sobre esto, la CEPAL señaló:

*“las políticas tributarias pregonadas por el Consenso de Washington y sustentadas en el enfoque de la economía de la oferta no llevaron a un proceso estable y sostenido de crecimiento económico que se tradujera, a su vez, en una mejora del bienestar general de la población. A nivel regional, se redujo la carga tributaria, se incrementó el endeudamiento externo y se intensificaron la desigualdad y la volatilidad fiscal”*

A partir de los años 90, la región ha experimentado la aplicación de 2 grandes procesos de reorganización económica. Primero, durante los años 90 surge la apuesta por la desregularización de los mercados y la primacía de lo privado, pero a partir de crisis financieras y la baja mejora en las condiciones socio-económicas de la población, con obvias concentraciones en el poder económico documentadas ampliamente, se observa que la región migra hacia una mayor intervención estatal luego de la incapacidad de los mercados por auto regularse adecuadamente y velar inexcusablemente por el bienestar de la mayoría, lo cual quedó probado con las recientes crisis internacionales, aunque sólo unos pocos países han logrado el pragmatismo requerido para el funcionamiento del mercado y del Estado, alejados de los extremos ideológicos, y esto parece ser el nuevo ánimo del votante salvadoreño, a diferencia de lo vivido durante los primeros 25 años de democracia postguerra.



Este pragmatismo gana mayor relevancia en la administración municipal, donde la Constitución concede autonomía; pero debido a la forma de organización política existente, la gestión que realiza un alcalde continúa teniendo una alta influencia del grupo económico y tendencia política que lo avala.

### C. Condiciones sociales y sus retos estructurales.

Lo que se mide, se puede evaluar; por ello, el éxito o fracaso de los pasados gobiernos en cuanto a la mejora de las condiciones sociales debe pasar por un reconocimiento de los principales indicadores de medición existentes.

## Pobreza

Según mediciones de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, durante el último gobierno de ARENA (2004-2009), la pobreza se incrementó de 34.6% a 37.8%, en parte vinculada al alza del 29% en el costo de la canasta básica y la caída severa en el empleo formal. A pesar de esto, El Salvador había logrado una mejora en Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2009), al pasar de la posición 159 a la 106 en una década (1999-2009).

Luego de asumir el FMLN en el 2009, se logra una reducción de 6 puntos en la pobreza durante el primer quinquenio, crece el número de empleos y se incrementa 8% el ingreso medio de los hogares, pero esta tendencia no logró continuar durante su segundo quinquenio al mando, ya que caen la mayoría de mediciones: empleo, la escolaridad no mejora y la mayoría de indicadores sobre seguridad pública se mantuvieron significativamente altos y poco confiables. La década también registra un retroceso en el Índice de Desarrollo Humano, hasta la posición 124 (PNUD, 2019).

### d. Condiciones económicas y el desafío del crecimiento

*Históricamente, el país ha registrado una de las menores tasas de crecimiento económico a nivel mundial, al mismo tiempo que incrementa su vulnerabilidad por la pérdida de política monetaria, debilidades en la política fiscal y en los mecanismos de socorro de última instancia, mientras que somos señalados como un país de baja institucionalidad, y hasta 2019, aún considerados uno de los países más corruptos a nivel mundial (Transparency.org). Se suman altos riesgos de mercado que nos mantienen en un nivel de riesgo país histórico, el más alto de la región, todo lo cual afecta la confianza de inversionistas y somete a todos los sectores económicos y familias a costos elevados para su desarrollo y estilo de vida.*

Los desafíos del país se logran dimensionar aún más desde una perspectiva socio-económica más personalizada, dado que sólo 1 de cada 4 salvadoreños tiene un trabajo formal, y apenas se han producido 5,000 empleos al año en la última década, cuando la demanda anual se estima en 50,000, por lo que es posible anticipar que la creación del autoempleo o emprendimientos serán una realidad permanente por muchos años.

Además de la baja dinámica de crecimiento económico local que dificulta una dinámica favorable al empleo, ha habido una baja atracción de inversión extranjera directa, que ha sido determinando en el empleo en otros países del istmo. En cifras, según último informe de la CEPAL (2019), el país solo pudo captar 5% de los cerca de \$60,000 millones de IED que llegó a la región en el último quinquenio. Cerca del 70% de total fue para el sector manufactura.

La informalidad que predomina en los emprendimientos afecta desde ya la sostenibilidad económico-financiera del país. Por ejemplo, menos del 10% de las personas logra reunir las condiciones para obtener una jubilación, por lo que la carga social del Estado para soportar niveles de pobreza y demanda de servicios de salud está siendo cargosa desde ya, y a futuro podría ser insuperable, a menos que se realicen reformas estructurales exitosas sobre el funcionamiento del sistema de cobertura social, pensiones y la inclusión financiera.

Una de las principales necesidades es la actualización de un plan de desarrollo de largo plazo, construido a partir de un amplio consenso político y de nación; y dentro de este, la definición de nuevas metas socio-económicas. Algunas reformas también deben favorecer un mejor sistema distributivo que permita una ruta más acelerada a la erradicación de la pobreza, así como la apuesta ineludible por el desarrollo de conocimientos, la tecnología y la innovación.



# III. FUNDAMENTOS

## para el desarrollo económico local

### a. Marco constitucional

Desde la vigencia de la Constitución Política de 1824, en su artículo 6o se definió un gobierno al interior de los departamentos que estaría bajo un jefe Político Intendente nombrado por el Jefe Supremo, a cuyo cargo estaría el gobierno político y de Hacienda del Departamento.

Con la vigencia de la Constitución de 1841, se implementa un sistema bicameral, y aunque no define sistema económico *per se*, define la libre disposición del capital de los individuos en la búsqueda de su propia realización, según lo establecen los artículos 68 y 92, protegiendo el derecho incontestable "*para adquirir poseer y disponer de sus bienes; y para procurar su felicidad sin daño de tercero*". La historia documenta la consecuente concentración de poder económico en pocas familias, a partir de la concepción liberalista que se impuso por décadas.

Luego, con la vigencia de la Constitución Política de los Estados de Centro América (1898), se determinó la autonomía municipal y la representatividad mediante elecciones públicas.

Para el año 1911, quedó plasmada una entrevista de Alberto Masferrer con el presidente Araujo (que apareció impresa bajo el titular "Las nuevas ideas en el Gobierno"). Las ideas de reforma fiscal sobre el capital, reforma agraria, un sistema de salud gratuito montepíos para otorgar dinero a bajo interés, pudieron ser razones que conllevaron al asesinato de este presidente. No obstante, en las siguientes décadas, surgieron luchas sociales, animadas por movimientos diversos a nivel internacional, que le otorgan el carácter a la Constitución de 1950, donde incorpora la definición de orden económico que prevalece hasta hoy, que impone restricciones por sobre la libertad capitalista de la Constitución de 1841, así:

- Art. 101: El ordenamiento económico debe responder a justicia social, por los derechos a propiedad y al libre emprendimiento deben conducir a justicia.
  - Art. 102: Se garantiza la libertad económica en lo que no se oponga al interés social, por lo que *la riqueza producida debe ser puesta al beneficio de las mayorías*.
  - Art. 103: Se garantiza la propiedad privada en *función social*.
  - Art. 112: El Estado podrá administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios, cuando los propietarios o empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social.
- a. Art. 115: El comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales.

En cuanto a gobiernos locales, en su artículo 105, la Constitución de 1959 instruye que una Ley determinaría las atribuciones de las Municipalidades, que serían puramente económicas y administrativas, lo cual es ratificado en la Constitución actual (1983). Particularmente, el artículo 204 y numeral tercero de la Constitución de 1983 establece que los municipios podrán “Gestionar libremente en las materias de su competencia”, descritas ampliamente en el artículo 4 del Código Municipal; y de manera más general, en el artículo 6, donde se expresa:

*"La administración del Estado únicamente podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando el municipio al cual competen, no las construya o preste, o la haga deficientemente. En todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas";*  
*y continúa el artículo, así:*

*"Las instituciones no gubernamentales nacionales o internacionales, al ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, coordinarán con los concejos municipales a fin de aunar esfuerzos y optimizar los recursos de inversión, en concordancia con los planes y programas que tengan los municipios".*

Desde una perspectiva constitucional y de normativa secundaria, la potestad del municipio para el logro del bienestar de sus habitantes podría -inclusive- ser más amplia que la del Gobierno Central; aunque en la práctica, el país ha evidenciado la incapacidad de muchos gobiernos municipales para llevar desarrollo a sus habitantes, por falta de visión, por falta de recursos, por debilidades en la gestión administrativa y en la misma organización política que carga con ineficiencias una distribución de municipios excesiva para el tamaño del país, sin obviar la amplia corrupción que ha caracterizado a los gobiernos locales, entre otras muchas razones que han limitado los avances en el desarrollo local.

## b. Experiencias de planificación del desarrollo local

En la medida que las democracias avanzan hacia la mayor descentralización de servicios públicos, como es el caso salvadoreño donde algunos gobiernos locales van ganando una mayor participación en el diseño de su propio futuro, durante las últimas décadas han surgido propuestas de modelo endógenos para la planificación del desarrollo local. Junto a estas ideas de planificación y ordenamiento, se unen los matices propios de los modelos económicos y tendencias políticas más dominantes, así como modelos más centralistas donde la determinación del desarrollo pende del gobierno central. Junto a estos, organismos internacionales más representativos han promovido diálogos permanentes y hojas de ruta que buscan aplicar ciertos criterios metodológicos que promuevan la democracia y la libertad.

***DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL es el proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la localidad<sup>1</sup>. Luego, el concepto ha venido siendo reconstruido por enfoques pragmáticos que intentan responder al urbanismo que experimentan las ciudades (CEPAL).***

Durante los primeros años del presente siglo, se distinguieron los siguientes objetivos en las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina (CEPAL)<sup>ii</sup>, de entre los cuales pueden distinguirse algunos énfasis de política implementada en el país, así:

- a. Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local;
- b. organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio;
- c. búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local;
- d. establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local;
- e. promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial;
- f. creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales;
- g. superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.

### *Intentos recientes bajo nuevos enfoques*

Según lo definido en la Nueva Agenda Urbana o Hábitat III (2016), bajo la tendencia en el crecimiento de las ciudades urbanas por la migración del ciudadano hacia los centros de desarrollo de sus respectivos países, por convocatoria de Naciones Unidas los mandatarios adquirieron el compromiso de una agenda que pretende:

*"Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación, lo que supone fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, garantizar la creación de empleos decentes y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos"*

Añade: *"Reconocemos que un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible, y que las ciudades y los asentamientos humanos deberían ser lugares que brinden las mismas oportunidades a todos, permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena".*

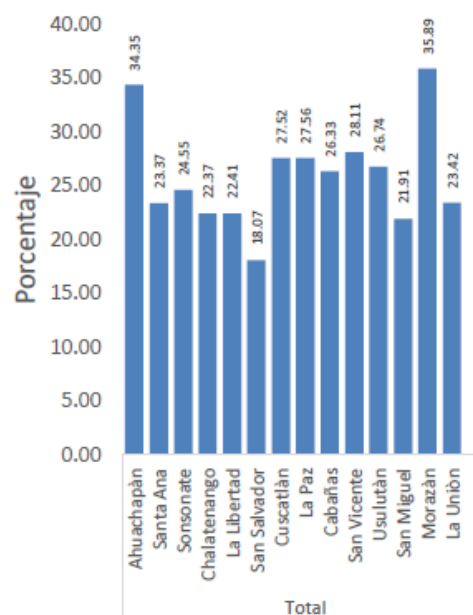
Junto a este gran acuerdo, surge la propuesta "Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles" del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo es contribuir a la sostenibilidad ambiental, urbana, fiscal y de gobernabilidad de las ciudades de la región con un modelo que fomente la participación ciudadana, cuya implementación ya pasó de una primera fase en algunas ciudades de Latinoamérica y continúa siendo una propuesta metodológica pragmática, aunque requiere de muchos años para ser diseñada; y más aún, las agendas políticas locales han dificultado la adopción de una ruta estable y de consenso.

Pese a estas y otras iniciativas, persiste el problema del desarrollo rural o en zonas urbanas alejadas de las grandes urbes donde los rezagos en materia de desarrollo son amplios e históricos.

Por ejemplo, basado en el nivel de pobreza que mide la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, sólo 18 de cada 100 habitantes del Departamento de San Salvador vive en condición de pobreza, mientras que Morazán es el más afectado, pues 36 de cada 100 lo están.

Bajo la metodología de Pobreza Multidimensional, es Ahuachapán el municipio más afectado pues prácticamente 1 de cada 2 personas en Ahuachapán están en condición de pobreza; y le sigue Ahuachapán con el 42%, aun luego de 28 años de superado el conflicto bélico.

La pobreza histórica ha estado ampliamente vinculada con la incapacidad de las políticas económicas y planes presidenciales que no logran empatar la demanda anual de empleo, al mismo tiempo que no han logrado empresas que superen ingresos de subsistencia, aun cuando se logra a la fecha un entramado de marco legal amplio, sin que sus resultados hayan sido los esperados. Para finales del 2014, la estructura legal existente es la reflejada en el gráfico.



Métodos, leyes y políticas de apoyo al desarrollo productivo



Fuente: imagen tomada procedente de MINEC, 2014.

Junto a este marco de regulación, se crean (y continúan creándose) instituciones o instancias para facilitar la articulación del marco normativo y ejercer desarrollo nacional y local. No obstante, a pesar de la amplitud de marco institucional y de regulación, los resultados reales para el desarrollo continúan siendo cuestionables, y existen recurrentes experiencias en las cuales se evidencia la baja interacción de las partes involucradas, como también la poca efectividad de las leyes. La más reciente prueba ha sido bajo la condición de cuarentena por pandemia COVID-19, pues hasta la fecha no se logra integrar un plan de nación para la recuperación económica, se exagera la condición de polarización política, mientras que no se logra habilitar recursos de rescate con la prontitud necesaria. Una institución como CONAMYPE, la que tiene a disposición dos instrumentos jurídicos para el crédito, FECAMYPE y PROGRAMYPE, que podrían rescatar

a miles de empresarios en quiebra, continúan con saldo cero (\$0) desde su creación en el año 2014, sufriendo así la experiencia de mucha legislación salvadoreña que es emitida bajo el hervor político de la conveniencia, más desprovista de recursos presupuestarios para su cumplimiento. Otra institución como BANDESAL, con programas de 2º piso que tiene logros, pero igualmente insuficientes para incidir en el desarrollo empresarial en el territorio.

### El pequeño empresario en este entorno

Según publicación de FUSADES<sup>iii</sup>, en referencia al Directorio de Unidades Económicas 2011-2012, existían 161,934 establecimientos en los 14 departamentos y en los 262 municipios del país consideraos micro y pequeña empresa, muy por debajo de los datos de la "Encuesta de Dinámica Microempresarial" (2005) que registró 468,717 microempresas en el país.

Para el año 2015, se estimó que la informalidad del país superaba el 70%, lo cual encuentra coincidencia con una cifra en el 2017 con la realización de la Encuesta Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, que registra 317,795 unidades económicas, de las cuales un tercio es actividad de subsistencia, mientras que la encuesta EHPM 2019 refiere a 2,897,130 personas ocupadas. Es decir, 2.16 millones de personas se encontraban ocupadas en labores u oficios no formales, de entre las cuales 854,732 personas están ocupadas o empleadas por una unidad de negocio MYPE. El resto de población, que suma alrededor de 1.3 millones de personas ocupada en actividades propias o en actividades comerciales que han escapado de los alcances de la Encuesta MYPE.

Como elemento de contraste, debe notarse que, durante el último quinquenio de la administración presidencial, ganó espacio el denominado Socialismo del Siglo XXI, que impuso ciertos lineamientos de política para el desarrollo local, fuertemente influenciado por el concepto de desarrollo local endógeno donde el pequeño empresario ganó la mayor relevancia teórica, pero sin lograr su implementación por la polarización política que prevaleció durante la última década, así como por la naturaleza de Concejos plurales. Esta vertiente política distinguió los siguientes objetivos de desarrollo local en los países que adoptaron sus metas<sup>iv</sup>:

- a. Poner a la persona humana en el centro de los sistemas productivos;
- b. crear un modelo que respete la naturaleza y que combata el consumismo;
- c. implementar el triángulo elemental del socialismo: propiedad social de los medios de producción, producción organizada por los trabajadores y satisfacción de las necesidades comunales;
- d. generar un nuevo concepto de eficiencia a partir del respeto a la naturaleza y al pleno desarrollo humano, la eliminación del trabajo alienado –pues no es eficiente–, la formación para la participación y la inversión en desarrollo humano –pues es productiva–; y finalmente,
- e. implementar una economía planificada.

Luego de una década de conflictos a nivel nacional por los antagonismos “izquierda-derecha”, la mejor manera de evaluar si la política gubernamental y la municipal implementadas en la última década validan un modelo de desarrollo aplicable y replicable, son bajo un modelo de evaluación de impacto. Se proponen 3 grandes medidores: *a) reducción de la pobreza; a) índices internacionales de referencia; c) bienestar para las familias.*

- a. **Pobreza:** Basado en estadística de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, la reducción en la pobreza fue 28% en una década, según los informes al 2010 y 2019, con mayor o menor proporción en algunos departamentos. En cifras, esto significa la reducción de 214,120 personas ocupadas que superaron la pobreza.

Esta medición debe ser debidamente ponderada junto a otras métricas territoriales. Por ejemplo, se estima que al menos 25,000 salvadoreños migraron cada año (OIM-OIT<sup>vi</sup>), por lo que 250,000 personas salieron del país en búsqueda de una mejor calidad de vida, aunque tiende a disminuir por el endurecimiento de las medidas migratorias en los EE.UU. Además, la reducción de pobreza está también estrechamente vinculada con las remesas, dado que el total de hogares que recibieron remesas pasó de 135,647 en el año 2010, a 236,791 hogares<sup>vi</sup>; mientras que el valor de la remesa promedio que reciben las familias en el país pasó de \$120 en el año 2000, a \$479 en el año 2010, y se incrementa a \$588 en el 2019. Es decir, durante la década 2010-2019, un total de 101,144 nuevos hogares se han beneficiado por ingreso de remesas, o el equivalente a 341 mil personas. Al dividir las remesas familiares recibidas entre el total de personas beneficiadas, resulta una remesa mensual de \$60.41 por persona, lo que resulta en un ingreso medio que supera el umbral de pobreza de \$1.90 diarios, definido por el Banco Mundial.

| OCUPADOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA |                |                |                 |             |
|-------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|-------------|
|                                     | 2010           | 2019           | DIFERENCIA      |             |
|                                     | Pobre          | Pobre          | Q               | %           |
| Ahuachapán                          | 57,029         | 44,697         | -12,332         | -22%        |
| Santa Ana                           | 73,341         | 53,422         | -19,919         | -27%        |
| Sonsonate                           | 71,273         | 42,517         | -28,756         | -40%        |
| Chalatenango                        | 26,804         | 19,469         | -7,335          | -27%        |
| La Libertad                         | 76,514         | 59,735         | -16,779         | -22%        |
| San Salvador                        | 158,278        | 113,442        | -44,836         | -28%        |
| Cuscatlán                           | 34,559         | 23,651         | -10,908         | -32%        |
| La Paz                              | 48,695         | 34,983         | -13,712         | -28%        |
| Cabañas                             | 21,148         | 15,076         | -6,072          | -29%        |
| San Vicente                         | 23,882         | 19,002         | -4,880          | -20%        |
| Usulután                            | 50,617         | 36,526         | -14,091         | -28%        |
| San Miguel                          | 56,851         | 37,023         | -19,828         | -35%        |
| Morazán                             | 30,218         | 26,221         | -3,997          | -13%        |
| La Unión                            | 30,765         | 20,090         | -10,675         | -35%        |
| <b>TOTALES</b>                      | <b>759,974</b> | <b>545,854</b> | <b>-214,120</b> | <b>-28%</b> |

Basado en la medición de pobreza, se estima una reducción real, pero su explicación está más vinculada a externalidades, que a resultados de medidas de política gubernamental o municipal.

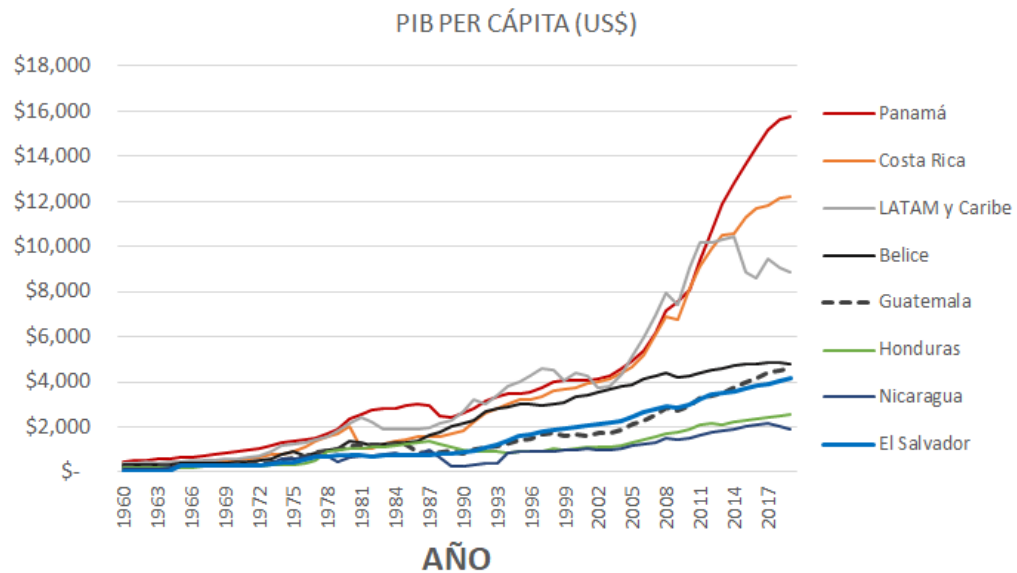
**b. Indicadores internacionales de referencia:**

- Basado en la medición de **Índice de Desarrollo Humano (PNUD)**, El Salvador finaliza el período de guerra en la posición N° 97 a nivel global, que permitía dimensionar los retos a superar bajo una democracia en paz. Las reformas iniciales lograron ciertas mejoras que permitieron posicionar al país como N° 90 en el ranking global, pero durante la última década se cae a la posición N° 124 según el último informe IDH (2019).
- **Calificación de riesgo internacional:** Basado en la escala de *Moody's Investors Service*, el país cae de ser un país en grado de inversión, con los beneficios de acceso a recursos financieros relativamente baratos y confianza de los mercados internacionales, a una calificación actual de B3, que una de las peores en todo el continente, y tipifica a los bonos salvadoreños como "basura", por lo que el costo de emitir deuda es el más alto del que se tiene registro. Esto afecta directamente a las familias pues ven encarecidos los recursos locales, además de que tienen que destinar una proporción más alta de sus impuestos al pago de la deuda.
- **Índice de Percepción de Corrupción:** Según medición de Transparencia Internacional, El Salvador cae a la posición N° 113 a nivel global (2019), que significa un retroceso de 40 posiciones con respecto al año 2010.

**c. Bienestar para las familias:**

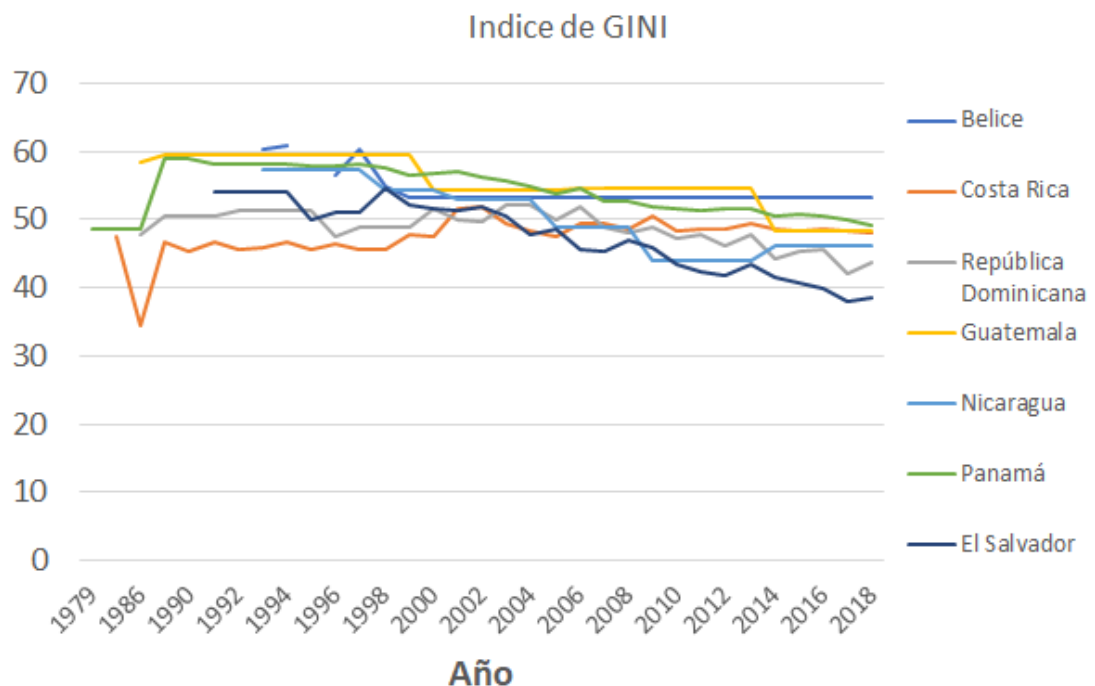
- El *ingreso per cápita* se incrementa a una tasa promedio del 11% entre los años 1990-1995, muy favorecido por la superación del conflicto bélico. Luego, disminuye drásticamente a una tasa de sólo 5% hasta el año 2009, cuando cae a -3%, por efectos de la crisis financiera internacional. Entre

2009 al 2019, el crecimiento anual es de solo 4% lo cual ha sido un reflejo del bajo crecimiento económico, en comparación con algunos notables dinamismos en la región.



Fuente: Elaboración propia, según datos de cuentas nacionales de Banco Mundial.

- **Coefficiente de GINI**, conocida internacionalmente como una medida de desigualdad, cuando un índice cercano a cero indica mayor igualdad, ha reflejado avances relevantes, según mediciones publicadas por el Banco Mundial, según el cual el país es el que ha reflejado el mayor avance y es el país más equitativo en toda la región. No obstante, surgen inquietudes sobre el uso de este medidor como único para fines de medición de igualdad, dado que ya hemos referido a que la reducción de la pobreza es cuestionable, informes de la OXFAM refieren a cierta concentración de riqueza<sup>vii</sup>, al mismo tiempo que el salario promedio mensual a nivel nacional se incrementa tan sólo \$57 al mes en una década, hasta un promedio de \$329 (EHPM, 2019).



Fuente: Elaboración propia, según datos de cuentas nacionales de Banco Mundial.

Los resultados logrados en el país desde la firma de los Acuerdos de Paz, permiten argumentar sobre la necesidad de encontrar un modelo para un verdadero desarrollo socio-económico, replicable, sin que despierte tantos cuestionamientos; que funcione para las grandes cifras macroeconómicas, y que funcione para el bienestar de las familias, en sus comunidades.

De manera particular, hace falta una línea de pensamiento que define desarrollo local *per se*, y faltan las herramientas que permitan interpretar por qué en un país con una elevada cantidad de instituciones y normativas relacionadas al desarrollo local, no es posible distinguir la ruta de acción. Esto ha quedado en evidencia luego de declarada la condición de cuarentena por la pandemia global COVID-19, pues organizaciones municipales y alcaldes diversos han expresado la carencia de un plan para dinamizar la economía local y sobre el uso más adecuado de financiamientos extraordinarios al FODES que serán entregados a las alcaldías como mitigantes para la crisis actual.

## ¿Qué retrasa el desarrollo nacional y local?



Polarización política dentro de una joven democracia y falta de liderazgo que logre unificar al país hacia una ruta de sostenibilidad. Los pocos recursos disponibles y las urgencias corto-placistas no han permitido construir una visión de país de largo plazo, y de esto, un plan de desarrollo nacional.



Problemáticas estructurales históricas: Inequidad en el Sistema tributario y de distribución de la riqueza, sistema educativo deficiente para los nuevos desafíos globales, ordenamiento jurídico inestable y uso ineficiente de recursos naturales del país: agua, tierra, ubicación geográfica, Etc.



Estructuras de poder, corrupción y crimen organizado arraigadas en esferas de organización social y política.

### c. Modelo Político-Administrativo de apoyo al pequeño empresariado

Como parte de proceso de maduración en los principios democráticos y en la institucionalidad que gana el país a partir de la nueva Constitución de 1983, y luego de acelerarse este proceso con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, la organización de apoyo territorial a las micro y pequeñas empresas logra crear un entramado de instituciones y marco de regulación que han contribuido en alguna manera al desarrollo local, pero sin un funcionamiento sistémico permanente.

El modelo *político-administrativo* que se relaciona con la micro y pequeña empresa nace, como es debido, de las formas de organización población y comunitaria. Las familias son las que crean MYPEs, y estas funcionan geográficamente dentro de comunidades, las cuales eligen a un gobierno municipal que vela por

sus intereses. Cuando dos o más regiones identifican potencialidades de desarrollo, se integran en micro regiones que promueven ecosistemas productivos más complejos. Los participantes individuales o aquellos pertenecientes a ecosistemas productivos y de actividad comercial más complejos, generalmente tienen alguna vinculación o representación en gremiales locales o nacionales que canalizan las inquietudes de sus afiliados; y finalmente, el Gobierno Central, a través de todo el entramado de instituciones que coordina, interactúa con la organización municipal, regional y gremial, con las familias mismas, y en el caso particular de la MYPE, los esfuerzos del Estado deberían potenciarse a través de la participación transversal del MINEC-CONAMYPE, pero existen evidencias de conflictos interinstitucionales históricos y falta de liderazgo que mina el impacto de coordinación nacional del sector.

A pesar de la creación de instancias político-administrativas de apoyo al desarrollo local, su funcionamiento ha sido débil, principalmente por la falta de un funcionamiento sistémico que funcione de manera permanente y porque lo político ha privado en muchas ocasiones por sobre los pragmatismos necesarios para ejercer un gobierno efectivo. Esto ha quedado evidenciado durante el actual período de cuarentena por la pandemia mundial COVID-19, pues las organizaciones municipales no tienen ni han logrado aún integrar un plan de solución hacia la MYPE, que se traduzca en beneficio hacia sus familias, y existe un temor común en los ciudadanos por el correcto uso de fondos extraordinarios que están siendo destinados hacia los municipios. Asimismo, organizaciones regionales y gremiales han sido un poco más que espectadores durante el proceso de crisis, mientras que algunos Ramos de la administración de turno reviven hábitos históricos de falta de coordinación y conflicto de interés.

- Falta de un plan de desarrollo territorial de largo plazo, de amplio consenso y construido a partir de la base de tejido productivo, por lo que se evidencia la discontinuidad en los planes territoriales a medida que cambia la administración presidencial cada 5 años.
- Politización de las decisiones territoriales de apoyo a la MYPE, que en muchas ocasiones ha resultado en el apoyo hacia grupos de interés o afiliados políticos.
- Alta polarización política que ha dificultado la integración de todos los actores claves que deberían participar en la construcción de soluciones
- Baja especialización en los procesos de selección de candidatos a alcaldes y concejales, aunque con mejoras graduales.
- El surgimiento de la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña empresa, sin recursos suficientes y dentro de un entorno que ha permitido la discrecionalidad en el cumplimiento de la Ley. Fondos FECAMYPE y PROGAMYPE nacen sin fondos, y aún continúan así.
- Enfoque de los programas y financiamientos emprendimientos de subsistencia, con mínima o nula incidencia en grandes proyectos de innovación, tecnología o reconversión digital.
- A nivel de MINEC-CONAMYPE, se identifica que las grandes apuestas estratégicas de la última década que demarcaron la apuesta gubernamental para el desarrollo local a través de la MYPE, dieron resultados mínimos para las demandas sociales.

#### **d. MINEC-CONAMYPE en el desarrollo local y de la MYPE, según resultados del último quinquenio**

Las grandes apuestas que resumen la actividad conocida de CONAMYPE del último quinquenio han sido las siguientes:

- a. **Registro MYPE:** De un total aproximado de 317 mil micro y pequeñas empresas (Encuesta MYPE, 2017), sólo se han logrado incorporar en el registro a 22,358 o el equivalente al 7%, hasta antes de la pandemia, lo que podría indicar una percepción de bajo valor agregado hacia su negocio. Con el surgimiento de financiamientos vinculados al Registro MYPE, la demanda se incrementa en meses recientes.



- b. **Un Pueblo un Producto:** Basado en la evaluación de los resultados de la estrategia OVOP durante la última década, se conoció que ésta fue la principal apuesta de desarrollo local que se implementó desde CONAMYPE, acompañada de una política nacional, metodología y un equipo de trabajo internacionalmente capacitado. No obstante, luego de 10 años de implementada la estrategia y \$76 millones de presupuesto público invertido en esta autónoma, las empresas que funcionan bajo la cobertura OVOP sólo contribuyen con un aporte anual del 0.16% al PIB del país. En términos reales, la estrategia sólo logro crear 6 empresarios por municipio, luego de una década, cuando se estima que son 55,000 personas que cada año llegan a la edad de trabajar, mientras que sólo se logró crear 5,000 empleos promedio durante la última década, según cifras publicadas por el ISSS y la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.



Presupuesto público de  
CONAMYPE período 2010-  
2020: US\$ 76 Mill.

Ingreso mensual que  
generan empresas bajo  
OVOP: \$3.5 Mill. (\$42 Mill.  
al año)



Ingresos anuales que  
generan las empresas  
OVOP en relación al PIB:  
**0.16%**

Debido a pérdida de empleos y cierre de cientos de empresas MYPE por efectos de la pandemia, como por la necesidad de reescribir la forma en la cual se logra un desarrollo socio-económico más acelerado que propicie la reducción de la tasa de pobreza y desigualdad, debe migrarse de la idea "un producto" hacia conceptos más plurales que propicien ciudades desarrolladas, lo que demanda un esfuerzo de planificación más complejo, multi-producto, sin descuidar la promoción de valores o productos tradicionales, así como el impulso al pequeño emprendimiento.

- c. **Emprendimientos:** Basado en información de Memorias de Labores del último quinquenio, se logró crear 3,928 emprendimientos o un promedio anual de 786, con un aporte de capital semilla que promedia entre \$374 por unidad (2015), hasta \$2,300 en 2019. Al mismo tiempo, durante el quinquenio (2015-2019), se logra formalizar 1,077 empresas o un promedio de 215 al año.

### UNA REALIDAD, EN BREVE: Endeudamiento municipal

Al 31 de diciembre de 2019, el Ministerio de Hacienda pública que la deuda total de los municipios asciende a **\$590 millones**. No obstante, sólo durante el 2019, los municipios contrataron \$261 millones de deuda a una tasa de interés promedio de 10.6%, cuando la amortización de la deuda fue de \$245 millones, por lo que la consecución de recursos no ha logrado materializarse en disponibilidades para inversión en el territorio. Según Informe Anual sobre el Endeudamiento Público Municipal, sólo \$41 de los empréstitos contratados en el 2019 se destinó a inversiones de capital o el equivalente a **\$6** por habitante, lo que es insignificante para las necesidades de desarrollo que se evidencian en gran parte de municipios; mientras que el Gobierno Central invirtió \$3,520 millones en el último quinquenio de Gobierno o el equivalente a **\$107** por habitante.



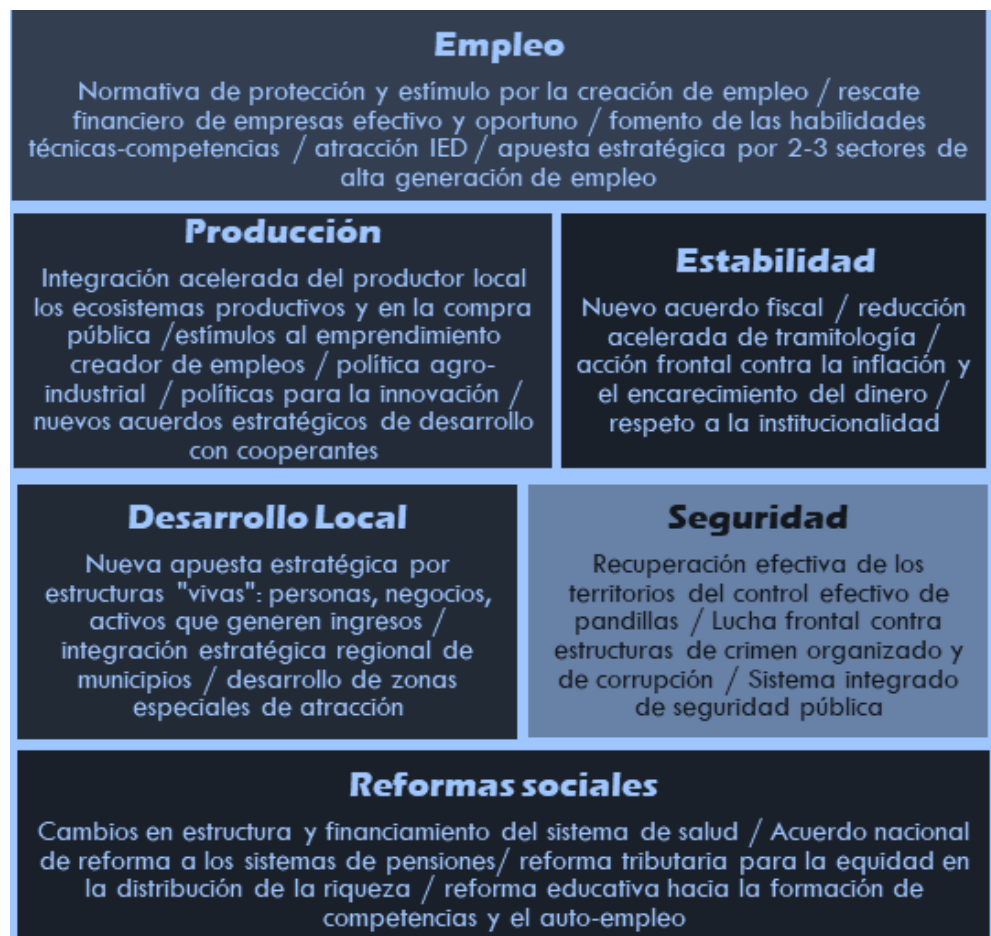
## IV. RUTA para el desarrollo económico territorial

Un acuerdo nacional para el desarrollo económico local requiere de un gran acuerdo político, cambios en el funcionamiento de la organización político-administrativa y ejes de trabajo de alto pragmatismo.

### Un nuevo ACUERDO político

Ante la probabilidad de cambios en las estructuras de mando político a partir de las próximas elecciones de diputados y alcaldes, y en medio de un escenario que tiende a polarizarse, donde se profundizan reclamos sociales que exacerban la sana conducta, surge la inminente necesidad de un acuerdo político que evite llegar a un escenario de imposiciones o de parálisis, mucho más ante un escenario de pandemia global que aún construye incertidumbre por la severa afectación en la pérdida de empresas, empleos y alto endeudamiento del país. Esta coyuntura fuerza cierto letargo en aflicciones sociales que se arrastran desde mucho, pero que ganarán nuevo protagonismo al superarse esta situación.

Una Alianza temporal por el progreso debería incorporar al menos 6 Ejes con metas específicas, logrables dentro del corto a mediano plazo.



## Fases del proceso de DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

El proceso de planificación, ejecución y control del desarrollo territorial de esta propuesta se divide en 6 partes.

- a. Inducción y organización territorial.
- b. Inteligencia territorial.
- c. Diagnóstico.
- d. Plan de desarrollo.
- e. Plan de inversión.
- f. Financiamiento del Desarrollo.
- g. Ejecución y monitoreo.

Mediante la intervención del SINADE, la organización SIMYPE nacional-local, en apoyo de la coordinación conjunta entre el Ministerio de Economía, FISDL y gobiernos municipales, un plan de desarrollo territorial integral incorpora los siguientes EJE de trabajo:



#### INDUCCIÓN Y ORG. TERRITORIAL

- ⇒ Identificación de Exp. locales.
- ⇒ Integración de equipo correspondiente a las expectativas.
- ⇒ Estudio bibliográfico.
- ⇒ Acuerdo de alcances y tiempos.
- ⇒ Activación de organización local / SIMYPE. Identificación de actores clave.

#### INTELIGENCIA TERRITORIAL

- ⇒ Mapas de competitividad territorial y ecosistema productivo.
- ⇒ Integración de matriz de recursos endógenos.
- ⇒ Mapa de riesgos socio-económicos de incidencia en la MYPE, y estrategias de mitigación.
- ⇒ Investigación local, encuestas, entrevistas, visitas, reconocimientos y otros que faciliten la recopilación información relevante.

#### DIAGNÓSTICO

- ⇒ Procesos amplios de consult. Agenda SIMYPE.
- ⇒ Foros consultivos locales, encuestas. Monitoreo de "sentimiento" local en redes sociales.
- ⇒ Medición de competitividad, riesgos.
- ⇒ Integración de Matriz de Desarrollo, de proyectos GOES y locales estratégicos.
- ⇒ Suficiencia del marco legal para el desarrollo.
- ⇒ Informe DIAGNÓSTICO. Priorización de acciones. Propone Hoja de Ruta.

#### PLAN DE DESARROLLO

- ⇒ Metas y objetivos estratégicos, validados o redefinidos. Hoja de Ruta.
- ⇒ Gestión política para ejecución de Matriz de Desarrollo. Análisis de prefactibilidad.
- ⇒ PLAN DE DESARROLLO LOCAL.
- ⇒ Integración de Plan de Desarrollo de la MYPE.
- ⇒ Plan de intervención CONAMYPE.
- ⇒ Sistema de investigación permanente
- ⇒ Plan de comunicaciones.

#### PLAN DE INVERSIÓN

- ⇒ Plan de inversión en proyectos de desarrollo local y financiamiento específico de la MYPE.
- ⇒ Integración de carpetas de proyecto. Análisis de factibilidad.
- ⇒ Financiamiento de la estrategia y plan de comunicaciones.
- ⇒ Gestión del financiamiento.
- ⇒ Procesos de licitación.

#### EJECUCIÓN Y MONITOREO

- ⇒ Sistema de monitoreo robusto, basado en medidores de impacto y resultados: opinión ciudadana, indicadores municipales, seguimiento SIMYPE y hacia inversionistas.
- ⇒ Auditoría externa, interna y de la CCR. Máxima transparencia.

# V. METODOLOGÍA

## para el desarrollo económico local

### a. Organización nacional para el desarrollo:

Se propone la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo salvadoreño (SINADE), como una instancia temporal de coordinación que habilite espacios de diálogo, planificación y coordinación de planes de desarrollo nacional y territorial. Los objetivos principales son:

- Favorecer la integración ordenada de planes de desarrollo nacional y locales, con amplia participación de instancias de gobierno, sector privado, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, gobiernos amigos y cooperantes.
- Coordinar planes de inversión y tiempos de ejecución de la obra pública.
- Ser un espacio para la identificación y formulación de reformas de índole legislativo o de normativa secundaria.
- Articular mesas de diálogo permanente y espacios para la formación de la cultura democrática.



A partir de la conformación del SINADE, debidamente conformado el Comité coordinador nacional, más aquellos de apoyo al Financiamiento y Regulación, más los de Apoyo a la Producción, se integran Comités que facilitan la implementación del proceso de planeación del desarrollo nacional, con amplia participación.

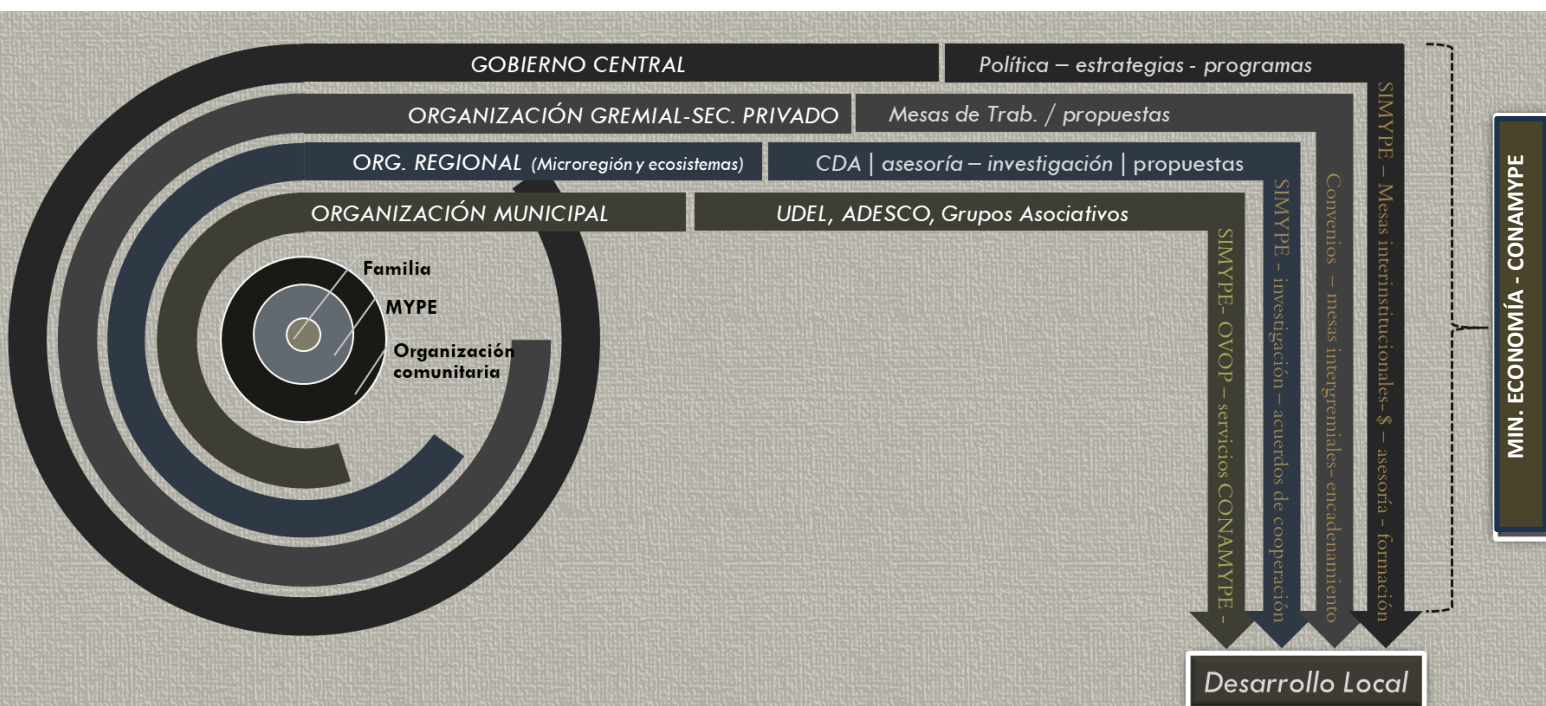
Los Comités pretenden ser funcionales, además de estratégicos para poder solventar la falta de disposición al diálogo que impera en el país.

- b. Organización territorial para la MYPE:** Mediante una reinterpretación del modelo político-administrativo para el desarrollo territorial basado en la MYPE, Ministerio de Economía en apoyo de instancias como la Secretaría de Comercio y CONAMYPE jugarían un rol activo y facilitar.

El nuevo rol activa instancias que se han venido creando a lo largo de años, pero interviene para suprimir brechas de diálogo, de planes, recursos o de conocimiento.

Una de las brechas más relevantes sobre las que se impone la necesidad de integrar diálogos, ideas y recursos, es la existente entre el Gobierno Central y los municipios, o al menos, con las organizaciones más representativas de estos. Por ejemplo, un plan municipal de promoción turística anclado en micro y pequeños empresarios, sería potenciado a partir de un plan de inversión de infraestructura ejecutada por el Ministerio de Obras Públicas, el financiamiento de los proyectos por parte del sector público financiero, y a esto, se suma la formación, apoyo para la asociatividad y encadenamientos. El desarrollo se logra por el entramado sistémico de acciones ejecutadas por muchos actores en un país.

Bajo esta nueva interpretación, se integra de sistémica mediante la realización de acciones coordinadas de amplia participación, en beneficio de la MYPE en su territorio.



La apuesta política más determinante de corto plazo es la instauración del SIMYPE Nacional y sus vertientes locales, soportado por la LEY DE FOMENTO, PROTECCIÓN Y DESARROLLO PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, mediante el cual se incorpora una visión sistémica de coordinación interinstitucional como instrumento de apoyo a las políticas de fomento y desarrollo de todo el empresariado local, que armonice la gestión que efectúan las diversas entidades públicas y privadas.

Una organización efectiva del sistema para el desarrollo para las MYPE o SIMYPE, debería articular a distintos actores a nivel nacional bajo diferentes comités, y producir los productos o resultados esperados de Ley MYPE. Sólo a través de un proceso diálogo real, permanente, será posible llegar a acuerdos nacionales, locales y sectoriales plurianuales que logren superar las rupturas de continuidad de las últimas décadas.



Uno de los primeros objetivos del SIMYPE es la integración de la Matriz de Desarrollo, donde se construye un acuerdo de inversión de recursos y tiempos de ejecución de proyectos locales que suman a los proyectos nacionales. Por ejemplo, las metas de la Administración de Gobierno actual anticipan ciertos proyectos estratégicos que podrían iniciar su ejecución dentro de los próximos dos años, destacando aquellos relacionados a la región Franja Pacífico, donde 23 municipios del país podrían beneficiarse.

Mediante la participación del SINADE, gobierno central y gobiernos municipales definen ciertas estrategias conjuntas para la ejecución de las obras más emblemáticas a ocurrir dentro de los territorios, y mediante una planificación estratégica y de inversión, existe también la oportunidad de que cada municipio, un conjunto de ellos o que los liderazgos involucrados en micro regiones logren anticipar cambios en los objetivos y planes de su gestión, para potenciar mejores oportunidades en beneficio de sus habitantes.

Se definen 5 grandes alcances o áreas de trabajo iniciales a desarrollarse en planes de desarrollo municipal, dentro de las cuales se orientará la planificación del desarrollo de la MYPE en un territorio o región bajo la intervención de CONAMYPE.

**2.** Organización del SIMYPE local: Que permite una inmediata activación de los procesos de diagnóstico, consulta, planificación y demás que conlleven al diseño de un plan de desarrollo local participativo.

**3.** Mapa de competencias territoriales o recursos, sobre el cual se desarrolla el siguiente literal. Este proceso permite elaborar “capas” de conocimiento del territorio a desarrollarse, lo cual facilita los procesos de diagnóstico y planificación.

**4.** La competitividad MYPE debe ser medida a fin de poder impulsar mejoras.

**5.** Elaboración del Plan de Desarrollo, que resulta como un documento con las acciones de promoción local a través de la participación del sector empresarial, principalmente la MYPE.

**6.** La Normativa para el Desarrollo integra todos aquellos procesos de diagnóstico, consulta y mejora de legislación o normativa con incidencia en el municipio, favoreciendo así la facilitación comercial, la inversión, ordenamientos, el emprendimiento, Etc.

**7.** El Plan de Desarrollo debe ir acompañado de un plan de inversión, que logre dimensionar las necesidades presupuestarias y las estrategias o actores que participarán en su financiamiento. Estrategias que fomenten capitales de riesgo o financiamiento estructurado debe ser incorporadas.

El plan debe fomentar, desde la coordinación del gobierno municipal, el nacional, SIMYPE, sector privada y representación de la organización civil, un cultura democrática de respeto; planes de seguridad pública locales que protejan el logro de los objetivos; la educación como apuesta para un desarrollo sostenible, en la población y en el empresario; la transparencia y probidad incuestionables, sobre todo el manejo de los recursos y la selección de los beneficiados; y dentro de un entorno de pandemia, la ejecución bajo estrictas condiciones de bioseguridad.

## Algunos recursos para el diagnóstico y planeación

### a. MAPA de recursos territoriales - municipales

El mapa de competencias territoriales o recursos debe realizarse en cooperación con instituciones del Gobierno Central, los gobiernos locales, organizaciones comunitarias, universidades o instancias de investigación; y en algunos casos, requerirá de un proyecto específico que permita su medición.

Es mediante el mapeo y valuación de los recursos locales que se facilita un diagnóstico, identificación de competitividad local y potenciales oportunidades de desarrollo o mejora. Luego, a partir de un mapa nacional de recursos que pueden redefinirse zonas económicas especiales, orientar la política industrial, planificar el desarrollo urbano, el trazado de caminos estratégicos y similares.



### b. Competitividad endógena

Una de las tareas iniciales más recomendadas es el levantamiento de un censo de unidades económicas geo-referenciado dentro del ecosistema productivo. Cadenas de valor, *clúster* productivos, junto al trazado de proyectos clave, facilitan las decisiones de planificación y ejecución. Junto a esta evaluación de competitividad local, es recomendable complementar una evaluación de recursos endógenos más relevantes, sobre todo aquellos que son críticos en cadenas productivas locales o regionales, además de algunos recursos locales que ganan relevancia en materia cultural, turístico, o que constituye un producto local tradicional sobre el cual se potencia la actividad empresarial.

Si usted está interesado en la metodología para el desarrollo económico local, escribanos a [consultoría@alliancegroup.capital](mailto:consultoría@alliancegroup.capital).

## SOBRE EL AUTOR

Raúl Castellón, Economista, ha sido Director para Centroamérica y Panamá de firmas financieras globales tales como Fitch Ratings, Moody's y Grant Thornton. Especialista económico, delegado como coordinador nacional de mesas de construcción de política pública y planes de modernización, auspiciados por ONU y BID. Recientemente, presidente de FIDEMYPE y de FECAMYPE, Director de BANDESAL-FIREMPRESA y de CONAMYPE. Asesor a varias presidencias de instituciones privadas y públicas. Más de 150 iniciativas de ley propuestas en los últimos años.



---

<sup>i</sup> “Historia 1 y 2 El Salvador” (p. 64), Ministerio de Educación, 2009.

<sup>ii</sup> Revista 82: “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, CEPAL, 2004.

<sup>iii</sup> Serie 3-2018: “Desarrollo Económico Regional y Especialización Productiva en El Salvador”, FUSADES, 2018.

<sup>iv</sup> “El socialismo del Siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos”, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 9, núm. 1, 2014.

<sup>v</sup> “Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana”, OIM/OIT/SICA/INSAFORP, 2012.

<sup>vi</sup> Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, año 2010 y 2019.

<sup>vii</sup> “Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador”, OXFAM, 205.