



**Análisis
económico**

Los retos del desarrollo económico por departamentos en El Salvador

— Pedro Argumedo

— Antonio Zuleta

El Salvador se encuentra clasificado como un país de ingresos medianos bajos, de acuerdo con el método del Banco Mundial, registrando una tasa de pobreza de 32.7% en 2016, y con un crecimiento promedio bajo de 2% en los últimos años. Esta descripción resulta muy diferente al analizar el desempeño por departamentos, ya que muy pocos se encuentran mejor (arriba de la media) y la mayor parte se encuentran muy rezagados. Estas diferencias usualmente pasan por alto cuando se discuten políticas públicas, ya que tiende a prevalecer un diseño que considera el ámbito nacional y define medidas más de carácter transversal; pero es necesario desarrollar medidas diferentes para aquellos departamentos más rezagados y desarticulados del engranaje nacional, o para seguir aumentando la prosperidad en los más avanzados.

La discusión del desarrollo territorial con propuestas estratégicas conceptualizando regiones más homogéneas, empezó con la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en 1998, en ese mismo año se acordó que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) recibiera un porcentaje (6%) de los ingresos corrientes netos del gobierno. El trabajo de la CND permitió realizar los estudios del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2003); sus recomendaciones más importantes no fueron implementadas, pero resultaron muy importantes

para enfocar FOMILENIO I hacia el desarrollo de la zona norte, y FOMILENIO II hacia la zona costera-marina. Los esfuerzos recientes de mantener políticas territoriales han continuado como el lanzamiento del observatorio estadístico departamental en 2017, y la realización del Plan Maestro para la Zona Oriental con el apoyo de la Cooperación de Japón. Estas iniciativas deberán continuar por lo complejo del desarrollo de los departamentos, pero todavía falta fortalecer la institucionalidad que coordina, diseña planes y apoya la implementación de acciones con enfoque territorial.

Aquí se analiza el desarrollo económico y las especializaciones productivas en los departamentos¹, se realiza con el apoyo financiero de la Think Tank Initiative (TTI's Opportunity Fund). El estudio se realiza en cuatro países, la institución proponente de dicho proyecto es FUSADES, en asocio con el Instituto de Economía de la República de Uruguay (IECON), el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y la Universidad de la Frontera (UFRO) de Chile. El marco teórico aplicado es el desarrollo económico local de Vázquez Barquero (1988)², el cual

1 El presente informe es un resumen de una investigación más amplia "Estudio del desarrollo productivo departamental con especializaciones productivas", el cual se encuentra en proceso de edición y será publicado más adelante.

2 Vázquez Barquero, Antonio (1988). "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo".



plantea que el desarrollo es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mejora el nivel de vida de la población local, considerando los ámbitos económicos, socioculturales y los políticos-administrativos. El estudio enfrentó dificultades por limitaciones de la estadística por departamentos, lo cual revela desde ya el poco interés en medir la evolución territorial. Se aclara que el análisis de los sectores productivos y empresariales, por falta de información no incluye la actividad agropecuaria, por lo cual se utilizó la información más reciente disponible.

El análisis aplicó una metodología para medir el desarrollo económico departamental a través de los tres subindicadores siguientes: desarrollo productivo, desarrollo empresarial y desarrollo del entorno local. Al obtener los resultados por departamento, estos se clasificaron en cuatro categorías de desarrollo: alto, medio alto, medio bajo, y bajo. También se utilizó una metodología para medir las especializaciones productivas por departamento, y poder discernir si existe la presencia de economías de distrito industrial, economías de aglomeración, o cluster. A continuación las principales conclusiones:

- **Desarrollo empresarial por departamento.** La prosperidad del territorio se puede medir por el número de empresas por habitantes. El promedio nacional fue de 26 empresas por cada mil habitantes, ratio muy inferior si se compara con Uruguay que alcanzó 52 empresas, país que ocupa el primer lugar en empleo formal (74%) y menor pobreza (6.4%) en la región.
 - Los departamentos clasificados con desarrollo empresarial alto fueron: San Salvador (37 empresas por mil habitantes), Santa Ana (30) y La Libertad (26). Si se clasificara San Salvador acorde con los estándares de Uruguay, la capital

se ubicaría como de desarrollo medio bajo; mientras que Santa Ana caería en la escala de bajo desarrollo; los restantes 12 departamentos de El Salvador, se ubicarían por debajo del departamento del último lugar de Uruguay. Esta comparación permite ilustrar que la base empresarial de El Salvador es muy limitada aun considerando el departamento con el mayor número de empresas (la capital); cambiar la situación requiere de un mayor apoyo al emprendimiento, mejorar el clima de negocios, fortalecer la institucionalidad, y el entorno económico y social.

- Los departamentos con desarrollo medio alto fueron: San Miguel (24), Sonsonate (23), Usulután (22) y Cabañas (20). Los que se ubicaron en el último lugar fueron Chalatenango (16), La Unión (16) y Morazán (12).
- En El Salvador las empresas grandes representaron el 0.3% (494 empresas) del total, las medianas participan con 0.4% (575 empresas), las pequeñas con 3.2%, y las microempresas 96.2%, de acuerdo con el Directorio de Empresas de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) 2011-2012. Se destaca que San Salvador y La Libertad registran el 50% del total de empresas del país; mientras que seis departamentos disponen de muy baja base empresarial al no superar el 3% del total de negocios. Al analizar la ubicación de las empresas grandes, San Salvador y La Libertad concentran el 85.4%; sobre las empresas medianas ambos departamentos concentran el 83.1%.
- Existen dos departamentos que no cuentan con empresas grandes, Morazán y Cuscatlán;

mientras que otros tienen muy pocas grandes empresas: Chalatenango (1), Cabañas (1), San Vicente (2), Usulután (2) y Ahuachapán (6). En estos siete departamentos la precariedad de empresas grandes y de cadenas de valor es muy limitado; por tanto, será necesario disponer de planes más integrales para poder desarrollar más empresas existentes y atraer empresas grandes, para que dinamicen la actividad y promuevan el apareamiento de pequeñas y microempresas (PYME).

- **Desarrollo productivo por departamento.** Se midió a través de la Población Económicamente Activa (PEA), como una variable proxy, ante la ausencia del producto interno bruto (PIB) departamental. El análisis se complementó con la medición de la formalidad y la participación del empleo privado.
 - La clasificación del desarrollo productivo alto y medio alto, permite identificar dos grandes regiones en el país: i) región centro-occidente, sobresalen cadenas industriales, logísticas y servicios, que están representadas por San Salvador como pivote (alto), La Libertad (alto), Santa Ana (alto), Sonsonate (medio alto) y La Paz (medio alto); ii) región oriente, por San Miguel (medio alto) y Usulután (medio alto), en la cual sobresale San Miguel como un centro de operaciones del oriente del país.
 - Dos regiones se pueden identificar con rezago: i) centro-norte, en la cual se sitúan los departamentos de Chalatenango (medio bajo), Cuscatlán (medio bajo), Cabañas (bajo), y San Vicente (bajo); ii) Oriente-extremo, formado por Morazán (bajo) y La Unión (medio bajo), los cuales muestran menores ventajas. Cabe señalar que Ahuachapán se clasifica como medio bajo, sin lograr beneficios por estar en el occidente y ser frontera con Guatemala.
- El empleo informal presenta una elevada tasa en el ámbito nacional (71%), pero existen fuertes diferencias entre departamentos. San Salvador registra la menor informalidad 57%, y La Libertad 66%; estos departamentos se acercan a la media Latinoamericana. En cambio, en el resto de departamentos la situación es muy preocupante, ya que cinco departamentos se ubican un poco por arriba de la media: Santa Ana 74%, Sonsonate 75%, San Miguel 77%, Cuscatlán 78%. Por su parte, siete departamentos enfrentan un serio problema de informalidad, lo cual denota que las actividades empresariales predominan las MYPE de baja productividad; Ahuachapán 82%, Usulután 82%, San Vicente 83%, Cabañas 88%, Chalatenango 89%, Morazán 89% y La Unión 89%.
- En el ámbito nacional, el empleo formal ha crecido muy poco, en promedio 1.7% de 2008 a 2016, y el crecimiento económico fue 1.3% en igual periodo; por departamentos la situación es muy asimétrica. Los que más crecieron en empleo formal en el mismo periodo, fueron Morazán 7.4% (que aún no supera los 10,000 empleos formales) y Ahuachapán 6.2%. Se destaca que Sonsonate ocupaba el quinto lugar en empleo formal en 2008, y experimentó un crecimiento promedio de 3.6%, con lo cual mejoró su posición al cuarto lugar; desplazando a San Miguel (2.9%) al quinto lugar en 2016. Por su parte, en Santa Ana prácticamente se estancó el empleo formal en 0.4%. La Unión en 2008 era uno de los departamentos que más potencial de empleo prometía por la finalización del puerto de La Unión, pero su falta de concesión, incidió

para que se convirtiera en el único departamento que el empleo se contrajo en promedio -0.6%.

- El empleo del sector público formal representó el 22.6% del total nacional en 2015, siendo La Libertad y San Salvador los que registran la menor proporción 15.5% y 15.6%, respectivamente. Por su parte, los departamentos que menor desarrollo empresarial registran, muestran una alta participación del empleo formal del sector público superando más de la mitad: Cabañas 56.5%, Chalatenango 55.6% y Morazán 53.1%. Otros departamentos, con alto empleo público son, San Vicente 48.3% y La Unión 39.7%.
- La recepción de remesas por hogar en los departamentos, se convierte en el mecanismo de ajuste ante la falta de oportunidades laborales, la cual se explica por el bajo desarrollo productivo y empresarial. Las familias de los departamentos de la zona norte y oriente del país son los mayores receptores de remesas, en La Unión 46.7%, Chalatenango 37%, Cabañas 36.5%, Morazán 33.2% y San Miguel 30.9%; cabe destacar que Ahuachapán se comporta diferente, ya que es el departamento con menores hogares receptores de remesas 11.4%.
- **Desarrollo de las condiciones socioeconómicas por departamento.** Se refiere a las condiciones que crean el ambiente para potenciar las actividades productivas y empresariales, las cuales miden tres áreas: el ingreso, las vulnerabilidades y las capacidades del capital humano.
 - Los departamentos clasificados con un desarrollo alto fueron: San Salvador, La Libertad y San Miguel; mientras que en desarrollo medio alto se situaron Santa Ana, Chalatenango y San Vicente. Es importante señalar que San Miguel muestra menores tasas de pobreza y mejor tasa con acceso a educación terciaria que Santa Ana; por lo que tiene condiciones para alcanzar un mayor desarrollo empresarial y productivo. Por su parte, Chalatenango mostró un mejor entorno que Sonsonate (medio bajo) principalmente por una menor pobreza; y San Vicente superó a Sonsonate por una mayor tasa de población con educación terciaria; por tanto, Chalatenango y San Vicente, disponen de ciertas ventajas para avanzar.
 - Ocho departamentos salieron clasificados con desarrollo de las condiciones medio bajo y bajo; resultando coincidente con los otros indicadores de desarrollo empresarial y productivo. Estos departamentos necesitan una estrategia integral para crear mejores oportunidades, para poder cambiar su contexto y se debe hacer un uso más eficiente de los recursos públicos para mejorar su desarrollo.
 - La necesidad de revisar el FODES. El Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), desembolsó US\$347.9 millones en 2015 (8% de los ingresos públicos) y en los últimos años alcanzó los US\$1,286 millones (equivalentes a 4.6 veces el monto de FOMILENIO II). Al consolidar los recursos por departamento, los mayores receptores de fondos son los clasificados con alto desarrollo (San Salvador y La Libertad), y los que menos recursos reciben son los de bajo desarrollo (Cabañas, Cuscatlán y San Vicente). Otro problema con FODES, es que muchos municipios ocupan el 75% de recursos para inversión, para sufragar

gastos corrientes³: San Salvador 52%, Mejicanos 56%, Santa Tecla 49%, Comasagua 83%, Metapán 78%, etc. Otro tema, es la poca rendición de cuentas del uso y efectividad de los recursos, por lo que es necesario revisar ampliamente la buena idea del FODES, en su fórmula, en sus normas de cumplimiento con prerequisites para que proceda el desembolso (75% inversión), la transparencia y rendición de cuentas.

• **Desarrollo económico por departamentos.**

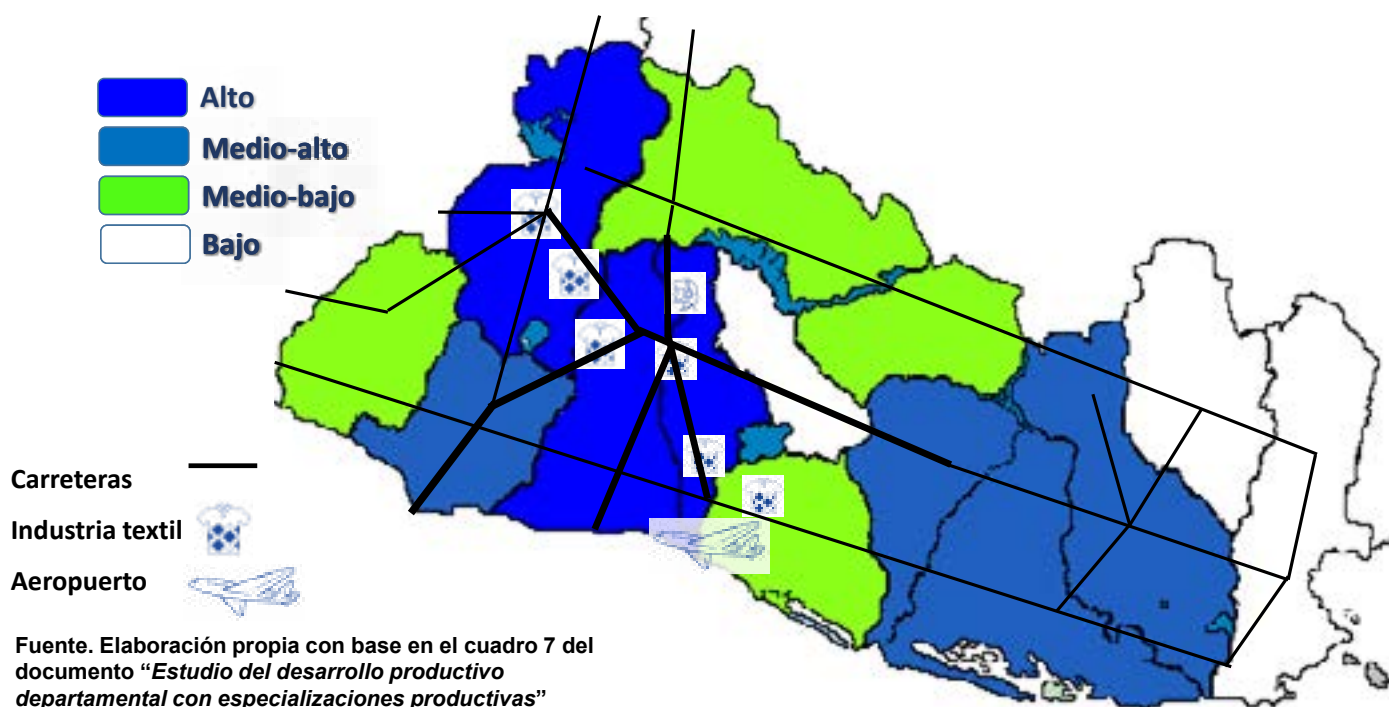
Se mide al sintetizar los tres subindicadores del desarrollo siguientes: productivo, empresarial y condiciones socioeconómicas. Los resultados se clasifican en cuatro áreas de desarrollo: alto,

medio alto, medio bajo, y bajo. Con base en dicha clasificación, se han agrupado departamentos con similares resultados en los indicadores, destacando que algunos departamentos con resultados intermedios fueron ubicados por afinidad geográfica:

- Región centro-occidente de alto y medio alto desarrollo. Los departamentos con alto desarrollo son: San Salvador, La Libertad, Santa Ana (ver mapa); y se suma Sonsonate con desarrollo medio alto. El pivote de la región es San Salvador, con un encadenamiento productivo, empresarial, formación, corredores logísticos, y red de servicios públicos. Esta región concentra el 56% de la población, el 59% de la PEA, el 73% del empleo formal, el 63% de las

³ Ver estudio preparado para el Ministerio de Hacienda en Alfaro, J. (2016). "Análisis de las finanzas públicas municipales de El Salvador".

Mapa
Clasificación del desarrollo económico por departamentos



Fuente. Elaboración propia con base en el cuadro 7 del documento "Estudio del desarrollo productivo departamental con especializaciones productivas" actualmente en proceso de edición y posterior publicación.



empresas del país, el 92% de empresas grandes, 67% de las PYME y 15% en hogares receptores de remesas. La región tiene la oportunidad de aumentar la producción ya existente, e incorporar nuevas actividades de mayor valor agregado, más productividad, y salarios más altos.

- En esta región se destaca que geográficamente Ahuachapán puede pertenecer, pero observó un desempeño económico medio bajo, y muestra varios subindicadores con rezago, por lo que debería aprovechar de articularse más a la región, y diseñar un plan para cerrar las brechas con la región.
 - Región oriental de medio-alto y bajo desarrollo. Conformada por cuatro departamentos; que se pueden subdividir en medio alto desarrollo por San Miguel y Usulután, y bajo desarrollo por La Unión y Morazán (ver mapa). En esta región, San Miguel se convierte en el pivote de todo el oriente del país, en el cual vive el 20% de la población, el 19% de la PEA, el 12% del empleo formal, 16% de las empresas, el 4% de empresas grandes, y 16% de las PYME, con desventajas en ciertos indicadores socioeconómicos, y con la tasa más alta de hogares receptores de remesas (34%). Cabe destacar que en los departamentos de bajo desarrollo económico, las personas han resuelto la falta de oportunidades migrando, ya que la tasa de hogares receptores de remesas es 40% (La Unión y Morazán).
 - Región centro de medio bajo y bajo desarrollo. Representada por Chalatenango, Cabañas, La Paz, San Vicente y Cuscatlán (bajo), que presentan una desarticulación

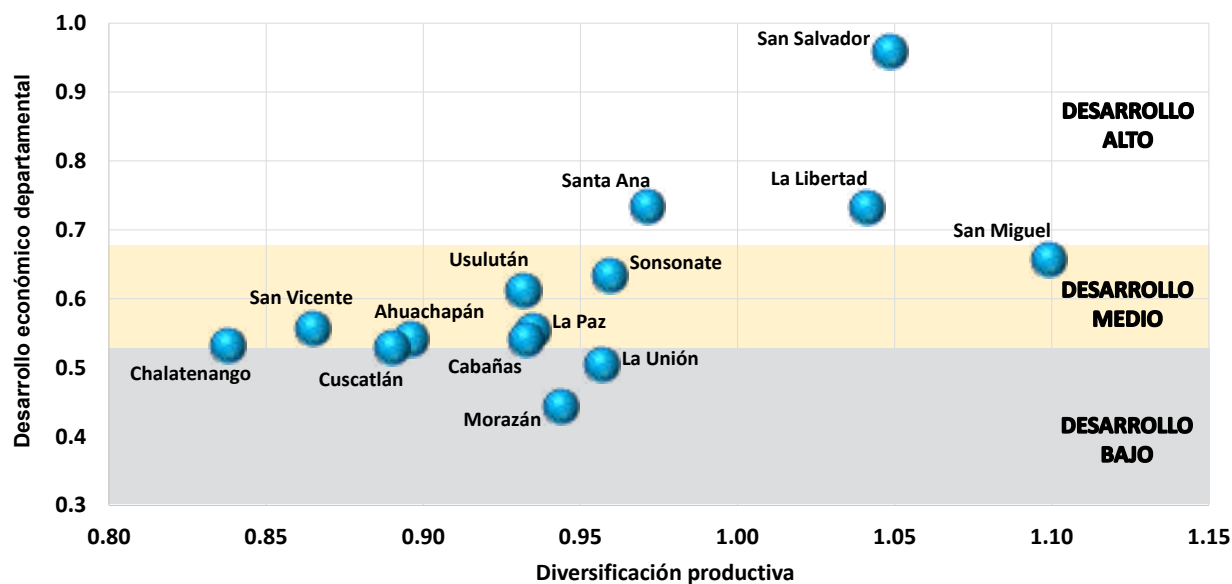
entre sí mismos, y frente a la capital. Estos departamentos disponen del 18% de la población, del 15% de la PEA, 10% del empleo formal, 13% de las empresas, el 3% de empresas grandes y 13% de las PYME, y el 27% de hogares receptores de remesas.

- **La diversificación y especializaciones productivas por departamentos.** Para estimar la diversificación se aplicó una metodología midiendo la inversa del índice de concentración de Herfindhal (IH), usando de base el Directorio de Empresas 2011-2012 de DIGESTYC. Los departamentos que muestran más diversificación son aquellos que experimentan “economías de aglomeración urbana”, es decir, que la capacidad de compra de las ciudades permite disponer de una escala de demanda de productos, que en virtud del conocimiento y capacidad empresarial se elabora en los territorios; por su parte, las especializaciones productivas pueden surgir por medio de distritos industriales o *clusters*⁴ encadenados globalmente.
 - Los departamentos con una diversificación alta fueron San Salvador, La Libertad y San Miguel (ver imagen). Los departamentos ubicados en la región central, que destacan por el AMSS, contempla 12 municipios de San Salvador y dos de La Libertad. Ambos departamentos, llegan a representar más del 60% de la actividad en seis sectores del país, en tres sectores arriba del 50%, y en seis sectores arriba de 40%. Estos departamentos gozan de una excelente interconexión con cuatro carriles, que les

⁴ La literatura económica plantea que un distrito industrial realiza su actividad muy especializada en el territorio y mantiene una interdependencia con las personas que viven en el lugar; mientras que un cluster desarrolla su actividad bajo un enfoque de cadena global, y el territorio donde opera es una variable importante, pero en segundo plano.

Imagen

Relación entre indicadores de diversificación y desarrollo económico departamental (ambos expresados en función de la media nacional) (Valor país = 1)



Fuente. Elaboración propia con base en el cuadro 7 y 11 del documento “Estudio del desarrollo productivo departamental con especializaciones productivas” actualmente en proceso de edición y posterior publicación.

permite acceder al Aeropuerto Internacional, Puerto La Unión, a las fronteras de los principales socios comerciales de la región (Guatemala y Honduras). Desde 2003 el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), se planteó que la fuerte concentración de las oportunidades económicas en los municipios del AMSS, la volvía insostenible a futuro, ya que esto seguiría provocando la migración de personas al AMSS; esto sucedió y ahora el tráfico es insostenible en la capital.

San Miguel se clasifica con alta diversificación, debido a su capacidad de compra al operar como pivote de la región oriental (Usulután, Morazán y La Unión), que se caracteriza por ser una de las mayores receptoras de remesas.

San Miguel ocupa el cuarto lugar en número de empresas por departamento y dispone de empresas en la mayor parte de actividades productivas, destacando en el ámbito nacional los servicios de salud 11.1%, actividades profesionales 9.9%, financieras 9.1%, industriales 7.7%, recreativas 7.6%, entre otras.

Recientemente se realizó “El plan maestro de desarrollo sostenible e inclusivo de la región oriental de El Salvador 2015-2025”, el cual planteó oportunidades logísticas aprovechando la conectividad con Honduras y Nicaragua, también aprovechando el puerto La Unión a través de una concesión exitosa. Otras actividades que tienen potencial es el desarrollo agroindustrial y turístico; también



propone acciones en el área de la sostenibilidad mejorando el manejo de cuencas hidrográficas, y tratamiento de aguas servidas.

- Santa Ana y Sonsonate registran un grado de diversificación productiva medio alto (ver imagen). Ambos departamentos, comparten ciertas características, como contar sus cabeceras departamentales con conectividad a cuatro carriles con la capital, esto les ha permitido desarrollar actividades productivas encadenadas a la capital; también, ambos departamentos, contemplan áreas importantes de cultivos de exportación café y azúcar, y en Santa Ana existe una exportación moderna agrícola de esquejes que se transportan vía aérea a Estados Unidos. Por su parte, Sonsonate se caracteriza por su fuerte industria lechera, cuenta con el puerto de Acajutla, y dispondrá de la primera planta eléctrica de gas de Centroamérica. Santa Ana tiene una contribución muy importante en promedio en todas las actividades productivas (tercer lugar, arriba de 9%); cuenta con la única productora de cemento, por ello su contribución en agro y minas es la más alta 28%; y en actividades profesionales ocupa el segundo lugar (11% (y actividades de recreación (12%).
- En la región central del país se encuentran los departamentos con la menor diversificación productiva; los que se clasificaron con la más baja fueron: San Vicente, Chalatenango y Cuscatlán (ver imagen). Por su parte, los departamentos situados con diversificación media baja son Usulután, La Paz y Cabañas. Estos departamentos no sobresalieron en los diferentes indicadores que se midieron en el estudio (desarrollo empresarial, productivo y condiciones del entorno), y su tasa de informalidad es superior

en promedio al 80% de la PEA; por su parte, las empresas se concentraron en comercio y reparación automotriz, industria, y alojamiento y restaurantes. Estos departamentos demandan estrategias territoriales integrales, para poder cambiar décadas de desconexión y baja articulación productiva nacional, debe considerarse que una expansión de la economía tiene poca vinculación con estos departamentos, y quedarán siempre atrasados; por ello, es importante definir acciones específicas para que desarrollen su potencial.

La Paz experimenta una diversificación media baja, pero tiene uno de los mayores potenciales para su desarrollo productivo que no se aprovecha. El departamento cuenta con el aeropuerto internacional con hub aéreo de Centroamérica, con una empresa de servicios avanzados de aeromantenimiento con un potencial para desarrollar un clúster aeronáutico; con las playas de Costa del Sol y el Estero de Jaltepeque, las cuales tienen alto potencial turístico; el año pasado se inauguró el parque de generación eléctrica solar más grande de la región que apoyará a diversificar el departamento; finalmente, dispone de tres zonas francas con empresas industriales y de servicios logísticos. Se hace notar, que alrededor de las zonas francas se han creado grandes centros urbanísticos, que aumenta el tráfico en la carretera del Litoral, y actualmente se está ampliando a cuatro carriles desde el aeropuerto internacional hasta su cabecera, Zacatecoluca, con el fin de reducir el actual efecto saturación. Un planeamiento estratégico podría incrementar sustancialmente las oportunidades que el departamento ofrece.

Recomendaciones

1. Cerrar las brechas del desarrollo económico departamental y transitar hacia un desarrollo mayor

El estudio realizado a través de diferentes indicadores del desarrollo mostró importantes diferencias entre los departamentos. Atendiendo tales diferencias y considerando, también, que los departamentos más desarrollados de El Salvador todavía se encuentran debajo al compararlos con Uruguay; las medidas propuestas se orientarían a acelerar más el avance en los departamentos que ocupan los primeros lugares, a fortalecer y ampliar las cadenas de valor de actividades de departamentos de mediano desarrollo; para los departamentos rezagados se propone una intervención para crear motores productivos que reduzcan la alarmante informalidad de más del 80%.

- **Departamentos de alto desarrollo: San Salvador y La Libertad.** Las políticas públicas deben enfocarse en promover actividades productivas de mayor valor agregado a través de atraer inversionistas extranjeros o apoyar a empresas ya establecidas para que amplíen operaciones en actividades de mayor productividad y salarios. Las propuestas podrían orientarse a promover la industria de dispositivos médicos, servicios a distancia con mayor valor agregado (soporte técnico, etc.), servicios de diseño industrial (potencial en textil), y servicios logísticos (centro logístico del CA-4).
- **Departamentos de desarrollo medio: San Miguel, Santa Ana, Sonsonate.** Fortalecer las capacidades competitivas de cadenas de producción ya existentes, apoyar la ampliación

de su producción y generación de empleo, y la ampliación de nuevos eslabones de producción ya existente. Las actividades que tienen un potencial son el sector textil, industria de arneses (autopartes), apoyar la agroexportación con diversificación (esquejes, flores, productos frescos vía aérea, lácteos), promover la instalación de call centers y más zonas francas.

- **Departamentos de desarrollo bajo con alta informalidad: Chalatenango, Cuscatlán, La Paz, San Vicente, Usulután, Morazán y La Unión.** Ante la gravedad del problema, las propuestas son audaces y deberán pasar por una discusión con carácter estratégico, a continuación las medidas:
 - Una primera acción sería revisar los programas de desarrollo que ya existen en el país (Ley de Zonas Francas, servicios internacionales y turismo) y añadir apoyos adicionales (plus), para aquellas empresas que decidan invertir en dichos departamentos, condicionados a crear nuevo empleo formal en el territorio.
 - **Crear un Fondo de Desarrollo Productivo Departamental (FODEPRODE) para los departamentos rezagados.** Con base en la experiencia de dos FOMILENIOS, el país priorizó áreas de apoyo que fueron producto de un acuerdo entre el gobierno central, las alcaldías, la cooperación internacional, las empresas y las comunidades; también se crearon entidades institucionales especializadas que lograron altas tasas de ejecución, elevada transparencia en el uso de fondos, y evaluación del impacto de



las medidas. En virtud de lo anterior, se propone crear FODEPRODE replicando el modelo de gestión de FOMILENIO, elaborando estrategias que cubran la infraestructura, el desarrollo del capital humano y el desarrollo de cadenas de producción exportadoras. Este programa también buscará, con la participación de las instituciones de gobierno, alinear sus acciones a dichos programas (Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, etc.), y deberá privilegiar la transparencia y rendición de cuentas con base en resultados.

2. Crear la institucionalidad para el desarrollo productivo departamental

Crear la institución coordinadora y promotora del desarrollo productivo departamental. La coordinación y promoción debe ser efectiva de manera horizontal entre las instituciones del gobierno central, y de forma vertical entre las entidades nacionales y municipales. Si bien han existido esfuerzos, por el momento cada entidad impulsa medidas que buscan resolver las necesidades más inmediatas de los territorios, pero con mucha descoordinación, pocos recursos financieros y humanos y con limitada rendición de cuentas. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2003), estableció una agenda de medidas que avanza muy lentamente, y prácticamente se enfrentó a barreras e intereses para no cambiar lo sustantivo para realizar un reordenamiento estratégico de los territorios, y sus presagios de no hacer nada se han cumplido 15 años después (una capital inviable por el tráfico, y unos departamentos muy rezagados y sin perspectivas de mejora

sustantiva). Actualmente, se encuentra la Dirección de Planificación Territorial Nacional en la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), haciendo esfuerzos por conocer y coordinar las acciones de las diferentes carteras del gobierno central en los territorios, y creando un observatorio de datos departamentales; esas tareas son importantes y deben profundizarse, pero han pasado 15 años desde que se plantearon en el PNODT, y todavía se están tratando de llevar a cabo.

3. Actualizar los planes de desarrollo productivo regionales y viabilizar su implementación

El presente estudio permitió sistematizar información por departamentos para clasificarlos por niveles de desarrollo. Los resultados mostraron que los problemas y oportunidades en un departamento, son coincidentes con otros territorios vecinos que se pueden agrupar en regiones. El PNODT planteó planes estratégicos para tres regiones centro-occidente, norte y oriente; sobre estas identificó subregiones y microrregiones. Se destaca que algunas acciones se han implementado, y han servido de marco para seleccionar grandes apuestas regionales; como por ejemplo, FOMILENIO I y II, puerto La Unión (inconclusa concesión).

Se recomienda realizar una actualización de los planes regionales involucrando a todos los actores públicos y privados. Recientemente, la STPP con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés) realizó una actualización de “El plan maestro de desarrollo sostenible e inclusivo de la región oriental de El Salvador 2015-2025” (Secretaría Técnica de Planificación (SETEPLAN), 2016), el cual contempla una agenda actualizada de las medidas a impulsar en el ámbito productivo, logístico y turismo.

Se destaca que el sector empresarial, académico y municipal se organizó en tres cabeceras (San Miguel,

Santa Ana y Sonsonate), para proponer un plan de proyectos estratégicos que permitan transformar los territorios aprovechando sus potencialidades con las oportunidades globales. Así como este grupo gestor, existen varias asociaciones microrregionales que pueden aportar ideas, y apoyar una transformación en los territorios.

4. FODES la necesidad de una revisión

El FODES es una de las principales fuentes de recursos para alcanzar un mayor desarrollo en los municipios. El FODES, desde el último incremento de su asignación a 8% de los ingresos del gobierno en 2012, ha logrado distribuir a los municipios US\$1,287 millones, y solo en 2015 asignó US\$347.9 millones equivalentes a 1.25 veces lo que el país recibió de donación de FOMILENIO II para ser ejecutado en cinco años. Un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda⁵ revela serios problemas con el FODES, y los resultados del desarrollo muestran la urgente necesidad de recursos, pero que estos sean utilizados eficientemente para que mejoren las condiciones de vida. A continuación áreas a revisar del FODES:

- Evaluación y revisión de la fórmula de asignación de recursos. La ley establece criterios para distribuir los fondos a los municipios, buscando

beneficiar a aquellos de menor población. Al realizar una comparación por departamentos de los fondos que son asignados a través de FODES y su relación con el nivel de desarrollo económico, se encuentra que varios departamentos con bajo desarrollo reciben la menor cantidad de fondos, lo cual hace más lento mejorar sus condiciones. Se propone evaluar y revisar la fórmula.

- Cumplimiento de la ley para desembolsar los recursos. La ley de FODES establece que un 25% de los recursos se destinarán para gastos corrientes y un 75% para inversión. El estudio del Ministerio de Hacienda encontró que muchos municipios utilizan los recursos de inversión para sufragar gastos corrientes; como ocurre con Comasagua (83% de los recursos de inversión, se utilizan para gasto corriente), Metapán (78%), Mejicanos (55%), San Salvador (52%), etc. Se recomienda establecer como prerequisite desembolsar los recursos, si cumple la Ley.
- Transparencia y rendición de cuentas. Difundir los proyectos de inversión que se han realizado con fondos FODES, y presentar cada dos años un reporte sobre impacto. Cabe señalar que algunas municipalidades realizan un esfuerzo por transparentar sus proyectos de inversión y su impacto, pero la mayoría no lo hace.

⁵ Alfaro, J. (2016). "Análisis de las finanzas públicas municipales de El Salvador", Ministerio de Hacienda, 2016.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Tel.: (503) 2248-5600
www.fusades.org

