



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

I L P E S

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**INSTRUMENTOS MUNICIPALES PARA PROMOVER
EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN
EL SALVADOR**

Juan Ernesto Galdámez */

I N D I C E

1.	EL MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL DEL GOBIERNO	
1.1	DISPOSICIONES DE LA CARTA MAGNA.....	1
1.2	ASPECTOS RELEVANTES DEL CODIGO MUNICIPAL.....	2
1.3	LA LEY DE CREACION DE LA CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR.....	4
1.4	LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO LOCAL.....	5
2.	CUADRO GENERICO DE LAS REALIDADES MUNICIPALES	
2.1	LA DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS.....	8
2.2	FRAGMENTACION MUNICIPAL Y CONCENTRACION ESPACIAL POBLACIONAL.....	9
2.3	LA DURACION DEL PERIODO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.....	10
2.4	LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS EN LAS MUNICIPALIDADES.....	11
3.	EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	
3.1	UNA APROXIMACION AL CONCEPTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL.....	13
3.2	DELIMITACION DE ROLES Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO.....	15
3.3	HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL.....	16
3.3.1	La Planificación Estratégica Local.....	17
3.3.2	Los Sistemas de Información Local.....	20
3.3.3	La Formulación de Proyectos.....	25
3.3.4	Los Bancos de Proyectos.....	26
3.3.5	La Asociación de Municipios.....	27
3.3.6	Apoyo al Sector de la Pequeña y Microempresa.....	28
3.3.6.1	Fomentar la organización del SPME....	29
3.3.6.2	Apoyar el surgimiento de nuevas unidades productivas del SPME.....	30
3.3.6.3	Proveer Información y Capacitación para Acceder a Recursos Financieros..	31
4.	CONCLUSIONES.....	32
5.	BIBLIOGRAFIA.....	35

RESUMEN

En esencia, el presente trabajo pretende hacer una revisión sumaria de algunos instrumentos potencialmente aplicables al campo de la promoción del desarrollo económico por parte de los gobiernos locales, guardando especial cuidado en no perder de vista la realidad concreta de El Salvador.

El cuerpo del trabajo está organizado en tres capítulos. El primero se ocupa de analizar algunos aspectos y elementos del marco jurídico-institucional vigente, tanto a nivel de la Carta Magna de la República como de la legislación secundaria. Asimismo, en él se analiza la estrategia de desarrollo local formulada por el gobierno, a fin de determinar si no existen incompatibilidades u obstáculos de fondo con su orientación para que el municipio se aboque a promover el desarrollo económico local.

En el capítulo dos se intenta determinar cuáles son aquellas particularidades de la estructura municipal en El Salvador, cuya presencia pudiese significar restricciones o condicionantes reales a la adopción generalizada por parte de los gobiernos locales, de su nuevo papel y rol de promotores del desarrollo económico.

El capítulo tres comienza con una aproximación al concepto del desarrollo económico local manejado en la presente investigación. Seguidamente, se propone un perfil de qué y cuáles son aquellos roles y funciones del municipio compatibles con esa concepción. Además, se vierten un conjunto de razones del porqué el municipio tiene ventajas comparativas para asumir la promoción del desarrollo económico local. Finalmente, el documento se centra en proponer, de manera bastante esquemática, algunos mecanismos institucionales y/o los instrumentos técnicos al alcance de alcaldes y Consejos Municipales para cumplir su nueva misión.

1. EL MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL DEL GOBIERNO

Una entre tantas rutas para ir definiendo, por aproximaciones sucesivas, cuál es o pudiera ser el papel del municipio como ente promotor del desarrollo económico, es comenzar dicha tarea analizando el cuerpo legal rector del quehacer de los gobiernos locales, yendo en forma descendente del plano más general a lo particular, en una lógica de acercamiento equivalente a la figura cónica del embudo. En tal sentido, es pertinente examinar como punto de partida, las disposiciones sobre el tópico en cuestión contenidas por la Carta Magna, para luego pasar a dar una rápida revista de los aspectos más relevantes contenidos en el Código Municipal y en los nuevos estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. Posteriormente, a fin de complementar la visión general del marco jurídico-institucional circundante a nuestro tema en cuestión, se hará un abordaje sumario de la estrategia de desarrollo local propuesta por el Gobierno de El Salvador

1.1 DISPOSICIONES DE LA CARTA MAGNA:

En el título VI de la Constitución, "ORGANOS DEL GOBIERNO: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS", capítulo VI, "Gobierno Local", sección II, "Las Municipalidades", se establece el marco general de leyes primarias que norman jurídicamente la organización, funcionamiento y ejercicio de las unidades primarias político-administrativas del Estado salvadoreño. Como primera providencia se consigna que los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, estando su autonomía sujeta al ordenamiento prescrito por un Código Municipal¹. Cabe agregar que este abierto reconocimiento de las facultades autónomas de los municipios, constituye, doctrinariamente hablando, la base fundacional para la construcción de un sistema político más democrático, representativo y participativo, "de abajo hacia arriba", en el cual se pueda distribuir poliárquicamente la composición del poder.

Más adelante, cuanto se refiere al campo específico de la planificación del desarrollo del territorio comprendido bajo la jurisdicción municipal, el artículo 206 de la Carta Magna hace

1. Ver Ministerio de Justicia, "CONSTITUCION REPUBLICA DE EL SALVADOR 1983 (con sus reformas)", San Salvador, El Salvador, marzo de 1992, op.cit, artículo 203, pp.100.

alusión a esta competencia de los gobiernos locales señalando que "Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Consejo Municipal; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos"². Esta función, al no dejarse lo suficientemente especificada en el texto si está haciendo mención a las actividades de formulación, gestión, promoción o ejecución de aquellos, queda más bien abierta en su extensión y sujeta a una amplia interpretación.

Por otra parte, las disposiciones constitucionales se encargan de dejar vinculada, explícitamente, la anterior potestad mencionada con la obligación de los Municipios a colaborar con otros órganos públicos en los planes de desarrollo nacional o regional³. Con esta normativa, al menos en letra y espíritu, se allana el camino para buscar la armonización de las políticas del Gobierno central con las acciones o medidas a emprenderse a nivel municipal, en pos de un mayor bienestar económico y social.

En virtud de los párrafos precedentes y apegándonos al axioma jurídico de "no estar nadie obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe", parece no encontrarse en la Ley Fundamental un impedimento o traba, al menos no en principio, donde al municipio se le inhíba de asumir un rol más proactivo en la búsqueda de soluciones a los problemas de desempleo y bajos niveles de actividad productiva prevalecientes en su localidad.

1.2 ASPECTOS RELEVANTES DEL CODIGO MUNICIPAL:

La responsabilidad general del Municipio para promover, gerenciar y apoyar los procesos locales de desarrollo, queda claramente estipulada en la legislación secundaria, sobre todo su indeclinable contribución al despeje adecuado de la ecuación del desarrollo sostenible, en el cómo disminuir la pobreza y aumentar los niveles de ingreso y empleo de la comunidad, conservando los recursos naturales y el medio ambiente.

En esa línea de pensamiento indicada, se puede constatar que en el Código Municipal, título III, artículo 4, se establece como primera esfera de competencia municipal "La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la

2. Ibidem., pp.102.

3. Ibidem., artículo 203, pp.101.

localidad"⁴. Sin embargo, para complementar ese papel del Municipio como agente catalizador y promotor del cambio económico, se le extienden las fronteras de su jurisdicción operativa, incluyéndosele también como atribuciones, entre otras, las siguientes⁵:

- i) El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;
- ii) El impulso del turismo interno y la regulación del uso y explotación de los sitios turísticos;
- iii) *La promoción del desarrollo agrícola, industrial, artesanal, comercial y de los servicios.*
- iv) La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad.
- v) La planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias para el municipio.

En lo concerniente a la metodología mediante la cual los gobiernos municipales podrán asumir el cumplimiento de sus competencias institucionales en el campo del desarrollo, el Código Municipal indica que ésta será la participación de la comunidad en la solución de los problemas locales⁶. Así, cuando el Concejo Municipal este interesado en conocer la voluntad popular en torno a la ejecución de un determinado proyecto o a la adopción de cierta política, éste podrá convocar a la ciudadanía y sus organizaciones a expresar su opinión. Cualquiera fuese el resultado de la consulta, el Concejo deberá obedecer el mandato de la mayoría⁷.

En suma, como se podrá haber evidenciado, el Código Municipal es bastante explícito y pormenorizado para facultar a los gobiernos

⁴. Ver Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), "Código Municipal", Editorial Epoca, San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989, artículo 4, numeral 1, pp.5. Lo subrayado es nuestro.

⁵. Ibidem, artículo 4, ver numerales 4, 5, 8, 9, 10 y 25, pp.5-7.

⁶. Ibidem., artículo 4, numeral 8, pp.6

⁷. Ibidem., ver título IX "DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD", capítulo I "De los Cabildos Abiertos", artículo 116, pp.43.

locales a apoyar, por medio del uso de mecanismos e instrumentos a su alcance, el desarrollo de procesos productivos a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

1.3 LA LEY DE CREACION DE LA CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR:

Prosiguiendo con el afán de tratar de poner al descubierto la constelación de herramientas legales de las cuales puede echar mano el municipio para promover el desarrollo económico, es menester detenerse a examinar los nuevos estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Su misión institucional es aglutinar, representar y defender los intereses gremiales de todos los municipios del país, impulsando el fortalecimiento de la autonomía municipal y promoviendo el proceso de descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado⁸.

Para el cumplimiento de tales fines, COMURES, entre otras cosas, promoverá la creación y apoyará el funcionamiento de los Concejos Departamentales de Municipalidades (CDAs). Estos son definidos como el órgano de representación gremial a nivel departamental y como instancia básica de cooperación y solidaridad municipal. Sirven como enlace directo entre los Concejos municipales y COMURES. El mandato de los CDAs es ser un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento, a fines de contribuir a la creación de las condiciones necesarias para impulsar su desarrollo integral. Concretamente ello supone participar, de manera efectiva, en el proceso de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo económico y social de su departamento⁹.

En líneas gruesas, a efectos de poder responder a su razón de ser, los CDAs deberán bregar por fortalecer la autonomía municipal; por incentivar y coordinar las acciones conjuntas de las municipalidades, en armonía con la planificación del desarrollo departamental y la planificación participativa a nivel municipal; por coordinar la acción de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados, en el marco del proceso de descentralización, de la planificación estratégica departamental y de la planificación nacional; por promover y difundir los

⁸. Ver Decreto Ejecutivo N°102, del 5 de diciembre de 1995, Diario Oficial, Tomo N° 330, N° 6, San Salvador, El Salvador, miércoles 10 de enero de 1996, pp. 78.

⁹. Ibidem. pp 78 y 82.

principios democráticos y participativos¹⁰.

Es conveniente poner de relieve que los CDAs son integrados en forma voluntaria. Se caracterizan jurídicamente por poseer un carácter autónomo en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, con capacidad jurídica para convertirse en una asociación de derecho público. Precisamente sobre este último punto, la Corte de Cuentas de la República ha expresado que los CDAs "tienen facultades legales para recibir y administrar fondos que provengan de las Instituciones que menciona su reglamento interno"¹¹, para la ejecución de obras y actividades municipales.

1.4 LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO LOCAL:

Después de pasar una rápida revista a algunos componentes del marco jurídico-institucional que rigen el universo de acción de las municipalidades, es procedente ahora, a modo de contar con una visión amplia del entorno, echar un vistazo al contenido, sentido y dirección imprimida a la política del Gobierno en esta misma materia. Vale la pena aclarar que no es propósito de este trabajo entrar a resumirla o analizarla en su totalidad. Únicamente se abordarán aquellas partes o aspectos conceptuales que, a nuestro juicio, son pertinentes para esbozar el grado de receptividad o compatibilidad político-institucional prevaleciente en las actuales autoridades frente a un planteamiento donde se revalore el papel potencial de los municipios en el ámbito económico.

En su propuesta para implementar una política de desarrollo social de corto plazo¹², el Gobierno de El Salvador (GOES) se ha propuesto adoptar el enfoque de desarrollo local como estrategia para atacar la pobreza y su secuela de desequilibrios causados al interior de la sociedad. *El eje central anunciado en este cambio de*

10. Ver COMURES, "Reglamento Interno de los Consejos Departamentales de Alcaldes", documento-propuesta, San Salvador, octubre de 1994, pp. 1-10.

11. Esta opinión técnica fue emitida por la Corte de Cuentas de la República en carta fechada 7 de noviembre de 1995, dirigida por el Sr. Gonzalo Reyes Selva, Jefe del Departamento de Control Municipal, al Ing. Abraham López Deleón, Presidente del CDA de Sonsonate.

12. Esta es un resumen libre de esa propuesta. Para quienes deseen mayor información de ésta, se les recomienda ver Gobierno de El Salvador, "Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un Trato con el Progreso", suplemento de La Prensa Gráfica, jueves 11 de enero de 1996, San Salvador, El Salvador, pp. 1-8C.

rumbo, lo constituye la participación conjunta de comunidades y gobiernos locales en la gestión y forjamiento de su propio desarrollo.

Esta estrategia de desarrollo local (EDL) postulada tiene como gran propósito el de contribuir a la estabilidad y al progreso social del país, fijándose el logro de cinco objetivos de carácter general, a saber:

- i) Fortalecer la gobernabilidad del país, la legitimidad de su sistema económico y la democracia como sistema de convivencia ciudadana.
- ii) Brindar oportunidades de progreso socioeconómico a la población marginada del país.
- iii) Robustecer e impulsar el desarrollo de las municipalidades para que puedan enfrentar los retos de la descentralización y de la modernización del Estado.
- iv) Propiciar la participación privada en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos.
- v) Aprovechar las potencialidades y recursos competitivos de los municipios.

El primer componente señalado de la EDL es el desarrollo socioeconómico local, el cual comprende nueve áreas de acción donde Gobierno central, gobierno local y comunidad juegan un papel importante:

- 1) Construcción de Infraestructura social Básica.
- 2) Construcción de Infraestructura económica Básica.
- 3) Promoción de la Inversión Privada.
- 4) Desarrollo de Proyectos Productivos.
- 5) Coordinación y Orientación de las Inversiones Públicas en Infraestructura Mayor.
- 6) Promoción y Fortalecimiento de los Recursos Humanos.
- 7) Facilitación de Servicios de Apoyo a las Empresas Locales.
- 8) Formación de Proyectos de Inversión Mixta.
- 9) Impulso a los Bancos de Progreso.

El segundo componente de la EDL es el fortalecimiento municipal, teniendo como áreas de acción el fortalecimiento de su capacidad de gestión, el mejoramiento de la eficiencia de su administración tributaria y la promoción de la solidaridad intermunicipal mediante la continuación del apoyo a la creación de los CDAs.

El tercer y último componente de la EDL es la descentralización. Para ello será necesario estimular la desconcentración de la actividad económica del país vía promoción de la descentralización de las inversiones públicas, lo cual a su vez se convertirá en un incentivo a la inversión privada. Asimismo, se trabajará en impulsar la planificación estratégica local y departamental para permitir una utilización más racional y sostenible de los recursos, en el marco de la política de desarrollo nacional y de un esquema de ordenamiento territorial. También se propiciará el logro de economías de escala para los municipios mediante la formación de alianzas intermunicipales e interdepartamentales.

Leyendo entre líneas la EDL propuesta por el Gobierno, se detecta un fuerte aliento al ejercicio de las energías creadoras y a las iniciativas de los actores locales -gobiernos municipales, empresa privada y comunidad-, a través del desencadenamiento de una acentuada dinámica social participativa, para aumentar la generación e intercambio de bienes y servicios, lo cual posibilite un crecimiento sostenido de la producción, del empleo y del ingreso de la población. No obstante, por sana providencia, habría que esperar a ver la metodología, el ritmo y el modo concreto de cómo las instituciones encargadas de ejecutar esta estrategia, la llevan a la práctica. A pesar de la corta memoria histórica colectiva, las repetidas experiencias no felices vividas por la ciudadanía aconsejan siempre mantener cierto grado de reserva con respecto al cumplimiento cabal de las promesas autónomas oficiales, en virtud de saber cuán a menudo no se pueden conciliar el discurso y las acciones, resulta infranqueable la distancia que separa lo dicho de lo hecho.

2. CUADRO GENERICO DE LAS REALIDADES MUNICIPALES

Después de haber analizado algunos elementos del marco jurídico-institucional vigente y de la política formulada por el gobierno, a fin de determinar si había un entorno propicio para la promoción municipal del desarrollo económico local, es oportuno ahora explorar cuáles son aquellas particularidades de la

estructura municipal, cuya presencia pudiese significar restricciones o condicionantes reales a la adopción generalizada de un nuevo papel y rol de tal naturaleza. Con ese propósito en mira, es pertinente intentar trazar un cuadro genérico de las realidades municipales, entre las cuales cabe señalar:

- a) La División Política-Administrativa del País;
- b) La Fragmentación Municipal y la Concentración Espacial de la Población;
- c) La Duración del Período de las Autoridades Municipales;
- d) La Capacidad de Gestión y la Disponibilidad de Recursos Financieros en las Municipalidades.

2.1 LA DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS:

Se halla bastante difundida la opinión de tenerse una anacrónica organización política-administrativa del Estado salvadoreño, heredada y conservada casi en forma intacta desde el período del colonialismo español. Nuevas realidades históricas imponen cambios obligados en la estructura del aparato de gobierno. Hoy en día se da una gran coincidencia en cuanto a afirmar que 262 municipios es un número excesivo¹³ en relación a un territorio de un poco más de 20,000 Km². Esta cifra implica una compleja e infructuosa red de funcionamiento y coordinación inter e intrainstitucional, una alta dispersión geográfica de los recursos y una debilidad inherente en la gestión de los gobiernos locales.

Tal estado de cosas se yergue como un poderoso obstáculo a la descentralización porque se estaría corriendo el peligro de llevar

13. Buller, Eduardo, "Informe de Actividades de Consultoría con Relación al Programa "Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización", Proyecto PROMUDE/GTZ, componente de Descentralización, contrato de asesoría N° 052/DES, San Salvador, El Salvador, 10 de julio de 1996, primera parte, numeral 3.5.

Por otra parte, el mismo Alcalde de San Salvador y Presidente de COMURES se adhirió a la opinión en cuestión cuando declaró en La Prensa Gráfica del viernes 13 de septiembre del corriente año, pp. 31-a, que "Hay demasiados municipios para el territorio nacional; para que funcione la descentralización tiene que haber menos municipios. El país está dividido en 262 municipios y muchos de ellos no tienen la capacidad económica, tampoco el recurso; son demasiados pequeños y limitados".

a muchos municipios a su nivel de ineficiencia, especialmente aquellos con baja población o débiles operativa y financieramente hablando, traspasándoles responsabilidades para las cuales no se hayan preparados de asumir, en vista de sus presentes circunstancias. Bajo esta perspectiva, si se le apuesta al éxito del proceso de descentralización en el grupo de municipios antes mencionados, éste obligatoriamente deberá ir avanzando a un ritmo gradual, por etapas, a fin de no encarar innecesariamente crisis de expectativas o fracasos previsibles que puedan desgastarlo prematuramente.

2.2 FRAGMENTACION MUNICIPAL Y CONCENTRACION ESPACIAL POBLACIONAL:

De acuerdo a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios¹⁴, el universo de los 262 municipios existentes en el país pueden ser clasificados en 5 grandes grupos, en función de los rangos de población reportada en cada lugar por el Censo de Población y Vivienda de 1992. Estos aparecen en la tabla 1.

Respecto a ella, cabe anotar un par de observaciones. Primera, la gran mayoría de municipios, prácticamente seis de cada diez, tienen una población inferior a los 10,000 habitantes. Segunda, en directa contraposición a ese dato, apenas en 8 municipios del país, 3.1%, se cuenta con una población superior a los 100,000 personas. Tales cifras pintan un desequilibrado y polarizado patrón territorial de asentamientos poblacionales¹⁵ caracterizado, en un extremo, por una gran cantidad de unidades municipales con muy bajos índices de densidad poblacional; por el otro, en unos cuantos municipios del país viven un total de 1,556,149 personas, equivalentes a una tercera parte, 30.4%, de la población total del país. Sólo en 6 municipios pertenecientes al área metropolitana de San Salvador -San Salvador, Soyapango, Mejicanos, Nueva San Salvador, Ciudad Delgado y Apopa- se concentran 1,154,063 habitantes. Además, la ocupación del espacio por los grupos

14. Ver Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), "Ley Orgánica del ISDEM", San Salvador, El Salvador, agosto de 1989, anexo I: Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, decreto N° 74 del 8 de septiembre de 1988, Diario Oficial N° 176, tomo 300, del 23 de septiembre de 1988, pp.35.

15. Ver ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Dirección General de Política Económica y Social, "Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales", sección V: Municipios Priorizados Ordenados por Número de Habitantes.

poblacionales ha seguido un pauta¹⁶ marcada por la improvisación y la supeditación a las necesidades más inmediatas, muy al margen de la vocación del suelo, de la accesibilidad de los servicios básicos o del equipamiento social y de las limitaciones geofísicas del lugar.

TABLA 1: CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS					
GRUPO	RANGO DE POBLACION			MUNICIPIOS	
				N°	%
1	◆	mayor de 100,000 habitantes		8	3.1
2	◆	De 50,001 a 100,000 habitantes		12	4.6
3	◆	De 25,001 a 50,000 habitantes		24	9.2
4	◆	De 10,001 a 25,000 habitantes		69	26.3
5	◆	de 0 a 10,000 habitantes		149	56.8
TOTAL				262	100

FUENTE: Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Dirección General de Política Económica y Social, "Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales", sección V , Municipios Priorizados Ordenados por Número de Habitantes.

La contraposición fundamental de la fragmentación municipal versus la concentración espacial de la población, presenta una verdadera paradoja. Es como si físicamente el movimiento de la gente, al margen de cuáles sean los factores explicativos, estuviera yendo en dirección contraria a la apuntada a seguir por el proceso de descentralización.

2.3 LA DURACION DEL PERIODO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES:

La duración del período de las autoridades municipales es relativamente corta. La eventual alternancia de los alcaldes y consejos municipales cada tres años, aunque siempre esté abierta la posibilidad de ser reelegidos, pudiera pender como amenaza a la sostenibilidad o a la coherencia en el tiempo de un esfuerzo serio por promover el desarrollo económico local. Por definición, éste es un proceso que supone ser emprendido bajo una visión estratégica a largo plazo en tanto y en cuanto el período de fraguado para

¹⁶. Ver Soundy, Mario Ronald, "Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Ecológico-Económico en El Salvador", Informe Final preparado para la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, San Salvador, El Salvador, mayo de 1994, pp. 3-4.

solucionar los problemas a ser atacados, va mucho más allá de la voluntad manifiesta del gobierno en turno.

La eficacia de la gestión municipal en el campo de la promoción del desarrollo económico, está muy ligada al requisito de dejar atrás la acendrada y nociva cultura del inmediatismo carente de visos del mañana y al abandono de esa forma de ver la cosa pública local como una serie continua de estancos separados en tramos trienales. Unicamente en la medida los ediles vayan logrando poner en práctica auténticas políticas públicas, facilitando la concentración y la permanencia en el tiempo de los esfuerzos de la comunidad destinados a darle atención a las causas, y no a los efectos, privilegiando la ejecución de proyectos de desarrollo y no el desarrollo de proyectos, se podrá ir sorteando, en forma operativa, el dilema de lo permanente dentro de los procesos de cambio. La clave es actuar en el presente con una lógica de largo alcance.

2.4 LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS EN LAS MUNICIPALIDADES:

Diferentes tamaños de municipios implican, por lo general, diferentes capacidades para gestionar los procesos administrativos y de planificación local. A pesar de que las alcaldías son extremadamente endebles en esos aspectos, principalmente las pequeñas, en el lapso de la última década se ha observado un apreciable incremento en el nivel gerencial promedio¹⁷ de los alcaldes para ejecutar obras y proyectos en sus comunidades.

No obstante la apreciación precedente, en términos de dotación de recursos humanos, las municipalidades presentan un cuadro poco alentador debido al bajo grado de calificación y al poco nivel técnico del personal contratado para generar propuestas de desarrollo. Hay una pronunciada debilidad en las capacidades administrativas, planificadoras, organizacionales, gerenciales y financieras de los gobiernos locales para responder efectivamente a las necesidades de la población residente en sus respectivas jurisdicciones. Por ejemplo, a pesar de ser una información relativamente vieja, y lo más seguro también desactualizada, pero según "...un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de

17. Esta es una opinión vertida por el Sr. Tom Hawk, de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID) en El Salvador, en entrevista realizada el día 18 de septiembre de 1996. Sin lugar a dudas, él es una persona a quien puede calificársele un informante muy calificado en el campo de desarrollo municipal y participación ciudadana.

Capacitación Empresarial, a 1989 apenas el 9% de los empleados municipales eran profesionales, 6% tenían una instrucción superior y el 40% de ellos apenas tenían una instrucción primaria, situación que continúa a la fecha."¹⁸.

TABLA 2: CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS				
CATEGORIA	NUMERO	INGRESOS TOTALES (millones ₡)	INGRESOS PROMEDIO (millones ₡)	INGRESOS PER CAPITA (₡)
A	10	191.6	19.2	124.3
B	19	43.7	2.3	15.1
C	30	26.7	0.9	33.6
D	203	26.1	0.1	13.1
TOTAL	262	288.0	1.1	39.9

FUENTE: Garrett, Andrés y otros, "El Salvador: Programa de Desarrollo Municipal y Lucha Contra la Pobreza", borrador de informe preparado para el Gobierno de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Fondo de Inversión Social, La Paz, Bolivia, junio de 1996, pp. 34

En lo concerniente a la disponibilidad de recursos financieros provenientes de ingresos propios, el grueso de las municipalidades no recaudan los montos necesarios para funcionar de manera autónoma y para encarar sus necesidades de inversión de manera autosuficiente. En un estudio realizado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), los municipio del país fueron agrupados en cuatro categorías donde se conjugaban criterios tales como nivel de ingresos, condiciones socioeconómicas, capacidad de ejecución de proyectos financiados por la Secretaría de Reconstrucción Nacional y número de habitantes por municipio¹⁹. En la tabla 2 aparece dicha categorización y la situación de los ingresos municipales para 1992, provenientes de fuentes propias. Basta con echarle un rápido vistazo para comprender la precariedad

18. Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal, "Documento Preliminar Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal", San Salvador, El Salvador, julio de 1993, pp. 8.

19. Ver Garrett, Andrés y otros, "El Salvador: Programa de Desarrollo Municipal y Lucha Contra la Pobreza", borrador de informe preparado para el Gobierno de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Fondo de Inversión Social, La Paz, Bolivia, junio de 1996, pp. 34-35.

e inviabilidad financiera de casi 8 de cada 10 municipios, cuyos ingresos promedio año alcanzan la irrisoria suma de ¢ 100 mil por año. Uno se pregunta: ¿ Qué desarrollo económico puede promoverse con esos fondos ?.

En síntesis, a modo de cierre del presente capítulo, después de haber analizado los factores esbozados en el cuadro genérico de las realidades municipales tales como la división político-administrativa del país, la fragmentación municipal y concentración espacial poblacional, la duración del período de las autoridades municipales y la capacidad de gestión y la disponibilidad de recursos financieros en las municipalidades, a cualquiera le entran dudas respecto a las posibilidades reales tenidas por muchos municipios de asumir con éxito la labor de promover el desarrollo económico local.

3. EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

3.1 UNA APROXIMACION AL CONCEPTO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL:

En el plano general, se visualiza el desarrollo económico local como un proceso de largo aliento en el cual, mediante la práctica de una dinámica social distinguible por la acción concertada y el involucramiento eficaz de los actores protagónicos de la esfera económica local, se va facilitando el acceso a las oportunidades para poner en marcha iniciativas y proyectos de la comunidad destinados a aumentar la producción e intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo e ingreso para sus habitantes. El adjetivo de local quiere denotar, en forma expresa, la intrínseca concepción y vocación de este desarrollo de, por y para beneficio de la gente y de las comunidades residentes en un determinado territorio, independientemente de si éste es la jurisdicción cantonal, municipal o departamental.

Ya en el plano concreto de la realidad salvadoreña, el desarrollo económico local deberá perfilarse con un carácter integral e integrador. A la sazón, por una parte, deberá entenderse como el fortalecimiento de la base productiva a nivel microeconómico, gracias al aprovechamiento óptimo de los recursos y potencialidades disponibles en la localidad, sean éstos humanos, materiales, naturales o tecnológicos; por otra, sus resultados deberán traducirse prioritariamente en el alivio de la pobreza extrema y en la prevención del deterioro del medio ambiente. No obstante lo anterior, el desarrollo económico local no significa,

de ninguna manera, abogar por la autarquía de una isla ni por la abstracción de cuanto sucede en el entorno inmediato, en el país o en el mundo.

En su dimensión de ejercicio de diálogo social, el proyecto de desarrollo económico local debe ir surgiendo, primero, de aquellos acuerdos colectivos básicos respecto al destino de llegada, al horizonte hacia donde se aspiran enfilear los esfuerzos en este campo. Segundo, de la identificación pormenorizada de cuáles son los impedimentos o debilidades primordiales a ser superadas para impulsar el crecimiento sostenido de las actividades productivas. Tercero, del diseño de las estrategias y de la selección de los mecanismos para implementar los caminos de solución. En una palabra, se trata de ponerse de acuerdo sobre el futuro a forjar, así como también sobre el conjunto de problemas a superar y los medios para conseguirlo.

Siempre en sintonía con el aspecto social referido, el municipio, dada su misma naturaleza, se vuelve el eje del desarrollo económico local porque facilita la concertación y el encuentro de la comunidad. Como tal, "El municipio no puede imponer criterios; son los agentes económicos los que tienen mejor visión acerca de las oportunidades reales para emprender negocios. El municipio debe ayudar a descubrirlas y facilitar su ejecución"²⁰. Cabe agregar que en aquellos puntos o temas sobre los cuales se vayan alcanzando consensos generalizados, deberá buscarse afanosamente el compromiso entre los distintos interlocutores. En última instancia se trata no sólo de compartir una visión, sino de tener una acción compartida para construir con hechos, no con palabras, esa imagen-objetivo.

Algo sí debe quedar completamente claro. En ningún momento se pretende postular este enfoque del desarrollo económico local, como la panacea para combatir la pobreza y el subdesarrollo. Este vicio academicista de pensar las cosas desde la utopía, debe ser evitado a toda costa. No es conveniente seguir transgrediendo el lindero que separa el dominio entre lo deseable y lo posible, elevando irresponsablemente las expectativas ciudadanas de gozar un nivel de vida divorciado de lo que materialmente puede ofrecer este país a las actuales y futuras generaciones. Las realidades económicas estructurales no tienen nada que ver con los discursos pseudo-desarrollistas. Para decirlo de una manera llana, los países no pueden sencillamente decidir, en un acto de plena voluntad, cambiar su aparato y capacidades productivas, salteándose etapas de forzosa

²⁰. IULA/CELCADEL, "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local", Seminario Internacional, Cuaderno de Desarrollo Local N° 13, Quito, Ecuador, abril de 1993, pp. 123.

maduración histórica en la acumulación de capital.

3.2 DELIMITACION DE ROLES Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO:

Tal como se pudo patentar en el capítulo 1, el marco jurídico-institucional del país y la política gubernamental ofrecen un extenso abanico de posibilidades a la acción del municipio para convertirse en un agente promotor del desarrollo económico local, posibilitando, si se quiere, una especie de puente de intercomunicación entre lo macro y lo micro. Lo fundamental de esta transformación en su papel tradicional, es hacerla en el contexto de una rearticulación orgánica con la sociedad civil, cuya característica más sobresaliente sea la participación activa de los diversos sectores, grupos o gremios integrantes de la comunidad en el manejo de la cosa pública.

Merece la pena apuntar de partida que la perfilación aquí sugerida del rol municipal, tiene dos piedras angulares en su concepción. Uno, el municipio intervendrá en su carácter de entidad facilitadora o impulsadora de las actividades económicas, cuidándose de no querer suplantar a los actores privados en su función de producir directamente bienes y servicios. Dos, el municipio se reservará el derecho de intervenir directamente en aquellas áreas de interés estratégico para la colectividad donde, dadas las circunstancias, no exista el deseo, la factibilidad o la capacidad de ser reemplazado por otros agentes.

En consonancia con esa línea de pensamiento, al municipio le correspondería asumir tres funciones genéricas²¹:

- 1) Establecer un marco institucional y adoptar las herramientas operativas requeridas para promover el desarrollo económico local;
- 2) Proveer los servicios municipales, infraestructura y facilidades de apoyo a las actividades productivas;
- 3) Implementar programas de asistencia a las microempresas y pequeñas empresas.

Cualquiera podría poner en tela de duda la conveniencia de asignarle adicionalmente un nuevo rol y responsabilidad al gobierno

21. Ver Evans, Hugh "Política Municipal de Empleo Productivo", informe preparado para la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, Ciudad de Guatemala, California, EEUU, septiembre de 1995, pp. 7-21.

local, cuando a duras penas alcanza a "cubrir medianamente" sus tareas tradicionales. Sin embargo, en este tema en particular, se pueden dar un conjunto de razones del porqué el municipio tiene ventajas comparativas para asumir la promoción del desarrollo económico local, a saber²²:

- a) Su mejor posición para evaluar y definir el esquema de desarrollo más acorde con las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades de la comunidad como un todo;
- b) Puede compensar y complementar el conocimiento imperfecto tenido por agentes de decisión de otros niveles de gobierno o de los empresarios, proveyendo valiosa información;
- c) Maneja la construcción de obras de infraestructura, las cuales pueden servir de incentivo para atraer la inversión privada a su jurisdicción;
- d) Sus relaciones formales con otros órganos del Estado le permiten conocer e intermediar las oportunidades surgidas de planes, programas o proyectos auspiciados por instituciones nacionales o internacionales;
- f) Está en condiciones de recoger o tener acceso a toda la información relevante sobre su comunidad, gracias a la cual pueda inducirse la instalación de nuevas empresas;
- g) Tiene la potestad de crear, sancionar o modificar la legislación local -tasas tributarias preferenciales, subsidios temporales, concesiones especiales: arriendos, alquiler de terrenos o comodatos- con el fin de facilitar el establecimiento o expansión de actividades productivas en su localidad.

3.3 HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL:

Si el qué y el para qué del municipio como promotor del desarrollo económico local se haya resuelto de antemano, el problema crucial de su eficacia estriba en saber responder operativamente a la cuestión de cómo se puede asegurar el impacto de las acciones a realizar. La interrogante entonces ha plantearse es: ¿Cuáles son los mecanismos institucionales y/o los instrumentos técnicos necesarios para cumplir su nueva misión?. El municipio

²². Ver IULA/CELCADEL, op. cit., pp. 62-64.

para poder ser capaz de desempeñar a cabalidad su rol como ente promotor del desarrollo económico local, puede hacer uso de un variado arsenal de herramientas adecuadas a tal fin, entre las cuales valdría la pena listar las siguientes:

- a) La Planificación Estratégica Local.
- b) Los Sistemas de Información Local.
- c) La Formulación de Proyectos.
- d) Los Bancos de Proyectos.
- e) La Asociación de Municipios.
- f) El Apoyo al Sector de la Pequeña Empresa y Microempresa.

Atendiendo el mismo orden correlativo en el cual ellas han sido mencionadas, en los próximos apartados se hará una modesta introducción a su potencial de contribuir a la facilitación de un proceso como el traído entre manos.

3.3.1 La Planificación Estratégica Local:

Bajo las actuales circunstancias imperantes en el país, por razones de eficiencia y eficacia, es imprescindible propiciar el desarrollo económico local mediante el uso racional de escasos recursos y de uso múltiple, en un ambiente marcado por alto riesgo e incertidumbre. Un método al alcance de los gobiernos municipales para enfrentar ese dilema, es la planificación estratégica. Esta se utiliza para manejar el cambio y configurar el futuro, en contraposición a la reacción improvisada ante las eventualidades, analizando e identificando aquel conjunto de factores incidentes en su evolución²³. Como tal, es un proceso donde se reconocen las fortalezas y debilidades internas del municipio, así como también las situaciones externas que representan oportunidades o amenazas al logro de los objetivos de desarrollo económico propuestos.

Desde otro ángulo, la planificación estratégica local es una herramienta gerencial caracterizada por un proceso cualitativo de toma de decisiones a nivel intermedio, cuya doble base es el uso de información desagregada y el uso racional de los escasos recursos

²³. Véase Hastings, John, "Un Enfoque para el Fortalecimiento de las Economías Locales", Revista "Democracia Local" del Capítulo Latinoamericano de IULA/CELCADEL, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991, pp. 15.

o potencialidades disponibles. Aparte de gozar la enorme ventaja de poder manejar las esferas económica, social y ambiental como un todo armonizado, la planificación estratégica local entraña una doble dimensión de vital trascendencia. Una es la de procurar el eslabonamiento orgánico de la sociedad civil con el Estado en la identificación y priorización de los problemas, demandando el involucramiento de todos los actores de una localidad en un ejercicio de concertación. Otra es, la de posibilitar la transformación del análisis en acción²⁴. La planificación debe nacer del seno de las mismas comunidades o sectores, para estar en la posición de responder las necesidades más sentidas a nivel local. De lo contrario, la ausencia de participación mina la consciencia colectiva, distorsionándose en ella los impactos reales producidos por los proyectos y acciones llevadas a cabo.

El proceso de planificación estratégica local, de manera sumamente esquematizada, contempla los siguientes pasos²⁵:

- 1) Perfilación de una Panorámica General:
 - Identificación de eventos y tendencias internacionales relevantes.
 - Elaboración del marco político y económico nacional.
- 2) Definir la Misión:
 - Establecer un rumbo hacia dónde se desea enfilear el desarrollo, fundamentada en la realidad económica local.
- 3) Revisión Interna Detallada:
 - Elaboración de diagnóstico de fortalezas, dotación de recursos, ventajas comparativas y debilidades del municipio.
- 4) Establecimiento de Objetivos, Metas y Estrategias:
 - Fijación y cuantificación de los logros a alcanzar.

24. Ver Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Municipal de Moncagua, Departamento de San Miguel", PRODERE-ELS, San Miguel, El Salvador, diciembre de 1994, pp 28-29.

25. Este es un resumen del capítulo 2 de la publicación de la Federación de Municipios de Canadá, "El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local", proyecto SACDEL, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), Quito, Ecuador, agosto de 1991, pp. 16-21.

-
- Determinación de acciones y actividades para la consecución de objetivos y metas.
- 5) Implementación del Plan:
- Definición del tipo de organización requerida.
 - Priorización de objetivos.
 - Formulación y Ejecución de Proyectos.
- 6) Monitoreo y Evaluación del Plan:
- Establecimiento de sistema presupuestario.
 - Establecimiento de sistema de administración de proyectos.
 - Sistema de medición de rendimiento y desempeño.

Ahora bien, según se ha podido averiguar, a la fecha no existe lo que pudiera llamarse con propiedad una planificación estratégica local del desarrollo, en la cual se aborde disciplinada y ordenadamente el tratamiento de aquellos problemas locales cuya expresión adquiere semblanza nacional. Sí se observa, en cambio, una extensa gama de experiencias aisladas de planificación en varios municipios, distinguiéndose éstos entre sí según su grado de avance y capacidad para formular, acompañar e implementar sus planes. No obstante, la realidad de los hechos es que gran mayoría de ellos no poseen la capacidad técnica-operativa para aplicar, por sí mismos, un instrumento de ese tipo.

Se debe dar una intensa promoción de las ventajas de planificar localmente, a modo de ir generando una dinámica donde la gente se apropie del proceso e internalice el potencial del instrumento. El proceso es tan importante como los resultados. Sin embargo, si no se alcanzan los resultados establecidos en el plan, se pone en peligro la credibilidad de todo el proceso, al no solucionarse los problemas más urgentes identificados por la comunidad de manera participativa. La gente al final de cuentas seguramente se plantearía la pregunta: Planificar, ¿ Para qué ? .

El fortalecimiento institucional de las alcaldías es una etapa necesaria dentro del proceso de planificación local, bajo un enfoque de provisión gradual de nuevos servicios a la comunidad. Como paso paralelo o previo es necesario mejorar la gestión de recursos por parte del municipio. Para ello es preciso modernizar sus sistemas gerenciales y financieros, debiendo esta acción acompañar, como mínimo, al proceso de planificación.

A fin de evitar el sesgo de la planificación local en función de la posible oferta de financiamiento, convirtiéndose en un mero instrumento para la gestión de fondos, es necesario que el

municipio tenga una fuente de recursos propios para satisfacer sus necesidades, aunque sea en forma parcial. Por otro lado, ¿Qué se puede planificar, en verdad, si no se dispone de recursos?. La existencia de recursos propios del municipio es una condición imprescindible para un verdadero proceso de planificación, autogestionado y sostenible en el largo plazo. Si no hay fondos no se puede estar hablando en serio de impulsar un auténtico esfuerzo de desarrollo. Obviamente, la contrapartida de esta condición es una eficiente administración de dichos recursos.

El proceso de planificación a nivel local está determinado, en última instancia, por el avance y nivel de profundización del proceso de descentralización en marcha. En relación a este punto, en la actualidad no existe un plan de mediano o largo plazo donde se establezcan fines, medios o alcances de dicho proceso. En lo previsible, por lo tanto, es dable esperar la continuidad del tutelaje del Gobierno Central sobre los Gobiernos locales, limitando los alcances de los instrumentos de planificación en uso.

3.3.2 Los Sistemas de Información Local²⁶:

Los sistemas de información local (SIL) son aquel conjunto interrelacionado de medios materiales, organización y recursos humanos dedicados a la recolección, procesamiento e interpretación de datos sobre la realidad de una unidad geográfica-administrativa definida, en un enfoque "de abajo hacia arriba", y no en función de los intereses particulares de otras entidades o instituciones. Se espera con su instalación poder dotar a la sociedad civil y a los gobiernos ediles, de aquellos elementos de juicio gracias a los cuales se pueda promover una participación constructiva en las decisiones y procesos que afectan sus vidas.

Los SIL poseen la gran ventaja de poder integrar datos de diversa clase²⁷, bien sean estos visuales, estadísticos o tabulares, combinando en un todo armónico tanto información

²⁶. Una gran proporción de las ideas vertidas en este apartado son el producto de una investigación llevada a cabo durante el período comprendido entre el 9 y el 20 de septiembre de 1996, por Ernesto Galdámez y Julio D'Arcy, cuyo objetivo era formular el proyecto "Sistemas de Información para el Apoyo de la Planificación Local".

²⁷. Ver el artículo de Sloot, Peter; Engels, Martin; y, Castillo, Víctor, "Desarrollo de un Sistema de Información Local para el Uso de Datos Ecobiofísicos, Socioeconómicos y Culturales", publicado por el Proyecto CENTA-FAO "Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera", San Andrés, La Libertad, agosto 1995-mayo 1996, pp. 5

proveída por medio de la participación de la gente -encuestas, mapas de riesgo, distribución espacial de caseríos, etc.-, como de origen convencional -mapas topográficos, encuestas rigurosas, censos, etc. Por su misma naturaleza, los SIL tienden a ser un instrumento y una condición necesaria para la planificación estratégica del desarrollo local, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Tal vez, la casi omnipresente no disponibilidad de los primeros en las alcaldías ayude a explicar, en buena medida, por qué tampoco se practica lo segundo.

A fin de ir identificando cuáles podrían ser los alcances y la dimensión adecuada de un SIL, tratando de semejar el "corte de trajes a la medida", es menester responder las siguientes interrogantes fundamentales:

- ¿Qué información es necesaria para apoyar el proceso de planificación a nivel local?
- ¿Dónde y quién manejará el sistema de información?
- ¿Qué tecnología se utilizará?
- ¿Cómo y quién capturará los datos?
- ¿Qué variables serán seleccionadas para su ingreso al sistema?
- ¿Cuáles serían los procedimientos para resolver los problemas de frecuencia, confiabilidad y compatibilidad de los datos?
- ¿Cuál será el programa de capacitación y asistencia técnica requerido para aumentar capacidades a nivel local para el uso e interpretación de datos e indicadores?
- ¿Cómo se va a garantizar la sostenibilidad de su funcionamiento?

Según se ha logrado llegar a determinar²⁸, en la gran mayoría

²⁸. La semblanza de estos problemas fue recabada por medio de entrevistas realizadas a informantes calificados del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Ambas instituciones han estado involucradas directamente en la formulación y ejecución del del proyecto "Sistema de Información Local" (SIL), auspiciado por UNICEF y ejecutado por ISDEM), el cual se está llevando a cabo desde 1994, en 27 municipios pertenecientes a los departamentos de Cabañas, Usulután y San Vicente. Tales municipios fueron escogidos para formar parte del territorio objeto de atención del Programa de Servicios Básicos en Areas Prioritarias.

de municipios se presentan una serie de restricciones informáticas en torno al establecimiento de un SIL:

- 1) Salvo contadas excepciones, por lo general a los actores locales les es muy difícil tener acceso a series de datos lo suficientemente desagregadas y actualizadas para los municipios, cantones, caseríos y segmentos.
- 2) Muchos de los registros existentes son aislados entre sí, plagados de grandes limitaciones tales como alto subregistro, inoportunidad, escasa cobertura y poca credibilidad.
- 3) Existen en la actualidad varias fuentes de información inconexas y heterogéneas, con información parcializada y estática, con diferente tipología de datos, de temporalidad variada y dispersadas institucional y sectorialmente.
- 4) Falta de recursos humanos con la suficiente capacidad técnica en las instituciones locales, para manejar, usar e interpretar la información.
- 5) Es común encontrar que la gente participante en los ejercicios de programación a nivel local, no confía en los datos proporcionados por las fuentes de información oficiales, por ejemplo, los datos arrojados por el censo.
- 6) No existe una cultura de la información en el país. Cuando la hay disponible, generalmente es utilizada por niveles centrales, distintos a los de la localidad.

Todos los factores anteriormente mencionados redundan, en última instancia, en altos costos de la información, creando con ello una condicionalidad negativa para lograr apreciar y evaluar ex ante, en forma objetiva, el probable aporte de los SIL a la labor de promoción de desarrollo local. Empero, a fin de poder cumplir con esa misión encomendada, éstos deberán satisfacer ciertas especificaciones de uso y reunir algunas características técnicas en su diseño, a saber:

La finalidad perseguida con el SIL/UNICEF/ISDEM es establecer un conjunto ordenado de registros orientado a monitorear y medir el impacto de dicho programa sobre los indicadores de salud, educación, agua y saneamiento. No obstante, en última instancia, el objetivo de largo plazo del SIL es lograr desarrollar capacidades a nivel local para el manejo de datos y propiciar la generación de una cultura de la información.

-
- a) Deberán servir de soporte para el acompañamiento de un proceso de planificación que va de lo simple a lo complejo, facilitándoles a los actores locales los datos necesarios para sustentar desde una programación elemental hasta una planificación de largo plazo. Es decir, debe ser una herramienta de apoyo institucional para transitar de la satisfacción inmediata de las necesidades básicas a la construcción del desarrollo.
 - b) De fácil uso, con un formato seguro, abierto y estandarizado. Su operación y funcionamiento deberá cuidarse de no sobrestimar la capacidad técnica existente en los municipios y departamentos del área de influencia, así como tampoco la capacidad financiera de los actores locales para mantenerlo por su propia cuenta.
 - c) Las bases de datos deberán ser configuradas por municipio individual, pero con la posibilidad de poder ser agregadas a nivel departamental, superando la fragmentación de la información en "pedazos municipales".
 - d) Flexible tanto en su estructura como en su contenido, respondiendo primordialmente a las necesidades particulares de información de cada municipio.
 - e) Integrar las múltiples y variadas bases de datos sectoriales existentes, generadoras de información primaria, incluyendo datos colectados localmente.
 - g) Contener y combinar en su estructura los siguientes módulos o subsistemas: banco de cooperantes; bases de datos socioeconómicos, demográficos, ecobiofísicos e infraestructura; indicadores de monitoreo e impacto del plan.
 - h) La elaboración de planes de desarrollo local no requieren obligadamente, al menos no en un principio, de un sistema de información computarizado. Perfectamente puede pensarse en un componente de tipo documental. Por tal motivo, este sistema de información bien puede ser concebido como una combinación de base documental y base mecanizada. Operativamente hablando ello pudiera traducirse en la constitución de centros de información segmentados en documentos y bases de datos.

Las especificaciones y características señaladas han sido determinadas mediante el análisis del proceso de planificación realmente existente, o en proceso de implementación, a nivel

municipal y departamental. Esta metodología seguida es conceptualmente similar a la identificación de una demanda derivada, a fin de garantizar un mínimo de coherencia entre el diseño del sistema de información y sus potenciales usos por parte de las instituciones involucradas. No se trata de diseñar primero el instrumento para luego buscar su aplicación práctica.

Para cerrar este apartado sobre los sistemas de información local, es enriquecedor traer a colación una lección aprendida sobre su funcionamiento en los municipios. Según se desprende de la experiencia²⁹, no se puede esperar que por la simple incorporación de tecnología y acceso a la información como apoyo a la gestión del desarrollo económico, se consigan cambios permanentes o se alcance mayor impacto sobre el comportamiento de los actores locales. Es preciso ir un poco más allá, descifrando los valores, creencias, expectativas, hábitos y normas que lo determinan.

3.3.3 La Formulación de Proyectos:

Uno de las más grandes y típicas limitantes para la gestión municipal en materia de inversión, es una generalizada carencia endémica tanto de la capacidad local para la formulación de proyectos como también de una cartera donde se identifiquen, en forma sistematizada, oportunidades para el flujo de recursos de inversión. Ello tiene graves repercusiones en términos de costos alternativos: se desperdician valiosas oportunidades de satisfacer urgentes necesidades de la comunidad.

Nos guste o no, pero lo cierto es que las inversiones para hacerse realidad deben expresarse necesariamente bajo la forma de un proyecto específico, al margen de que se trate de inversión social, de inversión productiva o de infraestructura. El proyecto, en tanto y en cuanto unidad básica de la inversión, es una condición "sine qua non" de cualquier proceso sostenido de crecimiento y de generación de riqueza. Por esta razón, si los gobiernos locales verdaderamente tienen la voluntad política de, y se comprometen a encarar el reto de, promover el desarrollo económico, encargándose preferencialmente de mejorar la infraestructura y las facilidades de apoyo de las actividades económicas, no podrán ir muy lejos en sus afanes mientras no dispongan de un mecanismo de apoyo técnico orientado a solventar las debilidades institucionales señaladas inicialmente.

En pocas palabras, un proyecto nace de un problema que debe ser solucionado; le sigue su análisis y la búsqueda de alternativas

²⁹. IULA/CELCADEL, op. cit., pp. 111-116.

de solución. Después vienen el desarrollo de las alternativas planteadas y su evaluación comparativa para escoger la mejor, la cual se convertirá en el proyecto. Aprobado el proyecto se le asignan recursos y después entra en funcionamiento, con el fin de satisfacer la necesidad relacionada a la definición del problema. Luego se verifica si el proyecto, ya en operación, está garantizando el logro de los resultados esperados. La secuencia sucesiva de estas etapas se le denomina ciclo del proyecto³⁰.

Por regla universal, el valor total de los proyectos formulados superan casi siempre los recursos disponibles para financiarlos. Tal situación demanda el establecimiento de un orden de prioridades para definir cuáles de ellos serán incluidos en el plan de financiamiento, y en que secuencia. Los pasos involucrados en esta tarea son:

- 1) Agrupación de proyectos por área temática de inversión.
- 2) Definición de criterios de jerarquización, ya que pueden ser los mismos para todas las áreas o se pueden construir criterios propios para cada una. De ello depende el tipo de variables o indicadores que medirán el criterio.
- 3) Ponderación de los criterios, lo cual permite dimensionar los ingredientes subjetivos de quién valora la ponderación.
- 4) Construcción de la tabla de resultados ponderados y jerarquización de proyectos.

Deberán priorizarse aquellos proyectos generadores de efectos múltiples y complementarios sobre el proceso de desarrollo económico local. El énfasis debe recaer sobre la optimización de los recursos del municipio y de la comunidad, a efectos de ir construyendo sobre los hechos una disciplina de autosuficiencia y la autonomía municipal³¹.

30. Ver Angel, Héctor Sanín y Saldarriaga, Gustavo "Guía para la Preparación y Ejecución de Planes de Inversión Municipal", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago, Chile, pp. 11.

31. Ver Federación de Municipios de Canadá, "El municipio: Promotor del Desarrollo del Desarrollo Económico Local", Revista "Democracia Local" del Capítulo Latinoamericano de IULA/CELCAD, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991, pp. 22-23.

Cabe agregar que, a efectos de obtener un mayor impacto sobre la realidad, es menester transitar de un enfoque de proyecto, con acciones puntuales y aisladas, hacia un enfoque programático de carácter complementario y multiplicador, con acciones integradas a nivel local (desarrollo territorial). Ello puede lograrse mediante la promoción entre los usuarios de las ventajas ofrecidas por la coordinación de sus esfuerzos para hacerlos coincidir poblacional y geográficamente, permitiendo que varios proyectos simultáneamente puedan atacar en forma multidimensional diferentes aspectos de la pobreza y la degradación del entorno. Sólo mediante la creación de mecanismos para concertar acciones integrales en áreas críticas, se estarán dando pasos en firme hacia un verdadero ordenamiento territorial, del uso racional de los recursos naturales y la promoción de medios de vida sostenibles.

3.3.4 Los Bancos de Proyectos:

Los bancos de proyectos, en esencia, consisten en un sistema especializado de información sobre el status de los proyectos, al servicio de, y como apoyo, a los procesos de planificación. No obstante, éstos no se reducen sencillamente a un inventario pormenorizado de proyectos disponibles en un momento determinado; son, a su vez, un enfoque metodológico para programar y controlar la inversión pública. Bajo esta óptica, su función primordial consiste en facilitar, estandarizar y coordinar el seguimiento y monitoreo tanto de los estudios básicos y de preinversión, de la planificación y ejecución de las inversiones, así como de la evaluación ex-post de los proyectos³².

En los bancos se registran y mantienen actualizados los datos más relevantes en cada una de las etapas del ciclo de los proyectos. En general, cuando éstos se hayan a nivel de preinversión, sea idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad o diseño, los datos manejados serán aquellos relativos a sus características generales (nombre, justificación, descripción, duración, costos de inversión y operación, beneficiarios, otros, etc.) e indicadores de priorización; en cambio, cuando se encuentren en la etapa de ejecución, los datos pertinentes serán aquellos relativos al avance físico y financiero de las obras³³.

³². Ver Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Proyectos y Asesoría, "La Inversión Pública, el Ciclo de Proyectos y los Bancos de Proyectos", LC/IP/L.35, 1 de julio de 1991, pp. 23.

³³. Ibidem., pp. 22 y 23.

El diseño y la puesta en marcha de los bancos de proyectos supone cumplir una serie de requerimientos interrelacionados entre sí. Primero, la adopción y adaptación de metodologías para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, incluyendo la determinación de precios-sombra para el cálculo de las relaciones costo-beneficio social. Segundo, el establecimiento de pautas y normas de seguimiento físico-financiero de los proyectos. Tercero, la definición de procedimientos para el envío y actualización de la información. Finalmente, la capacitación a profundidad del personal en el uso de las metodologías y en los procedimientos del sistema³⁴.

3.3.5 La Asociación de Municipios:

Aquel viejo principio de sabiduría política "la unión hace la fuerza", parece tener una gran viabilidad de ser transplantada al campo de la promoción del desarrollo económico local. De conformidad al modelo de Reglamento Interno³⁵ de funcionamiento de los CDAs, éstos tienen la facultad legal de estimular y coordinar los esfuerzos conjuntos de los gobiernos locales. Ello implica dos cosas, principalmente:

- a) El establecimiento y mejora de los mecanismos de acción conjunta orientados a impulsar procesos de desarrollo local, allende los límites territoriales y geográficos del municipio;
- b) La promoción y coordinación de aquellos proyectos de carácter departamental o intermunicipal cuyo ámbito de acción, costo o magnitud, superen las responsabilidades y posibilidades individuales de cada gobierno local.

En vista de lo anterior, la creación de los CDAs bien puede verse como un mecanismo "ex profeso" para ir viabilizando un verdadero proceso de desconcentración, en tanto y en cuanto ellos están investidos de la debida fuerza política para ir negociando y logrando una creciente transferencia de recursos públicos del Gobierno central hacia las localidades. Pero también puede verse como un ente, a través del cual, pueden perfectamente movilizarse y canalizarse recursos de la cooperación internacional orientados a la inversión social y económica.

³⁴. Ibidem., pp. 24

³⁵. COMURES, op.cit., pp.3

De igual manera, los CDAs abren la posibilidad de traer al seno institucional, el abordaje y la discusión de varios tópicos prioritarios entre los actores locales. Uno son las disparidades y asimetrías en el desarrollo de las municipalidades, lo cual de suyo impone la búsqueda de un esfuerzo equilibrador del desarrollo a nivel departamental. Otro es que los problemas del municipio no se hayan divorciados ni son ajenos a los experimentados por otros municipios, a los del departamento, a los de la región y a los de la nación, en tanto y en cuanto el funcionamiento de los municipios se inserta en lógicas económicas y sociales de mucha mayor amplitud. Quizás así pueda volverse evidente el peligro de ir atomizando los esfuerzos por promover el desarrollo económico, reduciéndolo estrictamente a nivel de comunidades o de municipios.

La asociación de municipios deberá ser entendida como una herramienta adicional de soporte a los esfuerzos individuales de cada uno de sus miembros para avanzar en la búsqueda del desarrollo económico local, pero nunca debiera visualizarse como una alternativa para sustituirlos. De no ser así, se podría estar cometiendo el error de desvirtuar su potencial, sobrestimando su verdadero valor instrumental.

3.3.6. Apoyo al Sector de la Pequeña y Microempresa:

La promoción del desarrollo económico local, bajo ninguna circunstancia puede obviar o descuidar la atención focalizada al sector de la pequeña empresa y microempresa (SPME), habida cuenta su gran potencial para crear aceleradamente nuevos empleos e ingresos a través de una gran variedad de actividades manufactureras, comerciales o de servicios. Sólo para tener una idea de la importancia del sector en la economía, de acuerdo a los datos arrojados por el último censo económico realizado en el país, de un total de 7,984 establecimientos encuestados³⁶ pertenecientes a la industria manufacturera, 8 de cada 10 de ellos declararon pertenecer a la categoría ocupacional de 4 y menos empleados. Además, se estimaba³⁷ que la contribución del SPME al Producto Interno Bruto desde 1992 a 1995 oscilaba entre el 24 y 36%.

Habida cuenta de lo anterior, puntualmente hablando, de parte del municipio ello significaría hacer tres cosas fundamentales:

36. Ver Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, "VI Censos Económicos", Tomo I, San Salvador, El Salvador, 1993, pp. 13.

37. Véase AMPES, BMI y Otros, "Libro Blanco de la Microempresa", noviembre de 1996, El Salvador, Centroamérica, pp.32.

-
- a) Fomentar la organización del SPME;
 - b) Apoyar el surgimiento de nuevas unidades productivas del SPME.
 - c) Proveer Información y Capacitación para Acceder a Recursos Financieros.

3.3.6.1 Fomentar la organización del SPME:

Es un hecho bastante documentado la gran dispersión, desarticulación, división y carencia de asociatividad prevalecientes al interior del SPME. Entonces, cualquier intervención dirigida a brindarle atención tendrá una mayor eficiencia en términos de costo y asignación de recursos, si se logra influenciar un número superior de unidades productivas de una sola vez. La búsqueda de influencia conduce al enfoque de grupos de negocios involucrados en una misma actividad o en varias actividades vinculadas entre sí. Si estas empresas se organizan, en virtud de encarar similares oportunidades y limitantes, pueden salir más favorecidas con aquellas intervenciones encaminadas a apuntalar el potencial de crecimiento común³⁸.

Por otro lado, con el fomento de la agrupación del SPME en asociaciones gremiales o grupos de cooperación empresarial, se abriría un espacio institucional de diálogo entre los afiliados donde se puedan poner de acuerdo para la defensa de sus intereses frente a terceros, o para la implementación de nuevas figuras de cooperación entre ellos mismos. Al mismo tiempo, se estaría estableciendo un canal de comunicación con la comunidad y las autoridades o instituciones presentes en la localidad, a través del cual se pudiera hacer la coordinación de acciones, hacer llegar programas y proyectos de apoyo a sus miembros y participar en la toma de decisiones.

En otra esfera de actividad, las alcaldías pueden dedicarse a fomentar la organización de los microempresarios para que ellos puedan participar ordenada y eficientemente en las diferentes fases del flujo circular del crédito, involucrándolos como actores y autores de su propio desarrollo. Específicamente esta tarea podría materializarse en el estímulo a la conformación de grupos solidarios entre trabajadores por cuenta propia, como figura formalmente válida para la contratación de créditos. Este tipo de

³⁸. Ver Haggblade, Steven y Gamser, Matthew "Instrumentos para Programas Microempresariales: Sección Asistencia Técnica", GEMINI, noviembre de 1991, pp. 2-4.

organización, aunque primaria en su estructura, tiene la ventaja de servir en forma simultánea como vía para disminuir los costos unitarios de transacción para los usuarios, como vehículo facilitador para la observancia de una disciplina financiera por parte de sus integrantes y como garantía para el repago de la deuda. A su vez, el mismo Grupo Solidario puede convertirse en la unidad receptora de la asistencia técnica, gracias a lo cual se evitaría una excesiva atomización de recursos y una pulverización de esfuerzos.

Aunque no es de ningún modo un principio social aplicable en todo tiempo y lugar, se observa con mucha frecuencia que la comunidad tiende a organizarse exclusivamente alrededor de intereses privados y sectoriales. Son raros los casos donde existan organizaciones de pobladores con base territorial, trascendiendo los intereses privados e integrando a las personas en su simple condición de vecinos y ciudadanos³⁹.

3.3.6.2 Apoyar el surgimiento de nuevas unidades productivas del SPME:

Una modalidad no tradicional en el país de viabilizar el surgimiento de nuevas pequeñas empresas y microempresas, bien pudiera darse a través de un Programa Municipal de Incubación de Empresas. Su objetivo central consistiría en la creación de condiciones básicas favorables para hacer arrancar aquellas empresas sin capacidad de sufragar los desembolsos normales asociados al inicio de operaciones de un negocio⁴⁰. Concretamente, este apoyo pasajero de las municipalidades a las iniciativas productivas de personas emprendedoras residentes en la comunidad, abarca una pluralidad de tipos de incubadoras que van desde el acceso a instalaciones físicas hasta el suministro de asistencia técnica para la gestión empresarial.

En las incubadoras de "muros desnudos"⁴¹, a los usuarios del programa se les facilita literalmente un lugar con paredes y pisos donde trabajar, donde se les cobran diferentes escalas de alquiler,

39. Ver Velasco, Marco "El Presupuesto Municipal de Biblián: Entre la Cultura Política y la Cultura Burocrática", Revista "Democracia Local" del capítulo latinoamericano de IULA/CELCADEL, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991, pp. 20.

40. Ver Federación de Municipios de Canadá, "El Municipio: Promotor...", op.cit., pp. 63-65.

41. Ibidem.

dependiendo de cuánto tiempo llevan los inquilinos ocupándolo: al comienzo la tarifa de arriendo puede ser totalmente subsidiada por el gobierno local, las Cámaras y Asociaciones empresariales; conforme van transcurriendo los meses, ésta va aumentando paulatinamente hasta alcanzar su nivel de mercado. La idea subyacente detrás de esta política, es no propiciar la permanencia de los usuarios más allá del plazo cuando su volumen de negocios le permita instalarse en otra parte.

En las incubadoras "con servicios"⁴², los usuarios comparten los costos del uso de equipos así como el pago del personal administrativo de apoyo a sus operaciones. Tales tarifas pudieran ser subsidiadas bajo una figura mixta como la arriba señalada y son gradualmente aumentadas a medida mejora la situación financiera de la operación. También el programa puede concebirse para aprovechar en forma integral la estadía temporal de los pequeños y microempresarios, proveyéndoles la asistencia técnica y la capacitación necesaria para fortalecer sus capacidades en las áreas de producción, comercialización o gerencia de sus unidades productivas, a fin de incrementar su eficiencia y productividad.

3.3.6.3 Proveer Información y Capacitación para Acceder a Recursos Financieros:

Las alcaldías podrían montar un programa de difusión y capacitación al SPME sobre la función económica y características del sistema crediticio, las obligaciones e implicaciones de su uso, las modalidades crediticias, la programación financiera del flujo de caja, así como también sobre las líneas y programas de crédito disponibles. Ello facilitaría la incorporación de los beneficiarios al sistema financiero oficial como clientes regulares, haciendo los esfuerzos necesarios para impulsar entre ellos un proceso educativo para la adopción de una sólida disciplina financiera. Tales acciones estarían encaminadas a enseñar los valores sociales que sustentan el buen funcionamiento del sistema crediticio, sin los cuales no es posible construir una relación de confianza perdurable y recurrente entre usuarios y entidades financieras.

Particularmente pudieran hacer esfuerzos orientados a motivar la utilización de los Fondos de Garantía, los cuales se accesan por medio de las instituciones financieras intermediarias oficiales. La plena utilización estos mecanismos permitiría abrir más opciones de financiamiento a un segmento importante de la demanda de créditos de los pequeños empresarios y microempresarios.

⁴². Ibidem.

CONCLUSIONES

1. En el texto de la Constitución no parece haber impedimento o traba, al menos no en principio, donde al municipio se le inhiba de asumir un rol más proactivo en la búsqueda de soluciones a los problemas de desempleo y bajos niveles de actividad productiva prevalecientes en su localidad.
2. El Código Municipal es bastante explícito y pormenorizado para facultar a los gobiernos locales a apoyar, por medio del uso de mecanismos e instrumentos a su alcance, el desarrollo de procesos productivos a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
3. La Estrategia de Desarrollo Local (EDL) anunciada por el Gobierno de El Salvador, contempla la incentivación al ejercicio de las energías creadoras y a las iniciativas de los actores locales -gobiernos municipales, instancias departamentales, empresa privada y comunidad-, a través del desencadenamiento de una acentuada dinámica social participativa, para aumentar la generación e intercambio de bienes y servicios y del ingreso de la población.
4. Con respecto a los factores esbozados en el cuadro genérico de las realidades municipales, es válido afirmar que todos ellos parecen coincidir, hoy por hoy, en la dirección de vislumbrarle muy poca viabilidad a un eficaz y eficiente proceso generalizado de descentralización. Esto es así por varias razones. Una, el país tiene actualmente una división político-administrativa compuesta por número demasiado elevado de municipios en relación al territorio nacional. Dos, tal fragmentación municipal referida es contraproducente y va en contra de la concentración espacial de la población. Tres, la relativa corta duración del período de las autoridades municipales. Cuarta la baja capacidad de gestión y la poca disponibilidad de recursos financieros en las municipalidades.

A la larga, esos mismos factores, unos de forma directa y otros indirectamente, significan serias restricciones o condicionantes reales a la adopción generalizada de un nuevo papel y rol del municipio como promotor del desarrollo económico local.

5. Sin lugar a dudas, es competencia propia del municipio promover el desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de largo aliento en el cual, mediante la práctica de una dinámica social distinguible por la acción concertada y el

involucramiento eficaz de los actores protagónicos de la esfera económica local, se va facilitando el acceso a las oportunidades para poner en marcha iniciativas y proyectos de la comunidad destinados a aumentar la producción e intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo e ingreso para sus habitantes.

6. El rol del municipio estriba en intervenir en su carácter de entidad facilitadora o impulsora de las actividades económicas, cuidándose de no querer suplantar a los actores privados en su función de producir directamente bienes y servicios. Empero, el municipio se reservará el derecho de intervenir directamente en aquellas áreas de interés estratégico para la colectividad donde, dadas las circunstancias, no exista el deseo, la factibilidad o la capacidad de ser reemplazado por otros agentes.
7. Es imprescindible propiciar el desarrollo económico local mediante el uso racional de escasos recursos y de uso múltiple, en un ambiente marcado por alto riesgo e incertidumbre. Un método al alcance de los gobiernos municipales para enfrentar ese dilema, es la planificación estratégica. Esta se utiliza para manejar el cambio y configurar el futuro hacia donde se desea llegar, en contraposición a la reacción improvisada ante las eventualidades, analizando e identificando aquel conjunto de factores incidentes en su evolución. Como tal, es un proceso donde se reconocen las fortalezas y debilidades internas del municipio, así como también las situaciones externas que representan oportunidades o amenazas al logro de los objetivos de desarrollo económico propuestos
8. No puede estarse pensando en instituir una eficiente planificación estratégica en los municipios si no se cuenta con un sistema de información local. Este deberá servir de soporte para el acompañamiento de un proceso de planificación que va de lo simple a lo complejo, facilitándoles a los actores locales los datos necesarios para sustentar desde una programación elemental hasta una planificación de largo plazo. Es decir, debe ser una herramienta de apoyo institucional para transitar de la satisfacción inmediata de las necesidades básicas a la construcción del desarrollo.
9. La formulación de proyectos y los bancos de proyectos son dos herramientas indispensables a la promoción del desarrollo económico local, en tanto son por excelencia el medio para atraer, gestionar y llevar a cabo las inversiones. Estas, para hacerse realidad, necesariamente deben expresarse bajo la forma de proyectos específicos, al margen de sí se trate de

inversión social, de inversión productiva o de infraestructura.

10. La asociación de municipios deberá ser entendida como una herramienta adicional de soporte a los esfuerzos individuales de cada uno de sus miembros para avanzar en la búsqueda del desarrollo económico local, pero nunca debiera visualizarse como una alternativa para sustituirlos. De no ser así, se podría estar cometiendo el error de desvirtuar su potencial, sobrestimando su verdadero valor instrumental.
11. No se puede estar esperando combatir la pobreza y generar nuevas fuentes de empleo e ingresos en el municipio, descuidando al sector de la pequeña y microempresa. Es preciso apoyarlo mediante acciones estratégicas encaminadas a promover su organización gremial y a facilitar el surgimiento de nuevas unidades productivas. Complementariamente, también es importante proveerle información y capacitación para acceder a recursos financieros.

BIBLIOGRAFIA

- Angel, Héctor Sanín y Saldarriaga, Gustavo "Guía para la Preparación y Ejecución de Planes de Inversión Municipal", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago, Chile.
- AMPES, BMI y Otros, "Libro Blanco de la Microempresa", noviembre de 1996, El Salvador, Centroamérica,
- Buller, Eduardo, "Informe de Actividades de Consultoría con Relación al Programa "Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización", Proyecto PROMUDE/GTZ, componente de Descentralización, contrato de asesoría N° 052/DES, San Salvador, El Salvador.
- Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal, "Documento Preliminar Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal", San Salvador, El Salvador, julio de 1993.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), "Reglamento Interno de los Consejos Departamentales de Alcaldes", documento-propuesta, San Salvador, octubre de 1994.
- Evans, Hugh "Política Municipal de Empleo Productivo", informe preparado para la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, Ciudad de Guatemala, California, EEUU, septiembre de 1995.
- Federación de Municipios de Canadá, "El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local", proyecto SACDEL, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), Quito, Ecuador, agosto de 1991.
- _____, "El municipio: Promotor del Desarrollo del Desarrollo Económico Local", Revista "Democracia Local" del capítulo latinoamericano de IULA/CELCADEL, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991.
- Garrett, Andrés y otros, "El Salvador: Programa de Desarrollo Municipal y Lucha Contra la Pobreza", borrador de informe preparado para el Gobierno de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Fondo de Inversión Social, La Paz, Bolivia, junio de 1996.

-
- Gobierno de El Salvador, "Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un Trato con el Progreso", suplemento de La Prensa Gráfica, jueves 11 de enero de 1996, San Salvador, El Salvador.
 - Haggblade, Steven y Gamsler, Matthew "Instrumentos para Programas Microempresariales: Sección Asistencia Técnica", GEMINI, noviembre de 1991.
 - Hastings, John, "Un Enfoque para el Fortalecimiento de las Economías Locales", Revista "Democracia Local" del Capítulo Latinoamericano de IULA/CELCADEL, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991.
 - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Proyectos y Asesoría, "La Inversión Pública, el Ciclo de Proyectos y los Bancos de Proyectos", LC/IP/L.35, 1 de julio de 1991.
 - Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), "Código Municipal", Editorial Epoca, San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989.
 - _____, "Ley Orgánica del ISDEM", San Salvador, El Salvador, agosto de 1989,
 - IULA/CELCADEL, "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local", Seminario Internacional, Cuaderno de Desarrollo Local N° 13, Quito, Ecuador, abril de 1993.
 - Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, "VI Censos Económicos", Tomo I, San Salvador, El Salvador, 1993.
 - Ministerio de Justicia, "CONSTITUCION REPUBLICA DE EL SALVADOR 1983 (con sus reformas)", San Salvador, El Salvador, marzo de 1992.
 - Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Dirección General de Política Económica y Social, "Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales".
 - Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Municipal de Moncagua, Departamento de San Miguel", PRODERE-ELS, San Miguel, El Salvador, diciembre de 1994.

-
- Sloom, Peter; Engels, Martin; y, Castillo, Víctor, "Desarrollo de un Sistema de Información Local para el Uso de Datos Ecobiofísicos, Socioeconómicos y Culturales", publicado por el Proyecto CANTA-FAO "Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera", San Andrés, La Libertad, agosto 1995-mayo 1996.
 - Soundy, Mario Ronald, "Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Ecológico-Económico en El Salvador", Informe Final preparado para la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, San Salvador, El Salvador, mayo de 1994,
 - Velasco, Marco "El Presupuesto Municipal de Biblián: Entre la Cultura Política y la Cultura Burocrática", Revista "Democracia Local" del Capítulo Latinoamericano de IULA/CELCADEL, N° 32-33, Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1991.