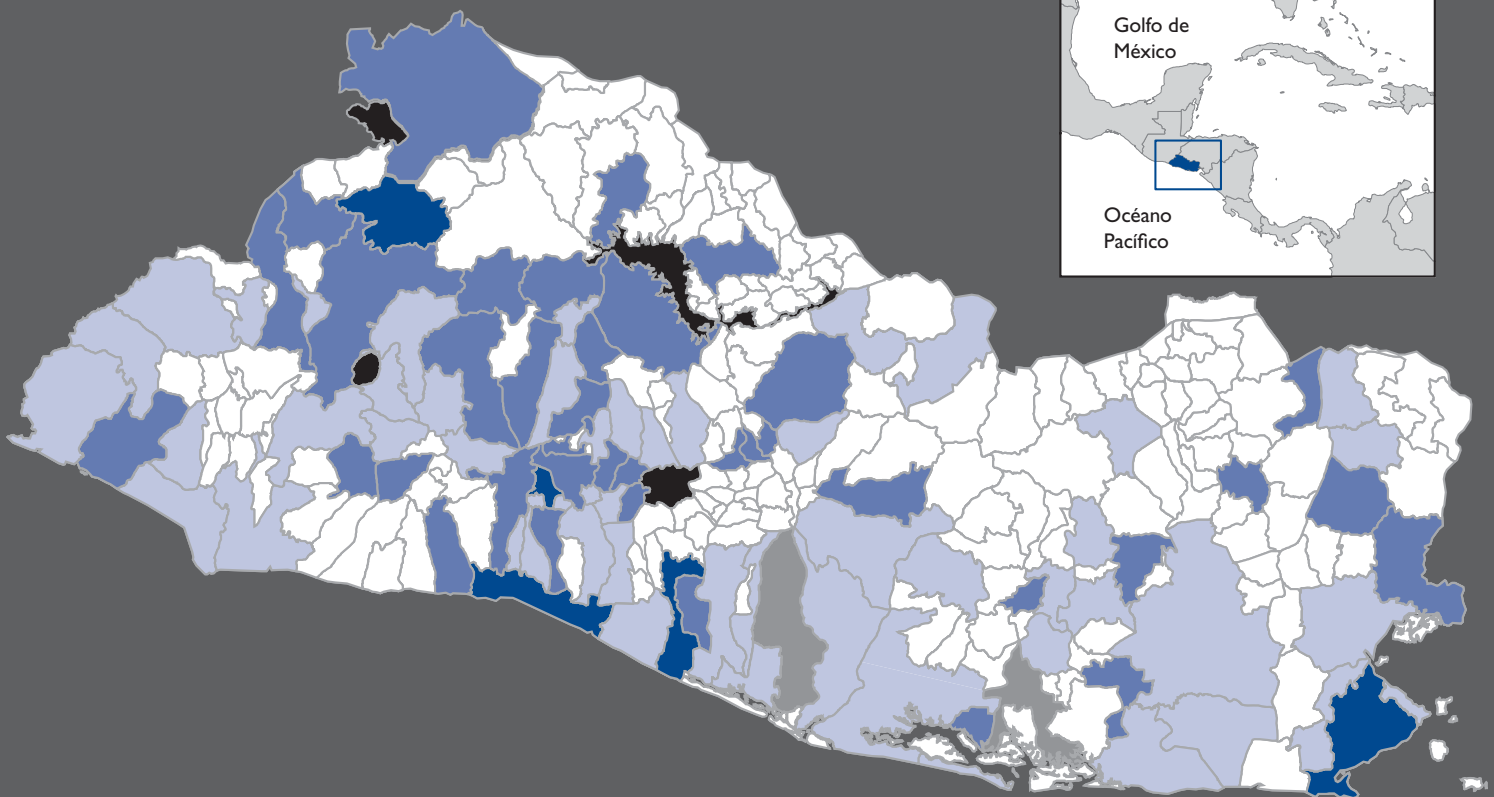




USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Índice de Competitividad Municipal 2009, El Salvador

Midiendo la Gobernabilidad Económica Local para
Crear un Mejor Entorno Empresarial



Agosto 2009

Esta publicación fue realizada para ser revisada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparada por RTI International.

Índice de Competitividad Municipal 2009, El Salvador

Midiendo la Gobernabilidad Económica Local para Crear
un Mejor Entorno Empresarial

Contrato EPP-I-07-04-00037-00

PREPARADO PARA

USAID/El Salvador

PREPARADO POR

RTI International
3040 Cornwallis Road
Post Office Box 12194
Research Triangle Park, NC 27709-2194
EEUU

Este estudio se hace posible gracias al apoyo generoso del pueblo norteamericano, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El contenido es la responsabilidad de RTI y ESEN y no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

RECONOCIMIENTOS

El Índice de Competitividad Municipal 2009 es el resultado de un esfuerzo colectivo entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el ejecutor del proyecto, RTI International (RTI) con su socio salvadoreño, la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN).

El Director del Estudio, el Dr. Carlos Carcach, condujo el desarrollo de la metodología de la investigación del Índice de Competitividad Municipal (ICM), así como la presentación de sus hallazgos analíticos. Lic. Jennifer Bartlett manejó la iniciativa en general, junto con el Ing. Aldo Miranda quien fungió como el asesor principal en materia de gobierno municipal y Lic. Ashley Whittredge quien asistió con la coordinación del proyecto. Los académicos del Grupo de Investigaciones Económicas de la ESEN también apoyaron al Dr. Carcach en la gestión de investigación. El Dr. Edmund Malesky de la Universidad de California en San Diego, quien es el arquitecto de la metodología la cual ha sido empleada en Asia, supervisó el desarrollo del estudio ICM y fungió como evaluador clave.

Deseamos agradecerle a todos los miembros del equipo del proyecto por su arduo trabajo, así como a todos los interesados tanto del sector privado como del sector público quienes contribuyeron con información para el diseño del estudio, y a los miles de entrevistados—dueños de negocios, alcaldes y funcionarios municipales—que se tomaron el tiempo para ser entrevistados en el tema del ambiente de negocios local y sobre regulaciones municipales. Además este estudio no habría sido posible sin el apoyo del Ministerio de Economía, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; Fundación Nacional para el Desarrollo Sostenible; Asociación Nacional del Empresa Privada y sus asociaciones miembros; la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social; Fundación Nacional para el Desarrollo; la Cámara Americana de Comercio; los capítulos locales de la Cámara de Comercio en San Miguel, Santa Ana y San Vicente; la Junta de Turismo de La Libertad; el Director General de la ESEN Lic. Rafael Barraza; y el personal de la oficina de Crecimiento Económico de USAID/El Salvador—Gerente del Proyecto Lic. Sandra Lorena Duarte, Líder del Equipo Bilateral Lic. Carlos Arce, y Director Dr. Lawrence Rubey.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	v	FIGURAS	
Usos de los Resultados del Índice	v	Figura 1. Índice de Competitividad Municipal para 100 Municipalidades en El Salvador	3
Metodología	v	Figure 2. Dotación de Recursos Municipales	4
Hallazgos Significativos	vi	Figura 3. Distribución de Municipalidades por ICM Ponderado y Dotación de Recursos	5
Difusión y Sostenibilidad	vi	Figura 4. Distribución Regional de las Calificaciones ICM	5
EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL (ICM)	1	Figura 5. Componentes del Índice de Competitividad Municipal	6
Ambiente de Negocios en El Salvador	1	Figura 6. Desempeño Municipal en El Salvador por los Nueve Sub-Índices	8
¿Qué es el Índice de Competitividad Municipal (ICM)?	1	Figura 7. Sub-Índice de Transparencia	14
Metodología	2	Figura 8. Sub-Índice de Servicios Municipales	14
Clasificando Municipios con el ICM	2	Figura 9. Sub-Índice de Proactividad	15
ICM en Relación a Dotación de Recursos	4	Figura 10. Sub-Índice de Pagos Informales	15
Distribución Regional de las Calificaciones ICM	5	Figura 11. Sub-Índice de Seguridad Ciudadana	16
Resultados de los Sub-Índices	6	Figura 12. Sub-Índice de Tiempo para Cumplir con Regulaciones	16
Transparencia	10	Figura 13. Sub-Índice de Tasas e Impuestos	17
Servicios Municipales	10	Figura 14. Sub-Índice de Costos de Entrada	17
Proactividad	11	Figura 15. Sub-Índice de Regulaciones Municipales	18
Pagos Informales	11	Figura 16. Desempeño ICM No-ponderado y Bienestar Económico	19
Seguridad Ciudadana	11		
Tiempo para Cumplir con Regulaciones	12		
Tasas e Impuestos	12		
Costos de Entrada	13		
Regulaciones Municipales	13		
Conclusiones e Implicaciones de Políticas	18	TABLAS	
La Ventaja de la Gobernabilidad	18	Tabla 1. Indicadores Usados en los Sub-Índices	7
Priorizando las Áreas para Mejorar	19	Tabla 2. Municipalidades con Mayor Desempeño, por Categoría de Desempeño	20
Aprendiendo de los Vecinos	20		
Pasando del ICM a la Realidad	20		
APÉNDICE ABREVIADO: RESUMEN DE LA METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL (ICM)	22		

RESUMEN EJECUTIVO

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio de su Programa Promoción de Oportunidades Económicas, apoya la gestión de investigación conocida como el proyecto Índice de Competitividad Municipal (ICM). Su función principal es recolectar datos básicos a nivel local acerca del ambiente de negocios en El Salvador, y realizar un análisis de los resultados, cuya meta es identificar las limitaciones administrativas y normativas relativas al desarrollo del sector privado. Adicionalmente, el fin del proyecto es que, al clasificar a las municipalidades entre sí, se crea un espíritu de competencia que será beneficioso para revolver aquellos impedimentos que se hayan identificado. Un entorno de negocios positivo permite que los gobiernos locales puedan atraer y retener inversión local y externa; promover el comercio; explotar las oportunidades proporcionados por tratados de libre comercio; e impulsar desarrollo económico y la creación de empleos locales. Anteriormente, en Asia se usó esta metodología esencial para desarrollar clasificaciones, adonde se pudo comprobar que esta era una forma valiosa para promover el diálogo y la competencia saludable, con respeto al desarrollo del sector privado subnacional. RTI International (RTI) está a cargo de la dirección del proyecto ICM junto con su socio salvadoreño de investigación, la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN). El proyecto inició en enero del 2009; se llevó a cabo durante las elecciones municipales, legislativas y presidenciales; y concluirá en agosto del 2009 después de la transición del gobierno.

Usos de los Resultados del Índice

RTI, junto con la ESEN, evaluaron y clasificaron en nueve aspectos de gobernabilidad económica a las 100 municipalidades más pobladas del país. Este reporte refleja el resultado de su medición, la cual es una herramienta que sirve para clasificar y que puede ser usada por los líderes de los gobiernos municipales y por el gobierno central, así como por las agencias de cooperación, con el propósito de elaborar planes de acción a nivel local y poder reformar e identificar las mejores prácticas de las municipalidades salvadoreñas con la idea de potenciar su replica en otras áreas del país. La comunidad de negocios también puede usar los resultados del ICM para abogar por mejores políticas y procedimientos relacionados con el sector privado tanto a nivel local como a nivel nacional.

El estudio del ICM sirve para varios propósitos y beneficiarios:

Identifica las limitaciones sobre políticas y regulaciones.

Como siendo las limitaciones que existen, las partes interesadas—representando a municipios, la iniciativa privada, y la comunidad—pueden más fácilmente discutir reformas posibles y luego tomar acciones para realizarlas.

Introducir competencia amigable. Las municipalidades que tienen calificaciones bajas en algunos sub-índices podrán aprender de sus vecinos más fuertes; las municipalidades con altas calificaciones podrán atraer la atención de los éxitos logrados ayudándoles a replicarlas.

Promover la defensa. La comunidad de negocios podrá usar el reporte ICM para identificar y abogar por mejores políticas y procedimientos.

Informar sobre los intereses nacionales e internacionales.

Los líderes del gobierno central y las agencias de cooperación podrán usar la herramienta para crear planes de acción que servirán para reformar e identificar las mejores prácticas entre las municipalidades salvadoreñas para una potencial replica a lo largo del país y de la región.

Fomentar investigaciones adicionales. Se incita que los estudiantes y académicos del área de desarrollo económico usen el análisis y conjunto de datos del ICM para realizar investigaciones adicionales sobre el tema.

Metodología

Los datos se recolectaron a través de dos entrevistas en persona: una dirigida a 4000 dueños de negocios de todos tamaños y de todos los sectores, y la otra enfocada en los alcaldes y funcionarios municipales de las 100 municipalidades incluidas dentro del proyecto. También se revisó la literatura y datos publicados relativos al desarrollo económico en El Salvador. Se seleccionaron nueve sub-índices para lo cual se recolectó información, por la importancia que tiene para los negocios en El Salvador, por el nivel de control municipal sobre el tema y por las divergencias en el desempeño rendimiento a lo largo de las municipalidades. A continuación se detallan los sub-índices que fueron seleccionados: Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad, Pagos Informales, Seguridad Ciudadana, Tiempo para Cumplir con Regulaciones, Tasas e Impuestos, Costos de Entrada y Regulaciones Municipales. Se analizaron los datos referentes a estos temas y se combinaron para crear una clasificación general con respecto a la competitividad municipal del ambiente empresarial local.

Hallazgos Significativos

Los resultados del ICM revelaron una serie de hallazgos interesantes. La Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad y Pagos Informales fueron los principales factores subyacentes a la competitividad municipal, ya que eran los que se correlacionaban más de cerca con el éxito en los negocios. Los resultados también mostraron divergencias significativas en el entorno empresarial entre las municipalidades a lo largo del país, que también incluyó a las regiones y departamentos. Sin embargo, en todas las municipalidades, aún en aquellas que obtuvieron las calificaciones más altas, podría haber mejoras significativas. Al ver todas las calificaciones en cada uno de los sub-índices, queda claro que muchas de las municipalidades que eran fuertes en un área, eran débiles en otras. Por ejemplo, Conchagua tuvo una ejecución Excelente en el área de Transparencia (7.97) y en Proactividad (7.81), sin embargo su ejecución fue Muy Baja en Tasas e Impuestos (3.23). Finalmente, los resultados indicaron que aún cuando las dotaciones de recursos son, sin duda alguna, un aspecto importante de la competitividad, no se correlacionan directamente con un fuerte entorno de negocios. Por otro lado, los datos muestran que las políticas y procedimientos que son amigables al entorno de negocios tienen impactos positivos en el desarrollo económico local, a través de mejoras en la calidad de vida de los residentes.

De todas las 100 municipalidades, Antigua Cuscatlán sobresalió como la municipalidad más destacada con una calificación de 7.94 de 10. La Libertad y Texistepeque resultaron en el grupo de los tres principales calificadores en general.

Difusión y Sostenibilidad

El ICM abre la puerta para un diálogo productivo entre el sector público y la iniciativa privada, a nivel local. La última etapa del proyecto es un evento de difusión público en San Salvador y una serie de tres talleres a nivel de municipio, en las cuales se presentarán los resultados del ICM en su contexto regional, y donde se platicarán entre el sector público y el privado, cuales serán los pasos a seguir para mejorar el ambiente de negocios. Estos talleres son el primer paso hacia la creación de una red de reformadores, compuesta por líderes de gobiernos municipales, la iniciativa privada, y asociaciones relevantes, donde el ICM se usaría como herramienta para mejorar el entorno de negocios en sus respectivos territorios, y avanzar la agenda de descentralización en El Salvador. En lo ideal, se debía elaborar el ICM cada dos años para medir el progreso de los municipios en la creación de políticas y procedimientos favorables al comercio, y también para informar el público y mantener la ímpetu para seguir con iniciativas reformadoras. Mayores informes sobre el ICM del 2009 y futuras iniciativas ICM se pueden encontrar en www.municipalindexelsalvador.com o www.indicemunicipalesalvador.com.

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL (ICM)

Ambiente de Negocios en El Salvador

Durante los últimos 20 años El Salvador ha atravesado por un proceso de reestructuración económica profunda que ha brindado estabilidad macroeconómica y mejoras significativas al bienestar social y económico de sus ciudadanos. El gobierno salvadoreño ha catalizado una serie de grandes mejoramientos en los últimos años respecto al ambiente de negocios. De acuerdo con el reporte *Doing Business 2009* del Banco Mundial, El Salvador se encuentra en la posición 72 de las 181 economías y está en la primera posición entre los países de América Central. Hace cuatro años, en El Salvador se requería de 115 días y 12 diferentes pasos para poder establecer y abrir un negocio. En la actualidad este proceso se ha reducido a únicamente 17 días y ocho pasos y como resultado de esta agilidad, se han registrado muchos más negocios anualmente.

El país ha tenido mucho éxito en reducir la tasa nacional de pobreza, la cual disminuyó en un 31% entre 1991 y 2007.¹ Sin embargo, el crecimiento económico no ha sido equitativo en todo el país, y más del 44.8% de la población que se encuentra viviendo en la zona norte, vive debajo de la línea de pobreza.² Los gobiernos locales deben modernizar su administración de reglamentos comerciales para poder atraer negocios e inversión privada en todos los municipios del país y así poder alcanzar un crecimiento económico más equitativo y con una base más amplia.

El Salvador cuenta con una organización política de 14 departamentos y 262 municipios. El último censo económico, el cual se realizó en el año 2005, indicó que existían 179,871 operaciones comerciales en todo el territorio. La actividad económica se encuentra concentrada en unos cuantos departamentos; el 73% de todos los negocios (131,266 empresas) se hallan localizados en cinco de ellos (San Salvador, La Libertad, Santa Ana, San Miguel, y Sonsonate) y el 64% de empresas formales en San Salvador y en La Libertad. Los negocios que se encuentran ubicados en estos dos departamentos generan 69% del total de empleos (747,226 puestos de trabajo) y 76% de empleos remunerados (535,839 puestos).³ La mayoría de los negocios son informales—únicamente el 17% de los negocios registrados por el censo económico (30,206 empresas) tenían contabilidad formal.

¹ *Evolución del bienestar en El Salvador, 1991-2007. Un análisis con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.* Informe preparado para el Ministerio de Economía. Autor: Carlos Carcach, diciembre 2008, San Salvador.

² Millennium Challenge Corporation [Corporación del Reto del Milenio] (MCC). *MCC and El Salvador: Partnering to Reduce Poverty Through Growth* [MCC y El Salvador: Asociándose para reducir la pobreza a través del crecimiento]. (MCC, Mayo 29, 2009). Disponible en: <http://www.mcc.gov/documents/factsheet-052909-elsalvador.pdf>.

³ Muchos negocios emplean a miembros de sus familias sin remuneración.

¿Qué es el Índice de Competitividad Municipal (ICM)?

Un entorno empresarial favorable conduce a mejores estándares de vida, a un mejor desempeño del sector privado, a mayor inversión local y más oportunidades de empleo.⁴ El ICM es una herramienta que sirve para medir dentro de un país, el clima de negocios a nivel sub-nacional. Es una medición de la capacidad que tienen los gobiernos municipales para generar y hacer cumplir con las políticas regulatorias comerciales que estimulan el desarrollo del sector privado.

Es importante destacar que no mide todo el entorno de inversión, el cual generalmente se considera necesario en medidas del potencial para el desarrollo. Excluir medidas del ámbito de inversiones, como condiciones estructurales o dotación de recursos—como por ejemplo el tamaño de la población, ubicación, recursos naturales, acceso a mercados y mano de obra calificada—nos permite comparar a los municipios en condiciones iguales para todos, a pesar de ser diferentes en sus dotaciones de recursos y nivel de desarrollo. El Índice se enfoca en aquellos aspectos de la economía y gobernabilidad local, sobre los cuales los gobiernos municipales tienen un grado de control similar. El ICM provee información sobre aspectos en que los gobiernos locales pueden tomar acciones, conduciendo entonces a prácticas más eficientes, productivas y transparentes a lo largo del país. La metodología adoptada para el desarrollo del ICM permite que las municipalidades pequeñas califiquen tan bien como las municipalidades más grandes y más económicamente activas del país, como por ejemplo aquellas que se encuentran en los departamentos de San Salvador y La Libertad. De hecho, este ha sido el caso con Texistepeque; este año dicha municipalidad recibió la tercera calificación más alta para el ICM. Texistepeque es una municipalidad ubicada en el área rural a 17 kilómetros de la municipalidad de Santa Ana. Sus actividades económicas están enfocadas principalmente a la agricultura y la ganadería por lo que no se esperaría que mostrara una calificación ICM tan alta. El ICM le provee información a los sectores públicos y privados sobre aquellos aspectos que llevan a que algunas municipalidades se desempeñen mejor que otras en promover el crecimiento del sector privado, la creación de empleos y el desarrollo económico. También ayuda a identificar los impedimentos que necesitan disminuirse tanto a nivel local como nacional, así como a identificar mejores prácticas en municipalidades con alto rendimiento para que estas se puedan replicar a lo largo del país. Al clasificar a las municipalidades entre sí en una serie de indicadores, el ICM crea un sentido de

⁴ Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, 2002, "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.

competencia entre municipalidades lo que es muy beneficioso para mejorar las políticas locales que permiten el desarrollo.

Metodología

La metodología que se usó para construir el ICM se ha aplicado previamente en una media docena de países asiáticos, incluyendo Indonesia y Vietnam, adonde también fue financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

En El Salvador, RTI calculó el ICM para cada una de las 100 municipalidades más pobladas, que comprenden al 81% de la población, o aproximadamente 4.6 millones de gente; y 92% de las empresas (165,431 empresas: micro, 157,977; pequeñas, 5,969; medianas, 695; grandes, 678). Recopilamos los datos que se utilizaron para construir el ICM y los sub-índices que lo componen a través de dos encuestas adecuadas específicamente al contexto de El Salvador. Nuestro equipo elaboró ambas encuestas con insumos provenientes de una serie de reuniones con actores claves; en estas se involucró a propietarios de negocios, organizaciones y funcionarios municipales. La primera fue una encuesta por muestreo de empresas que tenían dirección fija⁵ en cada una de las 100 municipalidades más pobladas. La segunda fue una encuesta de alcaldes y funcionarios en las mismas 100 municipalidades. Validamos los cuestionarios usados en ambas encuestas a través de grupos de enfoque y pruebas piloto con grupos de propietarios de negocios y funcionarios municipales.

En ocho municipios, los alcaldes y/o funcionarios rehusaron participar en la encuesta y no proporcionaron datos sobre la municipalidad. Como resultado de esto, se adoptó una estrategia de recolección de datos alterna, en la que un entrevistador del equipo de investigación se hizo pasar como una persona interesada en registrar un negocio, y de esta manera se logró adquirir la información necesaria directamente de esas municipalidades. Algunos de los datos que fueron recolectados de aquellas municipalidades reuentes a brindar información, vinieron de fuentes publicadas oficialmente. La metodología de recolección de datos y del ICM se encuentran explicados en el apéndice abreviado al final de este informe.⁶

Se crearon nueve sub-índices para captar los diferentes aspectos del entorno empresarial a nivel municipal. Los criterios de selección para los sub-índices fueron: la importancia del índice, según las empresas salvadoreñas; el nivel de impacto que tiene el municipio sobre el tema; y la variación en las medidas asociadas a cada aspecto entre las municipalidades en El Salvador.

⁵ Se excluyeron los negocios móviles de la muestra porque no se podía garantizar por adelantado su disponibilidad de ser encuestados.

⁶ En el apéndice completo de resultados, se encuentra una descripción más detallada. Se puede descargar este documento del sitio Web del proyecto en www.municipalindexelsalvador.com o www.indicemunicipalesalvador.com.

Los sub-índices ICM*

1. **Transparencia** mide el grado de la apertura a proveer acceso a información y la previsibilidad de cambios a regulaciones que afecten los negocios en el municipio.
2. **Servicios Municipales** mide la calidad de los servicios que la municipalidad proporciona al sector privado.
3. **Proactividad** mide el nivel de dinamismo del gobierno municipal para desarrollar y promover iniciativas que atraigan inversión y mejoren el ambiente local para hacer negocios.
4. **Pagos Informales** mide la magnitud, la incidencia y costos de pagos informales requeridos para iniciar y operar un negocio.
5. **Seguridad Ciudadana** mide los impactos de la delincuencia sobre los negocios y la capacidad de las municipalidades para prevenir y controlar el crimen.
6. **Tiempo para Cumplir con Regulaciones** mide la frecuencia de las inspecciones en cada municipalidad y el grado en que estas se llevan a cabo de la manera apropiada.
7. **Tasas e Impuestos** mide el monto de impuestos locales y otros cargos requeridos para operar un negocio.
8. **Costos de Entrada** mide los costos del tiempo y el grado de facilidad para registrar e iniciar la operación de un negocio.
9. **Regulaciones Municipales** mide el número de regulaciones impuestas para la operación de un negocio.

* Los sub-índices se describen con mayor detalle en la Tabla 1 en la página 7.

Originalmente, la intención era incluir un Sub-Índice de Capacitación de Mano de Obra dentro de los cálculos del ICM; sin embargo, los datos que se recolectaron a través de la encuesta municipal estaban incompletos y los datos de la encuesta de negocios eran poco concluyentes, por lo tanto fue retirado.⁷ Para más información sobre la metodología ICM, ver el apéndice abreviado.

Clasificando Municipios con el ICM

Por cada sub-índice que compone el ICM, se hace el conteo de la puntuación para determinar qué tanto difiere una municipalidad de otra en cada aspecto del ambiente

⁷ Los datos de encuestas a negocios mostraron que típicamente se realizan capacitaciones de mano de obra financiadas por el sector privado o apoyadas por el gobierno central. Se encontró que no había suficiente participación municipal para mostrar divergencias entre las municipalidades para que fuera lo suficientemente fuertes para ser incluidas dentro del ICM.

empresarial que se está midiendo. Las municipalidades son clasificadas en una escala de 1 a 10 por cada sub-índice que se ha creado, adonde 10 representa el mejor desempeño relativo y 1 el peor. Para crear una calificación ICM general, se combinan y ponderan todas las puntuaciones de cada sub-índice. Como resultado, los nueve sub-índices no contribuyen equitativamente al ICM.⁸

Para ayudar a clasificar los resultados, se crearon cinco categorías de desempeño: Excelente, Alto, Intermedio, Bajo y Muy Bajo. Los límites para las categorías se definieron por brechas de un punto en el valor del ICM. Esto se basó en el criterio que en el corto plazo es muy difícil que una municipalidad mejore su calificación por un punto o más. Cada sub-índice tiene sus propios rangos de categorías.⁹

El puntaje general del ICM para todas las 100 municipalidades se encuentra en la Figura 1 a continuación. Antiguo Cuscatlán logró obtener la calificación ICM más alta en todo el país, con 7.94 de 10 puntos. La calificación promedio¹⁰ a lo largo de las 100 municipalidades fue de 5.79. Las siguientes municipalidades son las cinco principales y todas fueron clasificadas dentro de la categoría de Desempeño Excelente.

Antiguo Cuscatlán	7.94	San Pedro Masahuat	6.92
La Libertad	7.32	Conchagua	6.90
Texistepeque	7.19		

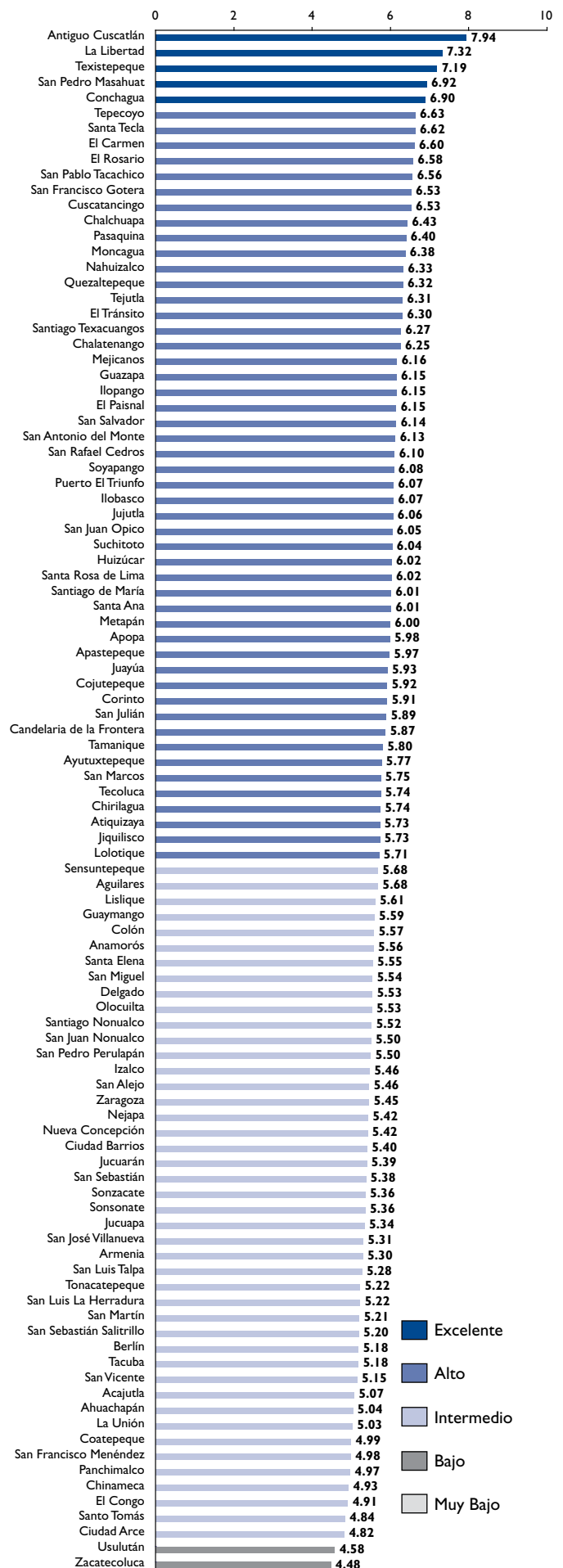
Un total de 50 municipalidades obtuvieron la categoría de Desempeño Alto, 43 estaban en la categoría de Desempeño Intermedio, y únicamente 2 estaban en el rango de Desempeño Bajo. Ninguna de las municipalidades estuvo en el rango de Desempeño Muy Bajo para la calificación ICM.

⁸ Las siguientes fueron las ponderaciones de los sub-índices: Transparencia (15%), Servicios Municipales (15%), Proactividad (15%), Pagos Informales (15%), Seguridad Ciudadana (10%), Tiempo para Cumplir con Regulaciones (10%), Tasas e Impuestos (10%), Costos de Entrada (5%), y Regulaciones Municipales (5%). Estas ponderaciones provienen de la contribución relativa que cada uno de los sub-índices hizo a la variación de dos medidas de éxito económico de las empresas locales durante el año 2008: el incremento promedio de ventas y el número de negocios registrados en el catastro municipal.

⁹ Por ejemplo, la Figura 1 muestra que Antiguo Cuscatlán registró la calificación más alta en el ICM (7.94). Aquellas municipalidades que obtuvieron una calificación mayor de, o igual a 6.70 fueron asignadas al grupo ICM de Desempeño Excelente. Las municipalidades con un valor ICM entre 5.70 y 6.70 fueron asignadas a la categoría de Desempeño Alto. Las municipalidades con calificaciones entre 4.70 y 5.70 fueron asignadas a la categoría de Desempeño Intermedio. Finalmente, las municipalidades con una calificación ICM menor de 4.70 fueron asignadas a la categoría de Desempeño Bajo. Los rangos o límites de las categorías son diferentes para cada uno de los sub-índices y las municipalidades se clasifican en cinco grupos de desempeño: Excelente, Alto, Intermedio, Bajo y Muy Bajo. Se especifican estos rangos cuando se discuten los hallazgos de cada sub-índice.

¹⁰ A lo largo de todo este estudio se han usado las calificaciones medias debido a que el ICM y las distribuciones de los sub-índices son bastante simétricas. En este caso la media y la mediana tienen valores similares.

Figura 1. Índice de Competitividad Municipal para 100 Municipalidades en El Salvador



La Tabla A1 del apéndice abreviado clasifica a cada municipalidad por calificación ICM y muestra las cifras actuales para cada sub-índice.

ICM en Relación a Dotación de Recursos

La Figura 2 muestra la dotación de recursos para cada una de las 100 municipalidades; esto incluye medidas de desarrollo humano, infraestructura y cercanía a los principales mercados. El ICM está midiendo la competitividad de una municipalidad, independientemente de la dotación de recursos que tenga. La finalidad del ICM es de construir un índice que se enfoque en temas sobre los cuales gobiernos locales pueden tomar acciones para mejorar su entorno empresarial.

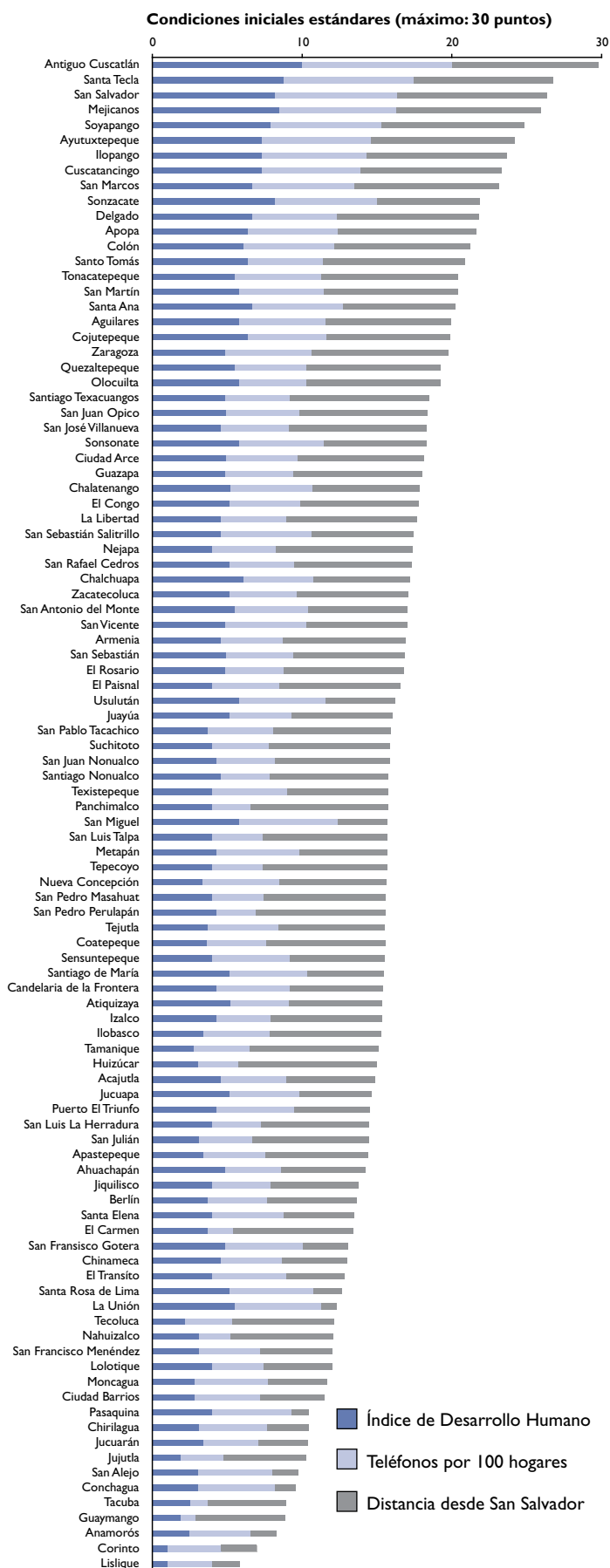
Para crear la Figura 2, se usaron tres variables que representaban la dotación de recursos y han sido controladas dentro de los cálculos ICM. Estas son:

1. Desarrollo local según fue medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006);
2. Dotación inicial de infraestructura medida por el número de teléfonos por cada 100 hogares, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del 2007 (Censos de El Salvador, 2008); y
3. Cercanía a los mercados según la distancia en kilómetros desde la sede de la municipalidad hasta la ciudad de San Salvador.

Los datos de dotación de recursos confirman que las municipalidades que se encuentran dentro del Área Metropolitana de San Salvador dominan las medidas. En particular, Antiguo Cuscatlán tiene la calificación más alta debido a que tiene un IDH más alto, seguido de Santa Tecla y San Salvador. Estas tres municipalidades, junto con el resto de las municipalidades que se encuentran dentro del Área Metropolitana de San Salvador, Santa Ana y San Miguel, concentran más del 50% del número total de negocios del país. Es obvio que la dotación de recursos es importante para decisiones de inversión. Sin embargo, para el propósito de este estudio la pregunta clave es ¿de qué manera se podría incentivar el crecimiento del sector privado, más allá de las condiciones estructurales de las municipalidades al tenerse buenas políticas económicas, buenos marcos regulatorios y una buena administración?

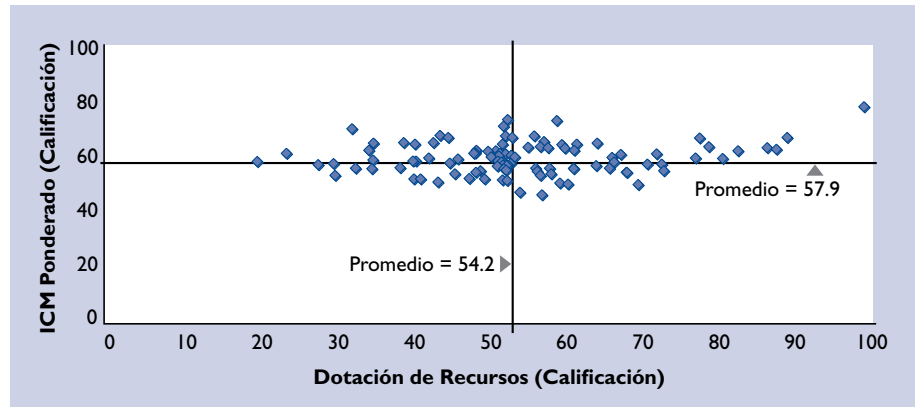
La Figura 3 ilustra adicionalmente la diferencia que existe entre la dotación de recursos y un entorno que facilita el desarrollo del sector empresarial, y muestra que lo primero no conduce necesariamente a lo segundo. Veinticinco municipalidades

Figure 2. Dotación de Recursos Municipales



con calificaciones ICM por encima del promedio, registraron valores debajo del promedio en el índice de dotación de recursos. Este resultado insinúa que las gestiones de los gobiernos locales por propiciar las condiciones que conduzcan a un entorno de negocios favorable, van más allá de la dotación de recursos que podrían influir—ya sea de manera positiva o negativa—en la capacidad de los gobiernos locales para promover el desarrollo. La Figura 3 muestra la distribución de las municipalidades, de acuerdo con el ICM así como el índice de dotación de recursos.

Figura 3. Distribución de Municipalidades por ICM Ponderado y Dotación de Recursos

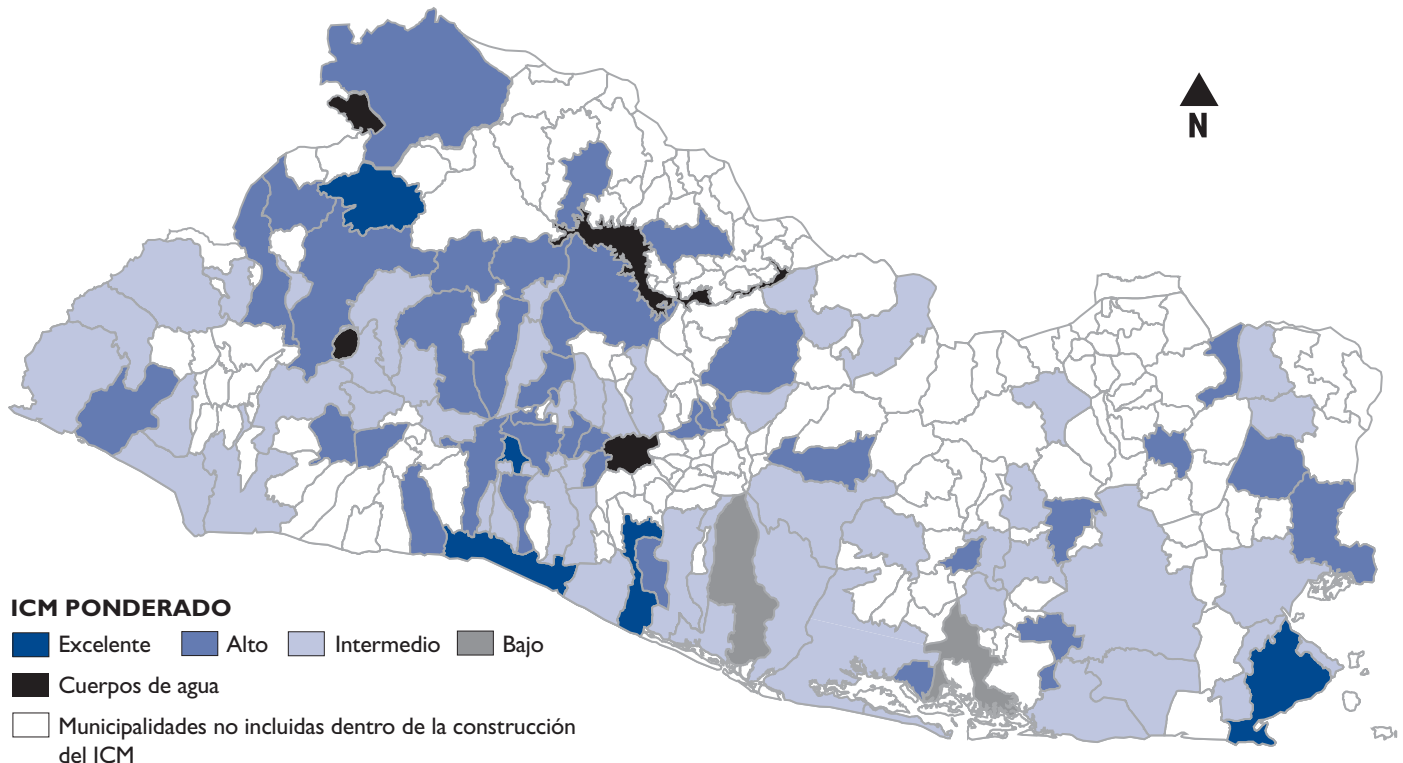


Distribución Regional de las Calificaciones ICM

La Figura 4 muestra la distribución geográfica de las calificaciones del ICM. Aquellas municipalidades que obtuvieron una calificación ICM de 6.70 o más fueron clasificadas como Desempeño Excelente y se encuentran resaltadas en azul oscuro. Aquellas municipalidades cuya calificación ICM estaba entre 5.70 y 6.70 fueron clasificadas dentro de la categoría de Desempeño Alto y se encuentran resaltadas en azul medio oscuro. Las municipalidades que

se encuentran resaltadas en azul claro se encuentran en la categoría de Desempeño Intermedio calificando entre 4.70 y 5.70. Finalmente, las municipalidades que se encuentran destacadas en gris están en la categoría de Desempeño Bajo, con calificaciones ICM por debajo de 4.70. También existe una categoría para municipalidades con Desempeño Muy Bajo. Sin embargo, ninguna de las municipalidades entró en esta categoría en las calificaciones generales del ICM; no obstante, muchas de las municipalidades sí entraron en esta categoría en las clasificaciones individuales de sub-índices.

Figura 4. Distribución Regional de las Calificaciones ICM



Resultados de los Sub-Índices

La Figura 5 muestra que no todos los sub-índices tienen el mismo impacto sobre la competitividad local y además que no todas las municipalidades se desempeñan de la misma manera en todos los sub-índices, como se puede ver en las diversas calificaciones—superior, intermedio, y bajo—a través de todos los sub-índices. La municipalidad más destacada también es mencionada en la cabeza de cada uno de los sub-índices. Los sub-índices se calcularon en una escala de 1 a 10, adonde el 10 representa la mejor calificación y 1 la peor, igual como en las calificaciones generales de ICM. Se hace notar que una calificación de 10 no indica necesariamente que una municipalidad ha tenido un desempeño perfecto en un sub-índice en particular. La escala transformada asigna un valor de 10 a la municipalidad que tiene el mejor valor promedio para el grupo de indicadores incluidos en el cálculo de un sub-índice.¹¹

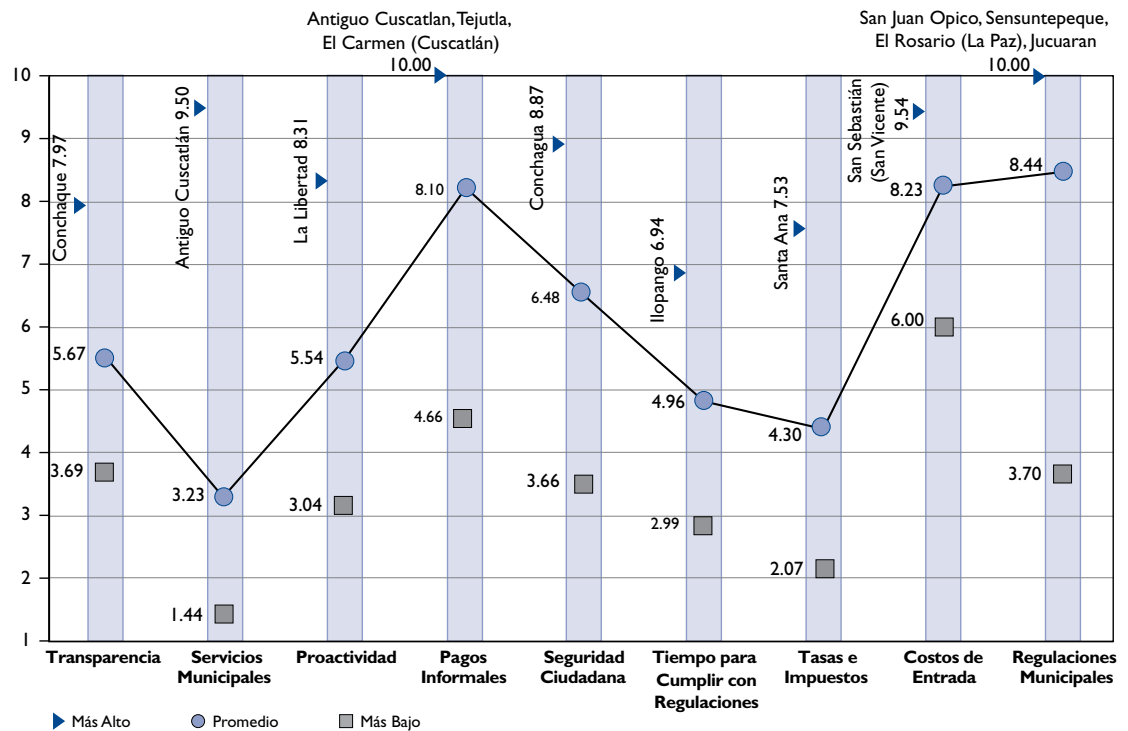
Los sub-índices de Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad y Pagos Informales figuraron como los aspectos principales por debajo de la competitividad municipal,¹² ya que

eran los que se correlacionaban más de cerca con el éxito de los negocios locales.¹³ Estos sub-índices fueron seguidos por Seguridad Ciudadana, Tiempo para Cumplir con Regulaciones y Tasas e Impuestos, con respecto a su influencia dentro de las calificaciones ICM. Los sub-índices de Costos de Entrada y Regulaciones Municipales explicaron la parte restante de la competitividad municipal.¹⁴

Las demás medidas de competitividad registraron valores promedios relativamente bajos, con la excepción de los sub-índices de Pagos Informales, Costos de Entrada y Regulaciones Municipales. Este resultado sugiere que las oportunidades de mejora existen a lo largo de todas las áreas de competitividad municipal y para todas las municipalidades. El sub-índice de Servicios Municipales registró el desempeño más bajo con un promedio de apenas 3.23. Los sub-índices de Tasas e Impuestos y Tiempo para Cumplir con Regulaciones también presentaron valores bajos, de 4.30 y 4.96, respectivamente.

Se usaron una serie de indicadores para calcular los sub-índices. Estos se encuentran descritos en la Tabla 1.

Figura 5.
Componentes del Índice de Competitividad Municipal



¹¹ Por ejemplo, la Figura 5 muestra a San Juan Opico, Sensuntepeque, El Rosario (La Paz), y Jucuarán con una calificación de 10 para el Sub-Índice de Regulaciones Municipales. Estas municipalidades registraron los valores más bajos para cada uno de los dos indicadores del sub-índice: 0.0% por el porcentaje de negocios que advirtieron que el número de regulaciones municipales habían incrementado durante el 2008 y 0.0% por el porcentaje de negocios que advirtieron que el número de regulaciones estaba arriba de lo normal, comparado con municipalidades vecinas.

¹² En el apéndice completo de resultados, se pueden ver los resultados de un análisis de factor (disponible en www.municipalindexelsalvador.com o www.indicemunicipalesalvador.com) y ello indica que Transparencia, Servicios

Municipales, Proactividad, y Pagos Informales contribuyeron 48% del total de competitividad de una municipalidad. Seguridad Ciudadana, Tiempo para Cumplir con Regulaciones y Tasas e Impuestos explicaron el 27%, y Costos de Entrada, junto con Regulaciones Municipales explicaron el restante 25% de la competitividad local.

¹³ El éxito en los negocios se calculó con cifras del 2008 para el incremento promedio en las ventas y cantidad de negocios que se registraron en las municipalidades.

¹⁴ Ver el apéndice completo de resultados para el análisis de regresión.

Tabla 1. Indicadores Usados en los Sub-Índices

TRANSPARENCIA	
% de negocios no afectados por el apoyo municipal al sector informal	% de negocios que sienten que las licitaciones son justas
% de negocios que creen que la municipalidad no favorece a las empresas de propiedad de personas que pertenecen al partido del alcalde	% de negocios que perciben que los pagos informales para resolver problemas de impuestos son de común ocurrencia en la municipalidad
% de negocios que creen que la municipalidad no favorece a los negocios grandes y no discrimina en contra de negocios pequeños	% de negocios que han hecho pagos adicionales para arreglar problemas de impuestos municipales
% de negocios que saben de la existencia de procesos para presentar quejas o hacer recomendaciones	SEGURIDAD CIUDADANA
% de negocios que saben de la existencia de procesos para informar a los ciudadanos acerca de asuntos locales	% de negocios que dicen que el crimen fue mayor en el 2008 comparado con el 2007
% de negocios que perciben que las políticas municipales se aplican de manera consistente	% de negocios que perciben que el crimen ha aumentado debido al mal trabajo de la municipalidad
% de negocios que perciben que las relaciones son importantes para obtener acceso a documentos y/o obtener permisos/licencias	% de negocios que perciben que el crimen ha disminuido debido al buen trabajo de la municipalidad
% de negocios que obtienen fácil acceso a documentos locales	Erogaciones municipales per cápita en seguridad ciudadana (US\$)
% de negocios que perciben que los cambios a tasas/impuestos son predecibles	% de negocios victimizados durante el año 2008—robo o hurto
% de negocios que perciben que las licitaciones municipales son transparentes	% de negocios que perciben que el crimen local es mayor que en las municipalidades vecinas
SERVICIOS MUNICIPALES	Costo del crimen a negocios por cada US\$1,000 incremento en ventas en 2008
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en controlar el comercio informal	% de negocios victimizados durante el 2008—extorsión o secuestro
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en ejecutar obras públicas durante el 2007–2008	TIEMPO PARA CUMPLIR CON REGULACIONES
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en proveer facilidades en procedimientos administrativos	% de negocios que fueron inspeccionados en el 2008
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en proveer facilidades en cuanto al pago de impuestos	Número de inspecciones por cada 100 negocios
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en prevención y control del crimen	% de negocios que sienten que el número de inspecciones está arriba de lo normal
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en desarrollar programas de trabajo y emprendedurismo	% de negocios que sienten que los inspectores municipales actúan de manera justa
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en promover turismo	% de negocios que sienten que la municipalidad asegura cumplimiento de manera adecuada
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en promover oportunidades de negocios	TASAS E IMPUESTOS
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en promover y dar apoyo a las asociaciones de negocios locales	% de negocios que sienten que los impuestos locales son más altos que en las municipalidades vecinas
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en proveer servicios para atraer inversionistas y clientes	Número de incentivos por cada 100 negocios
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en proveer servicios para facilitar acceso al crédito por negocios locales	La municipalidad ofrece ventajas fiscales
% de negocios que califican a la municipalidad como buena en promover exportaciones	Ingresos tributarios estandarizados por servicios municipales
PROACTIVIDAD	COSTOS DE ENTRADA
% de negocios que perciben que la municipalidad trabaja activamente para solucionar los problemas de negocios	Espera efectiva para que el negocio comience a operar (días)
% de negocios que perciben que la municipalidad tiene buenas iniciativas, pero que éstas son bloqueadas por el gobierno central	Duración para esperar otros permisos relacionados con el negocio (días)
% de negocios que perciben que no todas las políticas relacionadas con el sector privado provienen del gobierno central	% de negocios que esperan más de UN mes para obtener los permisos para iniciar operaciones
PAGOS INFORMALES	% de negocios que esperan más de TRES meses para obtener los permisos para iniciar operaciones
% de negocios que sienten que los pagos informales son de común ocurrencia	% de negocios que tienen problemas para obtener permisos/licencias para iniciar operaciones
% de negocios que piensan que los pagos informales sí ayudan para obtener acceso a documentos municipales o para obtener permisos/licencias	% de negocios que tienen dificultad para obtener información sobre los procedimientos/documentos necesarios
	Número total de documentos requeridos para obtener permisos de operación
	Duración para emitir permisos de operación (días)
	REGULACIONES MUNICIPALES
	% de negocios que sienten que la cantidad de regulaciones municipales incrementó durante el 2008
	% de negocios que sienten que la cantidad de regulaciones municipales está arriba de lo normal comparado con municipalidades vecinas

La Figura 6 consiste en gráficos radiales que muestran el desempeño de todas las 100 municipalidades en cada uno de

los nueve sub-índices. El área sombreada de cada sub-índice indica la calificación alcanzada en ese tema.

Figura 6. Desempeño Municipal en El Salvador por los Nueve Sub-Índices

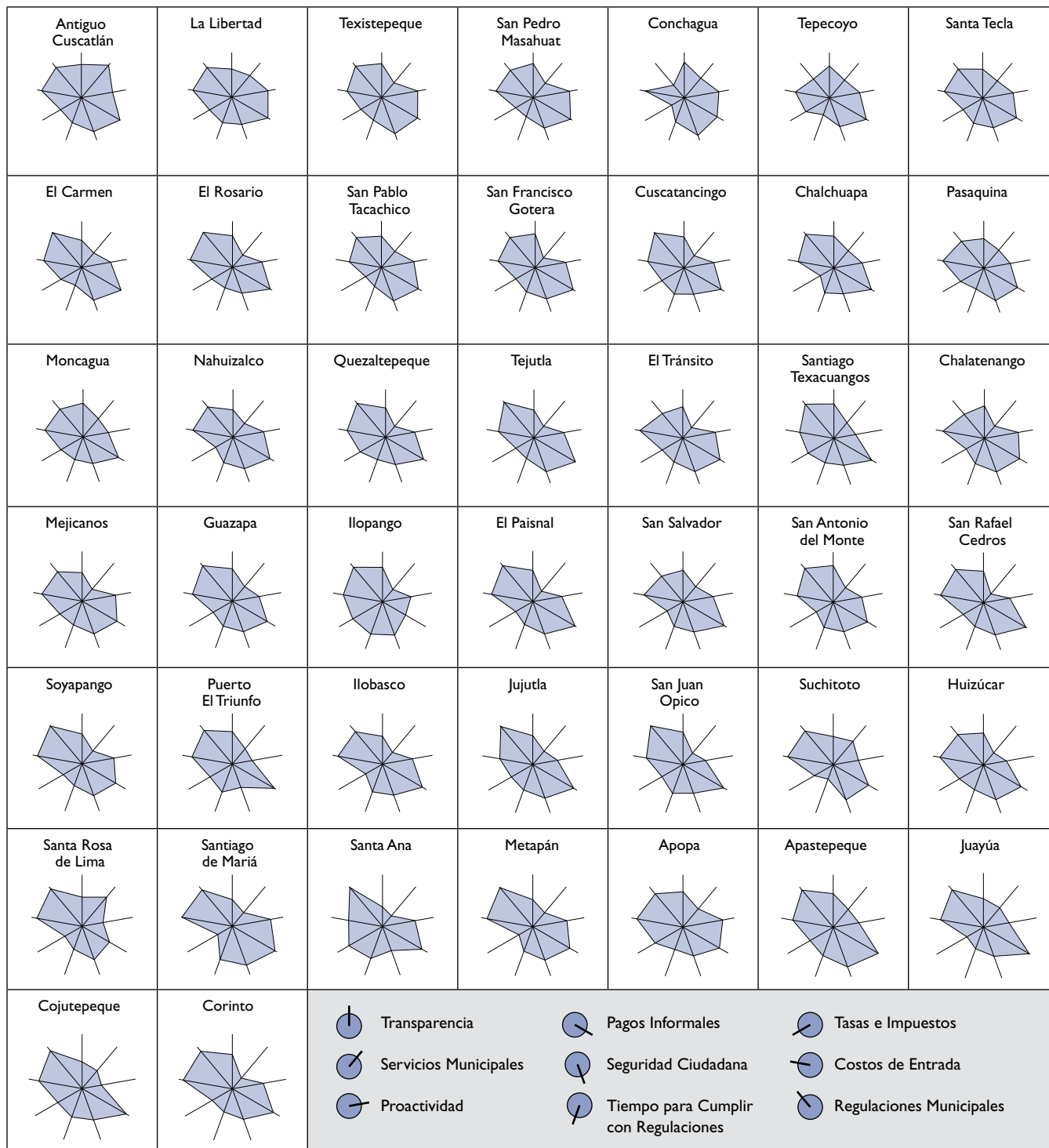


Figura 6. Desempeño Municipal en El Salvador por los Nueve Sub-Índices (continuación)



Transparencia

La transparencia es uno de los factores más cruciales al momento de identificar ambientes que promuevan la inversión local.¹⁵ Hay un lazo fuerte entre la transparencia por una parte, y la corrupción y la rendición de cuentas, por otra. La transparencia les permite a empresas elaborar planes estratégicos y operativos, al posibilitar el acceso a información precisa sobre procesos administrativos, procedimientos, y decisiones afectando sus negocios. Este sub-índice evalúa la manera en que difieren las municipalidades en su apertura para proporcionar información a la iniciativa privada que le es relevante tanto a la operación de empresas locales como a la previsibilidad de la aplicación y/o el cambio a tales regulaciones y procedimientos. Este sub-índice se construyó usando los datos de la encuesta a empresas. Mide el acceso de información y documentos relevantes a empresas locales, el conocimiento entre empresas del proceso para tramitar quejas, la previsibilidad de políticas municipales, y discriminación según afiliación política o tamaño de empresa. Mientras más alto es el valor del sub-índice, más transparente se percibe la municipalidad frente al sector privado.

Avances notables en San Pedro Masahuat

San Pedro Masahuat cuenta con un Centro de Información Municipal abierto al público. En él, cualquier persona puede consultar las ordenanzas, planes, presupuestos, proyectos en ejecución y los informes de liquidación presupuestaria, correspondientes a los años 2007 y 2008. También la alcaldía ha instituido otros mecanismos de entrega directa de información a la población. Una vez al año, en los primeros 60 días del calendario, los miembros del Concejo Municipal organizan y convocan a una reunión pública con representantes de todas las comunidades para rendirles cuentas e informarles en pleno sobre los principales resultados de su gestión en el ejercicio fiscal recién pasado, enfatizando en los pormenores de los proyectos y montos ejecutados. Posteriormente, se prepara un boletín anual sobre rendición de cuentas a los conciudadanos. Además, el alcalde acostumbra, cada trimestre, a celebrar una gira de asambleas comunitarias en aquellos cantones y caseríos donde se están llevando a cabo o se tiene planificado ejecutar algún proyecto. Adicionalmente, un mural de actividades municipales y el periódico Nueva Imagen, la Voz Ciudadana—rotativo de circulación nacional, especializado en el desarrollo municipal—son utilizados, mes a mes, como canal de difusión de breves noticias sobre el quehacer desempeñado por el gobierno edil.

El valor promedio del Sub-Índice de Transparencia fue de 5.67. Conchagua calificó como la municipalidad más transparente con una calificación de 7.97. La Figura 7 en la página 14 muestra las calificaciones del Sub-Índice de Transparencia por municipalidad, con barras de colores, de acuerdo con la categoría de desempeño: Desempeño Excelente (azul oscuro), Desempeño Alto (azul medio oscuro), Desempeño Intermedio (azul claro), Desempeño Bajo (gris) y Desempeño Muy Bajo (gris claro).

Servicios Municipales

El Código Municipal compete a los municipios un amplio conjunto de autoridades y responsabilidades. El título 3, Capítulo Único, del Código describe 30 tipos de competencias para los municipios, sin embargo, en realidad, pocos municipios abordan a la mayoría de ellas. Los servicios mencionados en el Código que se consideran relevantes al sector comercial—incluidos en la elaboración de este sub-índice—son servicios tradicionales, por ejemplo administración y obras públicas, y otros que aunque están en el Código Municipal se implementan con menos frecuencia, por ejemplo la atracción de inversiones, promoción de turismo, y la ampliación de acceso a crédito para empresas. El Sub-Índice de Servicios Municipales mide las diferencias que existen a través de municipalidades en cuanto a la calidad de servicios que le ofrecen al sector privado. Este sub-índice fue construido usando los datos de la encuesta a negocios relacionados con la percepción de las empresas

Suchitoto: Un buen modelo de servicios municipales

El propietario de un restaurante y operador turístico dice: "Religiosamente, todos los días, las cuadrillas de barrenderos pasan limpiando y aseando el pueblo entero. Con sólo echar una ojeada a sus alrededores, se puede notar de inmediato la relativa falta de acumulación de basura en calles, cunetas, plaza y parques, signo tan característico y omnipresente en el paisaje urbano del resto del país. Asimismo, el servicio de recolección de residuos domiciliarios es muy bueno y avanzado. No sólo se recogen éstos a diarios, sino que también se ha logrado educar a la población e institucionalizar la práctica de la separación y entrega de desperdicios orgánicos, vidrio, plástico y latas. De manera complementaria, la alcaldía ha instalado y opera un relleno sanitario para el manejo de los desechos sólidos; las aguas residuales de los hogares urbanos son procesadas en una planta de tratamiento, evitando de ese modo el problema de contaminación ambiental generado cuando son depositadas crudas en el lago. Por otro lado, se ofrece un buen mantenimiento y reparación del empedrado de las calles. Todo lo anterior ha contribuido y es compatible con los esfuerzos invertidos por consolidar a Suchitoto como un destino turístico a nivel nacional e internacional."

¹⁵ 2009 Index of Economic Freedom [Índice de Libertad Económica], <http://www.heritage.org/Index/pdf/Index09Full.pdf>.

respecto a la calidad de los servicios orientados a los negocios, proporcionados por las municipalidades. Un valor más alto del sub-índice significa que los negocios perciben que la municipalidad le está ofreciendo al sector privado servicios de buena calidad.

Antiguo Cuscatlán fue la única municipalidad que logró la clasificación de Desempeño Excelente en este sub-índice. Un total de 84 municipalidades se percibieron como Desempeño Bajo o Muy Bajo, basadas en la calidad de los servicios que le proveen al sector privado. Estos resultados revelaron que proveer servicios de buena calidad al sector privado es un área que hay que mejorar significativamente.

El valor promedio del Sub-Índice de Servicios Municipales fue de 3.23. Antiguo Cuscatlán obtuvo el valor más alto con un puntaje de 9.50. La Figura 8 en la página 14 muestra con barras de colores las calificaciones por municipalidad, de acuerdo con su clasificación de desempeño, igual al expuesto en el Sub-Índice de Transparencia.

Proactividad

La Proactividad se define en este estudio como el punto al cual el alcalde y el concejo municipal están activamente involucrados en promover iniciativas para atraer inversiones y mejorar las condiciones asociadas con la operación de negocios locales. Estas iniciativas caen afuera del marco del Código Municipal, pero sin embargo el gobierno local las emprende para impulsar el desarrollo económico. El Sub-Índice de Proactividad fue construido a partir de los datos de la encuesta de negocios relacionados con la percepción de la cantidad y calidad de iniciativas orientadas al sector privado, elaboradas e implementadas por la municipalidad específicamente, y no el gobierno central. Cuando el sub-índice presenta un mayor valor, esto indica que las empresas perciben que una municipalidad tiene un nivel alto de proactividad.

Iniciativas de Proactividad en Tepecoyo y La Libertad

Tepecoyo implementó el Programa de Apoyo a la Micro Empresa y el Programa de Fortalecimiento para el Desarrollo Rural, e instituyó un comité de turismo con la ayuda de varias organizaciones no-gubernamentales.

En La Libertad, la municipalidad fue muy activa en promover un Comité de Turismo apoyado por el Ministerio de Turismo. El Comité asiste a ferias de turismo y otros eventos para recalcar el atractivo turístico que existe en La Libertad. La municipalidad también coordina con el Comité la organización de campañas de limpieza de playas.

El Sub-Índice de Proactividad obtuvo un valor promedio de 5.54, adonde la municipalidad de La Libertad obtuvo la calificación más alta que fue de 8.31. La Figura 9 en la página 15 muestra el valor del Sub-Índice de Proactividad por municipalidad, y las barras están sombreadas de acuerdo a la clasificación de desempeño.

Pagos Informales

Este sub-índice evalúa de qué manera difieren las municipalidades en términos de percepción del sector privado sobre la necesidad de hacer pagos informales para obtener permisos, licencias u otra información relevante a licitaciones locales o desarrollo económico local. Este sub-índice fue construido a partir de datos de la encuesta de negocios para medir la existencia, incidencia y costos asociados de los pagos informales cuando los negocios solicitaron permisos y licencias durante el curso de sus operaciones, dentro de una municipalidad. Cuando el sub-índice muestra un valor más alto, esto significa que el sector privado percibe que los problemas relacionados con pagos informales son menos frecuentes en una municipalidad.

El Sub-Índice de Pagos Informales alcanzó un valor promedio de 8.10, lo cual sugiere que en general la comunidad de negocios percibe que las municipalidades se están desempeñando bien en este sub-índice. Antiguo Cuscatlán, El Carmen, Tejutla, Lolotique, y Juayúa fueron las municipalidades que obtuvieron las calificaciones más altas. La Figura 10 en la página 15 muestra el valor numérico para la clasificación de desempeño.

Seguridad Ciudadana

El Salvador es uno de los países más violentos del mundo. En el 2008, hubo 3,179 asesinatos,¹⁶ y tenía una tasa de homicidios de 51.38 por 100,000 habitantes.¹⁷ Tal falta de seguridad básica implica un costo enorme para la economía salvadoreña y ahuyenta inversiones potenciales. Según un estudio elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la violencia le costó al país US\$2 mil millones en el 2006—casi el 11% del producto interno bruto (PIB).¹⁸ Se tienen que tomar en cuenta tanto el crimen como la seguridad ciudadana al momento de evaluar la competitividad de las municipalidades para atraer y retener la inversión. Crímenes tales como homicidios, extorsiones, secuestros, tomas forzadas de personas, hurtos y

¹⁶ Datos oficiales de la Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil, y el Instituto de Medicina Legal.

¹⁷ Tasa basada en la proyección oficial de población para el 2008 (Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, July 2009).

¹⁸ Carlos Acevedo, "Los costos económicos de la violencia en Centroamérica," Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 2008, p. 14, http://www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf.

robos a negocios, y hurtos y robos de bienes en tránsito tienen efectos directos y notables en la actividad de los negocios.

El Sub-Índice de Seguridad Ciudadana evalúa las diferencias que existen a través de las municipalidades en cuanto a las experiencias de los negocios locales con el crimen y sus percepciones sobre si las tasas de criminalidad local son mayores que en municipalidades vecinas, si el crimen local se ha incrementado o ha disminuido y si tal cambio es causado por las acciones tomadas por la municipalidad para controlar e impedir los crímenes. Este sub-índice también captó los niveles de erogaciones municipales en iniciativas para la prevención de crímenes en el 2008. Un valor más alto del sub-índice indica que la municipalidad es vista por el sector privado de tener un nivel más bajo de criminalidad.¹⁹

El valor promedio del Sub-Índice de Seguridad Ciudadana fue de 6.48. Conchagua obtuvo el valor más alto en 8.87, por lo que resultó siendo la municipalidad con los costos más bajos para los negocios con relación al crimen. La Figura 11 en la página 16 muestra las calificaciones del Sub-Índice de Seguridad Ciudadana por municipalidad, y las barras están sombreadas de acuerdo con la clasificación de desempeño.

Actividades de seguridad ciudadana en Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla

Antiguo Cuscatlán instituyó patrullajes coordinados entre la policía municipal (CAM) y la policía civil nacional (PNC) y ha desarrollado un plan de seguridad ciudadana. El sistema de seguridad ciudadana consiste del Plan Motonetas PNC/CAM y del Plan de Patrullaje Bicicletas Conjunto PNC/CAM.

Santa Tecla creó una comisión de seguridad ciudadana conformada por ciudadanos y representantes del gobierno central para que juntos pudieran hacerle frente a los asuntos relacionados con seguridad ciudadana. También crearon un observatorio municipal sobre la prevención contra el crimen para cuadrar las estadísticas criminales y tomar decisiones mejor informadas y conducir sesiones regulares de capacitación para la policía municipal en temas específicos, tales como la Ley Contravencional. Santa Tecla también ha desarrollado acuerdos con universidades para ayudarle a los estudiantes realizar actividades de servicio social local.

Tiempo para Cumplir con Regulaciones

Cuando los propietarios y los gerentes de los negocios prestan atención a asuntos burocráticos como las inspecciones y otras regulaciones, esto les reduce la cantidad de tiempo que le

puedan dedicar a actividades más productivas que se relacionen directamente con las operaciones de sus negocios en sí. El Sub-Índice de Tiempo para Cumplir con Regulaciones evalúa como difieren las municipalidades con respecto a la frecuencia, la eficiencia, y la imparcialidad de las inspecciones a negocios locales. Esto incluye la facilidad con la que se puede trabajar con funcionarios municipales, el nivel de cumplimiento de funcionarios con las leyes y regulaciones, y si se perciben apropiados el tipo y el número de inspecciones requeridas para cumplir con la ley. Este sub-índice fue construido a partir de los datos de la encuesta de negocios debido a que no se pudo recolectar datos de la encuesta municipal sobre este tema. Un valor alto del sub-índice indica que los negocios locales requieren menos tiempo para cumplir con las reglas municipales. Vale la pena notar que ninguna de las municipalidades clasificó dentro de la categoría de Desempeño Muy Bajo.

El valor promedio para el Sub-Índice del Tiempo para Cumplir con Regulaciones fue de 4.96. Ilopango obtuvo la calificación más alta de 6.94 entre todas las municipalidades. La Figura 12 en la página 16 muestra el valor del Sub-Índice por municipalidad, y las barras están sombreadas de acuerdo con la clasificación de desempeño.

Tasas e Impuestos

Las tasas e impuestos son la principal fuente de recursos propios para las municipalidades y determinan la capacidad de cualquier gobierno local de proveer servicios de calidad a la población general así como al sector empresarial. Algunas de las municipalidades podrían cobrar impuestos más elevados, o tienen tasas más altas que en otras municipalidades dentro de su área geográfica, pero a la vez es probable que también proporcionen más servicios y/o de mejor calidad. Cuando

Casa de préstamos prendarios individuales describe tasas e impuestos razonables en Cuscatancingo

“Hemos decidido abrir esta sucursal aquí, por varias razones. Según el sondeo realizado, para empeñar un bien, la gente debe desplazarse hasta Mejicanos. A más de ello, conseguimos este local localizado en plena calle principal, en la cual hay a diario un alto tráfico de gente; esto nos da una alta exposición y visibilidad para potenciales clientes. Por otra parte, el valor anticipado de las tasas e impuestos municipales vigentes—los estiman en unos US\$18.00 al mes—no ahuyenta la inversión ni resulta lesivo para la empresa, dado el volumen de ventas esperado; son similares y están al mismo nivel a los cobrados en San Martín, lugar donde está instalada la casa matriz.”

¹⁹ Las percepciones de, y experiencias con crímenes en negocios locales registrados en la encuesta de negocios no necesariamente equivalen a los índices oficiales de criminalidad porque únicamente se reportan una pequeña parte de todos los robos, hurtos, extorsiones y secuestros a la policía.

los impuestos son elevados y éstos no se reflejan en servicios de buena calidad, las municipalidades podrían estar en una desventaja relativa al momento de tratar de atraer inversiones. Además, la diferencia en tasas e impuestos influye en la distribución de la inversión y en la actividad económica en general a lo largo de las municipalidades.

El Sub-Índice de Tasas e Impuestos evalúa las diferencias relacionadas con las experiencias de las empresas locales en cuanto a pagos de impuestos. Además examina las percepciones de empresas sobre si los impuestos locales son más altos que en las municipalidades vecinas, si existe alguna ventaja gracias a la estructura fiscal local, y si las municipalidades han tomado medidas para coleccionar impuestos a tiempo. También, el sub-índice capta la eficacia de los ingresos fiscales locales con relación a la entrega de servicios. Además de la encuesta de negocios, también se usaron los datos de la encuesta municipal para construir este sub-índice, con la meta de captar cualquier ventaja ofrecida por la estructura fiscal local; así como incentivos implementados por los municipios que impulsen a las empresas a pagar sus impuestos a tiempo; y en calcular una medida de ingresos fiscales, ajustada a los servicios. Cuando los valores del subíndice son más altos, implica que una municipalidad está proporcionando una mayor ventaja fiscal para los negocios.

Este sub-índice tiene un valor promedio de 4.30 y en este sentido Santa Ana registró el valor más alto en 7.53. La Figura 13 en la página 17 muestra los valores del Sub-Índice de Tasas e Impuestos por municipalidad, y las barras están sombreadas de acuerdo con la clasificación de desempeño.

Costos de Entrada

El sub-índice de Costos de Entrada evalúa las diferencias en costos de entrada para nuevas empresas a lo largo de las municipalidades. Se define una nueva empresa como aquella que había iniciado operaciones desde el año 2006 dentro de una municipalidad. Este sub-índice se construyó a partir de la encuesta de negocios, complementándose con datos obtenidos directamente de las municipalidades, captando así las dificultades percibidas que eran específicas a los procedimientos de registro de negocios y de licencias que se llevan a cabo dentro de las municipalidades. Dentro de este sub-índice va incluido: el tiempo real que se tarda (en días) tramitar todos los permisos requeridos, según los registros municipales; la percepción de empresarios sobre el tiempo que se tarda este proceso; la facilidad con la que se obtiene, tanto la información sobre el proceso como los permisos requeridos; y el número de documentos que se requieren para este proceso.

El valor promedio de este sub-índice fue de 8.23; la municipalidad de San Sebastián (San Vicente) obtuvo la

Costos de entrada no fueron un obstáculo para una panadería en San Rafael Cedros

“Al iniciamos en noviembre 2007, la alcaldía nos otorgó la facilidad de un mes de prueba, sin cobro de tasas e impuestos, para darnos la oportunidad de comprobar si se vendía lo suficiente y el negocio del pan era rentable. Luego de transcurrido ese período, fuimos a la oficina de catastro para inscribir la empresa. Dos días después, tras la respectiva inspección, recibimos la calificación del inmueble y nos fue asignado el valor de las tasas e impuestos a cancelar mensualmente. No hubo ningún problema o retraso para empezar a operar.”

calificación más alta con 9.54, siendo la municipalidad con el menor costo de entrada para un negocio. La Figura 14 en la página 17 muestra el valor del Sub-Índice de Costos de Entrada por municipalidad, y las barras están sombreadas de acuerdo con la clasificación de desempeño.

Regulaciones Municipales

Este sub-índice mide la forma como las municipalidades difieren en términos de percepción de negocios relacionadas con la cantidad de regulaciones que imponen sobre un negocio, para que éste pueda operar. Este sub-índice se construyó a partir de la encuesta de negocios para medir la cantidad de regulaciones, si dicha cantidad había incrementado o disminuido durante el año 2008, y si la municipalidad había establecido mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento con la regulaciones a negocios locales. Un valor alto del sub-índice indica que la municipalidad ha promovido la inversión de manera exitosa, a través de un marco regulador amistoso al negocio.

El Sub-Índice de Regulaciones Municipales obtuvo un valor promedio de 8.44. San Juan Opico, Sensuntepeque, El Rosario (La Paz), y Jucuarán fueron las municipalidades con el mejor desempeño de entre las 100 municipalidades, todas con una calificación de 10.00. La Figura 15 en la página 18 muestra el valor del Sub-Índice de Regulaciones Municipales, y las barras están sombreadas de acuerdo con la clasificación de desempeño.

Empezando en la próxima página, las Figuras 7 a 15 muestran las calificaciones de los 100 municipios evaluados en los nueve sub-índices. Los municipios con los mayores puntos aparecen en la parte superior de cada gráfica. Los colores de la gráfica indican la agrupación de los municipios de acuerdo al nivel de desempeño: Excelente, Alto, Intermedio, Bajo, y Muy Bajo:

■ Excelente ■ Alto ■ Intermedio ■ Bajo ■ Muy Bajo

Figura 7. Sub-Índice de Transparencia

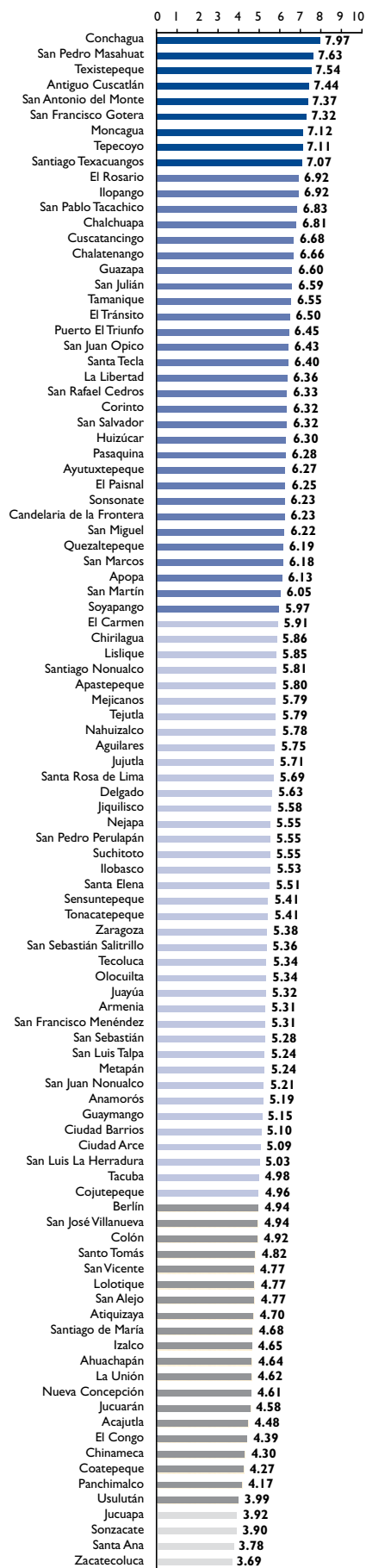


Figura 8. Sub-Índice de Servicios Municipales

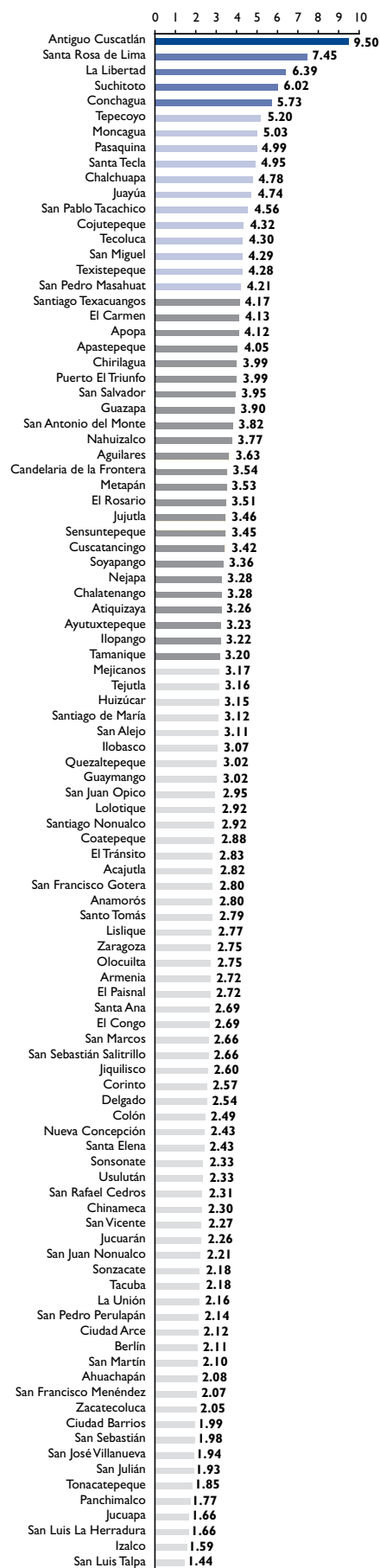


Figura 9. Sub-Índice de Proactividad

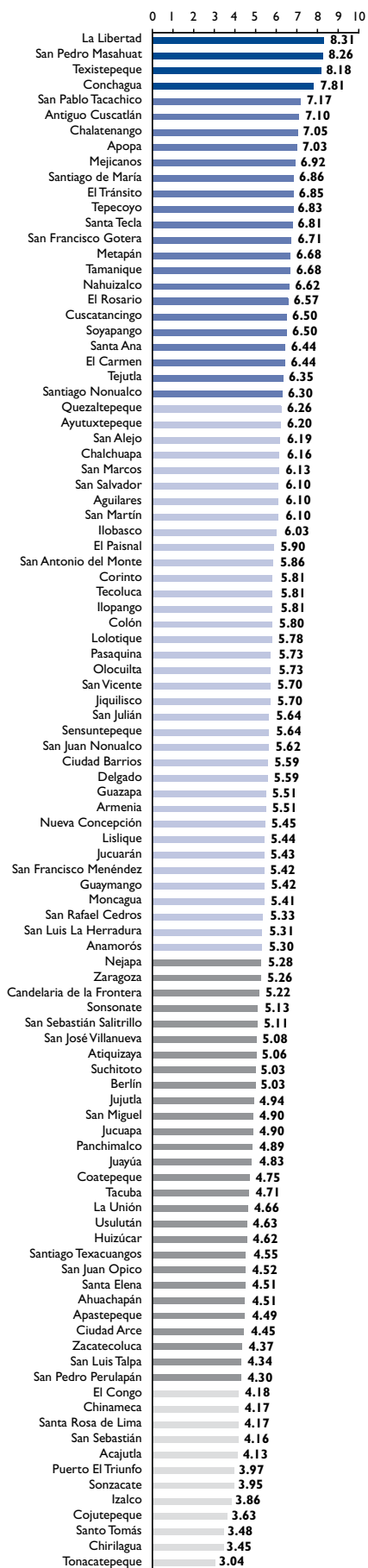


Figura 10. Sub-Índice de Pagos Informales

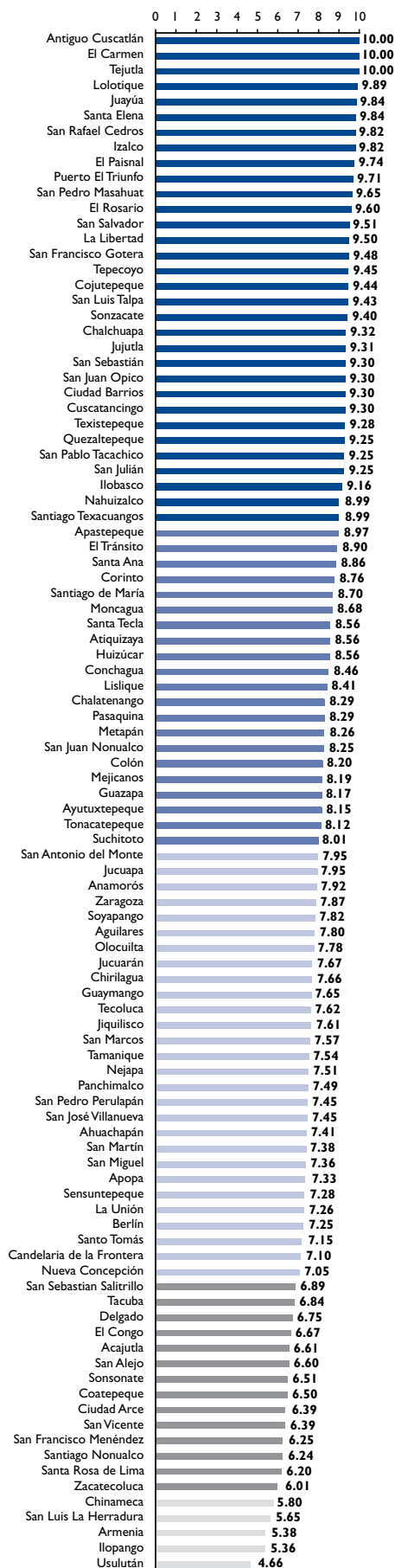


Figura 11. Sub-Índice de Seguridad Ciudadana

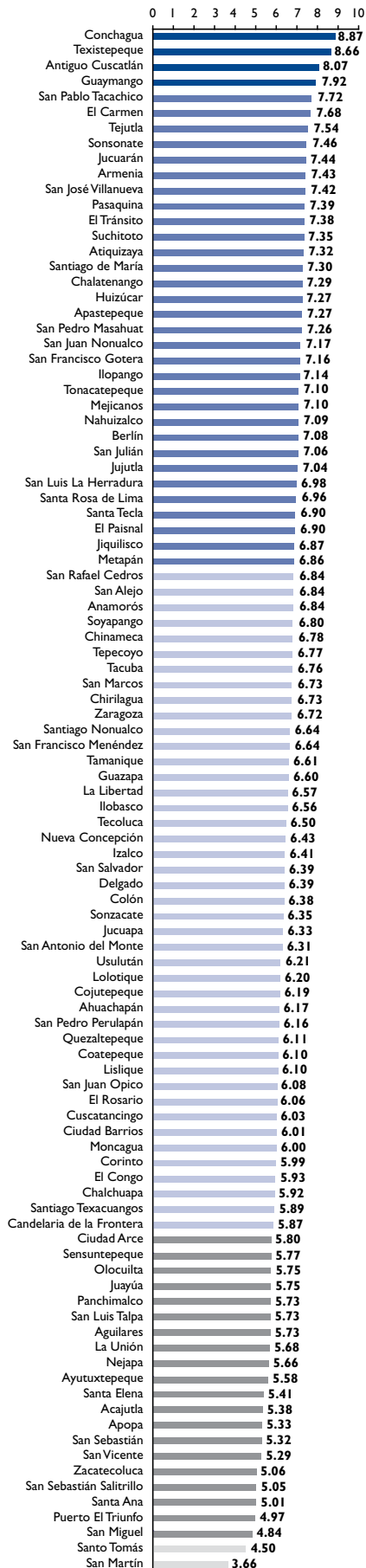


Figura 12. Sub-Índice de Tiempo para Cumplir con Regulaciones

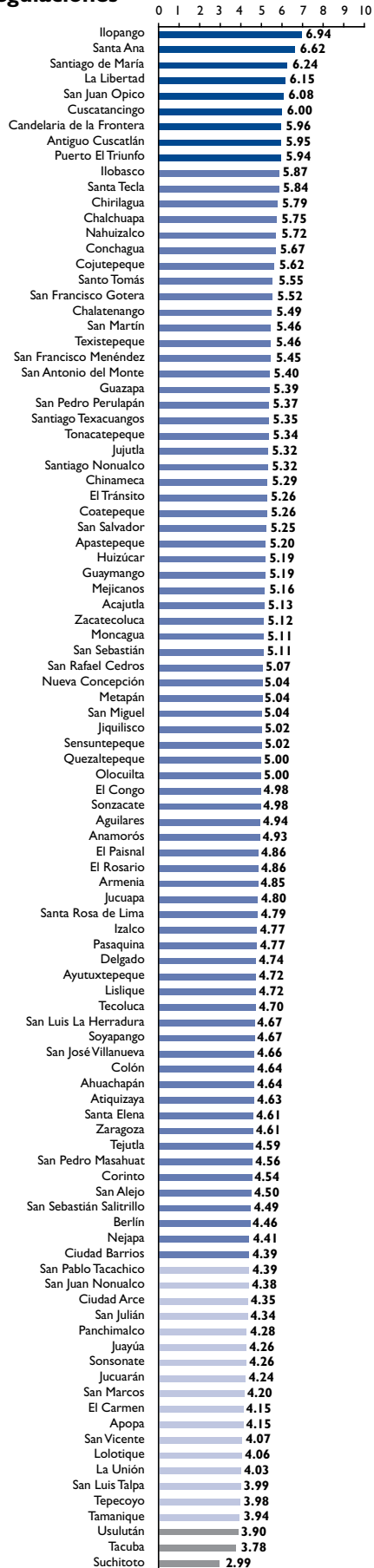


Figura 13. Sub-Índice de Tasas e Impuestos

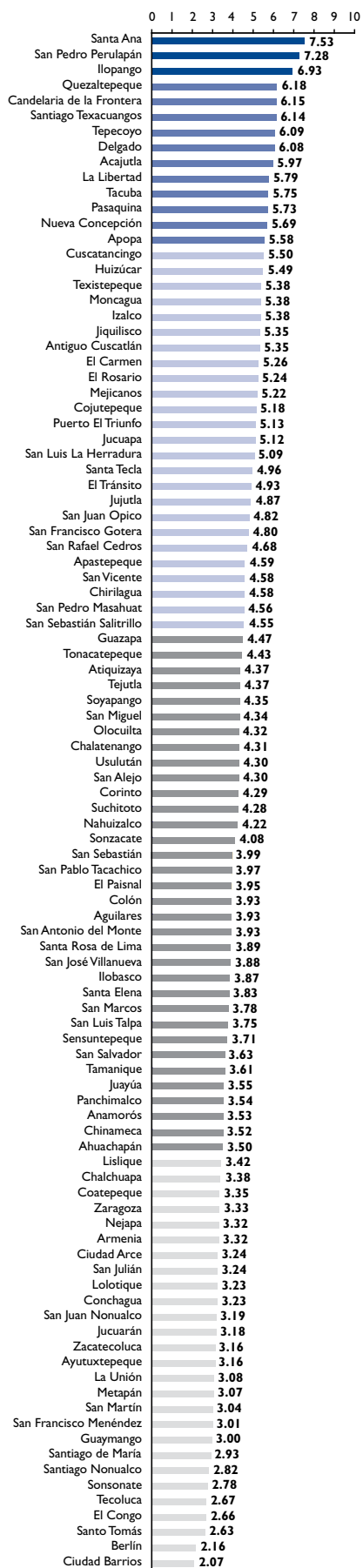


Figura 14. Sub-Índice de Costos de Entrada

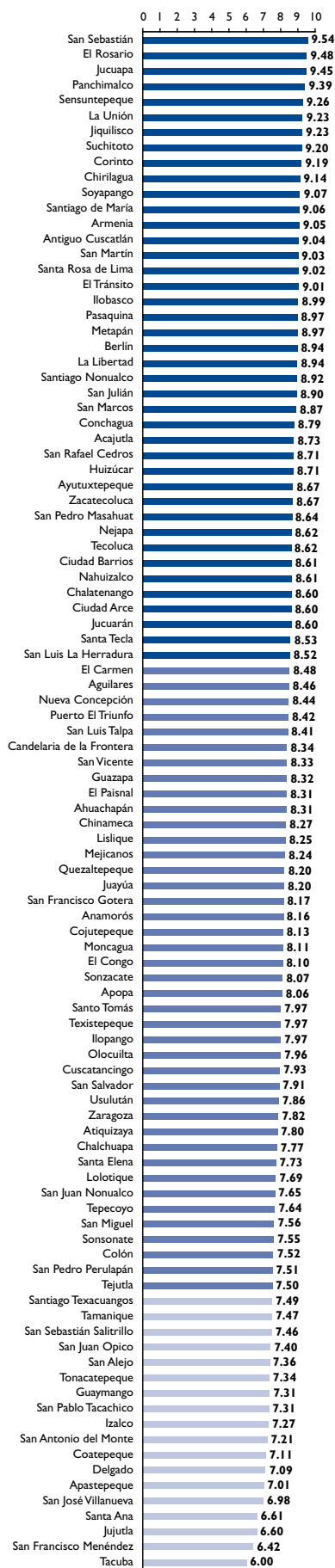
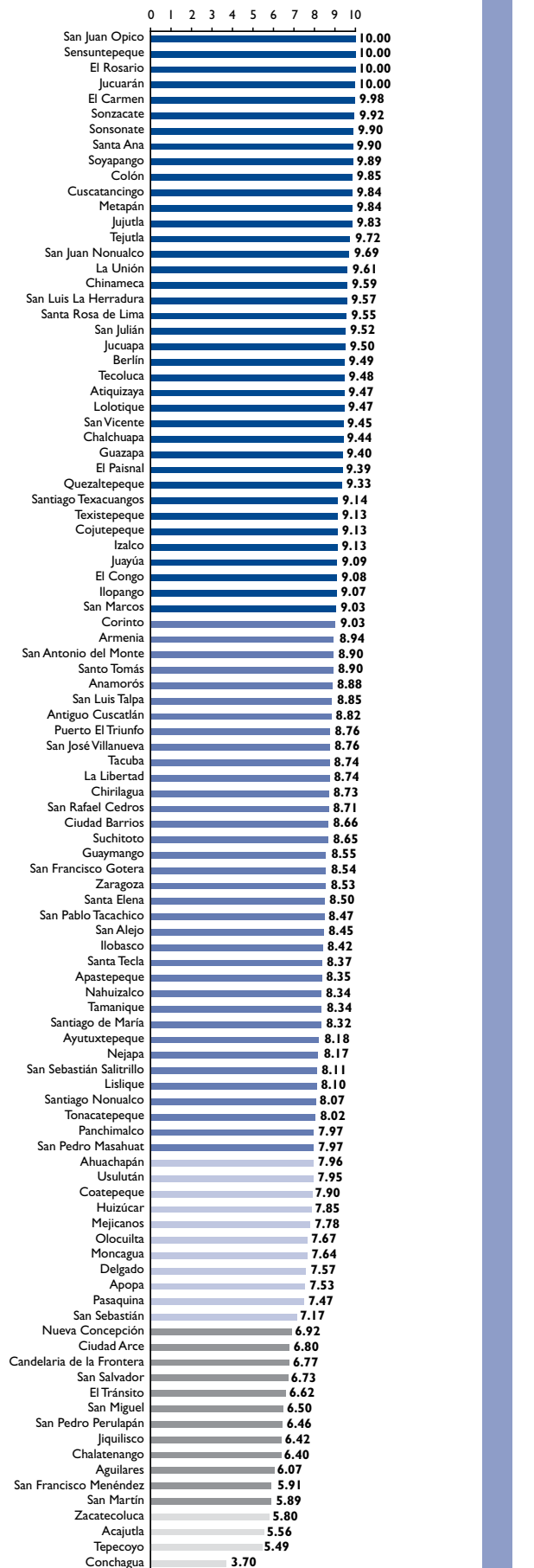


Figura 15. Sub-Índice de Regulaciones Municipales



Conclusiones e Implicaciones de Políticas

El ICM es un primer esfuerzo para medir evaluar y clasificar las 100 municipalidades más pobladas de El Salvador con respecto a su marco regulatorio y entorno para facilitar el desarrollo del sector privado y empresarial. Como tal, se puede considerar el ICM como una línea base desde la cual se puede implementar una gestión de medición sostenida para atraer y retener inversiones locales y extranjeras, promover el comercio, tomar ventaja de las oportunidades de los acuerdos de libre comercio, e incrementar el crecimiento económico y empleo local.

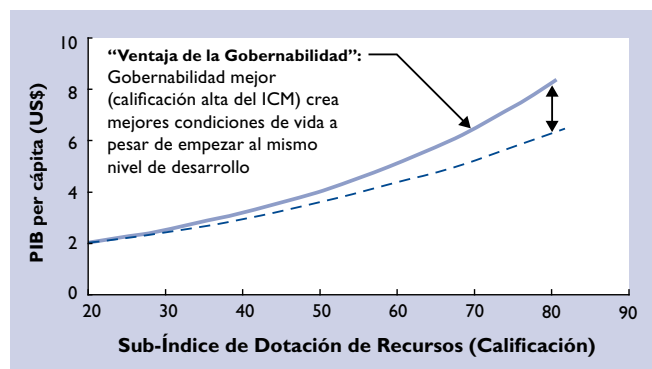
El análisis de los resultados del ICM reveló tres hallazgos principales que podrían tener implicaciones importantes con relación a políticas municipales.

1. En El Salvador, no existe una correlación directa entre el entorno de negocios y la dotación de recursos. Además, políticas y procedimientos favorables al sector privado impactan positivamente al desarrollo económico local a través de las mejoras en el bienestar de todos los residentes.
2. Todos los municipios, sin importar cuán altas sean sus calificaciones, tienen oportunidades para mejorar y esto podría resultar en un gran impacto sobre el desarrollo de negocios y el empleo. Sin embargo, se ha demostrado que mejoras en algunas áreas resultan particularmente beneficiosas para el desempeño del sector privado.
3. El entorno de negocios difiere grandemente a lo largo del país, incluyendo dentro de un solo departamento o región. Los municipios pueden tomar el ejemplo de sus vecinos para la identificación, adaptación e implementación de mejores prácticas con vista a incrementar su posición en el ICM.

La Ventaja de la Gobernabilidad

El ICM demuestra que aún cuando la dotación de recursos es un aspecto importante de la competitividad, no se correlaciona directamente con un entorno favorable al desarrollo empresarial. Un análisis de los datos del ICM nos muestra que las políticas y procedimientos favorables al sector privado impactan positivamente al desarrollo económico local a través de las mejoras en el bienestar de todos los residentes. La Figura 16 muestra que aquellas municipalidades con una calificación ICM no-ponderada alta tienen un estándar de vida más elevado en cada nivel de dotación de recursos. Después de controlar las dotaciones iniciales—lo cual implica que los municipios con mayor y menor riqueza de recursos están en condiciones de igualdad en este estudio—el incremento

Figura 16. Desempeño ICM No-ponderado y Bienestar Económico



de un punto en el ICM no ponderado genera un diferencial del 7% en el PIB per cápita, a favor de municipalidades de alto desempeño.²⁰ La brecha entre las dos curvas se puede interpretar como una medida de la ganancia económica neta que resulta de buena gobernabilidad o una “Ventaja de la Gobernabilidad.” Esto significa que en cada nivel de condiciones iniciales de recursos, aquellos municipios que son mejor administrados son más efectivos en utilizar sus dotaciones naturales y que demuestran un mayor nivel de bienestar económico. Mejoras en gobernabilidad resultan en mayor inversión privada, que a su vez puede generar empleo local e ingresos adicionales para los municipios en la forma de impuestos. Además, el incremento de empleos implica más consumo, lo cual puede atraer más inversión. La gráfica también indica que estos logros aumentan en la medida en que la municipalidad se desarrolla más.

Priorizando las Áreas para Mejorar

Todas las municipalidades, sin importar que tan altas sean sus calificaciones, siempre tienen oportunidades para mejorar; esto podría conducir hacia un mayor desarrollo de negocios y más empleos. Sin embargo, avances en algunas áreas podrían llegar a ser particularmente beneficiosos. De los nueve sub-índices que se evaluaron, Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad y Pagos Informales figuraron como los factores determinantes de la competitividad municipal, como lo ha definido el ICM.²¹ Estos cuatro sub-índices tuvieron una ponderación del 15% en el ICM final. Los sub-índices de Seguridad Ciudadana, Tiempo para Cumplir con Regulaciones y Tasas e Intereses, tuvieron una ponderación del 10% cada uno. Los demás sub-índices, Costos de Entrada y Regulaciones

Municipales, tuvieron una ponderación de 5% cada uno.

El ICM hace posible que los gobiernos locales tengan un buen entendimiento acerca de la forma en que el sector privado percibe las fortalezas y debilidades relativas de su municipalidad, en las diferentes dimensiones de gobernabilidad. Nuestros hallazgos indican que los negocios locales le asignan un alto valor a las prácticas e iniciativas de los gobiernos municipales que facilitan el acceso a información, promueven la integridad y honestidad entre sus funcionarios, crean oportunidades para desarrollar nuevas inversiones, apoyan a negocios locales para atraer nuevos clientes, y facilitan el acceso a recursos financieros. Cada una de estas actividades tiene que ver con municipalidades transparentes y proactivas en la provisión de servicios de alta calidad para el sector privado.

Las iniciativas orientadas a mejorar las calificaciones del ICM tienen el potencial de generar logros significativos en el desempeño del sector privado y del desarrollo económico. Se calcula que el incremento de un punto en el ICM conduce a un incremento promedio en las ventas anuales de US\$1,147 por negocio, y a un 22% de incremento en la cantidad de negocios registrados en una municipalidad.²²

Las municipalidades pueden comenzar con ver a través de todos los sub-índices del ICM para identificar sus calificaciones más bajas, dándole prioridad a aquellas que se encuentran en las categorías de mayor ponderación (Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad y Pagos Informales), porque se ha considerado que éstas tienen un mayor impacto sobre el desempeño de los negocios.

Los datos de la Tabla 2 muestran el nivel de desempeño de las municipalidades principales para cada sub-índice.

Entre las municipalidades con el ICM más alto, se encuentra Antiguo Cuscatlán que fue clasificada Excelente en todos los sub-índices, excepto por en Proactividad, Tasas e Impuestos y Regulaciones Municipales. La municipalidad de Antiguo Cuscatlán se podría enfocar en los indicadores específicos de cada uno de estos tres sub-índices para identificar las oportunidades de mejora para poder mantener su posición como la municipalidad que tiene el mejor desempeño en El Salvador. Otro ejemplo dentro de este grupo es Texistepeque, que podría decidir enfocarse en mejorar su desempeño en Servicios Municipales, Tiempo para Cumplir con Regulaciones, Tasas e Intereses y Costos de Entrada.

Dentro del grupo de Desempeño Alto, Santa Tecla figura con calificaciones muy altas en la mayoría de los sub-índices; sin embargo se podría beneficiar enfocándose en reformar Servicios Municipales y Tasas e Impuestos. Con relativamente

²⁰ Referirse al apéndice completo para resultados detallados de regresión.

²¹ Estas ponderaciones surgieron como resultado de las contribuciones que cada sub-índice hizo para el éxito de los negocios locales, medido por las cifras del 2008 sobre el incremento promedio de ventas y el número de negocios registrados con las municipalidades. En el apéndice completo se pueden encontrar los resultados de un análisis de factor.

²² Referirse al apéndice completo.

Tabla 2. Municipalidades con Mayor Desempeño, por Categoría de Desempeño

Calificación ICM	Municipalidad	Sub-Índice								
		Transparencia	Servicios Municipales	Proactividad	Pagos Informales	Seguridad Ciudadana	Tiempo para Cumplir con Regulaciones	Tasas e Impuestos	Costos de Entrada	Regulaciones Municipales
Excelente	Antiguo Cuscatlán	E	E	A	E	E	E	I	E	A
	La Libertad	A	A	E	E	I	E	A	E	A
	Texistepeque	E	I	E	E	E	A	I	A	E
	San Pedro Masahuat	E	B	E	E	A	I	I	E	I
	Conchagua	E	A	E	A	E	A	MB	E	MB
Alto	Tepecoyo	E	I	A	E	I	I	A	A	MB
	Santa Tecla	A	I	A	A	A	A	I	E	A
	El Carmen	I	B	A	E	A	I	I	A	E
	El Rosario	A	B	A	E	I	I	I	E	E
	San Pablo Tacachico	A	I	A	E	A	I	B	I	A
Intermedio	Sensuntepeque	I	B	I	I	B	A	B	E	E
	Aguilares	I	B	I	I	B	A	B	A	B
	Lislique	I	MB	I	I	I	A	MB	E	A
	Guaymango	I	MB	I	I	E	A	MB	A	A
	Santa Elena	I	MB	B	E	B	I	B	E	A
Bajo	Usulután	B	MB	B	MB	I	B	B	A	I
	Zacatecoluca	MB	MB	B	B	B	A	MB	E	MB

Nota: E = Excelente, A = Alto, I = Intermedio, B = Bajo, MB = Muy Bajo

poco esfuerzo de su parte, esta municipalidad podría estar en el grupo de Desempeño Excelente. Los datos de la Tabla 2 muestran que a medida que bajamos a las categorías más bajas del desempeño existen mayores oportunidades para mejorar el clima de los negocios locales.

Aprendiendo de los Vecinos

Como se puede observar en el mapa de la Figura 4, el entorno de negocios difiere muchísimo a lo largo de todo el país, incluso dentro de departamentos y regiones. Esto sugiere que las municipalidades podrían aprender de políticas de gobernabilidad que han probado ser exitosas para sus vecinos. En este sentido, el ICM tiene el potencial de permitir que los gobiernos locales identifiquen las oportunidades prometedoras para cooperación entre sí. Por ejemplo, si Zacatecoluca adoptara las prácticas de transparencia que tiene establecidas su vecino San Pedro Masahuat, la sacaría del nivel más bajo del ICM y la colocaría en el grupo de Desempeño Intermedio. Además, si adoptara las prácticas proactivas

de San Pedro Masahuat, la municipalidad de Zacatecoluca subiría al grupo de Desempeño Alto. Estas mejoras resultarían en un incremento de 1.5 puntos en la calificación ICM para Zacatecoluca, lo cual basado en nuestras estimaciones, produciría un incremento promedio anual en ventas de US\$1,720 por negocio. Con 2,296 negocios registrados, las ventas anuales adicionales ascenderían a US\$3,949,120. Una mejora de 1.5 puntos en la calificación del ICM incrementaría la cantidad de negocios registrados en un 33% y esto a su vez generaría empleos adicionales e incrementaría los ingresos fiscales locales.²³

Pasando del ICM a la Realidad

El ICM es una herramienta para los líderes de los gobiernos municipales y el gobierno central, para que identifiquen y subsanen los impedimentos que existen para hacer negocios en sus municipios, así como reconocer mejores prácticas entre las municipalidades salvadoreñas y potencialmente,

²³ Ver resultados de regresión en el apéndice completo.

poder reproducirlas por todo el país. Como describen los párrafos iniciales de este informe, al evaluar y comparar a las municipalidades entre sí en una variedad de indicadores, el ICM tiene el potencial para generar una competencia sana entre municipalidades para mejorar las políticas locales que

permitan el desarrollo.

La última etapa del proyecto ICM consiste de un evento de difusión público y una serie de tres talleres a nivel municipal adonde se discutirán tanto con el sector público como el sector

Acciones Sugeridas

Algunas de las acciones sugeridas para las municipalidades que pudieran ser examinadas durante los talleres del ICM son:

- Usar los resultados del ICM del 2009 como línea base de donde se podrán identificar áreas de mejora para poder establecer prioridades municipales y desarrollar planes de acción locales para el desarrollo económico local.
- Generar entornos amistosos al sector privado a través de la priorización de aquellos aspectos de la gobernabilidad municipal que son valorados por los negocios locales y son cruciales para el desarrollo local, como se ha podido notar en el ICM. El sector privado es un actor clave en el proceso de la generación de empleo local y bienestar.
- Aumentar la participación de los propietarios de los negocios y de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal. Este es un primer e importante paso para lograr la transparencia.
- Tomar acciones para mejorar el acceso a documentos e información local para mejorar la transparencia. Es esencial tener acceso a información precisa y confiable sobre los presupuestos municipales, documentos de planificación y reglas y regulaciones locales para promover y conservar el desarrollo del sector privado.
- Continuar agilizando los procesos regulatorios y administrativos para reducir costos y tiempo para los negocios locales.
- Identificar formas innovadoras para atender a los negocios, como por ejemplo promover y coordinar con asociaciones de negocios, apoyar la capacitación de aptitudes y programas de emprendedurismo, y desarrollar servicios e incentivos para atraer a inversionistas.
- Jugar un papel activo en hacerle frente al crimen al nivel local, ya que la seguridad ciudadana afecta directamente a los negocios y a las decisiones de inversión.
- Fortalecer los vínculos municipales dentro de las regiones y los departamentos, y a lo largo de todo el país para dar cabida a una mejor transferencia de información, mejores prácticas e iniciativas locales.
- Fortalecer los vínculos entre los gobiernos a nivel municipal y el gobierno central para dar una mejor respuesta a asuntos que afectan a todas las municipalidades y para mejorar la implementación local de las políticas nacionales.

APÉNDICE ABREVIADO: RESUMEN DE LA METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL (ICM)

Notas acerca de la Metodología

Fuentes de Información

Los datos usados para construir el ICM y sus sub-índices se recolectaron mediante dos encuestas. La primera fue una muestra de establecimientos con ubicación fija en cada una de las 100 municipalidades incluidas dentro del estudio. La segunda fue una encuesta a los alcaldes y funcionarios a lo largo de las 100 municipalidades. Otras de las fuentes que se usaron para obtener datos municipales fueron el *Diario Oficial*, los sitios Web de las municipalidades y reportes publicados por instituciones de gobierno, en particular por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), y la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES).

Diseño de la Encuesta de Negocios

La encuesta de negocios se diseñó como una muestra en dos etapas, dentro de cada una de las 100 municipalidades incluidas dentro del estudio. La primera etapa consistió de una selección de una muestra sistemática de bloques dentro de una municipalidad, con una probabilidad proporcional de la distancia de cada bloque del distrito principal de negocios que usualmente es el centro de la ciudad. La segunda etapa consistió de la selección sistemática de establecimientos de negocios dentro de bloques seleccionados, con probabilidad proporcional al número de establecimientos dentro de los bloques. Este diseño resultó en una muestra de conglomerados de establecimientos dentro de cada municipalidad.

La población para la encuesta consistió de los 165,319 establecimientos de las 100 municipalidades del proyecto que tenían una ubicación fija registrada por el Censo Económico que había sido realizado por la Dirección General de Estadística y Censos en 2005.²⁴ El marco del muestreo consistió de una lista de bloques especialmente desarrollada para el estudio. En la mayoría de las municipalidades los bloques consistían de grupos de cuadras urbanas bien delimitadas por calles, comenzando con el centro geográfico que usualmente es el parque central. En San Salvador y en otras de las municipalidades grandes, la ciudad se dividió en distritos de negocios conocidos y se formaron bloques comenzando con un centro geográfico que había

sido definido con anterioridad. Se seleccionó una muestra sistemática de bloques con probabilidad proporcional a la distancia del centro. El personal de campo contó el número de establecimientos que tenían una dirección fija dentro de cada bloque seleccionado. El marco de muestreo consistió de la lista de bloques seleccionados junto con el número de establecimientos dentro de cada bloque.

Diseño de la Encuesta de Municipalidades

La encuesta de municipalidades se llevó a cabo en los mismos 100 municipios a través de entrevistas con alcaldes y otros funcionarios municipales. La recolección de datos de los gobiernos municipales se vio obstaculizada por el proceso de transición que siguió a las elecciones municipales de enero del 2009. Hubo problemas con ocho municipalidades que estuvieron renuentes a participar de esta encuesta, o cuyos alcaldes y funcionarios no tenían el tiempo para proporcionar los datos ya que estaban preparando la documentación para la transición hacia un nuevo gobierno local que había resultado electo.

Para poder completar los vacíos que existieron en la recolección de datos en esas municipalidades, el equipo de investigación decidió intentar recolectar datos sobre las principales variables del estudio a través de la técnica conocida como “comprador misterioso.” Uno de los entrevistadores del equipo se hacía pasar por una persona interesada en registrar un negocio y de esa manera pudo conseguir la información necesaria directamente de esas municipalidades. Se comprobó la validez del método usando la estrategia del “comprador misterioso” en varias municipalidades que ya habían suministrado toda la información. Se pudo constatar que los datos recolectados de esta manera eran virtualmente los mismos que habían sido recolectados durante las entrevistas personales.

Información del Presupuesto

Únicamente 70 de las municipalidades proporcionaron los datos respecto al monto de su presupuesto y de sus gastos en servicios públicos para el año 2008. Para estas municipalidades, el presupuesto per capita tuvo una fuerte correlación con la cantidad de negocios, de acuerdo con el Censo Económico del 2005.²⁵ Estas municipalidades se clasificaron en cinco grupos definidos según el número de trabajadores por negocio. Se calcularon valores promedio por tamaño de la población,

²⁴ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía, El Salvador.

²⁵ Coeficiente de correlación en 0.74.

presupuesto total, y erogaciones municipales en obras públicas, educación y formación profesional, apoyo a negocios locales, seguridad ciudadana, manejo de desechos sólidos, y mantenimiento de las calles urbanas dentro de cada uno de esos grupos. Este procedimiento tuvo como resultado un 0.99 de correlación entre el presupuesto reportado y el presupuesto atribuido dentro de las 70 municipalidades que tenían datos en esta variable. Las cantidades predecibles fueron convertidas a una base per capital y luego usadas para su imputación en las otras 30 municipalidades que no había proporcionado datos. En el caso de San Salvador, se obtuvieron los datos del presupuesto y erogaciones públicas en el sitio Web de la municipalidad; esta información era oficial al momento de la recolección de datos.

Desarrollo y Prueba de Cuestionarios

Los cuestionarios de ambas encuestas fueron desarrollados por el personal del proyecto del ICM. Se realizaron extensas investigaciones sobre el entorno municipal de negocios en El Salvador, y se recolectó información adicional a través de reuniones a nivel regional con los principales interesados como la comunidad de negocios, alcaldes y otros funcionarios de gobierno clave. Los borradores de los cuestionarios elaborados fueron validados usando grupos de enfoque con la participación de propietarios de negocios en San Salvador y Santa Tecla y funcionarios municipales de Santa Tecla, Sonsonate, y Sonzacate. Simultáneamente, la primera sesión de capacitación que se llevó a cabo con el personal de campo que haría las entrevistas, se usó para probar el tono, nivel y precisión del lenguaje en las primeras versiones de los cuestionarios de la encuesta. Se hicieron ajustes en los formularios de ambas encuestas y se realizaron pruebas piloto usando una muestra de establecimientos y de funcionarios municipales en Santa Tecla y Zaragoza. Estas pruebas piloto arrojaron datos de mucho provecho que sirvieron para desarrollar las versiones finales de los cuestionarios y para hacer pruebas de los procedimientos de campo.

Recolección de Datos

Un equipo de 36 entrevistadores organizados en seis grupos recolectó los datos entre el 30 de marzo y el 24 de abril 2009; cada uno de los grupos de entrevistadores estaba bajo el liderazgo de un supervisor de campo. Los seis supervisores se reportaban directamente a un Jefe de Operaciones. El personal de campo recibió capacitación que duró cuatro sesiones, esto para asegurar que tenían un completo entendimiento acerca de las preguntas en las encuestas y sobre la estructura del formulario de las encuestas, la cartografía, y los procedimientos de campo en la selección de los establecimientos.

Control de Calidad

Los supervisores de campo revisaron el conjunto completo de cuestionarios que habían sido completados por entrevistadores, y les regresaron los formularios que contenían errores. Luego estos entrevistadores volvieron a visitar los establecimientos y las oficinas de los gobiernos municipales para obtener los datos correctos. Los supervisores entregaron los formularios de las encuestas debidamente completados al Jefe de Operaciones, quien llevó a cabo una verificación de calidad en una muestra en 20% de los formularios de la encuesta de negocios y en cada uno de los formularios de las municipalidades. En el caso de errores, un equipo de 6 entrevistadores adicionales a los 36 se usó para recuperar datos de los establecimientos relevantes y de los gobiernos municipales.

Registro de Datos, Procesamiento y Producción de Archivos Limpios

Se usó el SPSS Data Entry Builder™ para crear un programa de registro de datos y edición hecho a la medida para captar y manejar los datos provenientes de los formularios de las encuestas. Los archivos limpios se realizaron en el formato SPSS.

Generalidades de la Construcción del ICM

El proceso de construcción del ICM consistió de las siguientes etapas:

1. Se seleccionaron indicadores para las variables incluidas como parte de los sub-índices. Para estos indicadores, se recolectaron datos a través de la encuesta de negocios y de la encuesta de municipalidades, los cuales se encuentran descritos en el apéndice completo.
2. Se transformaron los valores de los indicadores a una escala que osciló de 1 a 10, adonde 1 representaba el valor más bajo y 10 el valor más alto de la característica que representaban.
3. Las calificaciones no ponderadas del ICM se obtuvieron de la suma de los valores de los sub-índices. El ICM no ponderado podía tomar un valor máximo de 90 para una municipalidad que tenía una calificación perfecta para todos los sub-índices.
4. La suma de los sub-índices no es suficiente para medir el nivel de competitividad de los municipios. Esto se debe a que algunos sub-índices son altamente correlacionados con el éxito de los negocios y por tanto contribuyen más al ICM. Las ponderaciones específicas de cada sub-índice se obtuvieron a través de un análisis de regresión de dos medidas de desempeño de los negocios: sobre las cargas derivadas de un análisis factorial de los sub-índices y sobre tres medidas de las condiciones estructurales municipales.*
5. El ICM final se obtuvo de la suma ponderada de los sub-índices. La Tabla A1 a continuación describe las calificaciones del ICM de 2009, por sub-índice.

* Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2006), número de teléfonos por cada 100 hogares (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2007) y distancia (en kilómetros) desde San Salvador.

Tabla A1. Generalidades del Índice de Competitividad Municipal

Municipalidad (Departamento)	ICM	Transparencia	Servicios Municipales	Proactividad	Pagos Informales	Seguridad Ciudadana	Tiempo para Cumplir con Regulaciones	Tasas e Impuestos	Costos de Entrada	Regulaciones Municipales
Antiguo Cuscatlán (LLB)	7.94	7.44	9.50	7.10	10.00	8.07	5.95	5.35	9.04	8.82
La Libertad (LLB)	7.32	6.36	6.39	8.31	9.50	6.57	6.15	5.79	8.94	8.74
Texistepeque (STA)	7.19	7.54	4.28	8.18	9.28	8.66	5.46	5.38	7.97	9.13
San Pedro Masahuat (LPA)	6.92	7.63	4.21	8.26	9.65	7.26	4.56	4.56	8.64	7.97
Conchagua (LAU)	6.90	7.97	5.73	7.81	8.46	8.87	5.67	3.23	8.79	3.70
Tepecoyo (LLB)	6.63	7.11	5.20	6.83	9.45	6.77	3.98	6.09	7.64	5.49
Santa Tecla (LLB)	6.62	6.40	4.95	6.81	8.56	6.90	5.84	4.96	8.53	8.37
El Carmen (CUS)	6.60	5.91	4.13	6.44	10.00	7.68	4.15	5.26	8.48	9.98
El Rosario (LPA)	6.58	6.92	3.51	6.57	9.60	6.06	4.86	5.24	9.48	10.00
San Pablo Tacachico (LLB)	6.56	6.83	4.56	7.17	9.25	7.72	4.39	3.97	7.31	8.47
San Francisco Gotera (MOR)	6.53	7.32	2.80	6.71	9.48	7.16	5.52	4.80	8.17	8.54
Cuscatancingo (SAN)	6.53	6.68	3.42	6.50	9.30	6.03	6.00	5.50	7.93	9.84
Chalchuapa (STA)	6.43	6.81	4.78	6.16	9.32	5.92	5.75	3.38	7.77	9.44
Pasaquina (LAU)	6.40	6.28	4.99	5.73	8.29	7.39	4.77	5.73	8.97	7.47
Moncagua (SMI)	6.38	7.12	5.03	5.41	8.68	6.00	5.11	5.38	8.11	7.64
Nahuizalco (SON)	6.33	5.78	3.77	6.62	8.99	7.09	5.72	4.22	8.61	8.34
Quezaltepeque (LLB)	6.32	6.19	3.02	6.26	9.25	6.11	5.00	6.18	8.20	9.33
Tejutla (CHA)	6.31	5.79	3.16	6.35	10.00	7.54	4.59	4.37	7.50	9.72
El Tránsito (SMI)	6.30	6.50	2.83	6.85	8.90	7.38	5.26	4.93	9.01	6.62
Santiago Texacuangos (SAN)	6.27	7.07	4.17	4.55	8.99	5.89	5.35	6.14	7.49	9.14
Chalatenango (CHA)	6.25	6.66	3.28	7.05	8.29	7.29	5.49	4.31	8.60	6.40
Mejicanos (SAN)	6.16	5.79	3.17	6.92	8.19	7.10	5.16	5.22	8.24	7.78

Códigos departamentales: AHU (Ahuachapán), CAB (Cabañas), CHA (Chalatenango), CUS (Cuscatlán), LAU (La Unión), LLB (La Libertad), LPA (La Paz), MOR (Morazán), SAN (San Salvador), SMI (San Miguel), SON (Sonsonate), STA (Santa Ana), SVI (San Vicente), USU (Usulután)

Tabla A1. Generalidades del Índice de Competitividad Municipal (continuación)

Municipalidad (Departamento)	ICM	Transparencia	Servicios Municipales	Proactividad	Pagos Informales	Seguridad Ciudadana	Tiempo para Cumplir con Regulaciones	Tasas e Impuestos	Costos de Entrada	Regulaciones Municipales
Guazapa (SAN)	6.15	6.60	3.90	5.51	8.17	6.60	5.39	4.47	8.32	9.40
Ilopango (SAN)	6.15	6.92	3.22	5.81	5.36	7.14	6.94	6.93	7.97	9.07
El Paisnal (SAN)	6.15	6.25	2.72	5.90	9.74	6.90	4.86	3.95	8.31	9.39
San Salvador (SAN)	6.14	6.32	3.95	6.10	9.51	6.39	5.25	3.63	7.91	6.73
San Antonio del Monte (SON)	6.13	7.37	3.82	5.86	7.95	6.31	5.40	3.93	7.21	8.90
San Rafael Cedros (CUS)	6.10	6.33	2.31	5.33	9.82	6.84	5.07	4.68	8.71	8.71
Soyapango (SAN)	6.08	5.97	3.36	6.50	7.82	6.80	4.67	4.35	9.07	9.89
Puerto El Triunfo (USU)	6.07	6.45	3.99	3.97	9.71	4.97	5.94	5.13	8.42	8.76
Ilobasco (CAB)	6.07	5.53	3.07	6.03	9.16	6.56	5.87	3.87	8.99	8.42
Jujutla (AHU)	6.06	5.71	3.46	4.94	9.31	7.04	5.32	4.87	6.60	9.83
San Juan Opico (LLB)	6.05	6.43	2.95	4.52	9.30	6.08	6.08	4.82	7.40	10.00
Suchitoto (CUS)	6.04	5.55	6.02	5.03	8.01	7.35	2.99	4.28	9.20	8.65
Huizúcar (LLB)	6.02	6.30	3.15	4.62	8.56	7.27	5.19	5.49	8.71	7.85
Santa Rosa de Lima (LAU)	6.02	5.69	7.45	4.17	6.20	6.96	4.79	3.89	9.02	9.55
Santiago de María (USU)	6.01	4.68	3.12	6.86	8.70	7.30	6.24	2.93	9.06	8.32
Santa Ana (STA)	6.01	3.78	2.69	6.44	8.86	5.01	6.62	7.53	6.61	9.90
Metapán (STA)	6.00	5.24	3.53	6.68	8.26	6.86	5.04	3.07	8.97	9.84
Apopa (SAN)	5.98	6.13	4.12	7.03	7.33	5.33	4.15	5.58	8.06	7.53
Apastepeque (SVI)	5.97	5.80	4.05	4.49	8.97	7.27	5.20	4.59	7.01	8.35
Juayúa (SON)	5.93	5.32	4.74	4.83	9.84	5.75	4.26	3.55	8.20	9.09
Cojutepeque (CUS)	5.92	4.96	4.32	3.63	9.44	6.19	5.62	5.18	8.13	9.13
Corinto (MOR)	5.91	6.32	2.57	5.81	8.76	5.99	4.54	4.29	9.19	9.03
San Julián (SON)	5.89	6.59	1.93	5.64	9.25	7.06	4.34	3.24	8.90	9.52
Candelaria de la Frontera (STA)	5.87	6.23	3.54	5.22	7.10	5.87	5.96	6.15	8.34	6.77
Tamanique (LLB)	5.80	6.55	3.20	6.68	7.54	6.61	3.94	3.61	7.47	8.34
Ayutuxtepeque (SAN)	5.77	6.27	3.23	6.20	8.15	5.58	4.72	3.16	8.67	8.18
San Marcos (SAN)	5.75	6.18	2.66	6.13	7.57	6.73	4.20	3.78	8.87	9.03
Tecoluca (SVI)	5.74	5.34	4.30	5.81	7.62	6.50	4.70	2.67	8.62	9.48
Chirilagua (SMI)	5.74	5.86	3.99	3.45	7.66	6.73	5.79	4.58	9.14	8.73
Atiquizaya (AHU)	5.73	4.70	3.26	5.06	8.56	7.32	4.63	4.37	7.80	9.47
Jiquilisco (USU)	5.73	5.58	2.60	5.70	7.61	6.87	5.02	5.35	9.23	6.42
Lolotique (SMI)	5.71	4.77	2.92	5.78	9.89	6.20	4.06	3.23	7.69	9.47
Sensuntepeque (CAB)	5.68	5.41	3.45	5.64	7.28	5.77	5.02	3.71	9.26	10.00
Aguilares (SAN)	5.68	5.75	3.63	6.10	7.80	5.73	4.94	3.93	8.46	6.07
Lislique (LAU)	5.61	5.85	2.77	5.44	8.41	6.10	4.72	3.42	8.25	8.10
Guaymango (AHU)	5.59	5.15	3.02	5.42	7.65	7.92	5.19	3.00	7.31	8.55
Colón (LLB)	5.57	4.92	2.49	5.80	8.20	6.38	4.64	3.93	7.52	9.85
Anamorós (LAU)	5.56	5.19	2.80	5.30	7.92	6.84	4.93	3.53	8.16	8.88
Santa Elena (USU)	5.55	5.51	2.43	4.51	9.84	5.41	4.61	3.83	7.73	8.50

Códigos departamentales: AHU (Ahuachapán), CAB (Cabañas), CHA (Chalatenango), CUS (Cuscatlán), LAU (La Unión), LLB (La Libertad), LPA (La Paz), MOR (Morazán), SAN (San Salvador), SMI (San Miguel), SON (Sonsonate), STA (Santa Ana), SVI (San Vicente), USU (Usulután)

Tabla A1. Generalidades del Índice de Competitividad Municipal (continuación)

Municipalidad (Departamento)	ICM	Transparencia	Servicios Municipales	Proactividad	Pagos Informales	Seguridad Ciudadana	Tiempo para Cumplir con Regulaciones	Tasas e Impuestos	Costos de Entrada	Regulaciones Municipales
San Miguel (SMI)	5.54	6.22	4.29	4.90	7.36	4.84	5.04	4.34	7.56	6.50
Delgado (SAN)	5.53	5.63	2.54	5.59	6.75	6.39	4.74	6.08	7.09	7.57
Olocuilta (LPA)	5.53	5.34	2.75	5.73	7.78	5.75	5.00	4.32	7.96	7.67
Santiago Nonualco (LPA)	5.52	5.81	2.92	6.30	6.24	6.64	5.32	2.82	8.92	8.07
San Juan Nonualco (LPA)	5.50	5.21	2.21	5.62	8.25	7.17	4.38	3.19	7.65	9.69
San Pedro Perulapán (CUS)	5.50	5.55	2.14	4.30	7.45	6.16	5.37	7.28	7.51	6.46
Izalco (SON)	5.46	4.65	1.59	3.86	9.82	6.41	4.77	5.38	7.27	9.13
San Alejo (LAU)	5.46	4.77	3.11	6.19	6.60	6.84	4.50	4.30	7.36	8.45
Zaragoza (LLB)	5.45	5.38	2.75	5.26	7.87	6.72	4.61	3.33	7.82	8.53
Nejapa (SAN)	5.42	5.55	3.28	5.28	7.51	5.66	4.41	3.32	8.62	8.17
Nueva Concepción (CHA)	5.42	4.61	2.43	5.45	7.05	6.43	5.04	5.69	8.44	6.92
Ciudad Barrios (SMI)	5.40	5.10	1.99	5.59	9.30	6.01	4.39	2.07	8.61	8.66
Jucuarán (USU)	5.39	4.58	2.26	5.43	7.67	7.44	4.24	3.18	8.60	10.00
San Sebastián (SVI)	5.38	5.28	1.98	4.16	9.30	5.32	5.11	3.99	9.54	7.17
Sonzacate (SON)	5.36	3.90	2.18	3.95	9.40	6.35	4.98	4.08	8.07	9.92
Sonsonate (SON)	5.36	6.23	2.33	5.13	6.51	7.46	4.26	2.78	7.55	9.90
Jucuapa (USU)	5.34	3.92	1.66	4.90	7.95	6.33	4.80	5.12	9.45	9.50
San José Villanueva (LLB)	5.31	4.94	1.94	5.08	7.45	7.42	4.66	3.88	6.98	8.76
Armenia (SON)	5.30	5.31	2.72	5.51	5.38	7.43	4.85	3.32	9.05	8.94
San Luis Talpa (LPA)	5.28	5.24	1.44	4.34	9.43	5.73	3.99	3.75	8.41	8.85
Tonacatepeque (SAN)	5.22	5.41	1.85	3.04	8.12	7.10	5.34	4.43	7.34	8.02
San Luis La Herradura (LPA)	5.22	5.03	1.66	5.31	5.65	6.98	4.67	5.09	8.52	9.57
San Martín (SAN)	5.21	6.05	2.10	6.10	7.38	3.66	5.46	3.04	9.03	5.89
San Sebastián Salitrillo (STA)	5.20	5.36	2.66	5.11	6.89	5.05	4.49	4.55	7.46	8.11
Berlín (USU)	5.18	4.94	2.11	5.03	7.25	7.08	4.46	2.16	8.94	9.49
Tacuba (AHU)	5.18	4.98	2.18	4.71	6.84	6.76	3.78	5.75	6.00	8.74
San Vicente (SVI)	5.15	4.77	2.27	5.70	6.39	5.29	4.07	4.58	8.33	9.45
Acajutla (SON)	5.07	4.48	2.82	4.13	6.61	5.38	5.13	5.97	8.73	5.56
Ahuachapán (AHU)	5.04	4.64	2.08	4.51	7.41	6.17	4.64	3.50	8.31	7.96
La Unión (LAU)	5.03	4.62	2.16	4.66	7.26	5.68	4.03	3.08	9.23	9.61
Coatepeque (STA)	4.99	4.27	2.88	4.75	6.50	6.10	5.26	3.35	7.11	7.90
San Francisco Menéndez (AHU)	4.98	5.31	2.07	5.42	6.25	6.64	5.45	3.01	6.42	5.91
Panchimalco (SAN)	4.97	4.17	1.77	4.89	7.49	5.73	4.28	3.54	9.39	7.97
Chinameca (SMI)	4.93	4.30	2.30	4.17	5.80	6.78	5.29	3.52	8.27	9.59
El Congo (STA)	4.91	4.39	2.69	4.18	6.67	5.93	4.98	2.66	8.10	9.08
Santo Tomás (SAN)	4.84	4.82	2.79	3.48	7.15	4.50	5.55	2.63	7.97	8.90
Ciudad Arce (LLB)	4.82	5.09	2.12	4.45	6.39	5.80	4.35	3.24	8.60	6.80
Usulután (USU)	4.58	3.99	2.33	4.63	4.66	6.21	3.90	4.30	7.86	7.95
Zacatecoluca (LPA)	4.48	3.69	2.05	4.37	6.01	5.06	5.12	3.16	8.67	5.80

Códigos departamentales: AHU (Ahuachapán), CAB (Cabañas), CHA (Chalatenango), CUS (Cuscatlán), LAU (La Unión), LLB (La Libertad), LPA (La Paz), MOR (Morazán), SAN (San Salvador), SMI (San Miguel), SON (Sonsonate), STA (Santa Ana), SVI (San Vicente), USU (Usulután)



RTI El Salvador
Local B, Torre Anexa Radisson
87 Avenida Norte
Entre la 13 y 15 Calle Poniente
San Salvador, El Salvador
Teléfono: +503.2264.3258/3260
Fax: +503.2264.3479
Sitio Web: www.rti.org
Sitio Web ICM: www.indicemunicipalelsalvador.com