



EL SALVADOR, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO: SITUACION ACTUAL Y DESAFIOS

**INFORME
ENERO 2003 – DICIEMBRE 2005**

INDICE

PRESENTACIÓN	i
SINOPSIS.....	1
CAPITULO I	
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL.....	14
CAPITULO II	
INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL	49
CAPITULO III	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	71
CAPITULO IV	
ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL.....	86
CAPITULO V	
GESTIÓN DE RIESGOS Y DESARROLLO LOCAL.....	97
CAPITULO VI	
DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO.....	106
ANEXOS	
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	

PRESENTACION

Desde 1999, la Red para el Desarrollo Local (RDL) ha venido impulsando una diversidad de esfuerzos para contribuir en El Salvador al desarrollo local y la descentralización del Estado.

En mayo del año 2000, la RDL lanzó su propuesta “Hacia la construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado”. Tres años más tarde, en mayo del 2003, como continuidad a lo anterior, la Red presentó un nuevo trabajo titulado “El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos”. En él se hacía un balance de lo realizado en el país hasta ese momento y, al mismo tiempo, se iniciaba la construcción de un instrumento innovador en El Salvador: el Observatorio Ciudadano del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado.

A partir de entonces y a través del Observatorio Ciudadano, la Red ha venido dando un seguimiento sistemático a ambos procesos en el país. El Informe que ahora presentamos da cuenta de ello en el período comprendido desde enero del 2003 hasta diciembre del 2005 e inaugura una serie de informes que se presentarán al país cada tres años. Con ello se pretende contribuir a un mejor conocimiento sobre los avances, obstáculos, tendencias y desafíos que el desarrollo local y la descentralización del Estado enfrentan en El Salvador.

El Informe consta de seis capítulos, cinco de ellos que hacen relación a aspectos fundamentales del desarrollo local y uno que se refiere a la descentralización del Estado. Cabe destacar que en cada informe que se irá presentando, se pondrá énfasis especial en uno de los componentes del desarrollo local. Ello significa que se analizará con mayor profundidad y detalle que el resto. En esta ocasión el tratamiento especial se hará al financiamiento del desarrollo local, contenido, por esa misma razón, en el **Capítulo I**.

El **Capítulo II** del Informe trata sobre la institucionalidad del Estado para el desarrollo local y revisa el quehacer de las instituciones encargadas de apoyar a los gobiernos municipales en sus esfuerzos por lograr este desarrollo: El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, la municipalidades y su gremial COMURES, y la recién creada Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL).

El **Capítulo III** examina la participación de la ciudadanía a nivel local, es decir, el involucramiento de las personas y las organizaciones que las representan en los procesos de toma de decisión en asuntos sustantivos relacionados con sus vidas y con las políticas y estrategias de desarrollo que se implementan en su territorio. Este capítulo incluye el seguimiento de la participación electoral, debido a su influencia determinante en las características y legitimidad de las que gozará el interlocutor gubernamental en los procesos de participación ciudadana.

El asociativismo municipal es abordado en el **Capítulo IV**. En él se analiza cómo ha evolucionado este fenómeno que involucra los esfuerzos de muchas municipalidades y otros actores locales para resolver problemas o prestar servicios de manera conjunta, así como para impulsar una gestión mancomunada del territorio, creando micro regiones.

En el **Capítulo V** se analizan los avances y problemas que se han dado en un campo sustantivo para el desarrollo local, como es la gestión de riesgos.

Finalmente, el Informe se cierra con el **Capítulo VI** en torno a la descentralización del Estado.

Para la realización de este trabajo se utilizó como insumo básico la información recopilada por parte del Observatorio Ciudadano para el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado. También se consultaron diversos estudios y publicaciones que contienen aportes relevantes para la comprensión de los distintos temas, y se realizaron algunas consultas y entrevistas a informantes claves de instituciones como COMURES, el FISDL, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Hacienda.

Agradecemos a todas aquellas personas e instituciones que contribuyeron con su valiosa información, opinión y sugerencias, así como a los diferentes equipos internos de las instituciones miembros de la RDL, que en conjunto han hecho posible la realización de este Informe. Y en especial a Diakonia Suecia y al Programa de las Naciones Unidas (PNUD), por su valioso apoyo tanto al Informe que en esta oportunidad presentamos, como al Observatorio Ciudadano.

Esperamos que este Primer Informe de la RDL y su Observatorio Ciudadano, no sólo sea de utilidad para evaluar lo recorrido en estos tres últimos años e identificar los retos pendientes, sino sobre todo para profundizar la reflexión y el debate, orientar adecuadamente las estrategias, políticas y acciones en el futuro, de manera que el desarrollo local y la descentralización del Estado avancen y se dibujen con más vigor en la agenda del desarrollo de nuestro país.

San Salvador, agosto 2006

SINOPSIS

Avances y desafíos del desarrollo local y la descentralización

Introducción

El período 2003 -2005 en El Salvador ha seguido mostrando como una característica fundamental, las dificultades que tienen los actores políticos y sociales para generar diálogo y acuerdos que permitan enfrentar de manera concertada los enormes desafíos del país en esta época de globalización y aceleradas transformaciones mundiales y regionales.

Esta característica marca también los temas que son objeto del presente Informe, el desarrollo local y la descentralización del Estado. Los esfuerzos de diálogo y concertación para avanzar en estos campos no solo han sido pocos, sino débiles y fragmentados. Siguen prevaleciendo las diferencias en las visiones, los abordajes conceptuales, las prioridades y la importancia que se da a la creación de espacios y mecanismos que hagan posible un diálogo que conduzca a decisiones y políticas compartidas. En este marco difícilmente se pueden esperar logros de gran alcance.

La Red para el Desarrollo Local ha constatado en el terreno del desarrollo local y la descentralización del Estado, lo que el PNUD señala como un rasgo de El Salvador desde el punto de vista del desarrollo humano y es que *“continúa siendo un país muy dividido en sus interpretaciones, sean éstas sobre su pasado, sobre la realidad actual e incluso sobre su futuro. Son pocos los momentos en que se le ha apostado seriamente al diálogo como mecanismo para solucionar las diferencias, acercar diagnósticos o concertar políticas públicas”*¹.

Bajo esta perspectiva, pues, es especialmente importante pasar revista a los avances, problemas y desafíos que presentan en el país el desarrollo local y la descentralización del Estado, con el propósito de buscar asideros que permitan generar mayor consenso en torno a la necesidad de impulsar estos procesos, si se quiere construir un país más democrático, con mejores condiciones de vida para sus habitantes y con mayor capacidad para enfrentar la globalización.

Financiamiento del desarrollo local

Sin duda éste ha sido el tema de mayor importancia en el período estudiado. Los aspectos que estuvieron en la agenda fueron: el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), los ingresos por impuestos, tasas y derechos

¹ PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización”. PNUD – Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. San Salvador, El Salvador. 2003. Pág. 1.

municipales, la situación del endeudamiento municipal, el Impuesto Predial como posible fuente de financiamiento, las competencias y el financiamiento para el mantenimiento de la red vial (FOVIAL).

En términos de financiamiento, lo más sustantivo han sido las reformas introducidas a la Ley del FODES, que han incrementado el monto de la transferencia del presupuesto nacional a las municipalidades desde \$14.3 millones en 1997 a \$141.6 millones para el 2005. En términos porcentuales, la transferencia se incrementó desde menos del 1% en 1997, al 7% en el 2005, respecto a los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. Esto ha significado una importante contribución y transformación en la estructura de ingresos y en la inversión de las municipalidades.

Es importante destacar que en el período 1998-2003, el monto de la transferencia no alcanzó a cubrir el 6% señalado por la Ley FODES. Es a partir del año 2004, que se supera este porcentaje como producto de la asignación extraordinaria de \$9.5 millones al Fondo, aprobada por la Asamblea Legislativa en cumplimiento del compromiso político para la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Como parte de esa misma reforma -contenida en el Decreto Legislativo No.348 del 17 de junio 2004-, a partir del ejercicio fiscal 2005, el porcentaje de la transferencia se incrementó al 7% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto de la Nación.

Otro aspecto relevante es que la transferencia a las municipalidades a partir del año 2004, se está financiando con el 100% de recursos propios del Presupuesto General de la Nación, lo que ha permitido prescindir del uso de recursos externos como fuente complementaria de financiamiento.

El impacto de las transferencias del FODES en la estructura financiera de las municipalidades varía en función del tamaño de las mismas. De acuerdo a los datos analizados en el período que nos ocupa, queda en evidencia la relevancia del FODES en las finanzas de todos los municipios, cualquiera sea su tamaño, pero en los municipios pequeños (clasificados por el tamaño de sus poblaciones), determina casi totalmente la estructura de sus ingresos, lo que implica que en estos municipios, difícilmente el Fondo contribuirá a disminuir los desequilibrios territoriales y socioeconómicos, si no hay un incremento importante de recursos.

A la luz de esto, el principal desafío es implementar una estrategia nacional de descentralización del Estado, que marque el camino para eliminar las disparidades expresadas territorial y socialmente en el país y que se concrete en buena medida, en los recursos destinados al desarrollo de los municipios. Mientras esto sucede, es urgente revisar los criterios de distribución del FODES y definir un mecanismo de canalización directa de la transferencia de estos fondos a las municipalidades.

En el aspecto fiscal municipal, el informe evidencia la persistencia de los obstáculos y dificultades vinculadas con los criterios y el proceso de aprobación de

las leyes de impuestos municipales o sus reformas. La gran mayoría de leyes de impuestos municipales vigentes tienen carácter regresivo, lo que contradice lo establecido en la Ley Tributaria Municipal.

A lo anterior se suma la inexistencia de un análisis actualizado sobre la estructura y rendimiento de los impuestos municipales, que sustente un marco conceptual y legislativo, y que se constituya en una base para la aprobación de leyes de impuestos municipales, que superen la obsolescencia y regresividad de éstas.

En materia de fiscalidad municipal, es por tanto urgente superar algunos desafíos en el corto plazo. En primer lugar, la definición concertada entre la Asamblea Legislativa y las municipalidades de un marco general para la presentación y aprobación de reformas a las leyes de impuestos, que responda a las condiciones establecidas en la Ley Tributaria Municipal. En segundo lugar, el establecimiento de un mecanismo entre el Ministerio de Hacienda y las municipalidades que les permita cotejar mutuamente la información de los contribuyentes y lograr una mejor recaudación. Y en tercer lugar, el fortalecimiento de la estructura tributaria municipal a través de nuevos impuestos como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, que podría ser una buena alternativa en la modernización de la estructura tributaria y las finanzas municipales.

El endeudamiento municipal, se convirtió en tema central en el 2005, a partir de la aprobación del decreto 733 que reformaba la Ley del FODES y prohibía a las municipalidades utilizar dichos fondos como garantía para endeudarse. La virtud de ello fue que obligó a crear la Ley Reguladora de la Deuda Pública Municipal.

Uno de los rubros que mayor cantidad de recursos públicos municipales absorbe es el mantenimiento de la red vial. Al analizar la competencia del gobierno central y los gobiernos municipales en cuanto al mantenimiento de la red vial nacional, se concluye que es bastante similar en su extensión y muy dispar en los fondos que se utilizan para una adecuada conservación. Dado que la conservación vial es una responsabilidad compartida entre los dos niveles del Estado, es necesario que los recursos se compartan en forma proporcional a las competencias de cada nivel de gobierno.

El Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)² ha iniciado un proceso de firma de convenios de mantenimiento de calles específicas con algunas municipalidades, como una manera de responder a esta situación. Sin embargo, el mecanismo sigue siendo unilateral y discrecional y mantiene un conflicto latente que puede surgir en coyunturas electorales o en el marco de la aprobación del presupuesto nacional.

En consecuencia, desde una visión de país, el reto es establecer un sistema de financiamiento para el conjunto de la red vial, distribuido de acuerdo a las responsabilidades de cada entidad competente y de la importancia social o

² Ente centralizado a cargo del mantenimiento de la Red Vial Nacional.

económica específica del componente de la red, determinadas ambas por criterios técnicos.

Por todas las consideraciones anteriores, el abordaje del tema del financiamiento para el desarrollo local en su conjunto, con una perspectiva de país y de Estado sigue siendo un imperativo. Para ello, es necesario dejar a un lado el manejo que ha predominado hasta el momento, y superar la visión de que las municipalidades son eslabones de gobierno de segunda categoría.

Finalmente es oportuno dejar planteada la necesidad urgente de montar a nivel nacional un sistema de información municipal que sea integrado, completo, coherente, actualizado y de acceso público y que por supuesto, incluya la información sobre las finanzas municipales.

Institucionalidad del Estado para el Desarrollo Local

Dado que el desarrollo local y la descentralización no pueden impulsarse con éxito sin la participación del Estado, es importante en un informe como el presente pasar revista a aquellas instituciones estatales que tiene que ver directamente con el tema para examinar su quehacer, sus aportes y sus limitaciones.

El Informe inicia con el FISDL, y una de las conclusiones que arroja es que desde que desapareció el Grupo Consultivo, el FISDL abandonó su pretensión de ser la instancia rectora del desarrollo local en el país – cosa que nunca logró - y por iniciativa propia se ha vuelto a centrar en ser una instancia que coordina, administra y ejecuta proyectos de inversión social del gobierno central.

En esa perspectiva, con las nuevas autoridades que asumen en junio de 2004, el FISDL es nombrado como el organismo executor del Programa “Red Solidaria” en coordinación con los ministerios del área social y los gobiernos municipales. La institución es la responsable de la administración técnica y financiera del programa. Red Solidaria y se convierte así en el eje y tema principal de trabajo del FISDL. El objetivo de dicho Programa es mejorar, en forma integral, las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios.

Además de Red Solidaria, hay otras nuevas iniciativas de trabajo asignadas al FISDL en esta administración, siendo la principal de ellas la participación en la Comisión Nacional para el Desarrollo Local de El Salvador (CONADEL).

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) está descapitalizado, ya no otorga préstamos a los municipios y únicamente percibe el pago de cuotas de capital e intereses de los antiguos préstamos que concedió, además de una controvertida comisión de intermediación del 2% por cualquier préstamo de la banca a las municipalidades que tome como garantía la transferencia del FODES, o que de alguna manera solicite el aval de esa institución.

A pesar de esta situación, el ISDEM continuó durante los tres años tratando de impulsar una estrategia que lo lleve a ampliar la capacitación y la asistencia técnica a los municipios. Para este propósito, ha establecido acuerdos de cooperación con algunas instituciones, ha impulsado programas como “Municipios a Graduar” y ha apoyado a asociaciones municipales brindándoles asesoría y asistencia técnica.

No hay duda que el fortalecimiento institucional de los municipios propiciado por el ISDEM, es de signo positivo, pero es muy débil e insuficiente. Está muy lejos de ser una institución que propicie una capacitación y asistencia técnica innovadoras, contribuyendo a que las municipalidades den saltos cualitativos en sus procesos de modernización y fortalecimiento institucional de cara al impulso del desarrollo local y a generar las condiciones para la descentralización del Estado.

El rol de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República se centra sobre todo, en la promoción de la descentralización del Estado y no ha variado con respecto a los años anteriores. A lo largo del trienio su rol ha consistido, básicamente, en seguir estimulando de manera muy suave, a las distintas instituciones gubernamentales a que, enmarcándose en la Política de Descentralización – establecida en el año 2000 - diseñen e implementen las modalidades de descentralización comprendidas en la misma. Recientemente ha preparado el borrador de una nueva Política Nacional de Descentralización del estado, que el gobierno intenta someter a consulta en el 2006.

La Asamblea Legislativa ha sido un actor importante del desarrollo local en estos tres años, especialmente a través de su Comisión de Asuntos Municipales. Lo más relevante en el período fue la aprobación en diciembre de 2005 de un paquete de reformas al Código Municipal y a la Ley Tributaria Municipal, y dos leyes: la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal y la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. A pesar de la innegable importancia de este conjunto de reformas y leyes, hay que señalar que las mismas solamente representan un primer paso que requiere de reglamentos, estrategias y acciones posteriores, para ser aplicadas por los distintos actores.

Con respecto a COMURES, que agremia a las 262 municipalidades del país, lo más sobresaliente que recoge este Informe es que el período que abarca de junio 2003, cuando tomaron posesión las nuevas autoridades de COMURES electas en marzo de ese mismo año, a diciembre 2005, la gremial disminuyó sensiblemente su presencia nacional, su capacidad de propuesta y su incidencia política. Incluso los congresos nacionales de municipalidades, el XIX, XX y XXI celebrados en el período, se caracterizaron por un bajo nivel de debate y pocas innovaciones en las propuestas. Esto fue producto, en buena medida, de las dificultades de llegar a acuerdos entre los alcaldes y alcaldesas de los distintos partidos en el seno del gremio y de la falta de liderazgo de la directiva.

Lo anterior de ninguna manera significa que el gremio haya estado cruzado de brazos. A lo largo de los tres años estuvieron impulsando algunos temas

sustantivos para el desarrollo local y que forman parte de su agenda estratégica vigente, entre los que sobresalen: el fortalecimiento financiero municipal a través del FODES, la transparencia de la gestión municipal, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional de las municipalidades, la modernización del sistema tributario y el fortalecimiento del marco legal.

Por último, tenemos la CONADEL, una comisión creada por el Presidente de la República “como una muestra del profundo interés que tiene el gobierno por potenciar el desarrollo en cada uno de los municipios de El Salvador”³.

Después de casi nueve meses de trabajo bastante discreto, la CONADEL presentó el 16 de mayo al Presidente de la República, los primeros resultados de su trabajo, consistentes en una agenda que contenía acuerdos y una especie de programa a seguir.

La Red analizó el trabajo de la CONADEL y manifestó sus puntos de vista en un documento hecho llegar a la comisión y en un comunicado de prensa. Los aspectos positivos resaltados por la RDL son:

- Retoma el desarrollo local como factor importante para el desarrollo del país.
- Presenta acuerdos iniciales que reflejan el consenso mínimo alcanzado en el tema y el poco margen existente para avanzar en su impulso.
- Abre la oportunidad de ordenar, priorizar e implementar una agenda nacional que impulse el desarrollo local y contribuya a corregir los desequilibrios territoriales.

Sin embargo, la RDL manifestó su preocupación por ciertos vacíos y limitaciones que afectan e impiden un mayor alcance en algunas de las acciones propuestas para impulsar el desarrollo local.

Algunas de éstas se quedan atrás en relación con el avance logrado en experiencias y procesos que se impulsan en varios municipios del país. En cuanto a la amplitud y profundidad de los acuerdos y medidas tomadas, la RDL destacó que nuevamente se soslayan los aspectos medulares y estratégicos que demanda el desarrollo local y nacional. Sobre todo, si se toman en serio las palabras del presidente Saca de que para progresar con equidad son necesarios el desarrollo local y el equilibrio territorial y que no hay desarrollo nacional sin desarrollo local.

³ Discurso pronunciado el 18 de enero de 2005 en el Encuentro entre CONADEL y RECODEL.

Participación ciudadana

La importancia de este apartado descansa en que la participación ciudadana es consustancial al concepto de desarrollo local, ya que el involucramiento de las personas en la solución de sus problemas es tal vez la principal oportunidad que ofrece lo local como espacio de desarrollo. Al mismo tiempo, diversas experiencias parecen mostrar las potencialidades de la participación ciudadana local como generadora de gobernabilidad democrática, de mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública y de fortalecimiento del capital social para el desarrollo.

Uno de los resultados sorprendentes de las elecciones presidenciales del 2004 fue el incremento en un 60% en la participación electoral, en buena medida gracias al voto con el DUI por municipio de residencia.

En contraste, dado que en nuestro país el partido que más votos obtiene, acapara la totalidad del Concejo Municipal, se tiene que en las elecciones del 2003, una mayoría de votantes quedó sin representación política, ya que los partidos por los cuales emitieron su voto.

Al considerar el porcentaje de votos con que fueron electos los gobiernos municipales en el 2003, se encuentra que solo 93 de éstos (35% del total), obtuvieron más de la mitad de los votos emitidos, lo que resulta comprometedor para la legitimidad de los gobiernos locales, si se considera que en las elecciones se dio un elevado nivel de abstencionismo. Esto afecta negativamente la gobernabilidad local. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que el hecho de que el gobierno local esté integrado por un solo partido, debilita los mecanismos políticos de control interno propios del modelo democrático.

En cuanto a la participación ciudadana, un hecho trascendente del período fue la reforma al Título IX del Código Municipal, que registra como principales avances los siguientes:

- Se establece documentación que será de acceso público, como las ordenanzas, el presupuesto de inversión; los planes municipales; el valuó de los bienes a adquirir o vender.
- Se define la obligatoriedad de celebrar un ejercicio anual de rendición de cuentas.
- Se prohíbe la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como la participación del personal de la municipalidad en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones.
- Se amplía la cantidad de mecanismos de participación ciudadana, con varios que ya están funcionando en diversos municipios del país, entre los que destacan el plan de inversión participativo y los comités de desarrollo local.

- Se reglamenta el mecanismo participativo de la Consulta Popular y se introduce la iniciativa ciudadana para convocarla, aunque los requisitos para que esta iniciativa sea aceptada limitan las posibilidades de hacerla realidad.
- Se facilita la obtención de personería jurídica por las asociaciones comunales.
- Se establece la obligatoriedad de que los Concejos Municipales aprueben ordenanzas de participación ciudadana y transparencia.

Ya en los esfuerzos concretos de desarrollo local, destaca el aporte de los Comités de Desarrollo Local (CDL), que incorporan a los procesos de decisión política un conjunto de organizaciones y personas que, hasta hace muy poco, estaban excluidas de los mismos, como las ADESCOS, agrupaciones de mujeres y jóvenes, asociaciones religiosas, empresas, etc.

Sin embargo, los CDL son aún frágiles y presentan fuertes vulnerabilidades especialmente por la inexistencia de un marco legal que sea funcional y disminuya las posibles arbitrariedades políticas y por su dependencia en gran medida de la cooperación externa y de los gobiernos locales.

Otra constatación en este período es que la participación y la aportación de recursos propios para la ejecución de obras y servicios por parte de la ciudadanía, se da en los sectores más empobrecidos y se hace alrededor de la obtención de servicios vitales primarios. También se mantiene la tendencia a organizarse comunalmente para participar en los planes de inversión participativa y mejorar las relaciones con los gobiernos locales.

La contraloría ciudadana sobre la gestión de las municipalidades y específicamente sobre el uso de los recursos, ha continuado avanzando muy lentamente y todo pareciera indicar que así seguirá, igual que la tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las administraciones públicas municipales. Por eso, vale la pena dar pasos firmes hacia la implementación del sistema de transparencia impulsado por COMURES.

Finalmente, dos desafíos de cara a ampliar la participación ciudadana se presentan en dos planos: el de la democracia representativa y la participativa. En materia electoral, habría que hacer realidad el voto domiciliar a partir del año 2006 y promover la reforma del sistema electoral, que debe incluir aspectos como la elección de Concejos Municipales con representación proporcional.

En cuanto al fortalecimiento de la democracia participativa, se debe incrementar la exigibilidad social y el apoyo a los gobiernos locales para que se implementen efectivamente las reformas al Código Municipal aprobadas en diciembre del 2005. De esto dependerá en buena medida que los procesos de participación ciudadana emprendidos hace una década, se institucionalicen como un aporte de lo local a la construcción democrática del país.

Asociatividad Municipal

El proceso de asociatividad municipal en El Salvador durante el período 2003-2005, continuó desarrollándose como iniciativa de las municipalidades o impulsada por actores externos y no como resultado o respuesta a una política de Estado.

La mayoría de municipalidades del país han tenido experiencia de asociación municipal y forman parte de alguna, lo que pone condiciones para seguir generalizando entre los diversos actores vinculados al desarrollo local la necesidad de consolidar formas de gestión asociada de los territorios. Prácticamente nadie en el país cuestiona la necesidad de conformar micro regiones y regiones para el impulso del desarrollo local y nacional.

Hay varias propuestas y un debate abierto en torno a la conformación de regiones, subregiones y micro regiones en el país, que seguirá avanzando en los próximos años. El gobierno central ha aportado poco en este terreno, a pesar que la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), propone la conformación de regiones y subregiones como una nueva forma de división política y administrativa del país.

Aunque el PNODT sigue siendo una propuesta válida, no se ven indicios en el gobierno actual de querer asumir la crítica que se le hace a su proceso de elaboración por parte de organizaciones sociales y agencias de cooperación, sobre la falta de participación de la sociedad civil y los agentes locales. Una vez formulado el PNODT tampoco ha existido ni parece estar planteada una etapa de discusión del mismo con los actores principales del proceso de asociatividad municipal, lo cual puede volverlo inviable políticamente.

En este marco, el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) con apoyo financiero del FISDL y de algunas agencias de cooperación, se ha precipitado en la promoción de planes de ordenamiento territorial de algunas subregiones sugeridas por el PNODT, que aún no están validadas ni legalizadas, lo que está generando malestar en diferentes actores y sectores y puede sembrar anticuerpos al PNODT en su conjunto.

Por lo anterior, se vuelve un imperativo abrir un proceso de consulta nacional en torno al PNODT que involucre a los diversos actores nacionales y locales. Esto no solo permitiría enriquecer el plan, sino ampliar su legitimidad y viabilidad política.

Otra tendencia relevante en la asociatividad municipal es que algunas experiencias concretas, están pasando a una perspectiva más integral de desarrollo municipal de mediano y largo plazo, donde un pilar fundamental es el involucramiento de diferentes actores locales en la toma de decisiones, lo que las

lleva a establecer procesos más estables y a mantenerse a pesar de cambios de partidos políticos en los gobiernos municipales. A pesar de esto, en la mayoría de experiencias en el país, los actores externos (cooperación internacional, ONG, gobierno central) continúan teniendo un peso muy fuerte en la promoción, constitución y despliegue de las asociaciones municipales.

Algo que queda claro al revisar los procesos de asociatividad municipal entre 2003 y 2005, es la necesidad de propiciar un marco institucional y jurídico adecuado que defina los criterios y fuentes de recursos financieros y permita a las asociaciones de municipalidades y municipios desarrollarse de manera estable, sostenible y sin depender de las dinámicas partidarias, los vaivenes electorales o los intereses de actores externos. En ese marco es que se debería abordar el tema de la construcción de micro regiones, subregiones y regiones en el país, de manera que se puedan sentar bases sólidas para el ordenamiento del territorio nacional y su reorganización político-administrativa.

Todos los hallazgos pues, levantan como uno de los desafíos principales, la formulación e implementación participativa de una política pública nacional de asociatividad municipal, que recogiendo los elementos principales de las experiencias existentes y los aportes y propuestas generados por diferentes organizaciones involucradas en el tema, estimule, oriente y regule la gestión asociada de los territorios en una perspectiva de fortalecimiento del desarrollo local, regional y nacional.

Gestión de riesgos y Desarrollo Local

Aunque el período de análisis del presente Informe es 2003 – 2005, en este caso, se amplía el horizonte temporal al 2001, dado que fueron los terremotos de ese año los que marcaron en El Salvador, un giro en el tema de la prevención y mitigación de desastres, obligando a pasar a una visión de gestión de riesgos, que posibilitaba repensar la causalidad de dichos desastres, en términos sociales, económicos, institucionales y ambientales.

La Red para el Desarrollo Local no fue ajena a dicho cambio y, poco a poco, fue asumiendo el enfoque de gestión de riesgos, entendido como el proceso social complejo, a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad, y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio, en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables.

Con los terremotos del 2001 y la dimensión de sus daños, se evidenció que el control del manejo de la emergencia por parte del gobierno central era insuficiente e ineficaz para dar respuestas adecuadas. En consecuencia, los gobiernos municipales y los demás actores locales, debían tener un rol protagónico.

A partir de lo anterior, diversas organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional, han venido promoviendo espacios de fortalecimiento de

estructuras locales para la gestión de riesgos, COMURES ha retomado la gestión local de riesgos como una línea de trabajo y el gobierno central ha iniciado un proceso de descentralización de algunas competencias, que se evidencia en el marco regulatorio que sienta bases para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

A finales de 2001, se constituye el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) con el objetivo de contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre y como promover el diseño y la implementación de políticas, programas y proyectos, que favorezcan las intervenciones para la reducción y control de riesgos, en procesos de desarrollo impulsados en la sociedad.

A pesar de que la creación del SNET refleja voluntad política del gobierno central para que la gestión de riesgos gane fuerza, no ha puesto a disposición de dicha entidad, los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Esto tiene repercusiones, siendo una de ellas el poco acercamiento que el SNET ha tenido con las municipalidades, lo que limita sus posibilidades de contar con una fuente vital de información en el ámbito local y le resta capacidad para incorporar un enfoque de gestión de riesgos en los procesos de desarrollo y en el ordenamiento territorial.

Otro aspecto que no puede dejar de señalarse al analizar los avances en el tema de gestión de riesgos, es la acumulación de conocimientos en diferentes actores del desarrollo (municipalidades, instancias del gobierno central, organizaciones sociales y ONG). Pero también se constata que los procesos de formación que han sido claves para ello, han comenzado a disminuir y mantienen una fuerte dependencia de fuentes externas de cooperación, lo que amenaza su sostenibilidad.

En el ámbito local se perciben avances sobre la gestión de riesgos. En muchos municipios y micro regiones existen experiencias en las que han participado los diversos actores locales.

A partir de los avances y debilidades en la gestión de riesgos que en nuestro país se muestran tanto en el ámbito local como nacional, la RDL considera prioritario enfrentar los desafíos siguientes:

- Avanzar hacia un marco regulatorio que enfatice la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo.
- Fortalecer las capacidades técnicas y los recursos financieros necesarios para la gestión local del riesgo.
- Incorporar el enfoque de género en el conjunto de acciones relativas a la gestión local de riesgos.
- Generar procesos de corresponsabilidad social en actores claves hasta ahora lejanos del debate y en la población en general.

Finalmente, un enfoque de gestión de riesgos institucionalizado no es compatible con un modelo de desarrollo que promueve el desmantelamiento de recursos estatales y estructuras sociales que juegan un papel importante en la reducción de las vulnerabilidades de la población y absolutiza los intereses del mercado. Es por esto que la gestión local de riesgos no ha despuntado en el país, a pesar de sus potencialidades, ya que está amarrado por las limitaciones de recursos y las dificultades de articulación entre el ámbito local y el ámbito nacional, que impone el actual modelo de desarrollo.

Descentralización del Estado

El período 2003 – 2005, en el campo de la descentralización del Estado, estuvo caracterizado por un incremento en el debate sobre el tema o aspectos del tema por un discurso descentralizador en el gobierno y los partidos políticos y por escasos avances en el proceso. Han sido las mismas instituciones gubernamentales como los ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas y la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), las que enmarcándose en la Política de Descentralización, han continuado diseñando e implementando sus propias acciones acordes con las modalidades de desconcentración y delegación.

Se mantuvo la postergación por parte del Ejecutivo en designar una instancia dentro de la institucionalidad del Estado, que asuma como prioridad la organización y conducción del proceso de descentralización y dotarla de las facultades y recursos necesarios. La instancia gubernamental más directamente vinculada al proceso de descentralización siguió siendo la Secretaría Técnica de la Presidencia, aunque para darle profundidad e imprimirle a ésta otro ritmo, pareciera necesario realizar ajustes en su estructura y fortalecer sus capacidades, sobre todo, en el escenario de que el Ejecutivo siga dilatando la decisión acerca de la institucionalidad que rija el proceso de descentralización.

Sigue haciendo falta una política y estrategia nacional de descentralización del Estado, ya que el documento llamado “Política de Descentralización” es más bien una guía de posibles acciones a tomar por parte de algunos ministerios e instituciones públicas, según el interés de éstos, pero no se trata de una política nacional, que trace los lineamientos y establezca las metas para recorrer la ruta hacia un Estado descentralizado.

Además, persiste en la mayoría de entidades del gobierno central, la resistencia a la descentralización del Estado y la percepción de que los municipios son instancias con poca capacidad para asumir competencias importantes. Paradójicamente son débiles los esfuerzos en impulsar programas integrales de alta calidad que fortalezcan las capacidades locales y permitan a los gobiernos municipales ejercer eficientemente sus actuales responsabilidades y prepararse para asumir en el futuro nuevas competencias.

Vinculado con lo anterior, sigue pendiente la definición completa de los roles y competencias del gobierno central y los gobiernos municipales, ya que las reformas al Código Municipal aprobadas en el 2005, si bien son un avance en esa dirección, no terminaron de definir esta situación.

Las cúpulas partidarias nacionales han continuado valorando lo conveniente o inconveniente de la descentralización y el fortalecimiento municipal, de acuerdo a la ventaja o desventaja que les pueden dar en la correlación política. En consecuencia, carecen de una visión integral de la descentralización y modernización del Estado, para democratizarlo y dinamizar los procesos de desarrollo local y nacional.

El desafío principal, por tanto, continúa siendo definir una política y trazar una estrategia de descentralización del Estado, que lleve a su transformación, condición de posibilidad para impulsar el desarrollo local a nivel nacional. Para ello, hay que tener presente que la descentralización debe ser un proceso gradual y previamente concertado de transferencia de competencias, responsabilidades, recursos y por tanto, poder de decisión, de la entidad central estatal a otras entidades estatales territorialmente desagregadas y que no se debe esperar que todas las condiciones estén plenamente dadas para iniciarlo.

Para hacer efectivo lo anterior, es clave construir la voluntad política de los actores principales, poniendo énfasis en el gobierno central, principalmente el Ejecutivo, y los partidos políticos. Ello demanda generar más espacios de diálogo entre el gobierno central y las municipalidades, ya que la descentralización es un proceso en el que se involucran, cuando menos, esas dos unidades estatales, que deben mantener entre ellas una relación fluida, dinámica y armónica. En ese marco, se debe pasar a la definición de los roles y competencias del gobierno central y los gobiernos municipales e identificar la disponibilidad de los recursos para el impulso de la descentralización. La CONADEL podría jugar un papel positivo en este campo.

Finalmente, tres tareas pendientes que deja el período estudiado en relación con la descentralización son:

- La necesidad de fortalecer las capacidades locales e impulsar procesos participativos en los municipios y asociaciones municipales o micro regiones, ya que esto pondría mejores condiciones locales para aprovechar el futuro proceso descentralizador.
- Seguir apoyando una reorganización del territorio que, sin fusionar municipios, lleve a construir micro regiones, subregiones y regiones y simultáneamente, profundizar el análisis y debate en torno a la reorganización político - administrativa del país y la conveniencia de crear una unidad estatal intermedia.

- Formular una ley marco para la descentralización del Estado, que deje establecidas las bases conceptuales, jurídicas y procesuales de la misma, así como las reglas, los roles de los diferentes actores y las condiciones para su sostenibilidad. La construcción de dicha ley debería hacerse con una metodología que permita una amplia participación de la ciudadanía y que incluya una campaña sistemática de educación a la población sobre el proceso de descentralización.

CAPÍTULO I

Financiamiento del desarrollo local

El contenido de este primer capítulo comprende el análisis de los aspectos fundamentales del financiamiento para el desarrollo local en El Salvador durante el período 2003-2005 -sus tendencias, desafíos y perspectivas de avance-: el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), los ingresos por impuestos, tasas y derechos municipales, la situación del endeudamiento municipal, el Impuesto Predial como posible fuente de financiamiento, las competencias y el financiamiento para el mantenimiento de la red vial (FOVIAL).

Un insumo importante para el análisis cuantitativo ha sido la base de datos sobre ingresos y egresos generada por los sistemas de información de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, a partir de la información que de manera periódica envían las municipalidades que cuentan con el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

1. EL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES)

1.1. Evolución del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

El FODES es el Fondo constituido por las transferencias de recursos financieros del presupuesto nacional que por ley corresponde a las municipalidades del país. La Ley del FODES fue aprobada el 8 septiembre de 1988, por medio del Decreto Legislativo No. 74, mediante el cual se asignó el monto inicial de la transferencia por valor de 25 millones de colones ó 2,857,142.80 dólares, provenientes de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Estado, equivalente aproximadamente, a 0.97% del mismo. (Ver Anexo No.1

Entre los años 1988 y 2005 la Ley FODES ha experimentado un total de seis reformas y dos interpretaciones auténticas de diferentes artículos¹.

Una de las principales reformas se dio en 1997, a partir de una propuesta presentada por varias ONG (FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, ISAM y FUNDE) y un vigoroso proceso de cabildeo de COMURES, con las distintas fracciones legislativas. Como resultado de esta reforma, la transferencia del Estado a los municipios se incrementó al 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto, a partir del ejercicio fiscal de 1998. Además, se modificaron los criterios de distribución, quedando establecidos de la siguiente forma: población el 80%, extensión territorial el 15%, y esfuerzo fiscal el 5%.

¹ El Anexo No. 1 contiene la cronología de los principales cambios y modificaciones introducidos durante los diecisiete años de vigencia, con sus respectivas referencias.

En 1998 se modificaron nuevamente los criterios de asignación del FODES, de modo que el 50% se distribuye en forma inversamente proporcional a la población; un 25% se distribuye entre los 262 municipios en forma equitativa; un 20% de acuerdo a los indicadores de pobreza generados a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), y el restante 5% se reparte en forma proporcional a la extensión territorial.

Al analizar la aplicación práctica de estos criterios, se perciben serias incongruencias en términos de una distribución equitativa que abone a la superación de los desequilibrios territoriales en El Salvador. Por ejemplo, el municipio de Antiguo Cuscatlán, que es el municipio cuyos habitantes cuentan con el mayor ingreso anual per-cápita del país (\$5,352.00), recibe casi la misma cantidad de transferencia por habitante (\$19.00) que Ilobasco (\$18.00), cuyos habitantes tienen un ingreso seis veces menor (\$852.00). De igual manera, San José Villanueva, en el departamento de La Libertad, recibe cuatro veces más por habitante (\$121.00) que su vecino municipio de Jayaque (\$31.00), pese a que el ingreso promedio anual de sus habitantes es similar, \$804.00 y \$787.00 respectivamente.

Estas claras inequidades se deben principalmente al sobredimensionamiento que tiene la variable población (en términos inversos) en los criterios de distribución del FODES, sustentado esto en el supuesto de que las alcaldías de municipios con menor cantidad de habitantes tienen menores capacidades de autofinanciamiento que los municipios más poblados.²

En algunos casos, éste es un argumento valedero, sin embargo, no puede dejar de conjugarse y relativizarse con el resto de criterios, especialmente con el nivel de pobreza, que tiene una ponderación mucho menor en los actuales criterios.

Por otra parte, en la misma reforma de 1998, se estipuló que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación se canalizarían a las municipalidades a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), mientras que los recursos externos, les llegarían por medio del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Hasta en 1998 fue emitido y aprobado el respectivo Reglamento de la Ley de Creación del FODES por Decreto Ejecutivo, con el que se facilita y asegura la aplicación de la Ley.

En las reformas de 1998 y 1999 se estableció dentro del monto total del FODES, la asignación de cinco millones de colones anuales (US\$571,428.57) para cada una de las siguientes instituciones: ISDEM, FISDL y COMURES.

En el año 2004, en el marco de las discusiones parlamentarias para la aprobación del presupuesto nacional, se da otra reforma a la Ley del FODES, que establece el

² Rodríguez, Marcos: Fundamento y Análisis de la Ejecución del FODES como Herramienta del Desarrollo Local. Revista ECA 660. Octubre 2003, pág. 991.

incremento en 1% de las transferencias, lo que implicaba pasar de un 6% a un 7%. Sin embargo, por darse esta medida a mediados del año y por las limitaciones presupuestarias del gobierno, se acordó que para el año en curso (2004) únicamente se trasladarían US\$ 9.5 millones adicionales, lo que implicó, llegar al 6.35% del presupuesto, y que el 7% se haría efectivo a partir del 2005.

Este es un cambio importante dentro del período en estudio, que se refleja más en detalle en el Anexo No. 1.

Las transferencias del FODES de 1998 al 2005, tal como se muestra en el siguiente apartado, han venido siendo trasladadas en mayor proporción del Fondo General de la Nación (a través del ISDEM) y en menos proporción de recursos provenientes del financiamiento externo (a través del FISDL), lo que garantiza un mejor cumplimiento de lo estipulado en la Ley del FODES.

Sin duda alguna, el incremento de la transferencia del Fondo de menos del 1% al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto en 1998 y el incremento posterior en un punto porcentual (7%), en el 2004, son los avances más importantes en el proceso de descentralización del Estado y el desarrollo local en materia de financiamiento, en los últimos siete años. En ambos casos hubo una dura oposición por parte del gobierno central, que lo llevó a confrontar con la mayoría de partidos políticos, con los gobiernos locales y hasta con la Corte Suprema de Justicia.

Durante el período de análisis que nos ocupa (2003-2005), el incremento en las transferencias del FODES, es uno de los temas que más debate y confrontación generó entre los diferentes niveles y órganos del Estado. Su accidentado proceso evidenció una concepción centralizada del Estado, que excluye a los municipios como parte esencial de éste.

El debate al respecto se dio a partir de la demanda de las municipalidades del país, de incrementar la partida destinada para el FODES del 6% al 8% de los ingresos corrientes del Presupuesto. Este debate entre el gobierno central y las alcaldías, se trasladó posteriormente al proceso de aprobación del Presupuesto Nacional para el 2004, convirtiéndose en una verdadera confrontación entre el órgano ejecutivo y el legislativo y en uno de los temas que mantuvo entrampada la aprobación del presupuesto por casi nueve meses.

El Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y del mismo Presidente Francisco Flores, rechazó la solicitud de las municipalidades, aduciendo que el incremento del FODES repercutiría en la reducción presupuestaria de las áreas sociales, particularmente salud y educación. Con dicho argumento pretendía generar una opinión favorable en la ciudadanía. Para lograrlo, el gobierno emprendió una campaña en los medios de comunicación masiva, que inducía a pensar que tal incremento llevaría al país a una crisis presupuestaria.

No obstante, la Asamblea Legislativa, aprobó el 26 de junio, el Decreto 49, mediante el cual se reformaba la Ley del FODES, incrementando la transferencia de los recursos del

gobierno central a las municipalidades del 6% al 8% de los ingresos corrientes del presupuesto de la nación.

El ejecutivo por su parte, mantuvo cerrada oposición al incremento y el 15 de julio de 2003, vetó el decreto legislativo (49), argumentando no solo la limitación de recursos económicos, sino también “razones de inconstitucionalidad fundadas en la invasión de competencias” por parte de la Asamblea Legislativa al haberse adjudicado ésta, “competencias en materia presupuestaria, exclusivas del Ejecutivo”.³

Los argumentos de inconstitucionalidad fueron rápidamente superados, ya que la Corte Suprema de Justicia había fallado en febrero del 2002 -en una demanda que pedía declarar la inconstitucionalidad del FODES, -que la Asamblea Legislativa podía destinar recursos para el Fondo municipal.⁴

En un hecho histórico, el 30 de julio los partidos políticos de la oposición aprobaron con 56 votos, la superación del veto presidencial, reiterando el incremento de fondos a las alcaldías del país.

Siguió un período de debates entre diputados y funcionarios del gobierno central, una fuerte campaña de amenazas de recortes presupuestarios de parte del ejecutivo, pronunciamientos de apoyo al incremento de los alcaldes y alcaldesas, hasta que el 11 de agosto, el Presidente Flores interpuso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia alegando esta vez, que si bien “nadie discute que la Asamblea Legislativa tiene potestad para asignar fondos a las alcaldías”, la Constitución de la República establece que “en materia presupuestaria tiene que haber necesariamente acuerdo entre el legislativo y el ejecutivo”.⁵

La CSJ, tras escuchar los argumentos del ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, emitió su fallo, el 24 de septiembre, declarando inconstitucional – con cuatro votos a favor y uno en contra - el Decreto 49. Sus argumentos sin embargo, no respondieron a las razones planteadas por el órgano ejecutivo, sino que se basaron en que el decreto en mención, asignaba fondos a instancias como COMURES, ISDEM y FISDL, y que la Ley de Creación del FODES autorizaba los fondos únicamente para las municipalidades⁶.

Con este argumento, la Corte evadió pronunciarse sobre el tema de fondo y encontró una salida fácil al problema planteado. Esto provocó un nuevo decreto (Decreto 139) de la Asamblea, el 25 de septiembre, aprobado con 56 votos, con el que sobrepasaba las objeciones hechas por la Corte y concedía nuevamente el incremento al 8% para las alcaldías. Quince días después, el 10 de octubre, el Presidente Flores vetó nuevamente el Decreto, esgrimiendo doce argumentos, ocho de inconstitucionalidad y cuatro de inconveniencia.

³ Flores veta más recursos para alcaldías. La Prensa Gráfica, 16 junio de 2003

⁴ Resolución I-98 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 19 febrero/2002

⁵ La Prensa Gráfica, 12 de agosto de 2003

⁶ Resolución I-2003, Sala de Constitucional de la CSJ, 24 septiembre 2003

Es importante resaltar que, aún cuando hubo indicios de negociación entre el ejecutivo, los partidos políticos y las municipalidades, no se concretó ningún resultado positivo en todo el año 2003.

En medio de los intentos de negociación, se llegó al XIX Congreso de COMURES, que se celebró el 22 de enero 2004. El Presidente Francisco Flores en su discurso inaugural, rechazó nuevamente el aumento en los recursos a los municipios, argumentando la difícil situación económica del país.

La inflexibilidad del Presidente Flores y las presiones de alcaldes y alcaldesas por el incremento, se mantuvieron hasta el final del período presidencial.

A pocos días de asumir la presidencia, el nuevo mandatario, Toni Saca, ante el entrampamiento en la aprobación del presupuesto nacional para el año en curso (2004), se reunió con los dirigentes de los partidos de oposición y llegaron al acuerdo de modificar la Ley FODES para que, a partir del 2005, las transferencias se incrementaran en un punto porcentual, o sea, al 7% de los ingresos corrientes del Estado. Con respecto al 2004, se acordó un incremento de \$9.5 millones de dólares, acuerdo que se hizo efectivo dentro de la aprobación del presupuesto, a mediados de junio, después de casi un año de conflictos y negociaciones.

Cuadro No. 1
CRONOLOGIA DE PROCESO DE APROBACIÓN INCREMENTO FODES
2003-2004

Fecha	Acontecimiento
26 junio/2003	La Asamblea Legislativa aprobó el Decreto 49, mediante el cual se incrementaría el FODES, al 8% del presupuesto general de la nación.
16 julio/2003	El Presidente Flores vetó el Decreto Legislativo
30 julio/2003	La Asamblea Legislativa superó el veto presidencial.
11 agosto/2003	El Ejecutivo interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia
24 septiembre/03	La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Decreto 49
26 septiembre/03	La Asamblea aprobó un nuevo Decreto que concede el incremento al 8%.
10 octubre/03	Presidente Flores veta nuevamente el incremento al FODES
23 de enero/04	El Presidente Flores reafirmó su rechazo al incremento en el Congreso de COMURES

2 junio/04	Se logró acuerdo con la Administración del Presidente Saca de incrementar en 1% el FODES
17 junio/04	Asamblea Legislativa aprobó el Presupuesto General de la Nación que incluye un incremento al 7% de los ingresos corrientes para el FODES a partir del 2005.

A mediados de julio del 2005, se desató un nuevo conflicto político, a raíz de la aprobación en la Asamblea Legislativa, del Decreto No. 733, mediante el cual se reformaba la Ley de Creación del FODES, para prohibir a las municipalidades comprometer o usar la transferencia del FODES como garantía de endeudamiento: “para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir”. Con ello, se cerraban las posibilidades de endeudamiento municipal en forma absoluta.

El Decreto, aprobado de manera precipitada e inconsulta generó la inmediata oposición de COMURES y de los alcaldes del país, independientemente de sus orientaciones partidarias.

Dicho decreto fue superado posteriormente con la aprobación de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal (Decreto No. 930), el 21 de diciembre del 2005, que establece los requisitos que deben cumplir los gobiernos locales al adquirir obligaciones que constituyan una deuda pública municipal.

1.2. Comportamiento y composición de la transferencia del Gobierno Central a las Municipalidades

En el cuadro No. 2, se refleja la evolución de la transferencia del Gobierno Central a las municipalidades en el período 1997-2004, en cuanto al incremento en el monto y porcentaje de los fondos asignados⁷, así como la reducción de la dependencia de los fondos externos para el cumplimiento de lo establecido en la Ley del FODES (mayor transferencia a través del ISDEM).

Además se han estimado algunas relaciones entre la transferencia, los ingresos corrientes y el PIB para medir el peso relativo de su importancia respecto a las dos últimas variables durante el mismo período. Como puede verse en el siguiente cuadro, si bien el comportamiento del monto de la transferencia es creciente y supera al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto en el 2004, todavía constituye una fracción muy pequeña que no alcanza el 1% del PIB, entre los años 1997-2004 (Cuadro No.2)

⁷ El cálculo de la transferencia se hace después de deducir al presupuesto del Estado, el valor de las partidas de gasto relacionadas con: devoluciones de Impuestos sobre la renta; devoluciones del impuesto al Valor Agregado a los exportadores; devolución de impuestos a exportadores equivalente al 6% del valor FOB de las exportaciones (Draw Back), entre otros.

Cuadro No. 2
Transferencias 1997-2004
Relación con PGN, PIB, ingresos corrientes y otros
En millones de dólares y porcentajes

Conceptos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto General de la Nación (PGN)	\$1,748.80	\$1,895.20	\$1,951.90	\$2,082.80	\$2,216.30	\$2,504.10	\$2,486.70	\$2,783.90
Ingresos corrientes del PGN	\$1,461.00	\$1,469.40	\$1,533.40	\$1,698.00	\$1,755.50	\$1,791.60	\$1,816.20	\$1,960.00
Monto Total de Transferencia	\$14.28	\$83.20	\$89.90	\$97.40	\$102.10	\$106.30	\$108.50	\$124.40
Vía ISDEM (Ministerio de Hacienda)	\$14.14	\$50.30	\$56.20	\$82.80	\$97.30	\$99.70	\$104.30	\$122.10
Vía FISDL (Recursos externos)	-	\$31.80	\$32.00	\$12.90	\$3.10	\$4.90	\$2.50	\$0.60
Aporte a ISDEM, FISDL y COMURES	\$0.13	\$1.10	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70	\$1.70
Transferencia Total / Ingresos Corrientes PGN	0.97%	5.66%	5.86%	5.74%	5.82%	5.93%	5.97%	6.35%
Transferencia recursos propios / Ingresos Corrientes PGN	0.97%	3.50%	3.78%	4.98%	5.64%	5.66%	5.84%	6.32%
Transferencia en relación al PIB	0.13%	0.69%	0.72%	0.74%	0.72%	0.74%	0.72%	0.79%

Fuente: Elaboración propia en base a Sumarios de la Ley de Presupuesto General de la Nación y presupuestos del FISDL, ISDEM y COMURES y "Estudio sobre las finanzas municipales en El Salvador 1997-2001. FUNDAUNGO".

El aumento en el monto total de la transferencia se ha visto reflejado en una mayor participación en los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, el cual aumentó de menos del 1% al 6.35% entre los años 1997-2004 incluyendo los aportes que se asignan a ISDEM, FISDL y COMURES.

Es importante destacar que en el período 1998-2003, el monto de la transferencia no alcanzó a cubrir el 6% señalado por la Ley FODES. Es a partir del año 2004, que se supera este porcentaje como producto de la asignación extraordinaria de \$9.5 millones al Fondo, aprobada por la Asamblea Legislativa en cumplimiento del compromiso político para la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Como parte de esa misma reforma -contenida en el Decreto Legislativo No.348 del 17 de junio 2004-, a partir del ejercicio fiscal 2005, el porcentaje de la transferencia se incrementó al 7% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto de la Nación.

Por otra parte, como se menciona al inicio de este apartado, hay una tendencia creciente en el porcentaje de la transferencia utilizando recursos propios procedentes de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación versus los recursos provenientes de la cooperación internacional. Mientras en 1997 el porcentaje de recursos propios transferidos a las municipalidades fue de apenas el 0.97%, siete años después en el 2004, alcanzó el 6.32%.

Este reacomodo en las fuentes de financiamiento nos indica que la transferencia después de ser cubierta con un 60.4% de recursos propios en 1998 (aporte por \$50.3

millones de los ingresos corrientes respecto al total de la transferencia por \$ 83.2), está siendo financiada en casi el 100% por ingresos corrientes del presupuesto desde el año 2004. Con ello se ha logrado reducir sustancialmente el condicionamiento del desembolso del FODES a la disponibilidad de fondos externos.

En concordancia con lo antes indicado, y tal como se revela en el cuadro No.2, la transferencia del gobierno central a las municipalidades, canalizada a través del ISDEM (recursos que recibe directamente del Ministerio de Hacienda) pasó de un de \$50.3 millones en 1998, a \$122.1 millones en el ejercicio fiscal 2004, es decir, su valor se multiplicó casi dos veces y medio en siete años.

Por lo tanto, se puede afirmar que como resultado de las sucesivas reformas introducidas a la Ley del FODES, el monto de la transferencia y el reacomodo en su forma de financiamiento, reflejan un aumento importante en los recursos hacia las municipalidades, en los últimos ocho años.

1.3. Destino y utilización de la transferencia en los municipios

En cuanto a la capacidad de gestión de los recursos transferidos a través del ISDEM, en el año 2003, las municipalidades ejecutaron el 94.5% respecto a lo asignado, por arriba del 88% del promedio logrado por todas las entidades del sector público y de otras como el FISDL (66%), el Fondo Social para la Vivienda (79.4%), el Ministerio de Obras Públicas (85.9%) y el Fondo de Conservación Vial (68.3%).⁸

Es importante mencionar la necesidad de los municipios de contar con reservas de recursos financieros para poder participar en las licitaciones y concursos de obras y proyectos promovidos por el FISDL. Esto afecta, en gran medida, la capacidad de ejecución de los fondos transferidos, debido a que es requisito indispensable que la municipalidad cuente con la capacidad económica y financiera de respaldo en concepto de aporte como contrapartida a los proyectos concursados, en los cuales tienen prioridad aquellas municipalidades que ofrecen mayor contrapartida.

Se trata de recursos que mientras dure el proceso de competencia, no pueden ser invertidos en otros rubros, para poder cumplir con los requisitos de calificación. Por consiguiente, su no utilización, no necesariamente se debe a dificultades para la ejecución de obras y servicios por parte de las municipalidades.

En cuanto a los proyectos que presentan mayor frecuencia de ejecución entre las municipalidades investigadas, se encuentran aquellos relacionados con vías de acceso, educación, electrificación, acueductos y alcantarillados. Tiene prioridad menor el financiamiento de actividades relacionadas con la economía y la producción.

⁸ Dirección General de Contabilidad Gubernamental. "Informe de la Gestión Financiera del Estado. Ejercicio Financiero Fiscal 2003". Cuadro No. 29.

Sin embargo, para tener información más confiable sobre la eficacia y eficiencia del FODES, es necesaria la realización de estudios que permitan medir el impacto de la inversión sobre las condiciones económicas y sociales de la población beneficiaria de las municipalidades y sobre las capacidades y condiciones de la gestión de los recursos.

2. INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS: IMPUESTOS, TASAS Y DERECHOS

2.1. Leyes de impuestos municipales

En el Artículo 204, numeral 6, de la Constitución de la República y en el Artículo 58 de la Ley General Tributaria Municipal, se sientan los principios generales del derecho y responsabilidad de las municipalidades de someter iniciativas de ley, para el establecimiento y reformas de impuestos municipales, ante la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa tiene la facultad constitucional de aprobar, reformar o derogar dichas leyes. En el marco de esta competencia, le corresponde a la Comisión de Asuntos Municipales analizar y dictaminar sobre los proyectos de ley de impuestos municipales presentados por las distintas municipalidades.

Más de 100 solicitudes presentadas antes del 2003, fueron archivadas por el órgano legislativo, sin ser aprobadas. Entre los años 2003 y 2004, se presentaron a la Asamblea Legislativa un total 27 anteproyectos de ley, cuyas iniciativas estaban encaminadas a lograr la aprobación, modificación o interpretación de leyes de impuestos.

Durante los últimos cinco años, muchos municipios han presentado solicitudes de modificación de sus tarifas de impuestos, en algunos casos para superar la obsolescencia y/o para actualizar las tarifas. Sin embargo, la gran mayoría de dichas solicitudes de reforma, no han tenido en consideración lo que señala la Ley General Tributaria Municipal, en cuanto a establecer alícuotas proporcionales o progresivas, violando el principio de equidad tributaria.

Es importante destacar que en general, las leyes de impuestos municipales del país son regresivas y muchas de ellas con más de 25 años de no haber sido modificadas y por consiguiente, con conceptos y tarifas obsoletas e improductivas.

En este tema, ha habido muy poco análisis y debate durante el periodo que abarca el presente trabajo. En consecuencia, entre las municipalidades y la Asamblea Legislativa, no han habido bases claras y sólidas para ponerse de acuerdo.

A lo anterior se suma la oposición de una parte del sector empresarial a dichas reformas, como se hizo evidente en la discusión de la propuesta de la municipalidad de San Salvador, en el período 1997-2000.

Ello nos indica que un desafío importante es analizar la situación impositiva del país a nivel municipal, para conocer los aspectos relevantes de las leyes de impuestos vigentes como la regresividad, la obsolescencia, la improductividad y, a partir de estos elementos, crear un marco general para la propuesta y aprobación de leyes, que sirva a

las municipalidades y al órgano legislativo para superar la regresividad y la obsolescencia de dichas leyes y poder contar con una base impositiva sólida y administrativamente eficiente.

2.2. Ingresos por impuestos municipales

Una característica sobresaliente de la estructura tributaria municipal en el país, es que, por un lado, tiene una gran diversidad de impuestos y tasas por servicios y derechos - de hecho, existen más de cuarenta tributos - y por otro, posee bases impositivas pequeñas y con rendimientos bajos en recaudación. Esa variedad de impuestos y tasas vuelve difícil su administración, su rendimiento⁹ y la transparencia.

Sobre el destino de los ingresos provenientes de los impuestos municipales, estos se utilizan para financiar los servicios generales e indivisibles que brindan las municipalidades a los usuarios, tales como el ornato, la nomenclatura, el desarrollo y renovación urbana y otros, por los cuales no existe obligatoriedad de contraprestación alguna individualizada, por parte de los municipios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley General Tributaria Municipal.

Los datos a partir de los cuales se ha elaborado el análisis de los ingresos municipales han sido obtenidos de información de las municipalidades que reportan periódicamente sus operaciones al Ministerio de Hacienda, utilizando el sistema de contabilidad gubernamental instalado en las mismas. De acuerdo a datos oficiales, en el 2002, las alcaldías que habían implantado este sistema de contabilidad eran 63; esta cifra aumentó a 112 en el 2003 y a 125 en el 2004.

Sin embargo, es importante aclarar que no todas las alcaldías que tienen instalado el sistema contable informan periódicamente de sus operaciones de ingresos y egresos al Ministerio de Hacienda. Por diferentes motivos existen municipalidades que no presentan sus respectivos cierres al mes de diciembre.

El análisis de la información disponible sobre los ingresos municipales es válido para un total de 63 municipalidades que reportaron datos completos en el 2002, éstas representan el 24% del total de municipios del país. En el año 2003 el número de municipalidades aumentó a 94 representando un 35.9% del total de municipios. Para junio del 2004 reportaron información 79 alcaldías, es decir, un 30.1% del total.

⁹ Zapata, Juan Antonio: "El Sistema Tributario Municipal en El Salvador". San Salvador, El Salvador. Mayo 2003.

Cuadro No. 3**Características de la Muestra de Municipalidades**

	2002		2003		2004 (junio)	
Clasificación de municipios por tamaño	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios	Número de municipios	Porcentaje respecto a 262 municipios
Grandes	10	3.4%	11	4.2%	9	3.4%
Medianos	25	9.5%	40	15.3%	29	11.1%
Pequeños	28	10.7%	43	18.7%	41	15.6%
Total	63	24.0%	94	35.9%	79	30.1%

Fuente: Elaboración propia en base a muestra de municipalidades

Respecto al tamaño de los municipios, el cuadro No. 3 nos muestra que los grandes representan alrededor del 3.4% del total de los municipios del país, en el período 2002 - junio 2004; mientras que los medianos oscilan entre el 9.5% (2002), el 15.3% (2003) el 11.1% (junio 2004); los pequeños equivalen al 10.7% (2002), 18.7% (2003) y 15.6% (junio 2004).

De acuerdo a las cifras del siguiente cuadro, los ingresos generados por la recaudación de impuestos municipales representan respecto a los *ingresos corrientes*, el 29.8% en el 2002; el 27.4% en el 2003 y 32.2% en el 2004; el aporte en promedio en los últimos 3 años es de 30%. Sin embargo, en relación a los *ingresos totales* el cobro de impuestos se reduce a 19.5%, 15.8% y 19.8% respectivamente para los mismos años.

Cuadro No. 4**Consolidado de Ingresos por Impuestos Municipales 2002,2003 y junio 2004**

Miles de dólares y porcentajes

CONCEPTO	2002	Estruct.	2003	Estruc.	2004	Estruct.
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
IMPUESTOS (a+b)	24,780.8	19.5%	28,633.9	15.8%	15,969.6	19.8%
a. Impuesto a Productos Específicos	13.3	0.0%	6.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Alcohol y Bebidas Alcohólicas	5.4	0.0%	3.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Cerveza	3.1	0.0%	1.8	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Bebidas Gaseosas	0.1	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Sobre Gasolina	4.7	0.0%	1.2	0.0%	0.0	0.0%
b. Impuestos Municipales	24,767.5	19.5%	28,627.7	15.8%	15,969.6	19.8%
De Comercio	12,897.5	10.1%	13,508.7	7.5%	8,103.2	10.0%
De Industria	2,875.6	2.3%	3,759.4	2.1%	1,974.5	2.4%
Financieros	3,037.4	2.4%	3,634.5	2.0%	2,313.7	2.9%

CONCEPTO	2002	Estruct.	2003	Estruc.	2004	Estruct.
De Servicio	2,458.4	1.9%	3,360.7	1.9%	1,480.5	1.8%
Agropecuarios	9.8	0.0%	13.2	0.0%	9.2	0.0%
Bares y Restaurantes	180.7	0.1%	219.5	0.1%	108.5	0.1%
Cementerios Particulares	43.0	0.0%	81.9	0.0%	26.4	0.0%
Centros de Enseñanza	69.1	0.1%	88.9	0.0%	50.0	0.1%
Estudios Fotográficos	2.6	0.0%	3.6	0.0%	4.8	0.0%
Hoteles, Moteles y Similares	66.3	0.1%	56.8	0.0%	28.3	0.0%
Loterías de Cartón	56.4	0.0%	57.8	0.0%	22.3	0.0%
Maquinas Traganíqueles	256.7	0.2%	452.8	0.3%	123.1	0.2%
Médicos Hospitalarios	25.6	0.0%	35.6	0.0%	7.4	0.0%
Servicios Profesionales	124.4	0.1%	106.9	0.1%	65.4	0.1%
Servicios de Esparcimiento	197.0	0.2%	175.0	0.1%	157.8	0.2%
Transporte	40.2	0.0%	54.0	0.0%	30.1	0.0%
Vallas Publicitarias	460.5	0.4%	433.1	0.2%	185.6	0.2%
Vialidad	934.6	0.7%	1,078.5	0.6%	684.7	0.8%
Impuestos Municipales Diversos	1,031.7	0.8%	1,506.8	0.8%	594.1	0.7%

Fuente: Elaboración propia en base al Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Ingresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Nota: Este cuadro es parte del Cuadro de Ingresos Totales de la muestra de municipalidades. (Ver Anexo 2)

Es importante precisar que los porcentajes de participación global indicados en el caso de los municipios pequeños y medianos, son mucho menores debido a las limitaciones en su capacidad contributiva, impuestas por un entorno socioeconómico y productivo no tan favorable que condiciona la eficacia de la recaudación y sus sistemas tributarios locales.

Cuadro No. 5 Ingresos por tamaño de municipios. Año 2003. En dólares

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Venta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Venta activos fijos	Transferencias FODES	Recup. de Inv. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	\$ 16,305,024.51	\$ 34,571,584.33	\$ 303,212.74	\$ 2,861,660.75	\$ 2,636,776.91	\$ 88,480.17	\$ 9,390,553.66	\$ 39,763.51	\$ 6,629,158.37	\$ 72,826,214.95
Medianos	\$ 10,200,614.72	\$ 18,458,377.46	\$ 400,122.32	\$ 2,301,586.10	\$ 5,693,878.62	\$ 205,266.11	\$ 26,746,655.03	\$ 130,379.48	\$ 2,827,832.23	\$ 76,964,712.07
Pequeños	\$ 1,821,703.58	\$ 2,887,119.77	\$ 715,556.00	\$ 414,797.31	\$ 3,985,043.73	\$ 55,537.07	\$ 19,644,535.26	\$ 116,340.13	\$ 1,822,644.89	\$ 31,463,277.74

Estructura porcentual

Municipios	Impuestos	Tasas y derechos	Vta de Bienes y Servicios	Ingresos financieros	Transferencias corrientes	Vta de activos fijos	Transferencias FODES	Recuperación de Inv. Financ.	Endeudamiento Público	Total
Grandes	22.4%	47.5%	0.4%	3.9%	3.6%	0.1%	12.9%	0.1%	9.1%	100.0%
Medianos	13.3%	24.0%	0.5%	3.0%	7.4%	0.3%	34.8%	0.2%	16.7%	100.0%
Pequeños	5.8%	9.2%	2.3%	1.3%	12.7%	0.2%	62.4%	0.4%	5.8%	100.0%

Fuente: Elaborado en base Informe de Ejecución Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Contabilidad gubernamental. Ministerio de Hacienda.

Como puede observarse en el cuadro No.5, en el año 2003, los ingresos por impuestos generaron el 22.4% de los ingresos totales en el caso de los municipios grandes, mientras que en los medianos alcanzaron el 13% y los pequeños escasamente lograron ser el 5.8%. Por su parte, los ingresos por el cobro de tasas y derechos aportaron el 47.5% de los ingresos totales en los municipios grandes; el 24.0% en los medianos y en los pequeños apenas aportaron un 9.2% al total de ingresos. Con estas diferencias sobre la capacidad de generación de ingresos propios, es claro que los municipios “pequeños” son insostenibles por sí mismos y carecen de capacidad de promover el desarrollo, sin el aporte del FODES.

2.3. Ingresos por tasas y derechos municipales

Las tasas por servicios municipales son cobradas por medio de la aplicación de ordenanzas y presuponen obligatoriedad en la prestación de un servicio. En otras palabras, el pago de un servicio determinado por parte de los ciudadanos, obliga al municipio a entregarles dicho servicio. Algunos ejemplos son el alumbrado público, el saneamiento, los cementerios, los tiangues, los mercados, el registro ciudadano, entre otros.

Las Contribuciones Especiales se establecen por medio de ordenanzas en ocasión de decidir la realización de obras públicas o actividades especiales del municipio y la utilización de los recursos recaudados no puede tener un destino distinto a la financiación de la obra o actividad específica por la cual se cobra.

Los municipios tienen la potestad tributaria de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la ejecución de sus actividades y realización de obras locales. Los tipos de tasas, derechos y contribuciones generadores de los ingresos municipales se detallan en el cuadro No. 6.

La recaudación de ingresos en concepto de tasas y derechos en el período 2002-Junio 2004 fue de \$127.2 millones, \$180.9 millones y \$80.7 millones respectivamente. Estos montos respecto a los ingreso totales representaron en el mismo orden un 34.8%, 31.2% y 32.3%. El aporte de las tasas y derechos respecto a los ingresos corrientes sube a 53.3%, 54.1% y 52.5% respectivamente.

Conviene resaltar que en promedio generan más que los impuestos municipales y explican un poco más del cincuenta por ciento de los ingresos corrientes y un tercio de los ingresos totales.

Los servicios públicos municipales más relevantes en cuanto a rendimiento de ingresos son: el alumbrado público, el aseo público, el manejo de los desechos sólidos y los mercados. La importancia relativa de los ingresos por servicios está fuertemente determinada por el nivel de desarrollo socioeconómico del municipio, la capacidad contributiva de los habitantes y por la infraestructura con que cuenta para brindar los servicios públicos municipales.

Por lo anterior, en los municipios grandes, la relación entre los ingresos generados por el cobro de impuestos y tasas y el FODES puede que refleje un balance a favor de los recursos fiscales propios; mientras que en municipios pequeños sus ingresos totales dependen en forma muy importante de las transferencias del gobierno central.

Un evento importante en el período en consideración fue la decisión del gobierno central, por medio de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y la Dirección de Protección al Consumidor (DPC), de excluir, o al menos dificultar, el cobro de las tasas municipales en los recibos de cobro del servicio eléctrico. Esta medida afectó a todas las municipalidades que habían establecido esta forma de cobro, particularmente a la Alcaldía de San Salvador.

De acuerdo a información brindada por la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de la separación de los recibos de cobro, hubo una afectación inicial que duró aproximadamente tres meses, en la que los ingresos municipales provenientes de tal sistema de cobro, se vieron disminuidos en un 50%. En marzo de 2003, la municipalidad de San Salvador experimentó una reducción en sus ingresos producto de la anterior medida, de 1.3 millones de dólares; y desde el mes de julio del 2003 hasta inicios del segundo semestre del 2004, la disminución fue de 1.5 millones de dólares, ambas cifras aproximadas.¹⁰

Como se mencionó antes y tal como se puede observar de nuevo en el Cuadro No. 5, la contribución de la recolección de ingresos en concepto de tasas y derechos es mayor en volumen y porcentajes en el caso de los municipios grandes, debido a una mayor amplitud de sus bases tributarias, como consecuencia de la capacidad económica.

¹⁰ Datos proporcionados por la Municipalidad de San Salvador.

Cuadro No.6
Consolidado de Ingresos por Tasas y Derechos. Período 2002, 2003 y
junio 2004

Miles de dólares y porcentajes

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
TASAS Y DERECHOS	44,335.5	34.8%	56,503.9	31.2%	26,077.2	32.3%
TASAS	41,990.2	33.0%	54,366.6	30.1%	24,682.6	30.6%
Por Uso de Infraestructura Aeroportuaria	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Intermediación o Superv. En la internación de Bienes	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Servicios de Certificación o Visado de Documentos	2,276.8	1.8%	2,073.9	1.1%	853.5	1.1%
Por Expedición de Documentos de Identificación	781.0	0.6%	808.3	0.4%	294.8	0.4%
Por acceso a Lugares Públicos	36.2	0.0%	61.0	0.0%	47.3	0.1%
Alumbrado Público	9,413.3	7.4%	8,296.0	4.6%	3,534.6	4.4%
Aseo Público	19,008.6	14.9%	24,083.7	13.3%	9,542.6	11.8%
Casetas Telefónicas	33.0	0.0%	137.8	0.1%	41.9	0.1%
Cementerios Municipales	471.0	0.4%	630.4	0.3%	316.4	0.4%
Desechos	2,565.5	2.0%	4,848.8	2.7%	3,974.2	4.9%
Estacionamiento y Parquímetros	124.8	0.1%	179.6	0.1%	67.3	0.1%
Fiestas	1,147.6	0.9%	2,010.3	1.1%	1,150.8	1.4%
Mercados	2,674.9	2.1%	4,161.8	2.3%	2,000.2	2.5%
Nomenclatura	1.0	0.0%	0.6	0.0%	0.0	0.0%
Pavimentación	1,165.0	0.9%	2,301.9	1.3%	980.4	1.2%
Postes, Torres y Antenas	680.7	0.5%	1,733.7	1.0%	779.9	1.0%
Rastros y Tiangué	686.9	0.5%	950.7	0.5%	405.0	0.5%
Revisión de Planos	95.6	0.1%	65.0	0.0%	49.8	0.1%
Sombras Parada de Buses	1.3	0.0%	7.7	0.0%	1.0	0.0%
Terminal de Buses	122.2	0.1%	263.8	0.1%	148.0	0.2%
Baños y Lavaderos Públicos	178.8	0.1%	239.1	0.1%	134.9	0.2%
Tasas Diversas	526.0	0.4%	1,512.5	0.8%	360.0	0.4%
DERECHOS	2,345.3	1.8%	2,137.3	1.2%	1,394.6	1.7%
Por Registro de Comercio	0.1	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Permisos de Circulación de Vehículos	133.0	0.1%	47.1	0.0%	24.2	0.0%

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
Por Patentes, marcas de Fabrica y Otros	26.4	0.0%	67.1	0.0%	104.6	0.1%
Permisos y Licencias Municipales	1,858.9	1.5%	1,936.5	1.1%	1,235.3	1.5%
Cotejo de Fierros	26.9	0.0%	33.9	0.0%	13.4	0.0%
Derechos Diversos	300.0	0.2%	52.7	0.0%	17.1	0.0%

Fuente: Elaborado en base Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Ingresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental

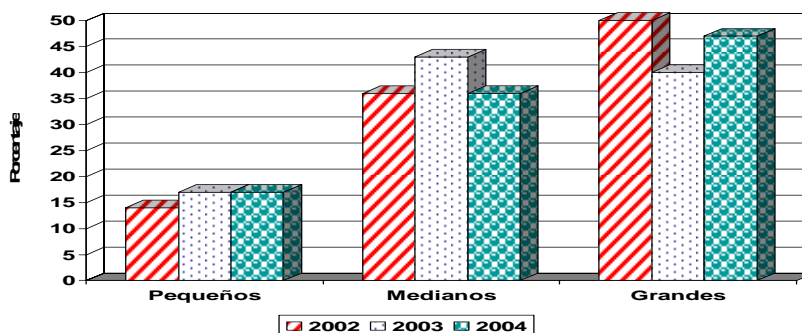
Nota: Este cuadro es parte del Cuadro de Ingresos Totales de la muestra de municipalidades (Ver Anexo 2).

2.4. Ingresos municipales según el tamaño de los municipios

Al estratificar el ingreso municipal generado por el tamaño de los municipios en: pequeños, medianos y grandes, de acuerdo al criterio de número de habitantes que posee cada municipio, los datos muestran que en los años 2002 y 2003, el 50% del ingreso total se concentraba en las alcaldías grandes las cuales representan el 15.9% de la muestra. El 50% del ingreso estaba distribuido entre municipalidades pequeñas y medianas que representan el 84.1% de la muestra. En el 2004 esta tendencia cambia ligeramente ya que la participación de las alcaldías grandes -dentro del ingreso total- baja a 45.7% y al 12.4% de la muestra (ver Gráfico 1).

Gráfico No.1

Participación en el ingreso total municipal por tamaño de municipios



Fuente: Elaborado en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004

El análisis de los ingresos municipales por municipios revela de nuevo que la capacidad de recaudación de los sistemas tributarios a nivel local y su desempeño financiero están fuertemente condicionados por el estado favorable o no del entorno socioeconómico y productivo, por el tamaño y ubicación geográfica de las poblaciones y primordialmente por su capacidad económica y de pago.

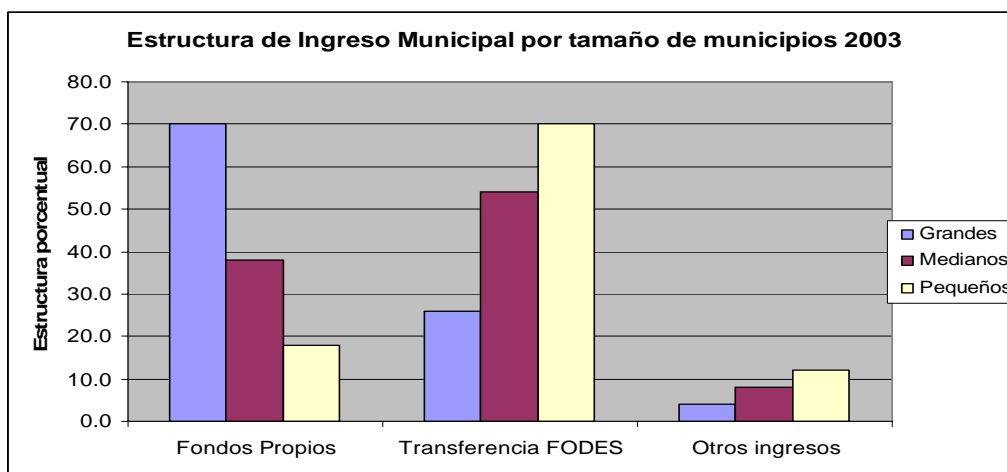
Es importante advertir que la estructura de ingreso es variada según el tamaño del grupo de municipalidades, por ejemplo, las alcaldías pequeñas tienen como principal fuente las transferencias de capital en las que se contabiliza el FODES y como fuente secundaria los impuestos, tasas y derechos (Gráfico 2). En el año 2002 y 2003 los ingresos por FODES en los municipios pequeños representaron en promedio el 55.5% y 62.4% respectivamente, pero en muchos casos representa hasta el 70% de los ingresos totales. Por el contrario, los impuestos, tasas y venta de bienes representaron el 12.8% y 17.3% en los años 2002 y 2003 respectivamente. (Ver anexo No.2)

La estructura del ingreso municipal es muy distinta y casi totalmente inversa para el caso de las alcaldías grandes, cuyo perfil de ingresos nos muestra que los recursos propios llegaron a representar el 71.2% y el 70.3% de los ingresos totales en el 2002 y 2003 respectivamente, mientras que el monto de la transferencia del FODES (considerando el 20% y el 80%) representó el 16.2% y 16.5% de los ingresos totales de la muestra para los mismos años. (Ver anexo No.2)

El resto de ingresos en ambos casos proviene de fuentes complementarias como la venta de bienes y servicios, transferencias corrientes y por la vía del endeudamiento público, principalmente.

La situación descrita sobre la estructura de los ingresos municipales nos permite afirmar que los ingresos propios de los municipios grandes equivalen al 70% y en los pequeños, más o menos al 15% de los ingresos totales, lo cual confirma las disparidades y asimetrías de condiciones socioeconómicas y financieras existentes en el universo de los municipios del país.

Gráfico No. 2

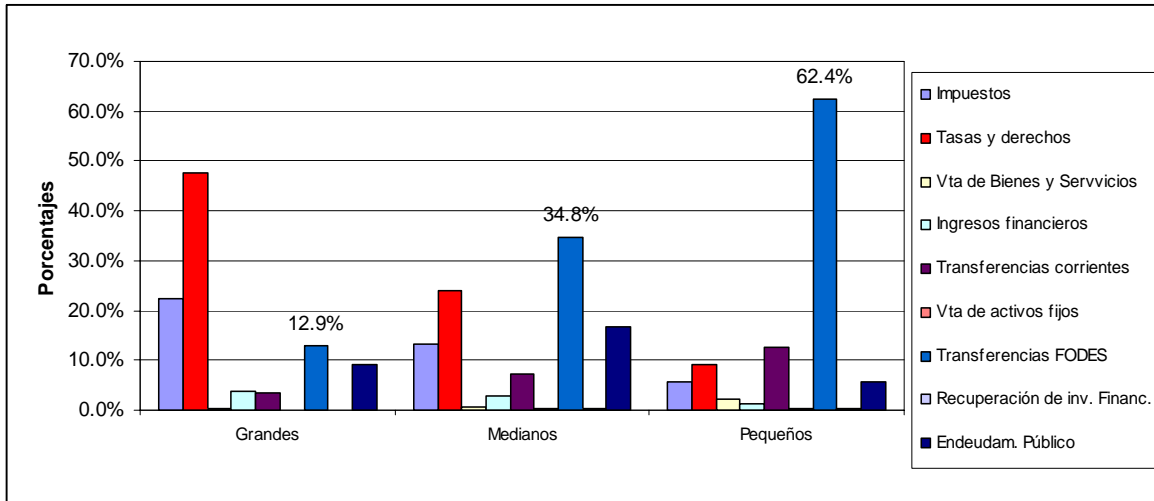


Fuente: Elaboración propia en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004.

Un rasgo importante de los sistemas tributarios municipales es el peso relativo que tienen los ingresos generados por el cobro de tasas y derechos. En todas las municipalidades su aportación supera a los impuestos, cualquiera sea el tamaño de los municipios, tal como puede observarse en el gráfico.

Gráfico No. 3

Composición de los ingresos municipales de la Muestra (2003)



Fuente: Elaboración propia en base datos de Informe de la Gestión presupuestaria de ingresos 2002-2004.

Estas brechas en la composición de los ingresos municipales demuestra que los municipios con mayor capacidad contributiva están en mejor posición financiera para desarrollar sus actividades y proyectos; en cambio las municipalidades pequeñas están en mayor desventaja y cuentan con menor potencial tributario, por consiguiente, el FODES si bien es un pilar importante como mecanismo de financiamiento, no es suficiente para reducir las desigualdades socio-económicas expresadas territorialmente; por lo que es necesario analizar los criterios actuales de su distribución, de tal manera que se vayan eliminando las actuales asimetrías.

Cuadro No.7

Evolución porcentual del FODES según tamaño de municipios

	2002	2003	Junio 2004
Grandes	13%	13%	13%
Medianos	36%	38%	41%
Pequeños	62%	72%	66%

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de ejecución presupuestaria 2002 -2004

De acuerdo a las cifras del cuadro anterior, los municipios medianos y pequeños muestran una tendencia de mayor dependencia de los recursos de la transferencia del FODES en relación a sus ingresos totales. En cambio los municipios grandes mantienen la participación relativa de la transferencia respecto a sus ingresos. Esta característica obedece, primordialmente, a que el volumen de los ingresos propios de los municipios pequeños no se dinamiza en la misma proporción en la

que se ha incrementado el FODES, por las grandes limitaciones que impone la ausencia de actividad económica y con ello la capacidad contributiva de sus habitantes.

En la actualidad, es claro que el desempeño financiero del sistema municipal salvadoreño descansa en los ingresos no tributarios. En promedio, el 32.8% han sido generados por el cobro de tasas y en menor proporción por los derechos. Los impuestos municipales clasificados bajo el rubro de ingresos tributarios, aportan en promedio el 18.3% de los ingresos totales (promedio del período 2002 – junio 2004). Es importante resaltar que el peso de los impuestos indirectos que gravan el consumo de las personas, no tiene incidencia en el sistema tributario municipal, pues son captados únicamente por el gobierno central.

En resumen, al analizar la composición de los ingresos municipales, es importante tomar en consideración el criterio de agrupamiento de los municipios por su tamaño, ya que de lo contrario, se puede llegar a falsas apreciaciones cuando se analizan de manera consolidada las cifras. Se ha podido confirmar que existen diferencias importantes sobre la participación relativa de los rubros de ingresos propios generados por los impuestos, tasas y derechos y de la transferencia del FODES, según sea su tamaño.

Cuadro No. 8
Clasificación económica de los ingresos municipales 2002-Junio 2004
 En miles de dólares y porcentajes

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	Jun-04	Estructura
INGRESOS TOTALES (I+II+III)	127,274,194.10	100%	180,888,461.14	100%	80,675,470.30	100%
I-INGRESOS CORRIENTES (a+b+c+d)	83,241,701.52	65.4%	104,418,360.82	57.7%	49,639,517.52	61.5%
a. Ingresos Tributarios	24,780,765.45	19.5%	28,633,999.09	15.8%	15,969,600.46	19.8%
Impuestos Directos	24,767,522.25	19.5%	28,627,769.45	15.8%	15,969,600.46	19.8%
Impuestos Indirectos	13,243.20	0.0%	6,229.64	0.0%	0.00	0.0%
b. Ingresos No Tributarios	44,335,496.10	34.8%	56,504,434.95	31.2%	26,077,250.90	32.3%
Tasas	41,990,172.52	33.0%	54,367,145.94	30.1%	24,682,668.21	30.6%
Derechos	2,345,323.58	1.8%	2,137,289.01	1.2%	1,394,582.69	1.7%
c. Venta de Bienes y Servicios	882,868.95	0.7%	1,420,933.17	0.8%	830,329.36	1.0%
d. Ingresos Financieros y Otros	6,377,983.11	5.0%	5,611,203.74	3.1%	1,929,607.74	2.4%
Rendimiento de títulos Valores	152,476.55	0.1%	80,329.36	0.0%	5,991.13	0.0%
Intereses de Préstamos	6,132.13	0.0%	8,009.42	0.0%	11.40	0.0%
Intereses por Mora y Multas	2,977,513.77	2.3%	3,661,677.55	2.0%	1,283,935.97	1.6%
Arrendamiento de Bienes	831,579.56	0.7%	484,315.71	0.3%	275,475.53	0.3%
Garantías y Finanzas	262,818.96	0.2%	6,015.02	0.0%	11,772.70	0.0%
Indemnizaciones y valores no reclamados	63,386.39	0.0%	13,172.65	0.0%	25.00	0.0%
Otros Ingresos	2,084,075.75	1.6%	1,357,684.03	0.8%	352,396.01	0.4%
e. Transferencias Corrientes	6,864,587.91	5.4%	12,247,789.87	6.8%	4,832,729.06	6.0%
Del Sector Público	6,636,789.50	5.2%	12,015,150.60	6.6%	4,736,283.64	5.9%
Del Sector Privado	181,525.50	0.1%	175,821.36	0.1%	68,695.72	0.1%
Del Sector Externo	46,272.91	0.0%	56,817.91	0.0%	27,749.70	0.0%
II- INGRESOS DE CAPITAL	33,463,025.13	26.3%	56,046,420.08	31.0%	24,429,359.94	30.3%
Venta de Activos Fijos	55,410.44	0.0%	349,379.06	0.2%	39,462.20	0.0%
Transferencias de Capital	33,354,750.19	26.2%	55,411,421.84	30.6%	23,887,368.44	29.6%
Del sector Público	32,769,813.19	25.7%	53,927,648.77	29.8%	22,857,000.97	28.3%
Del sector Privado	261,975.65	0.2%	827,162.77	0.5%	639,063.91	0.8%
Del Sector Externo	322,961.35	0.3%	656,610.30	0.4%	391,303.56	0.5%
Recuperación de Inversiones Financieras	52,864.50	0.0%	285,619.18	0.2%	502,529.30	0.6%
Recuperación de inversiones en títulos y valores	34,285.71	0.0%	244,665.19	0.1%	500,000.00	0.6%
Recuperación de préstamo	18,578.79	0.0%	40,953.99	0.0%	2,529.30	0.0%
III- FINANCIAMIENTO	10,569,467.45	8.3%	20,423,680.24	11.3%	6,606,592.84	8.2%
Endeudamiento Público	10,569,467.45	8.3%	20,423,680.24	11.3%	6,606,592.84	8.2%
Colocaciones de títulos valores en el mercado	1,878.47	0.0%		0.0%		0.0%
Contratación de empréstitos internos.	10,567,588.98	8.3%	20,423,680.24	11.3%	6,606,592.84	8.2%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Contabilidad Gubernamental. Ministerio de Hacienda

Nota: Este cuadro es parte del Cuadro de Ingresos Totales de la muestra de municipalidades (Ver Anexo 2)

2.5. Endeudamiento municipal¹¹

Este es un tema que durante el periodo 2003-2004 no fue analizado como un elemento importante dentro del conjunto del financiamiento para el desarrollo local. Sin embargo, en el 2005, ha sido uno de los temas que ha provocado mayor discusión y confrontación entre las municipalidades, el ejecutivo y la asamblea legislativa.

Hasta mediados de julio 2005, las municipalidades no tuvieron ninguna restricción legal para endeudarse. En la mayoría de los casos, se utilizó el ingreso del FODES como garantía de pago ante el ISDEM o la banca privada, principales acreedores de la deuda municipal.

A pesar de no existir restricciones legales para el endeudamiento municipal, a mediados de 2005 la deuda municipal no representaba un problema para las finanzas públicas. De acuerdo a los datos del ISDEM, el servicio de la deuda municipal¹² en el 2003, era del 16.15% del total del FODES correspondiente a ese año. La asignación presupuestaria total del FODES 2003 fue de US\$104,261.605.00 y, el monto destinado al pago de la deuda, del conjunto de municipios fue de US\$16,835.805.72.

Por otra parte, los municipios que tienen comprometido en el servicio de la deuda el equivalente al 75% - 100% de la transferencia del FODES en este mismo año, son todos del área metropolitana: San Salvador, Soyapango, San Martín y Nueva San Salvador (Santa Tecla). Ver cuadro No. 9.

En todos estos municipios, la estructura financiera no depende exclusivamente de los ingresos provenientes del FODES, y en algunos casos como San Salvador, el FODES es absolutamente complementario en relación a los ingresos propios; en el 2003, San Salvador tuvo ingresos totales de un poco más de US\$35.5 millones, mientras la transferencia anual del FODES fue un poco más de US\$1.5 millones.

¹¹ Análisis sobre endeudamiento elaborado por SACDEL, con base en datos del ISDEM 2003, oct. 2005 y de algunas municipalidades específicas.

¹² El servicio de la deuda incluye amortización, intereses y comisiones.

Cuadro No. 9
Situación de endeudamiento municipal 2003¹³

No. De municipios	% del total de 262 municipios	Situación con respecto al endeudamiento
119	45.42%	No tienen deuda
91	34,73%	Tienen una deuda que requiere un pago de hasta el 25% de lo que reciben del FODES mensualmente.
43	16.41%	Tienen una deuda que requiere un pago de entre el 25% y el 50% de lo que reciben mensualmente del FODES.
5	1.91%	Tienen una deuda que requiere un pago de entre el 50% y el 75% de lo que reciben mensualmente del FODES.
4	1.53%	Tienen una deuda que requiere un pago de entre el 75% y 100% de lo que reciben mensualmente del FODES.

Si bien éste era un tema dentro de la agenda de la CONADEL, no se provocó la discusión del mismo, y por consiguiente, tampoco se contó con la información sobre la situación del endeudamiento municipal.

A pesar de ello, el 14 de Julio de 2005, la Asamblea Legislativa aprobó de manera inconsulta y sorpresiva, el Decreto No. 733, mediante el cual se reformaba la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), en el sentido que los fondos del FODES "no podrán comprometerse o servir de garantías para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir." Con este Decreto se imposibilitaba a los gobiernos locales a contraer deuda, independientemente de su situación financiera.

La información sobre el estado del endeudamiento municipal con la que contaba el ISDEM al 20 de julio de 2005 y que fuera enviada a la Asamblea Legislativa una semana después de que ésta aprobara el Decreto mencionado, mostró que el endeudamiento entre el año 2003 y mediados del año 2005 había aumentado, pero todavía se trataba de una situación que no reflejaba la gravedad financiera que se le estaba atribuyendo. Datos que muestran esta situación y el FODES comprometido en el endeudamiento municipal se presentan en el Anexo No.3 de este documento.

La decisión tomada en aquel momento de dejar a los gobiernos locales sin la posibilidad de contraer préstamos, se debió más a razones políticas que a razones

¹³ Esta información se amplía en el Anexo No. 3.

de estabilidad económica o financiera. A ocho meses de las próximas elecciones municipales que se realizarían en marzo 2006, la idea que prevaleció en algunos de los partidos políticos fue la de evitar que las actuales administraciones municipales dejaran comprometidos económicamente a los nuevos concejos municipales. Esta situación se ha dado en algunos casos, especialmente en el momento en que se conocen los resultados de las elecciones. Sin embargo, como se sustenta anteriormente, no ha tenido consecuencias significativas para las finanzas nacionales.

El Decreto generó una reacción inmediata de los alcaldes y alcaldesas, así como de COMURES, quienes calificaron el Decreto de violatorio de la autonomía municipal, y exigieron al Presidente Toni Saca no sancionarlo, condicionando su participación en la CONADEL.

Sin embargo, el decreto fue sancionado el día 15 de Julio por la Vice Presidenta, que en esa fecha ejercía como Presidenta en funciones. Trece días más tarde, el 28 de julio, el Presidente de COMURES daba a conocer la decisión de COMURES, y declaraba que *“Mientras no se resuelva este punto, nos retiramos (de la CONADEL). Ese es el acuerdo que la mayor parte de alcaldes de todos los partidos políticos determinó en el Consejo ampliado.”*¹⁴

Ante esta reacción, varios diputados plantearon la posibilidad de derogar o modificar el Decreto, y se abrió la discusión del mismo en el seno de la Asamblea Legislativa. COMURES presentó una propuesta de regulación del endeudamiento y la CONADEL manifestó que retomaría el tema en su agenda de discusión.¹⁵

Efectivamente, se abrió un debate al interior de la CONADEL y de la Asamblea Legislativa, con la intención de encontrar una fórmula intermedia que permitiera el endeudamiento de las municipalidades, pero de manera regulada y a partir de análisis financieros técnicamente sustentados.

En el intervalo entre la aprobación y la publicación oficial del decreto (entre el 14 de julio y el 20 de agosto), se logró un efecto inmediato contrario al objetivo que se pretendía, ya que se incrementó el nivel de endeudamiento de varios municipios. Durante ese lapso, el ISDEM avaló 191 préstamos respaldados con el FODES por un valor de 41 millones 546 mil 47 dólares¹⁶. Algunos municipios adquirieron más de un crédito.

De acuerdo con los datos proporcionados por el ISDEM, a octubre de 2005, los fondos del FODES que se destinaban al pago de la deuda municipal equivalían al 24.68% del total del FODES transferido a los 262 municipios del país. (Ver Cuadro No.10 y Anexo No. 4).

¹⁴ “Alcaldes abandonan la CONADEL por el 733” La Prensa Gráfica, 28 de julio de 2005

¹⁵ COMURES propone que se puedan utilizar los fondos del FODES hasta en un 75% si el plazo de la deuda es igual o menor al periodo del Concejo Municipal que solicita el crédito; 40% si el plazo es mayor al periodo del Concejo solicitante pero menor o igual a un segundo periodo y hasta un 30% si el plazo del préstamo es mayor a dos periodos para el cual ha sido electo el Concejo que solicita el préstamo.

¹⁶ “Alcaldías comprometen \$41 millones más del FODES” LA Prensa Grafica, 1 de Septiembre de 2005.

Cuadro No. 10

**RESUMEN UTILIZACION DEL FODES PARA PAGO DEUDA MUNICIPAL
A OCTUBRE 2005**

US\$

	TOTAL FODES 2005	TOTAL COMPROMISO CON BANCA	TOTAL COMPROMISO CON ISDEM	TOTAL COMPROMETIDO	TOTAL FODES DISPONIBLE
	141,601,076.00	32,317,677.81	2,632,949.40	34,950,627.21	106,650,448.79
%	100%	22.82%	1.86%	24.68%	75.32%

Fuente: Cuadro elaborado por SACDEL, con base en datos ISDEM.

Al comparar los datos del endeudamiento municipal de 2003 y octubre 2005, se concluye, que el servicio de la deuda se incrementó en 8.5% entre los dos años, pasando de representar el 16.15% de la transferencia anual total del FODES de 2003, a representar el 24.68% en el 2005.

Ante el Decreto Legislativo que en aquel momento cerraba completamente las posibilidades de endeudamiento municipal, la RDL hizo llegar a la CONADEL y la Asamblea Legislativa varias propuestas:

- En primer lugar, construir un mecanismo de análisis y discusión de la situación del endeudamiento municipal, dentro del marco del financiamiento para el desarrollo local;
- En segundo lugar, asegurar información sobre el tema, superando el vacío actual, de tal manera que el análisis pueda hacerse sobre bases técnicas.
- En tercer lugar, consensuar una política, sustentada en parámetros financiero- institucionales que sirvan de marco para el endeudamiento municipal.
- En cuarto lugar, establecer la institucionalidad idónea para garantizar la observancia e implementación de la política y el marco legal que regule el endeudamiento municipal y,

- En quinto lugar, garantizar que la política de endeudamiento sea parte de una estrategia nacional de financiamiento para el desarrollo local.

Finalmente, después de largas discusiones y negociaciones, en diciembre de 2005, como ya se apuntó antes, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal (Decreto No. 930). En ella se establecen los requisitos que deben cumplir los gobiernos locales al adquirir obligaciones que constituyan una deuda pública municipal.

2.6. La Propuesta de la CONADEL sobre el financiamiento para el desarrollo local.

El financiamiento para el desarrollo local ha sido uno de los tres temas prioritarios analizados por la CONADEL, cuyos planteamientos giran alrededor de cinco elementos específicos:

- Gestión Tributaria Municipal
- Reforma a la Ley Tributaria Municipal.
- Propuesta sobre la distribución del FODES
- Generación de ingresos fiscales propios a nivel local
- Regulación del endeudamiento municipal.

En términos generales, los planteamientos de la CONADEL son bastante positivos. En algunos casos son muy generales, y en otros, como el de las reformas a la Ley Tributaria Municipal, son bastante concretos.

La RDL expresó su opinión sobre la propuesta de la CONADEL, respecto al tema del financiamiento para el desarrollo local, haciendo básicamente las siguientes consideraciones:

- **Sobre el impuesto predial**, plantea que es necesario iniciar un proceso sistemático y con plazos definidos, para establecerlo en forma gradual y subraya que éste no debe ser considerado como sustituto de los actuales impuestos municipales a la actividad económica, ni de las transferencias del FODES.
- **Sobre los impuestos municipales**, señala la necesidad de actualizar las leyes de impuestos municipales, superando la obsolescencia de las leyes vigentes, de garantizar la progresividad y/o proporcionalidad en éstas y que se recaude a partir del hecho generador realizado en el municipio, independientemente del domicilio de la empresa. Propone trabajar en una Ley Marco que defina los criterios, límites y proceso de aprobación de leyes de impuestos municipales,- que hasta ahora es potestad de la Asamblea Legislativa -, que permita a los municipios definir sus propios impuestos locales, reforzando el principio de la autonomía municipal.

- **Sobre los recursos del FOVIAL**, apunta que se debe estudiar e implementar una reforma a la ley del FOVIAL, con el fin de utilizarlo también para mantener la red vial como competencia de los municipios, según la prioridad local y no en forma discrecional como es en la actualidad. Para la RDL, el fondo de vialidad no es alternativa realista para financiar el mantenimiento de los caminos que son competencia de los municipios.
- **Sobre la distribución de los fondos del FODES**, considera necesaria la revisión de los actuales criterios de distribución del FODES, que priorice el criterio de pobreza y dentro de un marco de financiamiento para el desarrollo local que incorpore los aspectos antes mencionados como: el impuesto predial, la reforma del FOVIAL y de las leyes de impuestos municipales. Subraya además, la importancia de mantener el FODES como uno de los mecanismos de financiamiento del desarrollo local, ya que juega un papel complementario y de compensación en los desequilibrios territoriales y sociales.

El documento completo de opinión de la RDL sobre el conjunto de propuestas de la CONADEL, se encuentra en su página web¹⁷.

3. EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, UN TEMA PENDIENTE

Con el propósito de buscar opciones alternativas de financiamiento municipal, desde inicios de los años noventa (1992), se ha analizado la opción del establecimiento del impuesto predial en el país, como fuente de ingresos para el desarrollo local. Esta herramienta, utilizada en todos los países latinoamericanos, excepto en El Salvador, es considerada como una de las mejores para generar ingresos propios en los municipios, de cara al desarrollo local.

Varios estudios realizados en el país desde 1992, han aportado insumos a la discusión técnica y política del tema, sin haber logrado hasta ahora, sensibilizar la opinión y las decisiones de los actores y protagonistas claves y de las principales partes involucradas, de modo que se pueda impulsar una de las medidas tributarias estructurales que le imprimirían un importante giro a la modernización y robustez de las finanzas municipales en el país.

Entre los estudios realizados pueden citarse los siguientes:

- “Propuesta para la implementación de un Impuesto Predial en El Salvador”. Research Triangle Institute, 1992.
- “Evaluación del Estudio sobre el Impuesto Predial en El Salvador”. 1994. ISDEM.
- “Propuesta de Federalismo Fiscal en El Salvador”. FUSADES-AID. 1993.

¹⁷ Valoraciones sobre la Agenda Nacional del Desarrollo Local y los acuerdos de la CONADEL.
Ver: www.rdl.org.sv

- “Propuesta básica para la Formulación de un Anteproyecto de Ley de Impuesto Predial”. Secretaria de Reconstrucción Nacional. 1994.
- “El Salvador: Guías para una propuesta de reforma Tributaria Municipal”. DevTech Systems, Inc. 2000. USAID
- “Propuesta de creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria para la República de El Salvador”. Devtech Systems, Inc. 2001
- Propuesta de Proyecto de Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Secretaria Técnica de la Presidencia (actualmente en estudio).
- Revisión de propuestas de impuesto predial en El Salvador y su respectivo plan de trabajo. USAID. Enero 2005.

Basado en los datos y recomendaciones de varios de estos estudios, se elaboró un borrador de anteproyecto de Ley de Creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria que fue asumido y presentado por COMURES en su XVII Congreso Nacional de Alcaldes (2001). Sin embargo, en dicho evento los alcaldes y alcaldesas acordaron no continuar promoviendo la instauración del impuesto a la propiedad inmobiliaria, debido a las fuertes presiones del gobierno central.

La coyuntura de negociación del incremento del FODES a un 8%, apuntada anteriormente, permitió que se retomara el tema del impuesto predial. El mismo Presidente Flores abrió la puerta cuando dijo que “...si las alcaldías necesitan más recursos económicos, yo estoy de acuerdo que tengan más recursos, pero que los recauden ellos”¹⁸.

En su discurso en el XIX Congreso de COMURES, el Presidente Flores fue todavía más explícito, al recordar el esfuerzo que hicieron los alcaldes por crear el impuesto sobre la propiedad, manifestando lo siguiente: “Ustedes hicieron un esfuerzo y una línea que me parecía a mí la línea correcta y la línea válida, que era buscar un impuesto propio, que era el predial”¹⁹.

Sin embargo, ni el gobierno central, ni la Asamblea Legislativa, ni los mismos alcaldes retomaron el tema en ese momento.

Año y medio después, la discusión del tema volvió a cobrar relevancia al interior de la gremial de alcaldes, a tal punto que en los acuerdos y recomendaciones tomadas en el XX Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado a finales del mes de noviembre del 2004, decidieron incluir en la agenda de trabajo permanente y estratégica, el tema sobre “Fortalecimiento Financiero Municipal y Conectividad Vial” reiterando la intención de que: “COMURES continúe gestionando ante las diferentes instancias, estudios de modernización y actualización tributaria, lo que incluye la gestión del impuesto predial.”²⁰

Por tanto, el acuerdo de la gremial de alcaldes de crear el impuesto predial, de nuevo abre posibilidades de colocar la discusión del tema en la agenda nacional.

¹⁸ Municipios no tendrán mas fondos, Periódico MAS, 24 de julio 2003

¹⁹ “Alcaldes del FMLN se ausentaron del discurso de Flores.” La Prensa Grafica 23 de Enero de 2004

²⁰ Acuerdos y recomendaciones del XX Congreso Nacional de Municipalidades, Noviembre 2004

Es importante señalar que la Secretaría Técnica de la Presidencia ha elaborado y tiene en estudio una propuesta de impuesto predial, la cual se mantiene al momento, con carácter confidencial.

La CONADEL, en el capítulo relativo al financiamiento para el desarrollo local, retoma el tema del impuesto predial, aunque de una manera muy general y sin compromisos específicos. Afirma que el predial “debe estar orgánicamente articulado con otras opciones de financiamiento”, lo que es un enfoque correcto; sin embargo, afirma también, que el predial debería ser un sustituto del actual impuesto a la actividad económica, lo que consideramos un enfoque incorrecto, ya que el impuesto predial es un impuesto al valor de la propiedad, algo muy distinto al concepto del impuesto a la actividad económica.

Pareciera pues que el tema del impuesto predial se ha colocado una vez más, en la agenda del financiamiento al desarrollo local. Ojalá esta vez sea un indicio de que es factible que, en un plazo corto, el país cuente con un instrumento idóneo para incrementar, de manera significativa, el financiamiento para el desarrollo local.

4. EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL, FOVIAL, UN DEBATE INCONCLUSO

Un tema que ha venido cobrando interés entre los gobiernos locales es el de la reforma al Fondo de Conservación Vial, FOVIAL.

En el análisis de los rubros en los que se invierten los fondos trasladados a las municipalidades a través del FODES, se ha podido constatar que una parte importante de éstos se invierten en la apertura y mantenimiento de vías de acceso, repercutiendo en la reducción de los fondos disponibles para atender el resto de sus competencias.

De acuerdo a los datos del estudio realizado por FUNDE Y FUNDAUNGO para COMURES²¹ sobre la inversión del FODES, se constata que el 52% de los proyectos financiados con dichos fondos son proyectos de apertura y mantenimiento de vías de acceso, consumiendo el 40% de los recursos financieros. Esta situación contrasta con la fuerte cantidad de recursos de los que dispone el gobierno central para el mismo fin: \$67.2 millones para el año 2003 y un presupuesto estimado de \$75.9 millones para el 2004.²²

Dada esta situación, en el marco del debate por el incremento del FODES - que se señaló anteriormente -, se puso en discusión la posibilidad de revisar la ley del FOVIAL, para replantear la administración de este fondo, de manera que una parte

²¹ FUNDE y FUNDAUNGO: “Análisis del impacto de la inversión del FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.” Trabajo hecho para COMURES. San Salvador, El Salvador.

²² “FOVIAL recauda cifra record” EL Diario de Hoy, Feb. 2, 2004

fuera distribuida entre las municipalidades para financiar el principal rubro de inversión municipal, y así compensar el desbalance entre la competencia atribuible al ámbito municipal y los recursos disponibles para ello.

Al respecto, uno de los periódicos de más circulación en el país comentó lo siguiente: “Los partidos de oposición acordaron ayer quitarle al FOVIAL 30 millones de dólares, de los 75.9 millones de los que dispone para el ejercicio fiscal 2004.”²³

Esa iniciativa fue inmediatamente rechazada por el Ministro de Hacienda, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y algunas de las empresas que participan en la ejecución de los proyectos del FOVIAL.

Uno de los partidos de oposición, introdujo en la Asamblea Legislativa, una propuesta de modificación de la ley del FOVIAL, en la que se plantea la ampliación de la cobertura de los fondos del FOVIAL a proyectos de infraestructura vial competencia municipal; destinando el 25% de tales recursos para proyectos específicos e identificados por los municipios. Esta iniciativa no tuvo el apoyo del resto de partidos políticos.²⁴

De acuerdo a los datos que arroja un estudio de SACDEL sobre las competencias de mantenimiento de la Red Vial del país, correspondientes a los dos niveles del Estado (gobierno central y municipalidades)²⁵, hay una disparidad muy grande entre la competencia y los recursos disponibles entre ambas instancias, con fuerte desventaja para las municipalidades. Por ello, la iniciativa de revisión es pertinente.

Actualmente, la administración del FOVIAL determina de forma discrecional las carreteras y calles que serán objeto de mantenimiento, sin tomar en cuenta las opiniones o prioridades de los gobiernos locales. Por esta concepción y forma de proceder centralizadas, algunas calles de tercer orden de la ciudad capital gozan de un excelente estado de conservación, mientras que una parte importante de caminos vecinales del interior del país se encuentran en estado intransitable.

Por otra parte, las competencias en la materia no están definidas con total claridad; el marco jurídico²⁶ existente, permite interpretar traslapes y vacíos, por lo que en la práctica existe un conflicto permanente entre gobierno central y muchas municipalidades para asumir esta responsabilidad pública, generándose discrecionalidad y falta de eficacia en el adecuado mantenimiento de la red vial nacional. (Ver un ejemplo de esta situación en el recuadro).

²³ “Oposición quitará \$30 millones al FOVIAL” La Prensa Grafica, Dic. 16, 2003

²⁴ Anexo No. 5: contenido del decreto para reformar ley de FOVIAL.

²⁵ La Red Vial en El Salvador. Análisis de Competencias y Recursos., SACDEL, 2003

²⁶ Ley de Carreteras y Caminos Vecinales, Ley de Conservación Vial, Código Municipal, entre otros

Habitantes del cantón El Zapote en el municipio de Ayutuxtepeque, se quejaron del mal estado en el que se encuentra la calle de acceso al lugar. Los vecinos informaron que solicitaron ayuda a la comuna, pero la alcaldesa Daisy de Cruz, les manifestó que eso es competencia del FOVIAL. Además, agregó que el dinero que la comuna obtiene del FISDL no puede ser utilizado para reparar calles, sino solo para la construcción de mercados, unidades de salud e infraestructura para agua potable y energía eléctrica. Por su parte, Aníbal Jaime, administrador de proyectos del FOVIAL, indicó que el lugar donde se ubica la calle no es competencia de la institución.

“La calle El Zapote esta a punto de hundirse”
El Diario de Hoy, 10 de Septiembre de 2003.

El estudio realizado por SACDEL²⁷, señala una serie de discrecionalidades y desequilibrios en el uso de los fondos del FOVIAL. Los siguientes datos ayudan a entender esta situación:

- El mantenimiento de la red vial, objetivo específico del FOVIAL, es una responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos locales. Se estima que la extensión de la red vial nacional es de 30,495.00 Km.; de ellos, 10,377 Km. son competencia del MOP y 20,118 Km. de los gobiernos municipales.
- Para efectos de mantenimiento de la red vial: se estima que la totalidad de la red competencia del gobierno central debe y puede recibir mantenimiento (10,377 km.); sin embargo, la red competencia de los gobiernos locales, (20,118 km.) no toda puede ser mantenida, buena parte de los caminos de “huella o herradura” se encuentran en estado de absoluta precariedad, por lo que necesitan una inversión significativa para llevarlos a la categoría de “mantenible”. Por ello, la red vial competencia de los gobiernos locales sujeta a mantenimiento, se estima en 10,431 Km., cifra similar a la competencia del gobierno central.
- Siendo la conservación vial una responsabilidad compartida, es lógico que los recursos se compartan de una forma proporcional a las competencias de cada nivel de gobierno. Sin embargo, los siguientes datos muestran una gran disparidad: para el año 2003, los ingresos del FOVIAL fueron de \$76.8 millones; para ese mismo año, se estima que la recaudación de las 262

²⁷ La Red Vial en El Salvador. Opus Cit. .

municipalidades por concepto de impuesto de vialidad y tasa de pavimentación fue de \$2.7 millones.²⁸

- En consecuencia, el gobierno central dispuso de \$76.8 millones para proporcionarle mantenimiento a los 10,377 Km. de su competencia, mientras que los gobiernos locales dispusieron de únicamente \$2.7 millones para atender los 10,431 Km. que les corresponde atender. En otras palabras, el gobierno central contó con \$7,400.00 para cada kilómetro, mientras que los gobiernos locales dispusieron de poco menos de \$260.00 por kilómetro.
- Adicionalmente, el FOVIAL no atiende el mantenimiento de la red vial urbana, algo que es de mucha importancia para los gobiernos locales. El impuesto de pavimentación, por medio del cual se captan ingresos para tal fin, es obsoleto e insignificante en los ingresos municipales. De acuerdo al estudio mencionado, y en base a una muestra de 29 municipalidades, los costos estimados para proporcionar mantenimiento a la red urbana de los municipios de la muestra, es de aproximadamente \$19 millones, mientras que lo recaudado por esas mismas municipalidades en el año 2001 fue de poco menos de \$1 millón, lo cual arroja un déficit de aproximadamente \$18 millones.
- El FOVIAL ha mostrado ser un buen instrumento para financiar el mantenimiento de calles y carreteras, competencia del gobierno central, pero no responde a las necesidades de los gobiernos locales que también tienen competencias en el mantenimiento de parte de la Red Vial Nacional. Siendo el mantenimiento de la red vial una responsabilidad compartida, debería establecerse un sistema de financiamiento para el conjunto, distribuido de acuerdo a la responsabilidad de cada entidad competente y de la importancia social o económica específica del componente de la red, determinada en ambos casos por criterios técnicos.
- Lo anterior implica, por una parte, la definición, clasificación y jerarquización precisa de los componentes de la red y por otra, la identificación igualmente precisa de cuales de esos componentes serán competencia específica del gobierno central, y cuáles de los gobiernos locales.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y DESAFIOS

- 5.1. Las reformas introducidas a la Ley del FODES desde 1997, han incrementado el monto de la transferencia del presupuesto nacional a las municipalidades, pasando de un monto de \$14.3 millones (125 millones de colones) a \$141.6 millones para el 2005. En términos porcentuales, la transferencia se incrementó desde menos del 1% en 1997, al 7% en el

²⁸ Estimaciones hechas a partir de una muestra de 29 municipalidades.

2005, respecto a los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. Esto ha significado una importante contribución y transformación en la estructura de ingresos y en la inversión de las municipalidades.

- 5.2. La transferencia a las municipalidades a partir del año 2004 se está financiando con el 100% de recursos propios del Presupuesto General de la Nación. Esto ha permitido prescindir del uso de recursos externos como fuente complementaria de financiamiento, lo que volvía inestable la totalidad de la transferencia.
- 5.3. El impacto de las transferencias del FODES en la estructura financiera de las municipalidades varía en función del tamaño de las mismas, de acuerdo a los datos analizados en el período 2002 - junio 2004. En el caso de los municipios grandes, los ingresos propios (impuestos, tasas y derechos) representan en promedio el 75%, mientras que los recursos del FODES equivalen solamente al 13%; en cambio en los municipios medianos, la relación es de 47.5% y 35% respectivamente y en los pequeños, las proporciones son todo lo contrario, los ingresos propios apenas representan aproximadamente el 16%, mientras que el FODES equivale aproximadamente al 70% y en algunos casos casi alcanza un 85% de los ingresos totales. Lo anterior pone en evidencia el grado de relevancia del FODES en las finanzas de los municipios, cualquiera sea su tamaño, pero en los municipios pequeños, resulta prácticamente imprescindible aún para la inversión básica de éstos.
- 5.4. A partir del resumen de lo ocurrido en los años anteriores respecto al FODES, los principales desafíos que se perciben en esta materia son:
 - Generar una estrategia nacional de descentralización del Estado que marque el camino a seguir para eliminar las disparidades expresadas territorial y socialmente en el país que se concrete en buena medida, en los recursos destinados al desarrollo de los municipios y que el incremento de tales recursos no esté sujeto a condicionamientos coyunturales.
 - Revisar y modificar los actuales criterios de distribución de los recursos del FODES, pues la evidencia cuantitativa presentada, ha dejado claro que en el caso de los municipios pequeños (clasificados por el tamaño de sus poblaciones), la transferencia FODES determina casi totalmente la estructura de sus ingresos, lo que implica que en estos municipios, difícilmente el Fondo contribuirá a disminuir los desequilibrios territoriales y socioeconómicos, si no hay un incremento importante de recursos.
 - Definir un mecanismo de canalización directa de la transferencia de los fondos FODES a las municipalidades.

- 5.5. En el aspecto fiscal municipal, el informe pone en evidencia lo siguiente:
- La persistencia de los obstáculos y dificultades vinculadas con los criterios y el proceso de aprobación de las leyes de impuestos municipales o sus reformas. La generalidad, si no todas las leyes de impuestos municipales vigentes tienen carácter regresivo (gravan con más impuestos a las empresas con menos activo o patrimonio), lo que contradice y viola lo establecido en la Ley Tributaria Municipal.
 - La obsolescencia y la improductividad de las leyes, algunas con hasta 50 años de vigencia, sin reformas y con una cantidad de tramos y de tipos de actividades, que las vuelven complejas e ineficientes en su aplicación.
 - La inexistencia de un análisis completo y actualizado sobre la estructura y rendimiento de los impuestos municipales, que sustente un marco conceptual y legislativo, y que se constituya en una base para la iniciativa y aprobación de leyes de impuestos municipales, que superen la obsolescencia, la ineficiencia y la regresividad de éstas.
 - A pesar de la debilidad de los ingresos por impuestos municipales, no ha habido discusión ni propuesta de Estado que valore otras alternativas, como el impuesto predial, que existe desde hace mucho tiempo en el resto de los países latinoamericanos; siendo El Salvador el único que no lo tiene.
- 5.6. A la luz de lo anterior, en materia de fiscalidad municipal, se pueden destacar algunos desafíos a corto plazo:
- La definición concertada entre la Asamblea Legislativa y las municipalidades de un marco general para la presentación y aprobación de reformas a las leyes de impuestos, que responda a las condiciones establecidas en la Ley Tributaria Municipal sobre progresividad o proporcionalidad de las alícuotas y supere la obsolescencia y la improductividad de las leyes actuales.
 - El establecimiento de un mecanismo de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y las municipalidades en materia tributaria, de tal manera que sea posible cotejar mutuamente la información de los contribuyentes y lograr una mejor recaudación.
 - El fortalecimiento de la estructura tributaria municipal a través de nuevos impuestos como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, que podría ser una buena alternativa en la modernización de la estructura tributaria y las finanzas municipales.
- 5.7. En el 2005 un tema relevante fue el endeudamiento municipal, cuya discusión se inició a partir de la aprobación del decreto 733 que reformaba la Ley del FODES y prohibía a las municipalidades utilizar dichos fondos

como garantía para endeudarse. La virtud de ello fue que obligó a crear la Ley Reguladora de la Deuda Pública Municipal.

Dada esta situación, se plantea como desafío, la aplicación rigurosa de la ley y a la luz de los resultados, examinar si los parámetros para el endeudamiento que en ella se establecen, permiten, sobre la base de la situación financiera de las municipalidades, garantizar la estabilidad financiera del país y permitir a los gobiernos locales obtener financiamiento para proyectos estratégicos o de largo plazo, que no es posible desarrollar con otro tipo de recursos.

- 5.8. Uno de los rubros que mayor cantidad de recursos públicos municipales absorbe es el mantenimiento de la red vial.

Al analizar la competencia del gobierno central y los gobiernos municipales en cuanto al mantenimiento de la red vial nacional, se concluye que es bastante similar en su extensión, un poco más de 10.000 Km. en cada caso. Dado que la conservación vial es una responsabilidad compartida entre los dos niveles del Estado, es necesario que los recursos se compartan en forma proporcional a las competencias de cada nivel de gobierno. Sin embargo, los datos muestran una gran disparidad. Mientras el gobierno central contó con \$7,400.00 para cada kilómetro, los gobiernos locales dispusieron de poco menos de \$260.00 por kilómetro.

Como consecuencia de dicha situación, es previsible que la demanda de los gobiernos municipales por acceder a una parte de los fondos del FOVIAL continúe. El FOVIAL ha iniciado un proceso de firma de convenios de mantenimiento de calles específicas con algunas municipalidades, como una manera de responder a esta situación. Sin embargo, el mecanismo sigue siendo unilateral y discrecional. Por ello, hay un conflicto latente que puede surgir en coyunturas electorales o en el marco de la aprobación del presupuesto nacional.

Para contrarrestar ese desequilibrio, la RDL plantea como desafío, el establecer un sistema de financiamiento para el conjunto de la red vial del país, distribuido de acuerdo a las responsabilidades de cada entidad competente y de la importancia social o económica específica del componente de la red, determinadas ambas por criterios técnicos.

- 5.9. Por todas las consideraciones anteriores, y de cara al impulso del desarrollo local y nacional, es un imperativo el abordaje del tema del financiamiento para el desarrollo local en su conjunto, con una perspectiva de país y de Estado, dejando a un lado el manejo que ha predominado hasta el momento, y superando la visión de que las municipalidades son eslabones de gobierno de segunda categoría y deben subordinarse al gobierno central.
- 5.10. Finalmente, continúa vigente la necesidad de un sistema de información municipal integrado y actualizado sobre las áreas de gestión municipal y del desarrollo económico y social de los municipios.

No hay una institución del sector público que compile de manera completa, ordenada y actualizada la información sobre las finanzas municipales. En la actualidad es prácticamente imposible encontrar información completa y oportuna sobre las finanzas municipales en general, y en particular, sobre la utilización que se está haciendo de las transferencias del FODES y el resto de los recursos municipales.

Por consiguiente, un desafío para el país, es montar a nivel nacional un sistema de información municipal que sea integrado, completo, coherente, actualizado y de acceso público. En el corto plazo, debería asignarse a una institución del sector público la tarea y responsabilidad de compilar la información sobre las finanzas municipales, la cual deberá mantener siempre su carácter público.

CAPITULO II

Institucionalidad del Estado para el desarrollo local

El propósito de este apartado es la revisión del desempeño de las instituciones del Estado que tienen la finalidad de promover y apoyar los procesos orientados a impulsar el desarrollo local y el fortalecimiento de los gobiernos municipales en sus esfuerzos por lograr este desarrollo y alcanzar mayores grados de democracia.

Se analizan los efectos que el desempeño de las instituciones ha traído en el ámbito local, así como la evolución, coherencia y efectividad del entramado institucional.

La atención se centrará en tres instancias del gobierno central como son: el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República; en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), en tanto es la gremial que aglutina a los alcaldes y alcaldesas de las 262 municipalidades del país y finalmente, en la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL), creada recientemente por el Presidente de la República e integrada por las instancias anteriores, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)..

1. EL FONDO DE INVERSION SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (FISDL)

El FISDL, después de superada la etapa de emergencia causada por los terremotos de 2001, se concentró fundamentalmente en la reconstrucción e implementación del denominado Programa de Desarrollo Local (PDL), que provee a las municipalidades recursos de inversión provenientes de préstamos internacionales, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo una modalidad de concurso, cuyos criterios de asignación se fundamentan en la contrapartida municipal y el cumplimiento de otras condiciones previas por parte de la municipalidad participante.

Las reglas establecidas para los concursos del PDL fueron cuestionadas tanto por las municipalidades, como por la Red para el Desarrollo Local (RDL), COMURES y algunas agencias de cooperación internacional, por considerar que el criterio de competir ofreciendo la mayor contrapartida ponía en desventaja a las municipalidades más pequeñas y pobres del país.

Las observaciones y recomendaciones que las instituciones antes mencionadas, especialmente COMURES, hicieron a los criterios de asignación de los fondos¹,

¹ COMURES. Memoria del XVII Congreso Nacional de Municipalidades, 2001.

fueron interpretados por el FISDL como una injerencia en sus decisiones, produciendo una mayor tensión con COMURES y el resto de instituciones que habían de alguna manera expresado opinión al respecto. Esta reacción del FISDL, no fue un hecho aislado, sino más bien el inicio de una política que caracterizó al órgano ejecutivo, especialmente de la Presidencia de la República, de cerrarse a la concertación.

En el período bajo estudio, el FISDL aportó mediante el PDL II, importantes cantidades de fondos, apalancando la inversión municipal para la ejecución de proyectos identificados en procesos participativos municipales, característica que constituye un requisito obligatorio para el acceso a los fondos de dicho programa.

De acuerdo con la información disponible en el documento “Avances del Trabajo Realizado por el FISDL en el Marco de la ENDL, Período 1999-Agosto 2003”, el resultado de la realización de 13 concursos han sido 461 proyectos ganados por 164 municipios, por un monto total acumulado de \$90.5 millones, con un aporte del FISDL \$ 45.5 millones (50.3%) y una contrapartida \$45.0 millones (49.7%), tal como se muestra en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1.

Distribución de los resultados por entidad cooperante de 13 concursos

ENTIDAD	N° PROYECTOS	MONTO TOTAL	APORTE FISDL
SALEX	31	\$9.02	\$5.50
ASOCIATIVIDAD CON ONG	39	\$16.87	\$7.52
ASOCIATIVIDAD ENTRE MUNICIPIOS	5	\$7.00	\$3.83
MUNICIPALIDADES	386	\$57.64	\$28.63
TOTAL	461	\$90.54	\$45.49

Sin embargo, dentro del mismo periodo se realizó el concurso No. 14, con el cual la inversión total hecha en todos los concursos, que incluyeron 523 proyectos, alcanzó 102,429,284.83 millones de dólares. De esta cantidad, el FISDL puso \$51,237,870.33 y la contrapartida de las municipalidades alcanzó la cantidad de \$51,191,414.49.

Un dato que vale la pena destacar es el crecimiento experimentado por el porcentaje de la contrapartida municipal, que después de los 14 concursos, en promedio, alcanzó el 49.98%. Considerando que ésta es el criterio de mayor peso en la asignación de los fondos, viene a constituirse en una importante barrera financiera para la competitividad de los municipios pequeños. En efecto, en el último concurso las contrapartidas se elevaron hasta el 77% y el promedio subió al 58%. En este último concurso fueron favorecidos algunos municipios pequeños con contrapartidas menores al 50% (pero mayores al 30%), sin

embargo su participación significó únicamente el 9% del monto ofertado por el FISDL y el 6% del monto total resultante del concurso.

Adicionalmente, el FISDL diseñó el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local, o PATDEL, el cual tiene como propósito el canalizar fondos de contrapartida para apoyar proyectos de modernización municipal, planificación participativa, capacitación y asistencia para el fortalecimiento de la capacidad gerencial y técnica de la municipalidad y otros elegibles. El PATDEL tiene tres ejes: Administración y finanzas municipales, Planificación participativa y sostenibilidad, y Mantenimiento de proyectos de Infraestructura.

De acuerdo al informe del FISDL 1999-2003, bajo el Programa de Asistencia Técnica se habían invertido hasta el 2003, \$1,067,496.00 en 203 iniciativas de asistencia técnica, de las cuales el tema de Planeación Participativa Local abarcó el 68.7% de la inversión total (\$733,216).

Hasta agosto de 2003 se habían transferido \$733,216 en 101 iniciativas de Asistencia Técnica en el tema de Planeación Participativa Local, invirtiendo hasta esa fecha el 22.9% de los \$3.2 millones destinados para este tema.

De acuerdo con la distribución de la Inversión en Asistencia Técnica, se ha invertido en el tema de fortalecimiento a las capacidades en el área de Administración Financiera y Gestión Municipal un total de \$40,731 específicamente en capacitación en informática para el fortalecimiento de Gestión Municipal y Actualización de la Contabilidad Municipal. Asimismo, \$2.5 millones provenientes del préstamo BID 1352 han sido destinados para el fortalecimiento de las capacidades en el área de Administración Financiera y Gestión Municipal. Pese a esas cifras, es un hecho que el área de fortalecimiento institucional de las municipalidades tuvo serios atrasos en su arranque, los procedimientos diseñados han sido burocráticamente engorrosos y finalmente priorizó su financiamiento en el componente de las finanzas municipales.

El PATDEL, excepto por el apoyo ya mencionado arriba en el área de planificación participativa municipal y algunas capacitaciones que tenían más el propósito de informar sobre los programas institucionales, no presentó mucho avance en el periodo analizado y a mediados del 2004 se paralizó mientras se concretaba la instalación de las nuevas autoridades.

El 1 de junio de 2004, asumieron dichas autoridades. El marco de acción de la institución cambiaría a partir de entonces y sería el programa de gobierno "País Seguro", del Presidente de la República, Elías Antonio Saca.

En ese nuevo marco y como parte del Plan Presidencial Oportunidades, el FISDL es nombrado como "el organismo ejecutor del Programa "Red Solidaria" en coordinación con los ministerios del área social y los gobiernos municipales. La institución es la responsable de la administración técnica y financiera del programa. Además, el FISDL es responsable de la contratación y adquisición de bienes y servicios; el monitoreo y seguimiento del programa; coordinar con las diferentes instituciones su operatividad, entre otras funciones.

Sin Duda, Red Solidaria se convierte en el eje y tema principal de trabajo del FISDL. El objetivo de Red Solidaria, tal como el Programa lo plantea, es mejorar, en forma integral, las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través de: a) mejoramiento de la red de servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, b) mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales) y c) acceso a programas de desarrollo productivo y al microcrédito.

En septiembre de 2005, el FISDL junto a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO El Salvador y a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), publicó el Mapa de Pobreza: Tomo I. Política Social y Focalización. El FISDL “coordinó y financió los esfuerzos para realizar este mapa”², que considera una “herramienta clave para Red Solidaria”³. El objetivo principal de este esfuerzo es la actualización del ordenamiento municipal de acuerdo con su condición de pobreza, para “proporcionar al FISDL criterios para una revisión en su modelo de asignación ex-ante para la focalización de recursos de inversión social entre los municipios”⁴.

Además de Red Solidaria, hay otras nuevas iniciativas de trabajo asignadas al FISDL en esta administración, siendo ellas la participación en la Comisión Nacional para el Desarrollo Local de El Salvador (CONADEL), a la que se hace referencia más adelante y la facilitación, articulación y coordinación para el logro de la ejecución de la Agenda Nacional para el Desarrollo Local (ANDEL).

Hay que decir también que el FISDL mantiene un remanente de fondos para el PDL y programas menores como el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local o PATDEL ya citado.

Una de las conclusiones que arroja este estudio 2003 – 2005, es que desde que desapareció el Grupo Consultivo, el FISDL abandonó su pretensión de ser la instancia rectora del desarrollo local en el país – cosa que nunca logró - y por iniciativa propia se ha vuelto a centrar en ser una instancia que coordina, administra y ejecuta proyectos de inversión social del gobierno central. A juicio de la RDL esto es correcto, ya que como mostró la experiencia, su naturaleza de fondo de inversión social no es precisamente la más idónea para ser una instancia rectora del desarrollo local y la descentralización del Estado. Para ello, hubiera sido necesaria una reforma de su ley orgánica que le diera la condición para ponerse al frente e impulsar procesos de carácter eminentemente políticos, que no solo requieren un alto grado de autoridad frente al gabinete de gobierno y a cada uno de los ministerios y gobiernos municipales, sino también la estructura

² Rovira, José Andrés. Mapa de Pobreza, Tomo I. Pág. 4. FISDL – FLACSO. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2005.

³ Idem.

⁴ FISDL-FLACSO: Mapa de Pobreza, Tomo I. Resumen Ejecutivo. Pág. 10. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2005.

orgánica, el personal y las herramientas necesarias para hacer efectiva una genuina estrategia nacional de desarrollo local y descentralización del Estado.

2. EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM)

La reducción del protagonismo del ISDEM en materia de desarrollo local, que inició desde la década de los 90, continúa profundizándose desde entonces. En el año 2002, por decisión unilateral del gobierno central, el Ministerio de Obras Públicas le traspasó al ISDEM una parte de su maquinaria, que estaba en muy mal estado, sin transferirle recurso alguno para su reparación y puesta en funcionamiento. Lo anterior obligó a ISDEM a repararla con fondos propios y buscar alternativas para recuperar dicha inversión y volver auto financiable el servicio, a través del arrendamiento de la citada maquinaria a los municipios. Esto no funcionó porque el MOP también traspasó su mejor maquinaria al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Medio Ambiente, quienes la prestan gratuitamente a los municipios o con la mínima condición de que éstos pongan el combustible. Por lo anterior ISDEM tomó la decisión de vender la maquinaria en pública subasta⁵.

Otro revés sufrido por el ISDEM en ese mismo año 2002, fue a raíz de la entrada en vigencia del Documento Único de Identidad (DUI), ya que con ello dejó de percibir la suma anual aproximada de tres millones y medio de colones (C.3.500.000.00), originada en la venta de los carné de cédula de identidad personal.

Sobre estos antecedentes, en el año 2003, la banca nacional se abrió a los municipios, otorgándoles préstamos directamente, desplazando al ISDEM e impidiéndole obtener los intereses provenientes de los préstamos que antes les concedía.

La reacción del ISDEM ante esta situación, fue la de establecer un cobro del 2% como comisión de intermediación por cualquier préstamo de la banca que tome como garantía la transferencia del FODES, o que de alguna manera solicite el aval de esa institución. Esta decisión ha generado desde entonces, serias inconformidades por parte de las municipalidades, debido al encarecimiento de sus créditos, sin recibir una contraprestación más que la retención de los descuentos a favor de los acreedores. A pesar de esta manifiesta inconformidad de sus agremiados, hasta la fecha, COMURES no ha abordado el tema con las autoridades del ISDEM.

Como consecuencia de los hechos anteriores, en la actualidad el ISDEM está descapitalizado, no otorga préstamos a los municipios y únicamente percibe el

⁵ Manifestado por el Gerente General de ISDEM, en entrevista realizada por los autores.

pago de cuotas de capital e intereses de los antiguos préstamos que concedió, además del controvertido porcentaje de intermediación señalado en el párrafo anterior.

Por otra parte, existe una percepción de que los niveles de endeudamiento municipal son elevados, agravado por el hecho de que la amortización de los préstamos es realizada con fondos de la transferencia del FODES. El ISDEM podría contribuir al análisis de este problema brindando información relevante. Sin embargo, no ha publicado las cifras en su poder sobre este problema, a pesar de que ha jugado un papel activo como prestatario directo o intermediando la mayoría de los préstamos que los municipios realizan con la banca privada.

A pesar de esta situación que sin duda ha debilitado a la institución, el ISDEM continúa tratando de impulsar una estrategia que lo lleve a ampliar la capacitación y la asistencia técnica a los 262 municipios, concentrando las mismas en los aspectos que considera más necesarios y convenientes. Para este propósito, el ISDEM ha establecido acuerdos de cooperación con instituciones como la Corte de Cuentas de la República y el Ministerio de Hacienda, entre otros y ha firmado convenios de cooperación, con instituciones como el Centro de Estudios Políticos (CEP).

Por otra parte, el ISDEM continuó en 2003 y 2004 el programa “Municipios a Graduar”. Dicho programa había sido diseñado en el 2002 por el mismo ISDEM. En ese año comenzó la ejecución con 48 municipios, continuando en 2003 con otros 48. En el 2004 implementó una nueva estrategia, que disminuyó de 70 a 26 los ítems de las distintas materias impartidos en 2002, - ya habían disminuido a 41 en 2003 – y puso el énfasis en el área financiera. Cabe señalar que dicho programa no ha contado con una línea de base de referencia, ni ha establecido criterios e indicadores para asignar a los municipios que participan el calificativo de “graduados”, de manera que se pueda medir y comprobar el cambio sufrido en las capacidades técnicas y administrativas y su impacto en la calidad, eficiencia y eficacia de la gestión municipal.

Otro esfuerzo del ISDEM entre 2003 y 2005, ha sido la conformación a nivel departamental, de Comités de Apoyo a la Capacitación y Asistencia Técnica, CAS/CAT. Dichos comités están integrados por cuatro alcaldesas o alcaldes, electos por los demás en cada departamento. Estos comités se conciben como entes que establecen, facilitan y mantienen la comunicación constante entre los gobiernos locales y el ISDEM, a fin de proveer los insumos necesarios para estructurar, organizar y orientar los servicios que presta el instituto, especialmente en los programas de capacitación y asistencia técnica. El propósito del ISDEM al conformarlos fue la de procurarse un espacio propio de entendimiento con los alcaldes y alcaldesas. Los comités no funcionan de forma permanente, sino por

convocatoria del ISDEM, y aunque éste manifiesta que se trata de una relación de carácter estrictamente técnico, se corre el riesgo de darles una representatividad paralela a la de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA) y considerarlos como una instancia exclusiva de la institución⁶.

En el campo de la asociatividad municipal, el ISDEM ha apoyado la conformación de alrededor de 20 asociaciones municipales, brindándoles asesoría y asistencia técnica en temas puntuales como legalización, ingreso de nuevos socios, reforma de estatutos, convenios de cooperación, etc. Algunas de ellas están en proceso de legalización y no todas funcionan activamente. El ISDEM solamente actúa a petición de las municipalidades o de las asociaciones ya conformadas.

No hay duda que el fortalecimiento institucional de los municipios propiciado por el ISDEM, es de signo positivo, pero es muy débil e insuficiente. Está muy lejos de ser una institución que propicie una capacitación y asistencia técnica innovadoras que contribuya a que las municipalidades den saltos cualitativos en sus procesos de modernización y fortalecimiento institucional de cara al impulso del desarrollo local y a generar las condiciones para la descentralización del Estado. En temas claves como la concertación de actores locales o la participación ciudadana, el ISDEM no ha realizado acciones relevantes.

Una debilidad del ISDEM ha sido la falta de estructuración de una base de datos municipal, a pesar de que recolecta anualmente los presupuestos municipales y que el reglamento de la Ley del FODES lo faculta para supervisar la inversión municipal. Con el propósito de superar esta debilidad, el ISDEM desarrolló un Sistema de Indicadores Financieros Municipales - que en la práctica es una réplica del desarrollado por el FISDL - que fue presentado públicamente con datos de una muestra de municipios. Sin embargo, la información recolectada en las municipalidades no ha sido procesada y si se ha hecho, no se ha dado a conocer públicamente ni aparece en su página Web.

3. LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (STP)

La relación fundamental de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, no es con las municipalidades, sino con las instituciones del gobierno central y su papel está más directamente vinculado a la descentralización del Estado, que al desarrollo local propiamente dicho, aunque lógicamente en tanto instancia de la presidencia no puede desentenderse del mismo.

El rol de la Secretaría Técnica en la promoción de la descentralización del Estado, no ha variado con respecto a los años anteriores y ha consistido, básicamente, en

⁶ Documentación de la Formación de los Comités de Apoyo a la Capacitación y Asistencia Técnica Brindada por el ISDEM a las Municipalidades de El Salvador. (CAS/CAT). ISDEM 2003.

estimular de manera muy leve, a las distintas instituciones gubernamentales a que, enmarcándose en la Política de Descentralización – establecida en el año 2000 - diseñen e implementen las modalidades de descentralización comprendidas en la misma.⁷ Esto se analizará en detalle más adelante, en el Capítulo VI del presente Informe, cuando se aborde el tema de la descentralización del Estado.

Dentro de su rol, la Secretaría Técnica también ha seguido promoviendo algunos estudios vinculados a la descentralización y coordinando acciones con las distintas instituciones del gobierno central. En algunos casos, les patrocina estudios e investigaciones como una modalidad de asistencia técnica.

4. ASAMBLEA LEGISLATIVA: COMISION DE ASUNTOS MUNICIPALES

Si alguna comisión de la Asamblea Legislativa mantuvo cierto grado de actividad productiva entre el 2003 y el 2005, es la Comisión de Asuntos Municipales.

Cuando apenas iniciaba el 2003, dicha comisión lograba la introducción, discusión y consiguiente aprobación en el pleno legislativo de un pliego de reformas al Código Municipal. Las reformas eran bastante superficiales como producto de la falta de acuerdo entre las distintas fracciones partidarias en los aspectos más sustantivos y de fondo, con excepción de algunas pocas que se referían a las competencias contempladas en el Art. 4, ninguna de ellas de contenido político significativo, tales como las referentes a fiscalización de pesas y medidas, regulación del uso de las vías y aceras urbanas y regulación de terminales de autobuses.

Las reformas fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa el 29 de enero de 2003, pero el veto del Presidente Francisco Flores no se hizo esperar, emitiéndolo apenas 20 días después, el 18 de febrero, argumentando principalmente, la inconveniencia de que las municipalidades asumieran o compartieran competencias actualmente realizadas por instituciones del Órgano Ejecutivo. A partir de esa fecha, la Comisión se concentró en examinar, juntamente con COMURES, las disposiciones vetadas, trabajo que, además de haber sido realizado con gran lentitud y escasa consulta, se suspendió con la creación de la CONADEL, instancia a la que se trasladó el tema de las reformas al Código Municipal.

En cuanto a la discusión de alguna propuesta de ley de descentralización, no estuvo en la agenda de la Comisión durante los años que abarca este Informe y por lo mismo, nada se ha avanzado al respecto, manifestando en la Oficina de Asistencia Técnica de la Comisión de Asuntos Municipales, que no existe

⁷ Secretaría Técnica de la Presidencia de la República: “Política de Descentralización”. San Salvador, El Salvador. 2000.

expediente alguno que se refiera a la misma y que cuando tal propuesta de ley se trató se hizo de manera informal.

Pero lo más relevante de la Asamblea Legislativa en lo relativo al desarrollo local lo realizó justamente al final del período, cuando el 21 de diciembre de 2005, en sesión plenaria, aprobó un paquete de leyes, que sin lugar a dudas, contribuyen al fortalecimiento del régimen jurídico municipal y constituyen el más importante aporte del órgano legislativo al desarrollo local en lo que va del siglo.

En primer lugar, la Asamblea aprobó un conjunto de reformas al Código Municipal y otro a la Ley Tributaria Municipal⁸. A las primeras nos referiremos adelante más en detalle y las segundas ya fueron abordadas en el capítulo precedente.

En segundo lugar, fue aprobada la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal⁹, que, como se apuntó en el capítulo anterior, cerró una amplia discusión sobre el tema que se abrió después de un intento del ejecutivo y el partido en el gobierno de prohibir absolutamente el endeudamiento de las municipalidades.

En tercer lugar, la Asamblea aprobó la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que es una figura que organiza y estructura la administración pública municipal y la relación del municipio con sus funcionarios y empleados, con el fin de prestarse servicios ágiles, continuos, eficientes, eficaces y oportunos a la sociedad, mediante la selección y promoción del personal sobre la base de mérito y aptitud, garantizando al empleado municipal su estabilidad en el cargo. El objetivo de esta ley, tal como lo señala su Artículo No. 1, es “desarrollar los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia de la Administración Pública municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso de las personas que lo soliciten al servicio público municipal, la capacitación permanente, la posibilidad de ascenso, traslado y la estabilidad en el cargo, basándose en los méritos y aptitudes, conforme a las posibilidades de cada municipalidad, con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexo, religión o de cualquiera otra índole”¹⁰.

Es oportuno señalar que la Red ha estado vinculada al proceso de elaboración, cabildeo e incidencia sobre la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, desde que se constituyó la Comisión Consultiva AGORA en el año 2002.

A pesar del avance que supone la promulgación de este conjunto de reformas y leyes, hay que señalar que las mismas solamente representan un primer paso que requiere de reglamentos, estrategias y acciones posteriores, para ser aplicadas por los distintos actores. Esto último, no solo para dar cumplimiento a lo que

⁸ Asamblea Legislativa: Decreto Legislativo No. 925. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2005.

⁹ Idem. Decreto Legislativo No. 930.

¹⁰ Asamblea Legislativa: Decreto Legislativo No. 1039. San Salvador, El Salvador. Diciembre de 2005.

manda la ley, sino también porque su aplicación es una pieza clave en el desarrollo local y en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

5. LAS MUNICIPALIDADES Y COMURES

Tal como se consigna en el estudio de la RDL “El Salvador: Desarrollo Local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos” en el año 2003, la mayoría de municipios cargó con el proceso de reconstrucción de viviendas y obras y reparación de otros daños causados por los terremotos acaecidos en el mismo año, con escaso apoyo del gobierno central. Esto consumió gran parte de sus energías y su tiempo.

En el año 2003, las municipalidades y su gremial, COMURES, desarrollaron diferentes actividades con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las municipalidades y dotarlas de herramientas para una gestión edilicia transparente. COMURES, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República, impulsaron jornadas de capacitación en las distintas regiones del país, dirigidas a funcionarios y empleados municipales. En dichas jornadas se abordaron temas de importancia como Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, los presupuestos por áreas de gestión, la contabilidad gubernamental en el sector municipal, el control interno, además de otros temas no menos importantes. Todo ello, de acuerdo a lineamientos dados por el XVIII Congreso de Municipalidades que se había celebrado en el 2002.

En el 2003, también se pudo constatar que varias municipalidades mostraron mayor conciencia de su rol en el desarrollo local, al haber decretado ordenanzas reguladoras del uso y desarrollo del suelo en sus municipios.

Pero un hecho que marcó el campo municipal en el 2003 fueron las elecciones de gobiernos locales realizada en el mes de marzo. El resultado electoral impactó el mapa político municipal. En resumen, los resultados podemos observarlos en la Tabla No. 1.

Tabla No. 1

Partido	No. Alcaldías
FMLN	74 (28.24%)
ARENA	111 (42.37%)
PCN	53 (20.23%)
CDU	4 (1.53%)
PDC	18 (6.86%)
PAN	4 (1.53%)
PPR	4 (1.53%)

En términos más cualitativos, el FMLN fue el partido más votado, mantuvo su fuerza en San Salvador y el área metropolitana, ganó siete cabeceras departamentales, pero perdió 28 gobiernos municipales.

ARENA por su parte, pasó a ser la segunda fuerza política, no pudo ganar San Salvador, Santa tecla y Soyapango, donde había puesto el centro de sus esfuerzos, redujo su número de gobiernos municipales, pero se mantuvo con bastante distancia, como el partido con más alcaldías ganadas.

El PCN fue el gran ganador de dichas elecciones al incrementar a 53 su número de gobiernos municipales.

Obviamente esa configuración en los gobiernos municipales del país determinaron una situación bastante tensa al interior de COMURES - especialmente entre ARENA y el FMLN -, cuya nueva Directiva quedó encabezada por el Partido de Conciliación Nacional (PCN).

Una constatación de este Informe es que el período que abarca de junio 2003, cuando tomaron posesión las nuevas autoridades de COMURES, a diciembre 2005, la gremial disminuyó sensiblemente su presencia nacional, su capacidad de propuesta y su incidencia política. Incluso los congresos nacionales de municipalidades, el XIX, XX y XXI celebrados en el período, se caracterizaron por un bajo nivel de debate y pocas innovaciones en las propuestas. Esto fue producto, en buena medida, de las dificultades de llegar a acuerdos entre los alcaldes y alcaldesas de los distintos partidos en el sendo del gremio y de la falta de liderazgo de la directiva.

Otra característica del período fue el distanciamiento y las contradicciones entre el gobierno central presidido por el Presidente Flores y los gobiernos municipales. Un primer desacuerdo se dio en torno a la propuesta que surgió de los partidos de oposición de aumentar el FODES al 8%. Esta fue rápidamente objetada por parte del gobierno central, apoyado por la bancada del partido oficial en el congreso dentro de las comisiones involucradas, la de Hacienda y Asuntos Municipales. La coyuntura fue aprovechada por COMURES, institución que anteriormente había acordado en su XVII Congreso Nacional de Municipalidades no promover este tema. La Asamblea Legislativa aprobó dicha iniciativa por Decreto Legislativo 49 del 26 de junio de 2003. Sin embargo, el Presidente Flores vetó dicho Decreto, el 17 de julio del mismo año. En el seno legislativo se pretendió superar dicho veto presidencial, pero no fue posible lograr los votos suficientes para ello.

El distanciamiento del gobierno central respecto a las municipalidades, se hizo más evidente, en el discurso del Presidente Francisco Flores ante el XIX Congreso de Municipalidades, celebrado el 20 de Enero de 2004,¹¹ en el cual, el mandatario se arrogó como propias las obras de infraestructura referentes a comunicación vial nacional y municipal, urbana y rural, sin reconocimiento alguno a las realizadas por los municipios. En ese mismo discurso, manifestó su total oposición a aumentar el FODES por razones de estabilidad económica del Estado, exigiendo a los municipios la generación de ingresos propios, pero sin proponer o

¹¹ COMURES: Memoria del XIX Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado en San Salvador el 20 de Enero de 2004.

comprometerse a apoyar nuevos impuestos municipales como el Impuesto Predial, que como ya se dijo en el capítulo precedente, El Salvador sigue siendo el único país de Latinoamérica que no lo ha implementado.

En el XIX Congreso de Municipalidades, fueron escuchados los candidatos a la Presidencia de la República respecto a sus propuestas de gobierno para el desarrollo local, habiendo coincidido todos en la necesidad del fortalecimiento del desarrollo local, la actualización del Código Municipal, el impulso al proceso de descentralización, el apoyo al anteproyecto de Ley de Transparencia Municipal y el acompañamiento en la modernización e incremento de la tributación municipal, considerando finalmente a las municipalidades como aliadas estratégicas para contribuir al desarrollo y combate a la pobreza.¹²

Con la llegada del nuevo Presidente de la República, Elías Antonio Saca, en junio de 2004, las relaciones entre COMURES y el órgano ejecutivo se distensionaron. Para iniciar, en su discurso de toma de posesión, el nuevo mandatario invitó a todos los alcaldes “a que nos comprometamos en un proceso de entendimientos sostenibles, para dar a los salvadoreños soluciones coherentes y consensuadas”. Los invitó también junto a los diputados y al sector privado a que, “en compañía del gobierno central, conformemos una Comisión de Entendimientos” y propuso abordar, puntos críticos de la agenda nacional entre los que colocó “el municipalismo, la descentralización, el desarrollo rural y el financiamiento de los gobiernos locales”.

En ese marco, se dieron algunos logros para las municipalidades. Uno de ellos fue la aceptación por parte del nuevo gobierno, para desentramar la aprobación del Presupuesto Nacional correspondiente al año 2004, de aumentar el FODES en la suma de \$ 9.500.000.00 para el año 2004 y aumentarlo por ley al 7% para el año 2005.

Otra buena iniciativa de COMURES se materializó cuando las municipalidades por su medio, sometieron a consideración de la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Ley de Transparencia Municipal¹³. En él se establecían los derechos de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones, a conocer el funcionamiento del gobierno municipal y el manejo de la cosa pública y a ser escuchados por los gobernantes locales. Asimismo, establecía como obligación de los gobiernos municipales informar sobre la administración municipal, practicar la transparencia y establecer mecanismos que ayuden a los ciudadanos a relacionarse entre sí y a interactuar con los poderes públicos. En esa línea, planteaba que deben informarse sobre el plan de gobierno, la organización de la alcaldía, los trámites administrativos, las obras y servicios, los estados financieros y los presupuestos de los programas, proyectos, servicios y sus respectivas ejecuciones presupuestarias, los eventos a realizarse, las ordenanzas, reglamentos y demás documentación de interés público.

¹² Idem.

¹³ Esto fue en diciembre del 2003.

En cuanto a la rendición de cuentas, se proponía el establecimiento de dos ámbitos, el de los organismos contralores como la Corte de Cuentas de la República y el de la sociedad civil, con el objetivo de que las y los ciudadanos puedan controlar y fiscalizar la administración municipal. Los gobiernos locales deberían establecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana que estimen convenientes, pero la ley establecería obligatoriamente las sesiones de Concejo Abierto, el presupuesto de inversión participativo y la consulta popular.

Sin embargo, la propuesta de COMURES dejaba a discreción del Concejo Municipal, mediante la emisión de una ordenanza, la determinación de lo que se consideraría como información reservada. Esto provocó la reacción inmediata de Transparencia Internacional, de varios organismos no gubernamentales interesados en el tema y de los medios de comunicación escrita, por considerar que esta calificación debería quedar claramente especificada en la ley y con el mínimo de discrecionalidad posible.

Sin duda ninguna, la iniciativa tomada por COMURES al promover ese anteproyecto de Ley, reflejaba una apuesta gremial, aunque limitada, por una mayor gobernabilidad democrática y credibilidad ciudadana. Hay que señalar que dicha iniciativa tenía muchos puntos en común con la propiciada por un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil encaminada a reformar el Título IX del Código Municipal fortaleciendo el tema de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública municipal.

Durante el periodo de estudio, COMURES mantuvo también la discusión en torno a reformar el Código Municipal en lo que toca a la participación ciudadana, a fin de institucionalizar los mecanismos ya probados por muchas municipalidades y la innovación y profundización de la misma, además de promover la integración a nivel micro regional, departamental y nacional de las asociaciones locales de desarrollo. Este propósito fue compartido con la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, la Red para el Desarrollo Local y un número significativo de ONG que como se verá en el capítulo siguiente, construyeron su propia propuesta.

Es opinión de distintas personas entrevistadas, se debe reconocer el esfuerzo de diversas municipalidades en fortalecer la participación ciudadana y su interés por introducir nuevas formas de participación, superando mecanismos tradicionales como los cabildos abiertos. Entre 2003 y 2005, la participación ciudadana ha pasado en muchos municipios del país, de la formulación de sus planes de desarrollo y la priorización de la inversión, a otros niveles de mayor incidencia en la vida local, tales como las experiencias de planificación estratégica participativa, formulación participativa del presupuesto municipal, supervisión y fiscalización de las obras municipales, sesiones abiertas de los concejos municipales y la rendición de cuentas de la gestión municipal, entre otros. Es importante registrar que en estos procesos, las municipalidades han contado con un apoyo significativo de diferentes organizaciones no gubernamentales y agencias de la cooperación internacional.

En otro orden de cosas, durante el período de estudio, se organizaron y obtuvieron personalidad jurídica, otorgada por las municipalidades, 718¹⁴ asociaciones comunales constituidas con fines generales de desarrollo de sus respectivas comunidades, pero también con fines diversos más específicos, como manejo de agua potable, medio ambiente, desarrollo económico, desarrollo social, promoción cultural, defensa y empoderamiento de la mujer y de la niñez, etc. Es pertinente señalar que la mayoría de las asociaciones comunales se constituyen a iniciativa de los vecinos para lograr la ejecución de proyectos concretos que directamente les favorecen, disolviéndose en cuanto han conseguido el objetivo inmediato propuesto.

Con el cambio de Concejos Municipales, a consecuencia de las elecciones de 2003, se dieron casos de despidos indebidos e injustificados, fenómeno que no es nuevo y que históricamente han venido afectando negativamente el normal desempeño de los gobiernos locales. Con esto se ratificaba la importancia de un punto asumido en la agenda de COMURES: la aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, que como ya quedó anotado, se aprobó en diciembre del 2005.

Algo que debe reconocerse en el período, es el interés desplegado por los gobiernos locales y COMURES acompañados por la colaboración de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y algunas agencias de cooperación externa, ha derivado en una mayor modernización y eficiencia de la administración pública a nivel municipal.

Tampoco puede dejar de mencionarse la participación de COMURES en la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL). En una Circular de marzo del 2005 girada a todas las municipalidades del país, la gremial señalaba que el objetivo principal de su participación en la CONADEL “ha sido el de incorporar en una agenda nacional para el desarrollo local temáticas como el financiamiento para el desarrollo local, la modernización de los Gobiernos Locales y el Marco Jurídico. Temas que forman parte de nuestra propia agenda estratégica, teniendo claro que la CONADEL es un espacio más donde posesionarlos con el fin de que sean tomados en cuenta los intereses municipales”¹⁵.

Finalmente, es importante consignar en el presente Informe, los principales puntos de agenda que el Congreso de COMURES heredó a la próxima dirección de la gremial que asumirá en junio del 2006 y que están contenidos en sus acuerdos y resoluciones:

- Buscar la ampliación del período de gestión de los Concejos Municipales, hasta cinco años mediante elecciones diferenciadas a las presidenciales, lo que supone cambios en la Constitución.
- En cuanto al fortalecimiento financiero municipal, buscar el incremento del FODES hasta el 9 % del Presupuesto del Estado y gestionar aplicación del

¹⁴ El dato es resultado de la revisión de todos los Diarios Oficiales publicados en el período objeto del estudio.

¹⁵ COMURES: Circular 001 – 2005. San Salvador, El Salvador. Marzo 14, 2005.

FODES en proyectos productivos y otras actividades de desarrollo institucional, social y cultural.

- Continuar con el proceso y gestiones para la implantación de la Carrera Administrativa Municipal.
- Agilizar la armonización de las diferentes leyes secundarias con el Código Municipal, con el propósito de clarificar y delimitar competencias.
- En materia de carreteras y caminos vecinales. clarificación de la competencia y aplicación de fondos para el mantenimiento de las vías intermunicipales, incluyéndose las reformas de ley que sean necesarias. Propiciar un estudio con la finalidad de lograr la transferencia de un porcentaje del FOVIAL a los municipios para la atención del mantenimiento de las vías intermunicipales. Promover la reforma de la Ley del FOVIAL para que la inversión llegue a todos los municipios del país.

Proponer a la AL para que en conjunto con las municipalidades y el Ejecutivo se revise a corto plazo las competencias a nivel de la red primaria, secundaria y terciaria para que quede claramente definidos las competencias y recursos, de tal manera que los ingresos específicos y nacionales sean invertidos en los 262 municipios.

- Apoyar el Programa de Desarrollo de la zona norte del país, con énfasis en la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, en coordinación con las instituciones involucradas.
- Continuar las gestiones ante el MARN y otras instituciones, para la construcción de una alianza estratégica con las municipalidades como un Plan de Nación, que permita la búsqueda de una solución integral a los desechos sólidos.
- Apoyo a los municipios que se encuentran en los procesos de descentralización de servicios de agua potable. Promover anteproyecto de Ley que permitan la descentralización del servicio de agua.
- Que se respeten los planes de ordenamiento territorial municipales y micro regionales ya elaborados, así como la organización política de los mismos.

6. LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL (CONADEL)

El Presidente de la República, Elías Antonio Saca anunció en septiembre de 2004, la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) “como una

muestra del profundo interés que tiene el gobierno por potenciar el desarrollo en cada uno de los municipios de El Salvador”¹⁶.

De acuerdo al Presidente “la CONADEL nació en el marco de los esfuerzos que se realizan dentro de la mesa permanente de entendimientos, la mesa de diálogo, a cargo de la Comisionada Presidencial Gloria Salguero Gross, para fomentar la gobernabilidad democrática, el desarrollo local y el municipalismo”¹⁷.

En el decreto de creación de la CONADEL se le define como objetivo “revisar las políticas y mecanismos que aseguren la implementación del desarrollo local de los municipios”¹⁸. Es importante tener en consideración que el Presidente expresó su convicción “de que sin desarrollo local no habrá progreso nacional”¹⁹. Se supone que este es el horizonte y el supuesto dentro de los que trabajaría la CONADEL.

Las áreas de responsabilidades específicas que se le asignaron a la Comisión son:

- **Promoción y coordinación del desarrollo local en el territorio nacional:** integrar las funciones de la institucionalidad gubernamental que ha estado dispersa; liderar, coordinar y dar seguimiento a la política y estrategia nacional del desarrollo local de una manera participativa y concertada; coordinar una acción más integrada e integral de las instancias de los gobiernos central y municipales para el desarrollo local y ordenamiento territorial; establecer reglas y mecanismos para una fluida y permanente relación con los gobiernos municipales, instancias locales, ONG, sector privado y otros actores clave, abriendo espacios para potenciar el trabajo y el compromiso de ciudadanía y empresariado con el desarrollo local y el ordenamiento del territorio.
- **Fortalecimiento de las capacidades locales** a fin de que los municipios y micro regiones se apropien e impulsen sus procesos y planes de desarrollo local; garantizar que haya articulación, correspondencia y complementariedad entre los planes estratégicos de desarrollo local y ordenamiento del territorio a nivel municipal, micro regional, regional y nacional; fortalecer capacidad administrativa para la gestión municipal; regular y controlar la calidad de la oferta en asistencia técnica y capacitación para los municipios, así como facilitar la relación ente la demanda y la oferta.
- **Impulsar y orientar la inversión social** según las prioridades establecidas en los procesos y planes participativos a nivel municipal o micro regional,

¹⁶ Discurso pronunciado el 18 de enero de 2005 en el Encuentro entre CONADEL y RECODEL.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 17, del 19 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 364, del 21 de julio de 2004.

¹⁹ Discurso pronunciado el 18 de enero de 2005 en el Encuentro entre CONADEL y RECODEL.

buscando corregir los desequilibrios territoriales existentes en el país e impulsar el desarrollo económico local. Gestionar recursos nacional e internacionalmente a fin de incrementar las posibilidades de financiamiento para la inversión social descentralizada.

- **Apoyo a las finanzas locales.** Brindar asesoría y asistencia técnica y elaborar programas para la gestión de recursos financieros de y para los municipios.
- **Sistematizar la información** que se genera del quehacer municipal y desarrollar planes de investigación relacionados con el desarrollo local, que ayude a dar seguimiento y orientar su avance, además de contribuir a que la población cuente con elementos y esté en mejores condiciones para su participación y para ejercer contraloría social.

La CONADEL, que está coordinada por la comisionada presidencial para la Gobernabilidad, Gloria Salguero Gross, quedó integrada, además, por representantes la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Hacienda, el Centro Nacional del Registro (CNR), el FISDL, la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), el ISDEM, COMURES, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), todos los partidos políticos y Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

Es importante registrar que el FMLN al principio participó en la CONADEL. De hecho en el Correo Semanal de la Comisión Política del 24 de septiembre de 2004, se informaba a la militancia sobre la juramentación de la CONADEL, la delegación del FMLN en la misma, la primera reunión realizada el 9 de septiembre, la organización de tres foros en los que participaría la sociedad civil y se afirmaba que “con el propósito de participar en CONADEL con planteamientos bien sustentados, el equipo que representa al FMLN en dicha comisión ha integrado la Mesa Técnica de Apoyo, en la que participan personalidades, y especialistas en el área municipal y en el tema local”.²⁰

Más tarde, el FMLN se retiraría de la CONADEL, como parte de su decisión de no participar en ninguna de las mesas de concertación convocadas por el presidente Saca.

Para la RDL – tal como lo expresara públicamente en su momento -, el anuncio de la creación de la CONADEL y su mandato creaban la posibilidad de abrir de nuevo un camino que había sido ensayado y rápidamente cerrado por la administración Flores, aunque la CONADEL, a diferencia del Grupo Consultivo de 1999, excluyó cualquier representación de organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales, con la excepción de la ANEP.

²⁰ FMLN: Correo de la CP. No. 97. San Salvador, El Salvador. 24 de septiembre de 2004.

Este déficit trató de paliarse con dos medidas: abrir la puerta a propuestas provenientes de la sociedad civil e invitar a algunas organizaciones ciudadanas que han venido trabajando y aportando en el tema del desarrollo local, a opinar sobre los avances y documento final en dos encuentros entre CONADEL y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL).

Ambos espacios fueron aprovechados por diversas organizaciones, entre ellas, la RDL. Como resultado, la CONADEL recibió varias propuestas, recomendaciones y sugerencias, muchas de las cuales quedaron debidamente documentadas, destacando la propuesta de Reformas al Código Municipal de varias organizaciones no gubernamentales, algunas universidades, instancias locales y organizaciones comunales de diversos municipios; y una propuesta acerca de la institucionalidad del gobierno central hecha por la Red para el Desarrollo Local.

Después de casi nueve meses de trabajo bastante discreto, la CONADEL presentó el 16 de mayo al Presidente de la República, los primeros resultados de su trabajo, consistentes en una agenda que contenía acuerdos y una especie de programa a seguir.

La Red analizó el trabajo de la CONADEL y manifestó sus puntos de vista en un documento hecho llegar a la comisión y en un comunicado de prensa. Los aspectos positivos resaltados por la RDL son:

- Retoma el desarrollo local como factor importante para el desarrollo del país.
- Presenta acuerdos iniciales que reflejan el consenso mínimo alcanzado en el tema y el poco margen existente para avanzar en su impulso.
- Abre la oportunidad de ordenar, priorizar e implementar una agenda nacional que impulse el desarrollo local y contribuya a corregir los desequilibrios territoriales.

Sin embargo, la RDL manifestó su preocupación por ciertos vacíos y limitaciones que afectan e impiden un mayor alcance en algunas de las acciones propuestas para impulsar el desarrollo local. Algunas de éstas se quedan atrás en relación con el avance logrado en experiencias y procesos que se impulsan en varios municipios del país. En cuanto a la amplitud y profundidad de los acuerdos y medidas tomadas, la RDL destacó que nuevamente se soslayan los aspectos medulares y estratégicos que demanda el desarrollo local y nacional. Sobre todo, si se toman en serio las palabras del presidente Saca de que para progresar con equidad son necesarios el desarrollo local y el equilibrio territorial y que no hay desarrollo nacional sin desarrollo local.

En ese marco, la RDL en un boletín de prensa²¹ propuso priorizar algunos aspectos, entre ellos:

²¹ RDL: Boletín de Prensa. San Salvador, El Salvador. 26 de de mayo de 2005.

- Iniciar de inmediato la revisión de la Política Nacional de Descentralización, indispensable para impulsar el desarrollo local, que deberá precisar dentro de ella las competencias y los recursos correspondientes al gobierno central y a los gobiernos municipales.
- En relación con lo anterior, definir y fortalecer la institucionalidad en el Ejecutivo para coordinar el impulso del desarrollo local a nivel nacional, teniendo en cuenta las limitaciones que para asumir esta misión presentan las actuales instituciones.
- Vinculado al tema de las competencias, definir el financiamiento para el desarrollo local, dado que sin recursos no hay posibilidades de avanzar en su impulso. En esta materia se debería iniciar un proceso para establecer el impuesto predial en forma gradual, actualizar los impuestos municipales, implementar una reforma al FOVIAL y revisar los criterios para la distribución del FODES.
- En materia de participación ciudadana y transparencia, establecer la participación como un derecho ciudadano y garantizar el acceso a la información pública para toda la ciudadanía.
- Organizar una amplia consulta nacional sobre la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).
- Elaborar una estrategia que estimule, fortalezca y de soporte institucional a las asociaciones de municipalidades y municipios.
- Terminar de diseñar la carrera administrativa municipal y organizar su implementación gradual.

En el mismo boletín, la Red para el Desarrollo Local reiteró su disposición de participar en aportar a este proceso y propuso la constitución de un espacio permanente para el intercambio entre la CONADEL, las instancias de la sociedad civil y otros actores interesados, para intercambiar y debatir sobre el desarrollo local en el país y dar seguimiento a los acuerdos para impulsarlo.

La Red nunca supo en qué medida la CONADEL tomó en cuenta sus consideraciones y propuestas, aunque esta última fue simplemente ignorada. Tampoco tuvo, hasta diciembre de 2005, mayor información de los avances del trabajo en la Comisión. Lo cierto es que dos meses después de haber presentado su propuesta, en julio de 2005, hubo un hecho que puso en cuestión la importancia de la CONADEL y provocó en ella una crisis interna. Fue la aprobación en la Asamblea del Decreto Legislativo 733, que prohibía a las

municipalidades usar los recursos que se les transfieren a través del FODES, como garantía o fuente de pago de créditos ante el sistema financiero nacional.

Dicha aprobación se hizo sin consulta a la CONADEL o, al menos a parte de sus integrantes. Por ello, mientras el Órgano Ejecutivo – creador y miembro de CONADEL - lo sancionaba en el mismo mes de julio, COMURES – otro integrante de la CONADEL - alegaba violación a la autonomía municipal y amenazaba con retirarse de la Comisión.

Frente a este fenómeno, muchos se preguntaban “¿Cómo es posible que existiendo una instancia específica –creada por la misma Presidencia de la República - para tratar temas de desarrollo local, se haya optado por aprobar y sancionar el decreto 733 sin consultar a la CONADEL?”²², “¿Cómo quieren que la ciudadanía confíe en los dirigentes políticos que estando en CONADEL votaron a favor del decreto 733?”²³

Cómo es del conocimiento público y ya se apuntó antes en este trabajo, este hecho abrió una gran discusión sobre el endeudamiento municipal, que se cerró en diciembre de 2005 con la aprobación de la Ley Reguladora del Endeudamiento Público municipal.

Sin embargo, las interrogantes surgidas en torno a la importancia de la CONADEL y su papel como espacio de concertación siguen aún esperando respuesta.

7. TENDENCIAS Y DESAFIOS

- 7.1. Tal como se había previsto, no hubo ningún cambio sustantivo en la institucionalidad del gobierno central de cara al impulso del desarrollo local y la descentralización.
- 7.2. La Estrategia Nacional de Desarrollo Local ha quedado definitivamente en el papel, sin que haya sido implementada en su parte medular. El mismo Presidente Francisco Flores, la invalidó al enfrentar al Ejecutivo con COMURES y las municipalidades del país. El FISDL hizo caso omiso al cumplimiento de su rol como rector del desarrollo local y fiel a su naturaleza siguió siendo un fondo de inversión. En consecuencia, los gobiernos locales, con apoyo de COMURES, ISDEM, el mismo FISDL, algunas organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación externa,

²² Góchez, Rafael Ernesto: “Los Políticos y el Desarrollo Local en El Salvador “. San Salvador, El Salvador. 27 de enero 2006.

²³ Idem.

son los que van marcando el rumbo del desarrollo de las alcaldías y sus localidades.

- 7.3. Aunque no se ve aún voluntad para ello en el gobierno central, sigue siendo indispensable formación de una instancia del Órgano Ejecutivo que se responsabilice de impulsar la política o estrategia nacional de desarrollo local. En cuanto a la descentralización, la Secretaría Técnica de la Presidencia podría ser la responsable, pero ello supondría reforzarla en términos estructurales, técnicos y de personal.
- 7.4. Las limitaciones económicas y de personal del ISDEM, aunque realiza esfuerzos para respaldar a los gobiernos locales, merman indefectiblemente sus capacidades de respuesta ante las necesidades y demandas de asistencia técnica y capacitación de las municipalidades.
- 7.5. La calidad de los servicios de capacitación y asistencia técnica de las instituciones del Estado en respaldo de la administración pública municipal, debe mantenerse en permanente superación, pues son vitales para garantizar el rol de las municipalidades en los procesos concretos de desarrollo local y en la preparación de condiciones para una descentralización del Estado. Sigue siendo urgente la creación de una institución del Estado de cara al fortalecimiento municipal, rectora, coordinadora y supervisora – no prestadora directa de los servicios - de la asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.
- 7.6. La Asamblea Legislativa, sobre la base del trabajo de su Comisión de Asuntos Municipales, ha dejado un buen legado para este nuevo período, con el conjunto de reformas y leyes aprobadas en 2005. Ha quedado abierto el camino para que una vez que entren en vigencia en el 2006, se pase a construir los reglamentos, estrategias y acciones que permitan su aplicación.
- 7.7. COMURES, por su naturaleza, continúa siendo un actor estratégico, tanto para el desarrollo local como para la descentralización. Sin embargo, la lección de este período estudiado es que su peso e incidencia nacional y su capacidad de representar y apoyar a las 262 municipalidades del país pasa por alcanzar en su seno altos niveles de concertación y acuerdo, que son los que han bajado en el período en cuestión. Es claro que uno de los grandes desafíos de COMURES es mantener su independencia frente a las cúpulas de los partidos políticos y fortalecer su carácter de gremio de gobernantes municipales, que se deben en primer lugar, a las poblaciones y territorios en que fueron electos.
- 7.8. COMURES también deberá ampliar su campo de acción en el fortalecimiento de los gobiernos locales, tanto en su marco legal como en la modernización administrativa, para potenciar la eficiencia y transparencia de su gestión. Esto le implicará desplegar mayores y más creativos esfuerzos para negociar y movilizar recursos de diferentes fuentes gubernamentales, no gubernamentales e internacionales.

- 7.9. La CONADEL podría convertirse en una instancia de concertación, que buena falta hace, pero esto solamente será posible si todos los actores involucrados en ella apuestan en esa dirección, si de alguna manera se logra el involucramiento del FMLN y si abre mecanismos para ampliar el diálogo y las consultas con organizaciones de la sociedad civil y toma verdaderamente en cuenta sus aportes y propuestas.

CAPITULO III

Participación ciudadana

Se trata, en este capítulo, de analizar en el período 2003 – 2005, el estado de los procesos de participación de la ciudadanía a nivel local, entendiendo por tal, el involucramiento de las personas y las organizaciones que las representan en los procesos de gobierno, en relación con su vida diaria y con las políticas y estrategias de desarrollo que se implementen en su territorio.

El Estado, cada vez más pequeño frente a la creciente urgencia de integraciones regionales y de la globalización, es, sin embargo, demasiado grande frente al ciudadano común y sus problemas cotidianos. Por eso, cada día se plantean con más claridad como requisitos de la nueva democracia, la necesidad de canales de efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas en el gobierno de sus propios asuntos, por una parte, y la conveniencia de descentralizar las competencias del Estado hacia instancias más próximas al ciudadano y su diario acontecer, por la otra.

La democracia moderna evoluciona hacia formas que son más de participación que de representación, y hacia ámbitos cada vez más reducidos, tanto en el espacio (territorio) como en las competencias (las que directamente afectan a la ciudadanía), por lo que pareciera que las posibilidades reales de un ideal de democracia plena, tienden a concretarse en sociedades más primarias, particularmente en el municipio.

En este capítulo, se intenta dar cuenta de los avances realizados en el país en términos de construcción democrática desde los municipios, lo cual tiene que ver por un lado, con la transformación del sistema político de manera que éste sea cada día representativo de la sociedad y más abierto a promover la participación de la ciudadanía; y por otro lado, con la construcción democrática que está relacionada con la formación de ciudadanía, es decir, con la producción de mecanismos y comportamientos que contribuyan a que las personas hagan cada vez más uso de sus derechos y cumplan sus obligaciones con la comunidad, al mismo tiempo que ejercen un efectivo control sobre el Estado.

El interés de la RDL en esta temática, que ya se ha abordado en propuestas anteriores, se debe a que la participación ciudadana es consustancial al concepto de desarrollo local, ya que el involucramiento de las personas en la solución de sus problemas es tal vez la principal oportunidad que ofrece lo local como espacio de desarrollo. Al mismo tiempo, durante los últimos años se han registrado en el país – y en muchos otros países de América Latina - diversas experiencias que parecen mostrar las potencialidades de la participación ciudadana local como generadora de gobernabilidad democrática, de mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública y de fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “capital social” para el desarrollo.

El informe que aquí se presenta, aborda, en primer lugar, los avances, estancamientos o retrocesos relacionados con el funcionamiento de la participación electoral desde una perspectiva territorial, en el entendido de que éste es un aspecto relevante, tanto para el desarrollo local, como para la democracia política en el país. En este sentido, durante los tres últimos años se han producido algunas iniciativas y cambios interesantes en el sistema electoral, así como una elección de Asamblea Legislativa y gobiernos municipales en el 2003 y otra de Presidente de la República en el 2004.

En segundo lugar, el capítulo centra la atención en lo sucedido durante el periodo con la participación ciudadana, entendiendo por ésta las interacciones entre Estado y ciudadanía que no son mediadas por los partidos políticos, sino por otro tipo de organizaciones sociales, que no buscan incorporarse a las estructuras del gobierno o burocráticas del Estado, sino expresar las inquietudes, necesidades, valores, expectativas, demandas y problemas de grupos de ciudadanos y ciudadanas, de manera que sean tomadas en cuenta a la hora de las decisiones, por aquellos responsables de tomarlas. Aquí se pondrá el énfasis en distintas iniciativas que se han producido para promover reformas legales relacionadas con la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública local y con lo sucedido con los espacios públicos de concertación local, representados particularmente por los Comités de Desarrollo Local (CDL) o Comités de Desarrollo Municipal (CDM), la planificación participativa y el presupuesto participativo.

1. AVANCES Y ESTANCAMIENTOS EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

1.1. Retraso en el establecimiento del voto residencial

En abril de 2003, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dio a conocer las directrices institucionales para el voto residencial y el uso del Documento Único de Identidad, DUI, en las elecciones del 2004. En tales directrices, el Tribunal menciona que “la elección presidencial del año 2004 marcará la pauta para un cambio significativo en el sistema electoral de El Salvador, pues con dicho evento se dejará para la historia el modelo de votación domiciliar y el uso del denominado carné electoral, para dar paso a un moderno esquema de voto residencial y la utilización del DUI como credencial para ejercer el derecho al sufragio, tras sustituir a la Cédula de Identidad y al mismo carné electoral”¹. Todo esto es conforme al mandato consignado en los decretos legislativos 293 y 834², que expresan claramente que el sistema de voto residencial mediante el DUI debe privar a partir del año 2004.

¹ Tribunal Supremo Electoral. Comisión de Seguimiento al Proceso Electoral 2004, Directrices Institucionales para el Voto Residencial y el uso del DUI en Elecciones 2004. San Salvador, El Salvador. 24 Abril de 2003.

² Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No. 293 de 12 Febrero 2001, publicado en Diario Oficial, 23 Febrero 2001

Como se sabe, el sistema de voto residencial permitiría organizar los centros de votación de acuerdo al lugar de vivienda de las personas y en consecuencia, acercarlos a ellas. En el criterio poblacional, un sector electoral debería considerar poblaciones que aglutinen a más de 400 electores, y según el criterio geográfico, la distancia entre un núcleo poblacional y el centro de votación tendría un radio promedio de un kilómetros en el área urbana y de tres kilómetros en el área rural.

El voto residencial pondría fin a las grandes concentraciones de centros de votación en las ciudades, facilitando en consecuencia, el ejercicio del sufragio, sobre todo a aquellas personas de las áreas rurales que debían recorrer grandes distancias para poder acceder a los centros de votación.

Con el propósito de dar mayor respaldo institucional y jurídico al proceso de voto residencial y al DUI, el TSE presentó en el mes de julio de 2003 una propuesta de reformas puntuales para regular los usos electorales del DUI, la relación entre el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) y el TSE, así como la cartografía, el Registro y el Padrón Electoral Fotográfico. Al mismo tiempo, el TSE presentó al Ministerio de Hacienda, el Presupuesto Especial Extraordinario para las elecciones, orientado a la implementación de los nuevos sistemas.

A pesar de que el voto residencial estaba contenido en las ofertas electorales de todos los partidos políticos en las elecciones del 2003, para las elecciones presidenciales del 2004 solo se pudo concretar el voto usando el DUI por municipio de residencia, quedando pendiente su concreción a nivel submunicipal hasta las elecciones del 2006. Esta decisión provocó fuertes contradicciones en el seno del TSE, donde 6 magistrados representativos de los partidos de oposición (3 propietarios y 3 suplentes), se pronunciaron rechazando el argumento de que el Tribunal no se encontraba preparado para implementar el voto residencial, considerándolo como una excusa para no apoyar la realización de dicho proyecto.

Pese a esta demora, hay indicios que permiten presumir que el voto con el DUI por municipio de residencia, fue una de las causas que provocó un importante incremento de la participación electoral en las elecciones presidenciales del 2004, el cual – dicho sea de paso y contra las estimaciones de varios analistas - parece haber beneficiado en mayor medida a los partidos conservadores.

1.2. Mejor representatividad legislativa

En marzo del 2005, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al Artículo No. 13 del Código Electoral, según la cual se suprime la “Plancha Nacional” y se reparten sus 20 escaños entre los 14 departamentos del país, para lograr mayor correspondencia entre cantidad de votantes y cantidad de representantes legislativos.

Esta resolución de la Asamblea Legislativa se produjo en respuesta a una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 17 de Mayo de 2002, (Referencia I6-2000), en la que se declara que el Art. 12 del

Código Electoral era inconstitucional, pues violaba el Art. 79, inciso 1º. de la Constitución de la República, que establece que “Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional”. En la sentencia se argumenta que el número de diputados asignado por el Código Electoral a cada Departamento no estaba en la proporción de la población nacional que éste tenía, de manera que el voto adquiriría distinto valor en distintas circunscripciones del país³.

Cabe señalar que el Código Electoral, al desarrollar el principio constitucional, adopta el sistema de Hare, de cocientes y residuos, caracterizado por dividir el número total de votos válidos emitidos, entre el número de cargos a elegirse, resultando así, el número de votos necesarios para que un diputado sea electo; a este resultado se le llama cociente electoral. Los partidos ganan tantos diputados, como número de cocientes electorales hayan obtenido dentro de la suma de votos que hayan logrado a su favor. De la anterior operación aritmética es casi imposible que queden adjudicados todos los cargos a elegirse, y por norma, después de realizada la operación, quedan residuos a los diferentes partidos. Por ello, los cargos aún no distribuidos se asignan a los partidos que mayor residuo hayan obtenido. Al mismo tiempo, para lograr que los partidos con menor cantidad de votos alcanzaran representación legislativa, se establecía una Plancha Nacional, que distribuía los puestos legislativos según el mismo sistema, pero haciendo de caso que el país en su conjunto constituye un circunscripción. Por último, es importante tomar en cuenta que tanto antes como después de esta reforma, los puestos de representación que corresponden a circunscripción departamental, se toma como base el resultado del último censo de población y vivienda que se realizó en 1992.

El objetivo de la reforma en cuanto a establecer una mejor relación entre población representada y número de representantes legislativos, parece haberse logrado en casi todos los departamentos cuyo promedio de representación es de aproximadamente un diputado por cada 60,936 habitantes registrados por el censo de 1992.

No obstante, el criterio de representación poblacional no fue aplicado consecuentemente, como lo muestra el hecho de que mientras Cabañas y San Vicente recibieron un representante más de los que ameritaban, esto le costó a San Miguel y Santa Ana un representante menos.

Ahora bien, si lo que se pretende es contar con un método de distribución territorial de las bancadas parlamentarias que sea lo más representativo posible de la voluntad popular, es probable que la base de cálculo más justa no sea el número de población, sino la cantidad de personas que ejercen el derecho y la obligación ciudadana de votar. Esto se debe a que, por definición, solo pueden ser representadas las personas que eligen representantes, aunque los y las elegidas, como sucede actualmente, toman decisiones que obligan a todas y todos

³ Corte Suprema de Justicia. Resolución I6-2000. Master Lex: <http://www.jurisprudencia.gob.sv>

los habitantes del país. La aplicación de un método de este tipo, que ameritaría una reforma constitucional, presentaba anteriormente la dificultad de calcular en cada elección una nueva distribución territorial de curules, ajustada a la distribución del voto. Sin embargo, esta dificultad técnica actualmente puede ser superada tecnológicamente sin dificultades y cuenta con la ventaja adicional de que estimularía la movilización territorial del voto para lograr una buena representación parlamentaria.

Tabla No. 1
Distribución de diputados por departamento según distintas situaciones

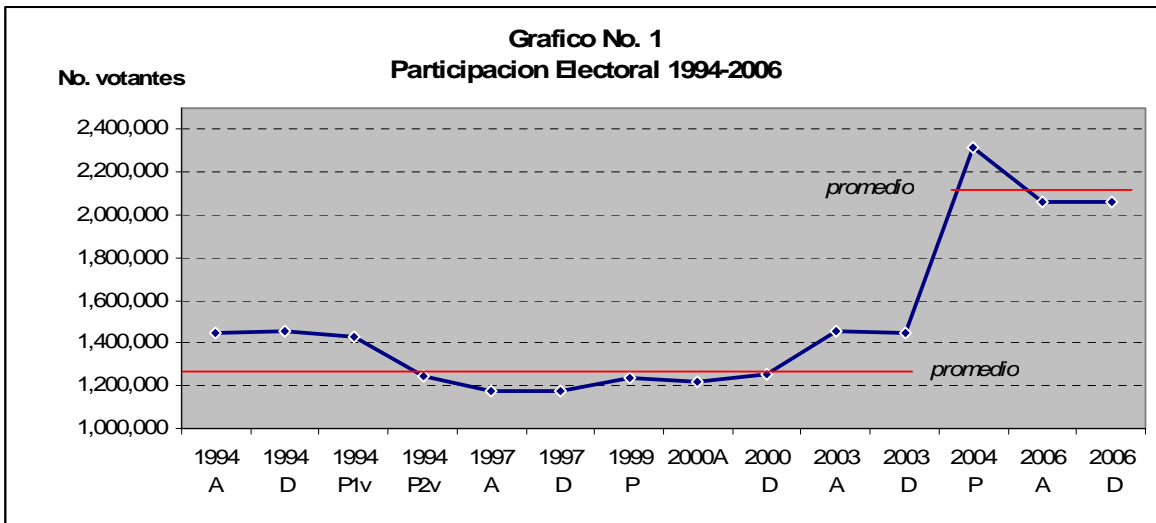
	Distribución empleada entre 1994 al 2003	<i>Distribución aprobada que se empleará desde 2006</i>	Distribución aplicado criterio poblacional de manera consecuente	Distribución con base a estimación de población actualizada	Distribución con base a No. de votantes (ej. 2003)
Ahuachapán	3	4	4	4	5
Cabañas	3	3	2	2	2
Chalatenango	3	3	3	3	4
Cuscatlán	3	3	3	3	3
La Libertad	5	8	8	9	9
La Paz	3	4	4	4	5
La Unión	3	4	4	4	4
Morazán	3	3	3	2	3
San Miguel	5	6	7	7	6
San Salvador	16	25	25	27	23
San Vicente	3	3	2	2	2
Santa Ana	6	7	8	7	7
Sonsonate	4	6	6	6	6
Usulután	4	5	5	4	5
Plancha Nacional	20	0	0	0	0
Totales	84	84	84	84	85

Si se aplicara ese último método de distribución territorial de los puestos parlamentarios, se tiene que los departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, La Libertad y la Paz, obtendrían un representante más de lo que les otorga el método recientemente aprobado, mientras que Cabañas y San Vicente contarían con un representante menos y San Salvador con dos representantes menos.

1.3. Se incrementa la participación electoral

Uno de los resultados sorprendentes de las elecciones presidenciales del 2004 fue la presencia de un incremento del 60% en la participación electoral, considerablemente mayor a la diferencia que normalmente se produce entre este tipo de elecciones.

En términos absolutos, el número promedio de personas que han hecho uso de su derecho al voto en las elecciones posteriores al 2003 se ha incrementado alrededor de 900 mil votos con respecto al promedio en los 14 eventos electorales ocurridos entre 1994 y el 2003, pasando de de 1,212, 559, a 2,146,442. (Ver grafico No.1).



Fuente: Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos. Las Elecciones Municipales de marzo 2006: resultados y desafíos para la ciudadanía. Alternativas para el Desarrollo No. 98. FUNDE. Abril – Mayo 2006.

El motivo de esta tendencia positiva está ligado seguramente a la aplicación parcial de la reforma electoral, ya que el empleo del Documento Único de Identidad como documento de identificación electoral ha permitido que mucha gente pueda ejercer el voto en los municipios en donde reside. De esto se puede suponer que si se completa la reforma electoral con la introducción del voto residencial, es posible esperar una nueva alza en la participación electoral, la cual no deja de ser necesaria, ya que quienes ejercen el voto aún no alcanzan ni siquiera el 60% de las personas que cuentan con edad para votar.

1.4. La mayor parte de los votantes continúan sin representación en los Concejos Municipales.

En las elecciones de Concejos Municipales, se aplica el sistema de mayoría simple o primera mayoría, de manera que el partido que más votos obtiene, acapara la totalidad del Concejo Municipal. Como consecuencia de esto, se tiene que en las elecciones del 2003, un total de 627,718 personas consiguieron representación en los Concejos Municipales (45% del total), mientras que una mayoría de 775,202 votantes quedó sin representación política, ya que los partidos por los cuales emitieron su voto no resultaron ganadores.⁴

Al mismo tiempo, al considerar el porcentaje de votos con que fueron electos los gobiernos municipales, se encuentra que solo 93 de éstos en el 2003 (35% del total), obtuvieron más de la mitad de los votos emitidos, lo que resulta aún más comprometedor para la legitimidad de los gobiernos locales, si se considera que en las elecciones se dio un considerable nivel de abstencionismo.

Esta situación afecta negativamente la gobernabilidad local, ya que resta legitimidad a muchos gobiernos electos. Por otro lado, el hecho de que el gobierno local esté integrado por un solo partido, debilita los mecanismos políticos de control interno propios del modelo democrático. Por último, esta situación afecta también negativamente la estabilidad de las políticas públicas, ya que un pequeño cambio en los porcentajes de apoyo electoral que recibe cada partido político, puede provocar cambios drásticos en el control del gobierno y por lo tanto, en las políticas locales.

Pese a que El Salvador es el único país de América en el que aún prevalece este tipo arcaico de representación política a nivel municipal, al terminar el 2005, no parece haber consenso entre los partidos políticos para cambiarlo.

1. AVANCES Y ESTANCAMIENTOS EN LA PARTICIPACION CIUDADANA LOCAL

2.1. Se reforma del Código Municipal para la participación y la transparencia

En diciembre del 2005, la Asamblea Legislativa aprobó finalmente, una reforma al Código Municipal que tuvo como aspecto relevante la inclusión de diversas modificaciones en lo concerniente a la participación ciudadana y la inclusión de la transparencia en la gestión pública municipal.

Con esta aprobación culminó un proceso que dio lugar, desde el 2002, a la elaboración y presentación de tres propuestas. La primera propuesta concertada

⁴ Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos. Las Elecciones Municipales de marzo 2006: resultados y desafíos para la ciudadanía. Alternativas para el Desarrollo No. 98. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Abril - Mayo 2006.

por 43 organizaciones civiles y COMURES, planteaba una reforma al título IX del Código Municipal y se presentó a la Asamblea Legislativa como pieza correspondencia en agosto del 2002. La segunda propuesta consistió en un ante proyecto de Ley de Transparencia Municipal que presentó COMURES en diciembre del 2003, que retomaba, en buena medida, los principales contenidos de la primera propuesta y agregaba otros referidos principalmente a la transparencia en la gestión municipal. Posteriormente, en noviembre del 2004, 92 organizaciones civiles, entre las que se encontraban ONG, universidades y comités de desarrollo local, presentaron una pieza de correspondencia en la que proponían una reforma más completa del Título IX del Código Municipal. Por último, algunas partes de esta última propuesta fueron incluidas en un proyecto de reforma al Código que la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADEL) presentó al Presidente de la República, quien la envió a la Asamblea Legislativa, la cual fue aprobada con el apoyo de todos los partidos políticos involucrados en la CONADEL y con la oposición de la bancada del FMLN.

Los principales avances del Código Municipal reformado en la temática que aquí se aborda, son los siguientes:

- Se incluye en el Código Municipal el componente de “transparencia” en la gestión municipal y se establecen algunos derechos.
- Se establece algún tipo de documentación que será de acceso público, como las ordenanzas, el presupuesto de inversión; los planes municipales; el valor de los bienes a adquirir o vender, las fotografías, grabaciones y videos de actos públicos; y los acuerdos municipales solo para “aquellos ciudadanos que directamente resulten afectados por los mismos”.
- Se define la obligatoriedad de celebrar un ejercicio anual de rendición de cuentas y se especifican algunos contenidos mínimos.
- Se prohíbe “la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal”, así como “permitir al personal de la municipalidad participar en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones”.
- En lo que se refiere a la participación ciudadana, se elimina la obligatoriedad de celebrar Cabildos Abiertos y se amplía la cantidad de mecanismos de participación ciudadana, con un menú que incluye varios que ya están funcionando en diversos municipios del país, entre los que se destacan las sesiones públicas del Concejo Municipal, el plan de inversión participativo y los comités de desarrollo local.
- Se reglamenta el mecanismo participativo de la Consulta Popular y se introduce la iniciativa ciudadana para convocarla.

- En lo que toca a la organización social, se reglamentan de manera más detallada, los requerimientos para que una asociación comunal obtenga personería jurídica y se posibilita que de no recibir la solicitud de personería respuesta del gobierno local, ésta será entregada por ministerio de ley.
- Se establece la obligatoriedad de que los Concejos Municipales aprueben ordenanzas de participación ciudadana y transparencia, lo cual posibilita que este organismo junto con la sociedad civil de cada municipio, adecuen los mecanismos legales a cada realidad local.

Pese a lo positivo de estas reformas, se excluyeron varias propuestas de las organizaciones civiles y se restringieron otras, de manera que se redujeron considerablemente los alcances de la reforma. Por ello, se considera pertinente exponer a continuación las más significativas:

- El derecho a la información se restringe a “los ciudadanos domiciliados en el municipio” debido a lo cual, los ciudadanos de otro municipio o los medios de comunicación quedan excluidos de esta ley.
- Si bien es cierto -como ya se apuntó antes-, que de acuerdo a los cambios, la Consulta Popular se puede convocar por iniciativa ciudadana, se estableció que para ello se deben presentar firmas de por lo menos el 40% de los ciudadanos y ciudadanas inscritos para votar en el municipio, debido a lo cual se restringe fuertemente la iniciativa. Al respecto, la propuesta de las organizaciones ciudadanas era de un 10%, pero a solicitud de COMURES, se multiplicó por cuatro el requerimiento mínimo, lo que refleja el temor que todavía la mayoría de alcaldes y alcaldesas tienen a la participación de la ciudadanía.
- Se dejó de lado la propuesta de ampliar las posibilidades de otorgar personería jurídica a otras organizaciones sociales no comunales y a las federaciones de organizaciones comunales.
- No se aprobó – sin mayor argumentación - la posibilidad ampliar las posibilidades de otorgar personería jurídica a otras organizaciones sociales no comunales y en especial de otorgarla a federaciones de organizaciones comunales
- No se aceptó la propuesta de requerir que en los órganos directivos de las organizaciones comunales por lo menos el 30% deberían ser mujeres.
- En el rubro de la información municipal, no se incluyó que también debería ser pública la información sobre cuestiones como los acuerdos municipales, los documentos que reflejan el ingreso y el gasto municipal, la información sobre licitaciones ya resueltas, las evaluaciones sobre la ejecución de planes y proyectos, etc. En muchos países del mundo, toda la información del Estado, tanto en el ámbito del gobierno nacional como de los gobiernos

locales, es pública, con pocas excepciones. En El Salvador todavía hay mucho recelo, lo que revela fuertes resistencias a hacer más transparente la gestión pública incluyendo la del ámbito municipal.

- Se excluyeron todas las propuestas orientadas a facilitar el cumplimiento de la ley, como son: a) que debe existir un servicio de información a los ciudadanos en cada municipalidad; b) que debe establecerse un límite de tiempo para que la municipalidad entregue la información requerida por los ciudadanos; c) que el incumplimiento a lo establecido en la presente ley pueda ser exigible judicialmente ante los tribunales de paz del municipio. Así, se reproduce algo que es típico en las leyes latinoamericanas, y es que existe mucha retórica, pero se excluyen de la ley todos los “detalles” que de alguna manera, pueden garantizar que éstas sean efectivamente cumplidas.

2.2. El aporte de los Comités de Desarrollo Local (CDL) a la democracia local

Un estudio reciente sobre los Consejos de Desarrollo Local (CDL), también llamados Comités de Desarrollo Municipal (CODEM), o Mesas Distritales de Concertación en el caso del municipio de San Salvador, señala que desde 1994 se han implementado por lo menos 84 experiencias de este tipo, de las cuales en la actualidad están funcionando 59. Esto los define como uno de los tres mecanismos de participación más extendidos en el país, junto con los tradicionales Cabildos Abiertos y la Planificación Participativa.⁵

Entre los hallazgos de este estudio, se destaca que el principal aporte de los CDL es que incorporan al proceso de decisión política un conjunto de organizaciones y personas que, hasta hace muy poco, estaban excluidas de los procesos políticos, como son principalmente las asociaciones de desarrollo comunal (ADESCOS), pero también otras, como agrupaciones de mujeres, de jóvenes, asociaciones religiosas, empresas, etc.

El principal proceso decisional que se concentra en los CDL es la definición de inversiones en obras municipales y más específicamente, en aquellas que se financian con transferencias del FODES. En otras decisiones que también son importantes, referentes a ordenanzas y servicios municipales, su participación es todavía excepcional.

El principal aporte de los CDL a la eficientización de la administración pública municipal, radica en su capacidad de producir información calificada para la municipalidad, tanto en lo que se refiere al diagnóstico de los principales problemas del municipio (más que sobre sus fortalezas y oportunidades), como a la manifestación de las preferencias ciudadanas. Los CDL sirven también en

⁵ Rodríguez, Marcos:

muchos municipios, como canal de demandas y señalamientos ciudadanos a la municipalidad.

Tal como se supone en el marco teórico, los casos estudiados y la experiencia de trabajo de la RDL en estos tres años, muestran que los CDL han contribuido a crear vínculos de cooperación entre actores de distintos sectores del municipio, en función de intercambio de información, como del establecimiento de acuerdos. Existen también algunos casos que evidencian que se han dado relaciones de cooperación más complejas, que han producido iniciativas novedosas, como los Fondos de Desarrollo Local. No obstante, el estudio también demuestra que la cultura de manejo de las diferencias es aún muy frágil, de manera que cuando surgen conflictos, pueden dar por tierra con este tipo de organismos.

Algo que parece claro es el estímulo que han construido los CDL para la organización local, de manera que esto podría contribuir a contar, en el mediano plazo, con tejidos organizativos locales más densos.

Especialmente importante es el aporte de los CDL como espacios donde los actores que se encuentran en desventaja social pueden influir en las políticas públicas. Esto se evidencia en el reiterado comentario por parte de directivos y directivas en cuanto a que esta práctica social ha incrementado su autoestima.

También se ha constatado en estos tres años, que los CDL han contribuido a elevar la influencia que han adquirido las comunidades rurales y las pobres urbanas en este tipo de organismo, así como en su capacidad de influenciar los recursos municipales para solventar sus necesidades.

De igual manera, el estudio evidencia que el peso de la mujer es mayor en las organizaciones de base comunitaria y en los CDL, que en otras estructuras políticas municipales y nacionales. No obstante, no se registran casos aún, en donde la participación de la mujer en CDL, haya resultado determinante para decisiones favorables en aspectos sustantivos para el desarrollo de este sector.

Donde definitivamente no se ha podido encontrar mayor relación es entre la existencia de CDL y las actividades económicas locales. Hay quienes argumentan que esto se debe por un lado a que el proceso de concertación local ha estado hasta el momento muy centrado en solventar la deuda social que el Estado mantiene con los y las pobres y a la debilidad de los actores económicos entre los integrantes de estas estructuras. Por otro lado, la experiencia en otros países parece demostrar que lógicas sociales y económicas necesitan distintos ámbitos para desarrollarse, de manera que cuando se han tratado de promover transformaciones productivas, los mecanismos más apropiados han resultado ser la Agencias de Desarrollo Local u otro tipo de organizaciones similares.

Por último debe decirse que uno de los puntos frágiles de los CDL es el de su sostenibilidad, tanto política, como financiera. En este sentido, el estudio

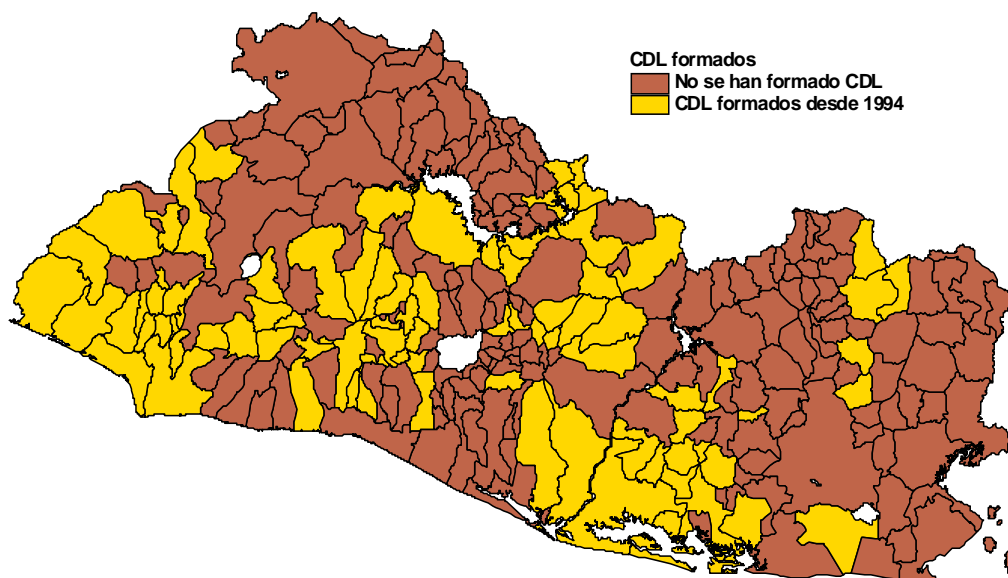
demuestra que el índice de mortalidad de los CDL es alto y que su causa más inmediata de disolución o de ostracismo son los cambios en el gobierno municipal. No obstante detrás de esta causa, se encuentran a menudo otras como la aplicación de estrategias de constitución que lo sitúan como casi un instrumento anexo al gobierno municipal, razón por la cual es rechazado por los nuevos gobiernos cuando se producen cambios electorales.

Por otro lado, la inexistencia de un marco legal que sea funcional y disminuya las posibles arbitrariedades políticas, incrementa la vulnerabilidad política de los CDL. En lo que respecta a la sostenibilidad financiera, la investigación y la práctica de la RDL también evidencian que el funcionamiento de los CDL depende, en gran medida, de la cooperación externa y de los gobiernos locales, lo cual dificulta su proyección como espacio de participación ciudadana.

Las dificultades que enfrentan los CDL para su sostenibilidad tanto política como económica, son dos de los peligros más evidentes que tienen que enfrentar. En este sentido, se requiere de voluntad política, es decir, de apuestas del sistema a estos mecanismos de participación ciudadana y de la institucionalización de procesos sociales y políticos, dentro de los cuales los CDL se constituyan en piezas que contribuyan a visualizar e implementar las apuestas estratégicas de los territorios.

La dificultad para sus sostenibilidad económica representa, sin duda, un peligro para el funcionamiento de los CDL y también para su autonomía, no sólo frente al gobierno local, sino también frente a otros actores. Si bien el problema de falta de recursos se puede resolver por medio de fondos públicos, es importante que esto se plantee no como una dádiva del Estado, sino más bien como un compromiso institucional con la participación ciudadana.

MAPA No. 1 MUNICIPIOS CON EXPERIENCIA DE FORMACION DE CDL



2. ALGUNAS TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

- La falta de credibilidad de la ciudadanía hacia el sistema político salvadoreño se constata en diversos estudios de opinión realizados durante el período, sin embargo, contrario a lo esperado, la votación presidencial del 2004 fue masiva y sumamente polarizada. La explicación de tal fenómeno pareciera descansar en el temor a un cambio de sistema político – económico, que podría traer consecuencias negativas para la población en cuanto a la recepción de remesas familiares, deportación de parientes residentes en Estados Unidos y a la pérdida del empleo por el cierre de los centros de trabajo salvadoreños, generado mediante argucias publicitarias, respaldos de grupos ultra conservadores extranjeros y coacción de empresarios salvadoreños a sus empleados.

La participación electoral para el 2006, si no sucede nada extraordinario, tenderá a volver a los porcentajes normales, dado que no estarán en juego los temores antes señalados. No corresponde a este estudio prever la orientación del voto en el 2006.

- La concertación entre las fuerzas políticas, propiciada por la Presidencia de la República dentro de la CONADEL, puede potenciar acuerdos importantes en materia de organización y participación social. La puesta en práctica de las reformas del Código Municipal, mediante la cual se podrían cristalizar algunos avances, debería mantenerse en la agenda de dicha Comisión, faltando ver su voluntad política para abrirse a una mayor participación de la ciudadanía, que redunde en acuerdos sólidos de mediano y largo plazo.
- La actuación de las municipalidades está todavía signada por la construcción de infraestructura de diverso género, sin que se vislumbre un salto cualitativo al desarrollo social, económico, cultural y político, salvo pocas y honrosas excepciones. Por ello, los esfuerzos participativos en beneficio de los sectores más vulnerables de la población, se perfilan como iniciativa y presión de los mismos grupos y de organizaciones de la sociedad civil interesadas en involucrar a los gobiernos locales en la solución de los problemas que los motivan.
- La participación ciudadana y la aportación de recursos propios para la ejecución de obras y servicios por parte de la ciudadanía, se da en los sectores más empobrecidos y se hace alrededor de la obtención de servicios vitales primarios. También se mantiene la tendencia a organizarse comunalmente para participar en los planes de inversión participativa y mejorar las relaciones con los gobiernos locales.
- Los CDL, que se revelan como espacios que abren paso a la participación organizada de la ciudadanía, son aún frágiles y presentan fuertes vulnerabilidades especialmente por la inexistencia de un marco legal que sea funcional y disminuya las posibles arbitrariedades políticas y por su dependencia en gran medida de la cooperación externa y de los gobiernos locales.
- La contraloría ciudadana sobre la gestión de las municipalidades y específicamente sobre el uso de los recursos, ha continuado avanzando muy lentamente y todo pareciera indicar que así seguirá, igual que la tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las administraciones públicas municipales. Por eso, vale la pena dar pasos firmes hacia la implementación del sistema de transparencia impulsado por COMURES.

3. PRINCIPALES DESAFIOS

A la luz de lo expuesto y de las tendencias y perspectivas que se visualizan, es importante señalar algunos de los desafíos que se presentan a los diferentes actores si se quiere incrementar la participación ciudadana:

- En primer lugar, es necesario hacer realidad el voto domiciliario a partir del año 2006, pues con ello se fomentará grandemente la participación de hombres y

mujeres en las elecciones y se propiciará mayor credibilidad en el sistema político y en las autoridades que resulten electas.

- Mantener vigilancia y presión para que se logre una verdadera y amplia aplicación de las reformas al Código Municipal aprobadas en diciembre pasado. Haberlas logrado es solamente una parte del camino. El éxito está en que sean apropiadas por la ciudadanía y los gobiernos municipales y se vuelvan reglas del juego en la vida y desarrollo de los municipios.
- Fortalecer los procesos de desarrollo local con participación ciudadana, apostando en ellos a la construcción de una ciudadanía, no solo más conciente de sus derechos y deberes, sino más creativa, propositiva y responsable. .Perfeccionar y multiplicar los mecanismos de planificación participativa existentes, tanto en su diseño, como en su implementación, monitoreo y evaluación. Introducir también otros mecanismos de participación ciudadana que la realidad está demostrando que serán de gran beneficio para una mejor gestión municipal.
- Promover con mayor fuerza la reforma política en el país y más en concreto, la reforma del sistema electoral, que debe incluir aspectos como la elección de Concejos Municipales con representación proporcional.
- Continuar contribuyendo a la democratización de los gobiernos locales por dos vías, mejorando los niveles de democracia representativa y ampliando y enriqueciendo la democracia participativa.
- Lograr el salto cualitativo de los gobiernos locales hacia su conversión en motores del desarrollo económico, social, cultural y político de sus territorios, en interacción estrecha con la ciudadanía, especialmente la que está organizada.
- Implementar el sistema de transparencia impulsado por COMURES, para fortalecer la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, apostando al involucramiento de la ciudadanía en los diversos aspectos del buen manejo de la cosa pública municipal.

CAPITULO IV

Asociatividad municipal

1. DELIMITACION DEL TEMA

Las limitaciones institucionales de la gran mayoría de las municipalidades en El Salvador y los pocos avances en el proceso de descentralización del Estado, han sido planteadas sistemáticamente por diversas instituciones desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), planteaba en 1998, en su documento "*Bases para el Plan de Nación*"¹, la existencia de un esquema atomizado de Administración Pública, que se debate entre el centralismo del gobierno nacional y la dispersión de los gobiernos locales. Esta atomización no favorece el uso eficiente de los recursos, dificulta la ejecución de proyectos estratégicos, impide una visión más amplia del desarrollo local, obstaculiza la gestión de los recursos naturales y desconoce los cambios en la intercomunicación del país.

En medio de las políticas centralistas y el fraccionamiento y heterogeneidad municipal se ha venido abriendo paso un proceso de asociatividad municipal como alternativa para mejorar la gestión territorial, fortalecer el desarrollo local y sentar las bases para el inicio de un proceso de descentralización. Es importante resaltar que algunas experiencias de asociatividad municipal se han caracterizado por la articulación entre diferentes actores locales, fortaleciéndose con ello el desarrollo de la democracia a nivel territorial.

El fenómeno de asociatividad municipal no es exclusivo de El Salvador, está presente en toda Centroamérica. Su desarrollo a nivel nacional ha surgido de la práctica y sigue diversas sendas experimentales como producto de la interacción de diversos actores, necesidades y coyunturas.

En este capítulo se analiza la evolución de la asociatividad municipal durante el trienio 2003 – 2005, así como su vinculación con las propuestas existentes de ordenamiento territorial, tendientes a una apuesta de regionalización.

Según Manuel Ortega y Guadalupe Wallace, se pueden identificar tres tipos de asociaciones municipales²: municipalistas - gremialistas; de desarrollo; y políticas³. Para el caso de El Salvador, aplican las dos primeras: i) Las asociaciones municipales de tipo gremial, que promueven los intereses de los municipios asociados, como es el caso de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA); y ii) Las asociaciones de desarrollo, entendidas como asociaciones de

¹ Comisión Nacional de Desarrollo: Bases para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador. 1998. Pág.

² Crf: Ortega Hegg, Manuel; Wallace, María Guadalupe. "*Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal.*" CASC-UCA, Managua. 2000. pag. 73.

³ Por ejemplo en el caso de España existen asociaciones gremiales por afinidad política.

municipalidades o de municipios, y que tienen como finalidad resolver necesidades y/o asuntos propios de las competencias municipales que son comunes entre ellas.

La Red para el Desarrollo Local (RDL), concibe a las asociaciones municipales de desarrollo, como uniones de dos o más municipios o municipalidades, con el fin de prestar un servicio específico o alcanzar determinadas metas de desarrollo. Estas pueden ser: a) Asociaciones de Municipalidades y/o Mancomunidades (términos que se utilizan en El Salvador indistintamente), que consisten en “una agrupación de los organismos de gestión pública en el ámbito local que se crea para dar cumplimiento a determinados objetivos de mediano y largo plazo”⁴; b) Asociación de Municipios, que está integrada por gobiernos locales y por otros actores sociales y/o económicos de los municipios que conforman dicha Asociación; y c) la Micro-región, que es una agrupación de municipios que cumplen necesariamente la característica de ser limítrofe entre ellos⁵.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES

El proceso de asociatividad municipal en El Salvador, legalmente se prevé a partir de la reforma jurídica que en 1983 se introduce a la Constitución de la República, al facultar a las municipalidades para asociarse o celebrar convenios de cooperación entre ellas⁶, decisión que se ve reforzada con cuatro artículos del Código Municipal (1986): el artículo 11, que permite que dos o más municipios puedan unirse para realizar obras o prestar servicios con el fin de resolver problemas comunes; el artículo 14, que faculta la creación conjunta de entidades descentralizadas; el artículo 17, que permite la creación conjunta de fundaciones, asociaciones, empresas o centros para el intercambio; y el artículo 18 que faculta a los municipios para constituir de manera conjunta sociedades para prestar servicios intermunicipales.

La primera experiencia de actuación asociada de los gobiernos locales se dio en 1941, cuando se crea por acuerdo ejecutivo la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, (COMURES), la cual después de un largo período de letargo fue reactivada por los Concejos Municipales en 1986, que tras una serie de reformas en sus estatutos se consolida como la gremial de las 262 municipalidades del país, teniendo entre sus fines: contribuir a la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal; promover y consolidar el proceso de reformas tendientes hacia la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; y propiciar a las municipalidades un marco jurídico legal actualizado.⁷

⁴ RDL. “El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos”. Mayo de 2003. Pág. 191.

⁵ Idem. Pág. 191.

⁶ Idem. Pág. 196.

⁷ Ortega Hegg, Manuel. (Cord.). “El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal”. CASC-UCA, Managua. 1999. Pág. 35.

Por otra parte, la primera experiencia de asociatividad municipal bajo el esquema de “Asociaciones de Desarrollo” fue el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), creado en 1987 posteriormente al terremoto de octubre de 1986, como una entidad autónoma descentralizada e integrada por los alcaldes de los municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)⁸; que tiene entre sus objetivos: i) La planificación y control del AMSS con el fin de utilizar en forma eficiente los recursos para el desarrollo de los programas del AMSS; ii) propiciar la reconstrucción del AMSS, planificando y ejerciendo control sobre su crecimiento futuro; iii) Coordinar la inversión pública de la zona y los servicios provistos por las municipalidades; y iv) facilitar la participación de las comunidades en el desarrollo del AMSS⁹.

Una segunda experiencia de asociatividad municipal fue la Micro Región de Juayúa¹⁰, que se crea con el propósito de planificar y gestionar el desarrollo de la zona, la cual fue promovida con el apoyo del Programa PROMUDE/GTZ/ISDEM, iniciando su gestión en 1994 y legalizándose en el año 2000¹¹.

Posteriormente, el proceso de asociatividad municipal recibe un segundo estímulo con los proyectos de descentralización de los servicios de acueductos y alcantarillados promovidos por la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), siendo la primera experiencia registrada la de TETRALOGÍA (Sociedad de Economía Mixta de C.V.)¹², con el propósito de administrar la producción y suministro de agua a las municipalidades asociadas. Inicia con la integración de un Comité Consultivo Intermunicipal en 1995 y se legaliza en 1997.

A partir de 1999, son muchas las asociaciones municipales que se han venido constituyendo y es importante resaltar que en este proceso se han diversificado los propósitos que dan origen a la creación de una asociación municipal. Ya no solo se trata de la posibilidad de un proyecto común de infraestructura o de servicios, sino que se pueden identificar otros como la canalización de inversiones, el fortalecimiento de capacidades institucionales, la planificación y gestión del territorio, la provisión de servicios municipales, la infraestructura, y el desarrollo económico y cultural. Esto ha llevado a que la asociatividad municipal vaya pasando de plantearse como una forma de resolver los problemas de escasez de recursos de las municipalidades, de responder a una moda formal o a compromisos con ONG o agencias de cooperación internacional, a tener una perspectiva más integral de gestión y desarrollo del territorio.

Un primer estudio que documentó la cantidad de asociaciones municipales existentes a nivel nacional, que inicia en el 2001, se concluye en el 2003 y se

⁸ En 1987, el AMSS estaba constituida por 11 municipios, en la actualidad la integran 14, 12 del departamento de San Salvador y 2 del departamento de La Libertad.

⁹ Ortega Hegg, Manuel. (Cord.) 1999. Págs. 22-23.

¹⁰ La microregión de Juayúa fue conformada desde sus inicios por los municipios de Nahuizalco, Santa Catarina Masahuat, Salcoatitán y Juayúa, todos del departamento de Sonsonate.

¹¹ Barillas, Noel Alberto: “Reflexiones sobre los procesos de asociatividad municipal en El Salvador”. Documento de Trabajo. SACDEL. San Salvador, 2000. Pág. 14.

¹² Tetralogía actualmente está conformada por los municipios de Berlín, Alegría, Santiago de María, California, Tecapán y Mercedes Umaña, todos del departamento de Usulután.

presenta en marzo del 2004, fue el realizado por el proyecto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Este identificó 53 experiencias de asociatividad municipal, entre ellas, Asociaciones Municipales, Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), Comisiones Binacionales, Empresas "intermunicipales" o de economía mixta y una Mesa Gestora.¹³

El estudio del PNODT califica el proceso de asociatividad municipal como incipiente y revela la necesidad de profundizar los aspectos institucionales, legales, técnicos y operativos de las experiencias asociativas. Por otra parte, enfatiza en cierta artificialidad que encuentra en la constitución de las asociaciones, guiadas más por los intereses y el financiamiento de las agencias de cooperación internacional, que por una implicación real de los municipios. Apunta también cierta incongruencia en la conformación de mancomunidades, en unos casos, al excluir municipios vinculados económica y territorialmente y, en otros, al identificar municipios que figuraban en más de una mancomunidad.

Por otra parte, el PNODT propone *"lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad; y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población"*¹⁴.

La principal respuesta del PNODT frente al proceso de asociatividad municipal es la regionalización del país¹⁵. Para ello, el PNODT propone definir ámbitos espaciales de escala intermedia, menores que la escala nacional y muy superiores al ámbito municipal. Los ámbitos espaciales propuestos para el desarrollo de la planificación son: 3 Regiones, 14 Sub – regiones y 31 Micro – regiones.

Bajo este esquema, las micro regiones se definen como aquellos *ámbitos que resultan de la agrupación de municipios estrechamente relacionados por actividades productivas, comerciales y de servicios a la población*. Por tanto, las considera como los ámbitos apropiados para la integración de esfuerzos municipales que promuevan el desarrollo local y una mejor prestación de servicios a la población de manera conjunta¹⁶.

Dicho concepto de micro región se ve enriquecido si se retoma la diferencia propuesta por SACDEL, entre asociación de municipalidades y asociación de municipios¹⁷, donde la primera se constituye exclusivamente por gobiernos locales en torno a un objetivo específico; mientras que las asociaciones de municipios implican la unión de municipios a través de la acción de los gobiernos locales y otros actores económicos, sociales y culturales que habitan el territorio.

¹³ Cfr: Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documento Síntesis". San Salvador, Marzo de 2004.

¹⁴ Cfr: Ibid. Pág. 4.

¹⁵ Más detalles pueden encontrarse en el PNODT en el apartado "Ordenamiento y desarrollo territorial a nivel regional y sub – regional" y en el documento "Gestión y Prefactibilidad PNODT" este último define los límites y alcances de la regionalización.

¹⁶ Cfr: VMVDU, 2004. Pág. 33.

¹⁷ Cerritos, Porfirio; Rodríguez, Marcos. "Hacia la construcción regional en El Salvador. Tendencias, procesos y desafíos". SACDEL. San Salvador, 2001. Pág.49

Esta diferencia se vuelve crucial para comprender que el segundo tipo, la asociación de municipios, garantiza mejor la permanencia de dichos procesos y facilita trascender de la asociación para ejecutar proyectos puntuales a la asociación para gestionar integralmente el territorio, fortaleciendo la ventaja que da la interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil de los municipios involucrados.

Dos ejemplos concretos de asociación de municipios, que se vienen construyendo desde antes del 2003, y que han contado con el apoyo de FUNDAMUNI/PROCAP son la Micro Región Oriente de Chalatenango y la Micro Región Norte de Morazán, las cuales muestran en la práctica, que este tipo de asociación se convierte en un medio adecuado para gestionar eficientemente el territorio y para desencadenar procesos de desarrollo local y regional.

3. AVANCES EXPERIMENTADOS EN EL PERÍODO 2003 – 2005

Después de la propuesta del PNODT han surgido varios estudios que proporcionan valiosa información sobre el proceso de asociatividad municipal en el país y enriquecen el debate sobre las propuestas de regionalización y su impacto en el desarrollo local.

Una visión crítica de la propuesta del PNODT aparece en los estudios "*Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial – Una lectura desde la Sociedad Civil*" de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), presentado en junio de 2004 y "*Análisis y Propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*" de la Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI) y el Departamento de Organización del Espacio de la UCA, presentado en diciembre del mismo año.

Ambas investigaciones coinciden en que la principal debilidad del PNODT es la falta de participación de los diferentes sectores de la sociedad, y en consecuencia, el no haber incorporado el análisis y la perspectiva de aquellos actores que surgen y se articulan alrededor de los procesos territoriales.

Por otro lado, señalan el carácter centralista de varias de sus propuestas, por ejemplo, la creación de Consejos Regionales del Territorio, donde la mayoría de los actores provendrían del gobierno central, lo que reñiría con un verdadero proceso de descentralización del Estado y los requerimientos del desarrollo local.

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), en junio de 2004, presenta un nuevo trabajo, bajo el título de "*Estrategia compartida para el desarrollo nacional*", en el cual retoma la propuesta del PNODT de crear 31 micro-regiones, pero sin abandonar su planteamiento de dividir el país en cinco regiones y no en tres como propone el PNODT.

En dicho estudio la CND define la asociatividad municipal como "un proceso político – administrativo dentro de un territorio concreto, inspirado en una visión compartida de oportunidades y requerimientos de desarrollo que rebasa los límites geográficos – políticos – administrativos tradicionales. Se concreta con el agrupamiento de gobiernos locales en función de la competitividad del territorio, la

descentralización y modernización del Estado, particularmente para asumir, eficiente y eficazmente, cuatro atribuciones clave para la competitividad y el desarrollo territorial: la planificación del desarrollo, la promoción de inversiones, el uso sostenible de los recursos naturales y, la prestación y regulación de servicios básicos, especialmente el saneamiento ambiental."¹⁸

Otro estudio de importancia es el realizado por la FUNDE¹⁹, el cual se hizo en dos etapas (Abril – Octubre de 2003 y Agosto – Octubre de 2004). En él se registran, a través de un trabajo de campo, 44 experiencias de asociatividad municipal, de las cuales 40 corresponden a Asociaciones Municipales y 2 a Comisiones Binacionales.

El documento señala que un 87% de municipios participan en alguna modalidad de agrupamiento municipal, destacando la persistencia de municipios que participan en más de un agrupamiento y la fuerte presencia de actores externos, tanto organismos gubernamentales y no gubernamentales, como agencias de cooperación internacional.

Se resalta también la poca participación de los actores locales en las experiencias estudiadas. El 77% de asociaciones están conformadas únicamente por municipalidades; el 14% lo integran municipalidades y Comités de Desarrollo Local (CODEL) y en el 9% restante, además de las municipalidades, participan otro tipo de actores organizados del municipio. En la mayoría de los casos los actores locales (diferentes a los gobiernos municipales) participan en calidad de consulta y apoyo a las actividades promovidas por las instancias de gobierno municipal y en pocas ocasiones forman parte de los organismos de decisión.

Las experiencias apuntan a una institucionalidad incipiente, resaltando que la consolidación institucional no depende exclusivamente de la obtención o no de la personería jurídica, sino más bien, de otros factores como la voluntad política de los actores involucrados y la claridad en la proyección del esfuerzo asociativo.

Según el estudio de la FUNDE, la parte financiera de las asociaciones municipales presenta grandes debilidades. Tienen fundamentalmente, dos fuentes de financiamiento: i) la cuota que aporta cada municipalidad; y ii) los proyectos financiados por ONG, por el gobierno central o por la cooperación internacional. De las 44 experiencias sólo en el 34% de ellas, las municipalidades contribuyen con una cuota (cantidad sujeta a decisiones internas de cada asociación municipal), la cual está destinada para gastos de funcionamiento y pago de personal técnico y no para la ejecución de obras (quizá porque representan una cantidad pequeña).

Por tanto, la mayoría de los agrupamientos no cuenta con las condiciones físicas, financieras y de soporte técnico suficientes para su desarrollo, consolidación y sostenibilidad. En la mayoría de los casos, el sostenimiento operativo y funcional de estas instancias recae en agentes externos. A esto se suma el bajo perfil de

¹⁸ Comisión Nacional de Desarrollo: "Estrategia compartida para el desarrollo nacional". San Salvador, El Salvador. Junio 2004.

¹⁹ Zamora, Angela: "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". FUNDE-PNUD. San Salvador, El Salvador. Noviembre 2004.

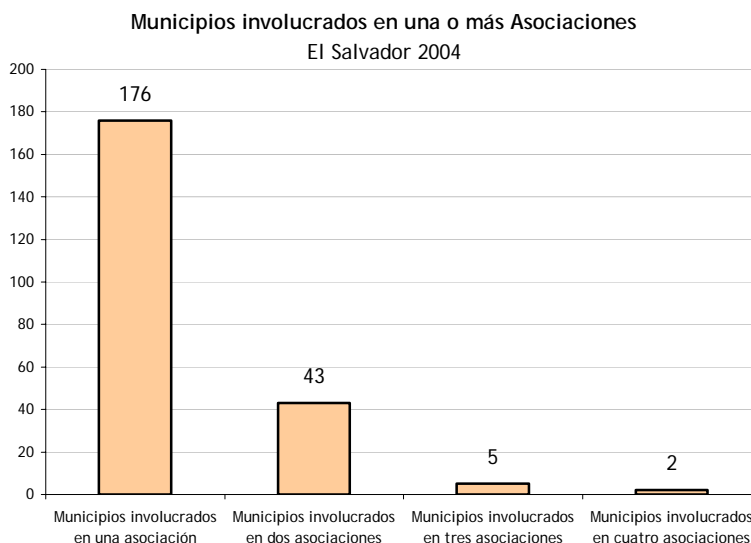
actividades y servicios desarrollados de manera conjunta, lo que contribuye muchas veces, a la desmotivación de los actores participantes, al no encontrar mayor beneficio en su pertenencia a un esfuerzo asociativo.

En el estudio se propone la implementación de una política nacional de asociaciones municipales que defina, oriente y estimule el surgimiento y desarrollo de los procesos asociativos en lo relativo a: modelos de asociatividad, marco legal y financiamiento.

El *Observatorio Ciudadano* de la RDL, como parte de su seguimiento constante a la temática de desarrollo local y la descentralización del Estado, consultó entre julio y octubre de 2004, a representantes de los 262 municipios ¿a qué micro-región pertenece su municipalidad? y ¿cuándo fue constituida?.

De los 262 municipios consultados el 86.3%, es decir, 226 municipios, manifestaron pertenecer a alguna asociación municipal. En consecuencia, el porcentaje de municipios que aún no pertenecen a una asociación es muy reducido, se trata del 13.70% (36 municipios).

Gráfica No. 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio Ciudadano

En total se registraron 42 experiencias de asociación municipal (dos menos que las consignadas por la FUNDE), de las cuales, 14 se constituyeron antes del 2002, 17 en el 2002, 8 en el 2003 y solo 3 en el 2004. Estos datos nos muestran, que la tendencia de conformación de asociaciones municipales cada vez va siendo menor.

Como se puede ver en el gráfico anterior, de los 226 municipios investigados que afirmaron ser parte de una asociación municipal, 176, es decir el 77.88% dijeron pertenecer a una sola, 43 municipios (19.03%) a dos, 5 municipios (2.21%) a tres y 2 municipios (0.88%) a cuatro asociaciones. El inventario del observatorio no incluye Comisiones Binacionales, Consejos Departamentales ni Empresas Intermunicipales de Servicios.

En marzo del 2005, COMURES publicó, por su parte, un listado de 45 experiencias de asociatividad municipal de las cuales 43 son Asociaciones Municipales y 2 son empresas "intermunicipales" que brindan un determinado servicio en conjunto.

Se puede afirmar en conclusión, con bastante certeza, que las asociaciones municipales existentes en el país en el período de estudio oscilan entre 42 y 45.

La importancia de la asociatividad municipal en El Salvador es indiscutible, no solo de cara al desarrollo local, sino también al desarrollo nacional. Una muestra de ello es que la CONADEL²⁰, al entregar al Presidente de la República en mayo del 2005, los resultados de su trabajo, uno de los temas específicos que aborda es justamente, la asociatividad municipal, proponiendo el “diseño e implementación de mecanismos de control operativo de las mancomunidades dentro del marco jurídico nacional para garantizar la transparencia”. Frente a este planteamiento, la RDL reacciona críticamente, y le manifiesta a la CONADEL²¹ que en su propuesta muestra más preocupación por las formas de control de las asociaciones municipales, que por promover mecanismos para su fortalecimiento. Para ello, la RDL “considera que valdría la pena introducir las asociaciones de municipalidades y municipios en el Código Municipal para darles soporte institucional, así como elaborar una política nacional para estimularlas y fortalecerlas. En este marco debería inscribirse el “establecimiento de criterios mínimos que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de la Asociatividad”²².

Otra muestra de la importancia de la asociatividad municipal que vale la pena destacar, es que en diciembre del 2005 son aprobadas por la Asamblea Legislativa un conjunto de Reformas al Código Municipal²³, entre las cuales se incluye un número de artículos relativos a la Asociatividad Municipal. En el Título III del Código Municipal se crea el Capítulo II denominado “De la Asociatividad de los Municipios”, dentro del cual se explicitan las reformas o derogaciones de los siguientes artículos: el artículo 12 que faculta a los municipios o asociaciones de éstos a crear entidades descentralizadas para la realización de determinados fines municipales; el artículo 13 que regula el que estas asociaciones o entidades creadas gocen de personalidad jurídica, otorgada por el o los municipios que la

²⁰ Decreto Ejecutivo No. 17, del 19 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 364, del 21 de julio del 2004.

²¹ Ver RDL: “Valoraciones sobre la Agenda Nacional del Desarrollo Local y los Acuerdos de la CONADEL”. Documento de Trabajo. San Salvador. Junio de 2005,

²² Idem.

²³ Este conjunto de reformas al Código Municipal fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa el 20 de diciembre del 2005.

conforman según la respectiva acta de constitución; el artículo 14 que define los elementos mínimos que deberán contener los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales. Quedan derogados los artículos 17 y 18.

4. TENDENCIAS PRINCIPALES

- El proceso de asociatividad municipal en El Salvador durante el período 2003-2005, continúa desarrollándose como iniciativa de las municipalidades o impulsada por actores externos y no como resultado o respuesta a una política de Estado.
- Tal como señalan los diferentes estudios realizados en el período, la mayoría de municipalidades del país han tenido experiencia de asociación municipal y forman parte de alguna, lo que pone condiciones para pasar a niveles de mayor comprensión de los beneficios de una gestión asociada o mancomunada de los territorios.
- Se ha seguido generalizando entre los diversos actores vinculados al desarrollo local la necesidad de consolidar formas de una gestión asociada o mancomunada de los territorios. Prácticamente nadie en el país cuestiona la necesidad de conformar micro regiones y regiones para el impulso del desarrollo local y nacional.
- Hay varias propuestas y un debate abierto en torno a la conformación de regiones, subregiones y micro regiones en el país, que seguirá avanzando en los próximos años. El gobierno central ha aportado poco en este terreno, a pesar que el PNODT, prevé y propone la conformación de regiones y subregiones como una nueva forma de división política y administrativa del país, con visión de desarrollo territorial.
- El PNODT sigue siendo una propuesta válida. Sin embargo, no se ven indicios en el gobierno actual de querer asumir la crítica que se le hace al proceso de elaboración del PNODT por parte de organizaciones sociales y agencias de cooperación, sobre la falta de inclusión y participación de la sociedad civil y los agentes locales en el proceso de formulación del Plan. Una vez formulado el PNODT tampoco ha existido ni parece estar planteada una etapa de discusión del mismo con los actores principales del proceso de asociatividad municipal, lo cual puede volverlo inviable políticamente, en caso que se pretenda implementar.
- Es importante agregar que este esfuerzo no ha sido validado por el Órgano Ejecutivo, mediante la formulación de la correspondiente Política de

Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el decreto o ley respectiva que permita su oficialización e implementación.

- En este marco, el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) con apoyo financiero del FISDL y de algunas agencias de cooperación, se ha precipitado en la promoción de planes de ordenamiento territorial de algunas subregiones sugeridas por el PNODT, que aún no están validadas ni legalizadas, lo que está generando malestar en diferentes actores y sectores y puede sembrar anticuerpos al PNODT en su conjunto.
- Otra tendencia relevante, como se mencionó anteriormente, es que la asociatividad municipal en algunas experiencias concretas, como la Micro-región Oriente de Chalatenango y la Micro-región Norte de Morazán, están pasando a una perspectiva más integral de desarrollo municipal de mediano y largo plazo, donde un pilar fundamental es el involucramiento de diferentes actores locales en la toma de decisiones.
- A pesar de lo anterior, es importante resaltar que en la mayoría de experiencias de asociatividad municipal en el país, los actores externos (cooperación internacional, ONG, gobierno central) continúan teniendo un peso muy fuerte en la promoción, constitución y despliegue de las asociaciones municipales.
- Las asociaciones municipales que han involucrado a diferentes actores locales y no solo gobiernos municipales, aparentemente han logrado establecer procesos más estables, manteniéndose a pesar de cambios de partidos políticos en los gobiernos municipales. Además se establecen mecanismos de mayor transparencia en la administración y ejecución de los proyectos.

1. ALGUNOS DESAFIOS

- El desafío principal es la formulación e implementación participativa de una política pública nacional de asociatividad municipal, que recogiendo los elementos principales de las experiencias existentes y los aportes y propuestas generados por diferentes organizaciones involucradas en el tema, estimule, oriente y regule la gestión asociada de los territorios en una perspectiva de fortalecimiento del desarrollo local, regional y nacional.
- La concepción y categorización de las distintas modalidades de asociatividad deben ser objeto de un profundo y constante estudio, para encontrar el justo balance entre la asociatividad municipal, concebida para la resolución de problemas concretos como el manejo de los desechos sólidos o la prestación de servicios básicos, y la asociatividad municipal orientada a una gestión

conjunta de los territorios con el propósito de generar procesos integrales de ordenamiento territorial y desarrollo local.

- Propiciar un marco institucional y jurídico adecuado para la asociatividad municipal, que defina los criterios y fuentes de recursos financieros y permita a las asociaciones de municipalidades y municipios desarrollarse de manera estable, sostenible y sin depender de las dinámicas partidarias, los vaivenes electorales o los intereses de actores externos.
- Abrir un proceso de consulta nacional en torno al PNODT que involucre a los diversos actores nacionales y locales. Esto no solo permitirá enriquecer el plan, sino ampliar su legitimidad y viabilidad política.

En ese marco es que se debe abordar a profundidad el tema de la construcción de micro regiones, subregiones y regiones en el país, de manera que se puedan sentar bases sólidas para el ordenamiento del territorio nacional y su reorganización político-administrativa.

CAPITULO V

Gestión de riesgos y desarrollo local

1. DELIMITANDO EL TEMA

El hecho de abordar el tema de la gestión de riesgos y desarrollo local por primera vez en un trabajo de la RDL, no significa que tenga una importancia menor que las demás temáticas.

Sin embargo, la RDL reconoce que este enfoque de la gestión de riesgos en el desarrollo local, lo ha venido asumiendo con mayor fuerza en los últimos tres años. Por ello, no aparece en sus análisis y propuestas anteriores - mayo 2000 y mayo 2003 -, aunque en esta última, al tratar la reconstrucción del país a raíz de los terremotos del 2001, se alude a la necesidad de una "incorporación definitiva de la prevención y mitigación de desastres en todos los planes de desarrollo del municipio"¹.

Por esta razón, aunque el período de análisis del presente Informe es 2003 – 2005, en este caso y de manera excepcional, se amplía el horizonte temporal al 2001.

Es importante recordar que en septiembre de 1996, la FUNDE llamaba la atención de nuestro país en el sentido que "la tendencia reciente al aumento de desastres, de sus impactos económicos y sociales en los países en vías de desarrollo, es objeto de preocupación creciente a nivel internacional en la medida que se está convirtiendo en un factor más de amenaza a la sostenibilidad de desarrollo futuro de los mismos"² y que por esta razón, las Naciones Unidas declararon la década de los años noventa como "el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales"³

En ese marco y a partir del Huracán Mitch en 1998, la gestión de desastres se convirtió en un tema relevante en la agenda de los países centroamericanos, a tal punto que los gobiernos de dichos países proclamaron el quinquenio 2000 – 2004, como un período especial para realizar esfuerzos en la reducción de desastres.

Sin duda, el MITCH había puesto sobre la mesa que "un común denominador entre los países (centroamericanos) y con la región en su conjunto, es la falta de un verdadero sistema de prevención y mitigación de desastres"⁴.

¹ RDL, Op.Cit. Pág. 224.

² Baires, Sonia en Lungo, Mario y Baires, Sonia: "De terremotos, derrumbes e inundados". Cap. III. FUNDE y LA RED. San Salvador, El Salvador. Septiembre de 1996. Pág. 83.

³ Idem.

⁴ Enríquez Villacorta, Alberto: "El Huracán Match, un examen doloroso para el Desarrollo Sustentable en Centroamérica". Alternativas para el Desarrollo No. 56. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Octubre- Noviembre 1998.

A partir de allí, en nuestro país se multiplicaron los debates y se comenzaron distintos esfuerzos por incorporar en los planes de desarrollo, desde el comienzo, **políticas de prevención y mitigación de desastres** pues éstas seguían mostrando una ineffectividad endémica, sobre todo porque continuaban desvinculadas de las estrategias y planes de desarrollo, manteniendo un enfoque centrado en la emergencia y por consiguiente, muy reducido.

En muchas instancias del Estado, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil se llegaba a la conclusión que aquellas políticas de prevención de carácter nacional que no tienen un adecuado soporte regional y local, son ineffectivas. Creció la conciencia sobre la urgencia de fortalecer una política nacional de prevención y mitigación de desastres que integre sistemas sustentados en las regiones y localidades.

Pero apenas habían pasado 27 meses del huracán Mitch, cuando los poderosos terremotos de enero y febrero del 2001 asolaban El Salvador. Estos marcaron un giro en el tema, obligando a pasar de una visión de prevención y mitigación de desastres, hacia una de gestión de riesgos, que posibilitara repensar la causalidad de dichos desastres, en términos sociales, económicos, institucionales y ambientales.

La Red para el Desarrollo Local no fue ajena a este cambio y poco a poco, en medio de los esfuerzos de reconstrucción y de una reflexión y debate crecientes, tanto a nivel nacional como internacional, fue asumiendo el enfoque de gestión de riesgos, entendido como el “proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio, en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables”.⁵

En tal perspectiva, el objetivo de este capítulo es dar un panorama general de cómo ha sido abordado el tema de la gestión de riesgos en el desarrollo local a partir de los terremotos de 2001, momento en que se evidencia la necesidad de ampliar y profundizar el tema, no sólo en el ámbito nacional, sino en las distintas regiones y localidades del país. Se hacía cada vez más urgente fortalecer el papel de los gobiernos municipales y demás actores locales, en la disminución de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, antes, durante y después de cualquier emergencia producida por un desastre natural.

Se intentará identificar cuales son los principales actores involucrados y su papel, y se apuntar los principales desafíos para la incorporación de un enfoque de gestión de riesgos en el desarrollo local, considerando como puntos claves del análisis, la planificación participativa del desarrollo local, la prevención, mitigación y preparación frente a riesgos, y el manejo de la emergencia y los procesos de reconstrucción.

⁵ Lavell, Allan: “Sobre la gestión de riesgos: apuntes hacia una definición”. En : <http://www.onu.org/cu/havanarisk/documents/RiesgoDe.PDF>, 2002.

2. LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL SALVADOR ENTRE FEBRERO 2001 Y DICIEMBRE 2005

En estos años posteriores a los terremotos, algunos avances se han realizado en materia de gestión de riesgos en el ámbito nacional. Entre los más relevantes se pueden mencionar:

- a. El impulso y fortalecimiento de procesos de gestión de riesgos en las estructuras locales y un incipiente proceso de descentralización de competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales.

Con el terremoto del 2001 y la dimensión de sus daños a lo largo y ancho del país, se evidenció que el control del manejo de la emergencia por parte del gobierno central era insuficiente, ineficaz y poco ágil para dar respuestas adecuadas. En consecuencia, tanto los gobiernos municipales como los demás actores locales, debían tener un rol protagónico.

La toma de conciencia sobre la importancia de ese rol, surge del reconocimiento de:

- Que la gestión local de riesgos permite lidiar efectivamente con la diversidad de amenazas que podrían afectar solamente una parte o la totalidad del territorio nacional.
- Que los gobiernos locales, dada su cercanía al territorio y la población, pueden brindar una atención más eficiente y rápida para la preparación frente a una amenaza y para la respuesta en la emergencia.
- Que para involucrar y movilizar a la población, así como para establecer corresponsabilidad en estos procesos, las estructuras locales son las más idóneas.

A partir de lo anterior, diversas organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional, han venido promoviendo espacios de fortalecimiento de estructuras locales para la gestión de riesgos.

Asimismo, COMURES ha reconocido la importancia que tiene para las municipalidades incorporar la gestión local de riesgos en su visión, planes y políticas y aunque muy lentamente, ha retomado dicho tópico como una línea de trabajo. Esto se refleja en varios acuerdos tomados en su XXI Congreso celebrado en diciembre del 2005. Uno de ellos pide “Encomendar a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, que formule la propuesta y ejecute las gestiones a fin de que las municipalidades, puedan declarar en el ámbito local, el estado de emergencia y calamidad pública, zona de desastre y el estado de grave necesidad, cuando los daños ocurridos en su

jurisdicción, sean graves a la vida, a la integridad de gran número de personas vecinas o de índole material que afecten a sus comunidades y que además se pueda utilizar el FODES y la creación de un Fondo Especial para la prevención temprana y mitigación de riesgos⁶. El otro consiste en que “COMURES continúe gestionando un fondo especial para atención de desastres para los municipios” y el tercero es el más importante a nuestro juicio porque pone el énfasis en la gestión local del riesgo es que “COMURES gestione la creación de un Sistema de Gestión del Riesgo a nivel municipal”⁷.

También el gobierno central ha iniciado el proceso de descentralización de algunas competencias en el marco de la prevención y mitigación de riesgos y la atención de la emergencia, que se evidencia en el marco regulatorio que sienta la bases para la creación y el desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

A pesar de la relevancia que reviste la gestión local de riesgos, ésta sólo puede ser efectiva en tanto exista una articulación con el nivel nacional. En otras palabras, necesita estar apoyada en una normatividad y en coordinaciones interinstitucionales efectivas con las instancias correspondientes del gobierno central, debido a que las acciones para la reducción del riesgo y de las vulnerabilidades, trascienden muchas veces el ámbito local y requieren de recursos materiales y técnicos que no poseen los gobiernos locales ni los territorios.

- b. La creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), con el fin de proporcionar información científica sobre el estado de los riesgos y vulnerabilidades en las diferentes zonas del país.

A finales de 2001, se constituye el SNET cuyo objetivo es contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, así como promover y facilitar el diseño y la implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos, que favorezcan y estimulen la concreción de las intervenciones para la reducción y control de riesgos, en procesos económicos y sociales de desarrollo impulsados en la sociedad.⁸

Esta institución es responsable de generar investigación científica y estudios pertinentes para la prevención y reducción de riesgos, tanto en el campo de los desastres como en el del desarrollo y la planificación territorial, y difundir dicha información a las instancias de gobierno responsables.

El SNET se ocupa también de monitorear los fenómenos físicos que puedan constituirse como una amenaza para la población. En menor medida,

⁶ COMURES: XXI Congreso Nacional de Municipalidades. Acuerdos y Resoluciones. San Salvador, El Salvador. 20 de diciembre de 2005.

⁷ Idem.

⁸ SNET: Página de Internet. <http://www.snet.gob.sv/>, consultada en 2006.

promueve actividades de capacitación tendientes a mejorar el conocimiento existente sobre los diversos temas relacionados con la gestión del riesgo.

Siendo el SNET una instancia clave para la gestión de riesgos, hay que señalar que una de las debilidades que evidencia es el poco acercamiento que ha tenido en estos años con las municipalidades. Esto puede ser causado, en buena medida, por la restricción de recursos con los que cuenta dicha institución. Esta falta de coordinación y acercamiento con las municipalidades, limita, sin duda, las posibilidades del SNET de contar con una fuente vital de información en el ámbito municipal, pero además, le resta capacidad para cumplir con su mandato en la incorporación de un enfoque de gestión de riesgos en los procesos de desarrollo y en el ordenamiento territorial, ya que dichos procesos no pueden prescindir del ámbito local.

Ahora bien, si la creación del SNET refleja la voluntad política del gobierno central de que la gestión de riesgos en El Salvador gane fuerza y vaya más allá de las coyunturas, en la práctica hay una contradicción al no poner a la disposición de dicha entidad, el presupuesto y los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

- c. La creación y aprobación de un marco regulatorio para la atención de los desastres naturales en el 2005.

En agosto de 2005, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil, cuyo objetivo es “prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país y además, desplegar en su eventualidad, el servicio público de protección civil(...) para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos”⁹.

La iniciativa de Ley fue impulsada por un conjunto de ONG, que ponían el énfasis en la gestión de riesgos. Sin embargo, al ser reformulada para ser aprobada, se le dio mayor énfasis a la atención de emergencias y la prevención y mitigación de riesgos, que a la incorporación de un enfoque de riesgos en la planificación para el desarrollo.

En todo caso, la ley establece el marco para la actuación de instancias de protección, prevención y mitigación de desastres en el ámbito comunal, municipal, departamental y nacional. Un aspecto débil es que los mecanismos de coordinación entre dichos niveles no quedan claramente establecidos, a pesar de su complejidad.

Por otra parte, la ley menciona el establecimiento de un fondo especial que servirá para la atención de la emergencia, lo que reduce la potencialidad para utilizar dicho mecanismo de financiamiento para la incorporación de un enfoque de gestión de riesgos en el desarrollo.

- d. La acumulación de conocimientos en varios actores nacionales y locales en la temática.

⁹ Asamblea Legislativa: Decreto Legislativo No. 777. San Salvador, El Salvador. Agosto, 2005.

Un aspecto que no puede dejar de señalarse al analizar los avances en los últimos años en el tema de gestión de riesgos, es la acumulación de conocimientos en diferentes actores del desarrollo, como municipalidades, diversas instancias del gobierno central, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales. La cooperación internacional ha jugado un papel importante en la construcción y ampliación de esta base de conocimientos, a través del fomento del debate político, la asistencia técnica, la asignación de recursos para el fortalecimiento de capacidades y para la ejecución de proyectos.

La formación ha sido la clave para la acumulación de estos conocimientos, siendo algunas ONG y universidades, las entidades que han facilitado los espacios de formación y capacitación. En los dos primeros años posteriores al terremoto, los procesos de formación fueron sistemáticos, pero a partir del 2004 fueron perdiendo frecuencia. En la actualidad, algunas ONG ofrecen cursos especializados en el tema, dirigidos a los actores locales y existe una oferta de postgrados impartidos por la academia para atender al sector profesional. No obstante, los recursos necesarios para sostener estos espacios de formación son todavía limitados, y sigue obteniendo su sustento mayoritariamente de fuentes internacionales de cooperación. El gobierno central ha apoyado en menor medida estos esfuerzos, y su participación en la consolidación de las capacidades locales para el manejo de riesgos todavía es muy limitada. Finalmente, es preciso destacar también que en los niveles educativos formales superior, medio y básico no se ha incorporado este tema, a pesar de su importancia para el país

3. DESAFÍOS ACTUALES EN LA GESTIÓN LOCAL DE RIESGOS

Algunos avances se han perfilado sobre la gestión de riesgos en el ámbito local. En muchos municipios y micro regiones existen experiencias en gestión de riesgos en las que han participado representantes de las alcaldías, organizaciones gubernamentales, organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales y han contado con apoyo de la cooperación internacional.

En dichas experiencias los resultados han sido variados y se pueden mencionar como ejemplos el establecimiento de sistemas de alerta temprana, la elaboración de mapas de riesgos, el diseño de planes de emergencia, la construcción participativa de planes de desarrollo local con enfoque de gestión de riesgos, entre otros. También se han fortalecido las capacidades y la sensibilización de la población.

Sin embargo, estos esfuerzos en su mayoría han sido impulsados desde las ONG y la cooperación internacional, y aunque muchos de ellos son ejemplares y pueden replicarse, es claro que no lograrán un abordaje estructural de la problemática, mientras el Estado no asuma por sí mismo el reto de impulsar políticas públicas de gestión de riesgos desde lo nacional, que incluyan un fuerte

estímulo hacia los niveles locales¹⁰, de manera que cuenten con los recursos técnicos, jurídicos-institucionales y financieros.

A partir de la experiencia de la RDL, el análisis de algunas experiencias de gestión local de riesgos y de las opiniones de varios y varias expertos en la temática, se pueden identificar los siguientes desafíos:

- Una mejor articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales. A pesar de que existe un marco regulatorio que delimita funciones para cada uno de estos niveles, todavía no hay claridad en los mecanismos de coordinación y en la competencias entre las municipalidades y las instancias de carácter nacional (los diversos ministerios, el SNET, la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, etc.) en lo que respecta a las acciones de gestión de riesgos.

Un ejemplo concreto del conflicto que se puede generar a partir de no tener reglas claras en la relación nacional-local, se puede ver en el problema del sistema de alcantarillados en el Gran San Salvador, en el que la solución se ha visto obstaculizada por vacíos en la asignación de responsabilidades entre el Ministerio de Obras Públicas y la Alcaldía de San Salvador.

Al establecer las articulaciones se debe pensar en el desarrollo nacional y local y no simplemente en términos sectoriales. Esta consideración responde a que la causalidad, impacto y soluciones en la reducción de riesgos incluye el ámbito local, pero al mismo tiempo lo trasciende.

- Avanzar hacia un marco regulatorio que enfatice la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo: Hasta ahora el marco regulatorio aprobado en nuestro país relativo a la gestión de riesgos, tiene – como se señaló ya anteriormente - un fuerte énfasis en torno a la atención de la emergencia y acciones de preparación. Solo en menor medida enfoca la parte de prevención y mitigación de riesgos. Enfocarse en esos niveles es dejar de lado el aspecto central que es la relación entre desarrollo y construcción del riesgo. Por lo que uno de los retos es reformar la ley a la luz de un enfoque de gestión de riesgos en el desarrollo.
- Fortalecer las capacidades técnicas y los recursos financieros necesarios para la gestión local del riesgo. Si bien existe una base de conocimientos acumulados en distintos actores nacionales y locales, todavía esta base es débil y se ve vulnerada por la inestabilidad en la presencia de dichos actores en la localidad. Por ejemplo, los ciclos políticos de tres años para la

¹⁰ Lavell, Alan: "Riesgos y Desastres en Centroamérica: Incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social". En: PNUD. Segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Capítulo sobre desafíos de la gestión ambiental. San José, Costa Rica. 2003.

permanencia de alcaldes y su concejo municipal en los cargos, con el consecuente cambio de personal, erosiona dicha base de conocimientos.

De igual forma, las ONG no pueden garantizar, por diversos factores, su permanencia de largo plazo en un territorio. Las municipalidades, a su vez, han dependido, hasta hoy, de la obtención del financiamiento para realizar un trabajo más sistemático en la materia. En este sentido, las municipalidades deben comenzar a asignar fondos de su propio presupuesto para la gestión de riesgos, dado que es un elemento estratégico para el desarrollo de su territorio. Por su parte, el gobierno central debe garantizar mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento de capacidades y para la ejecución de proyectos de gestión de riesgos, así como para la incorporación de este enfoque en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Estos mecanismos de financiamiento deben estar disponibles tanto para las municipalidades como para las organizaciones de la sociedad civil.

- Incorporación de un enfoque de género en el conjunto de acciones relativas a la gestión local de riesgos. Trabajar desde un enfoque de género es importante, si se considera que las relaciones de género juegan un papel decisivo en la construcción de las vulnerabilidades y que antes, durante y después de los desastres, hombres y mujeres presentan diferencias en cuanto a sus necesidades, control sobre los recursos y participación en la toma de decisiones, que condicionan la forma cómo se ven afectados por una amenaza natural, qué beneficios obtienen durante los procesos de reconstrucción y cómo se incorporan sus intereses en la planificación post-desastre.

Algunos actores han promovido el uso de metodologías participativas con enfoque de género para la realización de mapas de amenazas y análisis de vulnerabilidades, sin embargo, resultan ser acciones aisladas y marginales. Lo que se debe cambiar es que la institucionalidad relativa a la gestión de riesgos, así como los espacios de formación en el tema, carecen de dicho enfoque.

- Generar procesos de corresponsabilidad social en actores claves hasta ahora lejanos del debate y en la población en general. Uno de los actores claves que no ha tenido una presencia fuerte en el tema es la empresa privada. Su actuación es relevante para la gestión de riesgos, si se considera su papel en la creación de vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, y de amenazas de tipo antropogénicas. Por lo tanto la sensibilización de este agente en torno a la responsabilidad social en la gestión local de riesgos, es crítico para avanzar hacia un modelo socioeconómico de desarrollo sustentable y que priorice la seguridad ciudadana.

De igual forma, hay que sensibilizar a la población en general sobre su corresponsabilidad, para que participe de forma crítica y activa en la ejecución, transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gestión de riesgos en los planes municipales. Solamente si se considera la gestión de riesgos como un proceso participativo, puede lograr su objetivo de reducir los riesgos de

forma sostenible y efectiva. El liderazgo de los gobiernos locales es fundamental para impulsar los procesos de concertación y coordinación entre los actores claves. Estos procesos de concertación sólo son posibles si se logran priorizar los objetivos comunes sobre los intereses individuales y de grupo.

3. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Si bien en los últimos años (2001 – 2005) se han logrado avances en El Salvador, en cuanto al paso de una visión reducida de prevención y mitigación de desastres hacia una más amplia de gestión de riesgos en el debate político, y en diversos actores nacionales y locales, éstos siguen siendo limitados, porque como menciona Mansilla¹¹, a pesar de la creación de leyes y de sistemas nacionales relativos a la protección civil en materia de riesgos, no han habido planteamientos que conduzcan a transformaciones fundamentales, y todavía “se privilegia los preparativos y la atención al desastre”. El énfasis en estos aspectos, limita pensar en la relación entre modelo de desarrollo y riesgos.

Impulsar la descentralización del Estado es clave porque traerá muchas oportunidades para la gestión local de riesgos. Sin embargo, su aprovechamiento pasa por cuestionar un modelo de desarrollo que restringe la capacidad instalada del Estado, inhibiendo sus posibilidades para facilitar los recursos necesarios para la implementación e institucionalización de un enfoque de gestión de riesgos en el desarrollo territorial.

Un enfoque de gestión de riesgos institucionalizado no es compatible con un modelo que promueve el desmantelamiento de recursos estatales y estructuras sociales que juegan un papel importante en la reducción de las vulnerabilidades de la población y absolutiza los intereses del mercado. Es por lo anterior que la gestión local de riesgos no ha despuntado en el país, a pesar de sus potencialidades, ya que está amarrado por las limitaciones de recursos y las dificultades de articulación entre el ámbito local y el ámbito nacional, que impone el actual modelo de desarrollo.

¹¹ Mansilla, Elizabeth. “Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma”. En: www.desenredando.org, 2005.

CAPITULO VI

Descentralización del Estado

1. ENTRANDO AL PROBLEMA

Cada vez son más las voces de actores nacionales y locales que coinciden en que la descentralización es una pieza clave y condición necesaria para impulsar el desarrollo local en el territorio nacional. Desde el Presidente de la República hasta los gobiernos municipales y comités de desarrollo local hablan de la necesidad de descentralizar el Estado y de su disponibilidad para impulsarla y asumirla.

Sin embargo, los discursos no necesariamente se traducen en realidades, ni se corresponden con los pasos visibles que debería seguir este proceso. No existe en el país una entidad que rija y asuma con prioridad la descentralización y, si hay alguna designada, es obvio que no tiene la autoridad suficiente ni la dedicación plena para impulsar y coordinar la descentralización, que no debe ser una acción unilateral del gobierno central.

Por otro lado, a pesar que ahora hay más coincidencias, todavía prevalecen diferentes concepciones acerca de la descentralización entre los actores involucrados en el desarrollo local.

La Red para el Desarrollo Local, en 1998, definió la descentralización, como “un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas, como municipios, regiones, departamentos”.¹

El documento de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), elaborado por el Grupo Consultivo del FISDL, entre septiembre y noviembre de 1999, entendió la descentralización como “transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal”², ya que en el país no existía (ni existe en la actualidad) una entidad estatal intermedia entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Además, consideraba la descentralización un proceso distinto – aunque complementario - a la desconcentración.

El gobierno a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), al iniciar el año 2000, en el documento “Política de Descentralización”, concibe la descentralización como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional y desde éste a otras entidades o a otros niveles de Gobierno”.

¹ Red para el Desarrollo Local, El desarrollo local y regional, una propuesta a la nación, agosto, San Salvador, 1998, p.3.

² Grupo Consultivo - FISDL, Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL), FISDL-Gobierno de El Salvador, sf (1999), p.10.

Esta amplitud que le da al concepto le permite considerar la desconcentración como una modalidad de aplicación de la descentralización y la define como “la redistribución de la capacidad decisoria en el manejo de recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional.”³

El gobierno formuló este planteamiento sobre la descentralización, luego que a fines de 1999, en la ENDL se planteara la “formulación de una política nacional de descentralización” como una acción en el Área Operativa dedicada a la reorganización del marco institucional. La Secretaría Técnica de la Presidencia respondió en el corto plazo a la tarea asignada⁴, aunque no la llamó “política nacional”, sino “política de descentralización”.

Aparte de la desconcentración, el documento del gobierno considera otras dos modalidades de aplicar la descentralización: la delegación y la devolución.

Por delegación se refiere a la “transferencia total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Nacional a otros entes no controlados totalmente pero responsables ante éste por sus propias leyes o por convenios o contratos de gestión”. Como ejemplos de esta modalidad considera “la delegación de la administración de un servicio como el agua a una empresa mixta (Tetralogía); el servicio de educación a directivas de padres de familia (EDUCO) y servicios de salud a ONG (FUSAL en San Julián, Sonsonate)”.

La otra modalidad considerada es la devolución, definida como la “transferencia definitiva de poderes del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente”.⁵

Esta última modalidad, es la que tiene más elementos coincidentes con la concepción de la RDL sobre la descentralización. Sin embargo, en el planteamiento que hace el gobierno se podría entender que el aspecto financiero, únicamente contempla la transferencia de poderes al municipio para que éste, por su cuenta, pueda “obtener recursos” propios. Así como está formulada la definición, pareciera que el gobierno central se puede desentender de proveer a los municipios recursos necesarios o de garantizar mecanismos para que los municipios cuenten con éstos.

Si bien el concepto de descentralización no se reduce a las transferencias, no es el propósito aquí ahondar en una discusión conceptual, aunque es importante conocer otras definiciones y abordajes del tema.⁶

³ Gobierno de El Salvador (GOES), Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP), Unidad de Modernización, Política de descentralización. San Salvador, El Salvador. Enero 2000. Págs.3 y 4.

⁴ Grupo Consultivo – FISDL, ENDL Op.cit. Pág. 17.

⁵ GOES – STP. Op.cit. Pág. 3.

⁶ Algunos estudios recientes que consideran el tema de la descentralización: FLACSO Programa El Salvador, Descentralización y desarrollo local, San Salvador, Octubre 2003; CONFEDELCA: Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América, San Salvador, Julio 2005. CLAEH, Desarrollo local y descentralización en América Latina, Montevideo, Uruguay, Junio 2005.

Es interesante cómo la STP, instancia neurálgica de este y del anterior gobierno, ahondó sobre la descentralización “por devolución”. Para la STP, uno de los “principios que deben regir el proceso de descentralización”, es la “claridad de roles y complementariedad entre el nivel nacional y local del gobierno”. Al desarrollar éste principio, considera la descentralización “por devolución” una “transferencia de poder, competencias y recursos del nivel nacional a los municipios, bajo el principio de que las decisiones y la política pública se adopten y ejecuten en el nivel que permita una relación más cercana a la población.”. Dicho de esa forma, hay una clara responsabilidad del nivel nacional en proveer los recursos para atender competencias traspasadas. Para la STP, todo esto requiere definir claramente cuáles roles, competencias y recursos le corresponden al “nivel nacional” y cuáles al “nivel administrativo territorial”, para proceder a trasladar las responsabilidades, por la vía de “competencias o funciones, al mismo tiempo que se asignen los recursos para hacerles frente.”⁷

Al ampliar el planteamiento oficial, la STP le asigna al gobierno nacional “un rol fundamental de normador, en el sentido que define normas, políticas, y promueve y supervisa su cumplimiento”; además de facilitar la actividad productiva, promover la sana competencia y el respeto a los consumidores, y ser “integrador de esfuerzos y políticas para que exista el mayor grado de armonía posible en el logro de los objetivos nacionales”. Por otro lado, a los entes descentralizados les asigna el rol principal de “ejecutores de acciones operativas” y también de normadores en el nivel local, “como es el caso de los Gobiernos Municipales con las ordenanzas municipales, y en consecuencia con las normas y regulaciones emanadas del Gobierno nacional.”⁸

En todo caso, los primeros cinco años de este nuevo siglo y en concreto el período que aquí se estudia (2003 – 2005), muestran que, a pesar de las definiciones, las propuestas y los debates, la descentralización es un proceso que poco o nada se ha implementado, y menos en una forma articulada y coordinada entre todos los actores involucrados.

En junio del 2004, asumió la Presidencia de la República Elías Antonio Saca. Una de las 16 áreas de acción de su Plan de Gobierno 2004-2009, está dedicada al “Desarrollo Local y Equilibrio Territorial: Progreso con Equidad”. En ella se reconoce la situación de pobreza, sobre todo la brecha existente con la zona rural, lo que hace que en el país el desarrollo “se manifieste en forma territorialmente desequilibrada” por la concentración económica, de servicios y oportunidades en las grandes zonas urbanas, por lo que “las políticas de gobierno deben ir enfocadas a reducir este desequilibrio”. Entre los lineamientos correspondientes a esta área, se plantea la “profundización de la descentralización de los servicios

⁷ GOES – STP: Op.cit. Pág. 6. Otros de los principios que la STP considera que deben regir el proceso de descentralización son: partir de realidades y proximidad al ciudadano, incrementar y hacer más efectiva la participación ciudadana, subsidiariedad, flexibilidad y gradualidad, eficiencia y eficacia en el uso de recursos y en la calidad de los servicios prestados, equidad, sostenibilidad y transparencia.

⁸ GOES – STP: Op. cit. Págs. 6 y 7.

públicos, apoyando y replicando aquellos procesos descentralizados que han sido exitosos y fortaleciendo las capacidades locales para desarrollarlos.”⁹

Este tipo de planteamientos, así como algunas declaraciones y modificaciones en el estilo de gobierno, generaron ciertas expectativas sobre el nuevo y diferente impulso del desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, luego del primer año de la Administración Saca, los pasos visibles en esta dirección o los hechos que concretan esa intención, todavía no se muestran.

En este sentido, las tendencias y desafíos del desarrollo local y la descentralización del Estado planteados por la RDL en junio 2003, todavía están vigentes.¹⁰ Con muy pocas variantes, los retos planteados en aquel momento mantienen actualidad.

Nos interesa por tanto, conocer qué se ha hecho en los últimos tres años (2003-2005) que esté encaminado a impulsar un proceso de descentralización y, si se ha avanzado poco, cuáles han sido los impedimentos y a qué nivel se encuentran, para cerrar con los desafíos que plantea este proceso.

2. ¿POR DONDE CAMINA LA DESCENTRALIZACION?

2.1. Lo poco que se ha hecho es coherente con algunas modalidades de aplicación planteadas oficialmente en la política de descentralización

Durante el período, no ha habido mayores cambios en relación con los primeros años de la Administración Flores. Han sido las mismas instituciones gubernamentales como los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), quienes enmarcándose en la Política de Descentralización, han continuado diseñando e implementando acciones acordes con las modalidades de “desconcentración” y “delegación”; sin implementar acción alguna en la modalidad por “devolución”.

Lo actuado por algunas entidades gubernamentales durante los años 2003 – 2005 concuerda con los lineamientos generales de la política de descentralización que planteó la STP, que estableció que cada institución en el marco de diseñar su programa de modernización, “redefinirá las formas de prestación y entrega de servicios, en cualquiera de las modalidades de descentralización descritas”, para aplicarlas tomando en cuenta los principios que deben regir este proceso. Esto, según el planteamiento oficial, obligaba a una consulta permanente “con los entes receptores, así como a revisar y redefinir su marco legal-institucional para asegurar las acciones de descentralización”.¹¹

⁹ ARENA: “Plan de Gobierno 2004-2009. País Seguro”. San Salvador, El Salvador, 2004. Pág. 20.

¹⁰ Red para el Desarrollo Local, El Salvador. Desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos, San Salvador, 2003.

¹¹ GOES – STP: Op. cit. Pág. 10.

Este tipo de acciones también se podrían enmarcar en la ENDL, que tiene como primer objetivo específico “promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado para asegurar una gestión descentralizada”, dentro del cual establece como líneas operativas, además de formular una política nacional de descentralización, la “elaboración y ejecución de planes de desconcentración en cada unidad ministerial y entes autónomos”; e “iniciar acciones de descentralización en los sectores: agua potable y alcantarillados, caminos vecinales, salud y educación, dándoles el seguimiento respectivo”.¹²

La lógica gubernamental fue actuar de acuerdo a estas acciones operativas. Para cumplir con la primera, elaboraron el documento “Política de Descentralización” y dentro de ella consideraron las tres modalidades de aplicación: la “desconcentración”,; que coincide con la segunda acción operativa planteada en la ENDL; la “delegación” que coincide más con la tercera acción operativa del párrafo anterior, aunque son híbridos de descentralización con otras modalidades ; y la “devolución”, que es la que no han impulsado y que concuerda más con la descentralización.

Con base en estos planteamientos, se explican algunas medidas de desconcentración, cuyas transferencias van de ministerios o entes autónomos hacia sus respectivas oficinas regionales o departamentales; y otras transferencias de tipo híbrido, ya que no van del gobierno central hacia los gobiernos municipales - que son las unidades primarias del Estado -, sino que saliéndose total o parcialmente de la esfera pública, van hacia la esfera de lo privado. Como ejemplos tenemos transferencias que van desde algunos ministerios, hacia directivas de padres de familia en escuelas de los municipios, o hacia una ONG con apoyo de la gran empresa privada que debe coordinar con el gobierno municipal, aunque no siempre es éste quien decide, o hacia empresas mixtas, donde la municipalidad es uno de los socios. Todas estas medidas se ajustan a lo que el gobierno considera como descentralización bajo una modalidad de “desconcentración” o de aplicación por “delegación”.

2.2. Acciones de los ministerios o de los entes autónomos

El Ministerio de Educación ha continuado con sus iniciativas encaminadas, en principio, a una reforma administrativa que busca la eficiencia y la participación de la sociedad en la prestación de los servicios educativos¹³. En ellas se proporciona mayor autonomía a la escuela y mayor participación a las comunidades, en especial a los padres y madres de familia, en la provisión de los servicios. El objetivo es lograr capacidad de autogestión de la escuela pública.

¹² Grupo Consultivo - FISDL, Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL), FISDL-Gobierno de El Salvador, sf (1999). Pág. 10.

¹³ GUIDO BEJAR, Rafael, Descentralización y Autonomía Escolar. Ministerio de Educación, San Salvador, Mayo 2004.

Esta modalidad ha obtenido bastante éxito y en mayo de 2004, dentro del Programa EDUCO, existían 2,091 Asociaciones Comunales de Educación, (ACE) que administraban 11,944 secciones de parvularia, básica y media.

En la actualidad están organizados 2,889 Consejos Directivos Escolares (CDE) en igual número de centros educativos, participando 15,596 personas miembros de la comunidad educativa.

También han seguido funcionando los Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE), que derivan de un convenio firmado entre el Ministerio de Educación y la Conferencia Episcopal de El Salvador y que se organizan en los centros educativos parroquiales, diocesanos y de congregaciones sin fines de lucro. Actualmente existen 142 CECE, participando en ellos 1,278 personas.

De acuerdo al Ministerio de Educación, las escuelas han asumido, cada vez más, nuevas responsabilidades en el proceso de transformación, destacando entre los aspectos más importantes: a) La formación y actualización del personal docente; b) El sistema de asesoría pedagógica y el desarrollo profesional docente; c) El desarrollo de instrumentos de planificación del centro escolar; e) El fortalecimiento de la gestión escolar por medio de la transferencia de bonos, asistencia administrativa y mantenimiento de infraestructura; f) El programa Escuela 10; g) APREMAT; y h) Los Modelos Educativos de Calidad.

Por su parte, ANDA se ha propuesto mejorar los servicios de agua potable y alcantarillado en cuanto a calidad, cantidad y continuidad, mediante mecanismos de participación de los actores locales, tales como entidades municipales descentralizadas, asociaciones comunales y sociedades por acciones de economía mixta en la operación y administración de los sistemas.

Debe tenerse presente que los convenios que celebra ANDA con las entidades señaladas, no significan una descentralización del servicio de agua potable, sino que expresan una modalidad de prestación del servicio en la que ANDA continúa prestando dicho servicio, pero da participación a los usuarios y, en algunos casos, también a las municipalidades.

Entre los logros más relevantes de las experiencias de ANDA, se mencionan el desarrollo de recursos humanos a nivel local, el respeto a los derechos de los usuarios y una mayor conciencia sobre la necesidad de proteger los recursos hídricos.¹⁴

Una tercera institución nacional, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ha continuado su énfasis en los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). Se trata de una modalidad de desconcentrar ciertas funciones a nivel local, en que las municipalidades no ejercen una función relevante dentro de su organización, sino más bien se les considera como fuente local de recursos para suplir las deficiencias de financiamiento del MSPAS, en aspectos como gastos de personal, medicinas, material y equipo médico e inversiones en infraestructura.

¹⁴ MONCADA GROSS, Luis: "Evaluación y sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas de las 12 empresas descentralizadas asesoradas por RTI". San Salvador, El Salvador. 13 de enero de 2005.

Otros dos casos de instituciones gubernamentales que vale la pena mencionar son el Ministerio de Obras Públicas MOP y el FISDL. Como ya se señaló en el Capítulo I de este trabajo, luego de la reestructuración del MOP y la implementación del FOVIAL, el nivel central decide para la red vial del país, dónde, cuándo y cuánto invierte, sin que los recursos de este fondo se compartan con las municipalidades para que éstas ejecuten por su propia cuenta en sus territorios.

Por su parte, el FISDL simplemente continuó con la descentralización para la ejecución de proyectos.

Esta situación que se ha mantenido durante los tres años, muestra que no ha habido avance alguno en la descentralización con la modalidad de “devolución” que plantea el gobierno, ni bajo el concepto que postula la RDL o se considera en la ENDL.

El desligamiento o abandono que algunas instituciones del gobierno central han hecho de competencias propias, alegando que corresponden al municipio para que éste cargue con ellas material y financieramente, no se pueden considerar acciones de descentralización por devolución, sino actuaciones irresponsables de tales instituciones, que desembocan en una evasión de la problemática y afectan negativamente a la población.

No obstante lo anterior, siguieron consolidándose en el país algunos casos de actuación descentralizada que en su mayoría iniciaron por iniciativa de los gobiernos locales y que individual y asociativamente están ejerciendo competencias propias o apropiadas con eficiencia y eficacia, sin intervención del gobierno central. Algunos ejemplos son: la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS, que comenzó como una iniciativa intermunicipal ante los daños causados por el terremoto de 1986 y a través del tiempo se ha venido ganando el reconocimiento legal y el respeto de las instancias nacionales; algunos rellenos sanitarios para disposición final de los desechos sólidos; y el servicio de agua potable que prestan 72 municipios que nunca fueron atendidos por ANDA, y que constituyen casos de descentralización original.

2.3. Sin institucionalidad definida para implementar la descentralización del Estado.

De acuerdo a lo anterior, lo que se constata en el país entre 2003 y 2005, son algunos ensayos de desconcentración/delegación de tipo sectorial y de participación de las comunidades en la prestación de servicios. No se percibe ningún asomo de descentralización político- territorial bajo la modalidad de “devolución”, o sea, el traspaso de competencias definidas del gobierno nacional a los gobiernos municipales, acompañadas de los recursos necesarios para su adecuado ejercicio. El Estado salvadoreño continúa centralizado y no parece existir entidad en el gobierno con poder suficiente para definir e impulsar la

descentralización. en forma planificada, sistemática y coordinada. Esto refleja la falta de voluntad política del gobierno central para impulsar una Política Nacional de Descentralización que sea implementada a través de planes, programas y normativas concretas.

La visión y toma de conciencia de lo que debe ser el Estado democrático descentralizado de derecho, es fundamental para viabilizar la voluntad política de poner en práctica la descentralización, pues se debe tener presente que el Estado descentralizado es un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente, en el cual el poder, los recursos y las competencias que corresponden a cada una de ellas, se distribuyen de manera tal que las decisiones y acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite la relación menos mediatizada con la sociedad.

Por ello, un aspecto positivo en estos tres años, ha sido la reflexión y discusión continuas sobre el tema, en las que han participado la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, la Secretaría Técnica de la Presidencia, el ISDEM, el FISDL, COMURES, la CONADEL, organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan las que conforman la RDL y agencias de cooperación externa. Sin embargo, aunque esto contribuye a ampliar el conocimiento, la conciencia y el intercambio sobre la descentralización, aún no se ha logrado traducir en hacerla una realidad.

Hay que señalar también el gobierno central ha mostrado en ocasiones, una conducta contraria a la descentralización. Un caso se dio cuando muchas municipalidades habían regulado el expendio de bebidas alcohólicas para tranquilidad de sus sociedades locales; sin embargo, los diputados del partido de gobierno y sus aliados aprobaron, sin consulta, una ley que cambió el horario límite nacional para el expendio de bebidas alcohólicas, contraviniendo las ordenanzas municipales, que establecían una regulación local, de acuerdo a sus características y circunstancias.

Otro ejemplo notorio son las medidas dictadas por la SIGET y la DPC para excluir o al menos dificultar el cobro de las tasas municipales en los recibos de cobro del servicio eléctrico. De acuerdo a información brindada por la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de la separación de los recibos de cobro, hubo un desconcierto inicial que duró aproximadamente tres meses, en el que los ingresos municipales provenientes de tal sistema de cobro, se vieron disminuidos en un 50%, y a medida que se aclararon los conceptos, aunque menor, el desbalance se mantuvo.

En los tres primeros meses siguientes a la medida tomada por la SIGET, en marzo de 2003, la municipalidad de San Salvador experimentó una reducción en sus ingresos producto de la anterior medida, de \$ 1.3 millones y entre julio del 2003 e inicios del segundo semestre de 2004, la disminución fue de \$ 1. 5 millones, ambas cifras aproximadas.¹⁵

¹⁵ Datos proporcionados por la Gerencia Técnica de la Municipalidad de San Salvador

Estos casos revelan una actitud centralista y subrayan la conclusión de que aún está muy lejos la existencia de un consenso real en el sistema político nacional en torno a la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado.

En este marco es que debe analizarse la necesidad de una institucionalidad adecuada para el impulso de la descentralización en el país. Inicialmente, de acuerdo a la ENDL, la rectoría de la descentralización estaba confiada al FISDL, y que como ya se señaló antes, no prosperó, en buena medida porque la naturaleza misma del FISDL no lo permitió.

En la práctica, la STP, autora de la Política de Descentralización, ha venido ejerciendo alguna coordinación y asesoramiento técnico con aquellas instituciones del Órgano Ejecutivo que quieren incorporarse al proceso de descentralización y ejecutando algunas acciones de monitoreo y evaluación del proceso.

La STP se propuso la revisión de la Política de Descentralización con apoyo de una consultoría internacional, cuyo primer informe fue presentado a mediados del 2004¹⁶. Los resultados finales, que debieron estar listos al terminar el 2004, no fueron dados a conocer públicamente.

A inicios del 2005, la Secretaría también hizo preparativos para evaluar la ENDL. Meses después, en agosto 2005, la STP informó que una nueva propuesta de Política Nacional de Descentralización estaba lista para pasar a ser discutida, inicialmente en la CONADEL.

Lo anterior evidencia que la STP es la instancia gubernamental que ha estado más directamente vinculada al proceso de descentralización, aunque para darle profundidad e imprimirle a éste otro ritmo, pareciera necesario realizar ajustes en su estructura y fortalecer sus capacidades, sobre todo, en el escenario de que el Ejecutivo siga dilatando la decisión acerca de la institucionalidad que rijan el proceso de descentralización.

El esquema que parece mantenerse en la actualidad, es que cada ministerio o institución pública define los servicios o competencias a transferir y los instrumentos de capacitación, verificación y evaluación. Además debe procurar que las municipalidades incorporen el principio de corresponsabilidad y fomenten la asociatividad y la participación de organismos no gubernamentales, empresas privadas y organizaciones comunales en las actividades que les competen y en las transferidas.

¹⁶ El consultor, Eduardo Buhler, en su informe inicial, presentado en Agosto de 2004 en el taller promovido por PROMUDE/GTZ expuso un escaso avance en la descentralización del Estado y como consecuencia, del desarrollo local.

El proceso de traslado de competencias deberá concertarse y ejecutarse en forma ordenada y gradual, reservándose para la descentralización por “devolución” el requisito de una administración municipal eficiente y eficaz.

2.5. ¿Falta de consenso y voluntad política o falta de viabilidad económica?

Algunos funcionarios de gobierno afirman que la decisión gubernamental es impulsar la descentralización, pero que no se hace porque se carece de recursos para implementarla y garantizar su viabilidad. Sin embargo, tampoco se discuten en serio las opciones para buscar solución a dicho problema.

Un reciente estudio de FUSADES coordinado por académicos de la Universidad de Salamanca, para conocer el estado actual de las instituciones del país y valorar su rendimiento, planteó que “la descentralización no ha sido una prioridad en las reformas habidas hasta ahora”¹⁷, y señaló el problema financiero como uno de los obstáculos para impulsar la descentralización municipal, junto a otros como las deficientes relaciones entre los municipios y el gobierno central, la falta de una adecuada delimitación de competencias y la persistencia de riesgos de corrupción.¹⁸

La CONADEL en su propuesta de Agenda Nacional del Desarrollo Local, presentada en mayo de 2005, planteó la necesidad de “revisar y actualizar la Política Nacional de Descentralización”. La RDL consideró esto acertado y urgente e insistió en que se empezara lo antes posible, con una metodología que garantice la participación de municipalidades y ciudadanía.¹⁹

En esa ocasión, la RDL propuso también que se debería “definir y acordar competencias, facultades y servicios a descentralizar, el rol de cada ámbito de gobierno, central y municipal, así como las fuentes y mecanismos de financiamiento para el debido cumplimiento en ambos niveles.” Además, “realizar una campaña sistemática de educación a la ciudadanía sobre el proceso de descentralización.”²⁰

En las decisiones de gobierno también pesan las opiniones e intereses de la empresa privada. En este sentido, hay que subrayar el limitado interés expresado por la descentralización que mostró la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en el principal evento de la gremial durante el año 2005, aunque se mostraron a favor de la descentralización de algunos sistemas de agua potable.

¹⁷ FUSADES: “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”. San Salvador, El Salvador. 2005. Pág. 47.

¹⁸ Idem. Págs. 46 y 50.

¹⁹ RDL: “Valoraciones sobre la agenda nacional de desarrollo local y los acuerdos de la CONADEL”. Documento de Trabajo. San Salvador, El Salvador. Junio 2005. Pág.13.

²⁰ RDL, Op.Cit. Págs. 13 y 14.

En el VI ENADE 2005, se presentó la Iniciativa El Salvador 2024. El Salvador que todos queremos. Esta propuesta auspiciada por la ANEP, aunque involucró otros sectores, reconoció entre los principales problemas estructurales del país, “el desequilibrio en materia de desarrollo territorial y ecológico”²¹. Afirmó que es alrededor del Área Metropolitana de San Salvador AMSS “en detrimento del resto del país”, que se concentran las oportunidades de empleo y desarrollo personal, la producción, la inversión y los centros de poder político y económico. La iniciativa planteó que esto ha dado a lo largo del tiempo un desarrollo desigual en lo económico, político, social o cultural, que excluye y margina.²²

La iniciativa planteó que para el año 2024 se quisiera tener un país “equilibrado y descentralizado“, “organizado según sus identidades regionales”, “un territorio integralmente desarrollado”.²³ Es en estas frases que la propuesta muestra interés la descentralización en función del desarrollo.

Pero a la vez la iniciativa también planteó que en el 2024, “por estrategia nacional, uso eficiente de los recursos y el siempre omnipresente objetivo del desarrollo integral, el centro neurálgico está en la capital”, para matizar de inmediato que “esto en nada dificulta la fluidez y la racionalidad de las políticas públicas, tomando decisiones y actuando ahí donde los problemas existen y la gente demanda soluciones”.²⁴ Como prefiriendo mantener un esquema centralizado pero que impacte donde se requiera en el territorio.

Pareciera que en el fondo el hecho de reconocer la centralización existente no lleva a esta iniciativa a definir con suficiente claridad la necesidad de la descentralización, menos a plantear pasos concretos para impulsar este proceso.

La agenda básica de la Iniciativa El Salvador 2024 plantea cinco grandes metas que deben ser alcanzadas gradualmente entre los años 2006 y 2010: país más limpio de CA, todas las cabeceras municipales con acceso pavimentado, país totalmente electrificado, 100% viviendas con agua potable y saneamiento y asentamientos precarios mejorados.²⁵

Pero para lograr esto se requerirá una política bastante definida de descentralización, esta requerirá definir claramente las competencias, cuáles debe asumir el Gobierno Central como parte del Estado y cuáles las unidades primarias del Estado, que son los municipios. Asimismo, una vez esto claro, habrá que definir de dónde saldrá el financiamiento para impulsar este desarrollo. Esto pasa por definir también el ordenamiento y la regionalización del país con criterios distintos a los que históricamente condicionaron la conformación de las actuales divisiones territoriales.

²¹ ANEP: “Iniciativa El Salvador 2024. El Salvador que todos queremos”. VI ENADE. San Salvador, El Salvador. 2005. Pág. 12.

²² Idem.

²³ ANEP. Op. Cit. Pág. 19.

²⁴ Idem. Pág. 20.

²⁵ Idem. Pág.29.

En el caso concreto del agua, esta iniciativa plantea que “el sistema adolece de un excesivo centralismo en todos los niveles administrativos y de toma de decisiones”. La iniciativa plantea transferir los 34 sistemas de agua identificados a igual número de municipalidades en las zonas urbanas, para lo cual ya hay financiamiento del BID y KFW (Alemania) y construir 1,400 sistemas rurales descentralizados.²⁶ Si bien la iniciativa plantea la constitución de un Fondo de Agua, el problema vuelve a ser la insuficiencia de recursos no solo en una materia, como es el caso del agua, sino que también en las demás para implementar todo lo que se considera necesario descentralizar. Por otro lado, conviene recordar que todas estas transferencias que algunos quisieran no se resuelven con una decisión unilateral, en esto debe haber acuerdo entre el gobierno central y el municipio, no solo la municipalidad sino la ciudadanía.

ANDA, en su planteamiento para “descentralizar” considera la necesidad de mutuo acuerdo entre quien transfiere y quien recibe la transferencia, en los pasos que propone para transferir un sistema, aunque son modalidades híbridas de transferencia, no estrictamente descentralización. ANDA justifica esta lógica debido a la Ley Constitutiva de la institución que la limita y señala que el titular del servicio y propietario de los activos es ANDA, también, transitoriamente, es quien regula el servicio, aunque delega la administración.²⁷

Sin embargo, son gestiones que al igual que en otras materias, las impulsa cada institución por su cuenta, sin instancia alguna que coordine todas las materias sujetas a descentralización en cada territorio, sin que se definan prioridades, ni quien asesore a los municipios que se les plantea o buscan asumir la transferencia de estas nuevas responsabilidades.

Recientemente, se ha vuelto a hablar de la “descentralización” de sistemas de agua, aunque la lógica es similar. Estos procesos de transferencia con sistemas de agua y en otras materias, aunque cada cartera o autónoma y los gobiernos municipales tengan que entablar en determinado momento negociación directa, deberían estar enmarcados en un proceso de descentralización planificado, gradual y ordenado, impulsado y coordinado por una instancia dentro de la institucionalidad del Estado a cargo de la descentralización; con recursos definidos y sostenibilidad asegurada. Pero, justamente, esto es lo que no se ha logrado durante los últimos 3 años en cuanto a la descentralización.

A la luz de lo planteado, queda claro que el problema principal para el impulso de la descentralización del Estado, no es el financiamiento, sino el de construir una voluntad política y una estrategia que la viabilice.

²⁶ ANEP, Op. Cit., p.49-51.

²⁷ ANDA, Unidad Ejecutora para la Descentralización y Reconstrucción: “Estrategia de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por ANDA”. San Salvador, El salvador. Mayo 2004 Págs. 7 y 12-13.

3. OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS

- 1.1. El período 2003 – 2005, en el campo de la descentralización del Estado, se ve marcado por una profundización en el debate y las propuestas de diferentes entidades, por un discurso descentralizador en el gobierno y los partidos políticos y por escasos avances en el proceso.
- 1.2. Los argumentos para justificar los vetos presidenciales a todas las iniciativas de ley aprobadas por la Asamblea Legislativa, que buscaban fortalecer la gestión municipal, evidencian una tendencia del Órgano Ejecutivo y sus instituciones a obstaculizar la descentralización del Estado, que todavía es percibida como una amenaza a su propio poder. Aunque parezca contradictorio, es posible que si en el 2006 se dan cambios en el control político de los municipios a favor del partido que actualmente detenta el poder ejecutivo, se fortalezca esta tendencia de postergar la descentralización por considerar que se pierde control del territorio al haber muchos municipios – y algunos de ellos estratégicos - con gobiernos conformados por otros institutos políticos.
- 1.3. Entre los obstáculos y debilidades que enfrenta el proceso, cabe destacar:
 - La postergación por parte del Ejecutivo en designar una instancia dentro de la institucionalidad del Estado y dotarla de facultades y recursos para que asuma como prioridad la organización y conducción del proceso de descentralización.
 - Carecer de una política y estrategia nacional de descentralización del Estado. El documento llamado “Política de Descentralización” es más bien una guía de posibles acciones a tomar por parte de algunos ministerios e instituciones públicas, según el interés de éstos, pero no se trata de una política nacional, que trace los lineamientos para recorrer la ruta hacia un Estado descentralizado.
 - El uso todavía generalizado entre funcionarios, políticos y empresarios de argumentos como la falta de capacidades de los gobiernos locales y de recursos del Estado, para postergar el inicio de un proceso descentralización, sin que este planteamiento lleve a buscar estrategias y medidas que permitan fortalecer a las municipalidades y encontrar la manera de generar financiamiento para el desarrollo local y la descentralización.
 - El atraso en impulsar programas integrales de alta calidad que fortalezcan las capacidades locales y permitan a los gobiernos municipales ejercer eficientemente sus actuales responsabilidades y prepararse para asumir en el futuro nuevas competencias.
 - Persiste en las entidades del gobierno nacional resistencia a la descentralización del Estado y la percepción de que los municipios son

instancias ajenas al Estado y con poca capacidad para asumir competencias importantes.

- No existe un proceso de organización del territorio aceptado y validado nacionalmente, que permita la micro regionalización y regionalización del país y constituir entidades estatales intermedias entre el gobierno central y los gobiernos municipales, de manera que la descentralización del Estado cuente con entidades estatales intermedias que ayuden a gestionar mejor el territorio y a racionalizar los recursos para el desarrollo local.
- Las cúpulas partidarias nacionales a menudo valoran lo conveniente o inconveniente de la descentralización o del fortalecimiento municipal de acuerdo a la ventaja o desventaja que supuestamente les pueden dar en la correlación política. En consecuencia, abordan la cuestión municipal como un tema coyuntural, sin tener una visión de modernización del Estado y sus estructuras de poder, para democratizarlo y dinamizar los procesos de desarrollo local y nacional.
- El partido a cargo del Ejecutivo ve la descentralización más como amenaza de perder control sobre los territorios, que como vía de modernización y transformación del Estado.
- Se sigue postergando la definición completa de los roles y competencias del gobierno central y los gobiernos municipales, ya que las reformas al Código Municipal aprobadas en el 2005, si bien son un avance, no terminaron de definir esta situación.
- La exclusión de las municipalidades como beneficiarias del FOVIAL, a lo que se agrega el abandono del MOP de su histórica labor de mantener las vías urbanas, con el argumento de que deben ser responsabilidad municipal, pero sin aplicar el principio que fundamenta el cobro del FOVIAL: “el que usa la calle paga”, es decir sin derecho a participar en el uso de estos recursos, pagados por todo propietario de vehículo automotor por circular en calles y carreteras, pero únicamente destinados al mantenimiento de carreteras y algunas calle urbanas identificadas discrecionalmente por ese ministerio.
- El marco legal nacional arrastra dualidades, traslapes e interferencias entre competencias del gobierno nacional y las municipalidades. El control que ejerce el gobierno nacional sobre competencias que en muchos países son competencias municipales, como el ordenamiento urbano y la regulación vial es un ejemplo de lo afirmado. Por otro lado, existen también competencias que presentan superposiciones entre el gobierno nacional y las municipalidades.
- Una debilidad del marco legal para la descentralización la constituye la falta de apoyo a la introducción de impuestos rentables y modernos como el impuesto

predial; la falta de autonomía fiscal municipal para fijar sus tarifas de impuestos dentro de los límites que fije la Ley General Tributaria Municipal.

4. PRINCIPALES DESAFIOS

- 4.1. El desafío estratégico principal es iniciar la transformación del Estado. La descentralización es un medio para impulsarla. Sin una política y estrategia para descentralizar el Estado no será posible impulsar el desarrollo local a nivel nacional. Por esta razón, este proceso de descentralización debe impulsarse en consonancia con la política y estrategia de desarrollo local a nivel nacional.
- 4.2. Tener presente que la descentralización debe ser un proceso gradual y ordenado, según los acuerdos sobre prioridades, claridad de definiciones y disponibilidad de recursos. No se debe esperar que todas las condiciones estén plenamente dadas para impulsarlo. Lo gradual del proceso, debe considerar en qué territorios se puede empezar y los ejes de transferencia que pueden implementarse.
- 4.3. Definir una política y trazar una estrategia de descentralización del Estado que lleve a su transformación. Esta descentralización es un proceso que implica una transferencia acordada de competencias, responsabilidades, recursos y por tanto poder de decisión, de la entidad central estatal a otras entidades estatales territorialmente desagregadas (municipios, micro regiones, sub-regiones, regiones, etc). Esta descentralización deberá dinamizar y viabilizar el proceso de desarrollo local a nivel nacional.
- 4.4. Hacer el esfuerzo de construir la voluntad política de los actores principales. Una descentralización requiere un resuelto apoyo del gobierno central, principalmente del Ejecutivo, quien deberá designar, en el marco de la institucionalidad del Estado, instancias y personas que dotadas de poder y recursos, con mandato definido elaboren e impulsen la política y estrategia descentralizadora y transformadora del Estado. La CONADEL podría jugar un papel positivo en este campo.
- 4.5. Generar más espacios de diálogo en torno a la descentralización entre el gobierno central y las municipalidades. Esto es clave, ya que la descentralización es un proceso en el que se involucran, cuando menos esas dos unidades estatales, que deben mantener entre ellas una relación fluida, dinámica y armónica. Qué, cuándo, cómo y en qué condiciones se transfiere no debe ser una decisión unilateral, sino que debe involucrar al menos a quién transfiere y a quien recibe la transferencia. Se deberá abordar la descentralización en materia de servicios de agua potable, algunos de salud y educación, el mantenimiento de calles y caminos, y la ejecución de proyectos en los territorios.

- 4.6. Pasar a la definición completa de los roles y competencias del gobierno central y los gobiernos municipales. Un proceso de descentralización bien orientado y ordenado necesita definir los roles y las competencias que tienen y deben asumir las entidades estatales que entran en juego²⁸. Otra cosa es en qué momento se asumen de acuerdo a sus condiciones y a la asignación de recursos.
- 4.7. Identificar la disponibilidad de los recursos para el impulso de la descentralización. ¿De dónde saldrá el financiamiento para el proceso? Este tema obliga a pensar en varias alternativas y exige uno de los mayores acuerdos políticos como país.
- 4.8. Profundizar el análisis y debate en torno a la reorganización político - administrativa del país. ¿Es necesaria una entidad estatal intermedia? Este es un tema clave para la descentralización y debe abordarse con sentido de país. Además, simultáneamente, se debe seguir apoyando una reorganización del territorio que, sin fusionar municipios, lleve a construir micro regiones, subregiones y regiones que, en muchos casos, no coincidirán con los actuales departamentos que fueron constituidos con otra lógica.
- 4.9. Seguir trabajando por fortalecer las capacidades locales, impulsar procesos locales participativos en los municipios y asociaciones municipales o micro regiones. Esto pondrá mejores condiciones para aprovechar el futuro proceso de descentralización. En este marco es conveniente “crear un fondo para financiar proyectos asociativos intermunicipales e incentivar procesos de desarrollo micro regional”²⁹.
- 4.10. Diseñar e impulsar una campaña sistemática de educación a la población sobre el proceso de descentralización. Esto exige diferenciar las acciones de descentralización de las de desconcentración y otras, de manera que el país y los actores involucrados distingan el carácter de estos procesos que son distintos, aunque pueden ser complementarios.
- 4.11. Formular una ley para la descentralización del Estado, que deje establecido un marco legal para su sostenibilidad y estipuladas las competencias a ejercer por cada una de las instancias de gobierno, así como los recursos necesarios para su ejercicio.
- 4.12. Acordar mecanismos y compromisos para armonizar la legislación relacionada con el municipio, la gestión del territorio y el desarrollo local.

²⁸ Alberto Enríquez Villacorta, “¿Qué hizo la administración Flores por el desarrollo local y la descentralización del estado?”, Alternativas para el Desarrollo 89, mayo-junio 2004. p.52.

²⁹ Idem.

- 4.13. Acordar los mecanismos y establecer los compromisos para abordar una discusión participativa de actualización y reforma del Código Municipal como base para la armonización de la legislación nacional clarificando competencias y funciones del Gobierno Nacional y Gobierno Local, y creando condiciones para el respeto a la autonomía municipal y complementación estatal bajo el principio de subsidiaridad.
- 4.14. Implementar mecanismos que velen por la transparencia de los pass que se vayan dando en el proceso de descentralización.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ANDA: "Estrategia de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por ANDA". Unidad Ejecutora para la Descentralización y Reconstrucción. San Salvador, El Salvador. Mayo 2004.

ANEP: "Iniciativa El Salvador 2024. El Salvador que todos queremos". VI ENADE. San Salvador, El Salvador. 2005.

Asamblea Legislativa:

Decreto Legislativo para reformar ley de FOVIAL.

Decreto Legislativo No. 777. Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil San Salvador, El Salvador. Agosto, 2005

Decreto Legislativo No. 925. Ley Tributaria Municipal. Diciembre 2005.

Decreto Legislativo No. 929. Reformas al Código Municipal. 20 de diciembre del 2005.

Decreto Legislativo No. 930. Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. Diciembre 2005

Decreto Legislativo No. 1039. Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Diciembre 2005.

ARENA: "Plan de Gobierno 2004-2009. País Seguro". San Salvador, El Salvador. 2004.

BAIRES, Sonia en Lungo, Mario y Baires, Sonia: "De terremotos, derrumbes e inundados". FUNDE y LA RED. San Salvador, El Salvador. Septiembre 1996.

BARILLAS, Noel Alberto: "Reflexiones sobre los procesos de asociatividad municipal en El Salvador". Documento de Trabajo. SACDEL. San Salvador, 2000.

CARRIZO, Luis y Gallichio Enrique (Editores): "Desarrollo Local y Gobernanza. Enfoques transdisciplinarios. CLAEH. Montevideo, Uruguay. 2006.

CERRITOS, Porfirio y Rodríguez, Marcos: "Hacia la construcción regional en El Salvador. Tendencias, procesos y desafíos". SACDEL. San Salvador, 2001.

CLAEH: "Desarrollo local y descentralización en América Latina", Montevideo, Uruguay. Junio 2005

CND: "Estrategia compartida para el desarrollo nacional". San Salvador, El Salvador. Junio de 2004.

COMURES: Memoria del XIX Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado en San Salvador el 20 de Enero de 2004.

COMURES: XXI Congreso Nacional de Municipalidades. Acuerdos y Resoluciones. San Salvador, El Salvador. 20 de diciembre de 2005.

COMURES: Circular 001 – 2005. San Salvador, El Salvador. Marzo 14, 2005.

CONADEL:

Corte Suprema de Justicia. Resolución 16-2000. Master Lex: <http://www.jurisprudencia.gob.sv>

Dirección General de Contabilidad Gubernamental. “Informe de la Gestión Financiera del Estado. Ejercicio Financiero Fiscal 2003”.

ENRIQUEZ VILLACORTA, Alberto: “El Huracán Match, un examen doloroso para el Desarrollo Sustentable en Centroamérica”. Alternativas para el Desarrollo No. 56. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Octubre- Noviembre 1998.

ENRIQUEZ VILLACORTA, Alberto y Rodríguez, Marcos. Las Elecciones Municipales de marzo 2006: resultados y desafíos para la ciudadanía. Alternativas para el Desarrollo No. 98. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Abril - Mayo 2006.

FISDL - Grupo Consultivo: “Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL)”, FISDL-Gobierno de El Salvador. 1999.

FISDL-FLACSO: Mapa de Pobreza, Tomo I. Política Social y Focalización. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2005.

FLACSO Programa El Salvador: “Descentralización y desarrollo local”. San Salvador, El Salvador. Octubre 2003;

FUNDE y FUNDAUNGO: “Análisis del impacto de la inversión del FODES en el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.” Trabajo hecho para COMURES. San Salvador, El Salvador.

FUNDAUNGO “Estudio sobre las finanzas municipales en El Salvador 1997-2001

FUSADES: “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”. San Salvador, El Salvador. 2005.

GUIDO Béjar, Rafael, Descentralización y Autonomía Escolar. Ministerio de Educación, San Salvador, Mayo 2004.

GOACHEZ, Rafael Ernesto: “Los Políticos y el Desarrollo Local en El Salvador “. San Salvador, El Salvador. 27 de enero 2006.

LAVELL, Alan: "Riesgos y Desastres en Centroamérica: Incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social". En: PNUD. Segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Capitulo sobre desafíos de la gestión ambiental. San José, Costa Rica. 2003.

LAVELL, Alan: "Sobre la gestión de riesgos: apuntes hacia una definición". En: <http://www.onu.org.cu/havanarisk/documents/Riesgo>. 2002.

MANSILLA, Elizabeth : "Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma". En: www.desenredando.org, 2005.

MONCADA GROSS, Luis: "Evaluación y sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas de las 12 empresas descentralizadas asesoradas por RTI". San Salvador, El Salvador. 13 de enero de 2005.

ORTEGA HEGG, Manuel. (Coordinador): "El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal". CASC-UCA, Managua. 1999.

PNUD: "Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización". PNUD – Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. San Salvador, El Salvador. 2003.

RDL: "El desarrollo local y regional, una propuesta a la nación". San Salvador, El Salvador. Agosto 1998.

RDL: "El Salvador: Desarrollo Local y Descentralización del Estado: situación Actual y Desafíos". San Salvador, El Salvador. Mayo de 2003.

RDL: "Valoraciones sobre la Agenda Nacional del Desarrollo Local y los Acuerdos de la CONADEL". Documento de Trabajo. San Salvador, El Salvador. Junio de 2005,

RDL: Boletín de Prensa. San Salvador, El Salvador. 26 de de mayo de 2005.

RODRIGEZ, Marcos: "Fundamento y Análisis de la Ejecución del FODES como Herramienta del Desarrollo Local".

SACDEL: LA Red Vial en El Salvador. Análisis de Competencias y Recursos., 2003

SALDOMANDO, Ángel y Cardona, Rokaël: "Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América". CONFEDELCA. San Salvador, El Salvador. Julio 2005.

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República: "Política de Descentralización". San Salvador, El Salvador. 2000

SNET: Página de Internet. <http://www.snet.gob.sv/>.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. Comisión de Seguimiento al Proceso Electoral 2004, Directrices Institucionales para el Voto Residencial y el uso del DUI en Elecciones 2004. San Salvador, El Salvador. 24 Abril de 2003.

VICE-MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO: "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documento Síntesis". San Salvador, Marzo de 2004.

ZAMORA, Angela: "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". FUNDE-PNUD. San Salvador, El Salvador. Noviembre 2004

ZAPATA, Juan Antonio: "El Sistema Tributario Municipal en El Salvador". San Salvador, El Salvador. Mayo 2003.



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de:

Diakonia Suecia y
Programa de las Naciones Unidas (PNUD)

ANEXO No. 1. Principales reformas experimentadas por el FODES

Año	Artículos reformados	Referencia	Modificación
1988	Creación de la Ley Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. FODES.	Decreto Legislativo No. 74. Diario Oficial No. 176. Tomo No.300. Fecha de publicación: 23/09/1988	Asignación inicial de ¢25 millones anuales (US\$2.8 millones), de los cuales un 5% sería transferido al Instituto de Desarrollo Municipal.
1996	Reforma del Art.1	Decreto Legislativo No. 617. Diario Oficial No. 43. Tomo No.330. Fecha de Publicación: 01/03/1996	Se incrementa la asignación de la transferencia a ¢125 millones anuales (\$ 14,3 millones)
1997	Reforma del Art. 1. Incremento de la transferencia al 6% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Estado.	Decreto Legislativo No. 76. Diario Oficial No. 196. Tomo 337. Fecha de publicación: 22/10/1997	- Se incrementa el monto de la transferencia al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado. - Se modifican los criterios de asignación: a. Población.....80% b. Extensión territorial.....15% c. Esfuerzo fiscal.....5% -Asignación de ¢1.25 millones al ISDEM
1998	Reformas del Art.1. Define cálculo del 6% de la transferencia; Art.2. derogado, Art.3. nuevos criterios de distribución de la transferencia; el fondo estará compuesto por recursos que transfiera el ISDEM y se complementará con los del FISDL, ambos serán utilizados para obras de infraestructura física; Art. 4. se modifica el criterio de población y sustitución del Art.7-A.	Decreto Legislativo No. 217. Publicado en Diario Oficial No. 28. Tomo 338. Fecha de publicación: 11/02/1998	El cálculo de la transferencia del 6% es sobre los <u>Ingresos Corrientes Netos</u> del Presupuesto del Estado. -Modificación de criterio de distribución: de la transferencia: a. Población.....50% inversamente proporcional b. Equidad.....25% c. Pobreza20% d. Extensión territorial.....5% -El fondo será distribuido a través del ISDEM (los recursos del Estado) y el FISDL (los recursos externos). -Del fondo total se descuentan ¢10 millones distribuidos igualmente entre FISDL e ISDEM, es decir ¢ 5 millones cada entidad.
1998	Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios	Decreto Ejecutivo No. 35. Publicado en Diario Oficial No.62. Tomo Fecha de publicación: 25/03/1998	Facilita y asegura la aplicación de los principios contenidos en la Ley.
1999	Interpretación auténtica del Art.5 y del Art. 8	Decreto Legislativo No. 539. Publicado en Diario Oficial No.42. Tomo 342. Fecha de publicación: 02/03/1999	-Los recursos del Fondo Municipal podrán invertirse en la adquisición de vehículos para el servicio de recolección y transporte de basura, maquinaria, equipo y mobiliario, mantenimiento, obras de infraestructura, adquisición de inmuebles y pago de deudas. -Son gastos de funcionamiento aquellos en que incurre la Municipalidad como Ente Titular del Municipio para mejoras y mantenimiento de instalaciones propiedad municipal.
1999	Reforma al Art. 1. Incorporación del literal C. Se asignan ¢ 5 millones a COMURES	Decreto Legislativo No.566. Publicado en Diario Oficial No.62. Tomo No. 343 Fecha de publicación: 07/04/1999	Los fondos asignados a COMURES se utilizarán para fortalecer a las municipalidades a fin de que estas asuman su rol a nivel departamental y nacional.
1999	Interpretación auténtica del Art.5 del Decreto Legislativo 74 del 8 de septiembre de 1988.	Decreto Legislativo No.633. Publicado en Diario Oficial No.115 Tomo No. 343 Fecha de publicación: 22/06/1999	Las municipalidades podrán hacer uso del fondo individual o cuando dos o más municipios se asocien para concretar entre ellos convenios cooperativos, a fin de colaborar en la realización o prestación de servicios que sean de interés para las mismas.
2004	Reforma al Art. 1. Aumento de la transferencia al 7% de los Ingresos Corrientes Netos del Presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal 2005	Decreto Legislativo No. 348. Diario Oficial No. 112. Tomo 363. Fecha de Publicación: 17/06/2004	En adición se hace una transferencia por la cantidad de \$ 9.5 millones al 6% asignado
2005	Reforma al Art. 1. Se establece que los fondos que se transfieren a las municipalidades "no podrán comprometerse o servir de garantía para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir."	Decreto Legislativo No.733 aprobado el 14 de julio de 2005 y publicado en el Diario Oficial el 12 de agosto de 2005	

Fuente: Elaborado con base a datos de Diarios Oficiales

ANEXO 2

Ingresos Totales de Municipalidades de la Muestra Períodos Fiscales 2002, 2003 y Junio de 2004 (Miles de dólares)

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
IMPUESTOS (a+b)	24,780.8	19.5%	28,633.9	15.8%	15,969.6	19.8%
a. Impuesto a Productos Específicos	13.3	0.0%	6.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Alcohol y Bebidas Alcohólicas	5.4	0.0%	3.2	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Cerveza	3.1	0.0%	1.8	0.0%	0.0	0.0%
Sobre Bebidas Gaseosas	0.1	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Sobre Gasolina	4.7	0.0%	1.2	0.0%	0.0	0.0%
b. Impuestos Municipales	24,767.5	19.5%	28,627.7	15.8%	15,969.6	19.8%
De Comercio	12,897.5	10.1%	13,508.7	7.5%	8,103.2	10.0%
De Industria	2,875.6	2.3%	3,759.4	2.1%	1,974.5	2.4%
Financieros	3,037.4	2.4%	3,634.5	2.0%	2,313.7	2.9%
De Servicio	2,458.4	1.9%	3,360.7	1.9%	1,480.5	1.8%
Agropecuarios	9.8	0.0%	13.2	0.0%	9.2	0.0%
Bares y Restaurantes	180.7	0.1%	219.5	0.1%	108.5	0.1%
Cementerios Particulares	43.0	0.0%	81.9	0.0%	26.4	0.0%
Centros de Enseñanza	69.1	0.1%	88.9	0.0%	50.0	0.1%
Estudios Fotográficos	2.6	0.0%	3.6	0.0%	4.8	0.0%
Hoteles, Moteles y Similares	66.3	0.1%	56.8	0.0%	28.3	0.0%
Loterías de Cartón	56.4	0.0%	57.8	0.0%	22.3	0.0%
Maquinas Traganíqueles	256.7	0.2%	452.8	0.3%	123.1	0.2%
Médicos Hospitalarios	25.6	0.0%	35.6	0.0%	7.4	0.0%
Servicios Profesionales	124.4	0.1%	106.9	0.1%	65.4	0.1%
Servicios de Esparcimiento	197.0	0.2%	175.0	0.1%	157.8	0.2%
Transporte	40.2	0.0%	54.0	0.0%	30.1	0.0%
Vallas Publicitarias	460.5	0.4%	433.1	0.2%	185.6	0.2%
Vialidad	934.6	0.7%	1,078.5	0.6%	684.7	0.8%
Impuestos Municipales Diversos	1,031.7	0.8%	1,506.8	0.8%	594.1	0.7%

...Continuación Anexo No.2

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100.0%	80,675.3	100.0%
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
TASAS Y DERECHOS	44,335.5	34.8%	56,503.9	31.2%	26,077.2	32.3%
TASAS	41,990.2	33.0%	54,366.6	30.1%	24,682.6	30.6%
Por Uso de Infraestructura Aeroportuaria	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Intermediación o Superv. En la internación de Bienes	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Servicios de Certificación o Visado de Documentos	2,276.8	1.8%	2,073.9	1.1%	853.5	1.1%
Por Expedición de Documentos de Identificación	781.0	0.6%	808.3	0.4%	294.8	0.4%
Por acceso a Lugares Públicos	36.2	0.0%	61.0	0.0%	47.3	0.1%
Alumbrado Público	9,413.3	7.4%	8,296.0	4.6%	3,534.6	4.4%
Aseo Público	19,008.6	14.9%	24,083.7	13.3%	9,542.6	11.8%
Casetas Telefónicas	33.0	0.0%	137.8	0.1%	41.9	0.1%
Cementerios Municipales	471.0	0.4%	630.4	0.3%	316.4	0.4%
Desechos	2,565.5	2.0%	4,848.8	2.7%	3,974.2	4.9%
Estacionamiento y Parquímetros	124.8	0.1%	179.6	0.1%	67.3	0.1%
Fiestas	1,147.6	0.9%	2,010.3	1.1%	1,150.8	1.4%
Mercados	2,674.9	2.1%	4,161.8	2.3%	2,000.2	2.5%
Nomenclatura	1.0	0.0%	0.6	0.0%	0.0	0.0%
Pavimentación	1,165.0	0.9%	2,301.9	1.3%	980.4	1.2%
Postes, Torres y Antenas	680.7	0.5%	1,733.7	1.0%	779.9	1.0%
Rastros y Tiangué	686.9	0.5%	950.7	0.5%	405.0	0.5%
Revisión de Planos	95.6	0.1%	65.0	0.0%	49.8	0.1%
Sombras Parada de Buses	1.3	0.0%	7.7	0.0%	1.0	0.0%
Terminal de Buses	122.2	0.1%	263.8	0.1%	148.0	0.2%
Baños y Lavaderos Públicos	178.8	0.1%	239.1	0.1%	134.9	0.2%
Tasas Diversas	526.0	0.4%	1,512.5	0.8%	360.0	0.4%
DERECHOS	2,345.3	1.8%	2,137.3	1.2%	1,394.6	1.7%
Por Registro de Comercio	0.1	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Por Permisos de Circulación de Vehículos	133.0	0.1%	47.1	0.0%	24.2	0.0%
Por Patentes, marcas de Fabrica y Otros	26.4	0.0%	67.1	0.0%	104.6	0.1%
Permisos y Licencias Municipales	1,858.9	1.5%	1,936.5	1.1%	1,235.3	1.5%
Cotejo de Fierros	26.9	0.0%	33.9	0.0%	13.4	0.0%
Derechos Diversos	300.0	0.2%	52.7	0.0%	17.1	0.0%

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004	Estructura
TOTAL DE INGRESOS	127,274.2	100.0%	180,887.8	100%	80,675.3	1
INGRESOS CORRIENTES	83,241.6	65.4%	104,417.6	57.7%	49,639.4	61.5%
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	882.8	0.7%	1,420.9	0.8%	830.3	1.0%
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	6,377.9	5.0%	5,611.2	3.1%	1,929.6	2.4%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,864.6	5.4%	12,247.7	6.8%	4,832.7	6.0%
Total otros ingresos corrientes	14,125.3	11.1%	19,279.8	10.7%	7,592.6	9.4%

...Continuación Anexo No.2

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	882.8		1,420.9		830.3
VENTA DE BIENES	8.0		12.6		8.2
Venta de Bienes Industriales	0.0		0.0		0.0
Venta de Bienes Diversos	8.0		12.6		8.2
INGRESOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	829.3		1,395.3		818.2
Servicios Básicos	181.5		553.6		292.9
Servicios de Educación y Salud	0.7		0.0		0.4
Servicios Portuarios	10.3		13.7		0.0
Servicios Diversos	636.8		828.0		524.9
VENTA DE DESECHOS Y RESIDUOS	45.5		13.0		3.9
De bienes Comerciales			0.0		0.0
De Bienes Diversos	45.5	0.1%	13.0		3.9
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	6,377.9	14.4%	5,611.2		1,929.6
RENDIMIENTO DE TITULOS VALORES	152.5	0.3%	80.3		6.0
Rentabilidad Financiera de Bonos		0.0%	0.4		0.0
Rentabilidad de Cédulas Hipotecarias	2.8	0.0%	0.0		0.0
Rentabilidad de Depósitos a Plazos	20.5	0.0%	14.9		3.2
Dividendos de Acciones	0.0	0.0%	49.0		0.0
Dividendos de Participación de Capital	98.0	0.2%	0.0		0.0
Otras Rentabilidades Financieras	31.2	0.1%	16.0		2.8
INTERESES DE PRÉSTAMOS	6.1	0.0%	8.0		0.0
A Municipalidades		0.0%			0.0
A Personas Naturales	6.1	0.0%	8.0		0.0
MULTAS E INTERESES POR MORA	2,977.5	6.7%	3,661.7		1,283.9
Multas por Mora Impuestos	405.3	0.9%	794.2		358.7
Intereses por Mora de Impuestos	1508.4	3.4%	1589.5		385.9
Multas por Mora de Seguridad Social	4.4	0.0%	0.1		0.0
Intereses por Mora de Seguridad Social	0.0	0.0%	2.4		3.2
Intereses por Mora en Amortización de Préstamos	0.0	0.0%	0.0		0.0
Intereses por Mora en Infracción de Tránsito	0.0	0.0%	0.3		0.0
Multas por Aceras sin Construir	12.8	0.0%	11.7		6.8
Multas por Predios sin Edificar	12.9	0.0%	22.1		9.3
Multas por Declaraciones Extemporáneas	223.7	0.5%	236.0		113.7
Multas por Parquímetros	4.3	0.0%	4.6		1.0
Multas por Registro Civil	118.8	0.3%	81.1		28.5

...Continuación Anexo No.2

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004
Multas al Comercio	18.2	0.0%	24.9		2.7
Otras Multas Municipales	156.8	0.4%	365.7		203.8
Intereses por Venta de Inmuebles	131.2	0.3%	152.8		0.7
Intereses por Cementerios	0.6	0.0%	0.0		0.0
Multas e Intereses Diversos	380.1	0.9%	376.3		169.6
ARRENDAMIENTO DE BIENES	831.6	1.9%	484.3		275.5
Arrendamiento de Bienes Muebles	36.1	0.1%	45.8		20.6
Arrendamientos de Bienes Inmuebles	228.2	0.5%	239.3		153.5
Arrendamiento de bienes Diversos	567.3	1.3%	199.2		101.4
GARANTÍAS Y FIANZAS	262.8	0.6%	6.0		11.8
Garantías de Contratos de Obras	262.8	0.6%	4.7		2.7
Garantías de Contratos Generales	0.0	0.0%	0.0		0.0
Fianzas	0.0	0.0%	1.3		9.1
INDEMNIZACIONES Y VALORES NO RECLAMADOS	63.3	0.1%	13.2		0.0
Compensaciones por Perdidas y Daños de Bienes Muebles	62.9	0.1%	12.3		0.0
Compensaciones por Perdidas y Daños de Bienes	0	0.0%	0.2		0.0
Compensaciones por Perdidas y Daños de Bienes	0.4	0.0%	0.7		0.0
OTROS INGRESOS NO CLASIFICADOS	2,084.1	4.7%	1,357.7		352.4
Diferenciales Cambiarios	0.0	0.0%	5.7		0.0
Rentabilidad de Cuentas Bancarias	117.2	0.3%	73.1		20.7
Ingresos Diversos	1,966.9	4.4%	1,278.9		331.7
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,864.6		12,247.7		4,832.7
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PÚBLICO	6,636.8		12,015.1		4,736.3
Transferencias Corrientes del Sector Público	6,636.8		12,015.1		4,736.3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PRIVADO	181.5		175.8		68.7
De Empresas Privadas No Financieras	58.4		36.4		14.3
De Empresas Privadas Financieras	3.6		11.3		2.2
De Organismos Sin Fines de Lucro	14.2		30.3		3.6
De Personas Naturales	105.3		97.8		48.6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR EXTERNO	46.3		56.8		27.7
De Empresas Privadas No Financieras	19.3		4.2		2.0
De Empresas Privadas Financieras	0.0		2.3		4.0
De Gobiernos y Organismos Gubernamentales	27.0		34.1		5.9
De Organismos Multilaterales	0.0		3.7		0.2
De Organismos sin Fines de Lucro	0.0		2.8		14.1
De Personas Naturales	0.0		9.7		1.5
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	55.4		349.4		39.5
VENTA DE BIENES MUEBLES	6.7		22.0		7.1
Venta de Mobiliarios	0.0		0.0		0.0
Venta de Maquinaria y Equipos	1.0		0.3		0.0
Venta de Vehículos de Transporte	5.7		21.2		7.1
Venta de Otros Bienes Muebles	0.0		0.5		0.0

...Continuación Anexo No.2

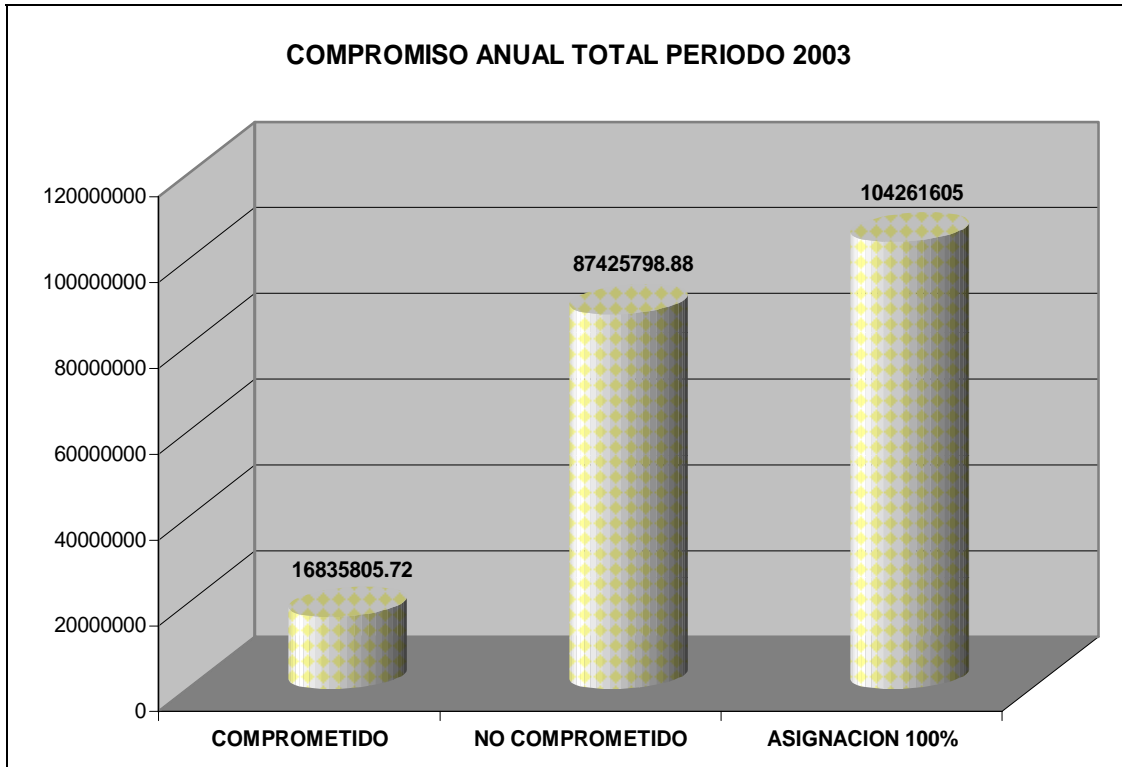
CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004
VENTA DE BIENES INMUEBLES	48.7		327.4		30.9
Venta de Terrenos	48.4		301.7		29.9
Venta de Edificios e Instalaciones	0.0		25.2		0.0
Venta de Otros Bienes Inmuebles	0.3		0.5		1.0
VENTA DE INTANGIBLES	0.0		0.0		1.5
Venta de Otros Derechos Intangibles					1.5
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	33,354.8		55,411.4		23,887.4
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR PÚBLICO	32,769.8		53,927.6		22,857.0
Transferencias de Capital del Sector Público	32,769.8		53,927.6		22,857.0
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR PRIVADO	262.0		827.2		639.1
De Empresas Privadas No Financieras	75.4		364.0		457.2
De Empresas Privadas Financieras	65.4		224.0		2.6
De Organismos Sin Fines de Lucro	54.2		222.9		167.7
De Personas Naturales	67.0		16.3		11.6
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL SECTOR EXTERNO	323.0		656.6		391.3
De Empresas Privadas No Financieras	-5.1		0.0		41.9
De Gobiernos y Organismos Gubernamentales	2.9		476.2		150.1
De Organismos Multilaterales	178.9		23.4		2.4
De Organismos sin Fines de Lucro	146.3		157.0		87.0
De Personas Naturales	0.0		0.0		109.9
RECUPERACIÓN DE INVERSIONES FINANCIERAS	52.9		285.7		502.5
RECUPERACIÓN DE INVERSIÓN EN TITULOSVALORES	34.3		244.7		500.0
Liquidación de Depósitos a Plazo	34.3		244.7		500.0
RECUPERACIÓN DE PRESTAMOS	18.6		41.0		2.5
A Instituciones Descentralizadas No Empresariales	13.8		36.0		2.0
A Personas Naturales	4.8		5.0		0.5
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	10,569.5		20,423.7		6,606.5
COLOCACIÓN DE TITULOSVALORES EN EL MERCADO EXTERNO	1.9				
Bonos del Estado	1.9				
CONTRATACIÓN DE EMPRÉSTITOS INTERNOS	10,567.6		20,423.7		6,606.5
De Gobierno Central	0.0				0.0
De Instituciones Descentralizadas No Empresariales	2,142.2		3,001.3		1,085.5
De Empresas Públicas No Financieras	661.3		339.3		10.0
De Empresas Publicas Financieras	0.0		93.0		-38.6
De Municipalidades			5.0		
De Empresas Privadas no Financieras	0.0		0		0.0
De Empresas Privadas Financieras	7,759.8		16,898.1		5,549.6
De Organismos sin Fines de Lucro	0.0		0.0		0.0
De Personas Naturales	4.3		87.0		0.0

...Continuación Anexo No.2

CONCEPTO	2002	Estructura	2003	Estructura	2004
CONTRATACIÓN DE EMPRÉSTITOS EXTERNOS	0.0		0.0		0.0
De Empresas Privadas No Financieras	0.0		0.0		0.0
De Organismos Multilaterales	0.0		0.0		0.0
SALDOS ANTERIORES DE CAJA Y BANCOS	0.0		0.0		0.0
SALDOS INICIALES DE CAJA Y BANCOS	0.0		0.0		0.0
Saldos Inicial en Caja	0.0		0.0		0.0
Saldos Inicial en Bancos	0.0		0.0		0.0
CUENTAS POR COBRAR AÑOS ANTERIORES	0		0		0
Cuentas por Cobrar de Años Anteriores	0		0		0

Fuente: Elaborado en base Estado Demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Ingresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental

ANEXO NO. 3. Deuda Municipal 2003



FUENTE: Gráfico ISDEM

...Continuación Anexo No.3

CLASIFICACION DEUDA DE LAS MUNICIPALIDADES

Año 2003

Análisis SACDEL, con base en datos ISDEM

	Departamento		Municipio	% deuda en relación al FODES	US\$ deuda total	US\$ cuota mensual	Transferencia FODES mensual	Transferencia FODES por año	% cuota del FODES MES
1	SAN SALVADOR	1	SAN SALVADOR	75.01% - 100%	12.761.571,43	156.820,10	127.959,11	1.535.509,32	1,226
2		2	SOYAPANGO		2.577.942,08	52.884,49	66.152,06	793.824,72	0,799
3		3	SAN MARTIN		1.700.493,47	54.068,39	67.720,33	812.643,96	0,798
4	LA LIBERTAD	4	NUEVA SAN SALVADOR		5.179.425,00	42.957,03	42.957,03	515.484,36	1,000
5	SAN SALVADOR	1	CIUDAD DELGADO	50.01% - 75%	2.209.670,74	27.957,35	47.412,22	568.946,64	0,590
6		2	MEJICANOS		1.352.610,41	30.795,15	49.962,32	599.547,84	0,616
7	USULUTAN	3	CALIFORNIA		265.717,14	7.394,21	13.386,46	160.637,52	0,552
8	LA UNIÓN	4	LA UNIÓN		2.403.782,64	35.706,86	63.086,48	757.037,76	0,566
9	LA PAZ	5	SAN LUIS TALPA		998.936,81	20.540,65	38.046,26	456.555,12	0,540
10	SAN SALVADOR	1	AGUIJARES	25.01% - 50%	1.220.058,00	14.066,72	40.831,50	489.978,00	0,345
11		2	GUAZAPA		509.419,50	13.241,21	42.981,91	515.782,92	0,308
12		3	AYUTUXTEPEQUE		485.958,07	11.296,79	42.452,10	509.425,20	0,266
13		4	ROSARIO DE MORA		231.302,00	10.501,38	28.174,21	338.090,52	0,373
14	SANTA ANA	5	SANTA ANA		1.157.447,18	32.043,85	90.350,12	1.084.201,44	0,355
15		6	CHALCHUAPA		253.000,00	29.556,55	72.796,32	873.555,84	0,406
16		7	CANDELARIA DE LA FRONTERA		821.000,00	17.580,83	45.805,64	549.667,68	0,384
17		8	SAN SEBASTIÁN SALITRILLO		331.000,00	7.437,43	28.213,01	338.556,12	0,264
18	SAN MIGUEL	9	SAN MIGUEL		2.159.041,81	31.340,25	99.886,25	1.198.635,00	0,314
19		10	EL TRÁNSITO		1.336.353,27	19.081,29	39.512,60	474.151,20	0,483
20		11	SAN LUIS DE LA REINA		335.681,17	9.391,94	26.769,49	321.233,88	0,351
21	LA LIBERTAD	12	QUEZALTEPEQUE		199.399,83	20.259,39	69.251,89	831.022,68	0,293

22		13	COMAYAGUA		273.700,00	8.751,03	30.580,26	366.963,12	0,286
23		14	NUEVO CUSCATLÁN		353.000,00	7.644,83	18.164,55	217.974,60	0,421
24	USULUTÁN	15	JIQUILISCO		1.235.350,00	30.479,62	77.399,72	928.796,64	0,394
25		16	SAN AGUSTÍN		171.669,00	6.281,22	17.603,21	211.238,52	0,357
26	LA PAZ	17	ZACATECOLUCA		1.357.138,85	33.802,73	82.062,02	984.744,24	0,412
27		18	SAN JUAN NONUALCO		475.400,00	7.312,73	28.942,35	347.308,20	0,253
28		19	CUYULTITÁN		219.412,10	5.623,57	16.223,13	194.677,56	0,347
29	CHALATENANGO	20	TEJUTLA		199.409,66	9.004,75	34.302,55	411.630,60	0,263
30		21	DULCE NOMBRE DE MARÍA		395.000,00	8.458,83	20.393,03	244.716,36	0,415
31		22	AGUA CALIENTE		370.192,00	7.927,70	29.774,49	357.293,88	0,266
32		23	SAN RAFAEL		303.679,40	6.705,98	17.119,28	205.431,36	0,392
33		24	SAN MIGUEL DE MERCEDES		138.705,08	3.493,58	12.951,81	155.421,72	0,270
34		25	AZACUALPA		243.000,00	5.320,19	11.370,73	136.448,76	0,468
35		26	SAN FRANCISCO LEMPA		232.000,00	4.326,02	10.292,63	123.511,56	0,420
36	CUSCATLÁN	27	COJUTEPEQUE		1.698.843,01	29.964,60	62.969,91	755.638,92	0,476
37		28	SUCHITOTO		308.009,00	13.810,09	40.621,35	487.456,20	0,340
38		29	EL CARMEN		421.935,00	9.199,61	32.993,96	395.927,52	0,279
39		30	SAN CRISTÓBAL		175.000,00	8.258,31	23.367,36	280.408,32	0,353
40		31	SANTA CRUZ MICHAPA		309.000,00	8.051,38	28.730,98	344.771,76	0,280
41		32	EL ROSARIO		203.200,00	4.364,26	16.169,28	194.031,36	0,270
42	AHUACHAPÁN	33	AHUACHAPÁN		870.149,00	31.281,48	73.135,69	877.628,28	0,428
43		34	SAN LORENZO		168.012,00	4.364,38	23.589,37	283.072,44	0,185
44	MORAZÁN	35	CORINTO		432.000,00	17.011,02	43.686,00	524.232,00	0,389
45		36	YAMABAL		228.600,00	7.515,75	17.732,83	212.793,96	0,424
46		37	PERQUÍN		223.500,00	6.077,70	17.926,33	215.115,96	0,339
47		38	GUALOCOCTI		134.300,00	4.448,27	14.901,59	178.819,08	0,299
48	SAN VICENTE	39	SAN VICENTE		229.166,83	22.386,01	70.763,16	849.157,92	0,316
49		40	SAN ILDEFONSO		622.000,00	13.319,67	29.620,14	355.441,68	0,450
50	CABAÑAS	41	ILOBASCO		1.336.639,16	35.934,72	79.093,49	949.121,88	0,454
51		42	SAN ISIDRO		369.315,78	9.564,30	29.428,85	353.146,20	0,325
52		43	GUACOTECTI		149.261,99	4.782,06	16.794,19	201.530,28	0,285

ANEXO No. 5. Situación deuda municipal. Año 2005

