



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**PROPUESTA DE UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN  
PARA EL ESTADO SALVADOREÑO  
Retos y perspectivas en el presente siglo**

TESIS

que para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y  
Sociales con orientación en Administración Pública

presenta

**ROBERTO ANTONIO GARAY SARAVIA**



Ciudad Universitaria

Septiembre de 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Este estudio esta dedicado a varias personas, Harry, Roberto, Sussex, Marta Concepción, Blanca Lidia, a la imperecedera memoria de Roberto Saravia Araniva (1937-1975), Carlos y Rosa, Brian, Karen, Pam, y sin dejar en el tintero, Liz. Cada quien sabe por qué.*

*Les debo más de lo que ellos creen.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Tengo deudas de gratitud que quiero reconocer aquí. La primera de ellas es con el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, quien por medio de la Secretaria de Relaciones Exteriores otorgó la beca sin la cual no hubiera sido posible realizar la presente investigación. También deseo dar las gracias al gobierno de la República de El Salvador, quien a través del Ministerio de la Defensa Nacional proporcionó el tiempo y recursos adicionales para concluir este estudio.

En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) doy las gracias a los doctores Francisco Patiño Ortiz, Raúl Olmedo Carranza, Jorge Fernández Ruiz, Marcela Astudillo Moya, Elena Jeannette Dávila, Roberto Moreno Espinosa y Manuel González Oropeza, quienes conscientemente fueron una caja de resonancia para algunas de las ideas que presento en este trabajo. Agradezco su paciencia y los valiosos comentarios por haber sufrido las versiones preliminares. Ellos, conjuntamente a la UNAM, son los principales acreedores de nuestra gratitud por proporcionarnos el clima de libertad científica y de estímulo intelectual que nos ha permitido estar en contacto con la comunidad científica y profesional, nacional (México) e internacional, y por supuesto, escribir. De igual manera, agradezco a la Dirección General de Estudios de Posgrado, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible la impresión de este ejemplar.

Quiero expresar además mis reconocimientos a la familia Carbajal Roque, quien durante mi estancia en México me prestó apoyo y alivio hogareño, y lo que es más importante aún, su amistad. Admito que extrañaré sus guisos y conversaciones.

Este trabajo es la versión de un salvadoreño sobre la descentralización del Estado "guanaco". Desde luego, pueden existir versiones alternativas que alaben o critiquen diferentes aspectos de este enfoque. Lo bueno es que ahora hay un vigoroso debate en este campo. Espero que esta investigación haga algunas contribuciones a él, lo impulse y ayude a generar un cuerpo más amplio y esclarecedor de la teoría descentralizadora.

Roberto Antonio Garay Saravia  
Septiembre de 2004

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN .....	xvii
--------------------	------

### CAPÍTULO I

#### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR DESCENTRALIZACIÓN? CORRIENTES Y EJES DE APROXIMACIÓN MULTIDISCIPLINARIA AL CONCEPTO

<b>1. EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO .....</b>	<b>3</b>
1.1 En torno a la centralización .....	4
1.2 Los sistemas federales y unitarios en la práctica .....	6
<b>2. LOS RASGOS ESENCIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>9</b>
2.1 Los inconvenientes metodológicos que restringen el análisis comparativo .....	10
2.2 Los períodos, enfoques y corrientes de investigación .....	12
2.2.1 Primer período: Administrativo (1960-1980).....	13
2.2.2 Segundo período: Orientado al desarrollo (1980-1990) .....	13
2.2.3 Tercer período: Político (1990-al presente).....	14
2.2.4 Las corrientes de investigación .....	16
2.3 Determinadas variables que permiten explicar el surgimiento del fenómeno.....	18
2.3.1 La crisis económica de los ochenta.....	19
2.3.2 Transformación de los sistemas autoritarios .....	19
2.3.3 El débil protagonismo del Estado .....	20
2.3.4 La demanda democrática .....	21
2.3.5 Las políticas neoliberales .....	22
<b>3. LAS DIVERSAS VERSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>23</b>
3.1 Ejes de análisis conceptual .....	24
3.2 Descentralización administrativa .....	26
3.3 Descentralización política .....	32
3.4 Descentralización económica .....	35
3.4.1 Descentralización fiscal.....	36
3.4.2 Descentralización por mercado .....	38
3.5 Descentralización territorial .....	40
3.6 Recapitulación .....	43
<b>4. LA CENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR .....</b>	<b>46</b>
4.1 Antecedentes .....	46
4.2 Consideración preliminar .....	54

### CAPÍTULO II

#### LOS IMPULSOS DE DESCENTRALIZACIÓN. RECORRIDO Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES 1984-2004

<b>1. EL CAMINO HACIA LA PAZ (1984-1989).....</b>	<b>58</b>
1.1 La crisis socioeconómica .....	58
1.2 Contexto global del Programa de Desarrollo Municipal .....	61
1.3 Avances durante la administración .....	62

1.3.1	En lo administrativo.....	62
1.3.2	En lo político .....	63
1.3.3	En lo económico.....	63
1.4	Sumario .....	64
<b>2.</b>	<b>EL GOBIERNO DE RESCATE NACIONAL (1989-1994).....</b>	<b>65</b>
2.1	El Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.....	66
2.1.1	El Fondo de Inversión Social (FIS).....	67
2.1.2	La Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) .....	69
2.1.3	El Programa Educación con participación de la Comunidad (EDUCO).....	72
2.2	La Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal .....	76
2.3	Los Acuerdos de Paz y las reformas políticas .....	79
2.4	Avances durante la administración .....	82
2.4.1	En lo administrativo.....	82
2.4.2	En lo político .....	83
2.4.3	En lo económico.....	84
2.5	Recapitulación .....	84
<b>3.</b>	<b>¡PARA CONVERTIR A EL SALVADOR EN UN PAÍS DE OPORTUNIDADES! (1994-1999) ¿UNA NUEVA OPORTUNIDAD?.....</b>	<b>88</b>
3.1	La modernización del sector público y la descentralización .....	88
3.2	La política de descentralización.....	90
3.3	La política de desarrollo local .....	91
3.4	El sentido de la descentralización.....	92
3.5	Avances durante la administración.....	94
3.5.1	En lo administrativo.....	94
3.5.2	En lo político .....	100
3.5.3	En lo económico.....	101
3.6	Síntesis .....	102
<b>4.</b>	<b>LA NUEVA ALIANZA (1999-2004) ¿RUPTURA O CONTINUIDAD? .....</b>	<b>103</b>
4.1	En torno a las medidas para contrarrestar el centralismo.....	104
4.1.1	La Alianza Solidaria .....	105
4.1.2	Gobierno Efectivo y Participativo .....	106
4.1.3	Alianza por el Futuro .....	107
4.2	Grado de avance en el cumplimiento de las alianzas.....	109
4.2.1	Alianza Solidaria .....	109
4.2.2	Gobierno Efectivo y Participativo .....	114
4.2.3	Alianza por el Futuro .....	115
4.3	Conclusión.....	118
<b>5.</b>	<b>BALANCE DE LAS INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN 1984-2004.....</b>	<b>119</b>

### CAPÍTULO III

## LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: EL DEBATE COETÁNEO Y PERMANENTE POR LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

<b>1.</b>	<b>LAS RAÍCES MUNICIPALES.....</b>	<b>126</b>
1.1	El municipio: Unidad primaria del poder gubernamental .....	129
1.2	La tipología municipal .....	130

<b>2.</b>	<b>EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO</b> .....	136
2.1	La evolución constitucional .....	137
2.2	El régimen local vigente .....	140
<b>3.</b>	<b>LA REGULACIÓN JURÍDICA MUNICIPAL</b> .....	141
3.1	El Código Municipal .....	142
3.2	Ley del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).....	145
3.3	Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). 147	
<b>4.</b>	<b>LA ORGANIZACIÓN, EL GOBIERNO Y LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO</b> .....	151
4.1	El Concejo Municipal .....	151
4.2	El Alcalde .....	154
4.3	El Síndico .....	156
4.4	Los Regidores o Concejales .....	157
4.5	La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) .....	157
4.6	Generalidades sobre las funciones del gobierno local.....	162
4.6.1	Fortalecimiento de la participación ciudadana.....	162
4.6.2	Planificación del desarrollo local .....	166
<b>5.</b>	<b>EL MUNICIPIO COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL Y GARANTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b> .....	171
5.1	La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL): Reducción de la pobreza a través del desarrollo local .....	174
5.2	La asociatividad municipal y las microregiones .....	178
5.2.1	El marco legal.....	179
5.2.2	Las modalidades de asociativismo municipal: Instrumentos y criterios para la coordinación.....	181
5.2.3	Las áreas de desempeño .....	185
5.3	Actores involucrados en apoyo al proceso de descentralización y/o desarrollo local.....	186
<b>6.</b>	<b>A MANERA DE CONCLUSIÓN</b> .....	187

## CAPÍTULO IV LAS FINANZAS MUNICIPALES

<b>1.</b>	<b>LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE SU RÉGIMEN FINANCIERO</b> .....	193
1.1	Sector Público No Financiero.....	193
1.2	Sector Público Financiero .....	195
<b>2.</b>	<b>LA LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL (LGTM)</b> .....	196
2.1	Los impuestos municipales .....	198
2.2	Las tasas por servicios municipales.....	209
<b>3.</b>	<b>LA LEY DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES)</b> .....	213
3.1	El monto de las transferencias intergubernamentales .....	216
3.2	Impacto de las transferencias en el desarrollo local .....	220
<b>4.</b>	<b>LA ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES</b> .....	225
4.1	Clasificación de ingresos y egresos.....	225
4.2	Los ingresos municipales.....	227

4.2.1	Análisis de participación.....	228
4.2.2	Análisis de tendencia .....	230
4.3	Los egresos municipales .....	231
4.3.1	Análisis de participación.....	232
4.3.2	Análisis de tendencia .....	233
4.4	Análisis de indicadores financieros.....	234
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>238</b>

## **CAPÍTULO V**

### **REPLANTEANDO LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: UNA PROPUESTA A LA NACIÓN**

<b>1.</b>	<b>MARCO GLOBAL DE LA PROPUESTA</b> .....	<b>244</b>
1.1	Contexto general del proceso.....	245
1.2	La naturaleza de la descentralización.....	247
1.3	Las etapas iniciales para definir la estrategia .....	247
1.3.1	Crear la Comisión Nacional de Descentralización .....	249
1.3.2	Promulgar la Ley de Descentralización.....	250
1.3.3	Diseñar el Plan Nacional de Descentralización.....	250
1.3.4	Criterios para la ejecución y movilización de los recursos ....	251
1.4	Los objetivos de la descentralización .....	251
1.4.1	General .....	251
1.4.2	Específicos.....	252
1.5	Los criterios de actuación .....	253
<b>2.</b>	<b>LAS REFORMAS A IMPLEMENTAR</b> .....	<b>256</b>
2.1	Normativas .....	257
2.1.1	Constitucionales.....	257
2.1.2	En la legislación secundaria.....	258
2.2	Fiscales .....	260
2.3	Institucionales.....	262
2.4	Complementarias.....	263
2.5	Las áreas de transferencia .....	265
<b>3.</b>	<b>PRINCIPALES RETOS PARA INSTAURAR EL PROCESO</b> .....	<b>269</b>
<b>4.</b>	<b>A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL</b> .....	<b>270</b>
	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>273</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>289</b>

#### **ANEXOS**

"A"	Sinopsis de la República de El Salvador.....	301
"B"	Estructura organizativa de COMURES .....	303
"C"	Financiamiento necesario para los programas establecidos en los Acuerdos de Paz.....	305
"D"	Modalidades de gestión de sistemas de agua potable.....	307
"E"	Municipios por departamento y población.....	309
"F"	Leyes relacionadas con el funcionamiento municipal .....	315
"G"	Estado del proceso de fortalecimiento de los CDA's.....	317



“H”	Matriz de áreas y acciones de la ENDL.....	319
“I”	Modalidades de asociatividad municipal .....	323
“J”	Experiencias de asociatividad municipal .....	325
“K”	Asociación municipal binacional El Salvador-Honduras.....	335
“L”	Fórmulas para calcular los indicadores financieros.....	337



## LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Pág.

### Tablas

1.1	Diferentes países y la estructura de sus ordenes de gobierno.....	2
1.2	Estudios sobre descentralización en el mundo .....	10
1.3	Tipos de descentralización administrativa (literatura en inglés) .....	31
1.4	La descentralización administrativa y su equivalente idiomático.....	32
1.5	Formas y modalidades de descentralización.....	33
1.6	Relación comparativa del IDH 1996, 1999 y 2002 .....	50
1.7	Componente del IDH según área urbana y rural 2002 .....	51
1.8	Jefes de Estado 1898-2004.....	52
2.1	Proyectos aprobados por el FIS a diciembre de 1993.....	68
2.2	Proceso básico de ejecución del programa EDUCO.....	74
2.3	Costo de una ACE.....	75
2.4	Matricula pública rural nacional para 1994.....	76
2.5	El Estado Meta .....	77
2.6	Acuerdos de Paz .....	80
2.7	Evolución de EDUCO 1991-1994 (datos netos).....	83
2.8	Resumen de la privatización en El Salvador .....	85
2.9	Pobreza urbana 1988-1993.....	86
2.10	Distribución territorial de la inversión pública 1989-1994 .....	86
2.11	Programa de Modernización del Sector Público 1994-1999.....	89
2.12	Política de desarrollo local.....	91
2.13	Transformaciones entre FIS y FISDL .....	95
2.14	Programa Escuela Saludable 1995-1998.....	97
2.15	Tasa de analfabetismo en población de 10 años y más.....	98
2.16	Organizaciones comunales 1991-1997 .....	101
2.17	Alianza Solidaria.....	105
2.18	Gobierno Efectivo y Participativo.....	107
2.19	Alianza por el Futuro .....	108
2.20	Progreso en las acciones de descentralización propuestas.....	117
2.21	Daños causados por los terremotos de enero y febrero de 2001 .....	119
3.1	Tipología Municipal .....	131
3.2	Características estructurales de los municipios por tipo.....	132
3.3	Constituciones de la República de El Salvador .....	136
3.4	Competencias municipales.....	142
3.5	Estructura del Código Municipal.....	144
3.6	Concejos Municipales por gobiernos de ganadores mínimos 1994-2000 ..	152
3.7	Distribución de alcaldías por partido político 1994-2003 .....	155
3.8	Participación por género en el gobierno local 2000-2003 y 2003-2006.....	156
3.9	Número de Concejales por género y por departamento 2003-2006.....	156
3.10	Actividades de COMURES.....	158
3.11	Áreas operativas y líneas de acción de la ENDL.....	176
3.12	Inversión en proyectos 1999-2004 .....	177
3.13	Demanda de necesidades básicas locales insatisfechas 2003.....	178

3.14	Red institucional de apoyo a los municipios.....	187
4.1	Impuesto a las empresas industriales.....	200
4.2	Impuesto a empresas industriales de San Salvador 1997.....	201
4.3	Impuesto a las empresas comerciales.....	202
4.4	Impuesto a empresas comerciales de San Salvador 1997.....	202
4.5	Impuesto a las empresas financieras.....	203
4.6	Impuesto a empresas financieras de San Salvador 1997.....	204
4.7	Carga tributaria por actividad económica para San Salvador 1997.....	204
4.8	Empresas formales por departamento 2001.....	206
4.9	Prestación de servicios públicos.....	211
4.10	Tasas por postes eléctricos.....	213
4.11	Transferencias FODES 1988-1997.....	217
4.12	Transferencias FODES 1998-2003.....	217
4.13	Transferencias FODES 2003.....	218
4.14	Ingresos municipales 1997-2000.....	228
4.15	Estructura de los ingresos 1997-2000.....	229
4.16	Tasas de crecimiento anual de los ingresos 1997-2000.....	230
4.17	Gastos municipales 1997-2000.....	231
4.18	Estructura de los gastos 1997-2000.....	232
4.19	Tasas de crecimiento de los gastos 1997-2000.....	233
4.20	Ingresos y gastos totales 1997-2000.....	235
4.21	Participación de los ingresos y gastos totales municipales en el PIB y Presupuesto General del Estado 1997-2000.....	236
4.22	Indicadores financieros municipales 1997-2000.....	237
5.1	Marco de referencia para aplicación de la descentralización.....	245
5.2	Cronograma de ejecución de actividades.....	268

## Figuras

1.1	El nuevo paradigma de desarrollo regional.....	42
1.2	Formas de descentralización.....	45
1.3	Ordenes de gobierno.....	46
2.1	Gasto público en defensa, educación y salud 1980-1990.....	59
2.2	Donaciones externas 1982-1992.....	60
2.3	La Nueva Alianza.....	104
2.4	Organización del SIBASI.....	111
2.5	Modelo de gestión de salud.....	112
2.6	Sistemas Básicos de Salud Integral a escala nacional.....	113
2.7	Sistemas de gestión de agua potable.....	116
3.1	Municipios por tipo.....	133
3.2	Municipios en rango de población 2000.....	134
3.3	Porcentaje urbano de población 1992.....	135
3.4	Comportamiento demográfico a escala municipal 1971-2000.....	135
3.5	Confianza en las alcaldías 2001.....	153
3.6	Experiencias de asociatividad municipal.....	184
4.1	Composición del sector público.....	194
4.2	Criterios de distribución del FODES.....	215
4.3	Asignación del FODES per cápita 2003.....	219

4.4	Participación del FODES en los ingresos del gobierno central 1998-2004	220
4.5	Porcentaje de acceso al presupuesto programado 1999 .....	221
4.6	Inversión del FODES por sector 2001 .....	222
4.7	Ingresos municipales por fuentes de recursos .....	225



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Asociaciones Comunales para la Educación
ADEL	Agencias para el Desarrollo Económico Local
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AECI	Agencia Española de Cooperación internacional
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDA's	Consejo Departamental de Alcaldes
CDE	Consejo Directivo Escolar
CDL	Consejos o Comités de Desarrollo Local
CDM	Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal
CECE	Consejos Educativos Católicos Escolares
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONARA	Comisión Nacional de Restauración de Áreas
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
CPIP	Comisionado Presidencial para la Inversión Pública
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DIAKONIA	Agencia Acción Ecuménica Sueca
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DSE	Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
EDUCO	Programa Educación con participación de la Comunidad
EHPM	Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo de Centroamérica
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FUNDAMUNI	Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica y el Caribe
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral

GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LGTM	Ley General Tributaria Municipal
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MEA	Programa Municipalidades en Acción
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MIPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDDH	Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos
PEEU	Programa Especial de Emergencia Urbano
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PRN	Plan de Reconstrucción Nacional
PROMUDE	Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización
RDL	Red para el Desarrollo Local
RTI	Research Triangle Institute
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SIBASI	Sistemas Básicos de Salud Integral
SILED	Sistemas Locales de Educación
SILOS	Sistemas Locales de Salud
SNF	Secretaría Nacional de la Familia
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIVIDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
VMT	Viceministerio de Transporte



## INTRODUCCIÓN

La descentralización es empleada, en términos generales, para destacar una aproximación que tiene un propósito fragmentario y distributivo, para repartir entre diversos órganos la toma de decisiones, el ejercicio de funciones, atribuciones, facultades y competencias. Entre las anteriores se incluyen el conocimiento de los grados de discreción subnacional, la distribución de tareas entre los diferentes ordenes de gobierno, las pautas de acceso que los empleados en los diferentes ordenes tienen para llegar a sus gobiernos nacionales respectivos, y la relativa distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno.

Se puede definir de esta manera, como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones estatales y municipales en los países federales, y regionales, departamentales y municipales en los países constitucionalmente unitarios. Evidentemente, se emprende por muchas razones, admitiendo ser una respuesta a las demandas políticas localizadas para disponer de una mayor autonomía; conseguir una mayor eficacia en la planificación y administración; permitir diversas políticas; prestar más efectivamente los servicios públicos; abrir las instituciones a una participación cívica más amplia; o también para incrementar la confianza pública en el gobierno.

Así, se ha sugerido que las relaciones central-locales pueden examinarse en el contexto en el que las organizaciones gubernamentales se necesitan mutuamente para conseguir recursos, siendo la posesión de éste el elemento clave de poder. Por lo tanto, hay que contemplar la centralización-descentralización como una relación recíproca, la cual depende del control de los recursos.

De hecho, lo que se pretende demostrar en esta investigación es el significado de la cuestión en el contexto del Estado salvadoreño y sus implicaciones con la autonomía municipal, mostrándose que la tradición política y administrativa se ha caracterizado por un elevado grado de centralización, como resultado de un proceso acumulativo de rigidez estructural, provocado por el autoritarismo y la ausencia de cambios institucionales y socioeconómicos a lo largo de las últimas décadas, que han obstaculizando el desarrollo de los gobiernos locales e

entorpecido el desarrollo local y nacional participativo. Indudablemente, en la administración del gobierno central se concentran las decisiones gubernamentales, las actividades económicas y la prestación de los servicios públicos. Por ello, la frecuente confusión de competencias entre los dos ordenes de gobierno (central-local), ha repercutido negativamente en la vida de las colectividades locales, engendrando un régimen local débil, con dificultades para constituirse en una instancia fundamental del desarrollo local.

Para ello, se presenta un estado del arte en la reflexión de las ciencias sociales sobre la descentralización, explorando sus formas, sus prácticas y sus horizontes de realización. Ésta es la función que cumple el primer capítulo, donde se aborda el arreglo institucional del Estado, a fin de explicar el marco en que se desarrollan los sistemas federales y unitarios. A continuación se discuten las perspectivas sobre la temática, analizándose los inconvenientes metodológicos que restringen el análisis comparativo, los períodos, enfoques y corrientes de investigación existentes; además, algunas deducciones que permiten explicar el surgimiento del fenómeno en las últimas décadas. Se analizan los elementos conceptuales y metodológicos que permiten explicar el concepto, de igual manera, las diferentes formas que adopta.

El segundo capítulo revelará que la respuesta de las últimas cuatro administraciones del gobierno central (1984-1989, 1989-1994, 1994-1999, 1999-2004) a la demanda de descentralizar y vigorizar así los gobiernos locales, se ha presentado más como una aspiración que como una respuesta concreta; distinguiéndose los avances y temas inconclusos en cada una de las administraciones. Al mismo tiempo, se mostrará que el proceso descentralizador es visto como algo traumático, bajo la forma de una constante lucha de poder

Las raíces iniciales del municipio son abordadas en el tercer capítulo, examinándose una tipología municipal, los fundamentos constitucionales y jurídicos que sirven de soporte al accionar municipal, la organización del gobierno local, las obligaciones de los Concejos Municipales y las funciones que desarrolla. A continuación se examinan las iniciativas de asociatividad municipal en la conformación de mancomunidades o microregiones; de igual manera, se detallan la red de actores vinculados al proceso de descentralización en el país.

Una especial atención reciben las finanzas municipales, que son escudriñadas en el capítulo cuarto; en el cual se describe cómo está organizado el sector público y los aspectos más significativos de su régimen financiero. Se efectúa un análisis de la Ley General Tributaria Municipal, poniéndose énfasis en cómo se determinan los impuestos municipales; el mecanismo y evolución de las transferencias intergubernamentales, y su impacto para cubrir las necesidades básicas de la población. Finalmente, se realiza un análisis de los ingresos, egresos e indicadores sobre el desempeño financiero.

En último lugar, el capítulo quinto presenta una propuesta para descentralizar el Estado; para ello se reflexiona sobre las actividades del Estado que deben ser descentralizadas y cuáles son esenciales para su unidad básica. En ella se describe el marco global, abordando el contexto general del proceso y los primeros pasos para impulsarlo; de igual manera, se establecen los objetivos que deben ser alcanzados, los criterios de formulación a ser considerados y las áreas más adecuadas de ser transferidas a las municipalidades. Las reformas a impulsarse que faciliten romper con el centralismo se clasifican en normativas, fiscales, institucionales y complementarias; poniéndose de relieve los retos u obstáculos a los que habrá que enfrentarse. Con la descentralización se propone eliminar las condiciones centralizadoras y favorecer así el desarrollo equilibrado del país, la participación ciudadana en los diversos ámbitos de decisión, la ampliación de condiciones materiales para facilitar el ejercicio de los derechos individuales y el disfrute de los sociales.

Finalmente, para cerrar la investigación se presentan las conclusiones, donde se ofrece una síntesis de los capítulos anteriores. Como colofón, esperamos del lector comprensión para perdonar las posibles torpezas que hayamos cometido por andar por tantos y tan diversos caminos.

## CAPÍTULO I

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR DESCENTRALIZACIÓN? CORRIENTES Y EJES DE APROXIMACIÓN MULTIDISCIPLINARIA AL CONCEPTO

*La teoría y la práctica de la descentralización son muy desiguales y contradictorias. Es una lucha permanente entre las fuerzas de la centralización y las fuerzas de la descentralización. Es una guerra de posiciones, de intereses, de puntos de vista, de formas de pensar, de vivir y de sentir<sup>1</sup>*

Una de las cuestiones más serias a la que se enfrenta cualquier intento de analizar el fenómeno de la descentralización, es el de establecer un concepto que pueda ser ampliamente compartido, a pesar de las diferencias disciplinarias a las que se pueda pertenecer y al margen de los distintos proyectos desde los que se pueda enfocar su análisis. Evidentemente, las manifestaciones concretas del fenómeno son variadas, tienen distintas causas y afectan a diversos intereses de modos muy diferentes. Se presenta con peculiaridades específicas, lo que hace que su comprensión y las medidas encaminadas a su implementación deban ser también particulares.

De este modo, históricamente en los países con régimen federal, los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios (Estados), para luego avanzar hacia el nivel municipal; en cambio en los unitarios, frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio (departamentos o regiones) juega un papel de articulación con el nacional. No obstante, al prestar atención a los procesos más avanzados en Europa, Asia y América Latina, se observa una variedad de estructuras centro-periferia divergente; advirtiéndose una tendencia convergente a descentralizar en dirección a los dos niveles.

Casos como el de Francia, Italia, España, Japón y el Reino Unido, muestran la aparición de gobiernos regionales (véase tabla 1.1); al mismo tiempo, Chile combina los niveles regional y provincial. Brasil se autodefine como una “unión indisoluble de Estados y Municipios”<sup>2</sup>, mientras que México a pesar de ser

---

<sup>1</sup> Olmedo Carranza, Raúl. “Teoría y practica de la descentralización y federalismo” en *El Municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 35.

<sup>2</sup> Art. 1º, *Constitución de la República Federativa del Brasil*, Brasil, 1988.

constitucionalmente un país federal, muestra un centralismo estructural característico de los Estados unitarios. Venezuela ha priorizado la descentralización en primera instancia hacia los Estados mientras que en Bolivia, Colombia y El Salvador prevalece la orientación municipalista frente a la departamental.

**Tabla 1.1 Diferentes países y la estructura de sus ordenes de gobierno**

PAÍS	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL LOCAL
<i>Países industrializados</i>		
Canadá	10 provincias 2 territorios	4,507 municipios
Francia	22 regiones 96 departamentos	36,772 comunas
Alemania	13 Estados 3 ciudades-estado	329 condados 115 ciudades sin condado 14,915 municipios
Italia	22 regiones 93 provincias	8,100 municipios
Japón	47 prefecturas	655 ciudades 2,586 pueblos
España	17 comunidades autónomas	50 provincias 8,097 municipios
Reino Unido*	49 condados	540 distritos rurales, distritos metropolitanos y ayuntamientos londinenses
Estados Unidos	50 Estados 1 Distrito Federal	39,000 condados y municipios 44,000 autoridades locales de propósito especial
<i>Otros países</i>		
Argentina	23 provincias 1 Distrito Federal	1,617 municipios
Bolivia	9 departamentos	311 municipios
Brasil	27 Estados 1 Distrito Federal	4,974 municipios
Colombia	32 departamentos	1,068 municipios
Chile	13 regiones 51 provincias	325 municipios
Ecuador	20 provincias	176 municipios
El Salvador	14 departamentos	262 municipios
México	31 Estados 1 Distrito Federal	2,443 municipios
Perú	194 consejos provinciales	1,624 municipios
Venezuela	23 Estados 1 Distrito Federal	282 municipios

\* Sólo Inglaterra

Fuente: Adecuado de *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. PNUD, New York.

En suma, los procesos contemporáneos se presentan en ese contexto, los países federales orientan la descentralización, en principio, hacia los Estados mientras que en los unitarios se orienta más fácilmente hacia el municipio; pero aún en estos casos, persisten y pueden llegar a prevalecer los intereses regionales y

provinciales<sup>3</sup>. No obstante estas particularidades, se puede afirmar que la tendencia general es avanzar hacia los niveles más próximos al ciudadano, prevaleciendo desde las naciones más centralizadas y de estructura federal hasta las más descentralizadas y de régimen unitario. En efecto, no existe un patrón único o paradigma que sirva de guía referencial, la selección de las estrategias de descentralización obedecerán a las influencias determinantes que varían de país a país, de acuerdo con su configuración institucional, política y las circunstancias económicas en particular.

Buscamos en este capítulo, alcanzar la mayor precisión posible en los conceptos vinculados con la descentralización; inicialmente, se abordará un análisis del arreglo institucional del Estado, a fin de explicar el marco en que se desarrollan los sistemas federales y unitarios. A continuación se discutirán las perspectivas sobre el tema, analizándose los inconvenientes metodológicos que restringen el análisis comparativo, los períodos, enfoques y corrientes de investigación existentes; además, algunas deducciones que permiten explicar el surgimiento del fenómeno en las últimas décadas. En la tercera sección se analizarán los elementos conceptuales y metodológicos que permiten explicar el concepto, de igual manera, las diferentes formas que adopta. Al final del capítulo construiremos un marco referencial para definir la aplicación del proceso en El Salvador, como referente metodológico que orienta el empleo del término en la presente investigación.

Debemos añadir, por último, que los contenidos que aquí se exponen no pretenden cerrar el debate teórico y la discusión; no se encontraran verdades absolutas ni conclusiones definitivas. Por el contrario, al mismo tiempo que se presenta un “estado del arte” en la reflexión de las ciencias sociales sobre la descentralización, se exploran sus formas, sus prácticas y sus horizontes de realización.

## **1. EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO.**

La organización del Estado es la herramienta indispensable para la realización

---

<sup>3</sup> La experiencia internacional muestra que la mayoría de países descentralizados tienen dos o tres niveles de gobierno dependiendo del tamaño del país, por supuesto que existen excepciones, como el caso de China, que tiene cinco niveles.

de su actividad administrativa, dicho arreglo registra diversas formas, entre ellas la centralización, la desconcentración y la descentralización; las cuales, lejos de ser excluyentes coexisten y se complementan formando un conjunto. Las diferencias entre estas formas de organización, son los tipos ideales<sup>4</sup> de distribución de funciones y de competencias existentes entre los diferentes ordenes de gobierno. Es conveniente destacar que tanto el concepto de centralización como el de descentralización generan un abundante debate respecto a su significado, ocasionando controversias teóricas y académicas.

A este respecto, Bobbio ha puesto de manifiesto que centralización y descentralización son dos principios de organización opuestos, aunque esto solamente es válido en el plano conceptual, porque en la práctica existe un fenómeno de recíproca moderación entre ambos<sup>5</sup>. Así, cada país tiene su propio régimen y estructura política, económica y social; y en cada uno de ellos tanto la centralización como la descentralización tienen un desarrollo no siempre coincidente.

### **1.1 En torno a la centralización.**

La centralización como proceso tiene un propósito integracionista y vinculante para reunir lo separado, lo que está aparte, para acumular en un sólo órgano la toma de decisiones, el ejercicio de funciones, atribuciones, facultades o competencias. Por ejemplo, la Unión Europea representa en el presente un caso de centralización, como lo fue Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XVIII.

Un Estado es centralizado cuando todas las decisiones son de la competencia del gobierno central, decisiones en materia de policía, de justicia, de defensa, de diplomacia, lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales. “En la centralización administrativa —observa Fernández Ruiz— toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública. La fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está totalmente centralizada; lo mismo ocurre con el poder de decisión y con la

---

<sup>4</sup> Acá nos referimos a los tipos ideales como herramientas heurísticas que ordenan un campo de investigación e identifican las principales áreas de consenso así como de disputa.

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, Matteuci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 13ª edición en español, México, 2002, p. 473.

facultad de designar a los funcionarios o agentes de la administración, la cual no se deja a la elección popular ni, salvo excepciones, se otorga a cuerpos especiales”<sup>6</sup>.

De esta manera, los funcionarios públicos locales se circunscriben a ejecutar las decisiones, prevaleciendo una jerarquía estricta que parte del centro hacia la periferia y no hay más que un presupuesto central; este es como el tipo ideal de sistema centralizado, específicamente, en el sentido de Max Weber. Por otra parte, Fraga en un sentido muy similar, describe la centralización como el “régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”<sup>7</sup>.

En consecuencia, la centralización correspondería a la tendencia de la administración central a absorber para sí, el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a otros entes tradicionales; además, inclinaría a radicar en la cabecera de la administración pública cualquier nueva competencia o responsabilidad que el proceso de desarrollo entregue al aparato estatal. No obstante, es conveniente afirmar que tal argumento es relativo, como lo han sugerido Palma y Rufián, “la centralización perfecta no puede existir puesto que desde el centro no se puede gobernar todo el territorio nacional; es evidente entonces que en éste deberán conjugarse distintos tipos de autoridades que gozarán de cierto poder y que estarán situadas geográficamente en todo el territorio nacional y con competencias parceladas y circunscritas a ciertas subdivisiones espaciales”<sup>8</sup>.

Una coincidencia común en la literatura es la concurrencia en señalar a la centralización como la concentración de poder y funciones en el centro, la cual depende de un poder central que monopoliza las decisiones, facultades y recursos; instaurándose una significativa influencia de decisión para un sólo orden de gobierno. De esta manera, coincidimos con otros autores, en el sentido que “diversos autores caracterizan a la naturaleza de la centralización refiriéndola a sus

---

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*, McGraw Hill editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 19.

<sup>7</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, vigésimo cuarta edición, México, 1985, p. 497.

<sup>8</sup> Palma, Eduardo y Rufián, Dolores. *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993, p. 11.



elementos integrativos: *a los medios utilizados* (Weber: «Concentración del poder monopolizando la fuerza legítima»), al *ámbito* en el que se ubica (Hauriou: «Acumulación del poder del Estado en el gobierno central»), a la *función* que desarrolla (Ferrando Badía: «Dirección única para todo el Estado») o al *efecto* que causa en otros ámbitos de gobierno (Bobbio: «Reducción del poder al mínimo indispensable de los entes locales a favor del centro»); en todos los casos, la nota común a estas concepciones es la concentración del poder”<sup>9</sup>.

De hecho, la centralización fue una necesidad histórica para consolidar los Estados nacionales, pero parece haber sido una constante, como ha quedado puesto de manifiesto, “la tradición centralista en América Latina está relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estado-nación, y con su rol como agente motor —muchas veces el principal— del desarrollo. El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas fue en el pasado condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región”<sup>10</sup>. Debemos añadir, por último, que contemporáneamente se busca perfeccionar el funcionamiento democrático y la descentralización es una alternativa para avanzar en ese sentido, pero como lo ha sugerido Olmedo, la descentralización no deja de ser una guerra de intereses, de formas de pensar, de vivir y sentir; en esencia, de lucha por el poder.

## **1.2 Los sistemas federales y unitarios en la práctica.**

La línea que permite dividir los sistemas federales y unitarios es tenue y muy delgada, aunque muchos autores sostienen, cada vez más, que, a pesar de sus diferencias en el plano legal, no media una gran distancia entre ellos<sup>11</sup>. De igual

---

<sup>9</sup> Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo analítico-metodológico)*, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1989, p. 123.

<sup>10</sup> Borja, Jordi; Calderón, Grossa Maria y Peñalba, Susana. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, FLACSO-SUR-CEUMT, Buenos Aires-Santiago-Barcelona, 1989, p. 436. Esta obra analiza diferentes casos, específicamente, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

<sup>11</sup> Véase por ejemplo *The concept of Intergovernmental Relations: Assets and Liabilities*, Deil Wright, American Political Science Association, 1981; *The Organization of Governments*, Jean Blondell, Londres, Sage Publications, 1982; *Multiorganizational Arrangements in the Governance of Unitary and Federal Systems*, Vincent Ostrom, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985; *Intergovernmental Relation in the United Kingdom*, R. A. W. Rhodes, Londres, George Allen y Unwin, 1985; *The Politico-Administrative System of the Department in France*, François Dupuy, Londres, George Allen y Unwin, 1985; *The Machinery of Government*, Guy Peters, University of Pittsburgh Press, 1988; *Decentralization, Local Governments and*

manera, se ha argumentado que el federalismo es a menudo acompañado por la descentralización, pero no es necesariamente un prerequisite para ella; ni la descentralización es una condición suficiente para el federalismo<sup>12</sup>. El hecho de que una nación en particular tenga una estructura federal no significa que sea más descentralizada que aquella con una estructura unitaria, la comparación entre México y Francia ejemplifica esta afirmación. De hecho, no sólo en Latinoamérica sino en todo el mundo, el número de naciones que formalmente son federales es pequeño<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, no existe un Estado que sea completamente unitario (véase tabla 1.1), cada país como mínimo está conformado por municipios —como unidades descentralizadas—.

Tanto los sistemas federales como los unitarios muestran tendencias similares en sus pautas de funcionamiento, no obstante, debido a que el marco constitucional supone una diferencia, resulta necesario mantener algunas distinciones. El principio fundamental en los sistemas federales, es la relación jurídica particular en la que los gobiernos federal y estatal colaboran conjuntamente, creando cierto grado de unidad y diversidad; donde el ámbito federal y estatal son libres para perseguir sus propios fines, siempre que ello no implique la destrucción del ámbito de actuación del otro; donde cada nivel ejerce control sobre recursos suficientes que les permiten el ejercicio de las funciones que les son propias, y que exista un equilibrio visible en la distribución de competencias gubernamentales. Estos principios son similares con los mecanismos de los sistemas unitarios, la mayoría de ellos no sólo establecen la unidad, sino que reconocen, en cierta medida, ordenes de gobierno. Las relaciones entre el gobierno

---

*Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Robert Bennet, Oxford University, Clarendon, 1990; *Decentralization of the Public Sector*, Wallace Oates, Oxford Clarendon, 1990; *Handbook of Federal Systems of the World*, Daniel Elazar, Londres, Longman, 1991; *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Joseph Zimmerman, Nueva York, Praeger, 1993.

<sup>12</sup> Baldi, Bruneta. *Beyond The Federal-Unitary Dichotomy*, Working Paper 99-7, Institute of Governmental Studies, 1999.

<sup>13</sup> Véase “Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective” en *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, Richard Bird, FIPE/USP, São Paulo, septiembre, 1993, pp. 79-99: “... sorprendentemente, existen pocos países en verdad federales en el mundo: Silverman, por ejemplo, enumera sólo 17 países formalmente federales, de los cuales 10 se encuentran en vías de desarrollo. Sin embargo, de hecho sólo tres de estos últimos (India, Brasil y Nigeria) parecen ser realmente federales según el sentido utilizado aquí, que se refiere a los países en los cuales tanto los gobiernos centrales como estatales no sólo tienen poderes formalmente independientes, sino que los utilizan en la práctica... Para ilustrar en el contexto de Latinoamérica, Venezuela y México son formalmente federales y ya que ni siquiera en la práctica son tan “federales” como Argentina, en esa categoría sólo dejamos a Brasil”.

central y los gobiernos locales, está sometida a la lógica del mercado político que se desarrolla dentro del marco del afán de crear un sistema o estratos de gobierno; reconociéndose que solamente el gobierno central tiene la capacidad (jurídica) para crear leyes. Si bien el centro desempeña un papel más directo en la supervisión de los gobiernos locales, éstos son por lo general capaces de perseguir simultáneamente sus propios fines; por ejemplo, el control a escala nacional sobre las fuentes de recaudación suele ser mayor en el caso de los sistemas unitarios, no obstante, los diferentes ordenes de gobierno casi siempre conservan cierto grado de control sobre su recaudación; siendo normal encontrar en estos sistemas, algún tipo de distribución territorial de las funciones de gobierno.

Los sistemas federales unen entidades menores en un gran sistema político, mediante la distribución y garantía del poder entre los gobiernos constituyentes de forma tal que se protejan la existencia y autoridad, tanto del sistema federal como estatal<sup>14</sup>. Por otro lado, los Estados unitarios otorgan la autoridad dominante al gobierno central y las concesiones constitucionales de poder a los gobiernos locales que representan una función directa de autoridad nacional. Sin embargo, múltiples prácticas como la elección de los gobernantes de los diferentes ordenes de gobierno, la división de funciones, la distribución de los impuestos y los equilibrios políticos, existen en ambos sistemas.

Los sistemas federales contienen fuerzas ideológicas y partidistas que priman los intereses nacionales respecto de los estatales, sobre todo para asegurarse de que ciertos beneficios, derechos o valores específicos se garanticen para todos los ciudadanos. Por otra parte, en algunos países las fuerzas ideológicas y/o partidistas promueven intereses de los diferentes ordenes de gobierno; por ejemplo, la autonomía regional o local. Las recientes tendencias hacia la descentralización de funciones nacionales y la participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes ordenes de gobierno, suponen también, un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido<sup>15</sup>. De hecho, entre el Estado unitario y el Estado federal no existen sino distinciones en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se

---

<sup>14</sup> Elazar, Daniel. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

<sup>15</sup> Bennet, Robert (Ed.). *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press, Clarendon, 1990.

desenvuelven sus estructuras gubernamentales; al respecto, Kelsen utiliza las nociones de centralización y descentralización del Estado en términos estrictamente formales, como construcciones típico-ideales, referidas al ámbito de validez de un orden jurídico determinado; señalando “que los estados históricos, esto es, los ordenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales”<sup>16</sup>.

Evidentemente, son los ajustes prácticos, como consecuencia de los compromisos políticos y administrativos los que han borrado las diferencias entre los sistemas federales y unitarios. La negociación política entre los intereses nacionales, estatales y municipales es generalizada en ambos sistemas, de manera tal que puede dar lugar tanto a la centralización de los sistemas federales como a la descentralización de los unitarios. Por último, es obvio que la evidencia existente sugiere que las pautas institucionales de los sistemas federales manifiestan crecientes tendencias hacia un control centralizado y nacional sin que por ello se conviertan en sistemas unitarios. Lo inverso también es cierto, los sistemas unitarios cada vez muestran una mayor tendencia hacia la descentralización de poderes sin convertirse necesariamente en configuraciones federales.

## **2. LOS RASGOS ESENCIALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

No existe aún, una bibliografía común que englobe el alcance y enfoque perfeccionado para el estudio de la descentralización; no obstante, se ha desarrollado voluminosamente en los últimos años. La mayoría ha sido elaborada por investigadores o académicos a través de consultorías, proyectos financiados por agencias u organismos de cooperación internacional o sus propias actividades de investigación. El argumento de la documentación es tan amplio, diverso y sustancial que nos lleva a pensar que una revisión cuidadosa de su contenido podría generar útiles guías para diseñar e implementar estrategias de descentralización en la actualidad. Sin embargo, no es el caso, el concepto esta cubierto de ambigüedades e inconsistencias que conducen a confusión, incorrecta

---

<sup>16</sup> Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, p. 215.

interpretación y debates en el discurso sobre el mismo.

Al efectuar una revisión de los documentos publicados, es posible observar que la mayoría son de carácter doméstico, siendo por lo general difícil adquirirlos fuera del país de enfoque. Una alternativa para obtenerlos es efectuar visitas personales a los gobiernos en mención o a las oficinas de las agencias que conducen dichos estudios; en el mejor de los casos, sostener entrevistas con los responsables de dichas investigaciones. Debemos destacar el hecho que la mayoría de estudios pertenezcan a series de documentación pública de la ONU, FMI, BM, BID, USAID y ONG's, prevaleciendo la información de aquellos países donde se han implementado programas (véase tabla 1.2).

**Tabla 1.2 Estudios sobre descentralización en el mundo**

REGIÓN	PAÍS
ÁFRICA	Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Costa de Marfil, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenia, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Namibia, Nepal, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Tunicia, Uganda, Yemen, Zambia, Zimbabwe
ASIA Y EL PACIFICO	Bangladesh, Burma, Camboya, China, Corea del Sur, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Islas Salomón, Laos, Lesotho, Macedonia, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Vietnam
ESTADOS ÁRABES*	Líbano, Jordania
EUROPA	Albania, Bulgaria, Estonia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Turquía
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE	Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela

\* Incluye al pueblo palestino.

Fuente: *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*, UNDP, New York, 1998; *A Global Analysis of UNDP Support to Decentralisation and Local Governance, Programmes 2001*, UNDP, New York, 2002 y *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*. Robertson Work, 2<sup>nd</sup> International Conference on Decentralisation, *Federalism: The Future of Decentralizing States?* UNDP, Manila, Philippines, 25-27 July 2002.

Como podrá notarse, los estudios se sitúan alrededor del globo terrestre, siendo una tendencia que se ha extendido desde 1960, lo que probablemente explique el desarrollo de la literatura.

## **2.1 Los inconvenientes metodológicos que restringen el análisis comparativo.**

Como se ha dicho con anterioridad, la literatura sobre descentralización es amplia y diversa, siendo conveniente destacar que su identificación y revisión es obstaculizada usualmente por cuatro problemas de carácter metodológico. Primero, la literatura se encuentra catalogada mayoritariamente en tres idiomas —inglés,

francés y español<sup>17</sup>— siendo importante señalar que no todos los investigadores poseen la habilidad para profundizar en otro idioma más allá de su lengua materna, lo que deriva en no distinguir documentación de otras latitudes que pueda ser útil para valorar sus contenidos. No resulta fácil para los investigadores cuya lengua es el español, revisar las publicaciones en inglés o francés o viceversa; en consecuencia, la referencia cruzada de materiales es insuficiente y la bibliografía limitada.

Segundo, durante muchos años ha existido confusión y descuido en el empleo del concepto; el término es aplicado de diferente manera por los investigadores, debido esencialmente a su formación disciplinaria —sobre ello volveremos más adelante—. Consideramos que hasta que no exista una definición y acuerdo común sobre el concepto, se efectúen estudios comparativos y referencias cruzadas en las lenguas existentes, y se empleen consistentemente los términos, será difícil efectuar avances que permitan construir marcos analíticos de referencia común para facilitar la comunicación entre los estudiosos del tema. La importancia racional de establecer el acotamiento conceptual, reside en el hecho de edificar cánones metodológicos que permitan constituir una efectiva descripción, explicación y predicción del fenómeno que sea útil a las ciencias sociales. Sólo cuando esto sea posible, será factible contribuir a la construcción de la teoría y tener utilidad comparativa para aquellos que buscan emplearla como guía para la acción.

Tercero, la mayoría de estudios han sido elaborados por agencias u organismos de cooperación internacional, programas del sistema de la ONU y ONG's; éstos, nunca son lo suficientemente públicos para localizarse mediante búsquedas bibliográficas regulares, motivo adicional que dificulta el acceso y uso de la literatura en mención. No obstante, pueden ser ubicados poniendo atención a las citas al pie de página en los documentos publicados.

Además de los inconvenientes señalados, se agrega una cuarta restricción; gran cantidad de académicos e investigadores tienden a “inventar” nuevos conceptos y definiciones, por lo general acorde a sus objetivos y preferencias, lo

---

<sup>17</sup> No obstante, es posible encontrar libros, artículos y documentos escritos en italiano, hindú, chino, árabe, indonesio y lenguas africanas.

que conduce a confusión en la literatura y entre los mismos; de igual manera, los gobiernos emplean estos conceptos de conformidad a sus propias predilecciones e intereses.

En síntesis, las preferencias lingüísticas, la invención de nuevos términos, las particularidades de empleo del concepto; así como la dificultad en el acceso a la literatura existente, complican el análisis metodológico comparativo de la descentralización. Los estudios en mención, buscan, cada uno por su lado, establecer las diversas formas, tipos y estrategias existentes sin un referente común que oriente la discusión; sin embargo, al no existir un acuerdo pertinente en el lenguaje, originan confusión. Pese a lo anterior, coincidimos con otros autores<sup>18</sup>, en el sentido que hoy día, la literatura sobre descentralización contiene varios de los mejores argumentos analíticos y estudios de caso encontrados en las ciencias sociales.

## **2.2 Los períodos, enfoques y corrientes de investigación.**

Como es sabido, la descentralización captó atención popular a finales de 1950 y principios de 1960, concretamente cuando las administraciones coloniales británicas y francesas comenzaron a transferir responsabilidades sobre ciertos programas a los gobiernos locales (coloniales), como parte de los esfuerzos en preparar a sus colonias para la independencia. No obstante, como fue señalado con anterioridad, en varios de los nacientes Estados (África y Asia), la centralización fue un aspecto de crucial importancia para mantener la integridad del Estado. El tema resurgió a partir de los ochenta, como producto de las estrategias a implementarse por los organismos financieros internacionales en la lucha contra la pobreza. Es posible distinguir tres períodos<sup>19</sup> en los cuales la descentralización aparece en escena y es observable su implementación; poseyendo cada momento un enfoque —administrativo, de desarrollo y político— particular de aplicación. Conviene advertir que estas etapas en cuanto a su delimitación en el tiempo no son

---

<sup>18</sup> Cohen, John M. y Peterson, Stephen B. *Administrative Decentralization: A new Framework for Improved Governance, Accountability and Performance*, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 582, Harvard University, 1997, p. 28.

<sup>19</sup> Cohen, John M. y Peterson, Stephen B. *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 555, Harvard University, 1996, p. 3.

rígidas, su bosquejo obedece tan sólo a un recurso metodológico que nos facilite identificar la evolución de empleo del concepto.

### **2.2.1 Primer período: Administrativo (1960 – 1980).**

Se da en los inicios de los años sesenta, cuando el rumbo primario sobre la descentralización es visto como una “aproximación administrativa” —de la administración colonial— hacia el gobierno en el nivel local. Durante esta etapa el esfuerzo se orientó esencialmente a los aspectos administrativos, con especial énfasis, la organización y el funcionamiento (legal) de las relaciones entre las oficinas centrales y las establecidas en las colonias; fundamentalmente, el rol que las autoridades locales o municipales podrían desarrollar dentro de un gobierno administrado centralizadamente. Aunque el legado colonial varía de potencia a potencia —y de ex-colonia a ex-colonia— las características más identificables que se proponían revertir en la mayoría de los nuevos Estados, eran las siguientes<sup>20</sup>:

- La tendencia hacia la centralización del poder.
- Ambigüedad sobre los roles y relaciones entre los administradores públicos y los políticos.
- Tradición a que el servicio civil fuera ocupado por administradores generales, en vez de aquellos con preparación técnica o especializada.
- Énfasis en seguir al pie de la letra estatutos, reglas y procedimientos (roles y no tareas).
- La renuencia a proporcionar información a aquellos fuera de la administración.
- Empeño en la comunicación escrita y el procesamiento de documentos.
- Limitada consulta con lo público y poco reconocimiento de un rol para la prensa.

### **2.2.2 Segundo período: Orientado al desarrollo (1980 – 1990).**

Toma lugar a principio de los años ochenta, cuando los institutos

---

<sup>20</sup> Turner, Mark y Hulme, David. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Kumarian Press, Connecticut, 1997, p. 221.



financieros internacionales (FMI y BM) presionaron a los gobiernos a “considerar” e implementar instrumentos de política económica para solucionar la crisis de las economías latinoamericanas. El enfoque durante esta etapa se orientó a utilizar el proceso como herramienta de desarrollo para reducir la pobreza (rural y urbana), de igual manera, incrementar la participación de la población, a través de las comunidades en la toma de decisiones del proceso. El objetivo perseguido era maximizar el bienestar económico, para lo cual se consideraba “indispensable” perfeccionar el funcionamiento de los mercados y lograr así mayores niveles de eficiencia económica y de crecimiento del PIB<sup>21</sup>.

La mayoría de actividades realizadas en este período se orientaron a aspectos de planificación sectorial, relacionados con la vivienda, salud y educación (sector público). No obstante, conviene tener presente que el interés en el proceso decayó durante el transcurso de la década, debido principalmente a que los institutos financieros cambiaron sus prioridades como consecuencia de la crisis económica imperante. De proyectos de desarrollo urbano y rural se pasó a ejecutar programas no sectoriales y reformas específicas, generalmente incluidas en los programas de ajuste estructural de la época<sup>22</sup>. La evidencia existente de estos programas se halla disponible en las bases de datos del BM y FMI; además, en reportes de investigación desarrollados por diferentes universidades de Europa y los Estados Unidos.

### **2.2.3 Tercer período: Político (1990 – al presente).**

Surge a principio de los noventa, enfocándose esencialmente en los aspectos políticos de la descentralización, buscando establecer como ésta, en cualquiera de sus modalidades, puede estimular el surgimiento del “buen gobierno”, promover prácticas democráticas, facilitar el crecimiento de la sociedad civil e

---

<sup>21</sup> En lo que a las prioridades del desarrollo se refiere, el énfasis fue puesto en el crecimiento económico y las inversiones –consideradas de alta rentabilidad– en educación, salud y redes de seguridad social. Los lineamientos generales de la estrategia estaban basados en el decálogo de políticas promulgado como *Consenso de Washington* (revítese más adelante cita al pie de página N° 31).

<sup>22</sup> El BM y el FMI fueron ampliamente influenciados por las teorías neoliberales y monetaristas, el enfoque de los programas de ajuste estructural fue fundamentalmente económico, y aunque tenía profundas implicaciones para el sector público –y la inversión social– sus efectos negativos fueron básicamente ignorados. Obsérvese que la consolidación del predominio de las concepciones ideológicas basadas en el libre mercado sobre las estrategias posibles de gestión de los asuntos públicos para lograr el crecimiento económico, fue identificado como sinónimo del desarrollo.

incrementar la descentralización de tareas del sector público. Esta perspectiva se relaciona ampliamente con la teoría de la *governance*<sup>23</sup> (governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernación o buen gobierno, dependiendo del punto de vista con que se aborde); los principios fundamentales de este enfoque se entrelazan con el desarrollo humano, donde el objetivo clave es la ampliación de la participación ciudadana, la cual se supone es posible mediante la expansión de las oportunidades y capacidades de la población. Por ejemplo, la creación y fortalecimiento de mecanismos de participación y robustecimiento de la gente en áreas claves, tales como educación, salud, gestión ambiental, desarrollo local y otros servicios especializados.

Las personas por lo tanto, pasan a ser consideradas como el foco central de la gestión y constituyen el fin hacia el cual deben ir dirigidos todos los análisis y políticas. Este enfoque puede ser examinado mediante recientes publicaciones que evidencian su atención en la dimensión política de la descentralización, promoviendo la gobernabilidad democrática, el buen gobierno y el incremento de los índices de desarrollo humano<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> No existe en español una traducción literal del término inglés “governance” o del francés “gouvernance”, una posibilidad frecuentemente utilizada es la de traducirlos como “governabilidad” y “governabilidad” en uno y otro idioma respectivamente, pero ambos términos connotan significados diferentes respecto de la definición inglesa original del concepto. Para profundizar en la definición, sugerimos revisar *Gestión Pública y Governance*, José Juan Sánchez González, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2002; especialmente el capítulo V, pp. 293-378, este autor analiza el concepto, los antecedentes, definiciones y traducciones; asimismo, *Governabilidad y Globalización*, Darío Salinas Fuiguero y Edgar Jiménez Cabrera (coords.), Ediciones Gernika, primera edición, México, 2003. Para un desarrollo más amplio de la evolución de la teoría de governance en la ciencia política, véase *New challenges to governance theory*, Renate Mayntz, Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50, 1998, disponible en Internet en el portal «<http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>».

<sup>24</sup> Para una ampliación véase *Rethinking Decentralization - A Discussion Paper*, Jennie Litvack, Junaid Ahmad y Richard Bird, The World Bank, 1999; *Decentralization and Power-Sharing: Impact on Public Sector Management*, Institute of Public Administration of Canada, 24th National Seminar, 1999; *Introducing New Approaches: Improved Public Service delivery*, Mohan Kaul, Commonwealth Secretariat, Managing the Public Service Strategies for improvement Series, No. 5, 1998; *The Political Economy of Democratic Decentralization*, James Manor, The World Bank, 1999; *Alternative Service Delivery in the Ontario Public Sector*, Ontario Public Service, Government of Ontario, 1999; *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Shahid Javed Burki, Guillermo Perry y William Dillinger, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, 1999; *Entering the 21st Century – World Development Report 1999/2000*, UNDP; *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*, UNDP, 1999; *Memorandum – Promoting Sound Governance Through Decentralization (Philippines)*, UNDP, Working Paper prepared by K. Ellison, s. f.; *Evaluation Working Paper of the UNDP, Role in Decentralization and Local Governance*, Government of Germany, October 1999; *Poverty Reduction, Participation & Local Governance: The Role for UNCDF*, UNCDF Policy Series: Vol. I, August 1995; *Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*, DDSMS and UNDP, Gothenburg, Sweden, September 1996, ref St/Tcd/Ser.E/46; *Participatory Evaluation in Programmes Involving Governance Decentralization: A Methodological Note*, UNDP, Internal draft document, 1996; *Decentralized Governance Programme:*

#### 2.2.4 Las corrientes de investigación.

Como se puede apreciar fácilmente, los distintos períodos y enfoques son susceptibles de ordenarse en tres grandes corrientes de investigación que facilitan explicar la descentralización:

- La que concibe a la descentralización como un **modelo de reforma del Estado**.
- La que plantea la descentralización como **estrategia de desarrollo**.
- La que proyecta la descentralización como un **proceso político multiplicador participativo**.

La primera de ellas, encuentra sus antecedentes más importantes en los modelos económicos neoliberales, neoclásicos o monetaristas muy en boga “prescritos” por los institutos financieros internacionales; donde el proceso es considerado como parte de la estrategia para reducir el Estado a su mínima expresión y disminuir su influencia en la economía y el desarrollo social. Lo que se pretende es precisar el tamaño óptimo, que en diversos grados y con distintas modalidades presuponen el “adelgazamiento”, un “Estado mínimo”, la “reinención del gobierno”, un “Estado modesto”, el “Estado necesario”. Dicho de otra manera, volverlo “liviano” y “delgado”, lo que presupone privatizar sus servicios y empresas públicas.

El pensamiento anterior encuentra su referente más fiel en el programa político del neoliberalismo, donde sus defensores se comprometen, por lo general, con la concepción según la cual la vida política, así como la vida

---

*Strengthening Capacity for People-Centred Development*, UNDP, 1997; *The Global Research Framework Of The Decentralized Governance Programme*, UNDP, 1997; *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*, UNDP, 1998; *Decentralized Governance Country Thematic Assessment Framework and Guidelines*, UNDP, 1998; *Draft Report on Global Workshop on UNDP/MIT Decentralized Governance Research Project*, Jordan Amman, 1998; *Regional Governance Programme for Asia-Pacific: Values and Governance in Asia, Report of Workshop 23-25 February 1998*, UNDP, Melaka, Malaysia, NY, 1998; *Factors to Consider in Designing Decentralized Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development*, UNDP, 1998; *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, UNDP, Bureau for Development Policy, Lessons Learned Series No. 1, May 1999; *Taking Risks*, UNCDF, Background Papers, 1999; *Democratic Decentralization*, Camille Cates Barnett, Henry Minis y Jerry VanSant, Research Triangle Institute, 1997; *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, USAID, May 2000; *Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance*, Ronald Johnson y Henry Minis Jr., Research Triangle Institute, 2001.

económica, es —o debería ser— una cuestión de libertad e iniciativa individual<sup>25</sup>. En consecuencia, el objetivo principal es una sociedad de *laissez faire* o de libre mercado, junto a la creación de un “Estado mínimo”, aliviado de la intervención “excesiva” en la economía y la vida social.

Conviene destacar que algunos ven detrás de esta estrategia, la intención de debilitar y fraccionar el Estado, para ser asfixiado por las grandes potencias a través de los institutos financieros internacionales. De este modo, De Mattos ha sugerido que “la multiplicación de instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales; esto puede ser funcional a los procesos de reestructuración mundial del capitalismo, pero desfavorable a una eficaz gestión pública nacional”<sup>26</sup>.

La segunda corriente pone el acento en el desarrollo; donde la pobreza es calificada como un obstáculo, así, el combate y reducción de la misma es considerada como un fin en sí mismo; de este modo, el crecimiento económico y las inversiones se vuelven indispensables para lograr el objetivo. Esta tendencia tiende a traslaparse con la corriente anterior, ya que el Estado para lograr reducir la pobreza debe invertir en el sector público; es decir, en vivienda, salud, educación, seguridad social, etc. Para lograr lo anterior, se considera la privatización de los servicios públicos y la creación de instituciones con poder de decisión a escala regional o municipal para que se transformen en sujetos del proceso de planificación y desarrollo; pretendiéndose con ello reducir los desequilibrios sociales y acercar las condiciones básicas de vida a las diferentes divisiones del territorio nacional, es decir, “construir las regiones políticamente”<sup>27</sup>.

Finalmente, la tercera corriente considera el proceso como una herramienta para democratizar procesos políticos y sociales, lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas, incrementar la participación política y fortalecer los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos

---

<sup>25</sup> Véase *Los fundamentos de la libertad*, Friedrich Hayek, Unión editorial, Madrid, 1998 y *Camino de servidumbre*, Friedrich Hayek y Paul Kegan, Alianza editorial, Madrid, 2000.

<sup>26</sup> De Mattos, Carlos. A. “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción” en *Nueva Sociedad* N° 104, Caracas, Venezuela, noviembre-diciembre 1989, p. 125.

<sup>27</sup> Boisier, Sergio. *Las regiones como espacios socialmente contruidos*, Revista de la CEPAL N° 35, Santiago de Chile, 1988, p. 43.

comunitarios. El nexo de unión de todas estas reformas es el compromiso de cultivar valores que involucran a la gente: Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas; participación de la población en las decisiones que afectan sus vidas; funcionamiento de mecanismos de control por la población sobre las acciones de sus gobernantes; vigencia de normas, leyes e instituciones inclusivas y justas; combate a todas las formas de discriminación; consideración de las necesidades de las futuras generaciones en las políticas actuales; prioridad a las necesidades y aspiraciones de la población en las políticas económicas y sociales, etc. Esta corriente, en el período actual presupone ampliar los espacios de participación de la ciudadanía a escala local, creando la posibilidad de articular y realizar sus intereses.

En síntesis, se ha intentado mostrar que la descentralización tiene diferentes periodos y enfoques de aproximación; resultando evidente que si conjugamos las diferentes corrientes, encontraremos una multiplicidad de interacciones que nos permiten argumentar que la misma podría ser una respuesta a las demandas políticas localizadas para disponer de una mayor autonomía y lograr una significativa eficacia en la planificación y administración. Más competencias políticas en el ámbito municipal o regional, podrían aumentar el interés del ciudadano por el espacio público; de igual manera, una mayor participación política podría conducir a un mejoramiento de los servicios públicos y a mayor inversión pública en el ámbito territorial.

No obstante, no debe perderse de vista que una reforma de carácter político-administrativo, no podrá, por sí sola, transformar las desigualdades económicas y sociales existentes. Como bien lo ha señalado Rondinelli, “aún los más fuertes abogados de la descentralización reconocen que no se trata de una panacea para curar los males económicos y sociales de los pobres y que no cambiará por sí sola las relaciones políticas y sociales que han obstaculizado una participación mayor en la planificación del desarrollo y en la administración, en el pasado”<sup>28</sup>.

### **2.3 Determinadas variables que permiten explicar el surgimiento del**

---

<sup>28</sup> Rondinelli, Dennis y Cheema, Shabbir (eds.) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983, p. 18.

## **fenómeno.**

Dada la complejidad del tema, resulta casi imposible definir una tipología exacta de causas que puedan explicar el surgimiento de la descentralización; no obstante, es posible argumentar algunas aproximaciones que, en mayor o menor grado, permitirían explicar el surgimiento del fenómeno, siendo más evidentes las que se analizan a continuación.

### **2.3.1 La crisis económica de los ochenta.**

La “crisis de la deuda externa” (1982) puede considerarse como un hecho que marca la mutación final del centralismo, los países en desarrollo entraron en una seria crisis fiscal, enfrentándose simultáneamente al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Como es sabido, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente americano, la no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de los ochenta estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación<sup>29</sup>. De hecho, el ajuste económico implicó, durante todo el resto de la década, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público —particularmente del social—. Ante la necesidad imperiosa de reducir el déficit fiscal se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces, transfiriéndose responsabilidades sobre la prestación de los servicios públicos a los gobiernos locales y la privatización de empresas estatales, tratando de mantener el nivel y la proporción de los servicios hasta entonces prestados, abriéndose el espacio para la propuesta descentralizadora.

### **2.3.2 Transformación de los sistemas autoritarios.**

A partir de la década de 1960 —en el contexto de recrudescimiento de la Guerra Fría— hubo una instauración casi generalizada de dictaduras militares. La lucha por la recuperación de la democracia resultó favorecida por un

---

<sup>29</sup> Para una exposición más detallada de la magnitud e impacto de la crisis véase *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Bernardo Kliksberg, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 13-30.

cambio en la política de los Estados Unidos (James Carter), que de apoyar a las dictaduras militares transitó a favorecer la restitución de los derechos humanos y ciudadanos. Poco a poco los países fueron recuperando su anterior funcionamiento democrático, pero para las amplias mayorías que resistieron a las dictaduras, la lucha por la democracia no tenía como objetivo solamente la recuperación del funcionamiento democrático anterior. Los mismos que participaron masivamente por recuperar los derechos humanos, reclamaban su derecho a seguir participando en las decisiones que más afectaban la vida colectiva. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para los nuevos gobiernos democráticos; pero ello requería de una completa transformación del aparato centralista, surgiendo una clara demanda: La descentralización del poder hacia el ciudadano.

### **2.3.3 El débil protagonismo del Estado.**

Desde finales de 1980, en estrecha relación con los avances de la globalización de la economía y de la filosofía neoliberal que la inspira, los países latinoamericanos implementaron una serie de severos programas de ajuste estructural y de reformas económicas destinadas en lo inmediato, a superar la crisis en que se hallaba sumergida la región desde el estallido de la crisis de la deuda externa. Dada la imperiosa necesidad de restablecer el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. Debates respecto al tamaño y su supuesta incapacidad planteaban la siguiente visión esquemática<sup>30</sup>:

- El Estado latinoamericano ha crecido de modo “patológico”, respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas.
- Ha alcanzado tamaños “enfermizos” totalmente desproporcionados.
- Asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado “todopoderoso”, que oprime a una sociedad civil indefensa.

---

<sup>30</sup> Kliksberg, Bernardo, *op. cit.*, p. 37. El autor critica estas interpretaciones como mitos y dogmas, no como proposiciones científicas, aduciendo carencia de validación empírica, pues sus presunciones no han sido corroboradas por la realidad.

- La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera.
- El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el “gigantismo” sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo.

La reforma del Estado, centrada específicamente en los programas de ajuste estructural y cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, obligó a centrar la discusión en la modernización del mismo, y en este contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo, entre otras medidas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado.

#### **2.3.4 La demanda democrática.**

La clausura durante la década de los ochenta, prácticamente, de todas las vías de participación tradicionales (partidos políticos, sindicatos, asociaciones políticas, etc.), provocaron intensas luchas de los pueblos por impulsar procesos democratizantes para afianzar y consolidar las democracias existentes. Lo anterior, suscitó la emergencia de nuevos canales para la expresión de numerosas reivindicaciones económicas; de participación ciudadana y la afirmación de algunos valores como la justicia, la libertad y la solidaridad. Exigencias concretas como agua, energía eléctrica, vivienda, salud, tratamiento de desechos sólidos, etc. saltaron a la palestra impulsando demandas comunitarias por un lado, y la participación ciudadana en los sistemas que se van construyendo, por otro.

El sistema democrático apareció como el modelo con mejores expectativas para enfrentar la crisis, constituyéndose en el marco apropiado para la estructuración de la administración pública. Las posibilidades de identificación, motivación, elaboración colectiva de decisiones, información abierta, deliberación, etc., se convirtieron en herramientas puestas al servicio de una democracia más participativa. No obstante, frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda externa, sino como, la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores público, privado y social.



### 2.3.5 Las políticas neoliberales.

El *laissez-faire* neoliberal contempla la reforma del Estado desde una concepción puramente capitalista, donde la administración pública se subordina a los modelos económicos; convirtiendo a la dimensión económica en el principio organizador. El Estado se reestructura sustancialmente en torno a lo económico, el mercado, originalmente separado del Estado, tiende a “transformarse en el Estado”, sometiendo a su influencia muchas de sus otras funciones; se diluye la primacía de lo político, dejándose que las cuestiones sociales sean resueltas por la “eficacia” del mercado.

Así, se apela a diversas modalidades de instrumentación, señalándose al menos cuatro tipos de medidas a las que habitualmente se recurre para reducir el alcance de la intervención del Estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la sociedad: a) la privatización; b) la desmonopolización; c) la desregulación; y d) la descentralización. Con la probable excepción de la última, este cuarteto de medidas, al ser tomadas en su conjunto, reivindican la superioridad del mercado sobre el Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad. El punto que se destaca es la inclusión de la descentralización como instrumento convencional de reforma administrativa, sin considerar la obsesión por lograr “menos” Estado.

No debe pasar desapercibido que en 1989 se enunció el llamado *Consenso de Washington*<sup>31</sup>, formulado por un amplio espectro de fuerzas internacionales (incluyendo al FMI y BM); que fundó un programa de ajuste estructural y de reformas económicas de carácter liberal por las que se intentaría reformular radicalmente el modelo de acumulación vigente en la región latinoamericana. Ello se lograría a través de tres grandes ejes de reformas: la apertura externa; la desregulación y flexibilización de los mercados y la reforma del

---

<sup>31</sup> Williamson, John. (ed.). “What Washington D.C. means by Policy Reform” en *Latin America adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics, Washington, 1990, pp.7-20. Con esta expresión el autor se refiere al conjunto de diez instrumentos de política económica, objeto de un acuerdo general entre economistas de diferentes inclinaciones ideológicas, reunidos en Washington en 1989, para estudiar soluciones para la crisis de las economías latinoamericanas durante la década de los ochenta. Los diez instrumentos de política comprenden la disciplina fiscal, la redistribución del gasto público, la ampliación de la base tributaria, la liberalización de las tasas de interés, la determinación de las tasas de cambio por el mercado, la liberalización de la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación y la garantía de los derechos de propiedad. La expresión ha pasado a significar, para muchos, el conjunto de políticas económicas neoliberales promovidas por los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales.

Estado (entendida como reducción de su intervención en la economía, el rigor en los gastos públicos, la eliminación de subsidios al consumo, la privatización de empresas públicas, etc.).

En fin, como ha quedado puesto de manifiesto, desde el punto de vista de las causas, se descartan las reduccionistas, que tratarían de explicar la descentralización por la concurrencia de un sólo factor, o grupo de factores vinculado a un sólo enfoque, sea este político, económico, histórico, sociológico o de otra índole<sup>32</sup>.

### **3. LAS DIVERSAS VERSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

El concepto de descentralización no esta libre de discusión, carece de aceptación universal y existe desde hace mucho tiempo considerable debate respecto del significado. Desde un ángulo instrumental, se presenta en forma multifuncional y se presta a la persecución de diferentes metas y objetivos, agrupándose alrededor del mismo diversas realidades. La definición tiene múltiples acepciones, variando sus sentidos de autor a autor; el vocablo ha sido sobre utilizado tanto cada vez, como expresa Irarrázaval, se vuelve más impreciso y confuso el término<sup>33</sup>.

De este modo, el concepto es usado en sentido general para destacar una aproximación que tiene un propósito fragmentario y distributivo, para repartir entre diversos órganos la toma de decisiones, el ejercicio de funciones, atribuciones, facultades y competencias. Se puede definir de esta manera, como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones estatales y municipales en los países federales, y regionales, departamentales y municipales en los países constitucionalmente unitarios.

Por otra parte, el problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez en el ambiente social y

---

<sup>32</sup> Nohlen, Dieter (ed.). *Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, primera edición, 1991, p. 358.

<sup>33</sup> Irarrázaval, Ignacio. *Desafíos de la Descentralización. Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*, Santiago de Chile, (s.f.), p. 9.

en la época histórica en los que encuentra concreta realización<sup>34</sup>; en ese sentido, debe entenderse como “un *proceso* antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración”<sup>35</sup>. Analizaremos a continuación los enfoques empleados con mayor frecuencia.

### **3.1 Ejes de análisis conceptual.**

En general, la investigación sobre descentralización plantea ineludiblemente el problema de la variedad teórica y conceptual que surge de las distintas disciplinas. Como es sabido, su soporte conceptual y empírico proviene principalmente del derecho, la ciencia política, la economía y la administración pública. Sin entrar en un debate que dura ya cuatro décadas y que no tiene visos de ser resuelto en forma concluyente, nos interesa para los efectos de esta investigación, destacar los enfoques interpretativos que tienen mayores implicaciones.

Como herramienta metodológica que proporcione un marco de análisis, agruparemos las definiciones en torno a las disciplinas aludidas, a fin de facilitar su identificación; estableciendo cuatro ejes de análisis: a) administrativo; b) político; c) económico; y d) territorial. Dentro de este marco, la referencia cruzada será importante para identificar distinciones en cuanto al concepto; diferenciando entre uno y otro eje y analizar cómo y por qué se interrelacionan y traslapan. La característica principal de los ejes de análisis radica en que se asocian directamente con las disciplinas que proporcionan el soporte conceptual.

De esta manera, la descentralización política será el núcleo de atención de los politólogos, a los que se suman algunos juristas constitucionalistas interesados en la democratización, la pluralidad y la sociedad civil; identificando la transferencia de autoridad (poder) y recursos a los ordenes de gobierno, a la vez, favorecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elección de sus representantes.

---

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto, Matteuci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 472.

<sup>35</sup> Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 37.

De igual modo, la descentralización administrativa será la “entraña” de los administradores públicos y determinados juristas administrativistas, quienes jurídicamente buscan describir o reformar la distribución jerárquica de poderes y funciones entre el gobierno nacional y los ordenes de gobierno. Este conjunto de autores enfrenta el binomio centralización-descentralización desde el punto de vista jurídico formal, a ese respecto, Rivero afirma que “ni la centralización ni la descentralización son, inicialmente, conceptos jurídicos, sino más bien tendencias de política administrativa, vinculadas a la historia, a la organización constitucional, a las necesidades prácticas. No definen, pues, dos regimenes únicos uniformes y opuestos; como toda tendencia, comportan grados y modalidades. Pero una y otra toman del Derecho las formas en virtud de las cuales se concretan”<sup>36</sup>. Conviene tener presente que esta forma de descentralización es la más frecuente de encontrar en la literatura existente.

Por otra parte, los economistas y algunos especialistas en finanzas públicas se abocan a la descentralización económica —fiscal y por mercado—, analizando y promoviendo acciones que faciliten la creación de condiciones para la captación de ingresos, regulación del gasto público y transferencias en el caso fiscal; y por otro lado, permitiendo que funciones que han sido exclusivas o primariamente responsabilidad del gobierno central sean realizadas por empresarios, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones privadas, ONG’s y otras, en el caso de la descentralización por mercado. Estas formas son las más prevalecientes en la actualidad, debido a las tendencias neoliberales imperantes hacia la liberalización económica, privatización, desregulación y la “subordinación” de la administración pública a los modelos económicos.

De la misma manera, la descentralización territorial será la forma predilecta propugnada por los planificadores regionales y los urbanistas, atraídos por la formulación de políticas y programas cuyo objetivo es reducir los desequilibrios territoriales; pretendiendo dispersar geográficamente la concentración urbana de las grandes ciudades y promover el crecimiento regional, a través de la formación de polos de desarrollo que permitan equilibrar las disparidades para lograr el

---

<sup>36</sup> Rivero, Jean. *La décentralisation. Problèmes et perspectives*, Etudes de droit, janvier, Paris, 1950, p. 45.

desarrollo local.

Sin ninguna intención de exhaustividad, se abordará a continuación el análisis del concepto, sus diferencias con respecto a otras nociones afines y sus tipologías más usuales; con el fin de identificar, en la medida de lo posible, el fenómeno.

### **3.2 Descentralización administrativa.**

La descentralización administrativa tiene su origen y desarrollo teórico en Francia<sup>37</sup>, a través del “establecimiento público descentralizado”, institución que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público con personal técnico especializado y con independencia presupuestaria que diere flexibilidad a las necesidades económicas de servicio; libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

En ese orden de ideas, la doctrina jurídica francesa desglosa la descentralización administrativa en tres formas a saber: a) por servicios; b) por región; y c) por colaboración. La primera de ellas se tipifica en el organismo descentralizado que presta servicios públicos; la segunda en el municipio; y la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado. Es oportuno señalar en este punto, que las definiciones en francés son equivalentes o similares con las localizadas en la literatura en español, sin denotar mayores

---

<sup>37</sup> Entre algunos de los textos que destacan este desarrollo se encuentran *Etude sur la décentralisation*, Maurice Hauriou, Imp. Et Lib. Administrative, Paris, 1892; *Les controverses sur la décentralisation administrative*, L. Auoc, Etude historique, Paris, 1895; *La décentralisation. Etude pour servir à son histoire en France*, Le Comte de Lucay (ed.) Guillaumin, Paris, 1895; *Traité de droit constitutionnel*, Léon Duguit, Paris, 1921; *Précis élémentaire de droit administratif*, Roger Bonnard, Recueil Sirey, Paris, 1926; *Précis de droit administratif et de droit public*, Maurice Hauriou, Recueil Sirey, Paris, 1929; *Cinq ans de réformes administratives 1933-1938*, Henry Berthelemy et Jean Rivero, Librairie Arthur Rousseau, 1938; *Droit administratif. La composition écrite*, Jean Chaprat, Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, s.f.; *Manuel de Droit Administratif*, André de Laubadère, Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris 1948; *Principes généraux. Organisation et moyen d'action des administrations publiques*, André Buttgenbach, Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1954; *Centralisation et décentralisation*, Charles Eisenmann, Librairie générale de droit & jurisprudence, Paris, 1948; *La décentralisation. Problèmes et perspectives*, Jean Rivero, Etudes de droit, janvier, 1950; *Traité élémentaire de droit administratif*, Marcel Waline, Recueil Sirey, Paris, 1950; *Droit administratif*, Pierre Wigny, Editions Bruylant, Bruxelles, 1953; *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, 1955; *Institution financières*, Maurice Duverger, Presses Universitaires de France, 1956; *Traité de droit administratif. Mise à jour*, Paul Duez et Debeyre Guy, Librairie Dalloz, Paris, 1955; *Théorie et réalité de la décentralisation*, Ch. Roigh, Revue Française de Science Politique, 1966; *L'avenir de la décentralisation territoriales*, Ch. Cadoux, ADJA, 1967; *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, A. Lanza, Paris, 1968; *La Comisión de décentralisation de 1870*, B. Basdevant-Gaudemet, Paris, 1973.

discrepancias. Examinemos a continuación algunas definiciones.

La descentralización administrativa “consiste —en opinión de Fraga— en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ella las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”<sup>38</sup>. En armonía con la doctrina francesa, este autor distingue a su vez tres formas: a) por región; b) por servicio; y c) por colaboración.

En un sentido muy similar, Fernández Ruiz observa que “es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas”<sup>39</sup>. En el desarrollo de su análisis, coincide con el planteamiento de Fraga, tanto en el otorgamiento de una autonomía orgánica como en las tres formas que adopta el concepto.

Por otra parte, Serra Rojas argumenta que “es un procedimiento de derecho administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui generis, que no es la de jerarquía”<sup>40</sup>. A su vez, considera dos grupos de organismos descentralizados: a) por región; y b) por servicio; advirtiendo en su obra que se aparta de la descentralización por colaboración de Fraga, por no encontrar apoyo para su justificación.

En otro análisis, Foighet plantea que la descentralización administrativa es “un sistema de administración en el que se distribuyen las funciones estatales entre personas distintas del Estado mismo, y mediante el que se confía la realización de actividades administrativas a entes públicos que guardan con la administración central una relación que no es la jerarquía”<sup>41</sup>. De forma similar, otros autores distinguen que habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos descentralizados con personalidad jurídica propia,

---

<sup>38</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 189.

<sup>39</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 36.

<sup>40</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Librería Porrúa, México, 1972, p. 432.

<sup>41</sup> Foighet, René. *Centralización y Descentralización Administrativa* (tesis), Universidad Mariano Gálvez, Facultad de Ciencias Jurídicas, Guatemala, octubre de 1997, p. 16.

presupuesto propio y normas de funcionamiento. Implicando la descentralización administrativa, el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado<sup>42</sup>.

Las definiciones anteriores ponen de manifiesto la circunstancia que el Estado no puede realizar todas las acciones administrativas exclusivamente desde el nivel central, siendo necesario distribuir las competencias públicas; asignación que se materializa mediante la descentralización administrativa a favor de instituciones o organismos públicos jurídicamente distintos del Estado. Así, se ha sugerido que el remedio popular para la centralización es la descentralización, un término que está lleno de connotaciones positivas —proximidad, relevancia, autonomía, participación, responsabilidad e incluso la democracia<sup>43</sup>—.

Obviamente, a esta altura podría resumirse que la descentralización administrativa en la literatura en español y francés se clasifica de la siguiente manera:

- **Por región:** Cuando se transfieren programas y recursos hacia los ordenes de gobierno, con el propósito de crear un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial.
- **Por servicio:** Cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forma parte de la administración pública federal (nacional), apoyándose en una consideración técnica y financiera para el manejo de una actividad específica, ya sea en la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de recursos y bienes propiedad de la nación.
- **Por colaboración:** Cuando se traslada el otorgamiento de actividades a terceros por parte del Estado.

Por otra parte, en un trabajo ya clásico, Rondinelli y Nellis bosquejan la aproximación conceptual mayormente aceptada y utilizada con frecuencia en la literatura en inglés; su propuesta formula que la descentralización representa “la

---

<sup>42</sup> Boisier, Sergio. “La descentralización: un tema difuso y confuso” en *Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*, Nohlen, Dieter (ed.), Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, primera edición, 1991, p. 31.

<sup>43</sup> Turner, Mark y Hulme, David, *op. cit.*, p. 151.

transferencia de responsabilidades de planificación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de los ministerios o de agencias del gobierno central; unidades o niveles de gobierno subordinados; autoridades o corporaciones públicas semiautónomas; autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales”<sup>44</sup>. Como queda puesto de manifiesto, estos autores sugieren que los servicios públicos que no son prestados por el gobierno nacional con eficiencia y equidad, pueden ser transferidos a los gobiernos locales, las empresas privadas y las ONG’s, quienes podrían jugar un papel más importante para estos propósitos.

En otro aspecto, conviene destacar que se presentan discrepancias comparativas a la luz de la literatura en español y francés, ya que se desglosa la descentralización administrativa en tres tipos a saber: a) devolución; b) delegación; y c) desconcentración<sup>45</sup>. Debemos advertir que la desconcentración no es parte de la descentralización en la literatura francófona y española, sino, otra forma de organización administrativa ya mencionada en la sección correspondiente al ordenamiento institucional del Estado. Debemos añadir que los tres tipos señalados, como analizaremos a continuación, poseen diferentes características.

- **Devolución:** En su sentido más amplio, implica autonomía para los Estados y municipios, ilustra por lo tanto, un sistema federal. Cuando se

---

<sup>44</sup> Rondinelli, Dennis A. y Nellis, John R. *Assessing Decentralization Policies in Developing Countries, Public and Private Roles in Urban Development: A Case for Cautions Optimism*, Development Policy Review, 4 (1), 1986, p. 5.

<sup>45</sup> La desconcentración es considerada como uno de los tipos dentro de las formas de descentralización comúnmente aceptado en la literatura en inglés, para una ampliación véase *Decentralization for National and Local Development*, Dennis Rondinelli y Shabbir Cheema, United Nations Publication, New York, 1962; *Managing Decentralization. An Annotated Bibliography*, L. Beyna et al., Maxwell School of Syracuse University, 1977; *On the Concept of Decentralization*, Martin Landau y Eva Eagle, University of California at Berkeley, Institute of International Studies, 1981; *Decentralization: Options and Issues: A Manual for Policy Makers*, E. P. Wolfers et al., London, Commonwealth Secretariat, 1982; *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Shabbir Cheema y Dennis Rondinelli (eds.), Beverly Hills, Sage Publications, 1983; *Local Government in the Third World: the experience of Tropical Africa*, Philip Mawhood (ed.), Chichester, John Wiley & Sons, 1983; *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, Brian Smith, London, George Allen & Unwin, 1985; *Decentralization for Development: A select Annotated Bibliography*, Commonwealth Secretariat (rev. ed.), London, Commonwealth Secretariat, 1986; *Decentralization and the Third World in the 1980's*, Philip Mawhood, Planning and Administration, XIV, 1, 1987; *Decentralization in Latin America: An Evaluation*, Arthur Morris y Stella Lowder (eds.), New York, Praeger, 1992; *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*, John M. Cohen y Stephen B. Peterson, Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 555, Harvard University, 1996; *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, John M. Cohen y Stephen B. Peterson, Kumarian Press, 1997; *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Mark Turner y David Hulme, Kumarian Press, Connecticut, 1997; *What is decentralization?*, Dennis Rondinelli, World Bank Institute, WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 1999.



materializa, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores; en consecuencia, se transfieren responsabilidades a los Estados y municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen autoridad independiente para gastarlos, distinguiéndose claramente un “gobierno (local) independiente” de una “administración” (local). En ese contexto, desde la perspectiva del gobierno central, “el otorgamiento de autoridad para la toma de decisiones (y en consecuencia de la autonomía) constituye el problema más grande en el caso de la devolución. En la mayoría de las ocasiones, si no es que en todas, el centro tiende a resistirse a ceder el control de las unidades subordinadas y avanza rápidamente hacia la disolución, antes que hacia la devolución”<sup>46</sup>.

- **Delegación:** Aquí, las Secretarías de Estado transfieren responsabilidad para la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están completamente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, son responsables por ellas. Los gobiernos delegan responsabilidades cuando crean empresas y corporaciones públicas, autoridades de vivienda, autoridades de transporte, servicios especiales de distrito, distritos escolares semiautónomos, corporaciones de desarrollo regional, o unidades de implementación de proyectos especiales, que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales. Usualmente, estas organizaciones tienen un alto grado de discreción en la toma de decisiones.

- **Desconcentración:** Únicamente se transfieren funciones y recursos a las oficinas estatales (regiones, departamentos o provincias) de dependencias centrales (federales). El centro realiza funciones normativas de supervisión, control, programación, presupuesto generales y de coordinación de operaciones regionales. Las oficinas son las responsables de la operación de servicios y la programación específica de la utilización de los recursos en la dependencia estatal; la autoridad final reside en el centro. Como acertadamente señala Cohen, la desconcentración significa “un cambio de autoridad administrativa, pero de acuerdo con una línea administrativa central. Esto puede significar un simple cambio de lugar; el gobierno

---

<sup>46</sup> Rodríguez, Victoria E., *op. cit.*, pp. 43-44.

establece sucursales fuera de la capital o envía alguna rama de la administración a una ubicación provincial. Este proceso puede implicar una transferencia considerable de autoridad y poder o nada en absoluto [...] Lo que es importante señalar acerca de la desconcentración es que se trata de una acción administrativa y no altera el flujo del mando en el sistema”<sup>47</sup>.

Como podrá notarse, la diferencia básica entre los tres conceptos es de autoridad (véase tabla 1.3); mientras que la devolución otorga autonomía a la unidad descentralizada, la delegación y la desconcentración no lo hacen, ya que implican cierta transferencia de funciones, pero permaneciendo bajo supervisión y control de la organización central.

**Tabla 1.3 Tipos de descentralización administrativa (literatura en inglés)**

Tipo de unidad a la que se transfiere autoridad	Aspectos de gobierno transferidos o compartidos			Nombre genérico
	Político (toma de decisiones)	Manejo de recursos económicos o financieros	Administración y prestación de servicios	
Autónomas	Devolución	Devolución	Devolución	Devolución
Semiautónomas	Delegación	Delegación	Delegación	Delegación
Subordinadas	Dirección	Localización	Operación	Desconcentración
Externas (ONG's en cualquier nivel)	Desregulación	Privatización	Contratación	Concesión

Fuente: *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People*, UNDP, Centered Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, New York, 1997.

En la delegación, el jefe de una dependencia pública transfiere autoridad específica, y por ende responsabilidades, a una persona o unidad administrativa subordinadas; no obstante, al igual que en la desconcentración el centro provee la orientación normativa, lo mismo que los planes y controles evaluando las actividades de la unidad desconcentrada. También tiene facultades para revisar o anular en cualquier momento las resoluciones tomadas por la unidad o la persona subordinadas, de esa manera, las líneas jerárquicas que los unen al centro no se rompen ni debilitan.

Es conveniente advertir que este planteamiento tiene sus críticos, quienes admiten que la clasificación es utilizada con mucha frecuencia y de indudable utilidad para la formulación de políticas públicas; no obstante, se le señalan tres vacíos para analizar los procesos contemporáneos de descentralización: a) no da cuenta de los casos en que los diferentes ordenes de gobierno realizan funciones

<sup>47</sup> Cohen, Stephen S. et al. *Decentralization: A Framework for Policy Analysis*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1981, p. 19.

en calidad de agentes del gobierno central; b) no distingue entre organizaciones prestadoras de bienes públicos y organizaciones productoras de dichos bienes; y c) utiliza el concepto de privatización para referirse tanto a empresas privadas como a organizaciones sociales<sup>48</sup>.

Debemos añadir, a riesgo de profundizar el debate, que se puede establecer que la devolución (transferencia de competencias a los ordenes de gobierno para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente del gobierno central) correspondería a la descentralización por región; la delegación (total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia otra instancia, pero bajo responsabilidad o normativa del primero) a la descentralización por servicio; y la concesión, equivaldría a la descentralización por colaboración (véase tabla 1.4).

**Tabla 1.4 La descentralización administrativa y su equivalente idiomático**

IDIOMA			
TIPO	Español	Inglés	Francés
	Por región	Devolución	Por región
	Por servicios	Delegación	Por servicios
	Por colaboración	Concesión	Por colaboración

Fuente: Elaboración propia.

En esencia, el argumento de la descentralización administrativa es caracterizado como la transferencia de competencias y funciones del Estado a entes públicos, dotados de personalidad jurídica, funciones y patrimonio propios.

### **3.3 Descentralización política.**

Este proceso responde a la necesidad de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas, en consecuencia, habrá mayor desarrollo político a escala local si la comunidad encuentra que es de su interés real el participar plenamente en ese proceso. Lo que se pretende es reconocer a los ciudadanos la potestad para elegir sus propias autoridades, y a los niveles territoriales la plena autonomía para concertar participativamente sus programas de gobierno. Cabe destacar que la descentralización no se restringe al simple hecho de elección de las autoridades locales, por el contrario, implica que la sociedad civil adquiera un papel protagónico

<sup>48</sup> Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES, Serie Gestión Pública 12, Santiago de Chile, 2001, p. 35.

en los consensos sobre el desarrollo y la convivencia.

En ese sentido, Boisier ofrece una rica contribución al tema, diferenciando tres dimensiones de descentralización que pueden darse en combinación: La descentralización funcional (administrativa), la territorial y la política, observando que “cualquiera de estas formas «puras» de la descentralización puede combinarse con otras, dando origen a formas «mixtas»<sup>49</sup>” (véase tabla 1.5). Refiriéndose a la descentralización política como la forma máxima de la función descentralizadora, sugiere que se establece cuando el cuerpo centralizado se genera mediante procesos electorales<sup>50</sup>.

**Tabla 1.5 Formas y modalidades de descentralización**

Funcional	Territorial	Política
Funcional pura (1)		Mixta (5)
Territorial mixta (4)	Pura (2)	Mixta (6)
Política		Pura (3)

*Ejemplos:* (1) Empresa pública de generación eléctrica; (2) Gobierno regional designado; (3) Organismo parlamentario nacional; (4) Banco Ganadero de la Región Sur; (5) Asociación Nacional de Empresarios Metalúrgicos; (6) Consejo Regional de Desarrollo (electo) de la Región Norte.

Fuente: *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Sergio Boisier.

Por otra parte, concurren planteamientos coincidentes con Boisier, en el sentido que la descentralización política puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país, porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Ese reforzamiento se refiere al hecho que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la administración central, sino también en espacios territoriales más reducidos<sup>51</sup>.

Ampliando la idea anterior, si bien desde un punto de vista exclusivamente administrativo descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de ésta sería su dimensión política; es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. En ello se coincide con el derecho español, donde además se precisa que

<sup>49</sup> Boisier, Sergio, *La descentralización: un tema difuso y confuso*, p. 32.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Palma, Eduardo y Ruffin, Dolores. *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile, 1989.

dicha transferencia se realiza, en lo fundamental, no hacia gobiernos sino a comunidades subnacionales, representadas jurídicamente por sus respectivos gobiernos electos<sup>52</sup>.

La evidencia existente sugiere que cada vez es mayor el número de países que han establecido la elección directa de autoridades locales e instauran mecanismos que promueven una mayor participación ciudadana en los asuntos locales a través de cabildos, referendos o consultas; y aún, la misma posibilidad de revocatoria del mandato y la participación de los usuarios en juntas de vecinos. En algunas localidades se destaca la participación en el proceso de promoción de inversiones y de elaboración de presupuestos y en diversas formas de asociamiento municipal. A manera de ejemplo, 96 países (76%) de 126, incluidos en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano en 1999 tenían como mínimo un proceso electoral; 42 (33%) de ellos dos o más en los diferentes ordenes de gobierno<sup>53</sup>.

Acosta Romero adhiriéndose a lo planteado, establece que en la descentralización política no se encuentra jerarquía, existiendo autonomía de decisión, de actuación y hasta fijación de políticas interiores; la designación de funcionarios político-administrativos se hace por elección popular directa. No existe una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas de gobierno local o del municipio, esta descentralización se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas, siendo estructuras político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados, pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local a través del ejercicio del voto popular<sup>54</sup>.

En un sentido muy similar, Jordi Borja apunta que la descentralización política "sería una opción equivalente a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las

---

<sup>52</sup> Morell Ocaña, Luis. *La administración local*, Técnos, Madrid, 1984.

<sup>53</sup> PNUD. *World Development Report 1999*, New York, 1999.

<sup>54</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, décima edición actualizada, México, 1991, p. 369.

administraciones públicas”<sup>55</sup> Para él, lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación, de lo contrario sería artificial; para ello se requeriría de: a) sistemas de información; b) nuevos procedimientos electorales; c) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; d) colaboración entre empresas y administración pública; y e) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud, etc. Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos.

Por otra parte, Rondinelli destaca que la descentralización política tiene como intención, proporcionar a los ciudadanos y sus representantes electos popularmente, más poder político en la toma de decisiones públicas; asociando la descentralización al gobierno representativo, participación ciudadana y apoyo a la democratización<sup>56</sup>. Esta noción implica, que la elección de representantes desde las jurisdicciones electorales locales, permitirá a los ciudadanos conocer de mejor manera a sus representantes políticos y otorgará a sus funcionarios electos, una mejor percepción de las necesidades y deseos de sus elementos.

En síntesis, en la descentralización política el nivel central pierde jurisdicción y atribuciones sobre los entes receptores de poder, los cuales son autoridades que poseen legitimidad propia, es decir, que no son nombradas por el gobierno central, sino que son elegidas por la población en procesos competitivos y transparentes. Se espera que la participación de la sociedad civil contribuya a la democratización de la sociedad, aportando a la eficiencia de la gestión descentralizada. En este caso, la sociedad civil sería la responsable de participar en los procesos de promoción, fortalecimiento y evaluación del desarrollo de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, tanto municipales como de los demás órdenes de gobierno.

### **3.4 Descentralización económica.**

Para una mejor precisión, este eje será analizado basándose en las dos vertientes —fiscal y por mercado— enunciadas anteriormente.

---

<sup>55</sup> Borja, Jordi. “Descentralización del Estado y democracia local” en *Manual de gestión municipal democrática*, Borja, Jordi *et al.*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p.37.

<sup>56</sup> Rondinelli, Dennis A. *Decentralizing Urban Development Programs. A Framework for Analyzing Policy*, Office of Housing and Urban Programs, USAID, Washington, 1990, pp. 9-15.

### 3.4.1 Descentralización fiscal.

La teoría del federalismo fiscal pretende proporcionar tanto una justificación normativa de la descentralización de la cosa pública, como criterios de descentralización eficientes desde el punto de vista de la teoría económica. Cuando se examina un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos locales. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.

De esta manera, la descentralización fiscal consistiría “en reasignar las funciones de gasto y las fuentes de ingresos a los niveles inferiores de gobierno, con vistas a descentralizar la formulación y la aplicación de la política fiscal entre los distintos niveles gubernamentales”<sup>57</sup>. Entre los efectos positivos que se esperan de esta reasignación se encuentran una mayor eficiencia, la reducción de los costos operativos, mejores resultados del sector público en la prestación de servicios, y un estímulo del crecimiento. Entre los inconvenientes figuran la pérdida de control sobre las finanzas subnacionales y el consiguiente desorden fiscal y monetario en el nivel central. Evidentemente, la definición se concentra en las relaciones financieras, pero es importante entender que tales relaciones implican una distribución de poderes, responsabilidades y autoridades.

Se defiende la descentralización fiscal sosteniendo que los gobiernos centrales no han podido satisfacer de forma adecuada la creciente demanda de bienes y servicios públicos; considerándose que las preferencias y las necesidades locales se satisfacen mejor a través de los gobiernos locales en vez de los nacionales, y que puede promoverse la responsabilidad y la eficiencia en la asignación acercando las responsabilidades de gasto a las fuentes de ingresos y por consiguiente a los votantes. Se argumenta que el éxito de la descentralización

---

<sup>57</sup> Fukasaku, Kiichiro y de Mello Jr., Luis R. “La descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica: la experiencia de las grandes economías en desarrollo y en transición” en *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, BID y OECD, Washington, Paris, 1999, p. 182.

fiscal depende en gran medida de la capacidad de los ordenes de gobierno para manejar un creciente volumen de recursos y velar por una gestión eficaz del gasto<sup>58</sup>.

En ese contexto, se considera que los diferentes ordenes de gobierno tengan adecuados ingresos —obtenidos localmente o transferidos desde el gobierno central— así como, la autoridad para decidir sobre los gastos. La experiencia internacional sugiere un amplio abanico de modalidades de financiamiento u otras categorías político-administrativas existentes entre lo nacional y lo local, las principales se señalan a continuación<sup>59</sup>:

- Las transferencias del gobierno central, que pueden responder a varias modalidades:

- ❖ Asignaciones para un propósito específico, incluyendo aportes para enfrentar desastres naturales o económicos, la promoción de determinados sectores sociales, productivos o geográficos, o su focalización en función de prioridades determinadas por la autoridad central.

- ❖ Diversas modalidades de subsidios.

- ❖ La participación en los ingresos de algunos impuestos o tributos nacionales. Aquí los ordenes de gobierno entre sí pueden tener iguales o diferentes porcentajes de participación de lo recaudado, de acuerdo con los indicadores que se consideren en su afectación.

- ❖ Préstamos que puede realizar el nivel central, los que se caracterizan por tener tasas de interés y modalidades de pago especiales, respecto de las existentes en el ámbito financiero privado.

- ❖ Los aportes de capital, a veces reembolsables, otras no.

- Ingresos a partir de:

- ❖ Impuestos regionales, que también pueden responder a varias categorías:

- Establecidos por la región de acuerdo con su propia legislación.

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Abalos Köning, José Antonio. *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile*, CEPAL, Serie Fiscal 102, Santiago de Chile, s. f., pp. 19-20.



– Fijados por la legislación nacional en cuanto a su materia, pero determinadas regionalmente en cuanto a sus tarifas o porcentajes.

❖ Impuestos nacionales que pueden o son sobretasados por las autoridades regionales. Deben considerarse los ingresos por derechos, licencias y cargos, por ejemplo en operaciones e infraestructura de riego, rentas de propiedades y entradas a espectáculos.

❖ Préstamos, no provistos por el gobierno central, sino por agencias internacionales o del sector financiero privado, tanto para enfrentar el déficit presupuestario coyuntural como el financiamiento de inversiones productivas, entre otras.

❖ Empresas propiedad de los ordenes de gobierno y que se orientan preferentemente a promover la comercialización externa de productos o estabilizar el abastecimiento local, la generación y/o distribución de energía, centros de eventos y diversiones, etc. El sentido último de tales empresas es la exploración y desarrollo de determinados rubros productivos, evitar prácticas monopólicas, o simplemente generar ingresos para otras actividades no cubiertas con los ingresos regulares.

Como podrá apreciarse, los gobiernos locales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de los servicios públicos y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionales con las responsabilidades asignadas. No debe perderse de vista que la adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y autonomía local.

### **3.4.2 Descentralización por mercado.**

La descentralización por mercado es “un proceso de creación de las condiciones en las que bienes y servicios se proveen, por mecanismos del mercado, primordialmente a través de las preferencias manifiestas de los individuos”<sup>60</sup>. Hablamos acá, de políticas neoliberales como la privatización y la

---

<sup>60</sup> Rondinelli, Dennis A. *Decentralizing Urban Development Programs. A Framework for Analyzing Policy*, p. 13.

desregulación<sup>61</sup>; ambas trasladan responsabilidad de funciones desde el sector público al privado, permitiendo que competencias que han sido exclusivamente responsabilidad del gobierno central sean realizadas por empresarios, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones privadas y ONG's. Estas medidas se basan enteramente en la libre operación y desarrollo del mercado y usualmente son acompañadas por liberalización económica.

De esa manera, Finot ha destacado que la descentralización económica consiste básicamente en trasladar las decisiones sobre asignación de factores de producción desde mecanismos político-administrativos hacia la competencia económica<sup>62</sup>; destacándose de nuevo la operación del mercado. Observa este autor que las ventajas de la descentralización económica en términos de eficiencia serían triples: a) reducir la ineficiencia técnica; b) facilitar la eficiencia asignativa; y c) promover la participación ciudadana. Esta descentralización sería posible, en principio, cuando algún bien o servicio público que las administraciones generan podría ser producido privadamente; su ventaja sería que de esta manera se reducirían los riesgos de ineficiencia —y por tanto los costos— propios de la asignación político-administrativa.

Por otra parte, Boisier establece que una de las tendencias mundiales que contribuye a crear escenarios favorables a los proyectos descentralizadores, es la privatización de actividades productivas y de servicios; en ese sentido, apunta que “desde un ángulo social, es bien distinto el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personería jurídica del receptor del acto privatizador [...] un receptor que detenta una personería jurídica de *derecho público*, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecinos), confiere al acto privatizador —por este solo hecho— un alcance esencialmente de descentralización territorial y, en algunos casos, política también”<sup>63</sup>. La parte más interesante de su planteamiento es coincidente con el planteamiento de Rondinelli, al establecer que la privatización es una forma de

---

<sup>61</sup> Entendemos la desregulación como el proceso que consiste en la reducción de los límites legales sobre la participación privada en la prestación de servicios públicos, permitiendo la competencia entre proveedores privados para los servicios previamente proporcionados por el gobierno o por monopolios regulados.

<sup>62</sup> Finot, Iván, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>63</sup> Boisier, Sergio. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, p. 30.

descentralización, pero afirma que, en rigor, sólo debería denominarse así a la transferencia de competencias a organismos públicos con personalidad jurídica, presupuesto y normas propia de funcionamiento.

Resumiendo, se puede sostener en términos generales, a pesar de las críticas que esto suscita, que la privatización es una forma de descentralización (mercantilista), especialmente si se considera que, las actuales políticas de privatización hacen parte de una contratendencia respecto a la propensión anterior a centralizar en los gobiernos nacionales las actividades productivas.

### **3.5 Descentralización territorial.**

En las dos últimas décadas, los aspectos territoriales se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países, como a escala global. El término territorio, abarca todo aquello que se encuentra en un espacio geográfico con dimensiones económicas, sociales y culturales determinadas y está sujeto a su gestión; además, se debe considerar que la formación de un territorio otorga a las personas que en él habitan la conciencia de su participación. Siguiendo a Veltz, el territorio es considerado como una estructura activa y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas; es decir, “los territorios no son campos de maniobras, sino actores”<sup>64</sup>.

De esta manera, la descentralización territorial “presupone el traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad”<sup>65</sup>. En cualquier caso, se pretende proporcionar a cada uno de los componentes territoriales la capacidad de autodeterminación; no se trata de ordenar el territorio desde el centro, sino de crear formas político-administrativas que reconozcan y se adapten a la existencia de sociedades locales capaces de autogobernarse. Se suele de este modo, entregar a los gobiernos locales atribuciones que antes eran del gobierno central y eran administrados desde ahí, planteándose el tema de la autonomía regional y local.

Así, dentro de las modalidades de descentralización “mixtas”, la

---

<sup>64</sup> Veltz, Pierre. *Mundialización, Ciudades y Territorios*, Ariel Geografía, Barcelona, España, 1999, p. 18.

<sup>65</sup> Boisier, Sergio. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, p. 32.

descentralización político-territorial representa una de las modalidades de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local<sup>66</sup>. Las reformas descentralizadoras del sistema político-administrativo tienden a ceder a los distintos niveles territoriales grados de autonomía suficiente como para que puedan transformarse en administradores eficientes de sus propios recursos, “esas propuestas descentralizadoras buscan crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo del principio de la necesidad de liberar la capacidad creadora de los individuos y de los grupos en las sociedades locales”<sup>67</sup>.

Justamente, la descentralización territorial se convierte en una herramienta que se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local. Un elemento importante lo constituye la planificación que realizan los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio se convierten en aspectos fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional.

No debe perderse de vista que en el pasado, el predominio de la tendencia histórica centralista tuvo como efecto, la conformación de un régimen local débil, con dificultades para constituirse en instancia fundamental del funcionamiento democrático. Una de las consecuencias de esta situación es la frecuente confusión de competencias entre municipios, los gobiernos en el nivel intermedio y el Estado central (federal). Ello ha conducido a superposiciones, estancamientos y bloqueos que han repercutido negativamente en la vida de las comunidades. La descentralización territorial trata de revertir esa tendencia, permitiendo procesos de constitución de actores locales, que buscan liberar la capacidad de iniciativa y dinamizar el tejido social local.

De este modo, los gobiernos locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial; la Constitución les asigna importantes competencias en materia económica, territorial y la prestación de

---

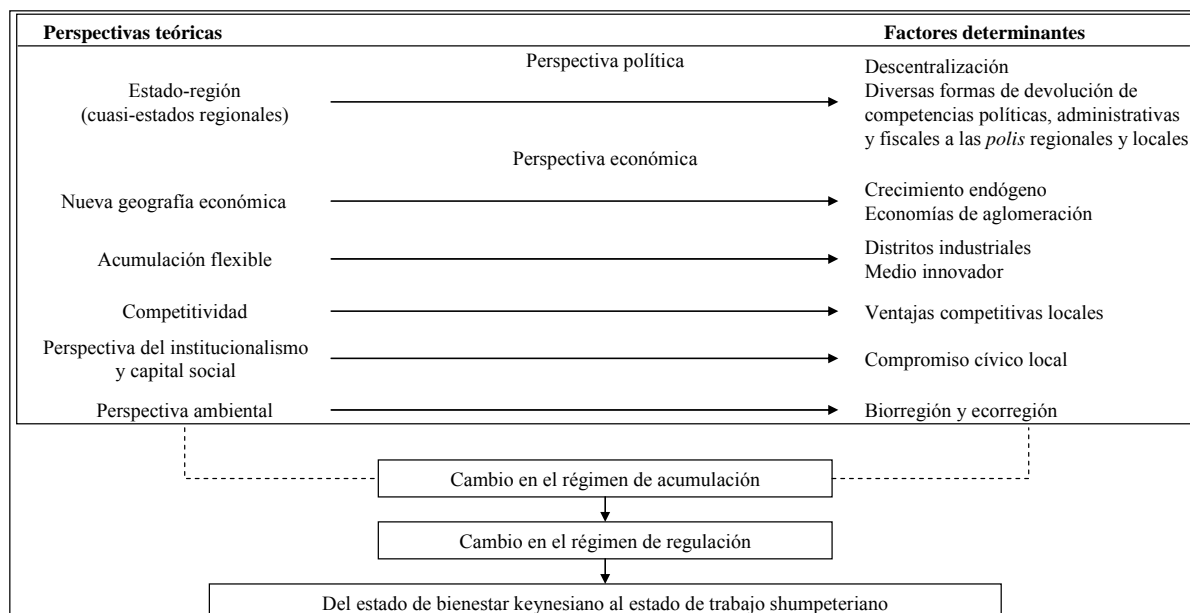
<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad, primera edición, Caracas, Venezuela, 1995, p. 69.

servicios públicos, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local. No debe perderse de vista que la planificación del desarrollo local tiene que considerar la prestación de servicios sociales, dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos locales están en condiciones de prestar servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea el problema de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.

Tal como se ha esbozado, existen indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo modelo está emergiendo: El desarrollo territorial, es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social<sup>68</sup>; diseñándose así, un nuevo paradigma del desarrollo regional (véase figura 1.1).

**Figura 1.1 El nuevo paradigma de desarrollo regional**



Nota: La línea punteada sugiere que la relación de causalidad no es unívoca ni determinista.

Fuente: *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Edgar Moncayo Jiménez, ILPES, Serie Gestión Pública N° 27, Santiago de Chile, 2002.

Debemos añadir, por último, que otra línea de investigación relacionada con la descentralización territorial que comienza a abrirse paso es la del *Ordenamiento Territorial*, centrada inicialmente en el nivel municipal, pero con

<sup>68</sup> Moncayo Jiménez, Edgar. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, ILPES, Serie Gestión Pública N° 27, Santiago de Chile, 2002, p. 49.

alcances regionales en el caso de las áreas metropolitanas<sup>69</sup>.

En esencia, podría decirse que por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a los gobiernos locales facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo, sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelvan.

De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno. El Estado asumiría en este esquema funciones estratégicas, mientras tanto los niveles regionales serían los encargados de ejercer funciones operativas o ejecutivas con resultados directos para su comunidad<sup>70</sup>.

### **3.6 Recapitulación.**

Como se puede apreciar fácilmente, la descentralización se fundamenta en un origen disciplinario distinto, pudiendo articularse con diferentes aristas: Como fenómeno político, como fenómeno jurídico, como fenómeno económico y como fenómeno político-administrativo; lo que permite concluir que el concepto no es unidireccional o unívoco, sino multidimensional y multidisciplinario, abarcando factores políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales y geográficos. De esta forma, logra materializarse en los diferentes Estados, sean estos federales o unitarios, en matizadas o “mixtas” modalidades; siendo común a esta clasificación, la transferencia de poder político, recursos financieros, independencia administrativa y legitimidad propia, desde el gobierno nacional (federal o central) hacia los diferentes ordenes de gobierno.

Desde esta perspectiva, la complejidad del fenómeno obliga al investigador a adoptar una visión amplia para comprender el acontecimiento; ya que como fue

---

<sup>69</sup> Montes Lira, Pedro Felipe. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 45, Santiago de Chile, 2001.

<sup>70</sup> Solís, Ottón. *Metamorfosis del Estado y la política: del poder central al poder local*, Caracas, Venezuela, 1999. Versión electrónica disponible en el portal <[http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0045](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0045)>, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

señalado con anterioridad, se presentará en forma multifuncional y se prestará a la persecución de diferentes metas y objetivos donde convergen diversas realidades. Debemos advertir que no existe aún, suficiente prueba empírica que permita efectuar recomendaciones definitivas acerca de cual forma de descentralización es la más adecuada para los aspectos institucionales a ser adoptada. El proceso puede ser tan exigente y complejo en un país pequeño, como El Salvador, como en un país muchas veces más grande, como México; debiendo reconocerse que todos los elementos en el diseño de la descentralización tendrán que ser resueltos independientemente del tamaño.

No es posible, por lo tanto, establecer un “modelo único” o “superior” que sirva como paradigma de importación o exportación a otras naciones; su principal limitante es que la cultura de cada pueblo evita que se dé la estandarización del modelo a escala global, su diseño siempre dependerá del contexto institucional e histórico de cada país en particular. A este propósito, es especialmente importante considerar que el proceso se podrá realizar reforzando y apoyando las instituciones tradicionales —en particular los municipios— o creando nuevas instituciones descentralizadas. No debe pasar desapercibido que el proceso requerirá de retos técnicos importantes, pero será inminentemente un proceso político exigido muchas veces desde abajo o como una solución desde arriba.

De esta manera, dado los impulsos de implementación de políticas y las variadas formas y grados de descentralización, resulta arriesgado comparar una sola noción del concepto; como sugieren Cabrero y Mejía Lira, la descentralización “es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, no es posible, por lo tanto, utilizar el concepto de descentralización como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio”<sup>71</sup>.

Conviene destacar que existe el reconocimiento generalizado por parte de los investigadores, que se establezca y adopte una definición conceptual acotada. La importancia racional de establecer lo anterior, se recalca, reside en el hecho de

---

<sup>71</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y Mejía Lira, José. “El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico” en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998, p. 81.

edificar cánones metodológicos que permitan contrastar, inferir predicciones o aplicarla a situaciones concretas que sea útil a las ciencias sociales, dada la imposibilidad de una teoría general acerca del fenómeno.

Así pues, partiendo de los ejes de análisis conceptual y extrapolando los acotamientos expuestos, la descentralización se resume en la figura 1.2; pretendiéndose básicamente —como se expresó al inicio— establecer una aproximación teórica que nos permita identificar el fenómeno.

**Figura 1.2 Formas de descentralización**



Fuente: Elaboración propia.

Por último, conviene enfatizar que resultará imprescindible distinguir entre cada una de estas formas, ya que cada una en particular posee características diferentes e implicaciones de política distintas. Constantemente existirá traslape entre ellas y la necesidad de coordinación, surgiendo las modalidades mixtas: Política–territorial; territorial–administrativa; política–económica; territorial–económica; administrativa–económica, etc. No debe perderse de vista que por lo



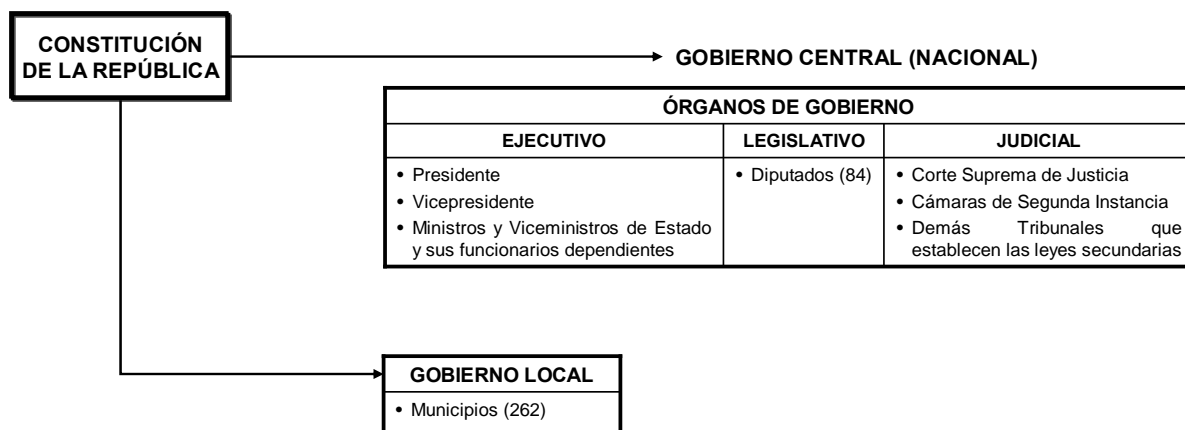
general las modalidades se categorizarán en resultados específicos, pero a menudo formaran parte de un proceso más amplio que se superpondrá.

#### 4. LA CENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR.

##### 4.1 Antecedentes.

Como es sabido, El Salvador es un Estado unitario (véase anexo “A”); de acuerdo con la Constitución de la República (Art. 86), el poder público está encomendado a los órganos fundamentales del gobierno<sup>72</sup> y la administración del Estado al Órgano Ejecutivo, tanto a escala nacional como departamental, en tanto que el gobierno y la administración de los municipios están encomendados a los Concejos Municipales, coexistiendo únicamente dos ordenes de gobierno: Central y local (véase figura 1.3).

Figura 1.3 Ordenes de gobierno



Fuente: Elaboración propia basado en la Constitución de la Republica.

En efecto, la Constitución establece que los municipios como entes territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, en lo referente a gobernarse por autoridades propias electas por sus habitantes, decretar la normativa local por medio de ordenanzas, reglamentos y acuerdos<sup>73</sup>, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de su ámbito de

<sup>72</sup> Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

<sup>73</sup> De acuerdo con el Código Municipal (Art. 32, 33 y 34) las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local; los reglamentos constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios; los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular.

responsabilidades, con excepción de los impuestos, que están reservados a aprobación del Órgano Legislativo (a propuesta de los municipios).

Cabe destacar que no existe en el país un orden de gobierno departamental (intermedio), con jurisdicción y competencias propias; los departamentos son realidades histórico-sociológicas, que aglutinaron una serie de municipios que a través de casi dos siglos adquirieron sentido de pertenencia e identidad cultural más o menos propia. Tienen su origen en la etapa de formación del Estado (1824), cuando el territorio se dividió en cuatro departamentos: Sonsonate, San Salvador, San Vicente y San Miguel<sup>74</sup>. En ese momento histórico, el gobierno dio preeminencia a una administración central en menoscabo de las municipalidades existentes —desde las instituciones coloniales—, nombrando un Gobernador<sup>75</sup> al frente de cada uno de los departamentos; éste, materializaba el enlace entre el gobierno central y los gobiernos locales, el único conducto para canalizar demandas al centro<sup>76</sup>. En consecuencia, el Gobernador como agente del Ejecutivo sustituía y dominaba a los alcaldes de su jurisdicción, no obstante ser éstos de elección popular; esquema que se mantuvo vigente hasta principios de 1900.

Durante el inicio del siglo XX, el sistema se agudizó en un estricto centralismo que dejaba a los gobiernos locales el papel de administrar sus espacios territoriales, pero bajo la dirección jerárquica de los gobernadores. A partir de 1950, el aparato institucional (sector público) se fue ampliando y centralizando a partir de una organización sectorial —incremento de ministerios y creación paralela de Instituciones Oficiales Autónomas<sup>77</sup> que impulsaran determinados servicios

---

<sup>74</sup> Lardé y Larín, Jorge. *El Salvador: Historia de sus pueblos, villas y ciudades*, Biblioteca de Historia Salvadoreña, volumen N° 4, Dirección de Publicaciones e Impresos, CONCULTURA, primera edición, El Salvador, 1957.

<sup>75</sup> El Gobernador Departamental es una práctica colonial vigente, en cada departamento hay un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Presidente de la República en forma directa. Sus atribuciones y actividades específicas están relacionadas con la fiscalización del cumplimiento y ejecución de las políticas de los ministerios pertenecientes al Ejecutivo, sus funciones son protocolarias y accesorias y en las mayorías de casos burocráticas e innecesarias, ya que pueden ser fácilmente desarrolladas por otras instituciones.

<sup>76</sup> El marco normativo que regula las funciones de los gobernadores es la *Ley Única del Régimen Político*, de finales del siglo XIX —aún en vigencia— que ha sido derogada casi en su totalidad por la Constitución de 1983, especialmente en lo que se refiere a la relación jerárquica entre las gobernaciones y las municipalidades.

<sup>77</sup> En el orden jurídico de algunos países estos organismos son designados como *entidades paraestatales* o *entidades de la administración pública paraestatal*. Una lista detallada de estas instituciones en el ámbito salvadoreño puede ser revisada en el portal [www.conacyt.gob.sv/autonomas.htm](http://www.conacyt.gob.sv/autonomas.htm).

públicos—, los ministerios e instituciones autónomas desplegaron oficinas a escala departamental que no tenían ninguna relación con el Gobernador, produciendo descoordinación interministerial e institucional.

El ordenamiento sectorial surgió como resultado de dos variables, en primer lugar, los ministerios debían tener cobertura nacional, eso obligó a que se establecieran dependencias departamentales. En segundo lugar, los institutos financieros internacionales exigieron la creación de entidades autónomas que garantizaran el destino de los créditos y la eficiencia de los servicios que prestaran, tales como agua, energía eléctrica, telefonía, etc.<sup>78</sup>. A partir de aquel momento, los gobernadores dejaron de ser el canal departamental para la transmisión de directivas de índole sectorial, cada ministerio e institución autónoma lo hacían en forma directa.

Todo este proceso tuvo como contraparte la pérdida de competencias y atribuciones de los gobiernos locales, ya que los planes y presupuestos para la inversión local se decidían en el gobierno central. Como resultado, se engendró un Estado voluminoso, caracterizado por la concentración de recursos, funciones y poder de decisión en la capital del país. En efecto, en San Salvador se concentraron las oficinas principales de los ministerios e instituciones autónomas, provocando una distorsión grave y profunda, donde territorios extensos, vastos segmentos poblacionales e importantes sectores económicos fueron ignorados y excluidos de las decisiones y de los beneficios del desarrollo.

La centralización de los ministerios e instituciones públicas y su poca presencia en el interior del país, provocó que muchas de las políticas diseñadas para el desarrollo nacional tuvieran pocos o escasos efectos positivos, porque se desconocían los detalles específicos de la realidad local —los funcionarios habitualmente tomaban las decisiones desde sus escritorios para resolver los problemas del interior del país— sin tener un conocimiento preciso de la realidad, aspecto del que dependía el éxito de los proyectos. Por esta razón, muchas de las actividades del gobierno central tuvieron —o tienen— poca efectividad,

---

<sup>78</sup> Es así como surgieron las empresas estatales responsables de las comunicaciones: Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); de la generación de energía eléctrica: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL); de la producción y dotación de agua potable: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA); de la seguridad social: Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), etc.

provocándose un desperdicio de recursos.

Durante la década de 1970 el crecimiento sectorial de los ministerios continuó desordenadamente sin tomar en cuenta a las municipalidades, el proyecto creó dificultades para la coordinación interministerial y de éstos con las autoridades locales —cuestión trascendental para ejecutar los planes de desarrollo— volviéndose disfuncional el sistema. Para revertir lo anterior, a inicios de los ochenta se formuló una estrategia de regionalización para corregir los efectos que provocaba el centripetismo del modelo de gestión pública, no obstante, no tuvo trascendencia alguna porque el país se vio envuelto durante toda la década (1981-1992) en un conflicto armado interno<sup>79</sup>.

Como resultado, la excesiva gestión centralizada de la actividad gubernamental originó grandes brechas tanto entre los departamentos y municipios, como entre la población urbana y rural del país. Las tremendas diferencias entre los departamentos en cuanto a las oportunidades que se ofrecen a las personas o las privaciones que ellas experimentan, pueden ser observadas en los valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>80</sup> que permiten revelar parcialmente la magnitud de esas asimetrías (véase tabla 1.6).

---

<sup>79</sup> Las causas pueden agruparse en dos categorías: 1) sociopolíticas; y 2) socioeconómicas. Dentro de las primeras se podrían acotar las siguientes: a) el carácter inflexible y excluyente del régimen político; b) los sucesivos fraudes electorales; c) el prolongado predominio militar (véase tabla 1.8) y la utilización de altas dosis de represión; d) el inoperante y poco confiable sistema de justicia; y e) la formación de una conciencia de injusticia y de exclusión. Los factores socioeconómicos más frecuentemente relacionados son: a) el estado de pobreza en que vivía la mayoría de la población; b) las crecientes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza; c) concentración de la propiedad de la tierra y fuerte aumento de las familias sin tierra; d) deterioro de los salarios mínimos reales. Para una ampliación véase *Crisis política y guerra en El Salvador*, Sara Gordon, Siglo XXI y Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1989; *Paying the Price: Ignacio Ellacuría and the Murdered Jesuits of El Salvador*, Ted Whitfield, Philadelphia Temple University Press, 1994; *Ajuste hacia la paz: La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador*, James K. Boyce (coord.) et al., PNUD, El Salvador, 1995 y *Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la gobernabilidad democrática*, Ricardo Córdova Macías, William Pleitez y Carlos Guillermo Ramos, FUNDAUNGO, Documento de Trabajo 98-1, El Salvador, 1998.

<sup>80</sup> Si bien el concepto de desarrollo humano es mucho más profundo de lo que se puede captar en cualquier conjunto detallado de indicadores estadísticos, para medir los progresos —o retrocesos— es conveniente contar con un instrumento simple. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH intenta medir tres dimensiones fundamentales a partir de igual número de variables: a) longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; b) el nivel educacional, medido a través de la alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada; y c) el poder adquisitivo, sobre la base del PIB real per cápita (medido en dólares de Estados Unidos y ajustados por la Paridad de Poder Adquisitivo[PPA]). Con respecto al último punto, es necesario especificar que debido a la presencia de bienes transables y no transables, los precios de bienes y servicios varían de país a país, por tanto, el poder de compra de un dólar es diferente en el Distrito Federal de México y San Salvador o Santiago de Chile, por ejemplo.

**Tabla 1.6 Relación comparativa del IDH 1996, 1999 y 2002**

Departamento	Esperanza de vida			Tasa alfabetización de adultos			Tasa de matriculación bruta combinada			PIB per cápita (\$PPA)		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002	1996	1999	2002	1996 ♣	1999 ♣	2002
San Salvador	70.4	71.4	72.1	90.1	90.7	91.0	72.7	70.9	71.1	4028	5954	7468
La Libertad	69.1	70.2	70.8	79.5	83.1	84.7	62.9	65.2	67.9	3193	5121	6632
Santa Ana	69.9	71.0	71.5	76.5	77.8	79.0	53.5	57.1	58.5	2285	3356	4312
San Miguel	68.8	70.0	70.6	73.5	76.1	77.1	65.0	64.3	66.6	2265	3526	4035
Cuscatlán	68.0	69.2	69.9	79.5	84.0	83.3	61.9	63.0	66.5	1986	3335	3919
Sonsonate	68.8	69.9	70.6	76.5	74.8	76.5	55.7	54.1	60.1	2171	3252	4019
La Paz	67.1	68.2	68.8	76.8	77.1	78.6	62.0	60.6	61.7	1895	3020	3669
Ahuachapán	67.1	68.3	68.9	73.9	70.8	71.9	59.4	50.0	56.1	1951	2242	2813
Usulután	68.5	69.6	70.2	68.5	66.8	74.7	63.8	61.2	61.4	1819	2789	3860
San Vicente	65.6	66.8	67.5	70.3	74.2	77.1	64.8	60.7	61.9	1583	2671	3210
Chalatenango	64.8	66.0	66.7	71.0	74.1	73.7	62.2	61.6	64.5	1361	2578	3419
La Unión	67.2	68.4	69.1	59.1	64.6	67.1	54.5	52.3	57.5	1096	2803	3896
Cabañas	64.1	65.4	66.1	63.2	66.7	69.8	52.3	58.5	60.7	1262	2191	2852
Morazán	64.8	66.0	66.7	55.4	66.7	65.8	56.0	57.7	62.6	1176	2475	3526
<b>El Salvador</b>	<b>68.6</b>	<b>69.7</b>	<b>70.4</b>	<b>78.5</b>	<b>80.4</b>	<b>81.7</b>	<b>63.4</b>	<b>62.6</b>	<b>64.9</b>	<b>2653</b>	<b>4142</b>	<b>5260</b>

♣ PNB per cápita \$PPA base 1994.

♣ PIB per cápita \$PPA base 1999.

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 1999, 2001 y 2003*, PNUD.

Como podrá observarse, la evidencia existente muestra que las asimetrías no se han modificado mucho en los últimos años; un ejemplo ilustra lo expuesto, la esperanza de vida en San Salvador —capital del país— se encuentra por encima del promedio nacional, de modo que una persona ahí tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas (ubicada a sólo 60 kilómetros de distancia). 91 de cada 100 pobladores de San Salvador mayores de 15 años de edad saben leer y escribir, en comparación con solo 66 de Morazán; de igual manera, las tasas de matriculación combinada bruta entre San Salvador (71.1) y Ahuachapán (56.1) muestran una brecha porcentual de 15 puntos. En términos del índice de ingresos la distancia es más abismal, el PIB per cápita de un habitante promedio de San Salvador en el 2002 era \$7,468 dólares, es decir, casi 2.7 veces el PIB per cápita promedio de un poblador de Ahuachapán (\$2,813).

No es casual que los departamentos que presentan los mayores índices de desarrollo (San Salvador y La Libertad) estén localizados en el centro del país, en el pasado la mayor parte del crecimiento industrial tuvo lugar en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), donde a principios de los setenta se concentraba el 75% del aparato industrial del país y un porcentaje aún mayor del sector de servicios<sup>81</sup>. En este contexto, una de las particularidades que resulta más

<sup>81</sup> World Bank. *El Salvador: An Enquiry into Urban Poverty*, Washington, 1980, p. 16. La concentración

evidente es la marcada diferencia entre las áreas urbanas y rurales (véase tabla 1.7), donde en general, en las zonas rurales el acceso y la calidad de los servicios sociales básicos, el ingreso y las oportunidades de empleo son sustancialmente menores que en las zonas urbanas.

**Tabla 1.7 Componente del IDH según área urbana y rural 2002**

Departamento	Esperanza de vida		Tasa de alfabetización de adultos		Tasa de matriculación bruta combinada		PIB per cápita (\$PPA)	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ahuachapán	71.4	65.6	81.2	67.8	66.1	52.4	4,111	2,284
Cabañas	68.6	62.8	82.2	61.9	67.5	57.5	5,026	1,676
Chalatenango	69.2	63.4	80.7	68.7	68.9	62.1	5,456	2,140
Cuscatlán	72.4	66.6	87.3	80.3	68.7	65.0	5,372	2,877
La Libertad	73.3	67.5	92.4	75.7	79.1	58.5	9,844	3,308
La Paz	71.3	65.5	85.4	74.1	69.5	57.5	5,377	2,614
La Unión	71.6	65.8	80.8	61.0	67.1	54.3	5,986	3,079
Morazán	69.2	63.4	79.6	58.7	72.3	58.5	6,056	2,357
San Miguel	73.1	67.3	84.5	69.4	76.6	57.2	5,696	2,391
San Salvador	74.6	68.8	91.8	77.2	72.4	55.0	7,756	3,053
San Vicente	70.0	64.2	85.5	68.8	69.6	56.5	4,870	1,847
Santa Ana	74.0	68.2	86.8	70.1	67.4	51.2	6,098	2,574
Sonsonate	73.1	67.3	86.9	67.3	69.4	54.2	6,321	2,250
Usulután	72.7	66.9	81.2	69.0	71.0	55.1	5,691	2,451
El Salvador	72.9	67.1	88.9	69.7	72.1	56.1	7,124	2,579

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*, PNUD.

Como podrá notarse, las oportunidades y riesgos de los habitantes de los diferentes departamentos son notables<sup>82</sup>; un habitante promedio en las zonas urbanas del país puede esperar vivir casi 6 años más que un poblador rural. La tasa de alfabetismo promedio en las áreas rurales (69.7%) esta casi 20 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio urbana (88.9%); la diferencia entre las tasas promedio de matriculación combinada en las zonas urbanas y rurales es de casi 16 puntos. En lo relativo al ingreso, el PIB per cápita urbano promedio (\$7,124 dólares) en el 2002 era casi el triple del PIB per cápita promedio rural (\$2,579).

Conjuntamente a los antecedentes señalados, otras causas que ayudan a explicar la excesiva centralización y los derivados desequilibrios, son señalados a

---

de la industria en San Salvador y sus alrededores imprimió un impulso adicional a la migración del campo a la ciudad, que se había acelerado en los cincuenta como consecuencia de la intensificación de la agricultura orientada a las exportaciones.

<sup>82</sup> Para una descripción detallada de las tremendas disparidades departamentales observadas en los valores del IDH, Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y la pobreza de ingresos, véase el *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, capítulo 2 “Estado de los indicadores de desarrollo humano en El Salvador”, Algier’s Impresores, El Salvador, 2001, pp. 29-55 e *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*, capítulo 2 “Desarrollo Humano, pobreza y desigualdad en El Salvador”, Impresos Múltiples, El Salvador, 2003, pp. 35-70.

continuación:

- 60 años de gobiernos autoritarios (véase tabla 1.8). Desde 1931 hasta 1982 gobiernos militares ejercieron el control directo del poder político<sup>83</sup>, sumergiéndose el país en un autoritarismo de corte centralista<sup>84</sup>.

**Tabla 1.8 Jefes de Estado 1898-2004**

PERÍODO	NOMBRE	PERÍODO	NOMBRE
1898-1903	General Tomás Regalado	1950-1956	Coronel Oscar Osorio
1903-1907	Pedro José Escalón	1956-1960	Coronel José María Lemus
1907-1911	General Fernando Figueroa	1960-1961	Junta Cívico-Militar
1911-1913	Manuel Enrique Araujo	1961-1962	Directorio Cívico-Militar
1913-1918	Carlos Meléndez	1962	Rodolfo Cordón
1918-1922	Jorge Meléndez	1962-1967	Coronel Julio Adalberto Rivera
1922-1927	Alfonso Quiñónez	1967-1972	General Fidel Sánchez Hernández
1927-1931	Pío Romero Bosque	1972-1977	Coronel Arturo Armando Molina
1931	Arturo Araujo	1977-1979	General Carlos Humberto Romero
1931-1934	General Maximiliano Hernández Martínez	1979-1982	Juntas Revolucionarias*
1934-1935	General Andrés Ignacio Menéndez	1982-1984	Álvaro Magaña
1935-1944	General Maximiliano Hernández Martínez	1984-1989	José Napoleón Duarte
1944	General Andrés Ignacio Menéndez	1989-1994	Alfredo Cristiani
1945	Coronel Osmín Aguirre y Salinas	1994-1999	Armando Calderón Sol
1945-1948	General Salvador Castañeda Castro	1999-2004	Francisco Flores Pérez
1948-1950	Junta de Gobierno		

\* Después del golpe de Estado que derrocó a Romero el 15 de octubre de 1979, ocuparon el poder tres juntas militares.

Fuente: Elaboración propia.

- Un conflicto armado interno de 12 años de duración (1981 a 1992) — en el contexto de la Guerra Fría—, caracterizado como uno de los más intensos en la historia contemporánea de América Latina.
  - Falta de un orden intermedio de gobierno entre el central y local<sup>85</sup>.
  - Concentración de funciones y recursos en el AMSS.

<sup>83</sup> Según Artiga-González, este período podría ser caracterizado por tres diferentes etapas: 1) 1931-1944, dictadura militar personalista; 2) 1944-1948, liberalización truncada; y 3) 1948-1979, dictadura militar institucional con fachada democrática. Para una ampliación de esta representación véase *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, Álvaro Artiga-González, FUNDAUNGO, El Salvador, 2000.

<sup>84</sup> El autoritarismo como método de gobierno esclarece el modelo de gestión centralizada de la administración pública impulsada durante el período. Para un análisis de las modificaciones orientadas a reforzar la centralización del aparato estatal insertando miembros de la institución armada véase *Crisis política y guerra en El Salvador*, Sara Gordon, Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1989; especialmente el capítulo 4 en la sección correspondiente a la “centralización militarizada”, p. 158 y ss.

<sup>85</sup> Existe una disonancia importante entre espacio y función administrativa en el ámbito departamental que, no obstante constituir un escalón de la organización político territorial del país, no se conoce cuáles son sus funciones, ni cuáles deberían ser y quiénes deberían asumirlas. El papel de coordinación y enlace intermunicipal lo han venido supliendo los Consejos Departamentales de Municipalidades, conocidos como Consejos Departamentales de Alcaldes ó CDA’s, los cuales son entidades gremiales del nivel departamental, que forman parte de la estructura organizativa de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) desde 1994. Están conformados por todos los Alcaldes de cada departamento (14 en total) y constituyen de acuerdo con los Estatutos de COMURES, un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento, que tiene por objeto contribuir a crear las condiciones necesarias para el logro del desarrollo económico, social, político y cultural.

- Crisis de las competencias de los gobernadores departamentales, donde encontramos un funcionario nombrado por el Ejecutivo (ARENA) que debe de realizar políticas de coordinación en la ejecución de proyectos conjuntos con una mayoría de municipios pertenecientes a la oposición (FMLN).

- Existencia de varias formas de organización territorial por parte de los ministerios (MAG, MINED, MSPAS, etc.), las cuales no coinciden entre sí.

- Pérdida de equilibrio entre funciones y territorio producido por la urbanización, presentando problemas complejos —contaminación, presión sobre los servicios públicos, densidad poblacional, problemas viales, etc.— caracterizados por la concentración de personas en ciertas ciudades del territorio nacional<sup>86</sup>.

- Crecimiento de la población urbana y el decrecimiento de la rural.

- Disminución del uso del suelo para fines agropecuarios, como consecuencia de falta de adecuadas políticas agropecuarias.

- En el ámbito del gobierno local:

- ❖ Los municipios grandes y medianos prestan un mayor número de servicios públicos<sup>87</sup>.

- ❖ En la esfera de las competencias compartidas —entre gobierno central y el local— no hay una clara delimitación de las competencias.

- ❖ Existe una importante distancia entre las competencias escritas y las realmente proporcionadas, no todas las atribuciones se materializan en servicios públicos.

Como ya mencionamos, la descentralización surge a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, no obstante en El Salvador se empieza a abordar hasta la década de los noventa (1992); dos hechos explicarían lo anterior: a) en 1982 llegan a su término los gobiernos militares instaurados desde 1931, en ese contexto, resulta claro que era difícil —sino imposible— articular una institución con cierto nivel de autonomía (municipio) en un medio en el que primaba la

---

<sup>86</sup> CND. *Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada*, San Salvador, El Salvador, 1999.

<sup>87</sup> Para una muestra representativa sugerimos revisar *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Víctor Antonio Orellana, FLACSO Programa El Salvador, El Salvador, 1997, pp. 52-62 y *Estudio sobre los ingresos y costos de los servicios públicos municipales en El Salvador*, FUNDAUNGO, Informe preparado para el BM y el FISDL, El Salvador, 2001.



jerarquía propia de gobiernos autoritarios; y b) el conflicto armado interno iniciado en 1981 se soluciona mediante la negociación política a finales de 1991, el clima de violencia imperante durante la década no permitió el desarrollo de una política de autonomía municipal. Como se podrá advertir, es hasta el primer quinquenio de los noventa —en el contexto de transición de la posguerra— cuando se empiezan a afrontar con un nuevo espíritu los temas estratégicos del desarrollo, y dentro de éstos, la reforma del Estado (véase más adelante los Acuerdos de Paz y las reformas políticas).

#### **4.2 Consideración preliminar.**

Para los fines de esta investigación, se asume que en el caso de El Salvador, el proceso se caracteriza —o ha caracterizado— por una descentralización (política, territorial y económica [fiscal]) hacia los gobiernos locales, siendo el municipio la unidad mínima a la cual se le pueden transferir responsabilidades y recursos. Por ende, en el proceso conviene tener presente la interacción entre gobierno central y municipios, bajo la premisa de que en torno a dicho mecanismo se desarrolla una dinámica de negociación o redefinición de dichas relaciones. Siendo urgente reflexionar sobre cuáles son las actividades del Estado que deben ser descentralizadas y cuáles son esenciales para su unidad básica, problema no resuelto en las iniciativas o propuestas formuladas al presente.

En ese contexto, abordaremos la descentralización desde la óptica del traspaso de poder y recursos a los municipios; donde se fomenta el principio equitativo y armónico, fortaleciendo sus capacidades política, financiera y administrativa para responder por si mismos a sus propias necesidades, y no como un elemento funcional del modelo neoliberal que busca reducir y adelgazar al Estado, desconcentrando funciones y privatizando responsabilidades como estrategia de dispersión de conflictos.

La descentralización entendida como un proceso de dos vías, en el que el gobierno central debe, necesaria e indiscutiblemente, capacitar y apoyar a los municipios, y éstos, asumir y ser capaces de responder a los retos de sus comunidades. En ese sentido, descentralizar el país implicaría disminuir las asimetrías socioeconómicas existentes entre los departamentos y cerrar las

brechas entre las áreas rurales y urbanas.

Como veremos más adelante, la descentralización es hoy uno de los retos más importantes de la nación salvadoreña, donde convergen multitud de intereses políticos, económicos y sociales, que van desde el deseo legítimo del municipio por resolver sus problemas, hasta el de grupos y partidos que ven en este proceso una oportunidad para obtener modificaciones sustantivas, y a veces, radicales del sistema político. La respuesta de los gobiernos pasados a la demanda de descentralizar y vigorizar así los gobiernos locales se ha presentado más como una aspiración que como una respuesta concreta; el proceso ha estado lleno de limitaciones y dificultades que por diversas razones no ha podido encontrar el espacio adecuado para su implementación.

De este modo, creemos firmemente que el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía municipal se encuentra en el momento en que debe ser reivindicada, para que deje de ser una materia pendiente en la agenda de desarrollo del país. Lo que si se requerirá es una voluntad política permanente —por parte del gobierno central— de impulsar el proceso iniciado desde los noventas, donde, a nuestro juicio, se ha asentado ya una tendencia que apunta a descentralizar el Estado, situación que analizaremos a continuación.

## CAPITULO II

### LOS IMPULSOS DE DESCENTRALIZACIÓN. RECORRIDO Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES 1984–2004

*Si algo se ha visto en 2001 es el efecto perverso del centralismo. Es ni más ni menos, la aniquilación de las potencialidades locales y el desconocimiento de las vocaciones del territorio y de sus poblaciones*<sup>1</sup>

Como ya se ha dicho, la centralización del Estado salvadoreño es resultado de un proceso acumulativo de rigidez estructural, inducido por una crónica tradición autoritaria expresada en sesenta años de gobiernos militares que, conjuntamente a la ausencia de cambios institucionales y socioeconómicos demostraron su nivel de agotamiento, fragilidad e inestabilidad a lo largo de la década de los ochenta con el desarrollo de un conflicto armado interno.

Los *Acuerdos de Paz*<sup>2</sup>, suscritos entre los principales actores del conflicto — gobierno y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)— en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992; pusieron fin a las hostilidades, asentándose las bases para la reconstrucción de la sociedad y el establecimiento de un sistema político democrático sin precedentes en la historia del país<sup>3</sup>.

En general, las cuatro administraciones presidenciales más recientes: Ing. José Napoleón Duarte (1984-1989), Lic. Alfredo Cristiani (1989-1994), Dr. Armando Calderón Sol (1994-1999) y Lic. Francisco Flores (1999-2004), han abordado desde diferentes ópticas la excesiva centralización del país y han tratado de contrarrestarla mediante diversas políticas y programas —con poco éxito—. De ello nos ocuparemos en el presente capítulo, las primeras cuatro secciones analizarán

---

<sup>1</sup> Turcios, Roberto. “La transición salvadoreña” en *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*, FLACSO Programa El Salvador, El Salvador, 2002, p. 146.

<sup>2</sup> Conocidos como los *Acuerdos de Chapultepec*, representan la culminación del proceso de diálogo y negociación iniciado por la administración Duarte para poner fin al conflicto armado desde 1981. Una revisión detenida de los Acuerdos puede encontrarse en el portal «[www.cepaz.org.sv](http://www.cepaz.org.sv)», en él se localizan documentos históricos y análisis cronológicos sobre el proceso de paz en El Salvador, de igual manera, un recuento histórico del conflicto armado; el sitio cuenta con una biblioteca digital que incluye tres colecciones (diálogo, negociación y Acuerdos de Paz).

<sup>3</sup> A partir de ese momento, la transformación del FMLN en partido político, su desarme, el abandono de su posición antisistema; la legitimación que de allí se deriva para el nuevo arreglo institucional; las nuevas reglas del juego para el acceso al poder; la instalación a partir de 1994 de nuevos gobiernos locales en los 262 municipios del país, más la toma de posesión de la primera Asamblea Legislativa con amplia participación de todas las fuerzas políticas salvadoreñas, evidencian a todas luces la novedad sustantiva del régimen político diseñado e instaurado a partir de los Acuerdos. Por otra parte, éstos darán pie a una serie de programas que trataran de incentivar el desarrollo de la autonomía municipal, como componente estratégico del papel del gobierno local.

los programas de gobierno impulsados durante los últimos veinte años (1984-2004), distinguiéndose los avances y los temas inconclusos en cada una de las administraciones.

Conviene tener presente que determinados progresos —como se observará en el análisis— corresponden a iniciativas de los gobiernos locales y sus comunidades, y no precisamente a los esfuerzos del gobierno central. Por otra parte, los logros se sistematizan en el orden administrativo, político y económico; permitiendo cierta temática abarcar a sólo uno de ellos o a los dos o tres tópicos simultáneamente. En todo caso, la disposición no es rígida ni arbitraria y constituye únicamente un recurso metodológico para diferenciar las acciones; al final del capítulo se expondrá un balance de los resultados encontrados.

## **1. EL CAMINO HACIA LA PAZ<sup>4</sup> (1984-1989).**

### **1.1 La crisis socioeconómica.**

El Partido Demócrata Cristiano (PDC) asumió el poder en 1984, el país se encontraba sumergido en pleno conflicto armado y en una profunda crisis, producto del agotamiento del modelo social, económico y político existente. La conflagración provocó una serie de cambios que transformaron la estructura social y económica, en lo social, agravó las difíciles condiciones de vida de la mayor parte de la población, provocando el desalojo de miles de personas —huyendo de la guerra alrededor de un millón de salvadoreños emigró a Estados Unidos y más de 500,000 fueron desplazados dentro del territorio nacional— que engrosaron el número de refugiados y desplazados.

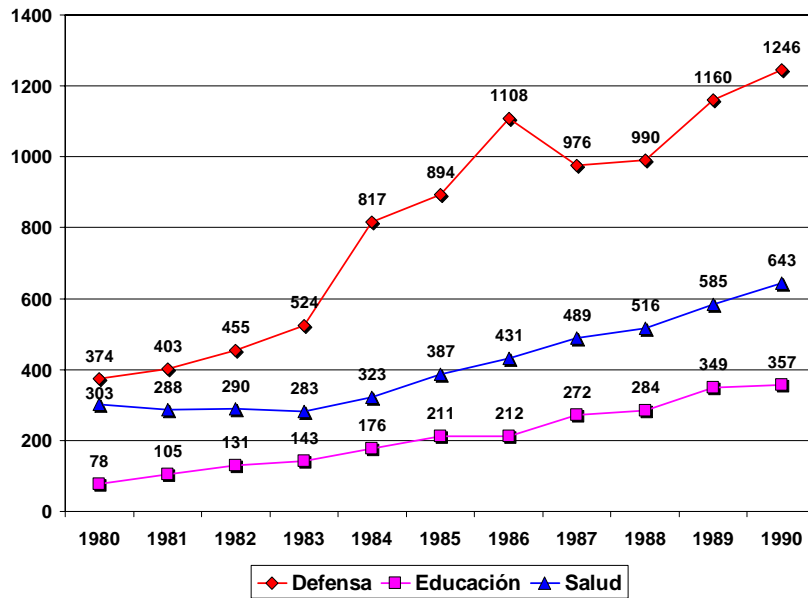
Como efecto de la migración interna, la población saturó las áreas urbanas creando presión sobre los servicios públicos; conjuntamente, se deterioró el sistema educativo y de salud. Desde el punto de vista fiscal, la carga del conflicto armado se puede apreciar en el aumento del presupuesto para el ramo de defensa y seguridad pública —la proporción relativa del gasto militar desplazo la inversión en educación y salud (véase figura 2.1)— y el incremento<sup>5</sup> de la deuda externa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Gobierno de El Salvador. *El Camino hacia la Paz*. Plan General del Gobierno 1985-1989, MIPLAN, El Salvador, 1985.

<sup>5</sup> Según diversas fuentes, el total de la deuda pasó de \$886 millones de dólares en 1979 a \$2,068 en 1989; revítese por ejemplo *Ajuste hacia la paz: La política económica y la reconstrucción en El Salvador*, James K. Boyce *et al.*, PNUD, El Salvador, 1995; *El Salvador: Transition Towards Peace and Participatory*

**Figura 2.1 Gasto público en defensa, educación y salud 1980-1990 (en millones de colones)**



Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda, años seleccionados.

Con el advenimiento de la crisis, la política social implementada a partir de los cincuentas —de carácter universal centrada en la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales<sup>6</sup>— experimentó un serio revés: el gasto público en el área social se redujo considerablemente y la infraestructura social sufrió un grave deterioro. Conviene tener presente que en 1983 —durante la administración de Álvaro Magaña— fue creada la *Comisión Nacional de Restauración de Áreas* (CONARA)<sup>7</sup>, la cual tenía como propósito, reconstruir la infraestructura básica destruida o dañada por el conflicto armado en los municipios más afectados para que pudieran ejercer sus funciones de gobierno.

En ese contexto, los programas sociales fueron cada vez más necesarios para alcanzar la estabilidad social y garantizar la paz. Según cifras del BCR, el monto de las donaciones externas para tal fin llegó a un nivel máximo de \$378

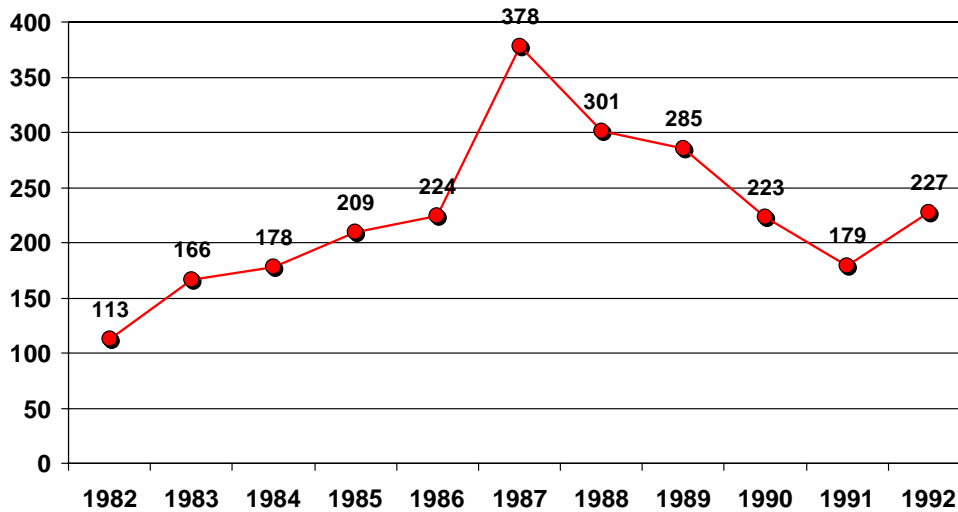
*Development*, Anabella Lardé de Palomo y Juan Belt, USAID, El Salvador, 1994; *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*, CEPAL, México, LC/MEX/R.414/Rev. 1, 1993; *FY 1992 Policy Reform Support*, USAID, El Salvador, 1992; *El Salvador: The Challenge of Poverty Alleviation*, World Bank, Report N° 12315-ES, Washington, 1994; *El Gasto Público y el Estado Moderno*, Mark Gallagher y Roberto Rivera Campos, El Salvador, 1994.

<sup>6</sup> Esta política se desarrolló en el contexto de una economía en expansión y de una notable estabilidad financiera y cambiaria; como resultado, la mayoría de los indicadores sociales mejoraron y la red de servicios públicos se expandió de manera significativa.

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo N° 54 del 07 de marzo de 1983. Esta Comisión, adscrita al MIPLAN coordinaba actividades de reconstrucción de infraestructura con los gobiernos locales, constituía en realidad un esfuerzo contrainsurgente que consistía en saturar militarmente un área y expulsar de allí a la guerrilla; posterior a ello, el gobierno local tomaba el control de ella, restableciendo los servicios públicos y sus funciones.

millones de dólares en 1987, descendiendo a \$179 en 1991 (véase figura 2.2).

**Figura 2.2 Donaciones externas 1982-1992 (en millones de US dólares)**



Fuente: Banco Central de Reserva, años seleccionados.

De este modo, el plan del gobierno de Napoleón Duarte para el período 1984-1989 consideraba “la obtención de la paz”<sup>8</sup> como el principal mandato de su administración, para ello fijaba cinco grandes objetivos nacionales: a) pacificación; b) humanización; c) democratización; d) participación; y e) reactivación económica. Estos objetivos adquieren pleno sentido si se vincula la crisis imperante con el conflicto armado, siendo la paz y el empeño por aliviar los sufrimientos de la población, la mayor demanda de esfuerzos para erradicar la violencia.

Conviene destacar que el momento en que fue formulado el plan, resultaba imperativo vigorizar el funcionamiento de los gobiernos locales, dada la necesidad que experimentaba el sistema político de defender y fortalecer la presencia del “poder local” del Estado en todo el territorio nacional, debilitado en ese momento histórico por la guerrilla<sup>9</sup>. No obstante que la descentralización no constituyó una política o programa de la agenda gubernamental, uno de los propósitos básicos del proyecto político lo fundó el “desarrollo municipal”<sup>10</sup>; postulándose el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos locales. Con este programa se pretendía que las

<sup>8</sup> La consecución de la paz constituía un objetivo estratégico, el conflicto armado implicaba altos costos sociales y económicos, por lo que debía promoverse su finalización lo antes posible.

<sup>9</sup> Durante la década de los ochenta, el asesinato de alcaldes y la quema de alcaldías fue frecuente; las fuerzas guerrilleras rechazaban y atacaban la presencia del gobierno en aquellas áreas convertidas en campos de batalla. El desplazamiento de comunidades completas —incluyendo los gobiernos locales— de su lugar de residencia, principalmente en áreas rurales, transformó estas áreas en zonas de combate y gobiernos locales en exilio.

<sup>10</sup> *El Camino hacia la Paz*, pp. 64-67 y 155-157.

municipalidades ejercieran dos funciones complementarias entre sí, por una parte, que se desempeñaran como prestadores de los servicios públicos a sus respectivas comunidades; y por otra, que actuaran como colaboradores del gobierno central en la ejecución de políticas, planes y programas en lo referente a las proyecciones locales. Duarte creía que la autonomía municipal era clave para el cambio estructural del sistema político del país, consecuentemente, al gobierno local debía reconocérsele “su poder y ámbito de competencia”; en esa dirección, como mostraremos a continuación, se encaminó su propuesta.

## **1.2 Contexto global del Programa de Desarrollo Municipal.**

Este programa se basó en cuatro principios fundamentales: a) democracia; b) autonomía; c) eficiencia; y d) dinamismo. El primer criterio consideraba no sólo la elección directa de los gobiernos locales, sino además, el establecimiento de mecanismos adecuados para garantizar la participación ciudadana en la búsqueda de lo que debía hacerse y en la satisfacción de sus propias prioridades; específicamente, la implementación de cabildos abiertos. Al mismo tiempo, la autonomía comprendería la transferencia de recursos económicos y financieros; estimándose que el autogobierno facilitaría la administración de todos aquellos servicios de interés local. En lo que a la eficiencia y el dinamismo se refiere, se pretendía esencialmente que los municipios se volvieran más ágiles y eficientes en la prestación de los servicios públicos, proyectando una mayor y mejor cobertura.

En general, el programa abarcó básicamente dos grandes áreas: a) la reforma de la estructura legal municipal<sup>11</sup>; y b) el fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios. En primer término, la reforma legal fue concebida para que los gobiernos locales pudieran desempeñarse con autonomía, sin ser tutelados por el Ejecutivo; proponiéndose dotarlos de poder, independencia y atribuciones suficientes que les permitiera convertirse en coordinadores del desarrollo local. De igual forma, romper el nexo jerárquico con el gobierno central, al reducir las atribuciones de los gobernadores departamentales a su ámbito jurisdiccional y respetar la autonomía que se les conferiría. En efecto, al asentirse que “la municipalidad es un cuerpo intermedio entre el Estado y el

---

<sup>11</sup> Las competencias municipales hasta ese momento estaban regidas por la *Ley del Ramo Municipal de 1908*.

individuo...[y que] su finalidad es satisfacer las necesidades locales, con independencia económica, técnica y administrativa, y con poder de participar en la ejecución de programas nacionales de desarrollo”<sup>12</sup>, se reconoció por primera vez, la importancia de los gobiernos locales, constituyéndose en una estrategia del gobierno central, agilizar la capacidad de respuesta a los problemas inmediatos mediante la descentralización en la toma de decisiones y la ejecución de acciones partiendo de las municipalidades; iniciándose a partir de ese momento un rasgo descentralizador que lo diferencia de los gobiernos anteriores.

Como podrá advertirse más adelante (evolución de la normativa constitucional), en 1983 la Constitución de la República fue reformada, en ella el régimen local confería a los municipios autonomía económica, técnica y administrativa<sup>13</sup>; en consecuencia, la reforma municipal debía modernizar la legislación existente para adaptarla al marco constitucional vigente, fortalecer los gobiernos locales y volverlos más independientes frente al gobierno central para responder de mejor manera a las necesidades y condiciones locales. Al mismo tiempo, el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero, facilitaría que las municipalidades pudieran cumplir a cabalidad las funciones resultantes de la reforma; de igual manera, convertirse en polos de desarrollo económico, social y político.

### **1.3 Avances durante la administración.**

Las acciones más relevantes vinculadas con el proceso durante la administración Duarte, se especifican a continuación.

#### **1.3.1 En lo administrativo.**

- Se promulgó el *Código Municipal*<sup>14</sup> —como instrumento jurídico resultante de la reforma legal— para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas del municipio. El Código concibe al municipio como la entidad política administrativa primaria dentro del Estado, estableciendo

---

<sup>12</sup> *El Camino hacia la Paz*, p. 64, el corchete es nuestro.

<sup>13</sup> Constitución de la República de El Salvador 1983 con sus reformas. Título VI Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencias, Capítulo VI Gobierno Local, Sección Segunda Las Municipalidades, Art. 202 al 207.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo N° 274 del 31 de enero de 1986.



formalmente la autonomía de los gobiernos locales en los aspectos económico, técnico y administrativo, además; define figuras jurídico-políticas para la participación activa de la comunidad en la solución de los problemas locales.

- Se creó el *Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal* (ISDEM)<sup>15</sup> y se promulgó su Ley Orgánica, con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios.

- Creación de *Sistemas Locales de Educación* (SILED)<sup>16</sup> en zonas conflictivas del país. El conflicto armado impulsó la aparición de escuelas populares —educación informal impartida por maestros no acreditados por el Ministerio de Educación (MINED)— como consecuencia de las que fueron cerradas o destruidas.

### 1.3.2 En lo político.

- Se reactivó la *Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador* (COMURES)<sup>17</sup>.

- A partir de 1986 se introdujo el *cabildo abierto* y la *consulta popular*<sup>18</sup>, mecanismos de participación ciudadana como parte del nuevo Código Municipal.

### 1.3.3 En lo económico.

- Se formuló la *Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios* (FODES)<sup>19</sup>, con el objeto de garantizar el

---

<sup>15</sup> Decreto Legislativo N° 616 del 04 de marzo de 1987.

<sup>16</sup> Con la participación de directivas comunales, directores, maestros, ONG's, municipalidades, etc. Este sistema de educación popular serviría más adelante como aporte a la reforma educativa impulsada durante la administración Cristiani (1989-1994).

<sup>17</sup> Esta Corporación fue creada en 1941, sin embargo, permaneció en un largo período de inactividad producto de los cambios constitucionales y los gobiernos autoritarios en turno; en 1985 un grupo de alcaldes demócrata cristianos impulsó un movimiento para revitalizarla, como resultado, en 1986 se abrió una oficina en el Palacio Nacional costada por los municipios de la zona metropolitana y por el Ministerio del Interior (ahora de Gobernación). Durante 1988, la USAID proporcionó cooperación externa para su fortalecimiento; para una revisión más amplia sobre la Corporación véase *Evaluación de la Política de Descentralización y Desarrollo Municipal*, José Antonio Morales Ehrlich *et al.*, ISAM y UNICEF, El Salvador, 1995 y *La situación actual del Asociacionismo Local: El caso de COMURES*, Ricardo Córdova Macías y Leslie Quiñónez Basagoitia, FUNDAUNGO, El Salvador, 1998.

<sup>18</sup> El cabildo abierto es la reunión del Concejo Municipal con los vecinos de una localidad con el objeto de informar sobre la gestión municipal y discutir problemas; la consulta popular es una forma de plebiscito local, prácticamente antes de la formulación y aprobación del Código Municipal, en ninguna fecha se había utilizado. Debemos destacar que antes de 1986 las reuniones habitualmente fueron cerradas al público.

<sup>19</sup> Decreto Legislativo N° 74 del 08 de septiembre de 1988. Esta Ley fijó la contribución de un aporte

desarrollo social y su propia autonomía económica.

#### **1.4 Sumario.**

A pesar de reconocerse que en el pasado la vinculación del Estado con el gobierno local fue absorbente y abarcó demasiados aspectos, la administración Duarte no planteó una política o estrategia de descentralización; no obstante, se crearon el marco legal y los instrumentos necesarios para iniciar el proceso en el mediano plazo, al delimitarse y determinarse las competencias y atribuciones propias de los gobiernos locales. De igual forma, se creó el ISDEM, un instituto especializado en el campo de la administración municipal para proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las municipalidades; lo que fue complementado con la creación de un fondo para el desarrollo económico y social que fijaba en 25 millones de colones las transferencias del presupuesto nacional, que debería ser entregado a los gobiernos locales; estipulándose la obligación categórica del gobierno central de proveer a las municipalidades de los recursos necesarios para cumplir las nuevas competencias establecidas en el Código Municipal.

Por otra parte, el mecanismo de cabildos abiertos logró cierto nivel de institucionalización y se convirtió en un espacio cívico clave e importante, empleándose como medio para realizar los contactos de las comunidades con el gobierno local, lo que permitió el acercamiento de las comunidades con sus autoridades municipales. Además, el “resurgimiento” de COMURES como gremial pluralista de las municipalidades, permitió impulsar y revitalizar la acción conjunta de las alcaldías sin distinción de afiliación política, tamaño o ubicación geográfica para desarrollar actividades que se interesaban por el fortalecimiento y defensa de la autonomía y competencia municipal.

En síntesis, el recuento de lo logrado por la administración Duarte es palpable, no obstante que la descentralización está ausente como política en su plan de gobierno. En cualquier caso, los avances deben ser valorados, dada la realidad salvadoreña del periodo marcada por una crisis política, social y económica expresada en un conflicto armado interno donde lo más importante era

---

anual de 25 millones de colones (\$2.9 millones de dólares) para ser entregado en forma mensual a los municipios.

lograr la pacificación del país; lo que a todas luces impedía o imposibilitaba la puesta en práctica de propuestas descentralizadoras.

## **2. EL GOBIERNO DE RESCATE NACIONAL<sup>20</sup> (1989-1994).**

Como es sabido, Alfredo Cristiani tomó posesión de la presidencia en junio de 1989, exponiendo la necesidad de redefinir el rol del Estado para pasar a ser la sociedad y el mercado, los motores del proceso de desarrollo. En el discurso de toma de posesión se comprometió a impulsar un modelo de desarrollo diferente al experimentado durante las décadas anteriores. Este modelo tendría como objetivo principal, “disminuir la excesiva intervención del Estado en la economía y promover la liberalización de la misma, eliminando los controles administrativos”<sup>21</sup>; lo anterior, con el propósito de superar la crisis socioeconómica del país, que de acuerdo con el diagnóstico gubernamental, había sido provocada principalmente por múltiples distorsiones ocasionadas durante un largo período dominado por una creciente intervención estatal.

El papel del Estado, de acuerdo con lo estipulado en el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, era apoyar y facilitar el proceso, transformando al aparato institucional en “pequeño, económico y con alta capacidad de gestión”. Al revisarse el Plan, es posible constatar que no incorporó ninguna política de descentralización; no obstante, durante 1993 se formuló la *Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal*<sup>22</sup>, vinculada a los esfuerzos de modernización del Estado y las reformas económicas; es decir, como parte de las finalidades del modelo económico y social que pondría en práctica el gobierno. Previo a auscultar la estrategia señalada, es conveniente examinar el Plan de Desarrollo Económico y Social, ya que dentro de las medidas planteadas se

---

<sup>20</sup> Gobierno de El Salvador. *Gobierno de Rescate Nacional*, Lineamientos del Programa de Gobierno 1989-1994, Presidencia de la República, El Salvador, 1° de junio de 1989. Este documento define como objetivo del gobierno, “rescatar al país de la profunda crisis que atraviesa creando las condiciones para lograr un desarrollo integral de todos los salvadoreños, en lo espiritual y material”; consecuente con lo anterior, en su discurso inicial el Lic. Cristiani ratificó “...asumimos hoy la Presidencia para cumplir la misión del Rescate Nacional que todo el pueblo espera y reclama, después de un largo período de angustia, inseguridad y grandes privaciones para todos los sectores especialmente los más necesitados”; véase *Nuestra Misión es el Rescate Nacional*, discurso pronunciado por el Lic. Alfredo F. Cristiani, con motivo de asumir la Presidencia de la República, El Salvador, 1° de junio de 1989.

<sup>21</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, MIPLAN, El Salvador, 1989.

<sup>22</sup> Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal. *Documento Preliminar Propuesta de Descentralización y Desarrollo Municipal*, El Salvador, julio de 1993

denotan algunas acciones que son relevantes y complementarias para comprender el surgimiento de la estrategia señalada anteriormente.

## **2.1 El Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.**

Este documento constituye el plan quinquenal del gobierno, su diseño fue orientado a “establecer un sistema de economía social de mercado, enmarcar el rol del Estado a una función normadora, abrir la economía al exterior y lograr las condiciones para mantener un crecimiento robusto y sostenido a través del tiempo”<sup>23</sup>. Dicho plan estaba integrado en dos partes: a) Plan de Desarrollo Económico; y b) Plan de Desarrollo Social.

En el proceso de reorientación económica la estrategia de acción buscaba “reducir el tamaño del Estado”, mediante la adopción de medidas estabilizadoras y un conjunto de reformas estructurales para aumentar su eficiencia por un lado, y reducir su participación en las funciones productivas por el otro. La estrategia para el desarrollo social por su parte, consideraba la construcción de un modelo social compatible con el modelo económico, dicho modelo debía ser integrado mediante la modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales, para fomentar la participación directa de las comunidades en la identificación de sus propios problemas y soluciones óptimas.

Con el propósito de lograr lo anterior, tanto la estrategia económica como la social contemplaban dos grandes líneas de acción; en lo económico, la primera estaba conformada por la implementación de un programa de estabilización en el corto plazo (junio de 1989 a diciembre de 1990); la segunda lo constituía una reorientación de la economía y establecer un sistema de libre mercado, eficiente y competitivo, abarcando los años 1990 a 1994<sup>24</sup>. En lo social, en el plazo inmediato,

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* p. 1.

<sup>24</sup> La reestructuración de la política económica en realidad consistía en un *ajuste estructural* –promovido por el binomio BM y FMI– entendido como un proceso de políticas y reformas que apuntaba a crear ciertas condiciones básicas para poner en marcha un modelo económico basado en la empresa privada, planteando una retirada casi total del Estado en la economía y su sustitución por el mercado como mecanismo fundamental de regulación social. El contenido de las reformas –desregulación y privatización del sistema financiero, privatizaciones, apertura al comercio exterior, modernización del aparato gubernamental, establecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública y marco legal para el funcionamiento del mercado– tenían como objetivo alcanzar la macroestabilidad económica. Sobre el concepto de ajuste estructural véase *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years*, World Bank, Washington, 1988; *The Progress of Policy Reform in Latin America*, John Williamson, Washington, John Williamson, ed., Latin America adjustment: How much has happened?, Institute for International Economics, 1990.

la definición y ejecución de políticas, programas y proyectos de naturaleza compensatoria, para amortiguar los efectos de los programas de estabilización y reorientación económica; la segunda línea, de mediano plazo con orientación al largo plazo, era la formulación de planes sociales sectoriales (educación, salud y nutrición, vivienda, familia, previsión social, laboral y política ecológica).

Al entrar en funciones la administración, se reconoció la necesidad de fortalecer, dinamizar e incrementar la ayuda a las comunidades; no sólo para compensar o restituir pérdidas por los efectos del conflicto armado a lo largo de la década, sino también para minimizar el impacto de las medidas de estabilización y reorientación económica que serían impulsadas. Para lo anterior se propulsarían seis programas: a) infraestructura básica municipal; b) fortalecimiento de los gobiernos locales; c) apoyo a las comunidades; d) reconstrucción; e) creación del Fondo de Inversión Social; y f) Programa Especial de Emergencia Urbano<sup>25</sup>.

Conviene destacar que la administración Cristiani heredó la preocupación de Duarte por el desarrollo municipal, pero inserta en la concepción de política social, que tuvo una visión centrada en la focalización de la atención y de los servicios en los sectores más vulnerables de la sociedad por un período transitorio. La implementación de la política social compensatoria quedó en manos de instituciones ad-hoc creadas exclusivamente para tal fin —Fondo de Inversión Social, Secretaría de Reconstrucción Nacional, Secretaría Nacional de la Familia y el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor—, las cuales tenían una temporalidad bien definida. Es aquí, puntualmente, donde se ubican algunos programas sociales innovadores (FIS, PRN, MEA y EDUCO); interesando en este apartado analizarlos, ya que es precisamente mediante éstos que el gobierno central se vinculó al proceso de desconcentración y descentralización con los gobiernos locales durante el quinquenio.

### **2.1.1 El Fondo de Inversión Social (FIS).**

El FIS se creó en 1990<sup>26</sup> como un organismo transitorio de compensación social frente a las políticas de ajuste estructural impulsados por la administración Cristiani. Según el decreto de creación, tenía como propósito

---

<sup>25</sup> *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, p. 60.

<sup>26</sup> Decreto Legislativo N° 610 del 16 de noviembre de 1990.

“atender las demandas externas de la población en situación de pobreza, particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de integración plena al desarrollo económico y social del país”. Su misión consistía en disminuir los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza. Originalmente, se le definió un período de vida de cuatro años, pensando en la transitoriedad para enfrentar los efectos negativos de las políticas de estabilización y reactivación económica; posteriormente, debido al impacto social, la Asamblea Legislativa le amplió por tres años más su período de vida hasta 1997<sup>27</sup>.

En general, su actividad primaria consistía en financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario; en forma tal que estos proyectos mejoraran las condiciones de vida de la población más pobre. Para ello podía negociar y captar recursos financieros de organismos internacionales, entidades nacionales y gobiernos amigos. De este modo, el FIS fue la estructura más eficiente para la ejecución de obras<sup>28</sup>; sin embargo, no fortalecía las capacidades de gestión locales, ni promovía una mayor responsabilidad fiscal local, en consecuencia, no respondía a una estrategia integral y de largo plazo para reducir la pobreza. De hecho, para 1994 el FIS contaba con una cartera acumulada de 6,090 proyectos, de los cuales se habían aprobado 3,912 para fines de 1993 (véase tabla 2.1) por un monto de 590 millones de colones.

**Tabla 2.1 Proyectos aprobados por el FIS a diciembre de 1993 (en millones de colones)**

PROYECTO	NÚMERO	%	MONTO		
			Monto FIS	CPN*	Total
Educación, guardería y centros de capacitación	1,641	42.0	246.0	19.2	265.2
Salud, letrinas, agua potable, alcantarillado y nutrición	1,421	36.3	232.4	17.7	250.1
Mercados, cocinas, riego, reforestación y otros	850	21.7	64.0	11.0	75.0
<b>TOTAL</b>	<b>3,912</b>	<b>100</b>	<b>542.4</b>	<b>47.9</b>	<b>590.3</b>

\* CPN: Contrapartida Nacional

Fuente: *Evaluación de programas compensatorios y combate a la pobreza*, MIPLAN, 1994.

Analizando la distribución porcentual destaca que el 42% fue para

<sup>27</sup> Decreto Legislativo N° 493 del 31 de marzo de 1993.

<sup>28</sup> Los proyectos se caracterizaban por haber sido solicitados por las comunidades directamente al FIS, sin coordinación con las autoridades locales, aunque en realidad eran los constructores de obras (profesionales independientes) quienes actuaban como promotores de los proyectos y se encargaban de contactar a líderes comunitarios para decidir cual era el proyecto que la comunidad necesitaba.

infraestructura y equipamiento de centros educativos; el 36% para construcción, rehabilitación o equipamiento de centros de salud, dotación de agua potable, saneamiento y programas de apoyo a la nutrición; el resto fue para mercados, reforestación, riego y otros. Es conveniente destacar que los proyectos de educación y salud absorbieron el 78% de los fondos desembolsados y de éstos, el 73% se dirigieron al área rural; los grupos comunitarios y ONG's solicitaron el 78.9% del total de los proyectos<sup>29</sup>. En síntesis, la acción llevada a través de los diferentes programas sociales consiguió reducir algunos aspectos de la marginación en los grupos de muy bajos ingresos.

### **2.1.2 La Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).**

La SRN surgió por decreto ejecutivo<sup>30</sup> como una estructura administrativa adscrita a la Presidencia de la República, con el propósito fundamental de ejecutar el Plan de Reconstrucción Nacional surgido de los Acuerdos de Paz y con una duración temporal de cinco años. Orgánicamente fue fusionada con CONARA<sup>31</sup>, su misión general consistía en realizar proyectos para mejorar las condiciones económicas de la población, contribuyendo a la realización de las metas del gobierno central a través de programas sociales compensatorios focalizados hacia los estratos poblacionales menos favorecidos con los servicios básicos. Los proyectos eran definidos mediante el mecanismo de cabildos abiertos y luego eran ejecutados por las comunidades del lugar beneficiado, entidades del Estado y ONG's.

Examinando los datos de 1989 hasta diciembre de 1993, es posible constatar que la SRN aprobó 36,289 proyectos por un monto total de 1,941 millones de colones<sup>32</sup>; destinando para infraestructura básica el 49.5% del monto total, 49.3% para programas dentro del PRN y para programas sociales el 1.2%. La descentralización fue promovida mediante la participación de las municipalidades, comunidades, ONG's e instituciones del sector público en la identificación, priorización y ejecución de los proyectos que la SRN financió. Los principales programas realizados se resumen en tres: a) Proyecto de Estabilización Social y

---

<sup>29</sup> FIS. *Informe de avance N° 30*, El Salvador, 1993.

<sup>30</sup> Decreto Ejecutivo N° 8 del 27 de marzo de 1992.

<sup>31</sup> La integración de ambas instituciones se efectuó mediante el Decreto Ejecutivo N° 80 de 1992.

<sup>32</sup> SRN, varios informes.

Fortalecimiento del Desarrollo Municipal (MEA); b) Programa Especial de Emergencia Urbano (PEEU); y c) Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). Se analizan a continuación sintéticamente el contenido de cada uno de ellos.

- **Plan de Reconstrucción Nacional (PRN).**

El objetivo central del PRN fue la creación de condiciones de armonía que facilitarían la unidad nacional y la creación de condiciones económicas y sociales para que los miembros de la sociedad que resultaron mayormente afectados por el conflicto armado, pudieran reintegrarse a la vida social, productiva y democrática del país<sup>33</sup>. Conviene advertir que el criterio de población adoptado en el plan no era suficiente para focalizar las acciones a desarrollar en el proceso de reconstrucción; así, el PRN definió como territorios objetivo a 115 municipios, calificados como los más afectados por las hostilidades; éstos, fueron favorecidos con infraestructura básica a través del MEA/PRN (véase programa MEA), apoyo a la reinserción productiva, apoyo logístico de tierras, reparto de alimentos, entre otros.

- **Proyecto de Estabilización Social y Fortalecimiento del Desarrollo Municipal (MEA).**

Surge en 1989, en el contexto del conflicto armado como parte de los programas de la CONARA financiados por USAID; fue popularmente más conocido como programa *Municipalidades en Acción* (MEA). Su propósito principal consistía en reconstruir la infraestructura de las áreas afectadas por el conflicto armado, para lo cual se adoptó la metodología de invertir los recursos a través de los gobiernos locales, pretendiendo robustecer su protagonismo por medio de los cabildos abiertos, como espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones locales<sup>34</sup>. Se buscaba adicionalmente, evitar realizar proyectos a través

---

<sup>33</sup> Los objetivos específicos del plan consideraban: a) facilitar la reintegración a la vida civil y productiva de los excombatientes y de la población mayormente afectada por el conflicto; b) mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas geográficas mayormente afectadas por el conflicto; c) reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto; y d) promover la participación solidaria de todos los sectores de la vida nacional en el esfuerzo de la reconstrucción nacional. Para una revisión más detallada véase *Plan de Reconstrucción Nacional*, SRN, El Salvador, 1992.

<sup>34</sup> A fin de promover apoyo popular para el gobierno salvadoreño, a partir de 1987 la USAID comenzó a exigir que todos los proyectos de infraestructura básica fueran identificados a través de cabildos abiertos, de lo contrario no habría financiamiento; véase *Evaluación del Proyecto de Estabilización Social y Fortalecimiento del Desarrollo Municipal*, Reporte Final, USAID, El Salvador, 1994.



de los ministerios (educación, salud y obras públicas), ya que habían resultado en un fracaso total. El tipo de proyectos que realizaba el programa incluían la construcción y reparación de escuelas, puestos y unidades de salud, construcción de vías de acceso, acueductos y alcantarillados, electrificación y otros.

Sus actividades se desarrollaron bajo dos modalidades: a) MEA REGULAR (CONARA); y b) MEA/PRN (SRN). La diferencia básica entre ambas es que la asignación promedio de fondos por municipalidad fue más alta en la segunda, dada la necesidad de reconstruir la infraestructura dañada durante la lucha armada. La primera modalidad benefició inicialmente a los 262 municipios del país, donde se ejecutaba en forma regular, a partir de agosto de 1993 se limitó a 146 municipios hasta alcanzar 1995, año en que concluyó el proyecto. La modalidad MEA/PRN, surgió con la puesta en marcha del PRN en 115 municipios, considerados los más afectados por el conflicto armado, su duración se extendió hasta abril de 1997.

Conviene tener presente que los proyectos de infraestructura se ejecutaban en forma descentralizada, mediante la participación de los gobiernos locales y las comunidades, innovando un mecanismo de gestión (cabildos) orientado a dotar de infraestructura básica a los municipios y permitir el acercamiento de las autoridades municipales con sus comunidades. La estrategia fue empleada para realizar los contactos de las comunidades con el gobierno local, regularizando de esta forma las demandas comunales al sistema político. El modelo, por los resultados positivos obtenidos, sería empleado más adelante para la puesta en marcha de la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. En otro aspecto, según datos recabados, entre 1989 y 1995 el programa MEA habría realizado 17,574 proyectos de infraestructura local a un costo de \$150 millones de dólares<sup>35</sup>.

- **Programa Especial de Emergencia Urbano (PEEU).**

Este programa desarrolló proyectos de infraestructura básica y programas sociales, focalizado en 200 comunidades urbano-marginales de 16 municipios y una cobertura aproximada de 30,000 personas. El total de la inversión

---

<sup>35</sup> Nogales, Gottret *et al.* *El Salvador: Programa de generación de empleo y de desarrollo local*, Ministerio de Hacienda y FIS, El Salvador, 1996, p. 25.

realizada fue de 76.4 millones de colones, distribuidos entre 1989 y 1993, año en que finalizó el programa.

### **2.1.3 El Programa Educación con participación de la Comunidad (EDUCO).**

Históricamente el sistema educativo de El Salvador ha tenido graves problemas de cobertura, especialmente en las zonas rurales; cuando el MINED tuvo la oportunidad de nombrar maestros para desempeñarse en regiones alejadas, tropezó con la resistencia de los docentes a trabajar en esos lugares y con la tendencia a solicitar, lo antes posible, el traslado a comunidades más cercanas. Esto dejó sin servicios educativos a las poblaciones más pobres y desprovistas, el conflicto armado agudizó la situación, sobre todo en los municipios rurales del país. En abril de 1990, cerca de medio millón de niños y niñas no asistían a la escuela primaria, necesitando el país de una estrategia para ampliar la cobertura de educación básica, especialmente en el área rural.

El MINED tratando de dar respuesta a esta realidad, investigó el sistema educativo nacional<sup>36</sup> y se comprobó, sobre todo en las zonas rurales, que había un modelo de organización sencillo —*Sistemas Locales de Educación (SILED)*<sup>37</sup>— por medio del cual se proveía educación cuando el ministerio no lo hacía. Frente a esta problemática, se consideró que el otorgamiento de respaldo jurídico al modelo que venían desarrollando las comunidades rurales podía ser una buena alternativa para aumentar la cobertura de los servicios educativos, por lo menos del nivel preescolar y el primer ciclo de educación básica (1° a 3° grado).

Como resultado, surgió del modelo impulsado por las comunidades afectadas por el conflicto armado el programa EDUCO<sup>38</sup>, un proyecto

---

<sup>36</sup> La investigación se centró en los niños y niñas pobres de 0 a 14 años, los propósitos eran: 1) identificar mediante un proceso participativo, los sistemas existentes de suministro de educación básica y las demandas reales de servicio de los niños; y 2) contribuir a la creación de un sistema de información sobre servicios educativos existentes y demandas reales para la toma de decisiones y el diseño de estrategias con niños pobres.

<sup>37</sup> Este sistema nació como consecuencia de la destrucción y cierre de escuelas en las zonas conflictivas del país, estaba compuesto por escuelas populares; es decir, educación informal impartida por maestros – populares– no acreditados por el MINED; en la práctica fue un buen aporte a la solución del problema educativo, a pesar de que por ser informal, enfrentó problemas como el no reconocimiento de los maestros populares y de los estudios de los alumnos por parte del MINED.

<sup>38</sup> Véase *EDUCO. Una experiencia en marcha*, MINED, El Salvador, 1994; *La educación de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*, Harvard Institute for International Development, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo y Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador, UCA

de gestión conjunta Estado-Comunidad cuyos objetivos principales son:

- Ofrecer educación preescolar y básica mediante un sistema descentralizado de servicios educativos en las comunidades rurales más necesitadas.
- Favorecer la participación comunitaria en el proceso educativo.
- Establecer la articulación curricular entre la educación preescolar y la educación básica.
- Ampliar la cobertura de la enseñanza preescolar y básica en los municipios más pobres del área rural del país.

En general, la estrategia consistió en trasladar responsabilidades a una entidad distinta del MINED: Las *Asociaciones Comunales para la Educación* (ACE)<sup>39</sup>, brindándoles respaldo jurídico y financiero. El propósito de las ACE es realizar la gestión de la educación en el ámbito local, es decir, ofrecer servicios de administración de la educación en las comunidades. Si la comunidad está de acuerdo con ejecutar el programa, se realiza una asamblea comunal, allí se elige a la Junta Directiva<sup>40</sup> mediante votación y se elabora un acta de constitución; posteriormente se firma un convenio (con un año de duración) con el MINED, con este se compromete a realizar la gestión educativa en su comunidad, contratar docente, comprar material gastable, llevar la contabilidad y garantizar una matrícula mínima por sección.

El MINED por su parte, se compromete a transferir los fondos mensualmente, a capacitar a los miembros de la ACE y a supervisar y dar seguimiento al proceso. Condensadamente, el proceso de génesis y ejecución del

---

Editores, 1995; *Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local – El caso de El Salvador: EDUCO*, Darlyn Meza, Banco Mundial, informe N° 9, Washington, 1997; *Do Community Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program*, Emmanuel Jiménez y Sawada Yasuyuki, World Bank, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reform #8, Washington, 1998; *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger, Banco Mundial, Washington, 1999.

<sup>39</sup> Las ACE son organizaciones conformadas por personas de una misma comunidad, sin fines de lucro, ni partido político ni religioso. Están formadas por padres y madres de familia y por otros miembros de la comunidad con interés en la educación. Se rigen por el *Reglamento Especial de las Asociaciones Comunales para la Educación*, oficializado mediante Decreto del Órgano Ejecutivo que regula las relaciones entre las ACE y el MINED.

<sup>40</sup> Conformada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales; es elegida anualmente y puede reelegirse.

programa puede resumirse en dieciséis pasos (véase tabla 2.2).

**Tabla 2.2 Proceso básico de ejecución del programa EDUCO**

1. Preparación de la ejecución y de los recursos humanos intervinientes.
2. Ubicación territorial de los nuevos espacios educativos.
3. Promoción del programa en las comunidades.
4. Conformación legal de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE).
5. Firma de convenios ACE-MINED.
6. Elaboración del Acuerdo Ministerial.
7. Capacitación de las ACE.
8. Primera transferencia de fondos desde el Ministerio a las ACE.
9. Contratación de los educadores a cargo de las ACE.
10. Instalación de los espacios educativos.
11. Inscripción de los estudiantes.
12. Capacitación de los educadores contratados por las ACE.
13. Inicio de la provisión del servicio.
14. Campaña de comunicación y movilización social.
15. Transferencias mensuales de fondos desde el Ministerio a las ACE.
16. Supervisión, control, seguimiento y evaluación periódica a las ACE y los educadores.

Fuente: *EDUCO. Una experiencia en marcha*, MINED, El Salvador, 1994.

Por otra parte, la comunidad se encarga de contratar a los educadores y las ACE tienen la facultad de elegir los maestros; se suscriben contratos de trabajo anuales que incluyen las prestaciones sociales. El MINED no interviene en el convenio, únicamente apoya, orienta y fija normas de cumplimiento para el tipo de contrato. Según las normas, los docentes contratados deben poseer título y estar desempleados, preferiblemente pertenecer a la comunidad o que estén dispuestos a vivir en ella. Conviene tener presente que en las escuelas EDUCO no se cobra cuota de ingreso, no se exige uniforme y se intenta proporcionar la mayor cantidad de útiles posibles para eliminar los principales factores que limitan la matrícula inicial.

Entre los logros más importantes en el primer año de ejecución del programa se pueden mencionar<sup>41</sup>:

- La prestación de servicios educativos a 8,416 niños de preescolar y primer grado que hasta entonces no tenían acceso a la educación.
- Reapertura de escuelas que permanecían cerradas debido al conflicto armado y a la consiguiente falta de recursos humanos.
- Acercamiento a las áreas rurales más alejadas y de difícil acceso donde nunca había existido servicio educativo.

---

<sup>41</sup> Meza, Darlyn, *op. cit.*, pp. 9-10.

- Se comenzó a gestionar un nuevo modelo de articulación entre la escuela y la comunidad.
- Los padres de familia de los niños beneficiados participaron activamente en el proceso educativo de sus hijos, actitud poco común sobre todo en las áreas rurales del país.
- Los maestros contratados por las ACE demostraron un alto nivel de responsabilidad y asistencia a su trabajo.
- Se mejoró la permanencia de los niños en la escuela, gracias a la ayuda que las ACE proporcionaron al maestro.
- Se comenzó a crear conciencia en las áreas rurales del país acerca de la importancia de la educación preescolar.

Los costos aproximados de una ACE<sup>42</sup> se muestran en la tabla 2.3.

**Tabla 2.3 Costo de una ACE (en miles de US dólares)**

CATEGORÍA DE GASTOS	CANTIDAD
Promoción	22.91
Capacitación ACE	104.81
Capacitación educador	50.40
Seguimiento a la ACE y al educador	77.32
Instalación del espacio educativo	137.46
Transferencias del MINED a la ACE por 12 meses	3,132.91
Biblioteca literaria de aula	91.64
<b>Costo total anual de un espacio educativo</b>	<b>3,617.44</b>
<b>Costo por niño(a) atendido al año</b>	<b>113.04</b>

Fuente: *EDUCO. Una experiencia en marcha*, MINED.

Es importante destacar que EDUCO representa el primer esfuerzo de envergadura de modalidad descentralizada que el Estado salvadoreño ha emprendido en la última década, con el objeto de acercarse a las comunidades con una óptica de trabajo conjunto para la solución de los problemas nacionales y locales, logrando que se afirme como un alternativa viable para la consolidación de un modelo educativo en las áreas rurales, y una ampliación significativa de la matrícula para niños que antes no habían tenido acceso a la escuela (véase tabla 2.4). Durante la administración analizada, EDUCO cambió algunos paradigmas

<sup>42</sup> Los datos son para 1994, hay que advertir que los costos en general disminuyen, considerando que cada ACE administra varios espacios educativos; los costos de capacitación se dividen por el número de espacios que se tiene a cargo. Los costes de promoción sólo se reflejan cuando nace una nueva ACE, de igual manera, los costos de instalación se transfieren una sola vez, cuando esta es creada.

dentro de la estructura institucional del MINED, puesto que su funcionamiento permitió generar un cambio de actitud en buena parte del equipo técnico, no sólo a escala central sino también regional.

**Tabla 2.4 Matricula pública rural nacional para 1994**

NIVEL	%
Parvularia (Preescolar)	52.7
Primer grado	21.1
Segundo grado	13.4
Tercer grado	8.4

Fuente: MINED, 1994.

De igual forma, generó mayor capacidad de gestión institucional, permitiendo que EDUCO se convirtiera en punta de lanza para iniciar una serie de cambios; concretamente, en la búsqueda de nuevos cauces para descentralizar la administración de los servicios públicos.

## **2.2 La Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal.**

En el marco de las reformas institucionales y legales para la reorientación económica se ubicaba el programa de modernización del aparato gubernamental<sup>43</sup>, en este proceso, la participación del sector privado debía tener un rol preponderante. Para la ejecución de estas reformas, el gobierno solicitó la colaboración del PNUD, a fin de consolidar los esfuerzos de modernización de la administración pública. Durante 1990 y 1991 se realizaron las actividades preliminares para la puesta en ejecución del proyecto en 1992, para tal efecto se formuló el *Programa de Modernización del Estado*<sup>44</sup>; en el cual se definió el “Estado Meta”, concretado en las características que se enumeran en la tabla 2.5.

Como se podrá apreciar fácilmente, las estrategias para alcanzar los objetivos del Estado Meta incluían mecanismos de simplificación administrativa, descentralización, privatización, modernización de la administración de los recursos humanos, modernización de la administración de los recursos financieros, mejoras en la formulación de políticas económicas y sociales, fortalecimiento de la participación social y coordinación permanente de las políticas económica y social. En lo que a la descentralización interesa, para sistematizar el proceso, mediante

---

<sup>43</sup> *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, pp. 28 y 42.

<sup>44</sup> MIPLAN. *Modernización de la Administración Pública en El Salvador*, Proyecto de apoyo a la modernización de la Administración Pública, PNUD (ELS/91/001), El Salvador, 1991.

decreto ejecutivo se creó en junio de 1993 la *Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM)*<sup>45</sup>; las competencias de esta Comisión incluían la elaboración de una estrategia de descentralización y desarrollo municipal para cinco años, además, la coordinación de su implementación y un proyecto piloto con el que debería iniciarse el proceso.

**Tabla 2.5 El Estado Meta**

- 
- *Limitación de las funciones del Estado.* Se concibió que el papel del Estado debería ser subsidiario y que sus funciones serían normativas, reguladoras, promotoras y facilitadoras de la actividad privada en los sectores productivos.
  - *Menor dimensión.* Reducción del excedente de personal.
  - *Ordenamiento institucional.* Que resultara en estructuras y procedimientos eficientes y consistentes con el nuevo papel del Estado en la sociedad.
  - *Descentralización.* Mayor descentralización y desconcentración en la prestación de servicios a la población, contando con el fortalecimiento administrativo y financiero y la ampliación de cobertura de los gobiernos locales.
  - *Gerencia eficiente y eficaz.*
  - *Convergencia administrativa.* Integración de los presupuestos públicos existentes: ordinario, extraordinario e instituciones autónomas.
- 

Fuente: *Modernización de la Administración Pública en El Salvador*. MIPLAN, El Salvador, 1991.

Un elemento del diagnóstico realizado por la Comisión, fue el señalamiento de un viejo problema del aparato público salvadoreño: La falta de relación entre la estructura funcional vertical y la administración territorial<sup>46</sup>. El documento preliminar de la propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal; caracterizó a la administración pública como centralizada, poco coordinada, con proliferación de entes autónomos y la existencia de administraciones paralelas. El estudio describió que el sector desconcentrado administrativamente contaba con “13 ministerios, 45 instituciones autónomas y una cantidad de oficinas desconcentradas distribuidas en regiones que no respondían a criterios uniformes y cuya coordinación se volvía cada vez más difícil”<sup>47</sup>; situación que no se ajustaba con el programa de estabilización y reorientación económica.

En general, los objetivos planteados por la propuesta fueron: a) armonizar y articular las relaciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil; b)

---

<sup>45</sup> Decreto Ejecutivo N° 52 del 13 de mayo, publicado en el Diario Oficial N° 115, Tomo 319, 18 de junio de 1993. La Comisión estuvo integrada por el MIPLAN, la SRN, el Presidente del ISDEM, el Presidente de la COMURES y el Ministerio de Hacienda.

<sup>46</sup> En El Salvador, se distingue la existencia de organismos sectoriales (ministerios) en que se ejercen funciones de gobierno y de administración; desde el punto de vista territorial, los municipios ejercen competencias como organismos primarios del Estado, no existiendo un nivel intermedio entre ambos ordenes.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 10.

fortalecer la capacidad de las municipalidades a fin de que estuvieran en condiciones de asumir las competencias introducidas dentro del proceso; y c) fortalecer la capacidad del gobierno central, consecuente con el papel normativo y orientador en el nuevo esquema de desarrollo que se impulsaba en el país.

La proposición comprendía el reordenamiento de los niveles e instituciones responsables de la gestión pública, basado en una redistribución de funciones y competencias del gobierno central, sus entidades y los gobiernos locales; lo anterior implicaba la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración<sup>48</sup>. La CDM propuso organizar la administración pública bajo un enfoque de dos niveles: a) un nivel central; y b) un nivel descentralizado territorial (municipios), pretendiéndose transformar la estructura central del Estado.

De ese modo, el primer nivel agruparía la función normativa, estratégica y de definición de las políticas nacionales conformada por ministerios, secretarías y entidades autónomas. El segundo nivel sería ejecutor, responsable de la realización de políticas públicas y de la administración y operación de servicios, incluyéndose a los gobiernos locales en lo institucional y a los municipios en lo territorial<sup>49</sup>.

De hecho, la estrategia sugirió un proceso de descentralización gradual, progresivo, concertado y diferenciado; el planteamiento consistía en transferir determinadas competencias del gobierno central a los gobiernos locales en forma directa, entre ellas, la administración de los servicios de salud; educación; agua potable y alcantarillado; catastro y ordenamiento urbano; construcción y mantenimiento de obras públicas; construcción y financiamiento de vivienda, entre otras. Además, desde el punto de vista financiero y fiscal, las competencias que se transfirieran deberían estar acompañadas de los recursos que financiaban su funcionamiento, así como de otros mecanismos que permitieran aumentar los ingresos municipales.

En cualquier caso, una novedad importante lo representa la intención de fortalecer el nivel intermedio —inexistente— para coordinar la administración

---

<sup>48</sup> Ídem.

<sup>49</sup> Orellana, Víctor Antonio. *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, FLACSO Programa El Salvador, Imprenta Criterio, primera edición, El Salvador, 1997, p. 13.



central y los gobiernos locales, la cual consistió en aprovechar los *Consejos Departamentales de Alcaldes* (CDA's)<sup>50</sup> —figuras municipales intermedias a escala departamental— piezas de la estructura organizativa de COMURES (véase anexo “B”). Estas organizaciones habían acumulado una valiosa experiencia durante los últimos cinco años en la ejecución de proyectos de construcción y reconstrucción de infraestructura básica intermunicipal, utilizando mecanismos participativos que funcionaron para buscar la priorización de proyectos de desarrollo a escala departamental. Se declaró que a futuro podrían convertirse en el “Consejo Departamental de Desarrollo, dotándolos de personería jurídica a fin de que pudieran desempeñar un papel en la coordinación del desarrollo a nivel departamental pudiendo recibir recursos del Estado y hacer erogaciones”<sup>51</sup>; lo cual como podrá deducirse, no se materializó.

### **2.3 Los Acuerdos de Paz y las reformas políticas.**

Como se ha dicho al inicio del capítulo, los Acuerdos de Paz inauguran una nueva etapa en la historia política del país, las reformas políticas incluidas en ellos constituyen un proceso de modernización y flexibilización del régimen político orientado a transformar el sistema político autoritario, centralizado y excluyente, en uno inclusivo, descentralizado y competitivo. Con los Acuerdos se pretende generar una nueva institucionalidad política —creación de nuevas instituciones— y una transformación jurídica —promulgación de nuevas leyes y modificación de viejas— del Estado.

Tres son básicamente los aspectos esenciales: a) crear las condiciones necesarias para la inserción en la arena política de actores históricamente excluidos, persiguiendo transformar el sistema en uno más inclusivo; b) redefinir las “reglas del juego” para que la competencia política se desarrolle en relativas condiciones de igualdad; y c) eliminar el recurso de la lucha armada como medio legítimo de lucha política<sup>52</sup>. Sin ánimo de exhaustividad, debemos señalar el

---

<sup>50</sup> Estos Consejos constituyen el órgano gremial municipal a nivel departamental, integrados por todos los alcaldes de un mismo departamento y presididos por una Junta Directiva; son la instancia básica de cooperación y solidaridad municipal y el enlace directo entre los Concejos Municipales y COMURES. Constituyen un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento que tiene relación con el quehacer municipal. Fueron oficializados a partir de 1994 en los estatutos de COMURES.

<sup>51</sup> Orellana, Víctor Antonio, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>52</sup> Briones, Carlos y Guillermo Ramos, Carlos. *La Gobernabilidad en Centroamérica: economía,*

contenido mínimo de los Acuerdos, para identificar los componentes que afectan la reestructuración del régimen centralista y definen las nuevas reglas del juego político; la tabla 2.6 sintetiza el contenido de dichos acuerdos.

**Tabla 2.6 Acuerdos de Paz**

<b>Capítulo I: Fuerza Armada</b>	<b>Capítulo II: Policía Nacional Civil</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada</li> <li>2. Sistema Educativo de la Fuerza Armada</li> <li>3. Depuración</li> <li>4. Reducción</li> <li>5. Superación de la impunidad</li> <li>6. Cuerpos de seguridad pública</li> <li>7. Servicios de inteligencia</li> <li>8. Batallones de Infantería de Reacción Inmediata</li> <li>9. Subordinación al poder civil</li> <li>10. Entidades paramilitares</li> <li>11. Suspensión del reclutamiento forzoso</li> <li>12. Medidas preventivas y de promoción</li> <li>13. Reubicación y baja</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de la Policía Nacional Civil (PNC)</li> <li>2. Doctrina</li> <li>3. Estructura funcional y territorial</li> <li>4. Personal de la Policía Nacional Civil</li> <li>5. Academia Nacional de Seguridad Pública</li> <li>6. Régimen jurídico</li> <li>7. Régimen transitorio</li> </ol>
<b>Capítulo III: Sistema Judicial</b>	<b>Capítulo IV: Sistema Electoral</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Nacional de la Judicatura</li> <li>2. Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos</li> </ol>	
<b>Capítulo V: Tema económico social</b>	<b>Capítulo VI: Participación política del FMLN</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preámbulo</li> <li>2. Problema agrario</li> <li>3. Sobre las tierras dentro de las zonas conflictivas</li> <li>4. Acuerdo de 2 de julio de 1991 sobre tierras ocupadas</li> <li>5. Crédito para el sector agropecuario y para micro y pequeña empresa</li> <li>6. Medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste estructural</li> <li>7. Modalidades para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades</li> <li>8. Foro para la concertación económico social</li> <li>9. Plan de Reconstrucción Nacional</li> </ol>	
<b>Capítulo VII: Cese del enfrentamiento armado</b>	<b>Capítulo VIII: Verificación por la ONU</b>
<b>Capítulo IX: Calendario de ejecución</b>	

Fuente: Elaboración propia basado en los *Acuerdos de Paz*, 1992.

Como podrá observarse, cuatro componentes tienen que ver con el ejercicio legítimo de la coerción bajo las nuevas reglas del juego (capítulos I, II, III y VI), tres se relacionan con la implementación de los Acuerdos (capítulos VII, VIII y IX); una temática atañe a las reglas para acceder al poder (capítulo IV) y uno es de carácter socioeconómico (capítulo V). De manera condensada, en lo que a la reconversión institucional de la Fuerza Armada se refiere (capítulo I), la larga tradición autoritaria —expresada en sesenta años de gobiernos militares— implicaba la transformación del régimen político; el conjunto de medidas de reforma

buscaban propiciar una efectiva subordinación del estamento militar al poder civil y poner fin a la supremacía militar sobre la sociedad. La creación de la *Policía Nacional Civil* (PNC), su instituto de formación policial —Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)— y la nueva doctrina de seguridad pública (capítulo II), estipulan la independencia total entre la PNC y la Fuerza Armada; adscribiéndolas a ministerios diferentes. Por reforma constitucional, ella y su régimen de formación marcan una ruptura con el control militar de ejercer la seguridad pública, disminuyendo la influencia del Ejército en la seguridad ciudadana.

En cuanto a las reformas constitucionales en materia judicial y en la defensoría y promoción de los derechos humanos (capítulo III), sobresalen la reorganización de la forma de elección de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); la readecuación presupuestaria; redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ)<sup>53</sup> y la asignación de responsabilidad en la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial y modificación de la legislación relativa a la carrera judicial. En cuanto a la defensa y promoción de los derechos humanos, destaca la creación de la *Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos* (PDDH).

En relación a la reforma del sistema electoral (capítulo IV), se concentraba esencialmente en la sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE) por el *Tribunal Supremo Electoral* (TSE); la concesión del derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral a los partidos políticos legalmente inscritos y la ejecución de importantes cambios al Código Electoral. Se trata en esencia, de un nuevo marco jurídico e institucional del sistema de partidos que, hasta ese momento, no contemplaban mecanismos efectivos de supervisión de los actores políticos y adolecía de considerables irregularidades en su funcionamiento.

El tema económico social (capítulo V) comprendía cuestiones relacionadas con las medidas a impulsarse para beneficiar tanto a excombatientes de la guerrilla como de la Fuerza Armada, en este apartado se incluyó el Plan de Reconstrucción Nacional anteriormente examinado. La transformación del FMLN en institución

---

<sup>53</sup> Institución independiente, encargada de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. Los miembros del CNJ son elegidos o sustituidos por la Asamblea Legislativa.

política (capítulo VI), fundamentalmente consistió en la conversión de la guerrilla en partido político, experiencia inédita en la historia política de El Salvador. Los capítulos VII, VIII y IX corresponden a la participación de la comunidad internacional (ONU) en el proceso; el papel de verificación asumido por la *Misión de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador* (ONUSAL) para garantizar la ejecución de las transformaciones acordadas.

En suma, con el nuevo escenario creado por los Acuerdos de Paz se experimentaron mayores espacios democráticos de participación social, orientados a definir y consolidar importantes transformaciones relacionadas con la estructura institucional y jurídica del Estado y el funcionamiento del poder político en el país; en ese contexto, los municipios comienzan a verse como lo que efectivamente son, el gobierno local, el espacio más cercano entre la población y el Estado, para abordar y buscar solución a los problemas comunes. Lo anterior, explicaría el surgimiento de las reivindicaciones descentralizadoras, ensanchando la participación activa de los gobiernos locales y la sociedad civil en la búsqueda, debate y propuestas en torno al desarrollo del país.

## **2.4 Avances durante la administración.**

Aunque se acometió una reforma institucional que significó un “adelgazamiento” del Estado y se avanzó en el proceso de privatización de entidades públicas<sup>54</sup>, en lo que se refiere propiamente a la descentralización los avances fueron reacios. La Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal se presentó durante la transición del gobierno de Cristiani al de Calderón Sol, lo que no permitió ponerla en ejecución. El problema identificado en el diagnóstico fue la excesiva centralización del aparato administrativo del gobierno central, en consecuencia se propuso una descentralización de los servicios públicos hacia los gobiernos locales. Durante esta administración, destacamos a continuación las medidas adoptadas para impulsar la descentralización.

### **2.4.1 En lo administrativo.**

- La implementación del Programa EDUCO, confirmando que

---

<sup>54</sup> Para una descripción exhaustiva de la reforma en las políticas públicas durante la administración Cristiani, véase Carlos Briones y Carlos Guillermo Ramos, *op. cit.*

es posible una gestión conjunta entre el Estado y la comunidad. En el período analizado, la matrícula escolar se incrementó, sobrepasando de 8,461 niños atendidos hasta tercer grado en 1991 a 74,112 en 1994 (véase tabla 2.7); de igual forma, se rebasó el número de secciones escolares creadas (de 263 se pasó a 2,316) mediante igual número de maestros contratados por las ACE; ensanchándose considerablemente la cobertura en los primeros años de escolaridad.

**Tabla 2.7 Evolución de EDUCO 1991-1994 (datos netos)**

	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Secciones	263	746	302	1,005	2,316
ACE	236	609	26	463	1,334
Maestros	263	746	302	1,005	2,316
Niños	8,416	23,872	9,664	32,160	74,112

Fuente: MINED, años seleccionados.

- La creación de *Sistemas Locales de Salud* (SILOS) en distintas zonas del país, con los cuales se pretendió optimizar los recursos en el ámbito local y evitar la dualidad de esfuerzos; básicamente consistía en el traslado de la atención primaria de salud a la municipalidad<sup>55</sup>.

#### 2.4.2 En lo político.

- Ingresó por primera vez a la discusión gubernamental el tema de la descentralización, no como política de la administración en turno, sino como parte de los esfuerzos de modernización del Estado vinculados a las reformas económicas influenciadas por el BM y el FMI<sup>56</sup>.

- Se creó la *Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal* (CDM), con la finalidad de sistematizar la implementación y el seguimiento del proceso.

- La culminación del proceso de negociación y fin del conflicto

<sup>55</sup> En los SILOS participan todos los que tienen que ver con la salud de la población, Ministerio de Salud, alcaldías, iglesia, escuelas, ONG's y representantes de las comunidades que conjuntamente organizan y planifican los servicios. Es importante mencionar que el promotor de estos sistemas fue la Organización Panamericana de la Salud (OPS), destacándose que era una reforma originada en el marco de la cooperación internacional y administrada por el gobierno central, lo que no logró un papel protagónico del municipio.

<sup>56</sup> Los préstamos otorgados por estos institutos financieros para la reforma económica condicionaron el proceso político nacional, no debe perderse de vista que cuanto mayor es la deuda hacia ellos, mayor es su capacidad de influencia y menor la autonomía del Estado endeudado. En ese sentido, en relación al ajuste estructural propulsado por Cristiani, es posible argumentar que las reformas impulsadas no eran una discusión si se debía implementar o no, limitándose a ejecutar lo que estos organismos ya habían decidido.

armado a través de los Acuerdos de Paz; mediante la implementación de numerosas reformas políticas entre las que cabe destacar la transformación del FMLN en partido político (1994)<sup>57</sup> que marcan una pauta creciente en contra de la centralización.

### **2.4.3 En lo económico.**

- Se promulgó la *Ley General Tributaria Municipal*<sup>58</sup>, donde se materializan las disposiciones orientadas al fortalecimiento de la autonomía municipal en su componente económico; permitiendo ejercitar y desarrollar la potestad de los municipios de establecer tributos de conformidad al Art. 204 (ordinales uno y seis) constitucional.

- La implementación del programa MEA, que con mucha probabilidad materializa la mayor transferencia de recursos que las municipalidades han recibido desde su nacimiento.

- El surgimiento de *Asociaciones de Desarrollo Local (ADEL)*<sup>59</sup> en Chalatenango y Morazán, creadas como instrumento concertado y constituido por diferentes actores locales que trabajan en actividades económicas para contribuir a potenciar el desarrollo económico autogestionario del departamento.

## **2.5 Recapitulación.**

En lo que respecta a la evaluación del proceso de modernización del Estado, es posible observar que la administración Cristiani identificó la necesidad de eliminar la dualidad de funciones entre algunas dependencias públicas, de disminuir personal en algunas áreas de la administración pública, de descentralizar la administración fortaleciendo los gobiernos locales y la conveniencia de privatizar algunos servicios estatales. No obstante, se avanzó poco en materia de reordenamiento y modernización del aparato estatal; no se definió un programa de

---

<sup>57</sup> En este tema es importante precisar, que la participación de la izquierda en la arena electoral marca un punto clave que tendrá incidencia directa al crear un contrapeso que incurrirá en la descentralización con propuestas concretas desde el ámbito legislativo y municipal para el fortalecimiento de los gobiernos locales. En las elecciones de marzo de 1994, el FMLN obtuvo 21 diputados y 14 alcaldías, tendencia que ha ido en aumento hasta alcanzar 31 diputados y 74 alcaldías en marzo del 2003.

<sup>58</sup> Decreto Legislativo N° 86 del 05 de diciembre de 1991.

<sup>59</sup> Moreno, María Elena. “La concertación como condición del desarrollo regional/local: caso Chalatenango” en *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, Alberto Enríquez Villacorta *et al.*, FUNDE, segunda edición, Algier’s Impresores, El Salvador, 1999.

modernización del sector público, realizándose reformas puntuales aisladas, producto de iniciativas ministeriales enmarcadas tanto en los lineamientos oficiales como en los Acuerdos de Paz.

Puede afirmarse que esta administración se concentró en la privatización del sistema financiero, abriendo la economía y reforzando el papel del mercado en la asignación de recursos (véase tabla 2.8); no obstante, eludió la modernización del Estado y la transformación en las formas de prestación de los servicios públicos, lo cual fue una tarea pendiente al concluir la administración; probablemente, para no enfrentar los costos sociales derivados del Programa de Modernización.

**Tabla 2.8 Resumen de la privatización en El Salvador**

FECHA	ACCIÓN
<i>Sector Financiero</i>	
1990	• Ley de Privatización de los Bancos comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
1991-1994	• Venta de 5 bancos y 3 financieras.
1996	• Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones.
1998	• Inicio del nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
<i>Sector Electricidad</i>	
Desde 1992	• Inicio de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica y la posterior Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad.
1996	• Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
1996	• Ley General de Electricidad.
1997	• Venta del 20% de las acciones reservadas a los trabajadores.
1998	• Subasta del 75% correspondiente a inversionistas extranjeros.
1999	• Creación de ETESAL (Empresa Transmisora de El Salvador S.A. de C.V.) y GESAL (Geotérmica Salvadoreña) escindiéndolas de CEL, con el propósito de su posterior privatización.
<i>Sector Telecomunicaciones</i>	
1997	• Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
1997	• Ley de Telecomunicaciones.
1998	• ANTEL se divide en dos empresas, CTE-ANTEL e INTEL.
1998	• Venta en subasta pública del 51% de las acciones de CTE-ANTEL a France Telecom como socio mayoritario.
1998	• Venta INTEL con Telefónica de España como socio mayoritario.
1999	• Ley del Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL.
<i>Otros sectores</i>	
1994	• Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol.
1994	• Inicio de la privatización de cinco ingenios.
	• Venta de Zona Franca de San Bartolo.
	• Venta de Cemento Maya.
	• Venta de planta Torrefactora de Café.
	• Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos.
	• Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario.
	• Traslado de activos de Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO).
	• Contratos de administración privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico de Centro América (ITCA).
	• Venta en subasta pública de beneficios de café, maquinaria y otros activos del INCAFE.

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*, PNUD, El Salvador, 2001. El cuadro no es exhaustivo.

Resulta evidente que el ajuste estructural no logró en gran porcentaje disminuir la pobreza, por el contrario, aumentó la brecha existente (véase tabla 2.9); el número de personas que vivían en condiciones de extrema pobreza en 1989 pasó del 23.3% de la población urbana al 29.6% en 1993.

**Tabla 2.9 Pobreza urbana 1988-1993**

	1988-89	%	1990-91	%	1991-92	%	1992-93	%
Pobreza relativa	707,356	31.9	782,407	32.2	751,730	30.4	516,567	20.8
Pobreza extrema	517,570	23.3	550,606	21.9	573,211	20.8	734,552	29.6
Total	1,224,926	55.2	1,333,289	54.1	1,324,942	51.2	1,251,367	50.4

Fuente: *Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples (EHPM)*, MIPLAN, años seleccionados.

Lo anterior sugiere que el gobierno central asignó mucha más prioridad al ajuste estructural que a la política social, como una consecuencia derivada de la reforma económica<sup>60</sup>. Por otra parte, la centralización que predominaba en el país puede ser apreciada a través de la inversión pública (véase tabla 2.10) realizada por el gobierno central en el período.

**Tabla 2.10 Distribución territorial de la inversión pública 1989-1994**

Departamento	Participación relativa en		
	Población 1992 (%)	Inversión pública (%)	Per cápita (c/100 colones)
San Salvador	30	59.3	2.0
La Libertad	10	7.3	0.7
Sonsonate	7	7.0	1.0
La Paz	5	4.4	0.9
Santa Ana	9	3.4	0.4
San Miguel	8	2.4	0.3
Cuscatlán	3	0.6	0.2
Ahuachapán	5	4.9	1.0
Usulután	6	3.7	0.6
Chalatenango	3	3.6	1.0
San Vicente	3	1.1	0.4
La Unión	5	0.8	0.2
Cabañas	3	0.7	0.3
Morazán	3	0.6	0.2

Fuente: *Informe sobre la inversión pública 1989-1994*, MIPLAN, El Salvador, 1994.

Como podrá observarse, el 67% de la inversión pública se concentró en los departamentos de San Salvador y La Libertad, que reunían el 40% de la población nacional. En el extremo opuesto, los departamentos de Cabañas, Morazán, La Unión, Chalatenango, Usulután, San Vicente y Ahuachapán, que juntos representaban el 28% de la población nacional, recibieron solamente el 15% de esa inversión. Esto significa que, para ese quinquenio, 59% de la inversión pública se ejecutó en un sólo departamento, mientras que en los restantes 13 departamentos

<sup>60</sup> Belt, Juan y Lardé de Palomo, Anabella. *El Salvador: Política Social y Combate a la Pobreza*, El Salvador, 1994.



juntos absorbieron el 41% restante. En lo que respecta a la inversión per cápita, mientras que en la capital del país se invertían dos colones de cada 100 por habitante, en otros solamente 20 centavos.

Como ya fuera analizado, la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal al proponer la reorganización de la administración pública bajo un enfoque de dos niveles, pretendía una redistribución del poder desde organismos del gobierno central hacia los gobiernos locales; no obstante, no se formalizaron las reformas ni se efectuó ninguna transferencia de funciones y recursos; la redistribución en términos generales no se concretó, por el contrario, el gobierno central enfatizó la privatización de algunas empresas públicas.

Como ha quedado puesto de manifiesto, la experiencia del programa MEA, donde los gobiernos locales ejecutaron miles de proyectos de infraestructura, evidencia que los servicios susceptibles de ser transferidos hubieran podido ser adoptados y ejecutados por los municipios, faltando más voluntad política del gobierno central que recursos para materializarse. Conviene destacar que si bien es cierto que en este período se incrementaron considerablemente los recursos destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura por las municipalidades, los recursos no provinieron del Estado, sino de la USAID.

Por otra parte, el programa EDUCO probablemente sea el que mayores logros haya obtenido durante la administración, al implementarse un modelo rural de educación con participación de la comunidad y administración de la gestión educativa en el nivel local; no obstante, su cobertura limitada se traduce en desconcentración funcional de algunas actividades de apoyo a las escuelas rurales. En el período analizado, las acciones del programa ignoraban a las municipalidades, el MINED tomaba contacto directo con los padres de familia sin intervención de los gobiernos locales, a pesar que en las primeras etapas de implementación del modelo, las municipalidades ejecutaron los programas de infraestructura y equipamiento de la mayoría de las escuelas<sup>61</sup>.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que a la administración Cristiani correspondió el proceso que culminara con los Acuerdos de Paz, poniendo fin al conflicto armado de doce años y a un período de inestabilidad política de

---

<sup>61</sup> Orellana, Víctor Antonio, *op. cit.*, p. 39.

aproximadamente dos décadas. Lo que nos interesa resaltar acá, son las prioridades establecidas por los compromisos adquiridos como resultado de los Acuerdos y que requerían una alta carga de financiamiento (\$1,829 millones de dólares, véase anexo “C”) imponiéndose otro tipo de particularidades sobre la modernización del Estado y la reforma descentralizadora.

En síntesis, la descentralización apareció a finales de la administración, pero como se habrá advertido, formando parte de un programa de reformas más amplias dentro de la modernización del Estado; al no avanzarse en lo anterior, ésta, se quedó a nivel de discurso, no trascendiendo a la acción concreta.

### **3. ¡PARA CONVERTIR A EL SALVADOR EN UN PAÍS DE OPORTUNIDADES!<sup>62</sup> (1994-1999) ¿UNA NUEVA OPORTUNIDAD?**

Armando Calderón Sol tomó posesión del Ejecutivo en junio de 1994, reiterando en su discurso inaugural su apoyo a la descentralización<sup>63</sup>:

*...Vamos a fortalecer la capacidad de las municipalidades, para que asuman las responsabilidades que emanen de la descentralización de los servicios públicos... Así mismo, buscaremos mecanismos que permitan una mayor participación de las comunidades, para que se conviertan en los protagonistas principales en la solución de sus problemas y sean promotores de su propio desarrollo.*

Antes de iniciar nuestro análisis conviene tener presente que ambas administraciones —tanto la entrante como la saliente—, pertenecen al mismo partido político (ARENA). De este modo, debemos destacar que el gobierno heredó la propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal formulada por la administración saliente; ésta, sin embargo, fue ignorada. Con esta advertencia pasemos a hacer un análisis más completo.

#### **3.1 La modernización del sector público y la descentralización.**

En general, los aspectos más importantes en materia de descentralización se encuentran plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social del Plan de Gobierno, el cual entrelaza un conjunto de medidas económicas, apoyadas por otras de orden social, político, jurídico y de seguridad pública. De este modo, la

---

<sup>62</sup> Gobierno de El Salvador. *¡Para convertir a El Salvador en un País de Oportunidades!*, Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999, Presidencia de la República, El Salvador, 1995.

<sup>63</sup> Dr. Armando Calderón Sol, Presidente de la República. Discurso de Toma de Posesión, 1° de junio de 1994.

descentralización fue incluida como parte de las políticas en el área de la *Modernización del Sector Público*<sup>64</sup>, conjuntamente con una política de desarrollo local<sup>65</sup>, con el objeto de generar las condiciones para facilitar la creación de infraestructura y servicios públicos en los municipios.

De esta forma, para remozar el sector público se implementaría el *Programa de Modernización del Sector Público (PMSP)*, cuyo objetivo central sería “la conformación de una administración pública moderna”<sup>66</sup>, facilitadora de la actividad privada; en consecuencia habría que “racionalizar el tamaño del Estado y mejorar su eficiencia”<sup>67</sup>. Como se podrá advertir, lo anterior denota una clara continuidad de las medidas neoliberales impulsadas por el gobierno anterior, interesándonos resaltar la sucesión por materializar las reformas de modernización del sector gubernamental que no fueron realizadas por la administración anterior. Para tal efecto, las políticas del PMSP (véase tabla 2.11) se agruparon en seis áreas de trabajo.

**Tabla 2.11 Programa de Modernización del Sector Público 1994-1999**

Nº	POLÍTICA	FINALIDAD
1	Reestructuración del Órgano Ejecutivo	Reducir el tamaño del Estado, para que ejerza eficientemente su nuevo papel de facilitador de las actividades privadas
2	Descentralización*	Fortalecer el desarrollo local, orientada hacia los gobiernos locales, asociaciones de municipios y organizaciones locales
3	Privatización	Incrementar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, ampliar la cobertura y mejorar la calidad; introducir la competencia y reducir las obligaciones de inversión del Estado en infraestructura
4	Regulación	Formular un marco para establecer reglas que limiten el poder monopólico (condiciones de mercado); reducir costos de transacción del sector privado; incentivar la inversión; estimular la competencia y la competitividad
5	Modernización de la gestión de recursos humanos	Desarrollar un servicio gubernamental adecuado en número y calidad al nuevo papel del Estado, creando mayor capacidad institucional para la administración, monitoreo y control de los recursos humanos
6	Modernización de la gestión financiera del sector público	Lograr un uso eficiente y transparente de los recursos del erario público

\* En este tema se reconoció que el sector público se caracterizaba por tener una estructura institucional y operativa que privilegiaba la gestión centralizada y burocratizada, reflejada en tres aspectos: 1) concentración de funciones de planificación, administración, toma de decisiones y asignación de recursos en los niveles superiores institucionales y territorialmente centralizados; 2) prestación directa de los servicios públicos por las entidades del gobierno central; y 3) endeble autonomía de la mayoría de los gobiernos locales.

Fuente: *Programa de Modernización del Sector Público*, Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999.

Conforme a lo anterior, el sector público para modernizarse debería reducir

<sup>64</sup> *¡Para convertir a El Salvador en un País de Oportunidades!*, pp. 40-70.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, pp. 176-195.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>67</sup> Para tal fin, el gobierno de Calderón Sol creó el 29 de mayo de 1996 la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP), integrada por los Ministros de Economía y Hacienda.

su tamaño y racionalizar sus gastos, ser más eficiente y buscar nuevas modalidades para proveer los servicios públicos —en la que se inscribía la descentralización hacia los gobiernos locales, comunidades, ONG's y el sector privado— con el propósito de establecer una contraloría social sobre los servidores públicos y mejorar la calidad y cobertura de los servicios provistos por el Estado.

### **3.2 La política de descentralización,**

En lo que a la estrategia para la aplicación de la política de descentralización se refiere, se consideraba que el proceso pudiera asumir las modalidades siguientes: a) descentralización administrativa; b) descentralización territorial; y c) descentralización por mercado. La primera de ellas, para transferir funciones de planeación, administración, obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a unidades regionales de los ministerios, entidades autónomas, gobiernos locales y ONG's bajo los tipos de desconcentración, delegación y devolución<sup>68</sup>; la segunda, para reubicar poblaciones y actividades económicas lejos de grandes concentraciones urbanas; finalmente, la descentralización por mercado, para que bienes y servicios fueran prestados por entidades privadas y no por decisión gubernamental.

Lo anterior, se formalizaría teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de cada uno de los entes señalados —gobiernos locales, comunidades, ONG's y el sector privado— destacándose a continuación las acciones más importantes a realizarse:

- Implementar modalidades descentralizadas de prestación de servicios públicos, especialmente en las áreas de educación, salud, agua potable y alcantarillado, mantenimiento y construcción de infraestructura vial.
- Desconcentrar las actividades de los Ministerios de Educación y de Salud hacia los departamentos.
- Fortalecer los CDA's y el FODES.
- Robustecer financiera e institucionalmente a los gobiernos locales, para aumentar su capacidad y asumir nuevas responsabilidades.

---

<sup>68</sup> A todas luces es posible observar que la orientación propuesta se identifica plenamente con la corriente de descentralización administrativa encontrada en la literatura en inglés, de igual manera, las formas de descentralización por mercado y territorial analizadas en el capítulo I.

- Ejecutar proyectos piloto de descentralización municipal.
- Fortalecer programas de canalización de recursos para el desarrollo local.

### 3.3 La política de desarrollo local.

Conjuntamente a la política de descentralización, se formuló por primera vez una política de desarrollo local, cuyo enfoque se centró en cuatro áreas de acción prioritarias (véase tabla 2.12) y al menos 17 objetivos básicos.

**Tabla 2.12 Política de desarrollo local**

ÁREA	OBJETIVOS
Infraestructura social básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de infraestructura social básica (educación, salud, agua, otros).</li> <li>• Capacitar a las comunidades para la sostenibilidad de la prestación de los servicios que implica la infraestructura social básica.</li> <li>• Fortalecer mecanismos de coordinación con los gobiernos locales.</li> <li>• Ejecutar 9 mil proyectos para ampliar, mejorar y suministrar servicios básicos y dotar de infraestructura menor a las comunidades más pobres.</li> </ul>
Infraestructura económica básica y servicios de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar la creación de riqueza a escala local.</li> <li>• Favorecer el desarrollo socioeconómico.</li> <li>• Generar nuevas opciones de empleo rural.</li> <li>• Financiar la construcción de infraestructura socioeconómica y servicios de apoyo a la producción.</li> <li>• Continuar con la implementación del programa MEA.</li> <li>• Crear un banco de datos de los municipios del país (a nivel de red), con terminales en cada CDA's de los 14 departamentos.</li> <li>• Formular planes estratégicos a escala municipal y departamental.</li> <li>• Fortalecer el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES).</li> </ul>
Fortalecimiento municipal y descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invertir 22.2 millones de colones anuales para el fortalecimiento municipal en las áreas de gerencia y administración de proyectos; participación ciudadana e infraestructura física y equipo.</li> <li>• Incrementar las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales en un monto de 100 millones de colones (canalizados a través del ISDEM, 70% para inversión y 30% para administración).</li> <li>• Mejorar la capacidad ejecutora de los gobiernos locales para convertirlos en receptores válidos de las funciones que el gobierno central les traslade y mejorar la prestación de los servicios a las comunidades que son de su competencia.</li> <li>• Apoyar el establecimiento y funcionamiento de oficinas técnicas de soporte a los CDA's en los 14 departamentos, y contratación de personal técnico-administrativo y equipamiento de las mismas.</li> <li>• Desarrollar seminarios de capacitación y adiestramiento a los CDA's, para impulsar la planificación estratégica local y potenciar su rol de intermediarios con el gobierno central.</li> </ul>
Reconstrucción nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer y consolidar el proceso de paz y reconciliación nacional, mediante la generación de condiciones económicas y sociales que faciliten la superación humana, tanto de los desmovilizados como de la población más afectada por el conflicto.</li> <li>• Fortalecer la reactivación económica y social del país, mediante la ejecución de proyectos de infraestructura económica y social básica, en beneficio de comunidades que hayan sido identificadas.</li> <li>• Fortalecer las instituciones democráticas creadas por los Acuerdos de Paz.</li> <li>• Otros.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basado en el *Plan de Desarrollo Económico y Social*, Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999.

La visión anterior tenía como finalidad, cambiar el enfoque tradicional para responder a los nuevos retos del desarrollo y apoyar a las comunidades y sectores

más necesitados; es importante destacar que los recursos de donaciones provenientes de organismos internacionales para finiquitar los Acuerdos de Paz se terminarían en el corto plazo, por ende, el país tendría que desarrollar un sistema interno para reemplazarlos y canalizarlos para financiar el desarrollo socioeconómico local en los 262 municipios. En consecuencia, se buscaría: “(1) propiciar las condiciones para una redistribución progresiva de recursos, (2) el fortalecimiento administrativo y de gestión de los gobiernos municipales y de las Asociaciones Departamentales, (3) facilitar los procesos de descentralización del gobierno central y de apoyo directo al desarrollo municipal, (4) la obtención de recursos financieros y de asistencia técnica para la inversión local y (5) estimular la descentralización de las fuentes de producción y generación de nuevas oportunidades de trabajo, especialmente en las áreas rurales”<sup>69</sup>.

### **3.4 El sentido de la descentralización.**

En lo político es posible distinguir un nuevo enfoque en relación a la propuesta del gobierno anterior, el planteamiento perseguía reducir sistemáticamente los niveles de pobreza extrema y relativa, mediante la creación de alternativas para mejorar las capacidades de los trabajadores más pobres y la inversión en las personas para generar movilidad social; siendo el propósito final “terminar con la fatalidad del que nace pobre esté condenado a morir pobre”. En ese sentido, es posible distinguir tres mecanismos básicos para desarrollar el proceso: a) el fortalecimiento de los gobiernos locales; b) el desarrollo socioeconómico; y c) la descentralización de los servicios públicos prestados por el Estado.

En cuanto al primer componente, la política precisó como desafíos la limitada capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales y los escasos recursos financieros (base tributaria municipal) para atender las necesidades de servicios que demandaba la población, aspectos que tienen especial atención en los objetivos a obtenerse. Por otra parte, definió optimizar y ampliar los espacios de participación ciudadana a partir de los mecanismos locales existentes (cabildos abiertos, consultas populares, sesiones abiertas de concejos municipales y

---

<sup>69</sup> *¡Para convertir a El Salvador en un País de Oportunidades!*, p. 71.

asambleas generales departamentales).

En lo que al desarrollo socioeconómico respecta, se buscaba generar una base que fomentara la inversión privada a escala local, poniendo énfasis en la inversión física y de servicios de apoyo para generar oportunidades y lograr un desarrollo local más armónico, con un mejor entorno de vida de las comunidades y mayor participación de la sociedad.

En relación a la descentralización, los sectores susceptibles de ser transferidos eran educación, salud, transporte, agricultura, hacienda, administración financiera, administración de recursos humanos, compras y suministros, desarrollo territorial y medio ambiente<sup>70</sup>. Debemos destacar que en este punto se advirtieron cuatro consideraciones: *primero*, la gestión centralizada y burocratizada del gobierno central; *segundo*, la necesidad de crear una institución de primer nivel, que además de coordinar, normara, estableciera y se responsabilizara por los marcos de acción de los programas de bienestar social y superación humana de impacto a corto plazo; *tercero*, el imperioso fortalecimiento de la capacidad ejecutora de los gobiernos locales para convertirlos en receptores válidos de las funciones que el gobierno central les trasladase; y *cuarto*, el fortalecimiento de los CDA's, para potenciar su rol de intermediarios con el gobierno central; además, "...1) servir de operadores de los servicios públicos que se descentralizaran; y 2) administrar, operar y supervisar la entrega de los servicios que les fueran transferidos, principalmente en los procesos de administración de personal"<sup>71</sup>.

De este modo, es importante destacar que la política sugería que idealmente la descentralización debería dirigirse hacia las municipalidades; no obstante, se señaló que "éstas no cuentan con los recursos, capacidad técnica ni gerencial que les permita ejercer las competencias de manera eficiente y eficaz. El reto más importante es por consiguiente el fortalecimiento de la independencia y de la capacidad financiera de las municipalidades"<sup>72</sup>. Lo anterior, demuestra un giro en relación con lo postulado por la estrategia de descentralización anterior, pues se destacan las limitaciones del sistema municipal. No obstante, conviene advertir que

---

<sup>70</sup> MIPLAN. *Lineamientos de Política de Descentralización*, Programa de Modernización del Sector Público, PNUD (ELS/92/508), El Salvador, 1994.

<sup>71</sup> Orellana, Víctor Antonio, *op. cit.*, p. 19.

<sup>72</sup> MIPLAN. *Lineamientos de Política de Descentralización*.

los gobiernos locales y los CDA's actuarían como “gestores, planificadores y coordinadores locales y las comunidades organizadas y privados como EJECUTORES DIRECTOS”<sup>73</sup>. Conviene tener presente que, para suplir la descoordinación del proceso en el ámbito departamental, se experimentaría el funcionamiento de los CDA's, medida ya anteriormente considerada en la propuesta del gobierno anterior.

Por otra parte, la estrategia para el financiamiento de la política consideraba mecanismos para generar internamente los recursos; las fuentes incluirían fundamentalmente: a) transferencias del gobierno central; b) generación de mayores ingresos municipales y ampliación de la base tributaria municipal — creación del impuesto predial<sup>74</sup>—; y c) coinversión privada-municipal.

### **3.5 Avances durante la administración.**

Como ha quedado puesto de manifiesto, tanto la política de descentralización como la de desarrollo local no plantearon una transferencia directa de competencias a los gobiernos locales, más bien se pretendió fortalecer a los CDA's para que administraran, operaran y supervisaran los servicios que les fueran transferidos. De los objetivos planteados se destacan a continuación aquellas acciones desarrolladas más importantes.

#### **3.5.1 En lo administrativo.**

- En 1996 el FIS se fusionó con la SRN y el Programa MEA, transformándose en una institución de carácter permanente: *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)*<sup>75</sup>, cuyo nuevo objetivo es el de “promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central, que implementan proyectos de infraestructura social y económica...los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y

---

<sup>73</sup> *¡Para convertir a El Salvador en un País de Oportunidades!*, p. 173.

<sup>74</sup> Para 1995 la recaudación de este impuesto se estimaba en \$102.8 millones de dólares anuales, para una revisión más amplia véase *Federalismo Fiscal*, Mark Gallagher y Oscar Edgardo Melhado, DevTech Systems, El Salvador, 1994, p. 8.

<sup>75</sup> Decreto Legislativo N° 826 del 02 de octubre de 1996.



los gobiernos locales”<sup>76</sup>. Como efecto de lo anterior, se efectuó una revisión de los procedimientos y metodología utilizados (véase tabla 2.13), lo cual se materializó a partir de 1998 en el *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Local (PDL)*<sup>77</sup>; que norma las características que deben tener los proyectos presentados por los gobiernos locales, con criterios considerados más participativos que los del antiguo FIS.

**Tabla 2.13 Transformaciones entre FIS y FISDL**

CARACTERÍSTICA	FIS	FISDL
Nivel de enfoque	Pobreza	Desarrollo local
Énfasis de atención	Necesidades básicas	Ejecución de procesos y proyectos participativos amplios de las comunidades y gobiernos locales, que propicien y conduzcan al desarrollo económico y social
Planificación	Proyectos u obras de infraestructura social	Requisito básico del PDL, el desarrollo del proceso de planificación participativa comunitario y municipal
Principales actores	No existía	Gobiernos locales con sus comunidades, ONG's y demás instancias locales
Demanda de proyectos	Respondía a la necesidad del solicitante y no necesariamente de la comunidad	Los proyectos deben ser parte de un Plan de Acción local y priorizado en forma participativa
Funciones y responsabilidades	Formulador/realizador de proyecto con participación limitada de los solicitantes. Centralizadas en el FIS	Delegación de responsabilidades y transferencia de recursos a gobiernos locales
Organización comunitaria	No se requería organización en torno al proyecto	Requisito fundamental desde la planificación y formulación para asegurar mayor apropiación del proyecto
Asignación municipal cofinanciamiento	No existía, sólo pequeños aportes de la comunidad	Monto de asignación a cada Municipio de acuerdo con la fórmula FODES y definición de cofinanciamiento por gobierno local y comunidades
Mantenimiento preventivo	Parte de la carpeta técnica sin mayor compromiso	Es un requisito del PDL la creación de un fondo de mantenimiento para obras con participación de actores
Capacitación	En ciertos casos, al finalizarse las obras de infraestructura	Es un elemento transversal en todo el ciclo de proyecto para desarrollar capacidades locales en el gobierno local y a nivel comunitario

Fuente: *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Local (PDL)*, FISDL, 1998.

En general, las funciones o servicios que presta la institución se resumen en: a) proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales; b) capacitar a los gobiernos locales en todos los procesos del PDL; c) promover la participación ciudadana en los procesos locales de planificación participativa; d) asegurar el desarrollo de los gobiernos locales y sus comunidades; e) realizar la evaluación técnica de todos los procesos del PDL; f) aprobar financieramente los proyectos para el inicio de su ejecución física; g) coordinar actividades con otras organizaciones privadas, ONG's y oficinas de gobierno; y h) desarrollar la

<sup>76</sup> *Ibíd.*, Art. 3.

<sup>77</sup> FISDL. *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Local*. El Salvador, 1998. Este Programa es abordado en detalle en el capítulo III.

evaluación de impacto de los proyectos financiados conjuntamente con los gobiernos locales y sus comunidades.

- Se implementó el proyecto piloto *Tetralogía*, para implementar nuevos mecanismos de entrega de servicios con participación comunal y privada. Este proyecto consiste en el establecimiento de una red de agua y la cogestión inicial por cinco municipios —Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapán<sup>78</sup>— en el departamento oriental de Usulután, donde el proyecto sería transferido a una empresa intermunicipal con la participación de ANDA, los gobiernos locales y la empresa privada. De esta manera, los alcaldes expresaron su deseo de manejar el sistema, para ello ANDA facilitó los estudios técnicos preliminares y la USAID a través de la Research Triangle Institute (RTI)<sup>79</sup>, financió los estudios de tarifas y la capacidad y disposición de las comunidades para pagar por el servicio. Posteriormente se elaboró una agenda<sup>80</sup> para establecer las acciones a ejecutar, el último punto sería la transferencia a la empresa intermunicipal; no obstante, se debe tener presente que al término de la administración Calderón Sol el proyecto no fue concluido.

- En el período analizado ANDA presentó tres propuestas o iniciativas de ley —Ley General de Aguas, Ley de Creación de la Autoridad Hídrica y Ley del Ente Regulador<sup>81</sup>— para la reforma de sector hídrico que contemplan modalidades de descentralización y desconcentración de la gestión del agua.

- Se desconcentró el servicio de salud mediante el programa *Escuela Saludable*<sup>82</sup>, cuyo objetivo fue contribuir al logro de un mejor estado de salud y nutricional de la población preescolar en primero y segundo ciclo de

---

<sup>78</sup> Posteriormente se incorporó Mercedes Umaña

<sup>79</sup> Este organismo implementó el programa *Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana* (PDMPC) financiado con fondos de la USAID, que nace como resultado de la firma de un convenio de cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador, COMURES y el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América en el período comprendido de julio de 1994 a junio de 2002. El responsable de la ejecución es el RTI, ONG sin fines de lucro establecida en 1958 por la Universidad Estatal de Carolina del Norte, Universidad de Duke y Universidad de Carolina del Norte.

<sup>80</sup> Véase “El Salvador: Sistema Tetralogía”, Luis Chévez en *Gestión Pública y Descentralización en Centroamérica. Modelos en Agua, Educación y Caminos Vecinales*, OEA y FEMICA, 2000, p. 29-32.

<sup>81</sup> Al término de la administración, ninguno de los anteproyectos se sometió a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

<sup>82</sup> Para el desarrollo del programa, desde el inicio se contó con el apoyo financiero de diferentes organismos internacionales, entre ellos: La Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), USAID, BM y GTZ.

Educación Básica<sup>83</sup>, de las escuelas rurales y urbano-marginales del país mediante el desarrollo de acciones integrales de salud que incluyeron atención médica especializada, atención odontológica, educación en salud y vacunación —lo anterior en coordinación con el MINED—. Todas estas atenciones se ejecutaron a través del desplazamiento de equipos de salud a las diferentes escuelas beneficiadas, en ellas también participaron los promotores de salud de las comunidades, docentes y padres de familia. El programa piloto fue iniciado en 1995, ejecutándose en el departamento de La Libertad para atender 124 escuelas rurales ubicadas en 20 municipios; al final del período gubernamental, de 26,000 niños beneficiados con el proyecto piloto inicial, se extendió a un total de 3,593 escuelas, favoreciendo a 600 mil niños en la totalidad de municipios del país (véase tabla 2.14).

**Tabla 2.14 Programa Escuela Saludable 1995-1999**

AÑO	MUNICIPIOS	ESCUELAS	ESCOLARES
1995	20	124	26,000
1996	135	1,470	239,000
1997	148	2,240	350,000
1998	262	3,500	600,000
1999	262	3,593	600,000

Fuente: *Programa Escuela Saludable 1995-2003*, MSPAS, 2004.

Debemos destacar que durante 1998 se firmó el convenio de institucionalización del programa, con el objeto de que cada Institución participante incluyera dentro del presupuesto de gobierno el recurso financiero necesario para dar seguimiento al programa. Pese a lo anterior, conviene advertir que hubo factores que obstaculizaron el programa: a) presupuesto reducido; b) transporte limitado para el traslado del personal de salud hasta las escuelas; c) comunicación limitada entre docentes y equipo de salud local en algunas comunidades; y d) difícil acceso geográfico a algunas escuelas.

- En lo que a educación se refiere, a partir de 1997 con el objeto de propiciar una gestión más participativa y democrática en la prestación de los servicios educativos, se introdujo en las escuelas oficiales tradicionales la modalidad de administración del *Consejo Directivo Escolar (CDE)*<sup>84</sup>, el cual ha

<sup>83</sup> El primer ciclo corresponde del primero al tercer grado, el segundo del cuarto al sexto.

<sup>84</sup> Este es uno de los organismos que administran la carrera docente, actuando en forma colegiada con la representación de la comunidad educativa: Director, maestros, padres de familia y alumnos en las escuelas públicas. Resulta necesario precisar, que existe diferencia entre las ACE y los CDE tanto en sus integrantes

institucionalizado la organización de padres de familia, integrados con maestros y alumnos para la administración de los centros educativos.

Para garantizar la unidad, la identidad nacional y la equidad del sistema educativo, el MINED define las políticas y planes de construcción e infraestructura, textos y contenidos educativos, los recursos humanos, el mantenimiento de la infraestructura educativa, adquisición de equipo, financiamiento o cofinanciamiento y la adopción de tecnologías. No obstante, los planes y programas educativos anuales se definen en el nivel local, lo mismo que las metas de cobertura y calidad, para lo cual se toma en cuenta las prioridades definidas por los padres de familia, estudiantes, maestros y administradores de las escuelas en el Plan Educativo Escolar Anual, que es elaborado por el Director del Centro Educativo y el Consejo de Maestros para ser aprobado por el CDE.

Por otra parte, se expandió y fortaleció el programa EDUCO —impulsado en la administración Cristiani— hasta el sexto grado, ampliando la cobertura de la educación básica, con énfasis en el área rural. Lo anterior se vio reflejado en la reducción de las tasas de analfabetismo para 1999 (véase tabla 2.15). Como puede evidenciarse, en 1999 el 29% de la población rural mayor de 10 años era analfabeta, casi triplicando el total urbano; no obstante, se realizaron importantes esfuerzos por mejorar los indicadores (36% en 1994).

**Tabla 2.15 Tasa de analfabetismo en población de 10 años y más (en porcentaje)**

ZONA GEOGRÁFICA	1994♣	1999♠
URBANA	13.07	10.7
RURAL	36.72	29.1
Total del país	23.19	18.1

Fuente: ♣ EHPM 1994, MIPLAN

♠ EHPM 1999, DIGESTYC, Ministerio de Economía.

El sistema educativo inició con cierto éxito el proceso de descentralización, transfiriendo competencias administrativas a las escuelas; no obstante, hubo poca delegación de autoridad para que cada escuela gestara su perfil institucional y para definir, adecuar o fortalecer los procesos pedagógicos, lo que no propició mayores niveles de autonomía en los centros educativos.

---

como en sus atribuciones; las ACE están conformadas únicamente por padres de familia, mientras que los CDE tienen una integración más diversificada. Las ACE manejan la provisión del servicio educativo en forma completa, los CDE están limitados al manejo del recurso financiero; siendo el MINED quien maneja el recurso humano.

▪ Se implementó el *Proyecto de Desarrollo Municipal y de Participación Ciudadana (PDMPC)*<sup>85</sup>, financiado con fondos de la USAID para mejorar la capacidad de los gobiernos locales en respuesta a las necesidades ciudadanas. El proyecto se desarrolló en el período comprendido de julio de 1994 a junio de 2002 y tuvo tres componentes: a) reforma y formulación de política; b) fortalecimiento municipal; y c) desarrollo democrático local. El primer mecanismo se coordinó con las agendas de la Asamblea Legislativa, COMURES, ISDEM y FISDL, asistiéndolos en la modernización de su ambiente legal e institucional. En lo referido al fortalecimiento municipal, el PDMPC proporcionó asistencia técnica a 28 municipalidades (proyecto piloto) para mejorar su sistema financiero, administración general y servicios públicos.

De hecho, algunos resultados al mes de diciembre de 1998, mostraban que en promedio: a) los ingresos ordinarios aumentaron un 180%; b) los ingresos de fuentes propias como recursos para inversiones incrementaron en un 175%; c) el nivel de cobertura de los servicios municipales (calles, alumbrado, agua potable) se expandió en un 104%<sup>86</sup>. El proyecto también produjo un juego de materiales, incluyendo estudios de casos de mejores prácticas que se distribuyeron en las 262 municipalidades<sup>87</sup>. De igual manera, se animó la formación de acuerdos alternos más eficientes para prestar servicios públicos relacionados con el abastecimiento de agua, desechos sólidos y calles municipales; incluyendo empresas interurbanas y empresas mixtas (públicas-privadas).

En cuanto al programa de desarrollo democrático local, su propósito era asegurar que la información de los ciudadanos tuviera un impacto sobre la toma de decisiones del gobierno local. Los resultados en las 28 municipalidades se concretaron en: a) la formación de *Comités de Desarrollo Local (CDL)*; b) la preparación de planes de desarrollo municipal de manera participativa; c) el intercambio de información sobre los presupuestos municipales entre los CDL y la población en general; d) la entrega pública de cuentas de los presupuestos

---

<sup>85</sup> Para una ampliación del convenio véase *Municipal Development and Citizen Participation Project, USAID 519-0388*, El Salvador, 1993.

<sup>86</sup> Para una revisión detallada de los impactos y logros véase *Local Government Strengthening and Democratic Decentralization Assessment*, Ben Crosby *et al.*, USAID, El Salvador, 2000 y *Case Study: El Salvador Post-Conflict Program in Democracy and Governance*, Stephen Pereira, RTI, North Carolina, 2003.

<sup>87</sup> Algunos de estas experiencias se encuentran disponibles en Internet en el portal <<http://www.comures.org.sv/comures/html/instrumentos/experiencias.html>>.

ejecutados; y e) la incorporación de las preferencias de los ciudadanos dentro de los presupuestos municipales a partir del año 2000. Además, se promovió un programa intensivo de capacitación para los CDL, empleados municipales y personal del FISDL.

### 3.5.2 En lo político.

- La descentralización fue incluida en el Plan de Gobierno como política dentro del Programa de Modernización del Sector Público, pasando a ser parte de la agenda gubernamental. De igual manera, fue acompañada por primera vez en la historia política del país, por la formulación de una política de desarrollo local, en apoyo a las comunidades y sectores más necesitados.

- Se concedió mayor importancia a las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de propuestas como las contenidas en las *Bases para el Plan de Nación*<sup>88</sup>, donde se formulan temas como la descentralización del poder y la administración pública, la redefinición del Estado, el reordenamiento político y administrativo y la participación ciudadana, dando lugar a un limitado pero significativo proceso nacional de participación y movilización ciudadana. De igual manera, las *Acciones Iniciales del Plan de Nación*<sup>89</sup>, donde se definen las propuestas estratégicas del desarrollo nacional y los instrumentos generales para su implementación; la propuesta sobre el *Desarrollo local, la descentralización y los gobiernos municipales*<sup>90</sup> articulada por COMURES; la *Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado*<sup>91</sup> o la iniciativa *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado*<sup>92</sup>, presentada por

---

<sup>88</sup> Durante 1998 a iniciativa del Presidente de la República se conformó la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), integrada por políticos y profesionales; quienes elaboraron esta propuesta que buscó inspirar y mover al país en torno a un proyecto común de desarrollo integral. Con dicho documento se pretendía dar inicio a un proceso de análisis, discusión y acuerdos básicos entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas del país que, en su fase final, daría como resultado el Acuerdo Nacional del Plan de Nación. Para una ampliación sobre los contenidos véase *Bases para el Plan de Nación*, CND, El Salvador, 1998.

<sup>89</sup> CND. *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, Impresos Maya, segunda edición, El Salvador, 1999

<sup>90</sup> COMURES. “Desarrollo local, la descentralización y los gobiernos municipales” en *El Salvador: Diagnostico y Propuestas para el Desarrollo Municipal*, FUNDAUNGO-COMURES, Stellar Computing, El Salvador, 1997.

<sup>91</sup> TENDENCIAS, FEDECOOPADES, CDC, FUNDE, LAS DIGNAS, CORDES. *Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado*, Algier’s Impresores, El Salvador, 1998.

<sup>92</sup> RDL. *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. Una propuesta a la nación*, El Salvador, 2000. La RDL es un conjunto de seis ONG’s —FUNDE, FUSAI, FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, FLACSO, SACDEL— que en 1999 convinieron trabajar en forma conjunta para generar propuestas sobre desarrollo local, participación ciudadana, reorganización territorial y la descentralización del

la Red para el Desarrollo Local (RDL), entre otras.

- Se incremento el número de organizaciones comunales, pasando de 131 en 1991 a 451 en 1997<sup>93</sup> (véase tabla 2.16), reflejándose el interés de las comunidades por asociarse.

**Tabla 2.16 Organizaciones comunales 1991-1997**

DEPARTAMENTOS	1991	1992	1996	1997	TOTAL
Santa Ana	9	10	31	45	95
Ahuachapán	1	0	23	43	67
Sonsonate	4	6	24	29	63
La Libertad	7	10	20	40	77
San Salvador	90	42	31	40	203
Chalatenango	4	9	26	32	71
San Vicente	0	1	12	39	52
Cabañas	0	0	27	18	45
La Paz	1	4	17	20	42
Cuscatlán	2	4	39	39	84
Usulután	3	6	26	36	71
San Miguel	7	0	41	35	83
La Unión	2	2	42	21	67
Morazán	1	1	37	14	53
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>95</b>	<b>396</b>	<b>451</b>	<b>1073</b>

Fuente: Diario Oficial, años citados.

### 3.5.3 En lo económico.

- Se incrementaron las transferencias a los gobiernos locales, pasando de 25 millones de colones —suma que permaneció inalterable de 1988 a 1995— a 125 millones en 1996<sup>94</sup>; incrementándose posteriormente al 6%<sup>95</sup> de los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado en 1998. Es necesario aclarar, con relación a la cifra anterior, que para ese año \$50.3 millones de dólares salieron del presupuesto general de la nación y \$32.9 provinieron de prestamos externos canalizados por el FISDL, lo que muestra que el traspaso efectivo fue menor al 6% aprobado, no sobrepasando el 3.6% de los ingresos netos del presupuesto general.

---

Estado, entre otras.

<sup>93</sup> No se cuenta con datos más recientes, no obstante, para 1997 es probable que las organizaciones comunales hayan sido más, sin embargo, acá nos referimos a aquellas que cumplieron con el requisito legal de publicar sus estatutos en el Diario Oficial. Cada organización está compuesta por una Junta Directiva de 12 personas (8 propietarios y 4 suplentes), de manera que las 1073 organizaciones existentes representan aproximadamente 12,800 personas ejerciendo cargos comunitarios.

<sup>94</sup> Decreto Legislativo N° 617 del 01 de febrero de 1996, el monto asignado fue de 125 millones de colones (equivalente a \$14.3 millones de dólares).

<sup>95</sup> Decreto Legislativo N° 217 del 20 de febrero de 1998. El incremento se produjo como contrapeso de la izquierda en el escenario legislativo y municipal, mediante cabildeo y negociaciones con miembros tanto del Órgano Ejecutivo como Legislativo.

### 3.6 Síntesis.

El presidente Calderón Sol tuvo la visión de crear una Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, organizada para corregir los problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo del país, específicamente la gestión centralizada y burocratizada. Desafortunadamente no tuvo la voluntad y el coraje político que esta tarea demandaba, porque no se superaron al menos dos limitaciones estructurales: a) el bajo nivel de crecimiento económico<sup>96</sup>; y b) la escasa recaudación tributaria. Sin dinero, la puesta en marcha de alternativas —entre ellas la descentralización— para mejorar las capacidades de los trabajadores más pobres y la inversión en las personas para generar movilidad social se imposibilitó. El sentido de la descentralización no fue percibido hacia las municipalidades, sino más bien, se le confirió carácter departamental; el gobierno central intentó proporcionar extremados recursos —económicos, físicos y humanos— a los CDA's, cuya pretensión no sólo era potenciar su rol como intermediarios con el gobierno central, sino implementar el impuesto predial para aumentar la base tributaria municipal y colectarlo desde las oficinas técnicas que se implementarían.

Contrario a lo anterior, se prefirió proteger “intereses políticos” —de la empresa privada— a costa del desarrollo local, el presidente decidió no aprobar el impuesto predial, como resultado de una negociación “especial” con la empresa privada a cambio de la cual le aprobaron el aumento del IVA del 10 al 13%<sup>97</sup>, quedando el proyecto abandonado en el camino. Con la resolución anterior el interés por los CDA's se desmoronó; los alcaldes no le encontraron sentido a conformar un cuerpo colegiado sin fondos y recursos propios para llevar a cabo obras o servicios de interés departamental, principalmente cuando la prioridad eran sus respectivos municipios; al mismo tiempo, los municipios pobres, no estaban todavía en capacidad de aportar fondos para la realización de obras y servicios de envergadura departamental. Como resultado, el proceso se estancó y el mismo

---

<sup>96</sup> Según el BCR, entre 1991 y 1995 la economía creció a una tasa anual de 6.1%, siendo la segunda más alta de Latinoamérica; sin embargo, a partir del segundo semestre de 1995 se produjo un cambio de tendencia que colocó al país en un período de lento crecimiento. Entre 1996 y 1999, la tasa de crecimiento promedio anual fue de menos de 3%.

<sup>97</sup> El Impuesto al Valor Agregado fue introducido al país en septiembre de 1992, como parte de las medidas fiscales contenidas en el ajuste estructural impulsado por la administración Cristiani, su porcentaje inicial fue fijado en 10%.



gobierno central dejó de promover dicho ofrecimiento, omitiéndose discutir el tema; al finalizar el período de la administración ninguna competencia o función fue transferida.

En esencia, el avance más significativo se limitó a aumentar —por el contrapeso de la izquierda en el legislativo— las transferencias intergubernamentales al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado a las alcaldías, sin una reestructuración territorial que permitiera darle viabilidad administrativa y económica a los municipios.

#### **4. LA NUEVA ALIANZA<sup>98</sup> (1999-2004) ¿ RUPTURA O CONTINUIDAD?.**

El gobierno de Francisco Flores (1999-2004) —el tercero de ARENA desde 1989— asumió el mandato presidencial el 1° de junio de 1999, en su administración prometió lograr cuatro objetivos básicos<sup>99</sup>:

- Más oportunidades de empleo e ingreso a escala *local*.
- Servicios básicos más accesibles y de mejor calidad en todas las *localidades*.
- Una sociedad civil fortalecida mediante la apertura e institucionalización de los espacios para la participación y compromiso de los *actores locales* en la búsqueda de su desarrollo.
- Espacios para el desarrollo personal e integración familiar aumentados en un clima de seguridad y justicia y en armonía con el medio ambiente.

Como podrá advertirse, tres de las cuatro metas básicas están relacionadas con “lo local”; en ese sentido, el programa de gobierno *La Nueva Alianza* vislumbra el fortalecimiento del espacio local como un medio para descentralizar las funciones del Estado, fortalecer la participación social y ampliar el acceso y la calidad de los servicios públicos. Para el presidente Flores —a diferencia de sus antecesores— la descentralización pareciera convertirse en algo más que un discurso de campaña, un programa gubernamental o un elemento de retórica convencional; es el elemento central clave de su proyecto político, buscando conformar una “gran alianza nacional” entre gobierno central, gobiernos locales y ciudadanía en general.

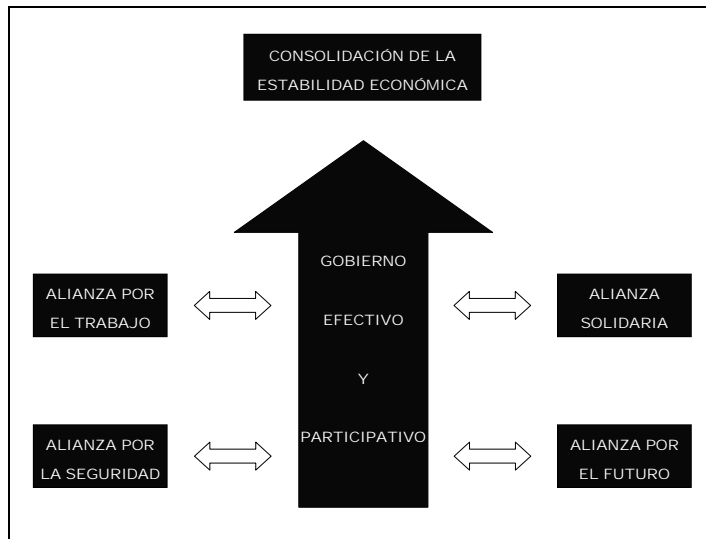
---

<sup>98</sup> Gobierno de El Salvador. *La Nueva Alianza*, Programa de Gobierno 1999-2004, Presidencia de la República, El Salvador, 1999.

<sup>99</sup> *La Nueva Alianza*, p. 2.

Para alcanzar lo anterior, formuló un conjunto de estrategias de acción representados por seis pilares (véase figura 2.3): a) Consolidación de la estabilidad económica; b) Alianza por el Trabajo; c) Alianza Solidaria; d) Alianza por la Seguridad; e) Alianza por el Futuro; y f) Gobierno Efectivo y Participativo.

**Figura 2.3 La Nueva Alianza**



Fuente: *La Nueva Alianza*.

#### **4.1 En torno a las medidas para contrarrestar el centralismo.**

Tres de las estrategias anteriores —la Alianza Solidaria, el Gobierno Efectivo y Participativo y la Alianza por el Futuro— formulan líneas de política específicas y al menos 30 programas institucionales relacionados con la descentralización del Estado y el fortalecimiento del espacio local<sup>100</sup>. Según el planteamiento expresado, las acciones serán concretadas mediante iniciativas sectoriales (MINED, MSPAS, MOP, FISDL, ANDA, otros), coordinadas e integradas por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). Conviene tener presente que para desarrollar el programa de gobierno los planteamientos se clasifican y ordenan de acuerdo con una estructura jerárquica en tres niveles de detalle: a) áreas estratégicas de acción; b) líneas de Estrategia; y c) acciones sustantivas (el *qué hacer*). La prioridad de las acciones es definida en función de su implementación,

<sup>100</sup> Es probable que hayan más programas de la cifra señalada, en todo caso nos referiremos a aquellos que son más identificables. Para una revisión más detallada de los programas institucionales véase *Plan Estratégico La Nueva Alianza. Metodología*, STP, El Salvador, 2000. Este documento presenta una estructura programática para la ejecución del Programa de Gobierno que permite visualizar el plazo en el tiempo en que se van a iniciar los programas institucionales, mostrándolos por Ministerio; por Institución; por Alianza y por prioridad.

estableciéndose tres plazos en el que han de iniciarse: a) corto plazo (1 año); b) mediano plazo (de 1 a 3 años); y c) largo plazo (más de 3 años). Con esta advertencia pasemos al análisis.

#### 4.1.1 La Alianza Solidaria<sup>101</sup>.

En general, este conjunto de medidas propone “facilitar el progreso de las comunidades impulsando acciones efectivas para la generación de oportunidades de empleo e ingreso a nivel local; ampliar el acceso y calidad de los servicios básicos; fortalecer la participación social, la descentralización y ampliar los espacios para el desarrollo personal y la integración familiar”. De ese modo, las estrategias sugieren transformar a los gobiernos locales en aliados del desarrollo nacional, transfiriéndoles competencias y recursos; fortalecer financieramente la gestión local; impulsar iniciativas orientadas al desarrollo económico local; fortalecer los niveles de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, entre otros. Las acciones que aparecen formuladas con mayor claridad se señalan a continuación.

**Tabla 2.17 Alianza Solidaria**

LÍNEAS DE ESTRATEGIA	ACCIONES SUSTANTIVAS
Fortalecer a los gobiernos locales en su rol de aliados claves del desarrollo nacional, transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros hacia las municipalidades /2	Definir e implementar una política efectiva de desarrollo local, que tenga como ejes principales la descentralización y participación ciudadana
	Readecuar el marco legal e institucional para la descentralización
	Trasladar gradualmente las competencias y recursos a municipalidades individuales o asociadas, u otras entidades locales
	Readecuar la Ley del FODES para efectuar transferencias directas a las municipalidades
	Gestionar recursos financieros no reembolsables y brindar asistencia técnica
	Reestructurar el FISDL
	Gestionar y canalizar recursos externos para el desarrollo local
	Redefinir el rol del ISDEM para convertirlo en una entidad competitiva
	Impulsar un Sistema de Administración Financiera de las Municipalidades
	Asistir técnicamente los gobiernos locales y comunidades para facilitar su gestión de desarrollo local
Establecer mecanismos efectivos y ágiles de comunicación y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales para facilitar el progreso de las comunidades /1	Identificar y aprovechar la red institucional que opera a nivel local
	Crear y organizar el Comité de Integración para el Progreso como ente que tenga entre sus funciones el de coordinar la inversión, las actividades en apoyo al desarrollo local y facilitar la comunicación entre el nivel nacional y el nivel local
	Analizar y redefinir el rol y funciones de los gobernadores
	Impulsar la elaboración y presentación de planes locales participativos en concordancia con las políticas nacionales
	Analizar, redefinir y fortalecer una política que facilite la relación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales
Promover la participación de las comunidades, empresas, entidades religiosas y ONG's en	Readecuar el marco jurídico institucional para fortalecer la participación formal en el nivel local
	Elaborar y ejecutar campañas educativas sobre el desarrollo local y la participación ciudadana
	Impulsar el diseño y aplicación del sistema de información local para contar con un mapa de

<sup>101</sup> Alianza Solidaria, *La Nueva Alianza*, pp. 30-44.

LÍNEAS DE ESTRATEGIA	ACCIONES SUSTANTIVAS
la prestación de servicios básicos y su mantenimiento, e institucionalizar mecanismos transparentes de supervisión y contraloría social /1	pobreza
	Establecer mecanismos de consulta ciudadana
	Impulsar la creación y aplicación de “Cartas de Derechos Ciudadanos”
Promover la modernización del sistema tributario municipal a fin de contribuir a su autosostenibilidad financiera /1	Apoyar la armonización del sistema tributario municipal y armonizarlo con la política del gobierno central para potenciar la generación de recursos y su óptima utilización en función del desarrollo local
Fortalecer la autonomía escolar en la administración de sus recursos financieros, humanos y tecnológicos potenciando el control de la comunidad y la gestión escolar orientada por los resultados /1	Fortalecer la participación de los padres de familia en las modalidades de administración escolar (ACE, CECE y CDE)
	Transferir a las ACE, CECE y CDE la administración del presupuesto escolar, incluyendo los servicios básicos, los materiales educativos y el mantenimiento de la planta física
	Fortalecer la participación de la comunidad educativa en la selección y calificación de los recursos humanos por medio de los organismos de administración escolar
Transferir recursos a los gobiernos locales para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales sostenibles (red municipal), asegurando la participación de las comunidades /1	Trasladar competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales según criterios de prioridad y corresponsabilidad, requisitos técnicos establecidos y propuestas recibidas
	Prestar asistencia técnica y supervisión a los gobiernos locales para el cumplimiento de estándares de calidad de las competencias transferidas
	Adecuar el marco legal e institucional acorde a los nuevos roles
	Gestionar recursos financieros y técnicos no reembolsables, para la construcción de caminos rurales, así como la promoción de la participación ciudadana, asistencia técnica y capacitación comunitaria
Ampliar la calidad y el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, especialmente en las zonas rurales y suburbanas /1	Ampliar los servicios de agua potable y saneamiento mediante el traslado de competencias y recursos a entidades locales para el manejo de sistemas sostenibles rurales de agua potable y saneamiento
Descentralizar e introducir incentivos de mercado en la provisión de servicios de salud /1	Trasladar en forma gradual la administración de los recursos y competencias del gobierno central al local, implementando nuevas modalidades de prestación de servicios en las que participen gobiernos locales, comunidades y otros proveedores de servicios de salud
	Acreditar los proveedores de servicios de salud, equipos médicos, medicamentos y laboratorios
Promover la participación del nivel local en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura social y económica /1	Propiciar mecanismos que faciliten la participación de las comunidades en la elaboración de los planes y ejecución de proyectos de infraestructura
	Transferir recursos del gobierno central a las municipalidades y otras entidades locales para infraestructura local con base en prioridades establecidas en planes nacionales de inversión y planes locales participativos
	Proporcionar asistencia técnica, supervisión y evaluación de proyectos por el gobierno central a los gobiernos locales
Descentralizar y diversificar el deporte /1	Fortalecer la capacidad de gestión administrativa y técnica en las sedes locales del INDES, y de las subfederaciones deportivas en las cabeceras departamentales del país
	Generar modelos de gestión administrativa que apoyen la descentralización y diversificación deportiva

/1 Corto plazo

/2 Mediano plazo

Fuente: Elaboración propia basado en La Alianza Solidaria, *La Nueva Alianza*.

#### 4.1.2 Gobierno Efectivo y Participativo<sup>102</sup>.

Este componente de acciones se compromete a “cerrar la brecha entre gobierno y población estableciendo mecanismos fluidos de comunicación, participación y descentralización de los servicios públicos, creando incentivos para el mejor desempeño y uso eficiente de los recursos públicos”. En lo que al reordenamiento y descentralización del gobierno nacional atañe, el diagnóstico

<sup>102</sup> Gobierno Efectivo y Participativo, *La Nueva Alianza*, pp. 68-73.

admite que “a pesar de los esfuerzos de modernización realizados por los dos gobiernos anteriores, aún persiste en las estructuras del Órgano Ejecutivo entidades y áreas que se sobreponen, duplican funciones o mantienen una excesiva centralización...”; reconociéndose la importancia de la participación activa de los gobiernos locales y la sociedad civil en la vida de las comunidades; para ello, se propone definir una “política de descentralización” que defina competencias, mecanismos y financiamiento entre los dos ordenes de gobierno. Las iniciativas más relevantes se identifican a continuación:

**Tabla 2.18 Gobierno Efectivo y Participativo**

LÍNEAS DE ESTRATEGIA	ACCIONES SUSTANTIVAS
Adecuar el marco legal e institucional de las instituciones de acuerdo al nuevo rol del Estado /1	Definir y difundir principios y criterios para el reordenamiento institucional
	Elaborar y ejecutar propuestas de reformas legales e institucionales necesarias para readecuar la actuación del Ejecutivo como normador y facilitador del desarrollo y proveedor subsidiario de servicios sociales básicos
	Definir y apoyar la ejecución de un plan de ordenamiento institucional de mediano plazo
Definir y ejecutar una política de descentralización que establezca las competencias a transferir y defina las fuentes y mecanismos de financiamiento, promoviendo la asociatividad y respondiendo a la demanda local /1	Definir los principios y criterios generales para la descentralización de competencias del gobierno central a otras instancias
	Elaborar y ejecutar los planes concertados de transferencia de competencias
	Definir una política para dar mayor autonomía financiera a los municipios
	Establecer un proceso de concertación para definición de competencias a ser transferidas
Fortalecer la coordinación y ejecución de la inversión pública, planes y programas del gobierno central con los gobiernos locales /1	Establecer los mecanismos de coordinación requeridos para la priorización y ejecución de la inversión pública
	Redefinir el rol y perfil de los gobernadores como una instancia intermedia para facilitar la coordinación
	Desarrollar participativamente planes regionales y locales de inversión pública
	Establecer criterios estándar para la canalización y uso de recursos a las municipalidades
Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados de la gestión descentralizada /2	Definir estándares e indicadores de cumplimiento en acciones de descentralización
	Establecer un sistema de seguimiento y evaluación
	Armonizar en los gobiernos locales el sistema de administración
Apoyar la modernización de otras instancias del gobierno y establecer mecanismos de coordinación /1	Apoyar la modernización de los gobiernos locales

/1 Corto plazo

/2 Mediano plazo

Fuente: Elaboración propia basado en el Gobierno Efectivo y Participativo, *La Nueva Alianza*.

### 4.1.3 Alianza por el Futuro<sup>103</sup>.

En lo que a esta Alianza se refiere, las medidas propuestas abarcan el establecimiento de marcos jurídicos para descentralizar el sistema de agua potable, vías de comunicación, drenaje y vivienda, mediante el diseño e implementación de proyectos piloto; de igual manera, vincular las transferencias fiscales del Ejecutivo a los municipios, relacionando sus competencias,

<sup>103</sup> Alianza por el Futuro, *La Nueva Alianza*, pp. 53-67.

capacidades y necesidades. Se destaca la iniciativa por modernizar la gestión gubernamental del *Gran San Salvador*<sup>104</sup>, para volverlo más eficiente y competitivo.

**Tabla 2.19 Alianza por el Futuro**

LÍNEAS DE ESTRATEGIA	ACCIONES SUSTANTIVAS
Descentralizar los sistemas de acueductos y alcantarillados /1	Establecer marcos jurídicos transitorios para transferir sistemas administrados por ANDA
	Aumentar las inversiones en infraestructura de agua y saneamiento a nivel rural, priorizando los proyectos pilotos
	Diseñar, implementar y evaluar proyectos pilotos de descentralización de pequeños sistemas de acueductos y alcantarillados
	Elaborar e implementar plan de reestructuración y descentralización de los sistemas de acueductos y alcantarillados a nivel nacional
Desarrollar y fortalecer la modernización de la gestión gubernamental en el Gran San Salvador /1	Fortalecer la capacidad de coordinación interinstitucional entre los municipios y los ministerios que prestan servicios, principalmente, agua, transporte, vías de comunicación, drenajes y vivienda
	Apoyar al ISDEM en el fortalecimiento institucional de las alcaldías, mediante asesoría, capacitación y modernización de los entes locales
	Apoyar la gestión de otros recursos financieros para proyectos municipales como bonos o prestamos y donativos internacionales
	Vincular las transferencias fiscales del Ejecutivo a los municipios, tanto a competencias y capacidades como a población y necesidades
	Modernizar y delimitar competencias entre las alcaldías y el Ejecutivo en el marco legal que rige el desarrollo urbano y la construcción

/1 Corto plazo

Fuente: Elaboración propia basado en La Alianza por el Futuro, *La Nueva Alianza*.

Como podrá advertirse, la administración Flores pareciera conceder una relevancia mayor y más específica a la descentralización del Estado y al fortalecimiento del gobierno local que sus antecesores; de hecho, la mayoría de la acciones propuestas permitía visualizar la ejecución de las tareas en el corto plazo (junio 2000). Resulta novedosa la introducción de un enfoque original, al considerar a los gobiernos locales como “aliados claves” del desarrollo nacional y no como meros coordinadores, colaboradores o ejecutores de las políticas nacionales; de igual forma, la propuesta de establecer un proceso de concertación con los gobiernos locales para definir competencias a transferir y definir los mecanismos de financiamiento, revelan una mayor apertura para impulsar el proceso. De este modo, pareciera haber una ruptura con las propuestas planteadas por sus antecesores, la descentralización estaría abandonando el área de las políticas de modernización del Estado y del sector público para inscribirse en el fortalecimiento político del espacio local; no obstante, como advertiremos a continuación, se ha

<sup>104</sup> Región metropolitana alrededor de la capital que incluye 14 municipios que conforman el AMSS: San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, Apopa, Nejapa, Soyapango, Ilopango, Santiago Texacuangos, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, San Marcos y San Martín. Además, otros 9 municipios: Quezaltepeque y Opico al norte, Colón (Lourdes) al poniente, Panchimalco, Olocuilta, Nuevo Cuscatlán y Huizúcar al sur, y Santo Tomás y Santiago Texacuangos al oriente.

avanzado poco o casi nada.

## 4.2 Grado de avance en el cumplimiento de las alianzas.

### 4.2.1 Alianza Solidaria.

- Se formuló la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* (ENDL)<sup>105</sup>, la cual fue elaborada a partir de un Grupo Consultivo<sup>106</sup>; asignándole al FISDL la coordinación y concreción de este instrumento. El objetivo general delineado por la Estrategia es reorientar e integrar los esfuerzos de todos los actores que participan en el desarrollo local, para impulsar un proceso de desarrollo integral y equilibrado en todo el territorio. Aunque la Estrategia identifica cuatro áreas de trabajo para potenciar al municipio —reorganización del marco institucional, financiamiento del desarrollo local, desarrollo socio-económico y desarrollo ambiental y territorial—, como observaremos más adelante, sólo se ha progresado en las dos primeras, operando moderadamente en el área socio-económica y escasamente en lo ambiental y territorial.

- Se creó la figura del *Asesor Municipal*, para brindar los servicios y asistencia del FISDL de forma descentralizada a los municipios. Lo anterior, mediante una *oficina virtual*<sup>107</sup>, empleando computadores portátiles a través de Internet para procesar proyectos, imprimir reportes y desarrollar todas las labores sin tener que estar físicamente en las instalaciones del FISDL. Este recurso proporciona al Asesor Municipal la capacidad de dar asesoría personalizada y oportuna a los Alcaldes y sus comunidades, agilizando los procesos; no obstante, el Asesor necesita identificarse totalmente con los municipios que le son designados (seis o cinco), y ser capaz de reconocer en ellos las características básicas de sus proyectos en proceso y verificar los procesos de planificación participativa vigentes, aplicando criterios sencillos que garanticen la continuidad y sostenibilidad del proceso.

- Se creó el *Sistema de Información de los Municipios* (SIM) y

---

<sup>105</sup> Esta es analizada con mayor detalle en el capítulo III.

<sup>106</sup> Conformado por representantes del gobierno central, municipios, red de ONG's para el desarrollo local, sector privado y agencias de cooperación internacional.

<sup>107</sup> Véase «<http://www.fisdل.gob.sv>», éste es un portal del FISDL que proporciona a los asesores municipales información relacionada con consultas de proyectos, costeo de los mismos, administración y control de fondos, ejecución de proyectos, impresión local y remota, correo electrónico, mensajería interna, transferencia de archivos, acceso a páginas Web, etc.

se incluyó un mapa de pobreza<sup>108</sup>; aunque la base de datos aún es incompleta, contiene considerable información que facilita conocer avances en materia local. La ponderación de la información no ha sido actualizada y se trabaja con datos censales de 1992, teóricamente debía ser actualizada en el 2002 pero por la falta de recursos —\$9 millones de dólares— para su actualización, estará disponible hasta septiembre de 2003<sup>109</sup>.

- Se implementó la metodología del *Programa de Desarrollo Local* (PDL), utilizando fondos desembolsados por el FISDL; aunque es oportuno señalar que es un requerimiento establecido para tener acceso a los fondos.

- En relación con la rehabilitación y mantenimiento de los caminos rurales, continúa siendo responsabilidad del MOP; resaltándose el debate sobre a quien corresponden las calles, caminos y otros sitios públicos dentro de los municipios.

- El ISDEM continúa proporcionando asistencia técnica y capacitación a las municipalidades (alcaldes, funcionarios y técnicos municipales, comités de proyectos y líderes comunitarios); mientras se desarrollaba la investigación, se encontraba en proceso de reestructuración. El rol que desempeñará no ha sido definido específicamente, debiendo concretarse cual de las dos funciones —capacitación/asesoría técnica y apoyo financiero— que en la actualidad desarrolla, asumirá; advirtiéndose la necesidad de que se especialice en una de ellas; además, que no sea una dependencia del gobierno central.

- El sector educación, posiblemente sea el área donde más se ha progresado; el programa EDUCO con las ACE, iniciado en la administración Cristiani con la redefinición organizacional, ha permitido trasladar competencias al centro escolar, fortaleciendo el rol normador y supervisor de las entidades centrales<sup>110</sup>. De esta manera se ha logrado una mejor asignación y uso de los

---

<sup>108</sup> El Salvador cuenta con un mapa de pobreza desde 1995, elaborado a partir de los datos censales de 1992, en el cual se expresa la pobreza como un índice compuesto del nivel de satisfacción de catorce necesidades básicas en cada uno de los municipios. Para una ampliación véase *Priorización de Municipios a partir de datos censales*, MIPLAN, Dirección de Política Económica y Social, Dirección de Información, El Salvador, 1995. El mapa de pobreza puede ser revisado en el portal «<http://www.fisdgob.gov.sv>».

<sup>109</sup> FISDL. *Preparación de un mapa de pobreza para El Salvador*, Resumen Ejecutivo, Programa de Desarrollo Local, El Salvador, 2001.

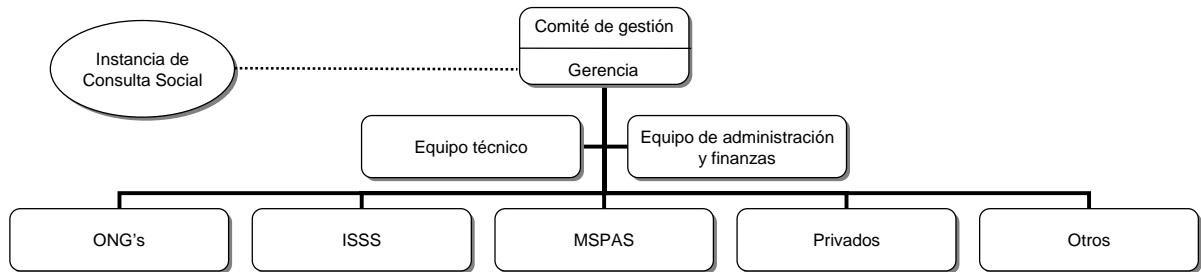
<sup>110</sup> El hecho de tener un modelo de gestión con participación comunal, conduce indiscutiblemente a que esta práctica deberá incorporar, cada vez más en su seno, a la comunidad como protagonista principal.



recursos disponibles, la participación comunitaria ha permitido obtener recursos externos por una variedad de mecanismos, llevando a las escuelas recursos que, de otra manera, no estarían disponibles. En las comunidades, los fondos disponibles se han empleado con mayor eficiencia, debido a la supervisión efectiva y al conocimiento de la realidad local; pero conveniente destacar que aún hay espacio por mejorar, por ejemplo, el financiamiento de construcción y mantenimiento de las escuelas continúan siendo responsabilidad del gobierno central.

- La política de descentralización en salud ha sido más lenta que en educación, por lo que prepondera una estructura aún bastante centralizada. A partir del 2000, se puso en marcha un nuevo modelo de prestación del servicio: *Sistema Básico de Salud Integral* (SIBASI, véase figura 2.4); el cual es concebido como “la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la atención primaria de salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del primero y segundo nivel de atención, la participación ciudadana consciente y efectiva, y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a mejorar el nivel de salud de una población definida”<sup>111</sup>.

**Figura 2.4 Organización del SIBASI**



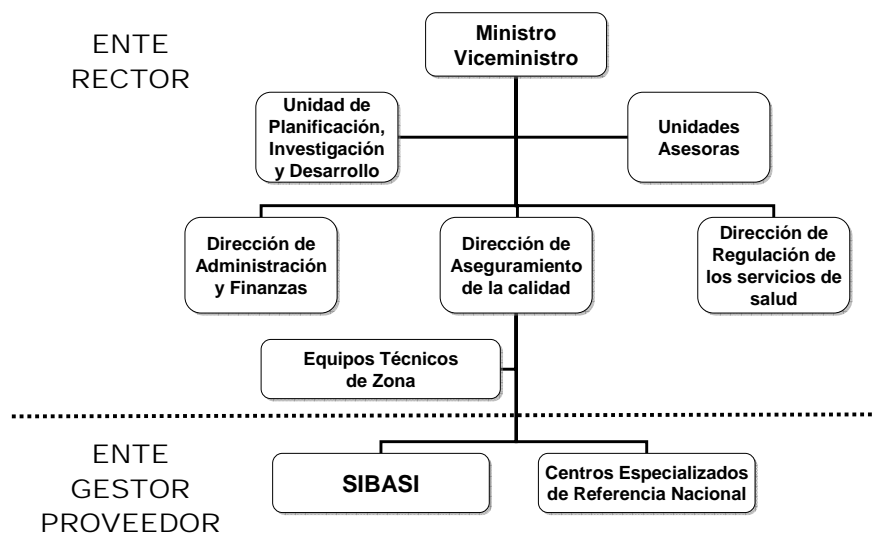
Fuente: *Manual Administrativo*, MSPAS, Sistema Básico de Salud Integral, Primera Versión, El Salvador, 2001.

El nuevo modelo pretende implementar la descentralización de la organización de los servicios de salud en zonas o áreas sanitarias, mediante el manejo de redes de servicios estructurados en tres niveles vinculados entre sí, aprovechando en cada nivel la capacidad instalada disponible (pública y privada). El primer y segundo nivel corresponden al SIBASI, el tercer nivel pertenece a los

<sup>111</sup> MSPAS. *Manual Administrativo*. SIBASI, Primera Versión, El Salvador, 2001, p. 30.

Centros Especializados de Referencia Nacional<sup>112</sup> (véase figura 2.5).

**Figura 2.5 Modelo de gestión de salud**



Fuente: *Manual Administrativo*, MSPAS.

El modelo prevé funcionar en el contexto local, reuniendo de forma articulada todos los esfuerzos de los diferentes actores en salud con una gestión descentralizada; operando en un área geográfica, una población delimitada y una red funcional de establecimientos de salud de primero y segundo nivel, complementarios y coordinados entre sí. No obstante, puesto que su completo funcionamiento se vislumbra hasta el 2006, en el 2000 de un total de 28 (véase figura 2.6), se tenían nueve en proceso de implementación<sup>113</sup>; para el 2001 sólo se habían puesto a prueba tres<sup>114</sup> y ninguno de ellos se encontraba funcionando plenamente; siendo aún un modelo teórico a implementar.

Otro esfuerzo lo constituyen las *Escuelas Saludables* — implementadas durante la administración Calderón Sol— actividad conjunta realizada con el MINED para proveer servicios de medicina preventiva y curativa básica a alumnos que asisten a centros educativos estatales en todo el país. El gobierno central también ha promovido en las comunidades la formación de grupos de apoyo ciudadano para desarrollar funciones de detección de problemas de salud, formulación de propuestas de solución y apoyo a su implementación. Sin

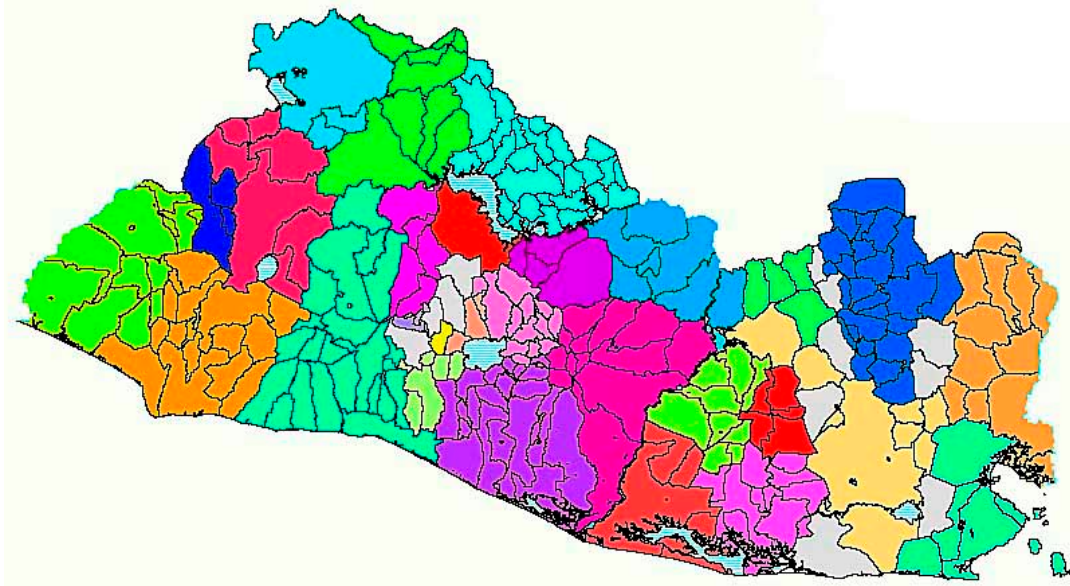
<sup>112</sup> Compete al primer nivel la provisión de servicios básicos a nivel de hogar, comunidad y servicios básicos ambulatorios; al segundo nivel le corresponde la provisión de servicios ambulatorios y hospitalarios de las cuatro áreas básicas —Ginecoobstetricia, Medicina Interna, Cirugía y Pediatría— y algunas de sus subespecialidades de conformidad con el volumen y naturaleza de la población adscrita.

<sup>113</sup> STP. *Alianzas. Principales logros primer año de gestión*. Gobierno de El Salvador, El Salvador, 2000.

<sup>114</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001*. El Salvador, 2001, p. 138.

embargo, aún no se han logrado el desarrollo, la aceptación y la efectividad deseables.

**Figura 2.6 Sistemas Básicos de Salud Integral a escala nacional**



Nota: Cada color corresponde a un SIBASI, integrado por municipios de uno o más departamentos  
Fuente: *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, MOP, MARN y VIVIDU, El Salvador, 2002.

- En cuanto a delimitar competencias en el desarrollo urbano y la construcción para reducir las dualidades, los únicos avances lo representan el establecimiento de oficinas de planificación urbana y rural en los principales municipios del país<sup>115</sup>. Sus funciones están limitadas a la coordinación e identificación de terrenos ociosos para construir viviendas (urbano y parcelación rural) y la aprobación de los permisos para la construcción.

- El FISDL se convirtió a partir de 1999 en la instancia rectora del desarrollo local —nombrado por el Presidente de la República—, para cumplir el papel de promotor y facilitador del proceso, revisó y replanteó su estructura administrativa. La reestructuración lo ha llevado a fijar las siguientes metas de corto plazo: a) reducción de los tiempos de respuesta; b) alianza del asesor del FISDL con los gobiernos locales; c) reducción y simplificación de procesos; d) transparencia; e) autosostenibilidad del desarrollo local; f) medición del desempeño institucional; y g) gradualidad en todos los procesos, principalmente en la planificación participativa<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Santa Ana, Sonsonate, San Salvador y San Miguel.

<sup>116</sup> Orellana, Víctor. “Red Institucional de Apoyo a los Municipios de El Salvador” en *Red Institucional*

- Se formularon las *Acciones Iniciales del Plan de Nación*<sup>117</sup> —a fines del 2000—, en la cual se propusieron cinco regiones de desarrollo comprendiendo en la visión conjunta a los municipios que las integran.

#### 4.2.2 Gobierno Efectivo y Participativo.

- Durante el 2000 se promulgó la *Política de Descentralización*<sup>118</sup>, la cual contiene tres componentes básicos: a) el marco conceptual; b) los principios que deben regir el proceso; y c) los lineamientos generales de la política. En términos generales, proporciona orientaciones básicas a las instituciones para iniciar el proceso; no obstante, la política se ha aplicado de forma sui generis en cada sector, la cual se ha interpretado de diferente manera por cada ministerio en particular (MINED, MSPAS, MOP, etc.). El marco legal e institucional no se ha definido, en consecuencia, la transferencia de competencias y recursos es inexistente. El proceso de concertación para definir las competencias ha sido ignorado, de igual forma las pautas generales para dar mayor autonomía financiera a los municipios. La política mencionada requiere de la creación de condiciones mínimas para ser llevada a la práctica, debiendo definirse las competencias a transferirse y las fuentes y mecanismos de financiamiento para su implementación, asuntos aún no definidos. De hecho, al finalizar la administración presidencial (junio de 2004) el proceso no fue concretado.

- En relación a la adecuación del marco institucional y legal de las instituciones de acuerdo con el nuevo rol del Estado, la STP (Unidad de Modernización del Sector Público)<sup>119</sup>, formuló y divulgó la *Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo*<sup>120</sup>; este documento tiene por objeto servir de “guía común que oriente el proceso de modernización de manera consistente y efectiva. Para generalizar los esfuerzos en todas las instituciones del Órgano

---

*de Apoyo a los Municipios en América Central*, Roy Rivera, et al., FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador, 2001, pp. 67-68.

<sup>117</sup> CND. *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, Impresos Maya, El Salvador, 1999.

<sup>118</sup> Gobierno de El Salvador. *Política de Descentralización*, STP, Unidad de Modernización del Sector Público, El Salvador, 2000.

<sup>119</sup> Durante el año 2000, el Ministerio de la Presidencia fue transformado en la STP (unidad de análisis y estudio), la Comisión para la Modernización del Sector Público —creada durante la administración Calderón Sol— fue integrada a dicha Secretaría.

<sup>120</sup> Gobierno de El Salvador. *Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo*, STP, Unidad de Modernización del Sector Público, El Salvador, julio de 1999.

Ejecutivo y optimizar los recursos destinados a la modernización”<sup>121</sup>. La Normativa constituye un esfuerzo importante al establecer lineamientos específicos para la actualización de los roles y estructura organizativa de los ministerios e instituciones desconcentradas del Ejecutivo; asimismo, la redefinición en las formas de prestación y entrega de los servicios públicos considerando tres modalidades de descentralización administrativa: a) desconcentración; b) delegación; y c) devolución. No obstante, a pesar del empeño y la voluntad expresada por encontrar y establecer formas y mecanismos encaminados a modernizar las instituciones, no se logró implantar un proceso generalizado y sistemático en la mayoría —sino en todas— ellas, desconociéndose su cumplimiento. Las reformas legales e institucionales necesarias para readecuar la actuación del Ejecutivo como normador y facilitador del desarrollo son un tema pendiente.

- En cuanto a apoyar la modernización del sistema de administración de los gobiernos locales, a diciembre de 2003 solamente 93 (35%) municipios contaba con el Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFI), faltando implementarlo a escala nacional y establecer los mecanismos de coordinación para que sea efectivo.

#### **4.2.3 Alianza por el Futuro.**

- Se creó *Tetralogía Sociedad de Economía Mixta de Capital Variable*<sup>122</sup>, donde los socios son seis gobiernos locales con un 40% de las acciones, 40% de la comunidad y 20% del sector privado. Debemos tener presente que el proyecto piloto experimental se inició durante el gobierno de Calderón Sol, representando una señal positiva en la política descentralizadora, ya que se abandonó la figura anterior de transferir a una empresa intermunicipal la administración de un sistema de agua potable, optándose por la creación de una empresa, donde el Estado reduce su campo de competencia no ya por transferencia sino por la venta a un ente mixto del sector público y privado. A este propósito, debemos advertir que la participación privada en la prestación de servicios de agua potable y la descentralización parecieran ser enfoques aún encontrados, no existiendo suficiente consenso alrededor de ellos; en efecto, la

---

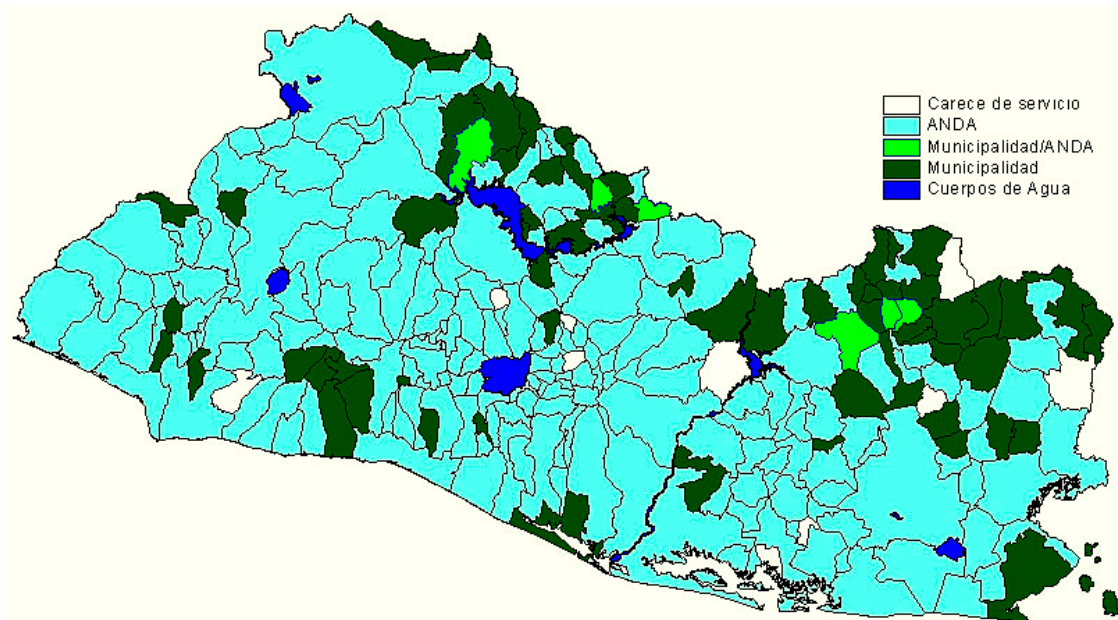
<sup>121</sup> *Ibíd.*, p.3.

<sup>122</sup> Chévez, Luis, *op. cit.*

reforma del subsector agua potable y saneamiento supone abrirse a la innovación y a la necesidad de incorporar aquellas iniciativas que parten de la realidad de cada municipalidad<sup>123</sup>.

▪ Como parte del proceso de reforma del subsector agua potable, ANDA ha ejecutado acciones piloto de descentralización que buscan transferir la gestión de sistemas de abastecimiento de agua potable (véase figura 2.7).

**Figura 2.7 Sistemas de gestión de agua potable**



Fuente: *Descripción de proyectos piloto de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados*, ANDA, El Salvador, 2000.

Los modelos promovidos incluyen la participación de los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado (véase anexo “D”); no obstante, debemos advertir que la cobertura global del agua potable sólo alcanza el 63.7% (4,292,415) de la población<sup>124</sup> (96.1% urbano y 30% rural), ya que de los 262 municipios que componen el país únicamente 252 poseen servicio de agua potable. ANDA atiende 153 municipios (58.4%), 108 son atendidos por las municipalidades —la mayoría de ellas a través de operaciones directamente municipales—, lo que

<sup>123</sup> RDL-RASES-ANDA-EHP-RTI-USAID. *Memoria de Seminario: Presentación de los resultados de los seminarios taller sobre experiencias de gestión de recursos hídricos y modelos de manejo de sistemas de agua potable y saneamiento en el ámbito local y sus implicaciones institucionales y legales*. El Salvador, 2000.

<sup>124</sup> A diciembre de 2001 se estima que la población total de El Salvador fue de 6,457,344 habitantes, de los cuales 3,285,489 eran urbanos y 3,171,855 rurales. Las cifras de población corresponden a las presentadas por la DIGESTYC en el V Censo de Población de 1992 y en el documento *Proyección de la Población de El Salvador 1995 – 2025*, publicado el 31 de diciembre de 1996.

representa el 41.2% y 1 (0.4%) carece del servicio<sup>125</sup>. Debemos destacar, que las municipalidades han están asumiendo esta responsabilidad porque ANDA no lo hace; por otro lado, pese a haberse iniciado el proceso de identificación de modalidades y arreglos institucionales para la gestión de los sistemas actualmente administrados por ANDA, el marco institucional propuesto<sup>126</sup> para regular al subsector prácticamente ignora la existencia de las modalidades promovidas por ANDA.

Así, pues, al englobar dentro de una matriz las acciones planteadas por el Ejecutivo en la Nueva Alianza con los avances señalados anteriormente, es posible evidenciar que no se materializaron las promesas de campaña, especialmente en lo que a la descentralización corresponde (véase tabla 2.20).

**Tabla 2.20 Progreso en las acciones de descentralización propuestas**

MEDIDAS	NIVEL DE PROGRESO		
	Sustancial	Moderado	Ninguno
Adecuar el marco legal e institucional acorde a los nuevos roles			X
Aplicar sistema de información local para contar con un mapa de pobreza		X	
Apoyar la modernización de los gobiernos locales		X	
Armonización del sistema tributario municipal			X
Armonizar en los gobiernos locales el sistema de administración		X	
Canalizar recursos externos para el desarrollo local		X	
Coordinación interinstitucional entre los municipios y los ministerios		X	
Creación y aplicación de "Cartas de Derechos Ciudadanos"			X
Definir estándares e indicadores de cumplimiento en acciones de descentralización			X
Definir política de desarrollo local		X	
Definir principios y criterios para descentralizar competencias		X	
Definir una política para dar mayor autonomía financiera a los municipios			X
Delimitar competencias en el desarrollo urbano y la construcción			X
Desarrollar participativamente planes regionales y locales de inversión pública			X
Difundir principios y criterios para el reordenamiento institucional		X	
Ejecutar campañas educativas sobre desarrollo local y participación ciudadana			X
Elaborar y ejecutar los planes concertados de transferencia de competencias			X
Establecer criterios estándar para la canalización y uso de recursos		X	
Establecer mecanismos de consulta ciudadana			X
Establecer un sistema de seguimiento y evaluación			X
Gestionar recursos financieros y brindar asistencia técnica		X	
Identificar y aprovechar la red institucional que opera a escala local		X	
Impulsar la elaboración y presentación de planes locales participativos	X		
Impulsar Sistema de Administración Financiera de las Municipalidades			X
Marco legal e institucional para la descentralización			X
Plan de descentralización de los sistemas de acueductos y alcantarillados			X
Proceso de concertación para definición de competencias a ser transferidas			X

<sup>125</sup> ANDA. *Boletín Estadístico N° 23*, Dirección de Planificación, El Salvador, 2002.

<sup>126</sup> Para la reforma de este sector se han elaborado cuatro anteproyectos de ley: 1) General de Aguas; 2) Subsector Agua Potable y Saneamiento; 3) Tarifas de Agua Potable y Alcantarillados; y 4) Subsidios de Agua Potable y Alcantarillados. Para una ampliación de los contenidos revítese *Borrador de Anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento*, ANDA, El Salvador, s.f.

MEDIDAS	NIVEL DE PROGRESO		
	Sustancial	Moderado	Ninguno
Readecuar Ley del FODES			X
Readecuar marco jurídico para fortalecer la participación formal en el nivel local			X
Redefinir el rol del ISDEM	X		
Redefinir el rol y funciones de los gobernadores			X
Reestructurar el FISDL	X		
Transferencias fiscales del Ejecutivo a los municipios			X
Transferir a las ACE, CECE y CDE administración del presupuesto escolar		X	
Transferir recursos para rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales			X
Trasladar gradualmente las competencias y recursos a municipalidades			X
Traslado de competencias y recursos para el manejo de sistemas de agua potable			X
Traslado de recursos y competencias de servicios de salud			X

Fuente: Elaboración propia basado en el *La Nueva Alianza*.

El gobierno del presidente Flores no logró establecer una ruptura con la forma centralista y autoritaria de gobernar, quedándose la mayoría de acciones propuestas en el discurso, confirmando que su administración no fue la excepción a las promesas del pasado. Así, la evidencia existente testimonia cuán arraigado se encuentra el centralismo gubernamental en la política y administración pública salvadoreña.

#### 4.3 Conclusión.

Como ha quedado puesto de manifiesto, la formulación de estrategias y acciones en la administración Flores en el campo de la descentralización y el fortalecimiento del desarrollo local, fue más amplia y consistente que en los gobiernos anteriores, comprendiendo elementos claves para la división y redistribución de competencias y recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales. No obstante, se presentaron coyunturas, como los terremotos de enero y febrero del 2001, donde la descentralización cedió lugar a otras prioridades, algunas de ellas dentro de las políticas de reconstrucción del país.

A este propósito, se estima que las pérdidas totales causadas por ambos sismos ascenderían a \$1,603.8 millones de dólares —equivalente al 13% del PIB en el año 2000— de los cuales \$1,255.3 millones corresponderían al terremoto del 13 de enero y los restantes \$348.5 millones al del 13 de febrero (véase tabla 2.21). Lo anterior significa que los dos terremotos provocaron pérdidas equivalentes al crecimiento que El Salvador había acumulado durante los últimos cuatro años. De este modo, la descentralización fue interrumpida desde el 2001 y perdió ritmo; a pesar de los esfuerzos realizados, aún persiste una excesiva centralización y



concentración de funciones de planificación, administración, toma de decisiones y asignación de recursos en los niveles institucionales del gobierno central.

**Tabla 2.21 Daños causados por los terremotos de enero y febrero de 2001 (en miles de US dólares)**

SECTOR	13 DE ENERO			13 DE FEBRERO			TOTAL		
	D	I	ST	D	I	ST	D	I	Total
<b>Sociales</b>	395.9	75.8	471.7	100.5	44.5	145	496.4	120.3	616.7
Educación	149.5	3.7	153.2	40.9	16.4	57.3	190.4	20.1	210.5
Salud	49.4	11.9	61.3	6.5	4.6	11.1	55.9	16.5	72.4
Vivienda	197	60.2	257.2	53.1	23.5	76.6	250.1	83.7	333.8
<b>Infraestructura</b>	86.7	311.3	398	10	64.3	74.3	96.7	375.6	472.3
Electricidad	2.3	4.1	6.4	0.9	9.1	10	3.2	13.2	16.4
Agua y saneamiento	13.1	3.2	16.3	5.6	1.2	6.8	18.7	4.4	23.1
Transporte	71.3	304	375.3	3.5	54	57.5	74.8	358	432.8
<b>Productivos</b>	203.8	71.4	275.2	39.9	24.2	64.1	243.7	95.6	339.3
Agropecuaria y pesca	34.6	50.9	85.5	3.9	3.7	7.6	38.5	54.6	93.1
Industria, comercio, turismo	169.2	20.5	189.7	36	20.5	56.5	205.2	41	246.2
<b>Medio ambiente</b>	67	0.5	67.5	35		35	102	0.5	102.5
<b>Otros daños y gastos</b>		42.9	42.9		30.1	30.1		73	73
<b>TOTAL</b>	<b>753.4</b>	<b>501.9</b>	<b>1255.3</b>	<b>185.4</b>	<b>163.1</b>	<b>348.5</b>	<b>938.8</b>	<b>665</b>	<b>1603.8</b>

D = Directos I = Indirectos ST = Subtotal

Fuente: *El Terremoto del 13 de Enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*, CEPAL, LC/MEX/L457, 21 de enero, México, 2001 y *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de Febrero de 2001*, CEPAL, LC/MEX/L457/Add.2, 28 de Febrero de 2001, México, 2001.

Al finalizar la administración Flores (junio de 2004), son más las acciones pendientes que no se realizaron que las acciones concretizadas; el establecimiento de competencias y recursos a ser transferidos a los gobiernos locales, constituye una materia omitida; la formulación de la política para proporcionar mayor autonomía financiera a los municipios ha quedado en el tintero. De la misma forma, faltó incursionar en la armonización del sistema tributario municipal, para que la tributación local sea armónica con la tributación del gobierno central; faltando definir la política y abordar la readecuación del FODES. En fin, se podrían enumerar una abundante cantidad de medidas que no han tenido avance alguno, evidenciándose la considerable distancia entre lo planteado y lo que finalmente se ha realizado.

## 5. BALANCE DE LAS INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN 1984-2004.

Como ha quedado puesto de manifiesto, el proceso de centralización que ha tenido lugar a lo largo de la historia de El Salvador, ha sido originado básicamente por condiciones estructurales. El concepto de Estado interventor como vía para impulsar el desarrollo económico y social, predominó en el país desde la década de los cincuenta; esta concepción estimuló el proceso de centralización y el

debilitamiento de los gobiernos locales, a los que se les sustrajeron muchas de sus funciones tradicionales para encomendarlas a entidades sectoriales y autónomas de carácter nacional. Este modelo de desarrollo fue funcional hasta la década de los setenta, mostrando su agotamiento con el surgimiento del conflicto armado durante los ochenta; lo que reveló su caducidad y la forma del Estado autoritario.

Como ya fuera analizado, el tema de la descentralización entró a la escena política salvadoreña en la década de los noventa, las razones han sido ampliamente debatidas; aunque sostenemos como principales motivos, la existencia de gobiernos de corte autoritario que rigieron el destino del país desde los años treinta hasta alcanzar los ochenta; de igual manera, el conflicto armado interno que durante doce años hasta principios de los noventa debilitó el país. Los rasgos cardinales de este proceso han estado orientados en forma global, al fortalecimiento político y robustecimiento económico de la autonomía de los municipios; además, su enfoque ha sido congruente con las corrientes descritas en el capítulo anterior; es decir, ha comprendido tanto la tendencia de reforma del Estado, como la estrategia de desarrollo. El gobierno recién finiquitado la concibió como un mecanismo para aumentar la participación política y lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas, administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos comunitarios (local).

De este modo, el desarrollo municipal iniciado en la administración Duarte, fundó el marco legal germinal y los instrumentos necesarios para avanzar en la descentralización, al establecer las competencias propias del gobierno local y dotarlo de un fondo que le permitiera desarrollarse autónomicamente.

Cristiani por su lado, abordó la descentralización como parte de la modernización del Estado, pretendiendo reestructurar la administración pública en dos niveles para fortalecer a los gobiernos locales y privatizar algunos servicios públicos; no obstante, la modernización fue esquivada. Sin tener en cuenta a la descentralización, se privilegió la privatización de servicios públicos. La cuestión local se afrontó más como una medida social compensatoria para mitigar los impactos por el ajuste estructural, que una pauta de desarrollo. A Cristiani correspondió concretar los Acuerdos de Paz, los costos que estos implicaron probablemente explique porqué se eludió la modernización del Estado —y dentro

de ella la descentralización—; es decir, el enfrentamiento derivado de sus costos sociales.

Por otra parte, Calderón Sol introdujo por primera vez la descentralización como política gubernamental, inserta en las reformas del sector público; además, incorporó una política de desarrollo local. Su objetivo era fortalecer los gobiernos locales mediante una redistribución y transferencia progresiva de servicios públicos y recursos; pese a lo anterior, ninguna transferencia se materializó, estancándose el proceso.

La administración de Francisco Flores por su parte, planteó medidas más coherentes para dividir y redistribuir las competencias y recursos entre el gobierno central y el gobierno local; no obstante, el proceso descentralizador fue dejado de lado. Aunque se materializaron algunos avances, al final de su administración (junio de 2004) es posible evidenciar que no cumplió lo prometido, quedando latente el centralismo y la forma autoritaria de gobernar.

De este modo, conviene enfatizar que en los últimos veinte años, como se habrá podido apreciar en el recorrido, la descentralización y el desarrollo local han estado presentes en el discurso, pero inexistentes en la práctica. El balance final es de saldo negativo, estando lleno de propuestas que no prosperaron. La característica habitual ha sido que los planes gubernamentales —y sus propuestas— ignoren o dejen sin efecto los anteriores y ninguno llegue a ejecutarse, a pesar de haberse reconocido la tradición y los efectos de una excesiva centralización. En efecto, en la transferencia de competencias a los gobiernos locales hay más discursos y ofrecimientos que concreciones; en los últimos veinte años, una administración presidencial tras otra han abordado los problemas causados por la centralización excesiva del poder y los recursos, pero con poco éxito.

Pese a lo anterior, con la legislación generada durante las dos últimas décadas y la creación de instituciones de desarrollo y financiamiento local, se ha logrado generar condiciones para concretar en el presente la descentralización; reconociéndose más que antes la importancia de la sociedad civil en la participación activa en la vida de sus comunidades, condición necesaria para la sostenibilidad del proceso. Por otra parte, se han dado también pasos iniciales —

que aún no han sido debidamente evaluados— en el nivel de la descentralización administrativa de servicios públicos, como es el caso de la educación y el agua, donde se han transferido funciones para la administración educativa de centros de enseñanza del área rural a entidades de la comunidad, y se han creado empresas mixtas con participación del gobierno local, las comunidades y el sector privado.

No obstante, en la mayoría de unidades de la administración central que se localizan en los departamentos y municipios, se constata la falta de una clara definición en su organización y en sus relaciones interadministrativas. En adición a lo anterior, instituciones como ISDEM, FISDL y COMURES tienen responsabilidades de apoyar el proceso de desarrollo local; pese a ello, sus funciones se superponen y todavía no logran coordinarse totalmente.

Debemos añadir, por último, que no debe pasarse desapercibido el hecho que la reforma del Estado en El Salvador haya sido abordada —por malicia o perversidad— restringiéndola a la “modernización del sector público”. Nótese que un programa de modernización del sector público es una política sectorial, la modernización del Estado es mucho más que eso. En efecto, el Estado es un fenómeno integral que requiere ser visualizado en su conjunto<sup>127</sup>, por lo tanto, su reforma no puede ser reducida a un sólo Órgano de Gobierno ni a cada uno de manera independiente; a este propósito es necesario identificar un plan coordinado de modernización entre ellos.

En el contexto anterior, la modernización además implicaría “una reforma del sistema legislativo que lo crea y del sistema judicial que lo aplica...que lo hagan coherente y consistente con la nueva realidad”<sup>128</sup>. No debe perderse de vista que el Estado es un todo articulado, los cambios que se produzcan en un Órgano afectará a los otros; lo inverso también es cierto, la ausencia de cambios en uno de ellos

---

<sup>127</sup> Un planteamiento muy detallado para la reforma del Estado salvadoreño se encuentra en el documento *Temas claves para el Plan de Nación, Consulta Especializada*, Capítulo V, La modernización del Estado, CND, Talleres Gráficos UCA, El Salvador, 1999, pp. 77-92. El Plan de Acción para la Modernización del Estado (PAME) que se propone está estructurado en torno a dos grandes ejes de carácter estratégico: 1) consolidar el Estado Democrático de Derecho; y 2) promover una economía de mercado con equidad. Dentro del primero se identifican ocho componentes fundamentales en relación a lo indicado: a) reforma y modernización del Órgano Ejecutivo; b) reforma y modernización del Órgano Legislativo; c) reforma y modernización del Órgano Judicial; d) reforma y fortalecimiento del régimen municipal; e) reforma del régimen político electoral; f) profesionalización del sector público; g) reforma del sistema de control de la administración pública; y h) creación de un sistema nacional de estadísticas.

<sup>128</sup> Umaña Cerna, Carlos. *Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño*, Fundación Friedrich Ebert, El Salvador, 1998, p. 14.

obstaculizará la modernización del resto. En cualquier caso, replantear el sistema de órganos y un nuevo equilibrio entre ellos requerirá enfrentar enmiendas constitucionales en el futuro.

En esencia, se ha intentado mostrar que a pesar de los avances señalados aún persiste la excesiva centralización del Estado. En términos institucionales, una señal positiva al balance esbozado lo representa el hecho que los gobiernos locales experimentan rápidas transformaciones de acuerdo con sus competencias y responsabilidades, generando cambios que reflejan mayores niveles de autonomía; nuevas modalidades de administración; reveladores mecanismos de participación ciudadana y significativos recursos para financiar el desarrollo local —aspectos que abordaremos en el siguiente capítulo— en cambio, el gobierno central no se adapta aún y sus procedimientos reflejan que no camina paralelo a los cambios locales.

### CAPITULO III

## LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: EL DEBATE COETÁNEO Y PERMANENTE POR LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

*No hay Rey, ni Capitán General, ni Corregidor Intendente; sólo debemos obediencia a nuestros alcaldes<sup>1</sup>*

En El Salvador, el gobierno local es la instancia gubernamental más próxima a los ciudadanos y la institución con mayor poder de representación política frente al gobierno central; además, es la célula básica del tejido territorial del país. Pese a ello, el modelo de municipio predominante del último siglo se ha caracterizado por ser una institución débil representativa de la división administrativa con pocas atribuciones y funciones de control administrativo, político y social; sin recursos y subordinado al gobierno central, típico de los modelos autoritarios de Estado.

A partir de la década de los ochenta, ese modelo comienza a ser modificado al ponerse en vigencia cierta normativa, una nueva *Constitución de la República* (1983), en la cual se decreta la autonomía municipal; la creación de un *Código Municipal* (1986); la promulgación de la *Ley General Tributaria Municipal* (1991); el *decreto legislativo N° 76* (1997), mediante el cual se otorga una transferencia anual del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado a los municipios. Sumado a lo anterior, se formula por diferentes elementos del gobierno central y la sociedad civil, la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* (1999), que abre por primera vez la posibilidad de impulsar en forma concertada, un proceso de desarrollo local con perspectiva y sentido nacionales.

Con todo lo positivo que estos avances significan, están muy lejos de constituir una articulación estratégica nacional de fortalecimiento del gobierno local, requisito indispensable para viabilizar la descentralización e impulsar el desarrollo local. Algunas de las medidas impelidas han sido adoptadas por prolongadas batallas parlamentarias, movilización social y gremial —el incremento en las transferencias del 6% es contrapeso de la izquierda en el escenario legislativo y municipal—, y la presión de agencias y organismos internacionales.

---

<sup>1</sup> Expresión exclamada por el prócer Manuel José Arce durante el lanzamiento del primer Grito de Independencia el 5 de noviembre de 1811, citado por Jorge Lardé y Larín en *El Salvador: Historia de sus pueblos, villas y ciudades*, segunda edición, Dirección de Publicaciones e Impresos, CONCULTURA, El Salvador, 2000, p. 473.

De este modo, para explicar el entorno del gobierno local, en este capítulo se abordarán las raíces germinales del municipio, analizándose una tipología municipal que resultará útil para el estudio del mismo; en una segunda y tercera sección se estudiarán los fundamentos constitucionales y jurídicos que sirven de soporte al accionar municipal, describiéndose los vacíos y ambigüedades existentes; de la misma manera, las transformaciones institucionales involucradas en el proceso. En el cuarto apartado se examinarán la organización del gobierno local, las obligaciones de los Concejos Municipales y las funciones que desarrolla de acuerdo con las facultades otorgadas, realizándose un análisis que muestra los resultados alcanzados hasta la fecha en la evaluación de la política de descentralización.

Posteriormente, se analizarán las iniciativas de asociatividad municipal que recientemente han emprendido los municipios en la búsqueda de respuestas a problemas comunes, que sin restar preponderancia al municipio, facilitan la ejecución de estrategias territoriales de desarrollo en la conformación de mancomunidades o microregiones. Se enumerarán de igual manera, la red de actores que de una u otra manera se encuentran vinculados al proceso de descentralización y/o desarrollo local en el país. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

## **1. LAS RAÍCES MUNICIPALES.**

Durante la conquista española, la acción colonizadora “se concretó en la fundación de cuatro urbes de civilización europea: la villa de San Salvador Cuzcatlán (1525), la ciudad de los Caballeros (1530, de efímera existencia), la villa de San Miguel de la Frontera (1530) y la villa del Espíritu Santo de Sonsonate”<sup>2</sup>. Estas fundaciones permitieron a los conquistadores de El Salvador crear sus propios espacios políticos y jurídicos<sup>3</sup>.

Resulta evidente que en estas villas el surgimiento de los municipios no obedeció a una visión estratégica del uso racional del territorio, sino que se fundaron por intereses mercantiles y por el aprovechamiento de los asentamientos indígenas durante la colonia, que fueron utilizados como esclavos para el cultivo de

---

<sup>2</sup> Lardé y Larín, Jorge, *op. cit.*, p. 541.

<sup>3</sup> MINED. *Historia de El Salvador*, Tomo I, El Salvador, 1994, p. 95.

la tierra. Como es sabido, la población indígena se distribuyó de acuerdo con los intereses y la voluntad de los conquistadores, en concordancia con las dos exigencias productivas de la época: la encomienda y la hacienda.

Obviamente, la importancia de la encomienda no se debió sólo al abastecimiento de alimentos y productos agrícolas que encerraba como tributo; sino, a la mano de obra que proporcionaban los indígenas y las estipulaciones sobre la forma en que la especie agrícola había de ser cultivada. A medida que la colonia se expandió y los españoles descubrieron otro tipo de cultivos —primero el cacao, el bálsamo en menor medida y más tarde el añil—, estimularon su producción, organizaron la recolección y su exportación, instituyéndose las haciendas.

Conviene tener presente que la explotación de la tierra era inseparable del aprovechamiento de los indígenas que vivían en ella, en consecuencia, los españoles se establecieron en las comunidades indígenas, introdujeron nuevas técnicas e ideas de cultivo y organizaron a la población indígena como mejor sirviera a sus fines. En el caso del cacao y del bálsamo protegieron las formas preexistentes de tenencia y asentamiento de la tierra; en el caso del añil introdujeron nuevas formas de cultivo y de empleo de mano de obra, cambiando radicalmente el modelo de los asentamientos, los cuales se fueron formando con base en esta forma de explotación agrícola, convirtiéndose posteriormente en los actuales municipios.

A finales del siglo XVIII los efectos acumulativos de trescientos años de explotación se hicieron manifiestos, “el gobierno local era de estructura española, con una administración municipal de los pueblos encabezado por un alcalde y la clasificación jerárquica de la colonización en *ciudades, villas y pueblos*”<sup>4</sup>. En ese contexto, el 5 de noviembre de 1811 se dio el primer movimiento independentista; el Capitán General Manuel José Arce pregonaba a viva voz “no hay Rey, ni Capitán General, ni Corregidor Intendente; sólo debemos obediencia a nuestros alcaldes”. Cabe destacar que ese movimiento depuso al Corregidor Intendente y al Comandante General de las Armas de la época, integrándose el primer gobierno

---

<sup>4</sup> Browning, David. *El Salvador. La tierra y el hombre*, MINED, Dirección de Publicaciones, primera edición en castellano, El Salvador, 1975, p. 197.



autónomo que funcionó en Centroamérica con absoluta independencia del gobierno español; la acción de valentía acabó con el encarcelamiento de los líderes del movimiento, durando en sus funciones únicamente un mes por la falta de cooperación de los partidos de la Intendencia<sup>5</sup>.

Tres años más tarde —el 24 de enero de 1814— dos alcaldes provocaron una segunda rebelión contra el gobierno español<sup>6</sup>, fracasando de igual manera que el levantamiento anterior; lo destacable de estos acontecimientos lo representan las peticiones de autonomía municipal implícita en los movimientos. Años más tarde, el 15 de septiembre de 1821 se proclamó la independencia de Centroamérica, El Salvador decretó y promulgó su primera Constitución el 12 de junio de 1824, en ella el gobierno local fue legislado similarmente al que funcionó durante la colonia.

Por otra parte, otra causa adicional relacionada con el nacimiento y la dispersión de nuevos municipios después de la independencia, lo constituye la introducción del cultivo del café; el cual condujo a una rápida y sorprendente transformación de la estructura agraria del país, aboliéndose el sistema ejidal a finales del siglo XIX (1882)<sup>7</sup>; produciendo nuevos cambios en el sistema de asentamientos y la redistribución de las poblaciones sustentadas en una economía de carácter agroexportadora que fue iniciada durante la conquista.

En suma, la dispersión y delimitación municipal es una expresión de antaño, el territorio fue fraccionado en provincias, departamentos, municipios y cantones que son el resultado de una forma de tenencia y explotación de la tierra, surgidas por cuestiones de poder y control, sin estar comprometidas con el desarrollo local, con el bienestar de la gente, de los recursos ni del entorno. Hoy por hoy, la estructura y forma de los municipios es incongruente con la realidad del asentamiento de los ciudadanos en el territorio nacional, siendo el resultado legendario de juegos de

---

<sup>5</sup> En la época colonial el istmo centroamericano se encontraba dividido en Corregimientos, Alcaldías Mayores y Gobernaciones, entre 1768 y 1790 se creó el sistema de Intendencias, lo que implicaba una mayor subdivisión territorial; con el objeto de facilitar su administración el territorio solía dividirse en partidos o distritos. De ese modo, en 1786 la Alcaldía Mayor de San Salvador, formada por las provincias de San Salvador, San Vicente y San Miguel se erigió en Intendencia (la primera en Centroamérica), teniendo como capital a la ciudad de San Salvador. La nueva intendencia quedó dividida en cuatro provincias: Santa Ana, San Salvador, San Vicente y San Miguel, con un total de quince partidos. Para un recuento histórico revítese Lardé y Larín, Jorge, *op. cit.*

<sup>6</sup> Juan Manuel Rodríguez y Pedro Pablo Castillo, considerados próceres nacionales dentro del proceso de independencia de la colonia española.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo del 2 de marzo de 1882.

fuerzas históricamente definidos y socialmente impuestos.

### **1.1 El municipio: Unidad primaria del poder gubernamental.**

El municipio en su forma más básica es un conglomerado humano y vecinal, unido por formas sociales de trabajo, cooperación, recreo y vida cotidiana, que está dotado de un hábitat común integrado por espacios urbanos, semiurbanos y rurales; cabe destacar que es la población en su conjunto la que le otorga el carácter de entidad política administrativa, dotándolo de legislación e institucionalidad. Como ya fuera analizado con anterioridad, en su sentido más amplio, la descentralización se ha orientado a fortalecer el municipio, proceso iniciado a partir de las reformas a la Constitución de la República en 1983, en la cual se le confirió autonomía en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo (Art. 203), rigiéndose a partir de 1986 por el Código Municipal. El artículo 2 de este Código, engloba la definición de lo que debe entenderse por municipio en El Salvador

*El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando, para cumplir dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.*

*El Municipio tiene personalidad jurídica con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del Municipio será la sede del Gobierno Municipal.*

Como se puede apreciar fácilmente, el Código Municipal establece claramente que el municipio es una unidad política administrativa, la primera organización que tiene el Estado salvadoreño dentro de su forma de actuar y organizarse en el ámbito nacional; es decir, la parte organizativa donde comienza el Estado. De esta forma, el municipio goza de autonomía, para que los habitantes de su localidad se gobiernen a sí mismos, creando sus propias normas internas para funcionamiento u organización<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Es conveniente aclarar que la autonomía municipal es relativa y no absoluta, el grado de autonomía esta referido al manejo de los asuntos de su competencia. Los 262 municipios unidos forman el Estado salvadoreño, en conjunto están sometidos a una autoridad global; es decir, cada municipio no es soberano, sino el país en su

Del mismo modo, define al gobierno local como el instrumento responsable de la dirección y administración del bien común de una localidad, en coordinación con las acciones y políticas nacionales de otras instancias del gobierno central; otorgándole para ello la autoridad, el poder y la autonomía necesaria. En ese sentido, el municipio es una persona de derecho público, y como tal, constituye un sector autónomo de la administración pública que cuenta con tres características: a) personalidad jurídica; b) jurisdicción territorial; y c) representantes, es decir, un Concejo Municipal electo por votación popular directa.

Conviene tener presente que únicamente la Asamblea Legislativa posee facultades para la creación de municipios, incluso corresponde a ella modificar sus límites, fusionarlos o incorporarlos a otros municipios (Art. 19, Código Municipal). Por otra parte, en la actualidad la división político-administrativa se presenta en torno a 14 departamentos y 262 municipios (véase anexo “E”); éstos, como se observará más adelante, se caracterizan por su heterogeneidad en cuanto a tamaño, densidad poblacional, grado de urbanización, actividades productivas y mucha variedad en la organización social, particularidad que analizaremos a continuación.

## **1.2 La tipología municipal.**

No existe en El Salvador una clasificación municipal como tal, no obstante, se pueden señalar dos factores claves de carácter estructural que ayudan a determinar la conformación y funcionamiento del municipio: a) el elemento poblacional; y b) la situación socioeconómica.

De ese modo, se ha propuesto una aproximación conceptual y metodológica para abordar el tema; construyéndose una tipología municipal en que se conjugan tres variables vinculadas con la capacidad de gestión de las municipalidades que resulta útil para nuestro objeto de estudio<sup>9</sup>. Éstas, incluyen el tamaño poblacional del municipio, el porcentaje de la población urbana, y el *Índice*

---

totalidad. Si los municipios fueran autónomos en forma absoluta, constituirían un Estado dentro de otro Estado; quedando claro que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad estatal.

<sup>9</sup> FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador. *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, Programa PROMUDE/GTZ, El Salvador, 2002.

de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) <sup>10</sup>. La propuesta agrupa a los 262 municipios caracterizándolos en cinco tipos (véase tabla 3.1).

**Tabla 3.1 Tipología municipal**

	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5
Tamaño poblacional	Grande ++	Intermedio más grande +	Intermedio más pequeño +/-	Pequeño y mediano -	Pequeño -
Urbanización	Urbano ++	Urbano/Rural +	Rural/Urbano -/+	Rural -	Rural --
INBI	Menor --	Intermedio/menor -	Intermedio +/-	Intermedio/mayor +	Más elevado ++

Fuente: *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador.

Como podrá observarse, en el tipo 1 están agrupados los municipios de mayor número de habitantes, mayor tasa de urbanización y mayores niveles de satisfacción de necesidades básicas. Los municipios del tipo 2 se caracterizan por ser de tamaño secundario, con una mezcla de población urbana y rural, pero principalmente urbano y un INBI intermedio/menor.

Los municipios del tipo 3 se diferencian del segundo por ser un poco menos poblados, invariablemente con una mezcla entre urbano y rural, pero con mayor población en las zonas rurales y un INBI intermedio. Los municipios del tipo 4 son de tamaño más pequeño, principalmente rural y un INBI mayor. Finalmente, los municipios que se encuentran en el tipo 5 se caracterizan por tener menor número de habitantes, ser eminentemente rurales y con índices de necesidades básicas insatisfechas más elevados.

Nótese que las diferencias entre los municipios del tipo 1 y 5 son bastante evidentes, ya que representan los dos extremos de condiciones entre número de habitantes, nivel de urbanización y calidad de vida de la población (representado por el INBI). A este propósito, la tabla 3.2 destaca las características estructurales de los 262 municipios dentro de la tipología.

Como podrá advertirse, en el tipo 1 hay 11 municipios, lo que equivale al 4.20% del total de municipios del país; estos concentran al 26.42% de la población

<sup>10</sup> Construido a partir de catorce indicadores: 1) población rural; 2) mortalidad infantil (por millar); 3) analfabetismo en mayores de diez años y más; 4) tasa neta de escolaridad de primero a sexto grado; 5) tasa neta de escolaridad de séptimo a noveno grado; 6) porcentaje de sobreedad escolar de primero a sexto grado; 7) porcentaje de sobreedad escolar de séptimo a noveno grado; 8) hacinamiento en vivienda; 9) vivienda con piso de tierra; 10) viviendas improvisadas (con materiales no duraderos); 11) vivienda sin agua potable; 12) vivienda sin servicio sanitario; 13) vivienda sin servicio de drenaje; y 14) vivienda sin energía eléctrica.

total y se ubican en el 1.88% (396 km<sup>2</sup>) del territorio nacional. Dichos municipios se caracterizan por ser densamente poblados, con un promedio del 77% de urbanización y un INBI de 15 puntos; lo que sugiere que por ser predominantemente urbanos y densamente poblados, la satisfacción de necesidades básicas está mayormente cubierta.

**Tabla 3.2 Características estructurales de los municipios por tipo**

	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5
Características estructurales (promedios) <sup>11</sup>	150,738 habitantes 77% urbanización 15 puntos de INBI	81,793 habitantes 65% urbanización 27 puntos de INBI	21,466 habitantes 40% urbanización 40 puntos de INBI	13,954 habitantes 29% urbanización 46 puntos de INBI	9,277 habitantes 21% urbanización 58 puntos de INBI
Población total (habitantes)	1,658,124	1,145,113	1,395,328	1,437,352	640,120
Extensión territorial total	396 km <sup>2</sup>	1,817 km <sup>2</sup>	5,175 km <sup>2</sup>	8,405 km <sup>2</sup>	5,251 km <sup>2</sup>
Número de municipios	11	14	65	103	69

Fuente: *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador.

En el tipo 2 se ubica el 5.34% (14) de los municipios, los cuales concentran el 18.25% de la población total y cubren el 8.63% (1,817 km<sup>2</sup>) del territorio nacional. Estos municipios tienen características similares al tipo 1, sólo que a una escala menor; poseen un promedio de 81,793 habitantes por municipio, con un nivel de urbanización del 65% y con un INBI promedio de 27 puntos.

La situación intermedia se observa en el tipo 3, donde se ubican 65 municipios, los cuales equivalen al 24.81% del total de municipios, concentrando el 22.23% de la población total y cubriendo un 24.59% del territorio nacional. Se caracterizan por tener un promedio de 21,466 habitantes, un 40% de nivel de urbanización y un INBI de 40 puntos.

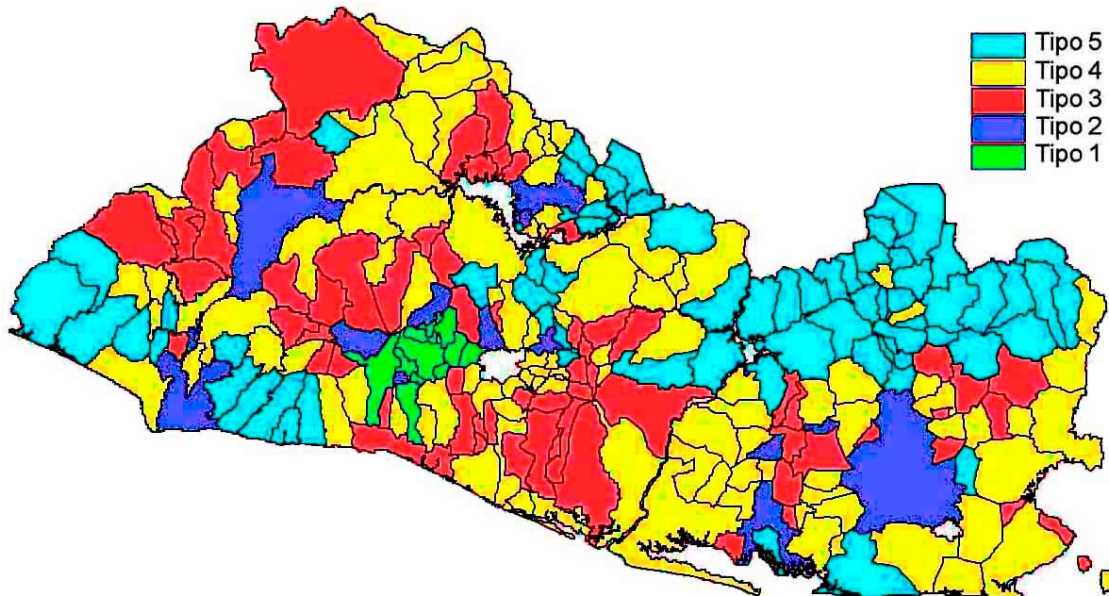
En el tipo 4 se ubica el mayor número de municipios (103), los cuales equivalen al 39.31% del total, concentran el 22.90% de la población total y están ubicados en el 39.94% del territorio nacional. Se caracterizan por tener un promedio de 13,954 habitantes por municipio, con un nivel de urbanización del 29% y con un INBI promedio de 46 puntos; lo que refleja mayor insatisfacción de necesidades básicas.

Finalmente, el tipo 5 muestra una situación extrema en relación al tipo 1;

<sup>11</sup> El INBI se expresa en una escala de 8 a 80 puntos, en donde aquellos municipios que se encuentran más cerca del 8 tienen menos necesidades insatisfechas, inversamente los que están más cerca de los 80 puntos tienen mayor número de necesidades.

en éste se tienen 69 municipios, los cuales equivalen al 26.34% del total de municipios, concentran el 10.20% de la población total y se ubican en el 24.95% del territorio nacional. Se caracterizan por tener una población promedio de 9,277 habitantes, con un nivel de urbanización del 21% y con un INBI promedio de 58 puntos. Se puede observar que dicho tipo refleja una composición de municipios predominantemente rurales y pobres. La figura 3.1 muestra de manera georeferenciada, la tipología analizada.

**Figura 3.1 Municipios por tipo**



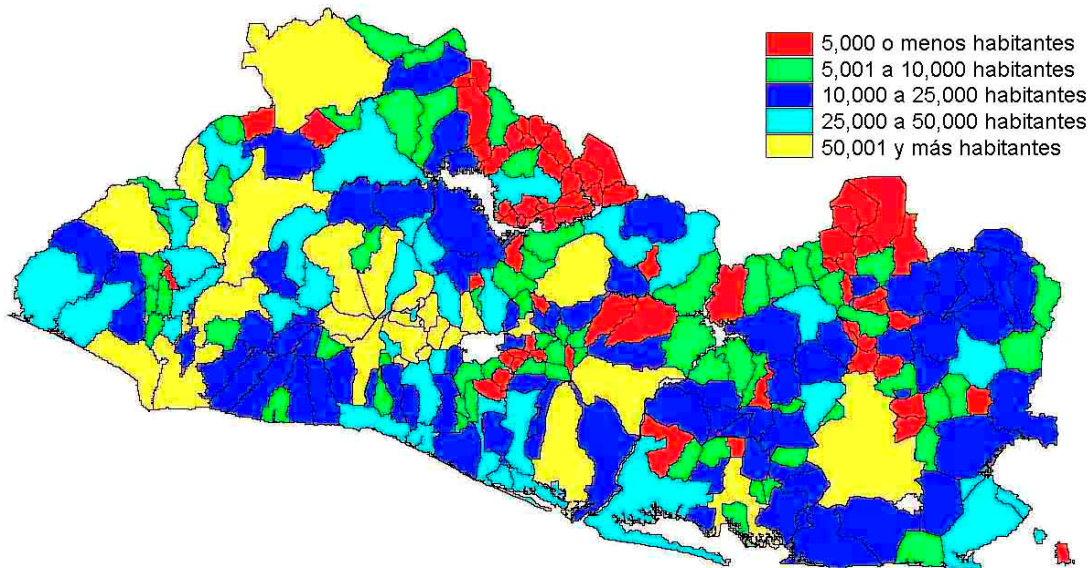
Fuente: *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador.

De esta forma y tal como se ha caracterizado, la tipificación municipal nos permite formular algunas reflexiones:

- El país presenta una concentración de población en un número reducido de municipalidades (tipo 1), como resultado de un alto grado de migración de la población de municipios pequeños hacia la capital del país.
- Alrededor del 10% del total de municipios se ubican en los tipos 1 y 2, entre los cuales están principalmente los que conforman el AMSS y las principales cabeceras departamentales; los municipios restantes equivalen al 90%.
- Existe una clara concentración de municipios en los tipos 3, 4 y 5, en sólo estos dos últimos hay una concentración de 172 municipios, representando el 66% del total; lo anterior sugiere una mayor insatisfacción de necesidades básicas y una composición de municipios predominantemente rurales y pobres.

- El 90% (237) de los municipios tiene menos de 25,000 habitantes y el 26% (69) cuenta con menos de 10,000 (véase figura 3.2).

**Figura 3.2 Municipios en rangos de población 2000**



Fuente: *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador.

- La heterogeneidad de municipios crea una serie de problemas importantes: El encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños por falta de una escala adecuada en la producción y prestación; el tamaño reducido casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que dificulta la posibilidad de prestar cierto tipo de servicio.

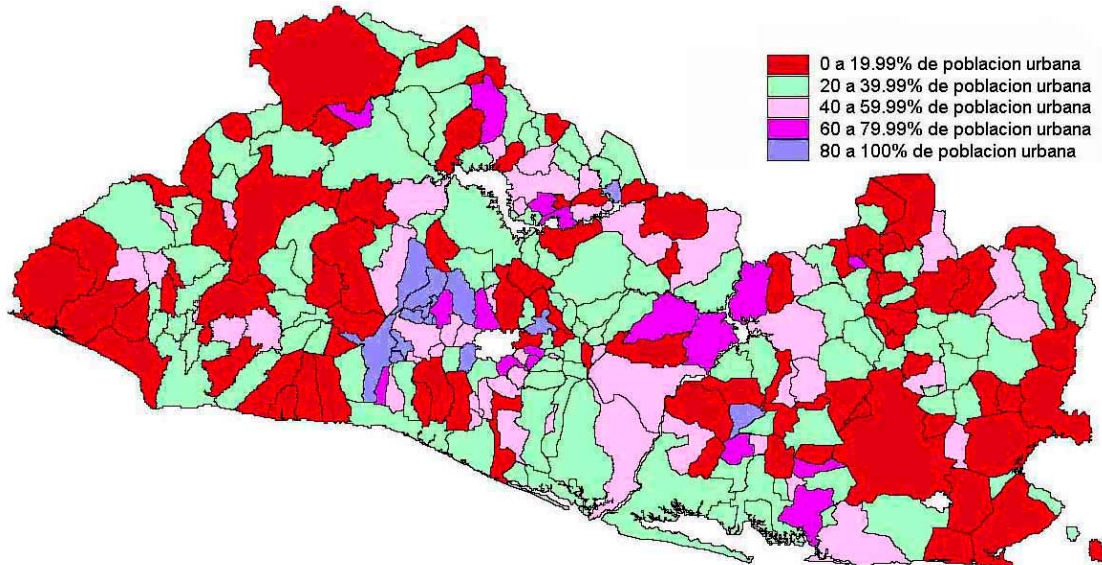
- La tipología municipal dificulta la articulación de políticas relacionadas con el desarrollo local, pero no es cierto que la fusión o supresión de los municipios sea la clave para tener éxito en la descentralización. Una política de reducción podría generar resistencia, tensión y entropía, más que aceptación e integración de los agentes y actores locales<sup>12</sup>. No es casual que en sociedades altamente desarrolladas como Francia y Alemania, el gobierno local haya tenido auge con la numerosa existencia de municipios de diverso tamaño.

- El nivel de urbanización se presenta igualmente desequilibrado (véase figura 3.3), donde el 70% de los municipios posee un nivel de urbanización inferior al 40% de su población respectiva. Esto implica que mientras hay una diversidad de municipios con características muy distintas, la gran mayoría son pequeños y

<sup>12</sup> Esta propuesta se ha planteado con anterioridad en varias oportunidades, sin embargo se deja de lado la percepción colectiva de pertenencia, que de muchas maneras existe en cualquier municipio del país.

rurales.

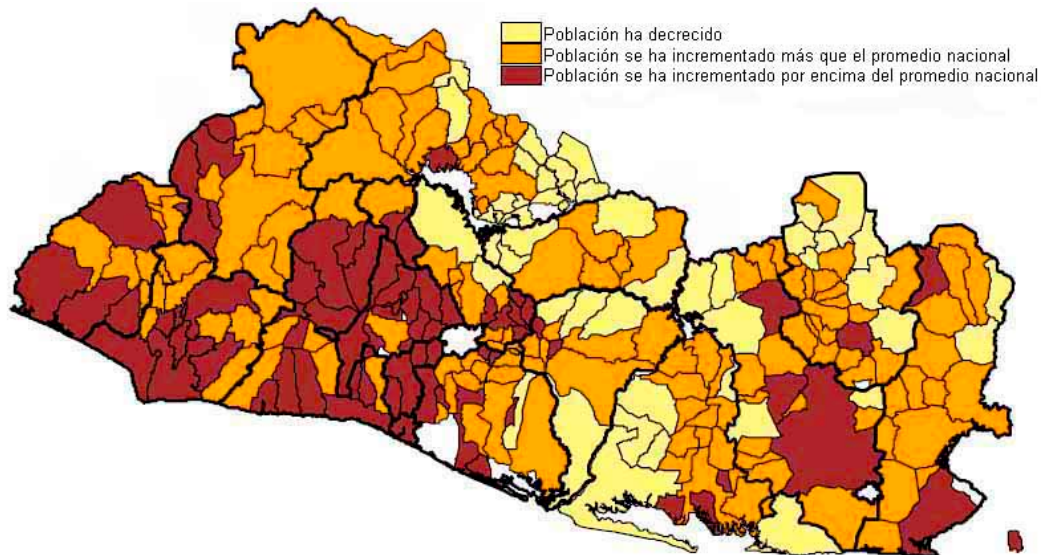
**Figura 3.3 Porcentaje urbano de población 1992**



Fuente: *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador.

El comportamiento demográfico no ha sido uniforme en el país, unos municipios han sido expulsores netos de población mientras que otros han incrementado su población. La figura 3.4 muestra el comportamiento demográfico durante los últimos 30 años<sup>13</sup>.

**Figura 3.4 Comportamiento demográfico a escala municipal 1971-2000**



Fuente: *Censo de Población 1971 y Proyecciones demográficas al año 2025*, DIGESTYC, El Salvador, 1971 y 1994.

<sup>13</sup> Para una ampliación revítese *Censo de Población 1971 y Proyecciones demográficas al año 2025*, DIGESTYC, El Salvador, 1971 y 1996.



- Por otra parte, los procesos de planificación nacional, sectorial y local del desarrollo deberán agrupar a los municipios de acuerdo con sus características comunes, para lograr planificar de mejor manera las acciones y actividades encaminadas al bienestar de sus habitantes. Ante el panorama planteado, existe la urgente necesidad de que los municipios emprendan procesos de asociatividad con otros de condiciones similares, para que en forma conjunta puedan responder a las necesidades poblacionales y a la prestación eficiente de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

- Las implicaciones de la dispersión estructural que evidencian los municipios para su asistencia técnica son diversas, apoyar a esta gran cantidad de municipios en la solución de sus problemas requerirá de la búsqueda de instrumentos que faciliten el trabajo, teniendo en cuenta las diferencias, pero aprovechando, hasta donde sea posible, las similitudes que se encuentran entre ellos.

## 2. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

El Salvador desde su formación como Estado ha tenido catorce constituciones (véase tabla 3.3), la temática del gobierno local y específicamente la autonomía municipal, ha sido introducida y a menudo omitida en algunas de ellas.

**Tabla 3.3 Constituciones de la República de El Salvador**

AÑO	CONSTITUCIÓN	ARTÍCULOS REFERENTES AL RÉGIMEN LOCAL
1824	Constitución del Estado del Salvador	57, 58, 59, 60, 71, 72, 73
1841	"	62, 63
1864	Constitución de la República Salvadoreña	57
1871	Constitución Política de El Salvador	75, 76
1872	"	96, 97, 98, 99
1880	"	90, 91, 92, 93, 94
1886	"	117, 118
1939	"	135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142
1944	"	Ídem a Constitución de 1939, sólo se reformo el 137
1945	"	Copiados textualmente de la Constitución de 1886
1950	"	103, 104, 105, 106, 107
1962	"	Copiados textualmente de la Constitución de 1950
1983	Constitución de la República de El Salvador	202, 203, 204, 205, 206, 207
1992	Constitución de la República de El Salvador 1983 con sus reformas	Ídem

Fuente: Elaboración propia basado en las Constituciones de la República.

A fin de explicar la visión nacional sobre el gobierno local y el centralismo del Estado, así como su percepción sobre el desarrollo local, resulta imprescindible

analizar la evolución histórica de la normativa sobre la materia, iniciando con la Carta Magna y luego los principales instrumentos de la legislación municipal.

## 2.1 La evolución constitucional.

La primera Constitución fue decretada el 12 de junio de 1824<sup>14</sup> (*Constitución del Estado del Salvador*), en ella el régimen local tenía mucha similitud con el que funcionó durante la colonia, lo novedoso aquí fue la facultad que tenían los alcaldes de administrar la ciudad, la policía, impartir justicia, los límites de los municipios, el carácter de elección popular y la atribución del Congreso Nacional de legislar al respecto. Debemos destacar en relación al gobierno interior de los departamentos que se creaban, que la normativa establecía que “en cada uno habrá un Gefe [sic] Político intendente nombrado por el Gefe [sic] Supremo, á cuyo cargo estará el gobierno político y de Hacienda del departamento, como dispondrá la ley”<sup>15</sup>, refiriéndose a los actuales gobernadores; a los cuales se subordinaban los alcaldes<sup>16</sup>, instaurándose desde aquel momento el carácter centralista de la administración gubernamental.

La segunda Constitución fue decretada en 1841<sup>17</sup>, en esta normativa se suprimió la facultad de administrar justicia por los alcaldes, además se omitió la forma de elección popular y se fijó el límite de las sesiones del Concejo Municipal. De igual manera, se definió el ámbito de la autoridad del Concejo a lo económico y administrativo.

En 1864 se proclamó una nueva Carta Magna (*Constitución de la República Salvadoreña*), en ella el régimen local se redujo a un solo artículo<sup>18</sup>, subordinando la administración local al gobierno central; incluso, la elección popular estaba subordinada al Gobernador Departamental.

---

<sup>14</sup> Órgano Judicial. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, Primera Parte, Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 1ª Edición, El Salvador, 1993, pp. 13-15. Para una revisión más exhaustiva de los contenidos de las Constituciones, véase el portal «<http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index.htm>».

<sup>15</sup> Artículo 69, “Constitución del Estado del Salvador 1824”. Órgano Judicial. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*.

<sup>16</sup> Artículo 71, “Constitución del Estado del Salvador 1824”.

<sup>17</sup> Órgano Judicial. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, pp. 23-35.

<sup>18</sup> Artículo 57.- Habrá Concejos municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la ley: su número será en proporción relativa á sus habitantes, y su elección popular, sin más que dar cuenta de ella al Gobernador: administrarán sus fondos con independencias en provecho común. Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar y glosar sus cuentas, las determinará la ley. Órgano Judicial. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, pp. 57-58.

La *Constitución Política de El Salvador* de 1871, destaca la introducción de los cargos de Secretario y Tesorero, responsabilizando a los Concejos Municipales de los delitos de fraude y malversación que cometan; se les faculta para el nombramiento de agentes de policía municipal, se recobran las facultades de administración de justicia en los municipios cabeceras de distrito y se reconoce la elección popular a los electos designados. La característica particular de esta normativa es que siguió conservando el sesgo centralizador, aunque con un poco más de apertura.

Un año mas tarde (1872) una nueva Constitución reformó la de octubre de 1871<sup>19</sup>, el régimen local de ésta, es el núcleo de la normativa hasta 1939, con algunas ligeras modificaciones, pero sin afectar sustancialmente la naturaleza centralista del Estado, la instrumentalización y marginación de la esfera municipal.

La Constitución de 1880<sup>20</sup> no introdujo cambios; no obstante, la Constitución Política de 1886<sup>21</sup>, incorporó dos cambios respecto a la Constitución de 1880; referidos a los empleados municipales, los que podrían ser nombrados por las municipalidades y a los agentes de policía quienes estarían a cargo de las autoridades locales.

La normativa de 1939<sup>22</sup> introdujo dos importantes cambios al precepto local, el gobernante en turno con el fin de asegurar el control político de su régimen, despojó a las municipalidades de la autonomía que les facultaba la Constitución, estableciendo que los alcaldes serían nombrados por el Poder Ejecutivo y no por elección popular; además, se agenció la tutela de velar porque las municipalidades cumplieran las leyes correspondientes. En esencia, se centralizó más el poder y se debilitó el papel de los gobiernos locales, habiendo un retroceso.

La Constitución Política de 1939 fue reformada en 1944<sup>23</sup>, el régimen local sólo fue afectado en el inciso 2º del Art. 137 que expresaba que “En caso de licencia entrarán a ejercer las funciones de Alcalde los miembros del Concejo Municipal por el orden de su elección”, por el siguiente: Art.136 (1944): “En caso de licencia entrarán a ejercer las funciones de Alcalde el Regidor o Concejal que la

---

<sup>19</sup> Órgano Judicial. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*, pp. 123-124.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 155-156.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 222-223.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 266-267.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 266-304.

Municipalidad designe”.

En 1945<sup>24</sup> se reformó nuevamente la Constitución Política, como consecuencia del derrocamiento del General Maximiliano Hernández Martínez (había gobernado autoritariamente durante trece años). Este cambio retomó escrupulosa e íntegramente el texto constitucional del *Título IX: Gobierno Departamental y Local* de la Constitución Política de 1886, citada anteriormente.

Por otra parte, con las reformas efectuadas a la Constitución Política de 1950<sup>25</sup>, se incluyó nuevamente el principio democrático de elección popular (Art. 104) de los miembros de los gobiernos locales y se reafirmó el principio de la autonomía municipal (Art. 105). Además, por mandato constitucional, el Poder Ejecutivo fue nuevamente facultado para velar porque las municipalidades cumplieran las leyes (Art. 107); lo que confirma que la autonomía municipal se desarrolló con restricciones que afectaban el desarrollo económico, social, político y cultural local. Debemos tener presente que la autonomía municipal no dejó de ser un texto formal, ya que predominó el centralismo mediante programas generados en la administración central que debían ser ejecutados por las municipalidades.

Doce años después (1962)<sup>26</sup>, se producen nuevas transformaciones; en esta nueva Constitución el régimen local se transcribe literalmente de la Constitución de 1950, ratificándose las disposiciones antes citadas. El principio de autonomía de los gobiernos locales figuró en la Carta Magna, pero no se reformó la ley secundaria que normaba su funcionamiento (Ley del Ramo Municipal de 1908).

En 1983 fue sustituida la Constitución Política de 1962 por *La Constitución de la República de El Salvador*<sup>27</sup>, en esta nueva normativa el régimen local se abordó con mayor visión en lo que fue el siglo XX; redactándose con bastante detalle como se observará mas adelante, las materias relativas al funcionamiento de los municipios, especialmente en lo que respecta a la autonomía municipal. En términos generales esta autonomía debe ejercitarla en colaboración con todas las demás instituciones del Estado, pero es lo suficientemente amplia como para

---

<sup>24</sup> Ibid., pp. 315, 339-340.

<sup>25</sup> Ibid., pp. 383-384.

<sup>26</sup> Ibid., pp. 443-444.

<sup>27</sup> Órgano Judicial. *Constitución de la República de El Salvador 1983*, Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 2ª Edición, El Salvador, 1994.

garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local.

Por último, en 1992 la Constitución de 1983 fue reformada<sup>28</sup> —producto de las transformaciones institucionales resultadas de los Acuerdos de Paz—, en ella el régimen local no experimentó cambios, manteniéndose inalterable los preceptos de 1983.

En síntesis, esta rápida revisión histórica nos permite demostrar que el gobierno local desde el nacimiento de la República, se ha enfrentado al poder del gobierno central para ejercer la autonomía que la Constitución le ha conferido, lo que ha menudo ha restringido y obstaculizado el desarrollo local. El estilo centralista de gobernar prevalece en toda la evolución de la norma constitucional hasta nuestros días, en donde “los Gobernadores Departamentales y los funcionarios de ministerios que formaban parte del Poder Ejecutivo (hoy Órgano Ejecutivo), ejercieron —y aún se pretende ejercer actualmente—, una «tutela preventiva y represiva» sobre los gobiernos locales, debilitando así, el poder e iniciativa municipales. Esto permite considerar que legalmente (teóricamente) se ha dado autonomía a los Municipios para ejercer sus funciones, pero en la práctica, han estado subordinados al Ejecutivo”<sup>29</sup>.

## **2.2 El régimen local vigente.**

Como se ha dicho anteriormente, la Constitución de 1983 establece en los Art. 202 al 207, los principios constitucionales del gobierno local en El Salvador:

- La conformación de los Concejos Municipales, los requisitos de los miembros que los integran y su forma de elección (Art. 202).
- Definición del ámbito de la autonomía municipal a lo económico, lo técnico y lo administrativo (Art. 203); siendo conveniente mencionar que en las normativas anteriores se limitaba a lo económico y administrativo. De igual forma, la disposición de un Código Municipal para regular y establecer los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas del municipio.

---

<sup>28</sup> Órgano Judicial. *Constitución de la República de El Salvador 1983 con sus reformas*, Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 4ª Edición, El Salvador, 1999.

<sup>29</sup> FUNDE y FUNDAUNGO. *Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal*, Algier's Impresores, Segunda edición, El Salvador, 2001, p. 10.

- Las finanzas municipales (Art. 204).
- La facultad expresa del Concejo Municipal de aprobar los planes de desarrollo local, y la obligación categórica de las instituciones del Estado de colaborar con la municipalidad en el desarrollo de los mismos (Art. 206).
- La creación de los fondos para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios (Art. 207).

En síntesis, el régimen local sienta las bases para el desarrollo autonómico del gobierno local; lo anterior, sin dejar de lado que los municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional (Art. 203). La autonomía municipal incluye por primera vez, la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones públicas; y la iniciativa de ley en términos de impuestos fiscales (tarifas y las reformas a las mismas), clave para tener una mayor autonomía e independencia para ejecutar todas las actividades que demanda su gestión interna (Art.204); de igual modo, la facultad de decretar ordenanzas y reglamentos locales no tiene precedentes constitucionales (Art. 204). Por otra parte, también es destacable la aproximación al tema del desarrollo local en términos de planes de desarrollo (Art. 206); de igual forma, la potestad de asociarse con otros municipios y constituir empresas para la realización de obras o la prestación de servicios públicos es otro aspecto sustancial de esta normativa (Art. 207).

### **3. LA REGULACIÓN JURÍDICA MUNICIPAL.**

Como ya fuera analizado, la Constitución establece la autonomía municipal y la creación de un Código Municipal que regula la organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas; constituyéndose en el cuerpo de normas jurídicas sobre todo lo relacionado con el municipio; obviamente éstos por sí solos y sin recursos económicos no es posible que logren el desarrollo deseable y la autonomía económica necesarias. Para garantizar esa autonomía se instituye la *Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*, la *Ley General Tributaria Municipal* y otros instrumentos jurídicos entre los que interesa mencionar, la *Ley del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal* y la *Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local*. Todas estas

normas buscan en conjunto, como analizaremos a continuación, lograr el desarrollo integral municipal<sup>30</sup>.

### 3.1 El Código Municipal.

Como es sabido, hasta 1986 las competencias municipales eran regidas por la *Ley del Ramo Municipal de 1908*<sup>31</sup>, en esa legislación las facultades estaban establecidas en forma de deberes y funciones<sup>32</sup>; en términos generales corresponde expresar que esta Ley profundizaba en la protección del medio ambiente (regulación de la protección de bosques, cuencas y ríos), concentrándose más en la regulación de asuntos de policía y administrativos, que en aspectos de capacidad institucional de las alcaldías y de desarrollo local. De la misma forma, otorgaba a las municipalidades competencias de salud y educación; no teniéndose evidencia de cuando fueron ejercidas estas facultades, pero se puede deducir que de acuerdo con la normativa los alcaldes y los gobiernos locales estaban subordinados a los Gobernadores Departamentales y con ello, a las políticas del Órgano Ejecutivo.

El Código Municipal<sup>33</sup> fue promulgado en febrero de 1986, estableciendo amplias competencias para los gobiernos locales (véase tabla 3.4)<sup>34</sup>; además de la prestación de los servicios públicos municipales tradicionales, abarca una gran gama de sectores y actividades.

**Tabla 3.4 Competencias municipales**

---

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad;
2. Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades;
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes;
5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;
6. La regulación y supervisión de espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales;
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del Municipio;
8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población;
9. La promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola, artesanal y de los servicios;

---

<sup>30</sup> En lo que respecta a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios y la Ley General Tributaria Municipal, serán desarrolladas en detalle en el capítulo IV

<sup>31</sup> Órgano Judicial. *Ley del Ramo Municipal. Recopilación desde 1908 hasta 1964*, Biblioteca Judicial, San Salvador, El Salvador, pp. 405-465.

<sup>32</sup> Art. 50, 51 y 63, *Ley del Ramo Municipal de 1908*.

<sup>33</sup> Decreto Legislativo N° 274 del 31 de enero de 1986.

<sup>34</sup> Para un estudio más amplio del Código Municipal revítese la versión electrónica disponible en el portal <<[www.asamblea.gob.sv](http://www.asamblea.gob.sv)>>.

- 
10. El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;
  11. La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga;
  12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares;
  13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares;
  14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares;
  15. La formación del Registro Civil de las personas de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley;
  16. La formación de Registro de Ciudadanos de acuerdo a la Ley;
  17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangues y mataderos;
  18. La promoción y organización de ferias y festividades populares;
  19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras;
  20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de cementerios y servicios funerarios prestados por particulares;
  21. La prestación del Servicio de Policía Municipal;
  22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;
  23. La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales;
  24. La autorización y regulación del funcionamiento de casas de juegos, como loterías, rifas y otros similares; (Reformado)
  25. Planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al Municipio;
  26. La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana.  
Para la realización de estos programas, la Municipalidad podrá conceder préstamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de viviendas o renovación urbana;
  27. Autorización y fiscalización de las obras particulares;
  28. Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.
- 

Fuente: *Código Municipal*, Artículo 4.

De conformidad con el Código, el gobierno central solamente puede prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando al municipio al cual competan no los preste o lo haga deficientemente (Art. 6). En todo caso, según esta misma norma, el Estado debe actuar con el consentimiento de las autoridades municipales.

En términos generales, el Código es uno de los más completos en el área normativa (véase tabla 3.5). No obstante, “se percibe la existencia de un marco legal relacionado con las municipalidades, plagado de ambigüedades, vacíos y contradicciones”<sup>35</sup>. Conviene destacar que la realidad del ejercicio de las competencias municipales dista mucho de lo estipulado en la normativa legal, ya que otras leyes a escala estatal (véase anexo “F”) promulgadas antes y después de la vigencia de la Constitución de la República de 1983, contradicen los preceptos e impiden la ejecución de sus competencias. A este propósito, es especialmente importante una depuración y armonización de la legislación nacional, para que no

---

<sup>35</sup> FUNDE y FUNDAUNGO. *Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal*, p. 37. Este estudio efectúa la revisión de algunas leyes relacionadas con el desarrollo municipal y propone sugerencias preliminares para iniciar un proceso de adecuación, armonización y fortalecimiento del marco legal que favorezca el desarrollo local y regional. Presenta un análisis de experiencias de la vida municipal en donde se ha constatado la existencia de algunas contradicciones entre disposiciones de leyes municipales, específicamente en las áreas de desarrollo territorial, economía municipal, registro del estado familiar y participación ciudadana.



contravenga ni deteriore el principio de autonomía local ni descalifique el proceso de descentralización.

**Tabla 3.5 Estructura del Código Municipal**

<p><b>TITULO I</b> OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN CAPITULO ÚNICO</p>	<p><b>TITULO VII</b> DEL RÉGIMEN PERSONAL</p>
<p><b>TITULO II</b> CONCEPTOS GENERALES CAPITULO ÚNICO</p>	<p><b>TITULO VIII</b> DE LAS EXENCIONES Y BENEFICIOS</p>
<p><b>TITULO III</b> DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL CAPITULO ÚNICO</p>	<p><b>TITULO IX</b> DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD</p>
<p><b>TITULO IV</b> DE LA CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS</p>	<p><b>TITULO X</b> DE LAS SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS</p>
<p><b>TITULO V</b> DEL CONCEJO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS</p>	<p><b>TITULO XI</b> DE LA EXPROPIACIÓN</p>
<p><b>TITULO VI</b> DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL</p>	<p><b>TITULO XII</b> DISPOSICIONES GENERALES</p>

Fuente: Elaboración propia basado en el *Código Municipal*.

Durante septiembre del 2002 COMURES presentó a la Asamblea Legislativa, a través de su Consejo de Directores, una serie de anteproyectos de reformas de ley con el propósito de fortalecer los procesos de desarrollo municipal. El anteproyecto incluye un total de 55 reformas que tienen entre sus objetivos, fortalecer la autonomía municipal en sus dimensiones administrativa y política, clarificar competencias municipales y propiciar un marco jurídico actualizado de la gestión municipal; aclarar el sistema de recaudación, control de su presupuesto y aplicación de las finanzas municipales, clarificar el cargo y responsabilidades del Tesorero y Síndico Municipal, garantizar un procedimiento especial para conocer los casos de denuncia o cuando un miembro del Concejo Municipal se manifiesta en contra de los acuerdos del Concejo; así como, fortalecer la participación ciudadana en los procesos de elaboración y ejecución de los presupuestos y planes de inversión, además de los procesos de contraloría social.

Con las reformas se pretende regular las competencias municipales y la coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales; de este modo, para que la descentralización no se quede en una mera desconcentración de funciones, será necesario materializar la transferencia de funciones a las

municipalidades, acompañado de un conjunto de poderes que hasta hoy ha sido competencia casi exclusiva del gobierno central. Por ejemplo, la definición de impuestos municipales está sujeta a la aprobación de la Asamblea Legislativa; la regulación del transporte público depende del VMT; las decisiones fundamentales sobre los recursos naturales están en manos del MARN; la influencia de los gobiernos locales sobre la salud y la educación es mínima —a pesar de las facultades otorgadas por el Código—. En fin, se podrían enumerar un conjunto de ámbitos sobre los cuales el poder de decisión de los gobiernos locales es imperceptible. El fenómeno más habitual es que el Código Municipal confiera responsabilidades a los gobiernos locales que en otras leyes secundarias del Estado se asignan al gobierno central, prevaleciendo las contradicciones.

### **3.2 Ley del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)<sup>36</sup>.**

Este Instituto fue creado por el Estado, siendo una entidad de derecho público, especializado en el campo de la administración municipal que tiene como objeto básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a los gobiernos locales; con la finalidad de capacitarlos para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones. La Ley establece que corresponde al Instituto desarrollar atribuciones en tres áreas principales: a) asistencia técnica administrativa; b) asistencia financiera; y c) planificación<sup>37</sup>. El detalle de cada área se describe a continuación.

Asistencia técnica administrativa: a) recomendar técnicas administrativas de organización interna, sistemas de recaudación, contabilidad, auditoría y administración financiera, elaboración de tarifas y presupuestos municipales, tanto generales como especiales y programación, elaboración de presupuesto, financiamiento, construcción de obras y servicios públicos municipales; b) estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vistas a su constante mejoramiento; c) mantener programas permanentes de capacitación y adiestramiento para funcionarios y empleados municipales; d) estimular la cooperación intermunicipal y promover el intercambio activo de

---

<sup>36</sup> Creado por Decreto Legislativo N° 616 del 04 de marzo de 1987.

<sup>37</sup> Para una ampliación de las facultades otorgadas al Instituto véase el *Capítulo II Funciones y Atribuciones* de la Ley, disponible en el portal «<http://www.isdem.com.sv>».

informaciones y experiencias entre ellas; e) promover el perfeccionamiento de su organización y el de las municipalidades; f) propiciar la organización de empresas de interés público entre las municipalidades y otras entidades públicas y privadas.

Asistencia financiera: a) conceder préstamos supervisados a corto, mediano y largo plazo, para financiar estudios, comprar equipos y realización de obras de servicios municipales; b) asesorar en los estudios de factibilidad para la contratación de préstamos y emitir los dictámenes técnicos financieros que fueren necesarios; c) servir de agente financiero cuando aquéllas lo soliciten y de garante cuando fuere conveniente y necesario en las operaciones contractuales que las mismas realicen; d) efectuar descuentos de letras de cambio emitidos a favor de las municipalidades o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande, con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios o de las obras emprendidas; e) recibir en pago por su valor nominal, los bonos no vencidos emitidos por el Instituto y que efectúen las municipalidades para la cancelación o abono de las deudas contraídas con éste; f) caucionar, en caso necesario, los créditos que tuvieren las municipalidades con otras instituciones financieras.

Asistencia de planificación: a) colaborar en la coordinación u orientación de las políticas municipales de planificación para el desarrollo urbano y rural; b) coordinar con otros organismos nacionales e internacionales, el fortalecimiento de sus programas de asistencia para buscar soluciones adecuadas a los problemas municipales; c) asesorar a las municipalidades en cuanto a la planificación a escala local; d) promover la integración de los planes locales de desarrollo con los planes de los niveles regional y nacional, con el objeto de propiciar la participación efectiva de los gobiernos locales en la ejecución de los planes, programas y políticas del gobierno central; e) realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal; f) colaborar en la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos.

Entre las últimas acciones para impulsar la descentralización destaca la elaboración del documento *Asociatividad Municipal. Guía para la Cooperación entre Gobiernos Locales*<sup>38</sup>. El documento trata el tema de la asociatividad municipal, su

---

<sup>38</sup> ISDEM y PROMUDE/GTZ. *Asociatividad Municipal. Guía para la Cooperación entre Gobiernos Locales*, El Salvador, 1999.

concepto y justificación, el marco legal que la sustenta así como las áreas generales de actuación asociada. Aborda las modalidades de asociatividad y presenta un procedimiento de pasos ordenados para su establecimiento, en los anexos se ofrece una serie de modelos de instrumentos jurídicos propios para la legalización del proceso.

Como se puede apreciar, el ISDEM surgió como una entidad técnica tradicional de apoyo técnico a los municipios, pero fue atribuido de un conjunto de competencias demasiado amplio, donde la mayoría de los problemas institucionales han estado marcados por la diversidad de funciones, faltando claridad respecto del papel sustantivo a desempeñar. A lo anterior habría que agregar que el Instituto es extremadamente centralizado y dependiente del partido de gobierno, su patrimonio y sus fondos dependen del gobierno central, lo que limita su papel y autonomía. Mientras se desarrolla esta investigación, el ISDEM se encuentra en proceso de reestructuración, advirtiéndose la necesidad de que se especialice en una de las dos funciones que actualmente ejecuta: Asistencia técnica o asistencia financiera. De igual forma, que no sea dependiente del gobierno central, sino de COMURES, ya que es la representación más calificada de alcaldes y alcaldesas para los fines del Instituto.

### **3.3 Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).**

Como ya se ha dicho anteriormente, el FISDL nace en 1996 como resultado de la fusión de la *Secretaría de Reconstrucción Nacional* y el *Programa Municipalidades en Acción*. De acuerdo con el decreto de creación (Art. 3)<sup>39</sup>, su nuevo objetivo es el de

*Promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa Privada y las instituciones del Gobierno Central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica. ... los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las Comunidades y los Gobiernos Locales.*

La ley confiere al FISDL competencias y funciones que habilitan y responsabilizan a la institución para: a) proponer políticas y estrategias de desarrollo local; b) captar, administrar y canalizar recursos para la ejecución de

---

<sup>39</sup> Decreto Legislativo N° 826 del 02 de octubre de 1996.

procesos y proyectos de desarrollo local; c) contratar obra pública, suministro y adquisiciones; y d) controlar, dar seguimiento y evaluar procesos y proyectos de inversión de desarrollo local. De esta manera, en el marco del XV Congreso Nacional de Alcaldes (1999), el Presidente de la República delegó en el FISDL la responsabilidad institucional de liderar la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* (sobre ella volveremos más adelante).

Para cumplir lo anterior, el FISDL formuló el *Programa de Desarrollo Local* (PDL)<sup>40</sup>; el cual representa uno de los instrumentos para acercar las acciones del Estado tendientes a subsanar y mejorar las condiciones y necesidades de las comunidades, así como potenciar las capacidades de auto gestión, integración y articulación entre comunidades y demás actores locales, para cumplir con el objetivo institucional de promover y apoyar el proceso de desarrollo local a escala nacional. Para lograr la finalidad del PDL, el FISDL se propone alcanzar los objetivos específicos siguientes:

- Facilitar, impulsar, fortalecer y consolidar, procesos locales para el mejoramiento de las capacidades de los gobiernos locales y comunidades para promover su propio desarrollo, principalmente en dos áreas:

- ❖ Participación democrática y organizada de la sociedad civil en procesos de planificación comunitaria y municipal, formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos.

- ❖ Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales por medio de un proceso de descentralización.

- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, mediante la inversión en proyectos de carácter social y económico.

- Impulsar el diseño e implementación de políticas y estrategias concertadas para alcanzar el desarrollo local.

El PDL descentraliza en los gobiernos locales y comunidades organizadas, la responsabilidad de desarrollar las principales actividades que conforman el *ciclo*

---

<sup>40</sup> FISDL. *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Local*, El Salvador, 1998. Este documento representa la definición de un reglamento único institucional para la implementación de procesos y procedimientos los cuales en su gran mayoría, serán transferidos y descentralizados a los gobiernos locales con el objeto de facilitar el proceso de desarrollo local.

de proyectos<sup>41</sup>. Este último comprende tres etapas básicas: Preinversión, inversión y operación e mantenimiento, cada una con sus correspondientes fases. En cada una de las etapas, se desarrollan una serie de procesos en forma transversal de adjudicación y contratación, capacitación, participación, transferencia y administración de fondos, seguimiento y evaluación e auditoría. Los resultados que se esperan obtener son: a) una gestión local fortalecida; b) el aumento en las inversiones en infraestructura de mayor impacto para servicios municipales sostenibles; c) un incremento de los recursos generados localmente; y d) que los municipios utilicen la planificación participativa (gobierno local, actores de la sociedad civil, instancias del gobierno central y sector privado), con criterios de equidad como instrumento para el desarrollo local.

Conviene destacar que la identificación y priorización de proyectos debe realizarse como parte de un proceso participativo de planificación local, bajo la coordinación del gobierno local para tener acceso al financiamiento; siendo un requisito indispensable que las municipalidades posean un plan para poder participar en los concursos de fondos realizados por el FISDL. Con esta metodología, los fondos que se reciben en el programa son transferidos a los gobiernos locales para ejecutar los proyectos; éstos, son ejecutados por las municipalidades, asociaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil funcionando en el municipio. La fase inicial del programa se ha implementado bajo las tres modalidades siguientes:

- **Por solicitud:** Todo municipio o asociación intermunicipal tiene acceso a cooperación técnica no reembolsable para iniciar, actualizar y/o mejorar procesos participativos de planificación local, elaborar proyectos de desarrollo —inversiones de mediano y largo plazo— contemplados en su respectivo plan de desarrollo local y para estudios básicos para una eficiente gestión municipal (catastro, cartografía y otras áreas especializadas, así como cofinanciamiento para diagnósticos administrativo-organizativos).

- **Por concurso:** Toda municipalidad que cumple con los criterios establecidos —para fondos adicionales al FODES— tiene acceso a financiamiento

---

<sup>41</sup> Este ciclo constituye el conjunto de acciones que se llevan a cabo desde el inicio del proceso de identificación y priorización de necesidades y de proyectos hasta la ejecución y mantenimiento de los mismos.

extra para desarrollar proyectos de infraestructura básica superiores a los \$50 mil dólares y a fondos de asistencia técnica y capacitación. A mayor contrapartida, mayor ha sido la probabilidad de obtener financiamiento no reembolsable.

- **Por contrato:** Toda municipalidad con solvencia y solidez financiera tiene acceso a líneas de crédito, a través de un fideicomiso administrado por una institución financiera nacional.

Como podrá observarse, con las modalidades implementadas el programa se convierte en un mecanismo para intervenir en los municipios más pobres con mayor apoyo técnico y financiero de tipo directo y no reembolsable. En los municipios con mayor potencial económico sólo el apoyo técnico no es reembolsable, con el objetivo de apoyar su capacidad de gestión; teniendo acceso a líneas de financiamiento para implementar proyectos de desarrollo que requieran inversiones de mediano y largo plazo. De esta forma, el programa interviene sobre la expresión desequilibrada del desarrollo del país, ampliando las oportunidades socioeconómicas en los municipios pequeños que representan el 90% del total.

En síntesis, en los tres últimos años dos esfuerzos orientados a fortalecer la descentralización se destacan: Primero, el FISDL ha impulsando el PDL, fundamentado en la promoción de procesos de planificación participativa y en la descentralización del ciclo de proyectos en el ámbito municipal, como un instrumento para el desarrollo local bajo la filosofía de aprender haciendo. Esto implica que los actores principales dejan de ser los realizadores de proyectos, pasando a ser los gobiernos locales y sus comunidades los ejecutores principales (véase más adelante la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, especialmente las inversiones en proyectos).

Segundo, a partir de 1999 el FISDL se convierte en la instancia rectora del desarrollo local, no obstante, conviene tener presente que asumió su nuevo rol sin dejar de ser un fondo de inversión, lo que le exige ejecutar programas y proyectos. Al igual que el ISDEM, debe de reestructurarse para asumir plenamente su papel de ente rector, y trasladar la ejecución de obras y proyectos a manos de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales. De hecho, para que verdaderamente se convierta en un promotor del desarrollo local debe democratizarse y despolitizarse para no ser manipulado por el gobierno central.

## **4. LA ORGANIZACIÓN, EL GOBIERNO Y LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO.**

### **4.1 El Concejo Municipal.**

Como fue señalado con anterioridad, la institución más importante del municipio es el Concejo Municipal, el cual, es responsable de la administración general del mismo. Este Concejo está integrado por un Alcalde, un Síndico y un número de Regidores o Concejales que varía entre dos y diez propietarios, según el número de habitantes del municipio y cuatro suplentes<sup>42</sup>. A lo anterior, habría que agregar otros funcionarios públicos entre profesionales, técnicos y personal administrativo.

El Concejo es la máxima autoridad y es presidido por el Alcalde, cada uno establece el número de funcionarios que necesita, de acuerdo con su organización, sus recursos económicos, su población y las necesidades locales. El Concejo puede designar de su seno al miembro que deba sustituir al Alcalde, Síndico o Regidor en causa de ausencia temporal o definitiva. Las facultades del Concejo son amplias y pueden de acuerdo con el Código Municipal clasificarse en administrativas (Art. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 18, 19, 20, 22), normativas (Art. 4, 10, 11, 12, 13, 21, 23), de elección (Art. 16, 25, 26) y jurisdiccionales (Art. 15 y 17).

Los miembros de los Concejos Municipales son electos para un período de tres años y pueden ser reelectos para períodos consecutivos sin restricción alguna<sup>43</sup>, todos los demás funcionarios públicos —Secretario Municipal, Tesorero, Gerentes, Directores o Jefes de dependencias de la administración municipal— son nombrados por el Concejo de ternas propuestas por el Alcalde en cada caso en particular. Conviene mencionar que las últimas elecciones para miembros de Concejos Municipales se llevaron a cabo en marzo de 2003.

Los Concejos Municipales se eligen bajo un sistema mayoritario con una fórmula de mayoría simple, independientemente del tamaño del Concejo a elegir, éste quedará constituido por un sólo partido, el que obtiene el mayor número de

---

<sup>42</sup> Dos en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes, cuatro en los que tengan hasta veinte mil, seis en los que tengan hasta cincuenta mil, ocho en los de hasta cien mil y diez en los de más de cien mil.

<sup>43</sup> Se pueden mencionar diversos ejemplos, dos casos que puntualizan esta afirmación lo representan Milagro Navas y Yohalmo González Varela, quienes desde 1988 y 1987 respectivamente, por cinco periodos consecutivos (15 años), gobiernan los municipios de Antigua Cuscatlán (La Libertad) y San Luis Talpa (La Paz); mientras se realizaba esta investigación ganaron los comicios para un sexto período (2003-2006).



votos obtiene la totalidad de espacios en el Concejo, no existiendo la representación proporcional. Obviamente, esta manera de elección puede permitir que el partido con más votos sea realmente una minoría, los votos de todos los partidos perdedores no cuentan incluso si juntos suman más del cincuenta por ciento de los votos válidos, esto ha ocurrido en la mayoría de municipios, donde la variación de éstos con gobiernos de ganadores mínimos va de 167 a 193<sup>44</sup> (véase tabla 3.6).

**Tabla 3.6 Concejos Municipales por gobiernos de ganadores mínimos 1994-2000**

DEPARTAMENTO	TOTAL DE MUNICIPIOS	GANADORES MÍNIMOS		
		1994	1997	2000
Ahuachapán	12	11	12	11
Cabañas	9	5	7	6
Chalatenango	33	18	21	20
Cuscatlán	16	3	12	13
La Libertad	22	9	17	16
La Paz	22	13	18	18
La Unión	18	10	14	9
Morazán	26	20	14	22
San Miguel	20	13	14	13
San Salvador	19	17	13	13
San Vicente	13	9	9	10
Santa Ana	13	9	10	9
Sonsonate	16	12	14	14
Usulután	23	18	20	19
Totales	262	167	195	193

Fuente: *La difícil democratización del régimen político salvadoreño*, Álvaro Artiga-González, FLACSO Programa El Salvador en *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*, El Salvador, 2002.

Como podrá observarse en la tabla, las elecciones del 2000 resultaron en 74% (193) de municipios con ganadores mínimos, lo que significa que tres de cada cuatro municipios tienen gobiernos minoritarios. Con lo señalado, resulta paradójico que no se quiera introducir el principio de representación proporcional en los Concejos, optándose por privilegiar el principio mayoritario; si el partido que gobierna el Concejo Municipal es minoritario, no sólo se reduce la posibilidad de debate público, sino incluso, la participación-representación de otras fuerzas políticas<sup>45</sup>. En 1996 se introdujo a la Asamblea Legislativa una iniciativa de ley tendiente a que los gobiernos locales contaran con representatividad política

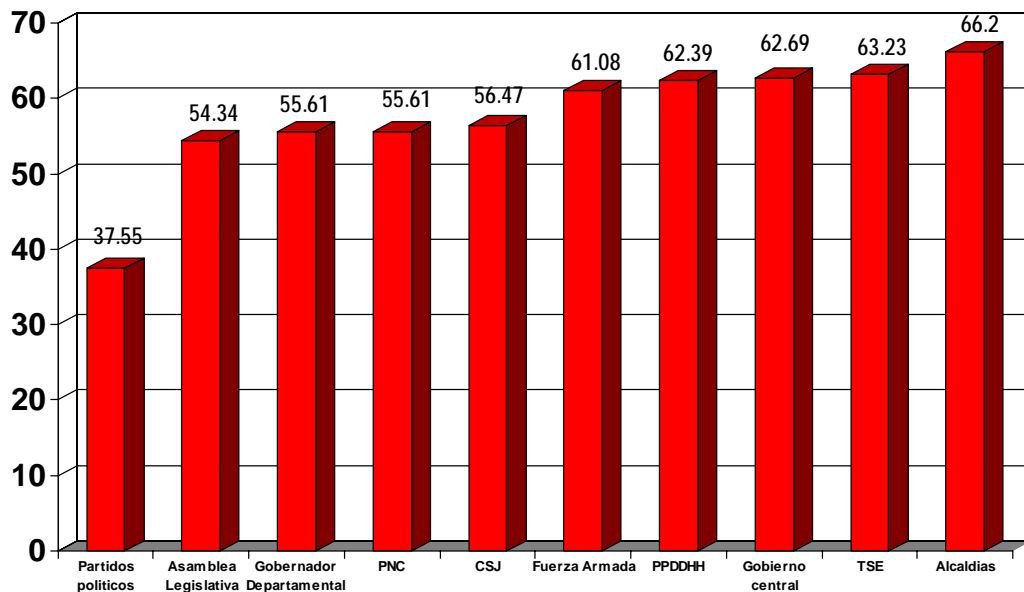
<sup>44</sup> Véase *Modelos de democracia*, Arend Lijphart, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2000. En opinión de Lijphart, un ganador mínimo es aquel que obtiene el número de votos mínimos para ganar.

<sup>45</sup> Artiga-González, Álvaro. “La difícil democratización del régimen político salvadoreño” en *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*, Álvaro Artiga-González et al., FLACSO Programa El Salvador, El Salvador, 2002, p 48.

proporcional, sin embargo, ésta fue denegada debido a la oposición del partido de gobierno (ARENA). La no participación de las mayorías en los gobiernos locales no admite el argumento de ideas, desechando el debate público y la participación, lo que al final de cuentas no permite clarificar y estimular la lucha política inteligente, traduciéndose en ineficacia e ineficiencia. A nuestro juicio, la representación proporcional es indispensable para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad.

De acuerdo con una exploración reciente<sup>46</sup> para efectos de analizar los aspectos sobre la cultura política en torno a la descentralización y los gobiernos locales en Centroamérica, donde se incorporan tanto elementos cuantitativos como cualitativos, los ciudadanos perciben en El Salvador a los gobiernos locales como la institución de mayor confianza en el sistema político, gozando de una alta legitimidad (véase figura 3.5).

**Figura 3.5 Confianza en las alcaldías 2001**



Fuente: *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización*, FUNDAUNGO y FLACSO. El Salvador. 2001.

Otro hallazgo importante lo constituyen las percepciones sobre la honestidad de los miembros de los Concejos Municipales y los alcaldes; quienes son considerados más honestos, en comparación con otros funcionarios públicos o dirigentes políticos. Lo anterior podría ser explicado a partir de la implementación

<sup>46</sup> Córdova Macías, Ricardo y Orellana, Víctor. *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización, El Salvador*, FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador, 2001, p. 108.

reciente de algunos mecanismos de rendición de cuentas para incrementar la transparencia en los gobiernos locales: a) mensajes dirigidos por los alcaldes a través de la radio; b) foros públicos para explicar y formular presupuestos de inversión municipal; c) presentación directa a los ciudadanos de los presupuestos municipales; d) conformación de comisiones conjuntas (gobierno local-ciudadanos) para determinar las tarifas y cuotas para los servicios públicos, entre otros.

Un dato curioso lo constituye el hecho de que aquellos que muestran una mayor percepción de honestidad de los funcionarios públicos, tienden a favorecer más la descentralización. Lo anterior sugiere que el ámbito de lo local se revela como un espacio de grandes posibilidades para la construcción democrática, impulsar la descentralización, mejorar las capacidades de gestión de las municipalidades y promover la participación ciudadana.

Resumiendo, el Concejo Municipal es una auténtica representación de la comunidad o sociedad municipal, el gobierno en el ámbito local, no un simple ejecutor de competencias desconcentradas. Su fortalecimiento y custodia deben encaminarse a robustecer las relaciones intergubernamentales en tres direcciones:

- **Constitucionalmente**, a fin de que se le otorguen mayores garantías como gobierno de la comunidad, partiendo del reconocimiento que es la primera organización que tiene el Estado salvadoreño dentro de su forma de actuar y organizarse a escala nacional.
- **Jurisdiccionalmente**, para fortalecer sus derechos de defensa ante actos de otras instancias que lo afecten.
- **Administrativamente**, para delimitar sus competencias e interposición ante el gobierno central<sup>47</sup>.

## 4.2 El Alcalde.

Ejerce las facultades ejecutivas en el municipio, es decir, gobierna y administra. Si bien el Concejo es la máxima autoridad en el ámbito local y toma las principales decisiones, es el Alcalde el responsable de que se ejecuten tales decisiones; además de la representación legal tiene la representación administrativa. La distribución de poder político en este nivel ha venido cambiando

---

<sup>47</sup> Janetti, Maria Emilia y Pontifes, Arturo. *La Protección Jurisdiccional y Administrativa del Municipio*. CIDE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, p.16.

como consecuencia de la apertura del espacio político a partir de 1992, tal y como lo muestran las estadísticas (véase tabla 3.7), en la actualidad el 58.4% de los municipios es gobernado por la oposición.

**Tabla 3.7 Distribución de alcaldías por partido político 1994-2003**

PARTIDOS	1994	%	1997	%	2000	%	2003	%
ARENA	211	80.5	160	61.1	127	48.5	109	41.6
FMLN	14	5.3	54	20.6	79	30.1	74	28.2
PDC	29	11.1	19	7.3	16	6.1	19	7.3
PCN	8	3.1	18	6.8	33	12.6	52	19.8
Otros	0	0	11	4.2	7	2.7	8	3.1
Totales	262	100	262	100	262	100	262	100

Fuente: Elaboración propia basado en los resultados de elecciones municipales presentado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), años seleccionados.

Con la participación del FMLN existe un replanteamiento de posiciones por primera vez en elecciones municipales en el ámbito de los partidos políticos, lo cual ha venido en aumento desde 1994; lo anterior, no sólo reconfigura las fuerzas políticas a dicho nivel, sino que lleva el tema de la autonomía y el desarrollo municipal a convertirse en uno de los temas más importantes y discutidos de la agenda política actual.

El incremento de poder municipal obtenido por los partidos de izquierda y centro izquierda, se perfila como un elemento que exige una mayor demanda por la descentralización, donde al mismo tiempo, la autonomía constitucional es mayormente exigida por los alcaldes. Lo anterior sugiere que los ediles han tratado de asumir las competencias que les faculta la legislación existente y se preocupan ahora más por desempeñar un gobierno eficaz y eficiente. Quienes buscan cargos locales, comprenden ahora que su elección o rechazo dependerá de la actuación anterior de su partido en el cargo. A este propósito, es importante destacar que por lo general las políticas y los programas que apoyan los alcaldes suelen definirse por lineamientos del partido al cual pertenecen.

Otro fenómeno vinculado a la transformación política en el orden municipal, lo constituye la participación política de la mujer —aún insuficiente— para ejercer el poder en los gobiernos locales. En ese sentido, “se ha propuesto una reforma al Código Municipal para crear, en el Concejo Municipal, una Comisión de Seguimiento del tema, además se suscribió una carta de entendimiento entre el ISDEMU y el ISDEM para crear la Unidad de Género e incorporar la perspectiva en

los Concejos Municipales<sup>48</sup>. Como puede apreciarse en la tabla 3.8, en el 2003 las mujeres representaban el 6.5% del total de alcaldes y alcaldesas, el 11.8% de los síndicos/as y el 22% de los regidores/as. Lo anterior constituye en conjunto el 19.7% (570) de participación femenina en el gobierno local a escala nacional.

**Tabla 3.8 Participación por género en el gobierno local 2000-2003 y 2003-2006**

CARGOS	2000-2003					2003-2006				
	Mujeres		Hombres		Total	Mujeres		Hombres		Total
	Numero	%	Numero	%		Numero	%	Numero	%	
Alcaldes (as)	21	8.0	241	92.0	262	17	6.5	245	93.5	262
Síndicos (as)	33	12.6	229	87.4	262	31	11.8	231	88.2	262
Regidores (as)	511	43.4	1856	56.6	2367	522	22.0	1848	77.9	2370
Totales	565	19.5	2326	80.5	2891	570	19.7	2324	80.3	2894

Fuente: Elaboración propia basada en resultados electorales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) correspondiente a elecciones municipales para los años 2000 y 2003.

La tabla 3.9 muestra la participación femenina en los gobiernos locales de acuerdo con la distribución departamental para período actual.

**Tabla 3.9 Número de Concejales por género y por departamento 2003-2006**

Departamento	Total de concejales		Alcalde(sa)		Síndico(a)		Regidores(as)	
	M	F	M	F	M	F	M	F
San Salvador	197	87	16	3	15	4	166	80
Santa Ana	127	29	13	0	11	2	103	27
San Miguel	190	38	20	0	18	2	152	36
La Libertad	211	59	20	2	19	3	172	54
Usulután	205	49	22	1	23	1	160	48
Sonsonate	167	28	16	0	13	3	138	24
La Unión	180	24	18	0	17	1	145	23
La Paz	184	40	20	2	22	1	142	38
Chalatenango	244	54	30	3	31	2	183	49
Cuscatlán	123	41	14	2	12	4	97	35
Ahuachapán	121	25	11	1	12	0	98	24
Morazán	198	40	24	2	22	4	152	34
San Vicente	104	31	12	1	9	2	83	27
Cabañas	73	25	9	0	7	2	57	23
Total general	2324	570	245	17	231	31	1848	522

Fuente: *Alcaldes y Alcaldesas 2003-2006*, COMURES, El Salvador, 2003.

Según lo sugieren los datos, la participación de la mujer en los Concejos Municipales será una tendencia progresiva a ser considerada por los partidos políticos en sus ofertas eleccionarias.

### 4.3 El Síndico.

En el municipio es el responsable de vigilar la aplicación de las leyes en las resoluciones del Concejo Municipal y las demás actuaciones. Además del Alcalde,

<sup>48</sup> CEPAL. *Centroamérica: Avances en el cumplimiento de la Plataforma y el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1995-1999)*. México, 2000, p. 20.

es el representante jurídico (por lo general es abogado o hace sus veces), posee la representación legal para defender los intereses de la municipalidad, actuando en su nombre en juicios, diligencias, negociaciones o contratos en que haya de por medio intereses municipales. Al interior del Concejo tiene funciones de fiscalización, velando porque las actuaciones del Concejo, del Alcalde, del Tesorero, del Secretario, así como las de cualquier otro funcionario o empleado municipal incluyéndolo a él mismo, no violen la Constitución, ni las demás leyes, ni las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales. En cualquier caso, sólo hay un Síndico por municipio.

#### **4.4 Los Regidores o Concejales.**

Son los responsables de una o más comisiones (equipos de trabajo) creadas para velar por el bienestar y desarrollo del municipio; por ejemplo, ornato, cultura y civismo; urbanización; nomenclatura; educación y cultura; turismo; medio ambiente; salud; propaganda; juventud; etc. Cada Regidor es responsable de uno o varios aspectos administrativos en particular, el número de Regidores se establece de conformidad al tamaño de la población (Art. 24, Código Municipal); los municipios más pequeños (hasta diez mil habitantes) tienen dos Regidores, mientras que los más grandes (más de cien mil habitantes) diez. En todo caso, hay cuatro Regidores suplentes para llenar las vacantes temporales o definitivas, éstos pueden asistir a las sesiones con voz pero sin voto, es decir, pueden opinar pero no decidir sobre los asuntos que se discuten.

#### **4.5 La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)<sup>49</sup>.**

Como fue señalado con anterioridad, COMURES es una asociación gremial de derecho privado y utilidad pública, sin fines de lucro ni partidaria que agrupa a los 262 gobiernos locales del país, sin distinción de afiliación política, tamaño o ubicación geográfica. El rol principal de la Corporación, como vocera de las municipalidades, es ser la interlocutora frente al gobierno central con el fin de garantizar una unidad de acción común y facilitar la coordinación de la cooperación técnica y financiera hacia las municipalidades. Conviene aclarar que no se pretende

---

<sup>49</sup> Creada por Acuerdo Ejecutivo N° 1343 del 29 de agosto de 1941.

analizar en este apartado la amplia gama de actividades que realiza COMURES, únicamente se intentará identificar los principales temas en torno a los cuales ha desarrollado sus labores en los últimos años.

El objetivo general y el marco doctrinario de la Corporación se mantienen vigentes desde 1941; sin embargo, la misión ha sufrido algunas revisiones<sup>50</sup> considerando el largo período de inactividad —producto de los cambios constitucionales, los gobiernos autoritarios y el conflicto armado— y los cambios políticos y sociales que dieron paso al proceso de construcción de la paz. Según los estatutos vigentes la misión actual es “contribuir en forma activa en la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal y ayudar a constituir en El Salvador una sociedad democrática y participativa”<sup>51</sup>.

De este modo, la tabla 3.10 engloba las actividades dentro de los aspectos gremial, político, jurídico y legal, que la Corporación puede desarrollar.

**Tabla 3.10 Actividades de COMURES**

N°	ACTIVIDAD
1.	Promover y apoyar el funcionamiento de los Consejos Departamentales de Municipalidades (popularmente conocidos como Consejos Departamentales de Alcaldes ó CDA's).
2.	Contribuir en forma efectiva y relevante para que las municipalidades miembros, a través del CDA's o en forma individual, participen en la planificación, coordinación y ejecución del desarrollo económico y social de su departamento.
3.	Incentivar a las municipalidades, para que promuevan la participación de las comunidades a través de los mecanismos de participación que establece el Código Municipal.
4.	Apoyar y promover la carrera administrativa municipal.
5.	Realizar estudios de investigación sobre temas de interés municipal.
6.	Coordinar la acción conjunta de las municipalidades miembros sin distinción de su afiliación política, tamaño o ubicación geográfica, para desarrollar actividades que tiendan al fortalecimiento y defensa de la autonomía y competencia municipal.
7.	Promover, apoyar y canalizar la asistencia técnica a los municipios en materia administrativa, financiera, desarrollo urbano y rural, planificación y cualquier otra de interés municipal.
8.	Promover y apoyar a las municipalidades para que en forma individual o asociadas, evalúen los programas de asistencia técnica y de capacitación proporcionados por el ISDEM u otras instituciones.
9.	Promover y apoyar el desarrollo de acciones tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado.
10.	Estudiar, elaborar y proponer a la instancia correspondiente, las reformas de leyes que permitan la representación política proporcional en los Concejos Municipales y otras instancias de participación política a escala local.
11.	Representar a las municipalidades miembros ante cualquier autoridad administrativa o judicial dentro de los fines de la Corporación.
12.	Propiciar el entendimiento entre los municipios y los órganos estatales, instituciones, entidades y organismos públicos o privados para el desarrollo de programas de interés comunal.
13.	Mantener una constante divulgación de las actividades, gestiones, administración y todo el quehacer municipal, así como el interés del gobierno central sobre esta problemática.
14.	Fomentar y mantener intercambio de informaciones y experiencias entre las municipalidades miembros del país y extranjeras, u otros organismos afines.

<sup>50</sup> Los estatutos de la Corporación han sido modificados en dos ocasiones desde su creación, el 18 de diciembre de 1991 (Decreto Ejecutivo N° 76) y el 5 de diciembre de 1994 (Decreto Ejecutivo N° 102).

<sup>51</sup> Art. 3. *Estatutos de COMURES*, COMURES. El Salvador, 1994.

N°	ACTIVIDAD
15.	Estimular a los alcaldes que por su trabajo se distingan en el país o en representaciones en el extranjero.
16.	Conocer de las denuncias de los miembros de los Concejos Municipales, en los casos que obstaculicen la armonía y el funcionamiento de los mismos y de las hechas por particulares que típicamente atenten contra la autonomía y dignidad municipal, procurando una solución conciliatoria.
17.	Elaborar y proponer estudios de leyes municipales y gestionar su aprobación.
18.	En general, toda actividad que propicie la obtención, promoción, divulgación o fortalecimiento de la democracia participativa, el desarrollo político, económico y social de los municipios, así como la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal.

Fuente: *Estatutos de COMURES*, COMURES, El Salvador, 1994.

La estructura organizativa de COMURES es una de sus principales fortalezas, especialmente por la representatividad que le facilita una naturaleza pluralista, la cual se encuentra conformada por un *Congreso Nacional de Alcaldes*, *Consejo Directivo*, *Junta Directiva*, *Comisiones Especiales y Permanentes*, *CDA's*, *Dirección Ejecutiva* y un *equipo técnico-administrativo* de acompañamiento (véase anexo "B"). El Congreso Nacional de Alcaldes es el órgano superior de discusión, análisis, consenso y proyección que se reúne cada año, para definir mediante acuerdos consensuados, las directrices que orientan la agenda de trabajo de COMURES. Este evento que se caracteriza por su organización y desarrollo participativos, reúne anualmente a los 262 jefes edilicios, siendo importante señalar que en los últimos años el Congreso se ha constituido en un foro de discusión a alto nivel de la temática municipal, donde actualmente se ha vinculado un significativo número de organizaciones, tanto del sector público como privado. Los Congresos se han venido realizando anualmente (el XX en enero del 2004). Por otra parte, la agenda de desarrollo local se encuentra enmarcada en siete ejes estratégicos:

- **Fortalecimiento de la autonomía municipal y marco legal**, el cual tiene como propósito la revisión y actualización del cuadro legal municipal, especialmente las leyes que permiten la dualidad de competencias del nivel local y central.
- **Fortalecimiento financiero municipal**, consistente en robustecer las finanzas municipales a través de transferencias intergubernamentales y la generación de recursos propios entre otros, para que los gobiernos locales puedan responder a las demandas de su población.
- **Descentralización**, que implica gestionar la incorporación del tema de la descentralización en la agenda pública nacional y promover la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local.



- **Modernización de los gobiernos locales**, apoyando y promoviendo la asistencia técnica y capacitación a las municipalidades para mejorar la eficiencia de su gestión.
- **Contribuir a la seguridad ciudadana**, proponiendo y coordinando acciones de los municipios en los temas de seguridad ciudadana y los derechos de los grupos vulnerables.
- **Participación ciudadana y transparencia**, promoviendo y aplicando mecanismos de participación ciudadana para involucrar activa y directamente a los miembros de la comunidad en las decisiones que afectan su vida, contribuyendo de esta manera a la transparencia de su gestión.
- **Fortalecimiento institucional del gremio y asociatividad municipal**, creando mecanismos de consolidación de asociaciones municipales para impulsar procesos de planificación y gestión con visión estratégica.

A los anteriores, se agrega en el 2002 como eje transversal, el *proceso de reconstrucción* y el apoyo a los grandes proyectos contemplados en las *Acciones Iniciales del Plan de Nación*<sup>52</sup>. Otra estructura importante lo constituyen los CDA's, entidades gremiales del nivel departamental que forman parte de la estructura organizativa de COMURES desde 1994. Están conformados por todos los alcaldes de cada departamento, siendo 14 en total; constituyen de acuerdo con los Estatutos de COMURES, un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento, que tiene por objeto contribuir a crear las condiciones necesarias para el logro del desarrollo económico, social, político y cultural del departamento, siendo la instancia gremial por excelencia de validación de posicionamientos temáticos.

En la práctica, es el ente que desarrolla las relaciones intergubernamentales entre el nivel departamental y el gobierno central, siendo conveniente destacar que han tenido un nivel distinto de desarrollo según el

---

<sup>52</sup> Propuesta formulada por la CND apostando al desarrollo de cuatro regiones con el fin de explotar sus vocaciones, uno de los criterios más fuertes que impulsan el desarrollo e integración de estas regiones es la "conectividad", que puede definirse como un principio que persigue interrelacionar geográficamente la población así como integrarla a los ciclos de producción de bienes y servicios y a los flujos de comercio, de tal forma que puedan paliar el desempleo, la pobreza, la marginación y la incomunicación de algunas zonas del país. Algunas estimaciones preliminares indicaban que el impacto de los proyectos se vería reflejado en una generación de 270 mil empleos directos y 340 mil indirectos. Se espera que la inversión pública cubra 137 municipios y afecte positivamente a 2.6 millones de habitantes. Para una revisión más detallada véase *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, CND, Segunda edición, Talleres Gráficos Maya, El Salvador, 1999.

departamento de que se trate. A este propósito, durante 1997 se elaboró una propuesta de Reglamento Interno, aunque todavía no ha sido aprobado de manera oficial.

A partir del 2002 COMURES buscó potenciar y fortalecer la institucionalidad de los 14 CDA's del país, a fin de que pudieran contribuir como instancias intermedias gremiales en forma más efectiva y protagónica al desarrollo social y económico a escala local, regional y nacional. Como parte de ese proceso, suscribió convenios de cooperación a través de los que se crearon *Unidades Técnicas de Asistencia*, que funcionan en cada uno de los departamentos (véase anexo "G"). A partir de estas Unidades Técnicas, los CDA's pueden diseñar e implementar planes estratégicos y de trabajo, para territorializar la agenda gremial en los departamentos. De igual manera, contribuir a facilitar el desarrollo de acciones encaminadas a realizar proyectos de beneficio común para cada uno de los municipios que les integran, asumiendo su rol como un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento relacionada con el quehacer municipal; además, que puedan contribuir directamente en el ejercicio de sus funciones autónomas a lograr mejores condiciones que propicien un verdadero desarrollo económico, social, cultural y político sustentable.

Entre los principales logros de COMURES se pueden señalar los siguientes:

- Creación de la *Comisión de Asuntos Municipales* en la Asamblea Legislativa (1997) en cumplimiento a acuerdos del XII Congreso Nacional de Alcaldes.
- Negociación y trabajo de consenso con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, así como con instancias del Órgano Ejecutivo para lograr la aprobación de las reformas a la ley del FODES para incrementar las transferencias intergubernamentales (6% a partir de 1998).
- Fortalecimiento del posicionamiento temático respecto de contenidos fundamentales para impulsar la descentralización, el desarrollo local, la participación ciudadana y el apoyo a los CDA's.
- Participación en el Grupo Consultivo para la elaboración de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* en 1999.

- Firma de convenios de programas municipales a favor de los gobiernos locales para fortalecerlos técnicamente, con cooperantes internacionales como USAID; GTZ; BID; PNUD; UNICEF; DSE; DIAKONIA; FUNDEMUCA; AECI; Ciudades Unidas Desarrollo (CUD); Diputación de Barcelona y la Federación de Municipios de Canadá.

- Elaboración de la *Propuesta de Desarrollo Local, Descentralización y Fortalecimiento Municipal* (1995)<sup>53</sup>.

A pesar de los logros enunciados, hay temas importantes que no han avanzado, empero haberse realizado labor de cabildeo con el gobierno central, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos:

- Ampliación del periodo de administración de los Concejos Municipales hasta por 5 años.

- El impuesto predial.

- La representación proporcional en la conformación de los Concejos Municipales.

- Competencia del mantenimiento de las carreteras (urbanas y rurales), según COMURES, el Ejecutivo ha depositado la responsabilidad del 70% de la red vial en las municipalidades, pero no les ha transferido fondos para ello.

- Estancamiento del tema de la descentralización, el gobierno central no ha mostrado interés por avanzar en la temática.

## **4.6 Generalidades sobre las funciones del gobierno local.**

### **4.6.1 Fortalecimiento de la participación ciudadana.**

El Código Municipal dedica los capítulos I y II, del Título IX para normar figuras específicas de la participación ciudadana<sup>54</sup>; en el capítulo I se precisan los ámbitos específicos que comprenden los diferentes mecanismos de la misma: *Cabildo abierto*, *consulta popular* y *reuniones* para mantener informada a la comunidad sobre las acciones del gobierno local. En cambio, en el capítulo II se alude a las *Asociaciones Comunales*, donde los ciudadanos gozan del derecho

---

<sup>53</sup> Esta propuesta surgió como producto de los acuerdos alcanzados en el X Congreso Nacional de Municipalidades, realizado en San Salvador durante 1995.

<sup>54</sup> Véase Art. 115 al 125, *Código Municipal Explicado*, FUNDAUNGO y FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, segunda edición, Imprenta Criterio, El Salvador, 2000, pp. 112-122.

para agruparse libremente para enfrentar en forma organizada los problemas y necesidades concretas que enfrentan las comunidades.

Los cabildos abiertos son concebidos como los “mecanismos para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubiesen solicitado y los que el mismo Concejo Municipal considere convenientes”; su celebración es obligatoria —vale aclarar que tienen un carácter meramente informativo-deliberativo— y por lo menos cada tres meses el Concejo Municipal deberá convocar a todos los vecinos del municipio, a las organizaciones gremiales, sociales y culturales de la comunidad. Este mecanismo, como ya fuera analizado, ganó legitimidad política e institucional a finales de los ochenta —anteriormente se realizaba en forma esporádica sin respaldo alguno— formando parte de una estrategia de acción gubernamental destinada a dotar de infraestructura básica a las pequeñas comunidades (Programa MEA) y a permitir el acercamiento de las autoridades municipales con sus comunidades; además, formalizaba el medio para realizar los contactos de los vecinos con el órgano político local y canalizar las demandas comunales al sistema político.

No obstante, debemos destacar que es un mecanismo que ha cambiado y seguirá cambiando, como sugieren Córdova y Orellana, “de un periodo cuyos rasgos principales fueron la presentación de peticiones y el establecimiento de prioridades, se pasó, más recientemente, a una etapa caracterizada por el trabajo de propuesta y planificación, dentro de procesos impulsados tanto por municipalidades como por las comunidades contando con el referente específico de construir un plan de acción de desarrollo local”<sup>55</sup>. Dicho de otro modo, este mecanismo se ha constituido en la actualidad en una instancia donde las comunidades y el gobierno local pueden definir las prioridades, en el que se ha privilegiado la participación por la vía de la comunidad organizada; señalándose como el logro más importante, el haber alcanzado un mayor grado de deliberación a través de una mejor organización de la representación social<sup>56</sup>.

Por otra parte, otro de los mecanismos lo constituyen las consultas populares, “para conocer la voluntad ciudadana respecto a un determinado

---

<sup>55</sup> Córdova Macías, Ricardo y Orellana, Víctor, *op. cit.*, p. 108.

<sup>56</sup> Ídem.

proyecto o política a desarrollar”, para que expresen sus opiniones. La consulta popular tiene carácter resolutivo, es lo que “obligatoriamente” tiene que adoptar como decisión el Concejo, ya que no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en las consultas aunque nadie garantiza que darán cumplimiento a las resoluciones adoptadas. La importancia que se le da a cada consulta popular queda completamente en manos del Alcalde y del Concejo. A pesar de lo anterior, se ha descubierto que la asistencia de los vecinos a reuniones convocadas por la Alcaldía es mínima (14%); lo que resulta paradójico debido a que existe una valoración elevada (98.6%) por parte de la población sobre lo necesario de la participación ciudadana<sup>57</sup>.

En El Salvador, encontramos que la comunidad carece de mecanismos político-institucionales con suficiente desarrollo e influencia en la institucionalidad del Estado, como para poder efectivizar autónomamente su proceso de toma de decisiones o influir consistentemente en las decisiones de las municipalidades; no obstante, se han desarrollado interesantes iniciativas. Durante el último decenio se han articulado diversas acciones de desarrollo entre gobierno local, comunidades y ONG's, dando lugar en algunos casos a la formación de mecanismos institucionales de desarrollo local como los *Consejos* o *Comités de Desarrollo Local* (CDL) y las *Asociaciones de Desarrollo Comunal* (ADESCO)<sup>58</sup>; las cuales son constituidas a través de una ordenanza municipal.

Estas son organizaciones permanentes formadas por personas que pertenecen a un determinado barrio, colonia, cantón o caserío, que se asocian para trabajar en forma organizada y participativa en el estudio de la realidad social y de los problemas y necesidades de sus comunidades. Pueden incursionar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquier otra que fuere de beneficio para las comunidades; el Código Municipal dispone los procedimientos para que obtengan la personería jurídica (Art. 19). Estas asociaciones por parte de las municipalidades y diferentes actores de la sociedad civil se han constituido en una práctica regular en la mayoría de municipios, sus

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 120.

<sup>58</sup> Las asociaciones comunales son organizaciones sociales constituidas por ciudadanos(as) que habitan en un lugar determinado del territorio de un municipio y que están interesados por el bienestar de su comunidad, sea éste un barrio, cantón, colonia o caserío. De acuerdo con el Código Municipal, son reconocidas como sujetos jurídicos por el Concejo Municipal de su localidad.

actividades están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades; puesto que por ser una práctica propia de la comunidad — desde abajo— se garantiza la disposición a participar en la planificación y la ejecución de programas y proyectos sociales. Nadie estará más dispuesto a aportar ideas y trabajo en la solución de los problemas comunales que aquellos que justamente se han organizado para resolverlos, quienes mejor pueden orientar al Concejo Municipal sobre los problemas y las necesidades de las comunidades son los miembros de los CDL y ADESCO, porque son ellos los que a diario los viven y los enfrentan.

De acuerdo con una exploración a 250 gobiernos locales (95% del país)<sup>59</sup>, se observa que el 66% del total de las comunidades en los municipios están organizadas, y que de ellas el 76% cuenta con personería jurídica. De igual manera, el 78% de ellos cuenta con un CDL en su municipio —jugando un rol como espacio de concertación entre las comunidades y el gobierno local—, conformado por organismos gubernamentales, ONG's, empresas, partidos políticos y gremios. Del total de municipios explorados, en 196 los CDL fueron formados en 1999 o 2000, lo que evidencia que estas asociaciones representan una reciente y creciente modalidad que tiende a ganar legitimidad en las comunidades. Tal y como fue señalado anteriormente, estos espacios se vuelven importantes para darle sentido participativo a la inversión y poder acceder a las asignaciones del FODES.

Una de las experiencias recientes lo constituye el gobierno del municipio de San Salvador<sup>60</sup>, quien durante 1998-2000 formuló una *Política de Participación Ciudadana*<sup>61</sup>. Esta participación es entendida como “el involucramiento de la población que habita el Municipio y de las organizaciones e instituciones en que se agrupan, en el proceso informativo, consultivo, resolutivo, ejecutivo y contralor de las gestiones relacionadas con el ejercicio del gobierno municipal y el desarrollo local”, creando diversos espacios y mecanismos innovadores que exigen profundas transformaciones en la forma de gobernar y en

---

<sup>59</sup> FUNDE. *Sondeo sobre participación ciudadana en la gestión pública, organización de la población y espacios de concertación en el ámbito local en El Salvador*, El Salvador, 2000.

<sup>60</sup> El Concejo Municipal de San Salvador está integrado por una coalición de tres partidos políticos de izquierda y centro-izquierda (FMLN, CDU, USC) y una agrupación ciudadana (Iniciativa Ciudadana).

<sup>61</sup> Alcaldía Municipal de San Salvador. *Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador 1998-2000*, El Salvador, 1998.

las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía.

Más recientemente durante abril de 2002, con el objeto de operativizar la política se emitió la *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*<sup>62</sup>. El Título IV DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CAPITULO I-IX, enumera tanto los mecanismos enunciados por el Código Municipal como los innovados por el Concejo Municipal para tal efecto: a) cabildos abiertos, b) consulta popular, c) consulta vecinal, d) sesiones públicas del Concejo Municipal, e) comisiones municipales de concertación participativas, f) presupuesto participativo, g) rendición de cuentas, h) organización de vecinos, i) mesas de concertación zonal, j) mesas temáticas, k) mesas distritales, y l) comités de contraloría ciudadana.

Debemos destacar que en la última década la sociedad salvadoreña ha desarrollado un abanico de formas de organización y participación ciudadanas, siendo un potencial que debe ser catalizado en la actuación de las políticas públicas y especialmente en el ámbito local. No se podría hablar de éxitos en la descentralización, en el fortalecimiento de la autonomía municipal y el desarrollo local sin una efectiva y vigorosa participación de la gente. Conviene tener presente que aún no existe una visión compartida sobre la concepción de la participación ciudadana, algunos funcionarios la conciben como el simple ritual del típico cabildo abierto, mientras que otros lo circunscriben a legitimar sus planes de actuación; no obstante, hay un buen número que avanzan con la visión de fortalecer a la gente, vigorizar sus liderazgos sin paternalismo y ser una forma de descentralizar el poder en la toma de decisiones que afecta la vida de las comunidades y su gente.

#### **4.6.2 Planificación del desarrollo local.**

El concepto de desarrollo local es relativamente nuevo, aparece a finales de los 70 y principios de los 80, como una manifestación inicialmente reactiva o defensiva frente a un determinado contexto global. Se va articulando en

---

<sup>62</sup> Alcaldía Municipal de San Salvador. *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*, Primera edición, Imprenta Graficolor, El Salvador, 2002, pp. 20-28.

Europa —especialmente en Francia y España— como una respuesta a la situación de desprotección en la cual quedan los espacios locales, en un contexto caracterizado por un modelo de desarrollo globalizador —un mercado libre mundial— y la generalización de políticas neoliberales, donde el Estado central ya no garantiza una protección económica exclusiva al aparato productivo nacional y además, los agentes económicos no están ligados con el tejido social.

De este modo, los municipios —y las regiones— han de hacer frente a la demanda social de todo un tejido productivo y humano golpeado por la crisis, no pudiendo apoyarse en el Estado central, ya que es esa misma administración la que impulsa y promueve estos cambios; lo que obliga a construir un nuevo tipo de desarrollo basado en las propias fuerzas y potencialidades locales. Este desarrollo se caracterizaría desde el punto de vista económico por tres objetivos principales: a) valorizar los recursos humanos, físicos y materiales locales; b) dinamizar a los actores locales (agentes económicos, sociales e institucionales); y c) movilizar y coordinar a dichos agentes alrededor de una estrategia de desarrollo consensuada.

De ese modo, es válido hablar de desarrollo local al referirnos al barrio, una zona, una ciudad, una microregión, una región, etc., lo que cambia en cada caso es la cantidad y calidad de los factores sobre los cuales es posible actuar, los niveles de participación social y los grados relativos de sostenibilidad y autonomía que pueden adquirir estos procesos. En el Salvador, el “principio metodológico de «actuar a partir de la comunidad» surge durante el conflicto armado como una estrategia de supervivencia de las comunidades rurales y de asistencia que brindan las ONG’s a éstas”<sup>63</sup>, lo anterior como resultado del aislamiento que el gobierno central practicara en estas localidades por considerarlas simpatizantes de la guerrilla. Desde entonces, el mencionado principio se ha aplicado en la ejecución de proyectos que se desarrollan en campos tan diversos como la atención primaria de salud, la provisión de servicios básicos, la alfabetización de adultos, el apoyo a la microempresa, la capacitación vocacional, la defensa y recuperación del medio ambiente, la promoción de la

---

<sup>63</sup> Rodríguez, Marcos. *Desarrollo local y cabildeo*, FUNDE, Documento de Trabajo N° 87, El Salvador, 1997, p. 19.



mujer, etc.

En el gobierno central la revisión hacia lo local surge durante el conflicto armado, estando estrechamente ligado al debilitamiento del gobierno local por los efectos producidos por el accionar de la guerrilla, y los programas de asistencia a las municipalidades que fueron destruidas y/o desorganizadas. Como resultado de los Acuerdos de Paz, CONARA dentro del Programa MEA analizado anteriormente, abordó la reconstrucción nacional a través de la metodología de invertir los recursos a través de los gobiernos locales, tratando de robustecer su protagonismo por medio de los cabildos abiertos, como espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones locales<sup>64</sup>.

En lo que respecta a los organismos de cooperación internacional, el acercamiento a lo local tiene su origen en el financiamiento de los proyectos que desarrollaban en las comunidades o en los programas de CONARA y la SRN por parte de la USAID. Posteriormente, estos programas dieron lugar a mecanismos de articulación interinstitucional para el desarrollo local en el país, surgiendo las *Agencias para el Desarrollo Económico Local (ADEL)*<sup>65</sup>; estructuras en las que los poderes públicos y todos los agentes económicos y sociales se unen para implementar las acciones de promoción del desarrollo local, pudiendo definirse como “instituciones regionales locales que tienen el propósito de propiciar el clima adecuado para promover el desarrollo del potencial endógeno de un área geográfica determinada y atraer inversiones”<sup>66</sup>.

Estas agencias son impulsadas “como un instrumento concertado y constituido por diferentes actores locales que trabajan en actividades económicas para contribuir a potenciar el desarrollo económico autogestionario del

---

<sup>64</sup> Adicionalmente al apoyo proporcionado por USAID, en lo referente a la participación de la comunidad constituyó una exigencia del PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica de la ONU) para desembolsar recursos, especialmente después de la firma de los Acuerdos de Paz. PRODERE fue fundada por el Gobierno de Italia como un esfuerzo de la comunidad internacional para consolidar el proceso de paz en Centroamérica, sus funciones fueron implementada entre 1990 y 1995.

<sup>65</sup> Para una ampliación histórica véase “La concertación como condición del desarrollo regional/local: caso Chalatenango”, María Elena Moreno en *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, Alberto Enríquez Villacorta *et al.*, FUNDE, segunda edición, Algier’s Impresores, El Salvador, 1999.

<sup>66</sup> *Ibíd.*

departamento”<sup>67</sup>. Según Venturello, las ADEL “fueron las primeras iniciativas relevantes orientadas a articular el sector público con las ONG’s en territorios subnacionales. Su vinculación con organismos internacionales resultó positiva para acercar a agentes del gobierno y la sociedad civil durante la realidad polarizada de los primeros años de la postguerra”<sup>68</sup>. Actualmente se encuentran diversas ADEL en el departamento de Chalatenango, Morazán y en algunos municipios de San Salvador (Apopa, San Marcos y San Martín). Las ADEL han dotado de un marco legal a los mecanismos de articulación territorial, lo que contribuye a promover la descentralización del Estado; en ese sentido, diversos organismos tanto privados como estatales demuestran en diferente magnitud su interés por apoyar iniciativas que se enmarquen en una estrategia general de promoción del desarrollo local.

A partir de los Acuerdos de Paz, surgen como se ha indicado con anterioridad, nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad; consecuentemente, en diversos municipios se observan manifestaciones para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y la concertación en función del desarrollo local. Estos procesos involucran múltiples actores de la sociedad civil, gobiernos locales, instancias del gobierno central enclavados en los municipios y en algunos casos, el sector empresarial. El componente novedoso se presenta cuando todos los actores, de diferentes maneras se involucran en el proceso del desarrollo local, fructificando en una planificación participativa<sup>69</sup>.

De esa forma, en el ámbito local es posible diferenciar cinco tipos de actores: a) la población de comunidades, barrios y colonias, así como de otros grupos sociales y económicos del territorio; b) los gobiernos locales; c) las dependencias de los ministerios y entidades autónomas vinculadas al gobierno

---

<sup>67</sup> ADEL: *Perfil de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango*, marzo de 1993, citado por Moreno, María Elena, *op. cit.*, p. 92.

<sup>68</sup> Citado por FUNDE en *Desarrollo local y descentralización. Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, p. 32.

<sup>69</sup> Para una ampliación de este concepto véase *Planificación Participativa y Desarrollo Local. Estudio y Propuesta Metodológica*, Andrew Cummings y Ana Patricia Silva, FUNDE y RTI, El Salvador, 2001. Este estudio tiene como objetivo conocer las dinámicas y resultados de los procesos de planificación realizados en un conjunto representativo de 18 municipios a escala nacional, para contribuir a la definición de una metodología para fortalecerlos, ampliarlos y generalizarlos a nivel nacional, en el entendido de que la planificación concertada y participativa puede ser un instrumento importante del desarrollo local que abone al desarrollo nacional. Al final del estudio se presentan una serie de lecciones generales combinando las reflexiones de los diferentes actores y una propuesta metodológica que surge de las lecciones obtenidas del estudio.

central; d) las ONG's vinculadas al desarrollo; y e) las empresas que desarrollan actividades dentro del territorio municipal<sup>70</sup>.

Vinculado a lo anterior, según datos localizados se registra que el 85% de los participantes en la elaboración de los planes de desarrollo local han sido de la población (comunidades rurales y urbanas), 9% instituciones, 5% alcaldías (entre Concejo y personal) y sólo el 1% de empresarios<sup>71</sup>. Lo anterior resulta clave en la planificación del desarrollo del municipio, ya que siendo el objetivo fundamental elevar la calidad de vida de la población, se suman todos los actores apoyados en tres elementos estratégicos: a) la participación ciudadana, traducida en colaboración activa de todos los actores en la toma e implementación de decisiones relacionadas con el desarrollo local, b) el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para contribuir y dirigir su propio proceso de desarrollo, y c) la concertación local, generando una dinámica de construcción de acuerdos entre los diferentes actores para enfrentar sus principales problemas y los desafíos que plantea su propio desarrollo.

En la actualidad, la planificación participativa está institucionalizándose y se ha extendido con la ejecución de planes de inversión participativa —en forma similar a los cabildos abiertos— como un requisito de parte de instituciones nacionales e internacionales para el financiamiento —acceso a los fondos— de proyectos locales de infraestructura básica, aunque conviene señalar que no siempre ha sido estrictamente participativa ni generalizada a todos los municipios. Para apoyar este proceso, el FISDL y el ISDEM han diseñado y distribuido guías técnicas para facilitar su implementación; según el FISDL para el año 2000, 165 de los 262 municipios poseían un plan participativo, 79 contaban únicamente con un programa de inversión actualizado y 18 aún no tenían un plan o programa<sup>72</sup>. En esa misma línea, se divulgó que 238 gobiernos locales contaban con un plan participativo de algún tipo, entre otros; 160 municipios disponen de un plan de inversiones, 90 de un plan de carácter estratégico y 48 de un plan operativo

---

<sup>70</sup> Cummings, Andrew y Silva, Ana Patricia, *op. cit.*, p. 17.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>72</sup> FISDL. *Información consolidada por municipio y departamento sobre procesos de planificación participativa*, El Salvador, 2000.

anual<sup>73</sup>. En todo caso, lo que nos interesa destacar es que la planificación participativa se está extendiendo como práctica institucional en los municipios<sup>74</sup>.

Como ha quedado puesto de manifiesto, la población avanza en la construcción de una conciencia ciudadana que la vuelve más proclive a organizarse para participar en los procesos que afectan su vida; estas nuevas formas de participación comunitaria podrían ser los espacios de constitución de una conciencia democrática, que es indispensable para fortalecer las transformaciones jurídico-institucionales operadas en la última década. Estos procesos de planificación participativa, la jeraquización de sus inversiones para ejecutar actividades de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos y la construcción de espacios permanentes de concertación y participación ciudadana, marcan el nacimiento de una nueva y progresivamente más generalizada forma de ver y hacer el desarrollo local en El Salvador, mediante el fomento productivo responsable y el fortalecimiento de la sociedad.

## **5. EL MUNICIPIO COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL Y GARANTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

Abogar por el desarrollo local pareciera un contrasentido que, sin embargo, tiene su lógica al advertir que integrar dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio, especialmente aquellos que pueden ofrecer alguna característica singular e identificados con un área concreta, o sea, agregar valor a la producción a través de sus rasgos culturales. Tal y como lo sugiere Arocena, “el desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si se tratara de una realidad homogénea. Incluso con respecto a cada nación hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso,

---

<sup>73</sup> FUNDE. *Sondeo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Organización de la Población y Espacios de Concertación en el Ámbito Local en El Salvador*, El Salvador, 2000.

<sup>74</sup> Para una evaluación actual de los procesos participativos desarrollados en los municipios revítese el *Primer Informe de Línea de Base de Procesos Participativos de Desarrollo Municipal*, Elías Barriere y Carlos Melgar, FISDL, Gerencia de Investigación y Desarrollo, El Salvador, 2003.

cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo”<sup>75</sup>.

En ese sentido, es posible argumentar que el desarrollo local es apenas una perspectiva incipiente en El Salvador, sin embargo, se observan importantes avances en relación al tema. Conviene tener presente que el desarrollo local no es una receta uniforme ni una moda unívoca para todos los países, cada uno posee sus rasgos particulares que le proporcionan la singularidad del caso, como propone Rodríguez, al apuntar “que el desarrollo territorial no es una obra de ingeniería que pueda ser diseñada por instituciones externas al territorio, sean éstas pertenecientes al Estado central, a la sociedad civil o a la cooperación internacional; sino un proceso endógeno que debe pertenecer a los individuos e instituciones del territorio. De ellos depende en última instancia definir y llevar adelante la estrategia particular de desarrollo de cada territorio”<sup>76</sup>.

En ese orden de ideas, al revisarse la situación de las municipalidades salvadoreñas un alto número se caracteriza por una serie de limitaciones que obstaculizan el cumplimiento de su función, agravándose estas condiciones en los municipios pequeños y marginados. Estas barreras por su complejidad, superan la capacidad de solución que de una manera individual y aislada podrían tener una gran parte de las municipalidades del país. Ante este panorama, las municipalidades obligadas a procurar la búsqueda constante del progreso de la comunidad y de la institución municipal, tienen que crear y experimentar nuevas modalidades de gestión que apoyen el esfuerzo por superar las deficiencias actuales.

De cara a lo anterior, se presenta la interrogante de cómo pueden actuar, sobre todo los municipios pequeños, para superar la situación de limitaciones técnicas, financieras, de gestión, de mano de obra calificada, etc. de que adolecen desde que fueron creados como tales. En ese derrotero se han buscado alternativas que permitan encontrar una solución apropiada para atenuar éstas limitaciones, una de ellas es el trabajo asociado; la forma en que los municipios dentro del marco legal existente y en forma conjunta, pueden aprovechar mejor sus potencialidades y racionalizar el uso de sus recursos, utilizando la posibilidad de asociarse como lo

---

<sup>75</sup> Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, editorial Nueva Sociedad, primera edición, Caracas, Venezuela, 1995, p. 35.

<sup>76</sup> Rodríguez, Marcos, *op. cit.*, p. 19.

contempla el Código Municipal y que hasta la fecha no se ha explotando suficientemente.

De esa manera, recientemente han surgido alternativas de alianzas interterritoriales que se han materializado en asociaciones municipales (mancomunidades o microregiones), que sin restar preponderancia al municipio, facilitan la ejecución de estrategias territoriales de desarrollo. Una característica importante lo constituye el hecho de que esta formación de asociaciones se ha iniciado “desde abajo”, es decir, como iniciativa de los gobiernos locales. Un punto a resaltar, es que las asociaciones están conformadas por municipios que son gobernados por diferentes partidos políticos, que se han unido para enfrentar problemas comunes sin importar sus tendencias ideológicas, lo que le proporciona fortaleza al proceso.

En ese sentido, el objetivo es generar espacios supramunicipales en los que sea más factible impulsar procesos de desarrollo, sin perder las ventajas que ofrecen las localidades en términos de cercanía entre el Estado y la sociedad civil. La fórmula de desarrollo que se busca para tener un país que funcione bien es la de gobiernos locales fuertes, una ciudadanía involucrada e inversión para la generación de riqueza en el ámbito local. Para lograr lo anterior, se necesita la corresponsabilidad, la autosostenibilidad y la apropiación de los gobiernos locales y de sus gobernados de los procesos de desarrollo local.

Asimismo, entendemos que existen una serie de precondiciones para el desarrollo local, tales como la participación, la inclusión y la transparencia que pueden requerir de reformas legales y políticas. Pero más que discutir cual es la formula ideal para el desarrollo local, es primordial construir las condiciones que hagan de las localidades del país verdaderos sujetos de su propio desarrollo y pequeños motores del desarrollo nacional.

La estructuración de estas condiciones constituye una parte sustancial de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, a la cual se suma la creación de microregiones a través de la asociación de municipios; igualmente, los actores que se involucran en el proceso, aspectos que analizaremos con mayor detalle a continuación.

## 5.1 La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL)<sup>77</sup>: Reducción de la pobreza a través del desarrollo local.

Como fue señalado con anterioridad, el FISDL fue nombrado por el Presidente de la República (1999) como el responsable de promover y facilitar el desarrollo local; una vez designado como institución rectora del proceso convocó a diversas instituciones para constituir un Grupo Consultivo que tuvo como objetivo central la formulación y diseño de la ENDL. Éste, fue conformado por representantes del **gobierno central**: STP, CPIP, ISDEM; **municipios**: COMURES; **Red de ONG's para el desarrollo local**: FLACSO, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSA), SACDEL y FUNDAUNGO; **sector privado**: (FUSADES y la ANEP; **Agencias de Cooperación Internacional**: BID, PNUD, USAID y GTZ. La ENDL establece su objetivo general de la siguiente manera

*Lograr la reorientación e integración de los esfuerzos de todos los actores que participan en el desarrollo local para impulsar un proceso de desarrollo integral y equilibrado en todo el territorio, que contribuya a superar las condiciones de pobreza existentes, por medio de la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades locales.*

El objetivo central de “superar las condiciones de pobreza existentes, por medio de la descentralización, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades locales”, abre por primera vez la posibilidad de impulsar, en forma concertada, un proceso de desarrollo local con perspectiva y sentido nacionales, basándose en la premisa que los gobiernos locales están mejor posicionados que el gobierno central para seleccionar las inversiones y seleccionar los objetivos que ayuden a reducir la pobreza. Debemos destacar que la Estrategia fue formulada por todos los actores que participan en el desarrollo local, admitiendo de forma consensuada el centralismo estatal, al señalarse que

*El Estado salvadoreño se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. En lo que a los gobiernos locales se refiere, se observa una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad de municipios en función de su capacidad de gestión. Todo esto ha llevado a importantes limitaciones tanto en el gobierno nacional como en el municipal para poder responder adecuada y ágilmente a las particularidades del desarrollo de cada localidad, sobre todo al tomar en cuenta lo*

---

<sup>77</sup> Una versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el portal <[http://www.fisdg.gov.sv/fis\\_static/centro\\_dctacion/dic2000/desa\\_local/download/estrategiaNDL.htm](http://www.fisdg.gov.sv/fis_static/centro_dctacion/dic2000/desa_local/download/estrategiaNDL.htm)>.

*limitado de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local, producto de la falta de una adecuada metodología que facilite la participación, que permita orientar sobre cuál debe ser el camino a seguir y la forma de recorrerlo, para viabilizar una responsabilidad compartida en las decisiones*<sup>78</sup>.

Por otra parte, los objetivos específicos precisan las cuestiones claves que se buscan lograr con la estrategia:

- Promover una transformación en la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a escala nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz.
- Redireccionar y reorientar la inversión pública e incentivar la desconcentración de la inversión privada para responder a las necesidades de las localidades, reducir la pobreza y crear condiciones que les permitan ser partícipes del desarrollo nacional.
- Promover la participación ciudadana en las decisiones del nivel local a través de distintos mecanismos, elevando la capacidad de incidencia de los intereses locales en el plano municipal y nacional, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad.
- Fortalecer, armonizar y simplificar el marco institucional y legal para facilitar el desarrollo local.
- Fortalecer la capacidad de generar, gestionar y diversificar las fuentes de ingresos de los municipios para el desarrollo local, así como movilizar otros recursos locales, a fin de permitir una capacidad de inversión creciente y sostenible.
- Ampliar, rehabilitar y conservar la infraestructura y los servicios básicos.
- Fomentar la creación de fuentes de trabajo locales, reforzando potencialidades, estimulando cualidades y capacidades de los pobres para su inserción en el ámbito productivo.
- Ampliar el acceso a la información y el desarrollo tecnológico.
- Fortalecer el capital humano y socio-institucional en el ámbito local, poniendo énfasis en desarrollar el potencial de la población joven.
- Diversificar y fortalecer la capacidad productiva local integrándola al mercado nacional e internacional.

---

<sup>78</sup> Grupo Consultivo – FISDL. *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, El Salvador, 1999, p.5.



- Reducir la vulnerabilidad ambiental a través de la protección, manejo y uso sostenible de los recursos naturales.

Dichos objetivos se reorganizan e intentan conseguir a través de cuatro áreas operativas —reorganización del marco institucional, financiamiento del desarrollo local, desarrollo socio-económico y desarrollo ambiental y territorial (véase tabla 3.11)—, el documento presenta una matriz con 29 líneas de acción, 76 acciones operativas, los responsables institucionales y los plazos (véase anexo “H”).

**Tabla 3.11 Áreas operativas y líneas de acción de la ENDL**

REORGANIZACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL	FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Clarificación y definición de roles</li> <li>▪ Participación ciudadana</li> <li>▪ Reorganización político administrativa territorial</li> <li>▪ Desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales</li> <li>▪ Descentralización y desconcentración</li> <li>▪ Armonización del marco legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecimiento de la autonomía financiera municipal</li> <li>▪ Identificación y diversificación de las fuentes de financiamiento</li> <li>▪ Desarrollo de la municipalidad como sujeto de crédito</li> <li>▪ Movilización de recursos locales</li> </ul>
DESARROLLO SOCIOECONÓMICO	DESARROLLO AMBIENTAL Y TERRITORIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición e Implementación del sistema estratégico de carreteras</li> <li>▪ Construcción y conservación de la red de caminos rurales y vecinales</li> <li>▪ Telefonía y electrificación rural</li> <li>▪ Fortalecimiento e Implementación de sistemas de información local</li> <li>▪ Ampliación de la infraestructura técnico vocacional</li> <li>▪ Reactivación y diversificación de la actividad económica local</li> <li>▪ Ampliación del micro financiamiento de créditos</li> <li>▪ Desarrollo de potencialidades municipales con base en conceptos económicos</li> <li>▪ Desarrollo de actividades productivas para generación de empleo</li> <li>▪ Fortalecimiento del sector agua potable y alcantarillado</li> <li>▪ Fortalecimiento de los servicios de educación</li> <li>▪ Fortalecimiento de los servicios de salud</li> <li>▪ Fortalecimiento del sector vivienda y asentamientos humanos</li> <li>▪ Fortalecimiento y ampliación de la red de Centros de Bienestar Infantil como a poyo a la capacitación, asistencia técnica y empleo de las mujeres</li> <li>▪ Desarrollo de proyectos que beneficien y fortalezcan a la familia y cada uno de sus miembros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planes, autoridades y manejo de cuencas</li> <li>▪ Uso racional y conservación de los recursos naturales</li> <li>▪ Protección de áreas vulnerables</li> <li>▪ Descontaminación y manejo de desechos sólidos, aguas residuales contaminadas</li> </ul>

Fuente: *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, Grupo Consultivo, FISDL, El Salvador, 1999.

Contrario a lo anterior, no obstante la Estrategia haber sido asumida por el Ejecutivo, a lo cual se sumarían el fuerte consenso en la elaboración de la misma por parte del Grupo Consultivo, y las intenciones señaladas en los objetivos citados, existe un reconocimiento generalizado que la implementación necesitará afrontar una gran cantidad de restricciones y limitaciones, lo que probablemente explique el por qué después de cinco años de haber sido elaborada se haya implementado en

forma limitada. Según lo revela la *Memoria de Labores del FISDL 1999-2004*<sup>79</sup> de la puesta en marcha de la estrategia, sólo dos áreas habrían tenido avance alguno — reorganización del marco institucional y financiamiento del desarrollo local—, faltando implementar acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo socioeconómico y desarrollo ambiental e territorial.

De acuerdo con el informe citado, el FISDL habría invertido entre junio de 1999 y mayo de 2004 un total de \$338.8 millones de dólares en 6,931 proyectos de infraestructura social (véase tabla 3.12). Pese a lo anterior, las cifras invertidas no han logrado reducir la pobreza, que se presenta más extendida después de los sismos del 2001<sup>80</sup>, ampliándose considerablemente la base piramidal de pobreza.

**Tabla 3.12 Inversión en proyectos 1999-2004 (en millones de US dólares)**

TIPOS DE PROYECTO	NÚMERO	MONTO
Vías de acceso	2,670	106.3
Educación	973	62.38
Electrificación	1,202	35.65
Agua potable	713	30.61
Salud	215	20.08
Infraestructura deportiva	78	8.70
Asistencia técnica	462	7.69
Emergencia terremotos 2001	n. d.	57.43
Otros	n. d.	10.24
<b>Totales</b>	<b>6,931</b>	<b>339</b>

Fuente: *Memoria de Labores 1999-2004*, FISDL, 2004.

Al mismo tiempo, concurren una gran demanda —expresada en cantidad— de proyectos municipales (véase tabla 3.13) que no poseen ninguna fuente de financiamiento, lo que refleja la insatisfacción de necesidades básicas en el ámbito local<sup>81</sup>. Al compararse la demanda actual con lo invertido en los últimos cuatro años, es posible identificar necesidades similares a 1999, fecha en que se implementó la Estrategia. En ese contexto, la ENDL debe profundizar su accionar e implementar una territorialización y descentralización de la inversión pública en el futuro inmediato; buscando el desarrollo socioeconómico y territorial de los municipios, para desarrollar las capacidades necesarias hacia administrar nuevas

<sup>79</sup> Para una revisión más amplia véase *Memoria de Labores 1999-2004*, FISDL, El Salvador, 2004, p. 39.

<sup>80</sup> Al respecto revítese los indicadores de desarrollo humano en El Salvador, especialmente el capítulo 2 en *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, PNUD, Algier's Impresores, El Salvador, 2001.

<sup>81</sup> FISDL. *Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL período 1999 – agosto de 2003*. El Salvador, 2003, p. 20.

responsabilidades y recursos, las que sin dudas variaran considerablemente entre las municipalidades.

**Tabla 3.13 Demanda de necesidades básicas locales insatisfechas 2003**

TIPOLOGÍA	MONTO*	PROYECTOS	%
Infraestructura vial	92,626,686	1044	37
Agua potable y saneamiento básico	67,889,843	614	22
Electrificación	11,545,100	233	8
Educación	10,509,573	225	8
Deporte y recreación	17,558,960	218	8
Desarrollo comunal, arte y cultura	6,796,759	147	5
Salud	6,064,533	108	4
Gestión municipal	9,927,400	80	3
Medio ambiente	5,205,546	53	2
Infraestructura económica y productiva	11,121,904	49	2
Vivienda	7,583,932	37	1
Agropecuario	1,575,864	15	1
Seguridad ciudadana y asistencia social	1,156,000	14	0
<b>Totales</b>	<b>249,562,100</b>	<b>2,837</b>	<b>100</b>

\* Expresado en US millones de dólares

Fuente: *Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL período 1999-agosto de 2003*, FISDL, El Salvador, 2003.

## 5.2 La asociatividad municipal y las microregiones.

El Salvador ha venido avanzando gradualmente en la transición de un contexto determinado por políticas centralistas de Estado hacia un nuevo marco de modernización, en el que los esfuerzos de descentralización posibiliten a los gobiernos locales procesos endógenos de desarrollo, con énfasis en la dimensión humana a partir de un enfoque territorial. Estos procesos de desarrollo local parten de esfuerzos de acercamiento, entendimiento, definición de una visión conjunta y acciones concertadas entre los municipios mediante la asociatividad municipal; las que, desde la propia especificidad del municipio que participa, permiten construir sinergias que favorecen al desarrollo conjunto de manera integral, equitativa y sostenible, en relación con un marco más amplio de desarrollo nacional.

El interés por trabajar en la búsqueda de soluciones a problemas específicos, ofrecer a la población una mejor calidad de vida y la necesidad por alcanzar un desarrollo integral ha marcado la pauta para que los gobernantes de los municipios salvadoreños dialoguen y se organicen en asociaciones municipales (*mancomunidades* o *microregiones*). De este modo, la asociatividad consiste en “la integración de dos o más municipalidades que con objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la intención de

trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades”<sup>82</sup>.

A través de la asociatividad las municipalidades pueden alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían hacerlo individualmente. La asociación municipal depende de los objetivos y la voluntad de las municipalidades involucradas, no puede ser ordenada ni mucho menos impuesta por ninguna otra instancia. No está restringida a la proximidad geográfica de los municipios y tampoco a que todos pertenezcan al mismo departamento, lo cual significa que no necesariamente deban tener linderos comunes. Con el trabajo asociado se pretende fortalecer y optimizar los recursos concertados entre las municipalidades intervinientes, así como generar con la acción asociada un impacto socioeconómico mayor, en contraposición al que se lograría desarrollando proyectos aislados.

Esta dinámica intermunicipal ha evolucionado con matices propios en cada experiencia desarrollada, dependiendo del compromiso adquirido y de la participación de los actores; no obstante, debemos destacar que todas coinciden en que el factor original de unión ha sido más fuerte que las posturas político-partidarias, de tal forma que alcaldes de diferentes tendencias ideológicas han unido esfuerzos por un objetivo específico. El tema de la asociatividad municipal puede regirse bajo diversos conceptos y definiciones, por lo que es necesario aclarar el entendimiento básico del mismo en el marco legal de El Salvador; sobre esta base común será posible justificar el empleo de este instrumento de trabajo y destacar las mayores ventajas globales que ofrece.

### **5.2.1 El marco legal.**

La Constitución de la República otorga a los municipios autonomía y la facultad de constituir asociaciones que apoyen el cumplimiento de sus atribuciones, el texto constitucional estipula en el Art. 207 (inciso segundo) que “las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios”. Como podrá advertirse, el derecho de asociación es

---

<sup>82</sup> ISDEM y PROMUDE/GTZ. *Asociatividad Municipal - Guía para la cooperación entre los Gobiernos Locales*, El Salvador, 1999, p. 7.

potestativo y no puede ser impuesto u ordenado por instancia gubernamental alguna; además, no debe perderse de vista que no existe subordinación de las municipalidades en su relación con otros niveles de gobierno en el ámbito nacional.

La anterior norma constitucional es desarrollada y ampliada por el Código Municipal (Art. 11), por lo tanto pueden asociarse o actuar asociadamente municipalidades de uno o más departamentos, sin que necesariamente sean aledañas territorialmente. Lo que no pueden hacer es constituir organizaciones como nuevos órganos jurídicos del Estado con poder superior a los gobiernos locales, ya que son órganos político-administrativos del Estado y gozan de personalidad jurídica, lo que no les permite asociarse para constituir nuevas entidades territoriales a las cuales subordinarían su personalidad jurídica.

El mismo Código (Art. 14) establece que los municipios solos o asociados, tienen la facultad para constituir entidades descentralizadas con o sin autonomía para realizar determinados fines municipales. Al mismo tiempo, al hacer referencia a los contenidos mínimos (Art. 15) de los estatutos de los entes descentralizados, señala los siguientes aspectos: nombre, objeto, domicilio, fines, tiempo de vigencia, capital, órganos de dirección, reformas, disolución, solución de conflictos, control y rendición de cuentas, entre otros.

A través del Art. 16 se otorga personalidad jurídica propia a las entidades descentralizadas y determina el compromiso de los municipios que las hayan constituido en la medida de sus aportes señalados en los estatutos. Conviene tener presente que las entidades descentralizadas comprometen a los municipios miembros únicamente en la medida de los aportes a que cada uno se haya obligado en el instrumento de constitución. No se da ningún tipo de responsabilidad solidaria.

El Art. 17 establece que los municipios podrán crear individual o colectivamente, empresas de servicios municipales y fundaciones de acuerdo con el interés local o intermunicipal, teniendo la facultad de regular a través de ordenanzas y reglamentos, la prestación de los servicios por parte de esas empresas y fundaciones, según se plantea en el Art. 13.

El Art. 18 asienta que los municipios podrán concurrir y celebrar contratos de sociedad para la prestación de servicios públicos locales o

intermunicipales o para cualquier otro fin lícito. Por lo que es posible evidenciar que las municipalidades pueden ejercer actividades comerciales e industriales en forma asociada por medio de sociedades mercantiles constituidas con participación de ellas, esto sustentado en el Art. 42 del Código de Comercio. Por su parte, el Art. 43 del mismo Código, plantea que son *Sociedades de Economía Mixta* aquellas que, teniendo forma anónima, están constituidas por la municipalidad con participación de inversionistas particulares. Por lo tanto, están apegadas a las disposiciones legales de los Códigos Municipal y de Comercio.

Para finalizar, el Art. 30 numeral 10 del Código Municipal faculta al Concejo para la emisión de acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas y el Art. 79 hace referencia a la aprobación del presupuesto de las mismas por parte del Concejo. En fin, la Constitución de la República, el Código Municipal, el Código de Comercio y la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta expresan con claridad el derecho de las municipalidades para constituir asociaciones que apoyen el cumplimiento de sus atribuciones.

### **5.2.2 Las modalidades de asociativismo municipal: Instrumentos y criterios para la coordinación.**

De acuerdo con el marco legal anteriormente analizado, los municipios pueden asociarse para concertar, constituir o crear las siguientes siete modalidades de asociatividad municipal<sup>83</sup> (véase anexo “I”):

- **Convenio de cooperación intermunicipal.** Acuerdos entre dos o más municipalidades para ejecutar obras y servicios o para el desarrollo de programas específicos.

- **Asociación de municipalidades.** Entidad local con personalidad jurídica propia creada por varias municipalidades de manera voluntaria a partir del principio de asociación contemplado en la Constitución de la República, con especialidad de fines, variables y flexibles, sobre todo con un carácter abierto que permite su evolución. La asociación no está por encima de las

---

<sup>83</sup> Para una ampliación de cómo se establecen y las áreas de actuación, véase ISDEM y PROMUDE/GTZ, *op. cit.*, pp. 14-31.

municipalidades, en la asociación se conserva la municipalidad con todos sus atributos, pero éstas, por propia voluntad, aplican el principio de la descentralización de la administración del municipio (al igual que en los casos de las demás modalidades) mediante la prestación de los servicios de interés común, por el ente que mejor pueda hacerlo.

- **Entidad descentralizada con o sin autonomía.** Son entes (en el sentido que les da el Código Municipal) con una administración independiente de las municipalidades —también puede ser una sola— que lo han creado con personalidad jurídica propia y dotada de recursos financieros. A esta entidad se le transfieren funciones y competencias específicas por parte de las municipalidades y no tiene supeditación jerárquica directa con las mismas. Pueden tener diversos grados de autonomía en función de cómo se configura. Actúa como un ente supramunicipal o microregional con capacidad de planificar y articular el territorio y sus recursos.

- **Empresa municipal de servicios e industrialización de recursos naturales.** Son entidades cuyos fondos de capital son creados con recursos municipales. Prestan servicios públicos de manera especializada y empresarialmente, también pueden ser creadas para actividades empresariales con ánimo de lucro. La empresa municipal constituye una modalidad que puede ser utilizada, tanto por municipalidades asociadas como individualmente por una municipalidad

- **Fundaciones.** Son formaciones de interés municipal, creadas por una o más municipalidades para satisfacer necesidades sociales comunes. Se constituyen mediante declaración de voluntad de las municipalidades fundadoras, con dotación de patrimonio destinado a la realización de un objeto definido por ellas. En general están vinculadas a temas de bienestar social como atención a la infancia, unidades de salud, derechos de la mujer, casas de ancianos, etc.

- **Sociedad Mercantil.** Está concebida para el aprovechamiento lucrativo de algunos servicios y para ejercer actos de comercio, es decir, permiten a los municipios concurrir al mercado municipal, regional, nacional e internacional para competir y obtener ingresos para las arcas municipales. Requieren de una aportación de capital por parte de cada uno de los municipios que concurran a su

creación y por ello deben establecerse para un servicio o negocio concreto. Tales sociedades gozan de personalidad jurídica, dentro de los límites que impone su finalidad. Se inscribe en el Registro de Sociedades y se rige de conformidad al Código de Comercio, ejemplos son la Sociedad de Alcaldías del Departamento de Ahuachapán (SADA), Sociedad de Alcaldías de Sonsonate (SASO), Sociedad de Alcaldías Municipales de Santa Ana (SAMDESA), entre otras.

- **Sociedades por Acciones de Economía Mixta.** Está prevista para los mismos objetos y fines que las sociedad mercantil, con la diferencia de que al aporte de capital propio de las municipalidades se suma el aporte privado y las municipalidades tienen asegurados cargos en la dirección de la sociedad Por otra parte, para que un socio pueda salir de la misma debe reformarse el instrumento jurídico de constitución; además, goza de personalidad jurídica propia. Se inscribe en el Registro de Sociedades y se rige de acuerdo con el Código de Comercio y la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, ejemplos son el Cementerio Jardín Diego de Holguín (San Salvador) y la Sociedad Tetralogía (Alegría, Berlín, California, Santiago de María, Tecapán y Mercedes Umaña) citada anteriormente.

Las microregiones en El Salvador se mueven esencialmente entre la asociación de municipalidades y la entidad descentralizada con o sin autonomía, ya que son en las que se da un salto institucional capaz de actuar por delegación de los municipios. Estas experiencias aún no han sido documentadas e investigadas suficientemente, no obstante, se ha logrado iniciar una labor de sistematización que refleja varias asociaciones<sup>84</sup> (véase anexo “J”), las cuales se caracterizan por:

- Adoptar, por decisión propia, el nombre o modalidad que identifica a su asociación.
- Estar formadas por una cantidad de municipios que oscila entre cuatro, siete o hasta 25 gobiernos locales.
- Definir ejes particulares de trabajo, es decir, mientras unas se han agrupado en pro del desarrollo integral de sus territorios, otras han concentrado

---

<sup>84</sup> COMURES. *Experiencias de asociatividad municipal*, El Salvador, 2003.

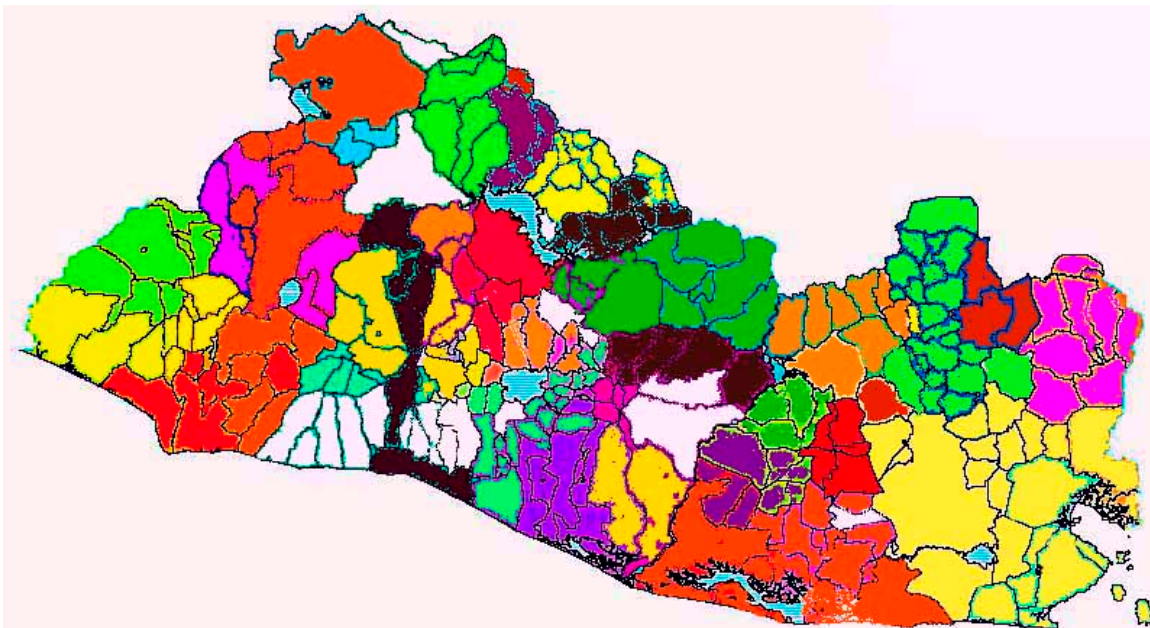


sus esfuerzos en proyectos específicos (desechos sólidos, medio ambiente, servicios municipales, infraestructuras, entre otras áreas).

- Poseer o no personería jurídica.
- Concentrar los registros legales de establecimiento de su asociación.
- Participar en más de una asociación de municipalidades e impulsar proyectos de temática variada
- Recibir asistencia técnica o apoyo económico por parte de instituciones gubernamentales o privadas.

La figura 3.6 presenta de manera georeferenciada las experiencias de asociatividad municipal que en el marco de procesos de desarrollo local se han impulsado en el país.

**Figura 3.6 Experiencias de asociatividad municipal**



Nota: Cada color corresponde a diferente tipo de asociación o microregión

Fuente: MARN, MOP y VIVIDU, *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Primer Informe Parcial – Diagnostico-*. El Salvador, 2002.

Mientras se desarrolla la presente investigación, al menos 5 microregiones más se han creado, entre ellas una con carácter binacional en los departamentos de Chalatenango (El Salvador) y Lempira (Honduras)<sup>85</sup>, donde se

---

<sup>85</sup> Membreño, Tania. “Alcaldes de El Salvador y Honduras crean comisión”. *La Prensa Gráfica*, departamentos, El Salvador, 19 de julio de 2002 y Julio Calderón, “Alcaldías fronterizas hacen obras de desarrollo regional”, *El Diario de Hoy*, El país, El Salvador, 11 de octubre de 2002.

está trabajando de forma conjunta para llevar el desarrollo a la zona fronteriza compartida (véase anexo “K”); en la franja limítrofe residen alrededor de 202 mil personas de ambas nacionalidades, esperando beneficiarse a unos 35 mil habitantes. De acuerdo con los alcaldes asociados, la idea de conformar una comisión binacional entre los municipios fronterizos surge ante las necesidades compartidas por las comunidades rurales de ambos países; como atinadamente lo expresara uno de ellos, “nosotros cada vez estamos más convencidos de que la importancia del trabajo de los gobiernos locales es determinante para el desarrollo local de los pueblos de estas zonas olvidadas por los gobiernos centrales, tanto salvadoreño como hondureño, y por eso la importancia de la búsqueda de proyectos de beneficio para las comunidades, y la mejor manera es hacerlo unidos”<sup>86</sup>.

Como ha quedado puesto de manifiesto, la asociatividad de municipios es una forma conjunta de hacer gobierno, una manera de obtener una posición más fuerte ante el resto de las estructuras departamentales y nacionales, con mayor capacidad de gestión, negociación, concertación y ejecución regional, sin anular ni desconocer la dinámica local. Esta experiencia sugiere que una estrategia de alianzas y negociaciones entre municipios, reproduce los esfuerzos municipales que se pueden multiplicar si se actúa en unidad y solidaridad. Ordenar, racionalizar y organizar este proceso es una vía muy importante para el fortalecimiento de los municipios en El Salvador y para favorecer el proceso general de la descentralización.

### **5.2.3 Las áreas de desempeño.**

Tal como se ha caracterizado en este estudio, la asociatividad municipal facilita resolver problemas comunes a dos o más municipios, así como aprovechar economías de escala que les permitan reducir costos en la dotación de infraestructura o la prestación de servicios públicos básicos a sus comunidades. La evidencia existente sugiere que concurren algunos criterios de áreas técnicas, financieras y/o administrativas de carácter general, que se deben tomar en consideración para unir esfuerzos a través del trabajo conjunto:

---

<sup>86</sup> Milton Monge, Alcalde de Arcatao (Chalatenango) en *Alcaldes de El Salvador y Honduras crean comisión*, op. cit.

- Planificación del desarrollo local: Rural y urbano (territorial) y usos del suelo.
- Construcción, mantenimiento y operación de plantas de purificación, suministros de agua potable, rastros, tianguis, escuelas, bachilleratos, unidades de salud, centros de salud, hospitales, plantas de tratamiento para aguas residuales, rellenos sanitarios, caminos vecinales y puentes.
- Prevención de catástrofes, incendios, inundaciones, plagas y enfermedades contagiosas.
  - Protección civil.
  - Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
  - Campañas de limpiezas urbanas y rurales.
  - Manejo de recursos naturales y ambientales.
  - Propuestas turísticas intermunicipales.
  - Otros.

Conviene tener presente que algunas de las áreas de actuación, como es el caso de mantenimiento y operación de las carreteras, escuelas, hospitales y unidades de salud, actualmente están bajo el control del gobierno central; por lo tanto deberán tenerse en consideración las decisiones que se tomen en el marco del proceso de descentralización del Estado.

### **5.3 Actores involucrados en apoyo al proceso de descentralización y/o desarrollo local.**

Conviene advertir que en este apartado más que describir el perfil de cada uno de los actores, lo que se pretende es destacar la importancia que el gobierno local y el proceso de descentralización posee en la actualidad por parte de las relaciones externas, es decir, la colaboración y distribución de tareas entre el ámbito público y privado mediante la implementación de redes institucionales. Así, concurren diversos actores —instituciones y organizaciones públicas y privadas— que apoyan al municipio y/o al proceso de descentralización en el país, estos, pueden ser asociados en cinco grandes grupos (véase tabla 3.14)<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Para una descripción amplia y detallada de cada una de las instituciones y organizaciones, véase “Red Institucional de Apoyo a los Municipios de El Salvador”, Víctor Orellana en *Red Institucional de Apoyo a los*

**Tabla 3.14 Red institucional de apoyo a los municipios**

Instituciones del Sector Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)</li> <li>• Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)</li> <li>• Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Unidad de Modernización del Sector Público (STP/UMSP)</li> </ul>
Entidades gremiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)</li> <li>• Consejo Departamental de Alcaldes (CDA) de Usulután</li> </ul>
Instituciones académicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO)</li> <li>• Universidad Capitán General Gerardo Barrios</li> </ul>
ONG's y Programas de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red para el Desarrollo Local (6 organizaciones): Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI) Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local (PRAGEDEL-FLACSO/FUNDAUNGO) Programa de Capacitación San Andrés/FUSAI</li> </ul>
Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Nación 21 (PNUD)</li> <li>• Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización y la Cooperación Técnica Alemana (PROMUDE/GTZ)</li> </ul>

Fuente: *Red Institucional de Apoyo a los Municipios de El Salvador*, Víctor Orellana.

Las instituciones y organizaciones citadas se encuentran desarrollando programas que tienden al desarrollo local, mediante multiplicidad de acciones que presenta cierta diversidad temática: Asistencia técnica, realización de obras de infraestructura, apoyo administrativo y financiero, cursos de capacitación, entre otros. Estas redes han concentrado acciones para apoyar la administración local y el impulso de tareas con los gobiernos locales, lo que contribuirá al desarrollo de los municipios en la búsqueda del proceso ulterior de descentralización. No obstante, conviene tener presente que en la actualidad no existe un esquema formal de coordinación entre los actores involucrados en la asesoría y capacitación municipal, por lo que no es difícil encontrar dualidad de esfuerzos y el desaprovechamiento de las ventajas comparativas de cada institución.

## **6. A MANERA DE CONCLUSIÓN.**

Como ha quedado puesto de manifiesto, el carácter de las relaciones existentes entre el gobierno central y el gobierno local ha afectado sin lugar a dudas el diseño y la ejecución de la política de descentralización que se ha esbozado a

---

*Municipios en América Central*, Roy Rivera *et al.*, FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador, 2001, pp. 63-117. Esta publicación centra su atención en los institutos oficiales de fomento municipal; las gremiales de alcaldes; las ONG's que proporcionan asistencia técnica, asesoría o capacitación a las municipalidades; las universidades o institutos universitarios con programas vinculados a los temas y problemas del desarrollo local. De igual forma, incluye un sondeo de las prioridades, esfuerzos y apoyos que en torno a estos temas promueven o impulsan los organismos de cooperación internacional.

partir de la década de los noventa. Este esfuerzo global ha dictado el patrón de asignación entre los dos ordenes de gobierno y seguirá afectando el comportamiento de sus relaciones. En el pasado, los municipios dependían por completo del Ejecutivo, aunque muchos creen que esa dependencia no ha desaparecido, las acciones e iniciativas citadas a lo largo de este capítulo demuestran y sugieren que están ocurriendo cambios profundos en las relaciones intergubernamentales.

A pesar de lo poco avanzado en este trecho, la situación actual de los municipios permite establecer el grado de avance real en el fortalecimiento del proceso de descentralización; por otra parte, la autonomía municipal comienza más a consolidarse como una realidad práctica que como un simple párrafo formal en la Constitución de la República, lo que más adelante permitirá materializar la descentralización, definiendo y aclarando las competencias que corresponden a cada orden de gobierno para evitar la dualidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

Esta autonomía comienza a ser más visible con la llegada de los Acuerdos de Paz (1992), la apertura del espacio político permite la participación de la izquierda replanteando posiciones por primera vez en elecciones municipales a escala de partidos políticos; la ruptura de las alcaldías con el partido oficial en el gobierno central marca la pauta en la que los alcaldes no tienen porque seguir la línea oficialista ni estar sujetos a los antojos del Gobernador Departamental. El incremento de poder municipal que han obtenido los partidos de izquierda y centro izquierda se perfila como un elemento que exige una mayor demanda por la descentralización y la autonomía municipal. De igual manera, sugiere que los alcaldes han tratado de asumir las competencias que les faculta la Carta Magna y demás leyes secundarias, preocupándose más por desempeñar un gobierno eficiente.

Como se habrá observado, el gobierno local ha experimentado en la última década nuevas modalidades de administración para dar respuesta a los problemas locales específicos. Estas iniciativas han sido desarrolladas más por los propios gobiernos locales que por el gobierno central, reforzándose así el autoprincipio de gobierno y con ello, la autonomía del municipio; lo anterior admite conjeturar que el

gobierno local está preparado para la recepción de mayores competencias y recursos para llevar adelante el proceso de descentralización.

Por otra parte, conviene destacar los mecanismos que se han constituido en una práctica institucional para apoyar la participación ciudadana y el desarrollo local en la conformación y concertación de los actores locales como son los Consejos o Comités de Desarrollo Local; de igual manera, las Asociaciones de Desarrollo Comunal que comienzan a dar sus frutos en la conformación y concertación de los planes participativos en practicas iniciadas “desde abajo”, que garantizan realmente la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, se ha contado con el aprendizaje social mediante experiencias de asociatividad a escala municipal, los esfuerzos realizados por cada municipio han logrado trascender los espacios locales, llegándose a la conformación de microregiones. Esta experiencia sugiere que las municipalidades alcanzan objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían obtener individualmente.

Debemos añadir, por último, que con las facultades otorgadas con la creación de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios y la Ley General Tributaria Municipal, se han otorgado a los gobiernos locales capacidad económica y financiera y nuevos recursos que tiende a una descentralización en el campo fiscal, asunto sobre el que profundizaremos a continuación.

## CAPITULO IV

### LAS FINANZAS MUNICIPALES

*A menudo se dice que “el dinero habla”. En relación con las relaciones intergubernamentales, sería decir más apropiado que “el dinero grita”, considerando la importancia de las cuestiones fiscales en este terreno<sup>1</sup>*

Una de las mayores debilidades y limitaciones del sistema de estadísticas en El Salvador —en especial de las finanzas municipales— es la endeble o inexistente coordinación de las entidades que producen información<sup>2</sup>. El compendio sobre las finanzas de los gobiernos locales es precario, las bases de datos disponibles poseen registros para un número importante de municipios, no obstante son incompletos y solamente se dispone de cifras parciales; en general, la información disponible responde a muestras exploratorias o específicas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y Universidad Autónoma de Colima, primera edición en español, México, 1997, p. 200.

<sup>2</sup> Entre las instituciones que con más frecuencia generan información respecto a las finanzas de los municipios se encuentran el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Contabilidad Gubernamental y la Unidad de Análisis Macroeconómico y Fiscal), Banco Central de Reserva, Corte de Cuentas de la República, ISDEM y el FISDL. Conviene tener presente que la información que estas instituciones producen varía sustancialmente en cuanto a su contenido, su uso generalmente es interno y habitualmente no se publican. Las estadísticas municipales son elaboradas más por exigencias del FMI —en particular la oficina del hemisferio occidental, que requiere de la información para propósitos de seguimiento y revisión (semestral y anual) del programa monetario por los resultados en el cumplimiento de las metas macroeconómicas y fiscales acordadas con el gobierno— que por razones de necesidades internas en el manejo de la política fiscal del país.

<sup>3</sup> Revítese por ejemplo *Impuesto Predial para El Salvador*, Daniel Goetz, Pace Lorin y Donald Scout, Research Triangle Institute, North Carolina, USA, 1993; *Federalismo Fiscal*, Mark Gallagher y Oscar Melhado, DevTech Systems, El Salvador, 1994; *Evaluación del estudio sobre el impuesto predial en El Salvador*, Rogelio Tobar García, Informe preparado para el ISDEM, El Salvador, 1994; *El Salvador: Diagnóstico y Propuestas para el Desarrollo Municipal*, COMURES y FUNDAUNGO, Stellar Computing, El Salvador, 1997; *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Víctor Antonio Orellana, FLACSO Programa El Salvador, Imprenta Criterio, El Salvador, 1997; *Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales*, Mark Gallagher, DevTech Systems, El Salvador, 1998; *An Análisis of Municipal Revenues, Transfers, Population, and Poverty in El Salvador*, Mark Gallagher, DevTech Systems, El Salvador, 1999; *Institutionalizing Local Democracy: Decentralization, Municipalismo, and Citizen Participation in El Salvador*, Shawn L. Bird, University of Florida, 2000; *El Salvador: Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal*, Mark Gallagher, Carlos Loría Chaves y Arthur Mann, DevTech Systems, El Salvador, 2000; *Descentralización Fiscal en El Salvador. Documento de actualización*, Gonzalo Espitia Avilez, GTZ, El Salvador, 2000; *Las transferencias intergubernamentales, los ingresos municipales y opciones de políticas para fortalecer las finanzas municipales (informe final)*, Hernando Garzón, BID, El Salvador, 2000; *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, SACDEL, El Salvador, 2000; *Informe de los estudios de impacto en recaudación municipal con implementación de alternativas tributarias*, Carlos Loría Chaves, DevTech Systems, El Salvador, 2000; *Municipal Tax Effort in El Salvador*, Mark Gallagher, DevTech Systems, El Salvador, 2001; *Análisis de la Información Fiscal y Financiera Municipal en El Salvador*, FUNDAUNGO, El Salvador, 2001; *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*, FUNDAUNGO, El Salvador, 2002; *Evaluación del impacto del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*, Marcos Rodríguez, Víctor Antonio Orellana et. al., FUNDE y FUNDAUNGO, El Salvador,

Con respecto a la información financiera coexisten tres tipos de inconvenientes fundamentales, primero, hasta 1992 más del 26% (68) de los 262 gobiernos locales ejercían sus funciones fuera de sus sedes —municipios en exilio<sup>4</sup>—, en el mejor de los casos sus archivos son incompletos o inexistentes (destruidos por la guerrilla durante el conflicto). Segundo, no hay una institución responsable de coordinar y consolidar la información generada por los municipios y las entidades involucradas; en último lugar, no existe un sistema contable y estadístico único. De hecho, en 1998 en un estudio realizado por el FMI<sup>5</sup> se corrobora que la principal limitación y debilidad de las estadísticas de las finanzas públicas en el país, es la falta de información sobre la ejecución de las operaciones de los gobiernos locales.

No existe un sistema de información sobre las finanzas municipales como tal, varios esfuerzos se han realizado por algunas instituciones para crear una base de datos que abarque las 262 municipalidades; no obstante, como se señalara con anterioridad, sólo existen datos parciales como son las transferencias del *Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios* (FODES) u otros datos financieros en el nivel agregado. La información fiscal y financiera más reciente de que se dispone es del año 1998 al 2000 y relativa a una muestra pequeña que va desde 29 a 54 municipalidades, lo que representa entre el 11 y el 21% del total de municipios del país<sup>6</sup>. Lo anterior ha sido, desde luego, una continua limitante en el diagnóstico de las finanzas municipales —análisis de ingresos y gastos— y en general, en la evaluación del impacto de la política fiscal.

En este capítulo se analizará la información financiera municipal —con las limitantes señaladas anteriormente— para el período comprendido entre 1997 y 2000, el contenido se ha estructurado en cinco apartados; en el primero se describirá brevemente como está organizado el sector público y los aspectos más significativos de su régimen financiero. En el segundo, se efectuará un análisis del

---

2003; *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*, Francisco Javier Arze y Jorge Martínez-Vázquez, International Studies Program, Working Paper 03-03, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2003.

<sup>4</sup> ISAM. *Consideraciones, observaciones, conclusiones y propuestas relacionadas con el Estudio sobre el impuesto predial en El Salvador*, El Salvador, 1993. Este problema fue abordado en el apéndice “E” de los Acuerdos de Paz en 1992.

<sup>5</sup> FMI. *Informe de la Misión de Evaluación Estadística Multisectorial*, Departamento de Estadísticas, El Salvador, 1998.

<sup>6</sup> FUNDAUNGO. *Análisis de la información Fiscal y Financiera Municipal en El Salvador*, Informe preparado para el Banco Mundial y el FISDL, El Salvador, 2001.



contenido específico de la *Ley General Tributaria Municipal*, poniéndose énfasis en las generalidades y cómo se determinan los impuestos municipales; en el tercero se analizará el mecanismo y evolución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, y su impacto para cubrir las necesidades básicas de la población. En el cuarto se hará un análisis de los ingresos, egresos e indicadores sobre el desempeño financiero; y en el último se presentarán algunas conclusiones.

## **1. LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE SU RÉGIMEN FINANCIERO.**

El Presupuesto General del Estado es el instrumento del gobierno que se constituye en el principal movilizador de la administración del sector público y alrededor de él se desenvuelve gran parte de la vida económica del país. De esta forma, el sector público se encuentra conformado por diversas instituciones y sus dependencias han sido creadas obedeciendo a mandatos constitucionales o de acuerdo con lo establecido en leyes emanadas de los Órganos Legislativo y Ejecutivo. Cada institución tiene naturaleza y finalidades propias, sin embargo en diferentes momentos dentro del entorno económico, social y político del país se relacionan para fines específicos.

Dichas instituciones se clasifican en dos grandes grupos: a) *Sector Público No Financiero*; y b) *Sector Público Financiero*, los cuales a su vez se subdividen en otras clasificaciones (véase figura 4.1), de acuerdo con la forma en que se financian y obtienen los recursos que necesitan para cumplir con las atribuciones que se les han encomendado.

### **1.1 Sector Público No Financiero.**

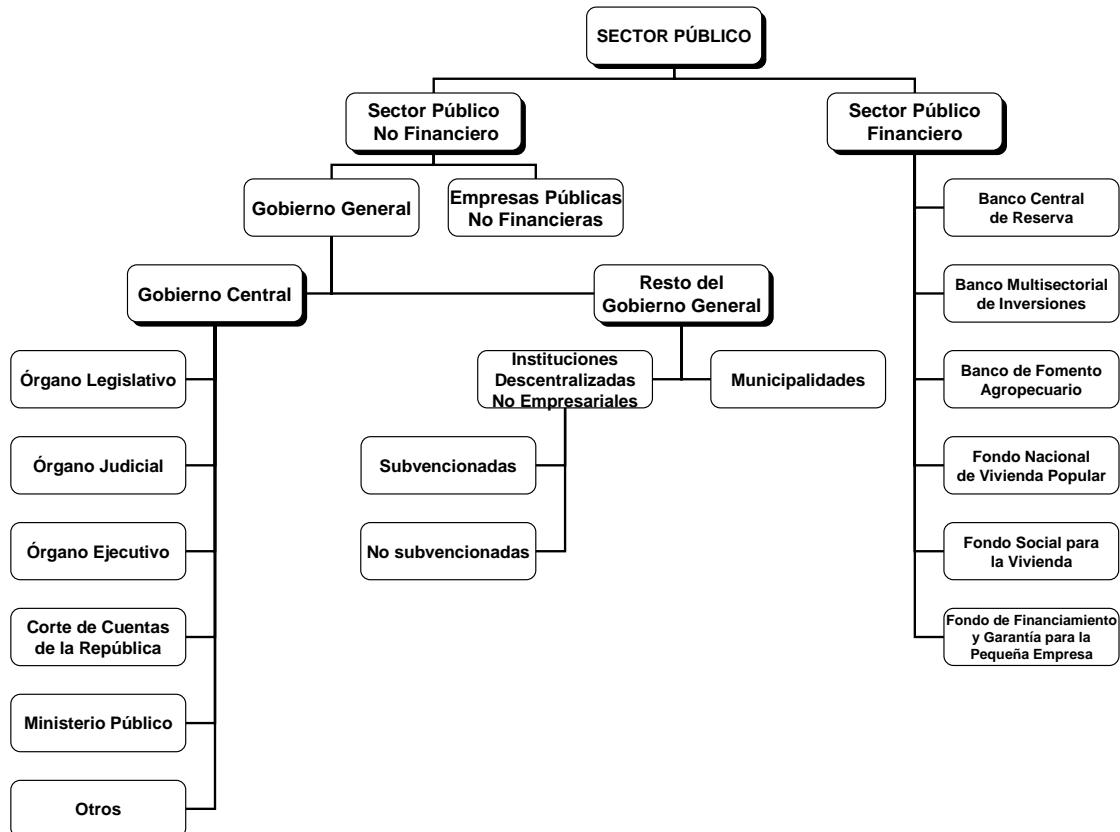
Está conformado por el *Gobierno General*, que comprende a todas las instituciones que realizan actividades no empresariales y cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno; además, por las *Empresas Públicas No Financieras* (paraestatales), que son entidades creadas con el objeto de producir bienes y servicios no financieros para el mercado nacional<sup>7</sup>. El Gobierno General presenta a su vez dos subdivisiones adicionales, *Gobierno Central* y *Resto de Gobierno General*; en la primera se clasifican las instituciones que conforman los

---

<sup>7</sup> Entre ellas ANDA, CEL, la LNB y CEPA.

tres Órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la Corte de Cuentas de la República, el Ministerio Público (Procuraduría General de la República, Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y Fiscalía General de la República), entre otras. Las entidades clasificadas en esta categoría se financian con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, préstamos externos y donaciones.

**Figura 4.1 Composición del sector público**



Fuente: Elaboración propia basado en la *Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales*, Ministerio de Hacienda, 2002.

De la misma manera, el Resto del Gobierno General está conformado por las *Instituciones Descentralizadas No Empresariales* y las *Municipalidades*. Las Instituciones Descentralizadas se financian con recursos del Presupuesto General del Estado, recursos propios que son generados producto de su propia gestión, préstamos externos e internos, y donaciones consignadas en los presupuestos especiales o extraordinarios aprobados por el Órgano Legislativo<sup>8</sup>. Por otra parte, el

<sup>8</sup> Dichas instituciones se subdividen en *subvencionadas* y *no subvencionadas*, dependiendo de si reciben o no transferencias de recursos en concepto de subvenciones del Estado, por medio de una Institución del

presupuesto de las municipalidades es autorizado por el Concejo Municipal de cada municipio en particular y se financia con el producto de los impuestos, tasas, contribuciones municipales; subsidios, donaciones; y las transferencias provenientes del FODES —que actualmente representan un 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado—; así como cualquier otra fuente de ingresos que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas.

## 1.2 Sector Público Financiero.

Está conformado por instituciones públicas de carácter autónomo en lo administrativo y financiero, que han sido creadas por leyes específicas mediante las cuales se establece su razón de ser y funciones propias, así como su participación en el quehacer financiero nacional<sup>9</sup>.

Conviene tener presente que la forma en la que se organiza el sector público salvadoreño ha sido criticada, específicamente la composición del Gobierno General<sup>10</sup>, la cual debería comprender únicamente dos subdivisiones: el Gobierno Central y las Municipalidades. El primero de ellos abarcando las instituciones y funciones que son dependencia de la autoridad central —incluyendo las Empresas Públicas No Financieras y las Instituciones Descentralizadas No Financieras—, y la segunda, a los gobiernos locales únicamente.

---

Gobierno Central; dentro de las entidades subvencionadas podemos mencionar a los hospitales, la Universidad Nacional de El Salvador, el FISDL, la Academia Nacional de Seguridad Pública, el ISSS, etc.

<sup>9</sup> Entre ellas podemos mencionar al *Banco Central de Reserva* (BCR), cuya finalidad esencial es promover la estabilidad y desarrollo del sistema financiero, así como consolidar la integración monetaria; el *Banco Multisectorial de Inversiones* (BMI), creado para promover el desarrollo de proyectos de inversión del sector privado por medio de la concesión de préstamos en condiciones de mercado, a través de las instituciones financieras del sistema; el *Banco de Fomento Agropecuario* (BFA), su objetivo es crear, fomentar y mantener facilidades financieras y servicios conexos necesarios para contribuir al fomento agrícola; el *Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa* (FIGAPE), su propósito es conceder créditos a pequeños comerciantes e industriales; el *Fondo Nacional de Vivienda Popular* (FONAVIPO), su designio es facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos, el acceso a crédito que les permita solucionar su problema de vivienda, y procurar las condiciones más favorables para el financiamiento habitacional de interés social y el *Fondo Social para la Vivienda* (FSV), cuyo fin es la prestación de servicios financieros para solucionar el problema habitacional de la población trabajadora.

<sup>10</sup> FMI, op. cit. A mediados de 1998, las autoridades de El Salvador suscribieron el convenio *Normas Especiales para la Divulgación de Datos* con el propósito de mejorar el sistema de estadísticas y los procedimientos de recolección para facilitar la producción de estadísticas confiables y oportunas. Por esa razón, a partir de ese año por recomendación del FMI se inició la recolección de información financiera de las municipalidades con el objeto de avanzar en la cobertura de la información del *Sector Público No Financiero*.

## 2. LA LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL (LGTM)<sup>11</sup>.

De acuerdo con la Constitución de la República, la autonomía del municipio comprende<sup>12</sup>:

- **Crear, modificar y suprimir tasas por servicios y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.**

- Decretar su presupuesto de ingresos y egresos.
- Gestionar libremente en las materias de su competencia.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias.
- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales.
- **Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.**

Para dar cumplimiento a la anterior disposición constitucional, en diciembre de 1991 la Asamblea Legislativa decretó la LGTM; esta ley constituye un verdadero código tributario municipal, pues contiene las definiciones tributarias básicas, los principios generales, el régimen de infracciones y sanciones, las facultades de la administración tributaria municipal y en general los procedimientos que deben observarse en materia de administración tributaria. En términos prácticos reglamenta y fija los “límites” que facultan a los Concejos Municipales para aprobar y gestionar, de manera autónoma sus propios tributos<sup>13</sup>.

El artículo 3 determina qué se debe entender por tributos municipales y precisa tres formas de cobros: “Son tributos municipales, las prestaciones, generalmente en dinero, que los municipios en el ejercicio de su potestad tributaria exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de una ley u ordenanza, para el cumplimiento de sus fines. Son tributos municipales: **los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales municipales**”; la definición que se da a cada uno de ellos se indica a continuación.

---

<sup>11</sup> Decreto Legislativo N° 86 del 05 de diciembre de 1991.

<sup>12</sup> Art. 204, *Constitución de la República de El Salvador 1983 con sus reformas*, Órgano Judicial, Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 4ª Edición, El Salvador, 1999.

<sup>13</sup> Previo a la existencia de la LGTM, los cobros que hacían las alcaldías se regían por una ordenanza denominada *Tarifa de Arbitrios Municipales*; cuyo contenido incluía conceptos de impuestos y de tasas sin una clara delimitación. Esta ordenanza mantiene su vigencia en aquellos municipios a los cuales no les han sido aprobados sus anteproyectos y aquellos que no han actualizado sus tarifas de impuestos.

Son impuestos municipales, los tributos exigidos por los municipios, sin contraprestación alguna individualizada (Art. 4); concretamente, los consignados a las empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios o cualquier otra actividad de naturaleza económica, que se realice dentro los límites territoriales dentro del municipio; así como la propiedad inmobiliaria en el mismo (Art. 125).

Por otra parte, son tasas municipales los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados por los municipios (Art. 5); dentro de los más importantes, recolección de desechos sólidos, alumbrado público, baños y lavaderos públicos, casas comunales, cementerios, dormitorios públicos, mercados, pavimentación de vías públicas, estadios municipales, rastro municipal y otros que las condiciones de cada municipio le permitan proporcionar o que representen uso de bienes municipales (Art. 130).

La contribución especial municipal es el tributo que se caracteriza porque el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas, realizadas por los municipios (Art. 6); estos ingresos no pueden tener un destino distinto a la financiación de las obras públicas correspondientes, por ejemplo, pavimentación de calles, introducción de alcantarillados, instalación de alumbrado eléctrico, apertura de caminos vecinales y otras obras comunales, sean urbanas o rurales (Art. 147).

De acuerdo con la normativa, compete a la Asamblea Legislativa crear, modificar o derogar impuestos municipales, a propuesta de los Concejos Municipales mediante la emisión de un decreto legislativo; en cambio, los Concejos Municipales crean, modifican o derogan tasas por servicios y contribuciones especiales, mediante la emisión de una ordenanza (Art. 7). Debemos destacar que ésta disposición resulta incoherente con la autonomía municipal y se ha convertido en un obstáculo para el fortalecimiento de los recursos propios, puesto que queda a criterio de los diputados la aprobación de las tarifas y de los impuestos locales que son la expresión del consenso local.

La LGTM prescribe que las leyes de impuestos y las ordenanzas de tasas por servicios se fundamenten “en la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria y de no confiscación” (Art. 2). Precizando los principios, la capacidad económica

esta referida a que los gastos locales sean financiados por los habitantes del municipio de conformidad a sus posibilidades económicas; la generalidad, debe concebirse en el sentido que todas las actividades económicas —contempladas en el artículo 125— deben estar incluidas como sujetos tributarios<sup>14</sup>.

La igualdad es un principio difícil de precisar, aunque en términos generales se relaciona con el hecho de que aquellos contribuyentes que se encuentren en similar situación deben ser tratados en igualdad de condiciones (igualdad vertical); de forma similar, quienes están en una situación diferente deben ser tratados de forma distinta (igualdad horizontal). En lo que respecta a la equitativa distribución de la carga tributaria, lo equitativo debe entenderse como no regresividad en las alícuotas a ser pagadas<sup>15</sup>, según sea la condición de pago que tenga cada contribuyente. Afín a la igualdad, lo referido a la no confiscación es un punto difícil de clarificar —según todos los economistas cualquier impuesto es confiscatorio—, aunque en términos generales se refiere a que las alícuotas que se establezcan no deben desalentar la actividad económica en el sentido que desaparezca, puesto que no resulta ser rentable su realización por la colocación de impuestos.

Respecto a los sistemas tributarios municipales, la normativa obliga a los municipios a mantener sistemas tributarios modernos, eficientes y generadores de recursos, por lo que deben sustituir los tributos de baja generación de ingresos por otros que aseguren una mayor recaudación (Art. 151); además, revisar periódicamente sus leyes y ordenanzas tributarias, con el propósito de actualizarlas de conformidad a la realidad socioeconómica del país (Art. 152). Profundicemos a continuación cómo se determinan los impuestos municipales.

## **2.1 Los impuestos municipales.**

Previo al análisis, conviene señalar que las 262 municipalidades revelan en términos de tributación una serie de factores en común: la base tributaria es la misma (los activos de las empresas); los sectores económicos son idénticos

---

<sup>14</sup> Las únicas salvedades que se pueden presentar provienen de las excepciones, que establecen las razones y el procedimiento para otorgarlas en el artículo 49. Este artículo precisa que la excepción tributaria es la dispensa legal de la obligación tributaria sustantiva o pago del tributo, establecida por razones de orden público, económico o social.

<sup>15</sup> Las alícuotas son regresivas si se expresan en porcentajes que decrecen en relación con los aumentos que tenga una base imponible.

(comercio, industria, financiero y servicios); las tablas que aplican son regresivas; y el cobro se efectúa en forma mensual. Con esta advertencia pasemos a hacer un análisis más completo.

El artículo 125 de la LGTM reglamenta aquello que genera la obligación de pagar impuestos, estableciendo que “podrán ser afectadas por impuestos municipales, las empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios, sea cual fuere su giro o especialidad; cualquier otra actividad de naturaleza económica que se realice en la comprensión del municipio; así como la propiedad inmobiliaria en el mismo”. El artículo anterior es muy coherente con el principio de generalidad apuntado anteriormente, en el sentido que define específicamente lo que origina la obligación de pagar impuestos: a) cualquier actividad de naturaleza económica; y b) la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado, la base del cobro de los impuestos municipales, es decir sobre qué se tasarán, es establecido en el artículo 126, estipulando que “para la aplicación de los impuestos a que se refiere el artículo anterior (125), las leyes de creación deberán tomar en consideración, la naturaleza de las empresas, la cuantía de sus activos, la utilidad que perciban, cualquier otra manifestación de la capacidad económica de los sujetos pasivos y la realidad socioeconómica de los municipios”. Conviene destacar que la base debe considerar la capacidad económica de los contribuyentes, esto al momento de determinar las tarifas y algunas excepciones.

En lo que a las tarifas concierne, se decreta que “pueden establecerse en alícuotas dadas en porcentajes o en cantidades fijas, que se aplican a la base imponible...” (Art. 28); de igual forma, el artículo 29 delimita que “las alícuotas son proporcionales o progresivas. Son proporcionales cuando se expresan en un porcentaje constante, independiente del monto de la base imponible. Son progresivas si se expresan en porcentajes que se incrementan en relación con los aumentos que tengan la base imponible”. A este propósito, es especialmente importante señalar el hecho que no pueden haber alícuotas regresivas, es decir, aquellas que disminuyen a medida que se incrementa la base imponible.

En términos generales, la mayoría de las leyes de impuestos municipales están estructuradas bajo un mismo patrón; es decir, si bien cada municipio tiene su

propia ley de impuestos, el formato y contenido obedece a un enfoque general. En ese contexto, examinamos a continuación las tarifas de San Salvador —que es el municipio más grande y complejo del país— con el objeto de identificar elementos que permitan explicar los bajos niveles de generación de impuestos que se aplican a las actividades económicas. Las tarifas se establecen por actividad económica y rangos de activo de la empresa, de este modo, se determina una escala de 15 tramos para la industria, 15 para el comercio y 16 para el financiero. Los impuestos son calculados sobre el activo imponible de la empresa, el cual es la diferencia entre el activo total y las deducciones permitidas por la ley, en cada caso en particular.

Como se podrá advertir en la tabla 4.1, las tarifas aplicadas a las empresas industriales engloban una escala compuesta de 15 tramos, complicada y de difícil administración; el cálculo del impuesto a pagar por cada empresa da lugar a errores y se presta a evasión.

**Tabla 4.1 Impuesto a las empresas industriales (en colones)**

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta 10,000	4.50
De 10,001 – 25,000	4.50 más 1.00 por millar o fracción sobre el excedente 10,000
De 25,001 – 50,000	19.50 más 0.90 por millar o fracción sobre el excedente 25,000
De 50,001 – 200,000	42 más 0.80 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 200,001 – 500,000	162 más 0.70 por millar o fracción sobre el excedente 200,000
De 500,001 – 800,000	372 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 800,001 – 1,200,000	552 más 0.50 por millar o fracción sobre el excedente 800,000
De 1,200,001 – 1,600,000	752 más 0.40 por millar o fracción sobre el excedente 1,200,000
De 1,600,001 – 2,000,000	912 más 0.30 por millar o fracción sobre el excedente 1,600,000
De 2,000,001 – 3,000,000	1,032 más 0.20 por millar o fracción sobre el excedente 2,000,000
De 3,000,001 – 5,000,000	1,232 más 0.15 por millar o fracción sobre el excedente 3,000,000
De 5,000,001 – 7,500,000	1,532 más 0.10 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	1,782 más 0.05 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	1,907 más 0.03 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
15,000,001 en adelante	2,057 más 0.02 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000

Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, El Salvador, 2000.

Conviene destacar que es una escala altamente regresiva —contrario a lo establecido por la LGTM— ya que las tarifas que pagan las empresas por millar de activo decrecen a medida que se incrementa el activo; así pues, en el primer tramo de la tabla las empresas están obligadas a pagar 0.45 centavos por cada millar de activo imponible, lo cual contrasta con los 0.14 centavos que es la obligación de las empresas en el último tramo. De este modo, las empresas más pequeñas pagan 3.5 veces más que las empresas más grandes. Revisemos un ejemplo, durante



1997 el 45% de las empresas industriales con activos menores a 500,000 poseían el 1% de los activos imponible totales y aportaron el 6% de los impuestos municipales (véase tabla 4.2).

**Tabla 4.2 Impuesto a empresas industriales de San Salvador 1997 (en colones y porcentaje)**

Valor de los activos	Empresas	%	Activo imponible	%	Impuesto anual	%	Carga tributaria*
Hasta 500,000	436	45	65,025,971	1	595,962	6	0.92
500,001 – 1,200,000	137	14	112,617,561	2	909,162	10	0.81
1,200,001 – 5,000,000	225	23	565,361,447	10	2,919,017	32	0.52
5,000,001 – 10,000,000	72	7	518,981,274	9	1,464,144	16	0.28
10,000,001 – 15,000,000	32	3	390,609,179	7	733,704	8	0.19
15,000,001 en adelante	74	8	4,141,049,769	71	2,561,396	28	0.06
Totales	976	100	5,793,645,201	100	9,183,385	100	0.16

\* Impuesto anual / Activo imponible x 100

Fuente: *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, SACDEL, El Salvador, 2000.

Lo anterior, revela que las empresas pequeñas pagaron 6 colones de cada 100 que recibió el municipio; el 92% de ellas (con activos menores a 15 millones) manejaron el 29% del activo imponible, contribuyendo con el 72% de los impuestos. El 8% de las empresas con activos mayores a 15 millones (propietarias del 71% de los activos imponibles del sector), aportaron únicamente el 28% de los impuestos; es decir, las 74 empresas más grandes pagaron solo 28 de cada 100 colones de impuestos que recaudó el municipio.

El indicador de carga tributaria (impuesto anual / activo imponible x 100) evidencia la regresividad de las tarifas, ya que este valor tiende a reducirse en la medida que los activos de las empresas son mayores. Las empresas con activos menores a 500,000, pagaron en promedio 0.92 centavos por cada 100 de activo imponible; por el contrario, las empresas con activos superiores a 15 millones, aportaron apenas 0.06 centavos por cada 100 de activo, o sea, 15.3 veces menos.

Por otra parte, la tabla aplicada a las empresas comerciales reproduce los mismos patrones observados por las empresas industriales; las tarifas se ordenan en 15 tramos donde igualmente prevalece la regresividad (véase tabla 4.3). Las empresas pequeñas están obligadas más por millar de activo imponible que las empresas grandes, aquellas con activos menores a 10,000 deben aportar 0.50 centavos por millar de activo imponible; lo cual contrasta con los 0.14 centavos por millar que se obliga a las empresas con activos mayores a 15 millones; cabe

destacar que ello obliga a que la empresa ubicada en el primer tramo tenga una obligatoriedad 3.6 veces mayor que la del último.

**Tabla 4.3 Impuesto a las empresas comerciales (en colones)**

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta 10,000	5.00
De 10,001 – 25,000	5.00 más 1.00 por millar o fracción sobre el excedente 10,000
De 25,001 – 50,000	20.00 más 0.90 por millar o fracción sobre el excedente 25,000
De 50,001 – 200,000	42.50 más 0.80 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 200,001 – 500,000	162.50 más 0.70 por millar o fracción sobre el excedente 200,000
De 500,001 – 800,000	372.50 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 800,001 – 1,200,000	552.50 más 0.50 por millar o fracción sobre el excedente 800,000
De 1,200,001 – 1,600,000	752.50 más 0.40 por millar o fracción sobre el excedente 1,200,000
De 1,600,001 – 2,000,000	912.50 más 0.30 por millar o fracción sobre el excedente 1,600,000
De 2,000,001 – 3,000,000	1,032.50 más 0.20 por millar o fracción sobre el excedente 2,000,000
De 3,000,001 – 5,000,000	1,232.50 más 0.15 por millar o fracción sobre el excedente 3,000,000
De 5,000,001 – 7,500,000	1,532.50 más 0.10 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	1,782.50 más 0.05 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	1,907.50 más 0.03 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
15,000,001 en adelante	2,057.50 más 0.02 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000

Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, 2000.

Otro ejemplo ilustra lo anterior, en 1997 el 61% de las empresas comerciales con activos menores a 500,000 (contando únicamente con el 2% de los activos imponible), aportó el 10% de los impuestos que se recibieron de ese sector (véase tabla 4.4).

**Tabla 4.4 Impuesto a empresas comerciales de San Salvador 1997 (en colones y porcentaje)**

Valor de los activos	Empresas	%	Activo imponible	%	Impuesto anual	%	Carga tributaria*
Hasta 500,000	3,221	61	342,406,085	2	3,289,931	10	0.96
500,001 – 1,200,000	655	12	527,493,470	3	4,150,051	12	0.79
1,200,001 – 5,000,000	875	16	2,172,698,944	12	11,197,837	33	0.52
5,000,001 – 10,000,000	271	5	1,905,833,111	10	5,531,747	16	0.29
10,000,001 – 15,000,000	92	2	1,130,417,826	6	2,204,292	7	0.19
15,000,001 en adelante	208	4	12,421,886,236	67	7,510,233	22	0.06
Totales	5,322	100	18,500,735,672	100	33,884,091	100	0.18

\* Impuesto anual / Activo imponible x 100

Fuente: *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, SACDEL, El Salvador, 2000.

El 89% de las empresas con activos menores a 5 millones (propietaria del 17% de los activos imponible) contribuyó con el 55% de los impuestos que recaudó el municipio. En el último tramo, el 4% de las empresas con activos mayores a 15 millones (poseedoras del 67% de los activos), solo aportó el 22% de los impuestos. Las empresas con activos menores a 500,000 pagaron 0.96 centavos por cada 100 de activo, mientras que las empresas con activos mayores a 15 millones, solamente 0.06 centavos por la misma cantidad de activo. Cabe

destacar, que los activos del comercio triplican la cifra contabilizada para el sector industrial analizado anteriormente.

La tercera escala impositiva en cuestión corresponde a la aplicada a las empresas financieras, la cual en esencia repite la lógica de las tablas examinadas anteriormente (véase tabla 4.5).

**Tabla 4.5 Impuesto a las empresas financieras (en colones)**

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta 50,000	30
De 50,001 – 100,000	30 más 12.00 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 100,001 – 250,000	80 más 10.80 por millar o fracción sobre el excedente 100,000
De 250,001 – 500,000	215 más 9.60 por millar o fracción sobre el excedente 250,000
De 500,001 – 1,000,000	415 más 8.40 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 1,000,001 – 2,500,000	765 más 7.20 por millar o fracción sobre el excedente 1,000,000
De 2,500,001 – 5,000,000	1,665 más 6.00 por millar o fracción sobre el excedente 2,500,000
De 5,000,001 – 7,500,000	2,915 más 4.80 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	3,915 más 3.60 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	4,665 más 2.40 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
De 15,000,001 – 20,000,000	5,665 más 1.80 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000
De 20,000,001 – 30,000,000	6,415 más 1.20 por millar o fracción sobre el excedente 20,000,000
De 30,000,001 – 50,000,000	7,415 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 30,000,000
De 50,000,001 – 70,000,000	8,415 más 0.36 por millar o fracción sobre el excedente 50,000,000
70,000,001 – 100,000,000	9,015 más 0.24 por millar o fracción sobre el excedente 70,000,000
100,000,000.01 en adelante	9,615 más 0.12 por millar o fracción sobre el excedente 100,000,000

Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, 2000.

Las tarifas aplicadas a las empresas financieras permiten reconocer igualmente una escala embrollada, que a diferencia de las dos anteriores se organiza en 16 tramos. Se tiene en este caso, una escala más regresiva y complicada que las utilizadas para las empresas industriales y comerciales. Como podrá observarse, las empresas financieras con activos hasta 50,000 están obligadas a pagar un impuesto mensual de 0.60 centavos por cada 1,000 de activo, mientras que las que tienen activos mayores a 100 millones es de solamente 0.10 centavos por cada millar. De esta manera, las empresas del primer tramo tienen una obligación porcentual 6.6 veces mayor que las empresas del último.

Al examinar este sector (1997), es posible observar que la concentración de los activos es más profunda; el 85% de las empresas financieras eran propietarias del 4.9% de los activos imponibles, mientras que en el extremo opuesto, el 15% de ellas poseían el 95.1% de esos activos (véase tabla 4.6). El mayor aporte lo hicieron las empresas grandes, contribuyendo con el 62% de los impuestos recaudados; por otra parte, si relacionamos el impuesto pagado (9.2

millones), entre el valor global de los activos imponible que poseían (39,582 millones), se determina una contribución del 0.02%, es decir, únicamente 2 centavos por cada 100 de activo imponible.

**Tabla 4.6 Impuesto a empresas financieras de San Salvador 1997 (en colones y porcentaje)**

Valor de los activos	Empresas	%	Activo imponible	%	Impuesto anual	%	Carga tributaria*
Hasta 500,000	31	15	6,328,989	0.02	64,106	0	1.01
500,001 – 1,200,000	79	37	162,729,524	0.39	1,202,646	8	0.74
1,200,001 – 5,000,000	48	22	529,354,197	1.27	2,190,398	15	0.41
5,000,001 – 10,000,000	11	5	375,278,535	0.90	993,981	7	0.26
10,000,001 – 15,000,000	12	6	967,118,427	2.32	1,254,146	8	0.13
15,000,001 en adelante	32	15	39,582,228,743	95.10	9,187,158	62	0.02
Totales	213	100	41,623,038,415	100	14,892,435	100	0.04

\* Impuesto anual / Activo imponible x 100

Fuente: *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, SACDEL, El Salvador, 2000.

Al compararse la carga tributaria que se deriva de las tarifas aplicadas a los sectores analizados (véase tabla 4.7), se evidencia que la carga impositiva aplicada a las empresas que ejercen actividades económicas en el municipio es reducida (promedio 0.09 centavos por cada 100 de activo); donde las empresas financieras, a pesar de contar con una mayor capacidad económica, tienen una carga tributaria cuatro veces menor con relación a los otros dos sectores. En consecuencia, las cifras existentes demuestran que los impuestos vigentes no responden al principio tributario de igualdad.

**Tabla 4.7 Carga tributaria por actividad económica para San Salvador 1997 (en colones y porcentaje)**

SECTOR	ACTIVO IMPONIBLE	%	IMPUESTO ANUAL	%	CARGA TRIBUTARIA*
Comercial	18,500,735,672	28	33,884,091	58	0.18
Industrial	5,793,645,201	9	9,183,385	16	0.16
Financiero	41,623,038,415	63	14,892,435	26	0.04
Totales	65,917,419,288	100	57,959,911	100	0.09

\* Impuesto anual / Activo imponible x 100

Fuente: *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, SACDEL, El Salvador, 2000.

Resulta imprescindible en nuestro análisis reconocer que no todos los municipios son iguales (obsérvese la tipología municipal descrita en el capítulo III), unos poseen mucha más —o menos— base económica que otros —aunque las transferencias compensan parcialmente esto—; no obstante, lo que se observa en El Salvador, es una concentración del parque empresarial industrial y comercial en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que tiende a expandirse hacia los municipios aledaños, las cabeceras departamentales y algunos municipios de

frontera. Al desagregar por municipios las empresas industriales, de comercio y de servicios (tanto formales como informales), se encuentra que 187 municipios (71% del total) cuentan con menos de 10 establecimientos por cada mil habitantes, 58 (22%) con entre 10 y 30 establecimientos y sólo 17 (6%) con entre 30 y 77 establecimientos por cada mil habitantes<sup>16</sup>.

Al analizar los municipios que tienen una densidad media (entre 10 y 77 empresas por cada 1000 habitantes), se encuentran varios tipos de agrupamientos, según los factores que permiten explicar su actividad económica:

- Los municipios que se benefician de la localización del aparato político administrativo del gobierno central y sus dependencias, así como de la convergencia de las principales vías de comunicación. Entre ellos se destacan los pertenecientes al AMSS y las cabeceras departamentales.

- Los casos en donde la actividad económica es compartida entre la cabecera departamental y otros municipios. En Cabañas, por ejemplo, la cabecera departamental (Sensuntepeque) concentra el 38% de las empresas, e Ilobasco concentra el 50%. En Chalatenango la cabecera departamental concentra el 34% de las empresas del departamento, mientras que Nueva Concepción concentra el 17 y La Palma el 7%.

- Los municipios beneficiados por haber tenido una alta productividad agrícola relacionada con el café, como Apaneca, Ataco, Juayúa, Santa Ana, Atiquizaya, Turín, Guaymango y El Congo en el occidente del país, y Santiago de María, Jucuapa, Chinameca y El Triunfo en el oriente.

- Los municipios que sin ser cabeceras departamentales, constituyen importantes nodos comerciales regionales, como Armenia en el occidente, Aguilares en la zona central, Santiago de María en la zona sur oriental y Santa Rosa de Lima en la zona nororiental.

- Los municipios que se caracterizan porque sus sociedades locales han logrado aglomerar capacidades competitivas en la elaboración de algún producto o servicio singular que los distingue, como La Palma e Ilobasco con sus artesanías, Nahuizalco con muebles y mimbre, San Sebastián con la producción de textiles,

---

<sup>16</sup> DIGESTYC. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1998*, MINEC, El Salvador, 1998.

Olocuilta con la producción de pupusas, y Suchitoto, Apaneca, Perquín y La Palma con la actividad turística.

- También encontramos municipios que se caracterizan por mantener relaciones de fronteras o puertos que, indudablemente, dinamizan su vida económica, como Ahuachapán, Chalchuapa, Atiquizaya y Acajutla en el occidente; Metapán, Citalá y San Fernando, en el norte; el Puerto de La Libertad y San Luis Talpa (en donde está localizado el aeropuerto internacional) al sur, y el caso ya mencionado de Santa Rosa de Lima, en el oriente del país<sup>17</sup>.

La tendencia concentradora de capacidad empresarial se observa en la tabla 4.8, donde el 61.3% está ubicado en San Salvador, el 17.9% en La Libertad, el 4.6% en Santa Ana y el restante 16.2% entre los demás departamentos<sup>18</sup>. De este modo, el beneficio que la agrupación de empresas puede generar a escala territorial se encuentra atomizado en San Salvador, La Libertad y las cabeceras departamentales.

**Tabla 4.8 Empresas formales por departamento 2001**

DEPARTAMENTO	NUMERO DE EMPRESAS FORMALES	%
Morazán	28	0.3
Chalatenango	31	0.4
San Vicente	57	0.7
Cuscatlán	73	0.9
Cabañas	84	1.0
La Unión	101	1.2
Ahuachapán	106	1.3
La Paz	140	1.7
Usulután	188	2.2
San Miguel	246	2.9
Sonsonate	309	3.7
Santa Ana	387	4.6
La Libertad	1,511	17.9
San Salvador	5,169	61.3
Total	18,430	100.00

Fuente: *Censo Económico 2001*, DIGESTYC, MINEC, El Salvador, 2002.

Puesto que los impuestos municipales examinados son una muestra representativa de la normativa vigente en el resto de municipios del país, es posible inferir que sus deficiencias pueden generalizarse. Así pues, los impuestos son antieconómicos, porque representan un desincentivo a la inversión y están

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Las municipalidades por sí solas no pueden impulsar el desarrollo local, especialmente en el caso de los municipios rurales y pobres, donde el estímulo de la inversión privada es mucho menor, este factor implica que los municipios más pobres carezcan de fuentes propias de inversión en proyectos sociales y productivos.

sesgados en contra de la micro y pequeña empresa; además son regresivos, porque afectan con una carga tributaria proporcionalmente mayor a los pequeños y económicamente menos capaces, que a las grandes empresas, que tienen obligaciones impositivas muy reducidas.

Al mismo tiempo, son fáciles de evadir o evitar porque los conceptos —de activos, pasivos, activos netos y las deducciones— no son totalmente conocidos por todas las administraciones tributarias; el activo neto en sí no es fácil de identificar y requiere de un sistema de libros y una capacidad de fiscalización con contadores calificados. En los casos de empresas que tienen sucursales en varios municipios y donde los mismos asumen conceptos diferentes de la base imponible, resulta muy difícil coordinar la fiscalización; además, en dichas instancias el impuesto sobre los activos pierde el carácter de impuesto estrictamente local.

Lo anterior, explicaría en gran medida la baja generación de recursos municipales por la vía de los impuestos, como se observará más adelante, los ingresos municipales (análisis de participación) por recaudación de impuestos han disminuido considerablemente su aportación —de 31.6 en 1997 al 17.1% en el 2000— en relación a lo recaudado por tasas de servicios, mostrando un débil peso dentro de la estructura de los ingresos municipales.

Por otra parte, es necesario tomar en consideración que en otros países es frecuente que las actividades generales de los municipios se financien con impuestos que son propios de la imposición local y que están ausentes en la tributación local salvadoreña, como es el impuesto sobre inmuebles (predial). A este propósito, durante varios años se ha discutido la posibilidad de introducir un impuesto predial para consolidar la base financiera de las municipalidades y contribuir al proceso de descentralización, se han preparado incluso estudios de base y diversos proyectos de ley para su creación<sup>19</sup>. No obstante, como fuera

---

<sup>19</sup> Ya hemos mencionado en el capítulo II que la recaudación de este impuesto se estimaba en para 1995 en \$102.8 millones de dólares, para cuya administración se propuso la siguiente distribución: 10% para administración municipal; 15% para fondo de garantía (para inversión departamental y proyectos multimunicipales) y servicio de la deuda; 5% para asistencia de la recaudación del impuesto y 65% para proyectos de inversión. Revítese *Federalismo Fiscal*, Mark Gallagher y Oscar Melhado, DevTech Systems, El Salvador, 1994. Más recientemente, se ha evaluado que la potencial recaudación nacional del impuesto predial podría alcanzar los \$51.5 millones de dólares anuales, lo que representa alrededor del 83% de la recaudación actual de los impuestos y tasas municipales; para una revisión detallada véase *Estudios Empíricos de Opciones Tributarias para los Municipios de El Salvador*, Informe final, Mark Gallagher, DevTech Systems, El Salvador, 2000.

señalado en el capítulo anterior, el Ejecutivo ha estado invariablemente en contra de la medida —las razones específicas son favorecer a la empresa privada— con lo cual se ha limitado la posibilidad de fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales. Paralelamente, la norma de aprobar leyes de impuestos por municipio no parece ser la mejor opción, no resulta lógico presentar a discusión legislativa 262 anteproyectos de ley, pues ello supone un proceso extremadamente largo y engorroso.

Es oportuno señalar que únicamente 73 municipios cuentan con su normativa de impuestos aprobada, los restantes continúan con las disposiciones que emanan de la *Tarifa de Arbitrios Municipales*<sup>20</sup>; de igual manera, es importante destacar que las 73 leyes aprobadas tienen tablas regresivas. Por otra parte, se han presentado 95 anteproyectos de ley a la Asamblea Legislativa —que se encuentran “congelados” o “archivados” esperando su aprobación—, 94 contienen tablas regresivas y solo uno de ellos (San Salvador), está acorde con la LGTM; quedando por lo tanto 94 alcaldías que no han presentado su anteproyecto<sup>21</sup>. En relación a lo anterior, desde el punto de vista de separación de responsabilidades y el cumplimiento de las leyes, consideramos que el papel de la Asamblea Legislativa no debería ser cuidar las responsabilidades de los municipios, sino vigilar la consistencia con las leyes y las políticas nacionales.

Puesto que —aún— no se ha elaborado un reglamento para hacer más específica la ley, la Asamblea Legislativa cuenta solo con criterios generales, no detallados. La *Comisión de Asuntos Municipales* (Asamblea Legislativa) “no se siente preparada para cumplir oportunamente este deber porque: 1) no tiene el personal técnico adecuado dado las otras responsabilidades, 2) la cantidad de anteproyectos es mucha, es decir, son 108 anteproyectos de ley pendientes, y 3) el hecho que nunca se reglamentó la Ley General Tributaria Municipal, enfrenta el dilema de tener criterios claros y útiles en la ley misma sin que haya manera clara para la aplicación de ello”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Lazo, José Francisco. *En torno a los Impuestos Municipales y la Situación Financiera de la Alcaldía de San Salvador*, FUNDAUNGO, Documentos de Trabajo, Serie Descentralización y Gobierno Municipal 2000-2, El Salvador, 2000, p. 4.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Gallagher, Mark. *Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales*, DevTech Systems, El Salvador, 1998, p. 1.



Así las cosas, habría que formular el reglamento respectivo —entre otras reformas— con los criterios explícitos para que la Asamblea pueda calificar los anteproyectos de impuestos y dictaminar técnicamente su cumplimiento con la LGTM para no darle más largas al asunto. Como podemos constatar, el cobro de un solo impuesto no supe de ninguna manera las necesidades de financiamiento de los municipios y los deja con una autonomía fiscal mínima. En consecuencia, para que los anteproyectos de impuestos de cada municipio sean concordantes con la LGTM deben cumplir con las siguientes normativas:

- No deben dejar de tomar en cuenta a ninguna actividad económica (Art. 125).
- Lo anterior simplifica, moderniza y hace más eficiente el cobro de los impuestos municipales (Art. 151).
- Las alícuotas deben ser proporcionales o progresivas (Art. 29).
- La tasa máxima mensual que se puede aplicar a las alícuotas para los impuestos a las actividades económicas es de 0.06%, en el caso de que la base sea sobre los activos y de acuerdo con los deducibles que están contemplados<sup>23</sup>.
- Si el impuesto es sobre el predio, la tasa debe ser tal que grave su valor de mercado. La tasa máxima mensual no debe sobrepasar de 0.04% o su equivalente anual de 0.48%.

Finalmente, es necesario subrayar que la LGTM es técnicamente adecuada porque establece criterios específicos para el diseño de los impuestos locales y da iniciativa a los Concejos Municipales. No obstante, su aplicación no ha sido apropiada, porque la Asamblea Legislativa continua siendo la única institución facultada para establecer impuestos por ley, pero nadie la obliga a aprobar los anteproyectos de ley presentados, aún cuando éstos cumplan todos los criterios técnicos. Planteadas así las cosas, las decisiones técnicas se convierten en rehenes de la burocracia y de las maniobras y restricciones políticas.

## **2.2 Las tasas por servicios municipales.**

De igual manera que para los impuestos municipales, la LGTM establece que los municipios podrán decretar mediante la emisión de las ordenanzas

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, 7-9.

respectivas, tasas por los servicios de naturaleza administrativa o jurídica que presten (Art. 129). Estarán afectos al pago los servicios públicos tales como aseo, alumbrado público, ornato, baños y lavaderos públicos, casas comunales municipales, cementerios, dormitorios públicos, mercados, establecimientos en plazas y sitios públicos, pavimentación de vías públicas, estadios municipales, rastro municipal, tiangues, piscinas municipales y otros servicios que las condiciones de cada municipio le permitan proporcionar al público o que representen uso de bienes municipales (Art. 130).

Entre los servicios jurídicos se encuentran las auténticas de firmas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, permisos, matrimonios, testimonios de títulos de propiedad, transacciones de ganado y otros servicios de similar naturaleza que preste el municipio, así como otras actividades, que requieren control y autorización municipal para su funcionamiento (Art. 131). Para fijar las tarifas, se toman en cuenta los costos de suministro del servicio, el beneficio que presta a los usuarios y la realidad socioeconómica de la población; además, las municipalidades pueden incorporar tarifas diferenciadas, las cuales no pueden exceder del 50% adicional al costo del servicio prestado o administrado, y cuyo producto se destina al mejoramiento y ampliación de dichos servicios. Conviene tener presente que no todos los municipios prestan el total de servicios públicos (véase tabla 4.9).

El servicio de cementerios y el registro civil es prestado por la totalidad, mientras que los caminos vecinales, el alumbrado público, la recolección y tratamiento de desechos sólidos, son servicios que se prestan en el 80%. En lo que respecta a los servicios jurídicos (cartas de venta de semovientes, guías de transporte, autorización de marcas y fierros) se advierte que son actividades ampliamente ejecutadas; asimismo, las casas comunales, los centros recreativos y las casas de la cultura son prestadas por más del 50%; notándose que el servicio menos prestado es el de lavaderos públicos (23%). Del mismo modo, en los datos encontrados se evidencia que la forma de gestión predominante es la directa, a este respecto hay que mencionar que la LGTM deja en libertad a los municipios para que los puedan prestar por gestión directa o indirecta.

**Tabla 4.9 Prestación de servicios públicos**

COMPETENCIAS O FUNCIONES	MUNICIPALIDADES QUE LO PRESTAN	%	MODALIDAD DE GESTIÓN			
			Directa	%	Indirecta	%
Cementerios	61	100	60	98	1	1
Registro civil	61	100	61	100	0	0
Caminos vecinales	60	98	60	98	0	0
Alumbrado público	53	87	53	87	0	0
Recolección y disposición de desechos sólidos	52	85	46	75	6	10
Puentes	47	77	47	77	0	0
Limpieza de calles	45	74	42	69	3	5
Parques	45	74	45	74	0	0
Mercados	36	59	36	59	0	0
Ornato público	32	52	31	51	1	1
Rastros, mataderos	27	44	26	43	1	1
Plazas	24	39	23	38	1	1
Lavaderos públicos	14	23	13	22	1	1
Aceras	61	100	0	0	61	100
Cartas de venta de semovientes	60	98	60	98	0	0
Guías de transporte	60	98	60	98	0	0
Marcas y fierros	58	95	58	95	0	0
Pesas y medidas	9	15	8	14	1	1
Casa comunal	61	84	50	82	1	1
Centros recreativos	41	67	32	52	9	15
Museo/Casa de la Cultura	28	46	4	7	24	39
Centro turístico	17	28	13	21	4	7
Bibliotecas	11	18	9	15	2	3
Letrinización	41	67	11	18	30	49
Drenaje de aguas pluviales	26	43	10	16	16	26
Reforestación	34	56	22	36	12	20
Mantenimiento de viveros	25	41	14	23	11	18

Nota: El diseño muestral en este estudio incluye únicamente 61 municipalidades.

Fuente: Elaboración propia basado en *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Víctor Antonio Orellana, FLACSO Programa El Salvador, 1997, p. 60.

Por otra parte, se han identificado diversas debilidades relacionadas con los servicios públicos, comunes a la mayoría de administraciones y cuyos efectos son negativos para la eficiencia recaudatoria en los municipios<sup>24</sup>:

- Los recursos humanos calificados son escasos.
- Los registros financieros y catastrales se hacen manualmente.
- Los sistemas de control y fiscalización de la gestión tributaria son débiles o inexistentes.
- Los registros catastrales (inmuebles) son deficientes, incompletos y se encuentran desactualizados.
- No hay un proceso sistemático de calificación o recalificación de inmuebles.

<sup>24</sup> SACDEL. *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, p. 50.

- No siempre se elaboran sistemática y oportunamente estudios de costos para evaluar el financiamiento de los servicios.
- No existe un sistema de contabilidad patrimonial ni de costos, únicamente se lleva contabilidad presupuestaria de ingresos y egresos.
- En muchos casos no existen sistemas permanentes de cobro (normal, administrativo y judicial) que se apliquen para recuperar el pago de tasas por los servicios que se prestan al crédito.
- Debido a las deficiencias en los sistemas de cobro, el pago por aseo, alumbrado público y pavimentación, se mantiene en niveles bajos y se acumulan saldos morosos.
- No se cuenta con registros actualizados y depurados de las tasas en mora.

A este propósito, con participación del ISDEM y asistencia externa se ha concretado un esfuerzo para diseñar y capacitar a los administradores locales sobre el modelo de cobro, recuperación de la mora y la creación de catastros municipales. De acuerdo con información proporcionada por ese instituto<sup>25</sup>, en el período que comprende desde enero de 1992 —fecha en la que empezó a regir la LGTM— hasta fines del 2000, se habían actualizado las tasas por servicios en prácticamente todas las municipalidades.

De esta manera, como se observará en el análisis de los ingresos municipales, la dinámica de las tasas —que van del 33.57% en 1997 al 40.60% en 1999— frente a los demás ingresos (especialmente los impuestos) es mayor en la estructura tributaria de los municipios, importando resaltarlas como un ingreso autónomo en su determinación y administración. De hecho, en los últimos años se han impulsado iniciativas para aumentar los ingresos por este rubro, por ejemplo, el pago de una tasa por cada poste de tendido eléctrico (véase tabla 4.10) o de telecomunicaciones situado en el municipio, o el caso de los municipios de Ahuachapán y San Francisco Menéndez —ambos limítrofes con Guatemala— que cobran una tasa por los vehículos que ingresan o salen por la frontera.

Con todo, la introducción de las tarifas ha sido cuestionada por las compañías afectadas y algunos sectores de la sociedad, al grado tal que han

---

<sup>25</sup> Entrevistas personales realizadas a diferentes funcionarios del ISDEM en agosto del 2002.

interpuesto recursos de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, alegando violación de derechos constitucionales; no obstante, la Corte se ha pronunciado por la legitimidad de las medidas contenidas en las ordenanzas de tasas de la mayoría de municipalidades<sup>26</sup>.

**Tabla 4.10 Tasas por postes eléctricos (en US dólares)**

MUNICIPIO	TASA MUNICIPAL	MUNICIPIO	TASA MUNICIPAL
San Salvador	0.80	Ciudad Delgado	0.44
Nueva San Salvador	0.80	Ayutuxtepeque	0.46
San Marcos	1.14	Cojutepeque	0.80
Tecoluca	0.57	Cuscatancingo	0.46
San Matías	0.57	Chalatenango	0.80
Quezaltepeque	0.80	El Carmen	0.69
San Vicente	0.57	Guazapa	0.11
Zacatecoluca	0.57	Ilopango	0.80
Olocuilta	0.46	Nejapa	0.80
Puerto La Libertad	0.23	Nueva Concepción	0.23
San Luis Talpa	0.23	San Martín	0.80
Antiguo Cuscatlán	0.57	San Pedro Perulapán	0.23
Cuyultitán	0.57	Sensuntepeque	0.34
San Pedro Masahuat	0.57	Soyapango	1.37
San Sebastián	0.91	Suchitoto	0.80
San José Villanueva	0.57	Tejutla	0.69
Apopa	0.80	Tonacatepeque	0.80

Fuente: Elaboración propia basado en información proporcionada por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS) y Distribuidora del Sur, agosto de 2002.

No debe perderse de vista que las tasas son fijadas por el uso de la propiedad municipal para un fin particular, así lo determina la doctrina, lo establece la LGTM y lo ha afirmado correctamente la Sala de lo Constitucional de la Corte. En esa dirección, una estrategia importante para elevar la recaudación por tasas ha sido mejorar las relaciones entre la municipalidad, la población usuaria de los servicios y los contribuyentes, facilitando trámites, elevando la calidad de los servicios y abriendo mejores canales de comunicación. La mejoría de estas relaciones representa la posibilidad de mayor recaudación, y ésta, la posibilidad de más inversión.

### **3. LA LEY DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS (FODES)<sup>27</sup>.**

El tercer inciso del Art. 207 de la Constitución de la República prevé que “...para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se

<sup>26</sup> La Prensa Gráfica. “Subirán las tarifas eléctricas y otros servicios”, lunes 30 de septiembre, San Salvador, El Salvador, 2002.

<sup>27</sup> Decreto Legislativo N° 74 del 08 de septiembre de 1988.

creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso”. Debemos tener presente que esta norma preceptúa categóricamente la obligación del gobierno central de proveer a los gobiernos locales de los recursos necesarios para cumplir sus cometidos, siendo conveniente tener en cuenta que la ley ha sido objeto de cinco reformas<sup>28</sup> y de dos interpretaciones auténticas<sup>29</sup>.

Durante su creación en 1988<sup>30</sup>, el FODES tuvo un monto anual de ₡25 millones de colones (\$2.9 millones de dólares) provenientes del Presupuesto General del Estado (aproximadamente el 1% [0.95] de los ingresos del gobierno central), de los cuales un 5% eran asignados al ISDEM para gastos de funcionamiento y formación de capital. Conviene destacar que de conformidad con la ley de creación, las transferencias deberían ser utilizadas en un 80% para inversión y 20% para funcionamiento de las municipalidades.

En la reforma de 1996 (Decreto 617) se incrementó el monto a ₡125 millones de colones (\$14.3 millones de dólares), manteniéndose el 5% para el ISDEM. Durante 1997 (Decreto 76) la Asamblea Legislativa modificó nuevamente la ley — como respuesta a las demandas de COMURES— donde se estableció que las transferencias del gobierno central ya no serían una cantidad absoluta (₡125 millones), sino que estarían constituidas “por un aporte anual del Estado igual a **seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado** a partir del ejercicio fiscal de mil novecientos noventa ocho” (Art. 1)<sup>31</sup>; el ISDEM retendría la cantidad de un millón doscientos cincuenta mil colones (\$142,857 dólares) para gastos de su funcionamiento, formación de capital y asistencia técnica y capacitación a las municipalidades (Art. 3). Además, se modificaron los criterios de asignación con base a tres rubros: población 80%, extensión territorial 15% y

---

<sup>28</sup> Véase Decreto Legislativo N° 617 del 01 de febrero de 1996; Decreto Legislativo N° 76 del 11 de septiembre de 1997; Decreto Legislativo N° 217 del 22 de enero de 1998; Decreto Legislativo N° 566 del 24 de marzo de 1999 y Decreto Legislativo N° 211 del 07 de diciembre de 2000.

<sup>29</sup> Véase Decreto Legislativo N° 539 del 03 de febrero de 1999 y Decreto Legislativo N° 633 del 10 de junio de 1999.

<sup>30</sup> Nótese que el mandato constitucional de 1983 fue implementado hasta 1988, es decir, cinco años después de haber sido decretado.

<sup>31</sup> Conviene hacer notar que esta reforma fue vetada por el Ejecutivo, lo cual dio lugar a importantes presiones de los gobiernos locales sobre sus respectivos partidos políticos y a que, por primera vez en la historia del país, la Asamblea Legislativa rebasara un veto presidencial. Unos días después, el Ejecutivo interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue rechazado.

esfuerzo fiscal 5%. En la reforma de 1998 (Decreto 217), el monto de distribución se asignó proporcionalmente entre los 262 municipios de acuerdo con cuatro criterios de distribución: a) población: 50%, repartido por el sistema de asignación per cápita, en forma inversamente proporcional al número de habitantes; b) equidad: 25%, asignado en partes iguales; c) pobreza: 20%, entregado de acuerdo con el comportamiento de los índices de pobreza<sup>32</sup> generados a partir de los datos del censo oficial vigente; y d) extensión territorial: 5%, adjudicado en forma directamente proporcional, estimándose un factor constante de asignación por km<sup>2</sup> de cada municipio.

**Figura 4.2 Criterios de distribución del FODES**



Fuente: Elaboración propia basado en la Ley FODES.

De igual forma, se estableció que “el fondo a distribuir estará compuesto por el monto destinado para que el ISDEM los transfiera a los municipios y podrá complementarse con los recursos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)”; es decir, “la asignación para cada municipio, comprenderá los fondos que el ISDEM les transfiera en efectivo y se complementaran con los recursos del FISDL, ambos serán utilizados para obras de infraestructura física”. Además, de la asignación total se destinaba la cantidad de 5 millones de colones (\$571,428 dólares) para el ISDEM, para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.

Durante 1999 la reforma (Decreto 566) solo introdujo como nuevo componente

<sup>32</sup> INBI, construido con catorce indicadores: 1) población rural; 2) mortalidad infantil (por millar); 3) analfabetismo en mayores de diez años y más; 4) tasa neta de escolaridad de primero a sexto grado; 5) tasa neta de escolaridad de séptimo a noveno grado; 6) porcentaje de sobreedad escolar de primero a sexto grado; 7) porcentaje de sobreedad escolar de séptimo a noveno grado; 8) hacinamiento en vivienda; 9) vivienda con piso de tierra; 10) viviendas improvisadas (con materiales no duraderos); 11) vivienda sin agua potable; 12) vivienda sin servicio sanitario; 13) vivienda sin servicio de drenaje; y 14) vivienda sin energía eléctrica.

la asignación de 10 millones de colones (\$1,142,856 dólares) —adicionales a los 5 millones del ISDEM—, de los cuales 5 millones (\$571,428) serían para el FISDL, para el sostenimiento de su administración, gastos de su funcionamiento, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades. Y, 5 millones para COMURES, que “se utilizarán para fortalecer a las municipalidades a fin de que éstas asuman su rol a nivel departamental y nacional como representantes directos de los intereses locales, promover el fortalecimiento municipal y el proceso de desarrollo local...que garanticen el desarrollo y la autonomía de los municipios”.

A las reformas anteriores habría que agregar que durante marzo de 1998 se emitió el *Reglamento de la Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*<sup>33</sup>, donde se reafirma que el 80% de las transferencias es para desarrollar proyectos de infraestructura y 20% para gastos de funcionamiento. A este respecto, la escasez de recursos que confrontan los gobiernos locales los ha forzado algunas veces a utilizar un porcentaje mayor de ese financiamiento para cubrir sus gastos corrientes (véase más adelante análisis de indicadores financieros).

### **3.1 El monto de las transferencias intergubernamentales.**

Las sumas transferidas a las municipalidades fueron extremadamente bajas entre 1988 y 1995 —\$2.9 millones de dólares anuales—, representando aproximadamente el 1% de los ingresos corrientes del gobierno central y el 0.08% del PNB en 1988; debiéndose destacar que a pesar que los montos del presupuesto nacional se incrementaron en el período, la asignación de las transferencias se mantuvo inmóvil; representando solo el 0.17% de los ingresos corrientes y el 0.02% del PNB en 1996<sup>34</sup> (véase tabla 4.11). A partir de ese año el Fondo se incrementó a \$14.3 millones, lo cual no hizo más que reajustar el aporte a la proporción inicial; es decir, las transferencias llegaron al 1% de los ingresos corrientes del gobierno central. Un aspecto crucial para el fortalecimiento municipal y las perspectivas de un proceso de descentralización, lo constituye el incremento a partir de 1998 de las transferencias al 6% de los ingresos corrientes del

---

<sup>33</sup> Decreto Ejecutivo N° 35 del 25 de marzo de 1998.

<sup>34</sup> Rodríguez, Marcos. *A propósito de las transferencias del 6% a los municipios*, FUNDE, Alternativas para el Desarrollo N° 60, septiembre-octubre, El Salvador, 1999.



Presupuesto General del Estado.

**Tabla 4.11 Transferencias FODES 1988-1997 (en millones de US dólares)**

AÑOS	ISDEM
1988	2.90
1989	2.90
1990	2.90
1991	2.90
1992	2.90
1993	2.90
1994	2.90
1995	2.90
1996	14.30
1997	14.30
Total	51.80

Fuente: ISDEM, años seleccionados

De esta forma, ha crecido 36 veces la asignación de recursos, pasando de \$2.9 millones en 1988 a \$105.9 millones en el 2003 (véase tabla 4.12), lo que representa un monto global de \$628 millones de dólares en 16 años.

**Tabla 4.12 Transferencias FODES 1998-2003 (en millones de US dólares)**

DEPARTAMENTO	AÑOS						TOTAL
	1998♣	1999♣	2000	2001	2002	2003	
Ahuachapán	4,714,680	5,065,846	5,497,543	5,589,482	5,726,835	5,988,793	32,583,179
Santa Ana	5,531,109	5,943,085	6,449,538	6,557,399	6,718,537	7,025,857	38,225,525
Sonsonate	6,327,727	6,799,038	7,378,433	7,501,828	7,686,174	8,037,756	43,730,956
Chalatenango	6,164,154	6,623,282	7,154,120	7,307,904	7,487,485	7,829,977	42,566,922
La Libertad	8,186,414	8,816,794	9,579,329	9,730,996	9,970,121	10,426,175	56,709,829
San Salvador	9,511,136	10,209,244	11,090,440	11,267,378	11,544,257	12,072,317	65,694,772
La Paz	5,794,578	6,226,178	6,756,756	6,869,754	7,038,568	7,360,527	40,046,361
Cabañas	2,994,842	3,217,908	3,492,129	3,550,530	3,637,779	3,804,179	20,697,367
Cuscatlán	4,327,356	4,649,672	5,045,904	5,130,291	5,256,360	5,496,797	29,906,380
San Vicente	3,561,859	3,827,159	4,153,298	4,222,757	4,326,525	4,524,429	24,616,027
Usulután	7,030,167	7,543,484	8,197,511	8,326,069	8,530,671	8,920,880	48,548,782
San Miguel	6,435,948	6,915,319	7,504,623	7,621,594	7,808,883	8,166,077	44,452,444
Morazán	5,407,045	5,809,780	6,304,873	6,410,314	6,567,838	6,868,265	37,368,115
La Unión	6,092,985	6,546,811	7,104,713	7,223,529	7,401,037	7,739,576	42,108,651
<b>SUBTOTAL</b>	<b>82,080,000</b>	<b>88,193,600</b>	<b>95,709,210</b>	<b>97,309,825</b>	<b>99,701,070</b>	<b>104,261,605</b>	<b>567,255,310</b>
Transferencias a FISDL, ISDEM y COMURES♦	1,142,860	1,142,860	1,714,290	1,714,290	1,714,290	1,714,290	9,142,880
<b>TOTALES◇</b>	<b>83,222,860</b>	<b>89,336,460</b>	<b>97,423,500</b>	<b>99,024,115</b>	<b>101,415,360</b>	<b>105,975,895</b>	<b>576,398,190</b>

♣ Conforme al dictamen N° 104 del 22 de enero de 1998, se programó US \$51.4 millones para las municipalidades, cuyo complemento para alcanzar el 6% de los ingresos corrientes se haría a través de dos préstamos externos, para lo que se daba autorización al Órgano Ejecutivo a suscribirlos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por \$40.0 millones y \$34.1 millones respectivamente.

♣ Para 1999 el 6% se complemento con dos préstamos externos al igual que durante 1998.

♦ La asignación para COMURES inicio a partir del año 2000.

◇ Cálculos no oficiales, realizados de conformidad a la Ley y Reglamento del FODES.

Fuente: *Guía del Presupuesto General del Estado para el ciudadano. Ejercicio Fiscal 2003*. Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto, El Salvador, 2002.

Cabe destacar que a pesar que la ley establece que las transferencias del

gobierno central deben ser el 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado, para los años 1998 y 1999 como se aprecia en la tabla, casi un tercio fue proporcionado por el FISDL utilizando fondos de préstamos internacionales. De igual manera, hay que señalar que instituciones como el ISDEM, FISDL y COMURES reciben recursos que anualmente suman \$1.7 millones que son restados de las transferencias; es decir, han sustraído hasta ahora entre el 1.5 y el 2% del total asignado, representando \$9.1 millones de dólares entre 1998 y 2003.

La tabla 4.13 muestra la distribución en detalle de las trasferencias destinadas a las municipalidades a escala departamental para el año 2003<sup>35</sup>. Al analizarse la distribución, es posible observar que se presentan algunas distorsiones, por ejemplo, para San Salvador y La Libertad, los dos departamentos con mejores índices de desarrollo humano del país reciben juntos el 21.6% de las transferencias; mientras que los cinco departamentos con los índices más bajos — Cabañas, San Vicente, Chalatenango, Ahuachapán y Morazán— 25.5%.

**Tabla 4.13 Transferencias FODES 2003 (en millones de US dólares)**

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN					
	Población 50%	Equidad 25%	Índice de Pobreza 20%	Extensión Territorial 5%	Total 100%	%
Ahuachapán	3,021,724	1,193,835	1,466,133	307,101	5,988,793	5.7
Santa Ana	3,516,478	1,293,321	1,714,834	501,224	7,025,857	6.7
Sonsonate	4,323,645	1,591,780	1,818,656	303,675	8,037,756	7.7
Chalatenango	3,063,584	3,283,047	983,756	499,591	7,829,978	7.5
La Libertad	5,716,047	2,188,698	2,111,943	409,487	10,426,175	10.0
San Salvador	6,821,288	1,890,239	3,141,253	219,536	12,072,316	11.6
La Paz	3,639,128	2,188,698	1,228,571	304,130	7,360,527	7.1
Cabañas	1,820,247	895,376	815,169	273,386	3,804,178	3.6
Cuscatlán	2,793,812	1,591,780	923,716	187,489	5,496,797	5.3
San Vicente	2,216,261	1,293,321	722,259	292,588	4,524,429	4.3
Usulután	4,551,622	2,288,184	1,553,276	527,799	8,920,881	8.6
San Miguel	3,824,700	1,989,725	1,837,067	514,585	8,166,077	7.8
Morazán	2,852,752	2,586,643	1,070,281	358,589	6,868,265	6.6
La Unión	3,969,515	1,790,753	1,465,407	513,901	7,739,576	7.4
<b>Totales</b>	<b>52,130,803</b>	<b>26,065,400</b>	<b>20,852,321</b>	<b>5,213,081</b>	<b>104,261,605</b>	<b>100.0</b>

Nota: Cálculos no oficiales, realizados de conformidad a la Ley y Reglamento del FODES.

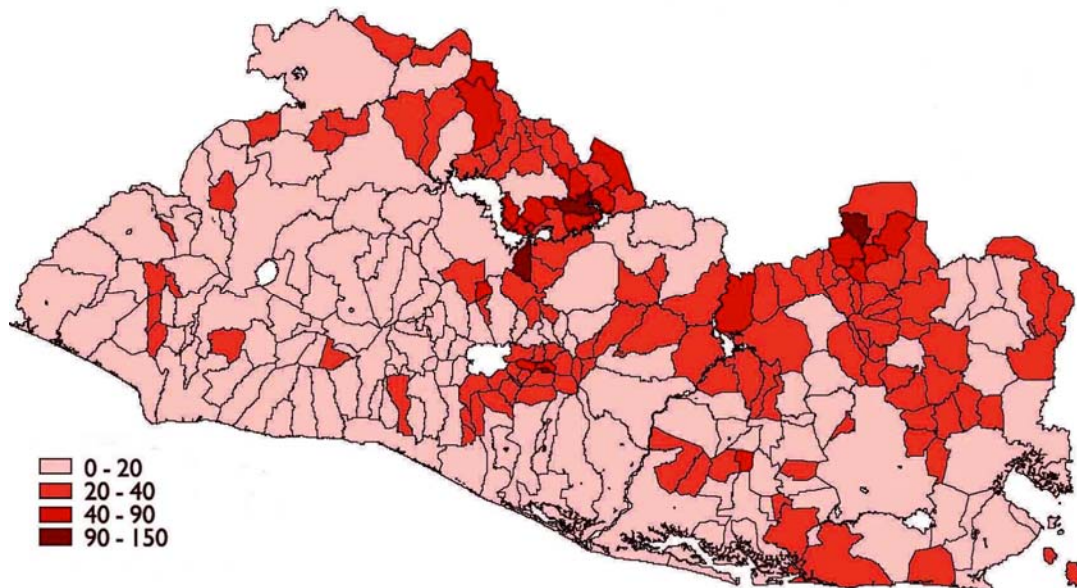
Fuente: *Guía del Presupuesto General del Estado para el ciudadano. Ejercicio Fiscal 2003*. Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto, El Salvador, 2002.

Lo anterior, como consecuencia de los indicadores con que se mide la

<sup>35</sup> Resulta imposible mostrar la información desagregada a escala municipal, siendo el nivel departamental el que cuenta con cifras más detalladas. Para el 2004 el presupuesto aprobado es de \$2,791 millones de dólares, los ingresos del mismo equivalen a \$1,905 millones, es decir que el FODES recibirá \$114.3 millones (\$8.2 millones más que en el 2003), representando el 7% del presupuesto.

pobreza (INBI); cuya ponderación no ha sido actualizada desde 1992 y aún sigue siendo la única referencia que caracteriza a los municipios<sup>36</sup>; con los terremotos que acaecieron en los primeros meses del 2001, se ha vuelto a poner en la mesa de discusión la distribución espacial de la pobreza. La figura 4.3 muestra de manera georeferenciada la distribución del FODES por inversión per cápita a escala municipal, donde se observa que la mayor colocación de recursos se realiza en los departamentos más pobres.

**Figura 4.3 Asignación del FODES per cápita 2003**



Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*, PNUD, Impresos Múltiples, El Salvador, 2003, p. 230.

Cabe destacar, que a pesar que el FODES no recibe una transferencia elevada de los ingresos nacionales, es importante reconocer que a partir de la reforma de 1997 es significativo, ya que evita su progresiva disminución en

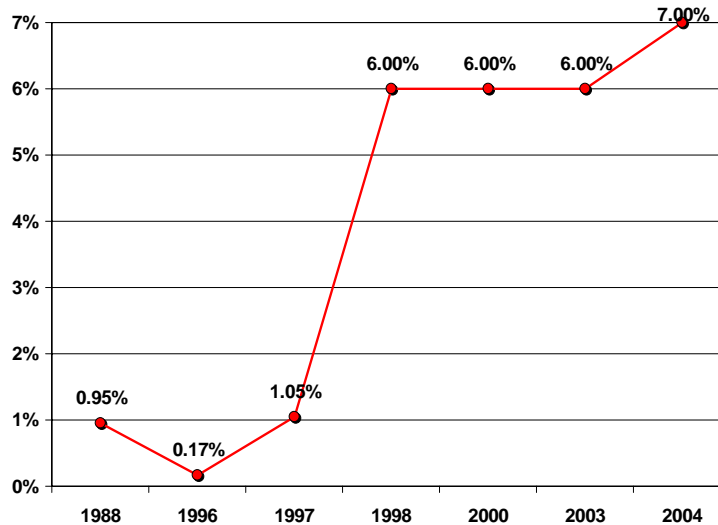
<sup>36</sup> Para el caso de El Salvador, se ha enfocado en un método objetivo altamente centralizado, utilizando las siguientes fuentes de información:

- Un censo poblacional de viviendas, cuya última actualización data de 1992, el cual en teoría se debía actualizar en 2002, pero dada las circunstancias nacionales de emergencia, se difirió al menos para el 2003.
- Un censo de actividades agropecuarias levantado en 1971.
- Un censo de viviendas realizado entre febrero y marzo de 2001 (a consecuencia de los terremotos), el cual tiene los mismos fundamentos teóricos y metodológicos de la encuesta preparatoria a un censo, y que sirvió como evaluación rápida de los daños en vivienda y en la microeconomía de componente hogareño.
- Una tradición de al menos 15 años en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), las cuales se realizan con un enfoque muestral que permite realizar deducciones a nivel departamental y que se constituyen en un valioso punto de referencia para caracterizar las condiciones de vida.

Para una ampliación de los datos anteriores revítese *Preparación de un mapa de pobreza para El Salvador*, FISDL, Programa de Desarrollo Local, El Salvador, 2002.

términos relativos (véase figura 4.4).

**Figura 4.4 Participación del FODES en los ingresos corrientes del gobierno central 1988-2004**



Fuente: Elaboración propia basado en estadísticas del Ministerio de Hacienda, años seleccionados.

Aunque la cantidad es todavía insuficiente para cubrir las necesidades esenciales de los gobiernos locales, como podrá apreciarse más adelante (análisis de ingresos y egresos), las transferencias han logrado oxigenar las finanzas municipales, especialmente en los municipios más pequeños y rurales; lo cual permite realizar obras de infraestructura básica, prioritarias para el desarrollo de las comunidades y generar un mejor nivel de vida para la población.

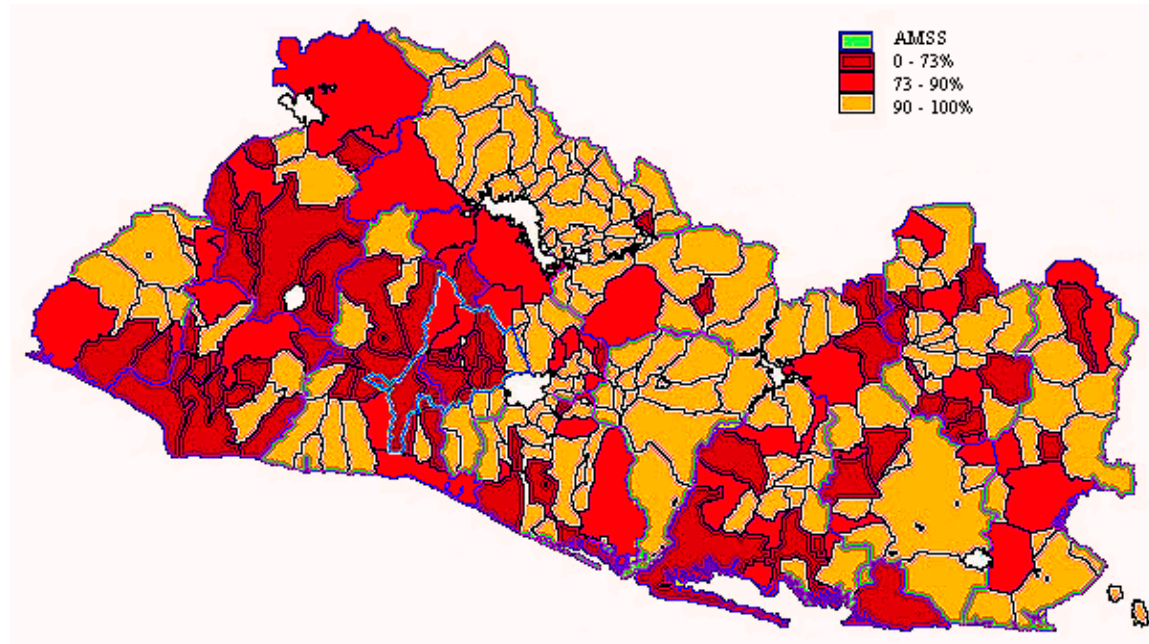
Por último, debemos agregar que el monto no es en realidad exacto, ya que la asignación se define cuando se aprueba el presupuesto; es decir, se establece de acuerdo con las estimaciones de los ingresos futuros, variando su monto al transcurrir el año fiscal correspondiente. No debe perderse de vista que el Presupuesto General del Estado es, en general, mayor a los ingresos corrientes del gobierno central y financia su déficit con deuda pública, por lo que no debe creerse que las municipalidades gastan el 6% de lo que gasta el gobierno central (en general, se afirma que se asigna el 6% del presupuesto nacional y no de los ingresos corrientes nacionales).

### **3.2 Impacto de las transferencias en el desarrollo local.**

Las transferencias son entregadas en forma mensual y deben emplearse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura. Según análisis de su ejecución, las municipalidades más grandes en población y recursos tienden a ser

menos ágiles en el manejo de los fondos, y en general, no implementan espacios democráticos de participación ciudadana en la priorización de inversiones y/o acciones de desarrollo<sup>37</sup>. La afirmación opuesta también es válida, los municipios más pobres y pequeños en población movilizan con mayor eficiencia sus recursos de inversión social, con excepción de la generalidad de la zona oriental del país. El análisis territorial evidencia una eficiencia superior al promedio (véase figura 4.5). Además, se ha determinado que el “proyecto promedio” que desarrollan los gobiernos locales oscila entre los \$25,000 dólares, lo que equivaldría entre 1998-2000 a 10,000 proyectos de infraestructura social realizados<sup>38</sup>.

**Figura 4.5 Porcentaje de acceso al presupuesto programado 1999**



Fuente: Elaboración propia con datos del FISDL, 1999.

Por otra parte, según hallazgos recientes, durante el 2001 las municipalidades ejecutaron 5,522 proyectos a escala nacional<sup>39</sup>, al analizarse la ubicación de los mismos, se determina que las dos terceras partes de estos se implementaron en el área rural, siendo éstas prácticamente las únicas inversiones

<sup>37</sup> FISDL. *Programa de Desarrollo Local. Análisis estadístico de ejecución descentralizada de proyectos 1998-2000*, El Salvador, 2001.

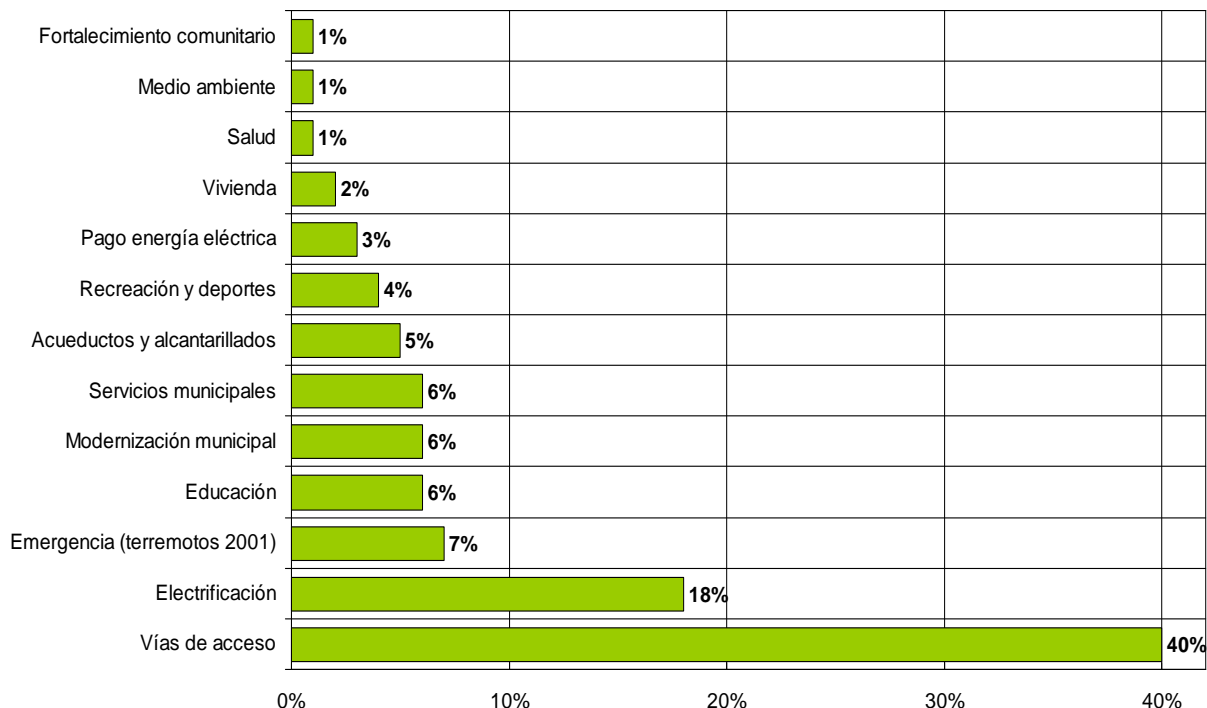
<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> FUNDE y FUNDAUNGO. *Evaluación del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*, Estudio realizado para COMURES, El Salvador, julio de 2003. Este estudio comprende un análisis de la inversión del FODES sobre una muestra de 20 municipios ubicados en 10 de los 14 departamentos del país, de tamaño pequeño, mediano y grande –dos del tipo 2, seis del tipos 3, ocho del tipo 4 y cuatro del tipo 5– gobernados por diferentes partidos políticos en el primer trimestre del 2003.

que se realizaron en el período señalado<sup>40</sup>, lo que permite argumentar que en las transferencias recae la mayor parte de iniciativas públicas para cubrir las necesidades básicas de la población rural y suburbana, que resulta ser la que presenta mayores índices de pobreza en el país.

Al identificarse los proyectos, es posible observar que la construcción, mantenimiento y reparación de vías de acceso y la instalación de tendidos de energía eléctrica concentran más de la mitad de los recursos desembolsados (40% y 18% cada uno, véase figura 4.6). Siendo evidente que las vías de acceso ocupan un lugar preponderante en los proyectos, lo cual es lógico porque son estos espacios los que reciben menos atención del MOP. La inversión en electrificación se explicaría a partir de que el servicio se está extendiendo a las comunidades no cubiertas por el sistema público que existía antes de la privatización, y que además, no están incluidas en los planes de las actuales empresas privadas del sector eléctrico.

**Figura 4.6 Inversión del FODES por sector 2001**



Fuente: *Evaluación del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*. FUNDE y FUNDAUNGO, El Salvador, 2003.

Otros proyectos importantes han sido los orientados a responder a la

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.14.

emergencia de los terremotos del 2001 (7%), educación (6%), modernización municipal (6%), acueductos y alcantarillados (5%), y recreación y deportes (4%)<sup>41</sup>. En términos generales, el 81% de los proyectos se han destinado a la construcción de infraestructura física (vías de acceso, electrificación, construcción de aulas escolares) y equipamiento municipal (mercados, rastros, reparación de edificios edilicios con posterioridad a los terremotos, etc.). Los restantes recursos se han invertido en rubros similares, pero referidos al pago de actividades o personal.

Cabe destacar que la importante cantidad de proyectos ejecutados en los más apartados rincones del país, evidencian el impacto y la ventaja comparativa de las municipalidades con respecto al gobierno central, en lo que se refiere a la capacidad de distribuir de manera territorialmente equitativa la inversión del Estado; ya que este último tendría grandes dificultades operativas para ejecutar un número similar de proyectos territorialmente tan dispersos. Otro impacto importante lo constituye la generación de empleo a escala local —aproximadamente 10,633 plazas anualmente<sup>42</sup>—, concretándose a escala agregado nacional en uno de los más importantes en este campo; de igual modo, la cobertura de beneficiarios de los proyectos es significativa, comprendiendo en algunos casos a la totalidad de la población del municipio.

Conviene tener presente que el tipo de proyectos a que se han asignado los recursos se encuentran efectivamente dentro de lo dispuesto por la ley, ya que los fondos “podrán invertirse entre otros, a la adquisición de vehículos para el servicio de recolección y transporte de basura, maquinaria, equipo y mobiliario y en su mantenimiento para su buen funcionamiento, instalación, mantenimiento y tratamiento de aguas negras, construcción de servicios sanitarios, baños y lavaderos públicos, obras de infraestructura relacionada con tiangues, rastros o mataderos, cementerios, puentes, carreteras y caminos vecinales o calles urbanas, reparación de éstas, industrialización de basura o sedimentos de aguas negras, construcción de escuelas, centros comunales, bibliotecas, teatros, guarderías, parques, instalaciones deportivas, recreativas, turísticas y campos permanentes de diversiones, ferias y fiestas patronales, adquisición de inmuebles destinados a las

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 31.

obras descritas y al pago de las deudas institucionales contraídas por la municipalidad y por servicios prestados por empresas estatales o particulares, cuando emanen de la prestación de un servicio público municipal” (Art. 5 Ley FODES)<sup>43</sup>.

Por otro lado, al analizarse las inversiones realizadas en relación a las competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, se constata que el 56% de los recursos se invierte en proyectos relacionados a competencias propias de las municipalidades (vías de acceso vecinales, servicios municipales, modernización municipal, pago de energía eléctrica y fortalecimiento comunitario); 33% en competencias correspondientes al gobierno central (electrificación, educación, acueductos y alcantarillados, vivienda, medio ambiente y salud) y el 11% restante en competencias compartidas (emergencia del terremoto y recreación y deportes)<sup>44</sup>.

Como se señalara en el capítulo anterior —en los últimos años—, las municipalidades han presentado una tendencia a democratizar las decisiones en lo que a inversión pública se refiere; diversos mecanismos de participación ciudadana (plan participativo, petición comunitaria, cabildo abierto, visita de gobierno a comunidades, consulta ciudadana, etc.) se han creado en casi la totalidad de las mismas para garantizar con mayor o menor incidencia la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. De esa manera, la población participa en la selección de los proyectos (aunque en el gobierno local recae la decisión final en la asignación), pudiendo afirmarse que las transferencias a las municipalidades representan el único fondo público que permite niveles relevantes de participación ciudadana en el país, lo cual no solo contribuye a la eficacia en la asignación de los recursos públicos, sino que aporta relevantemente a la gobernabilidad democrática<sup>45</sup>.

Por último, no debe perderse de vista que uno de los objetivos de la

---

<sup>43</sup> Órgano Legislativo. Decreto Legislativo N° 539 del 03 de febrero de 1999. Interpretación auténtica de los artículos 5 y 8 de la Ley de creación del FODES, El Salvador, 1999.

<sup>44</sup> FUNDE y FUNDAUNGO. *Evaluación del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*, p. 17.

<sup>45</sup> La participación de los beneficiarios en la identificación, ejecución y seguimiento de un proyecto conducen a que la comunidad se sienta dueña de la obra. Cuando una comunidad hace suyo un proyecto, es decir, cuando los vecinos entienden de que se trata y respaldan su ejecución, la efectividad de la operación mejora y aumentan las posibilidades de que los beneficios que ésta genera sean sustentables.



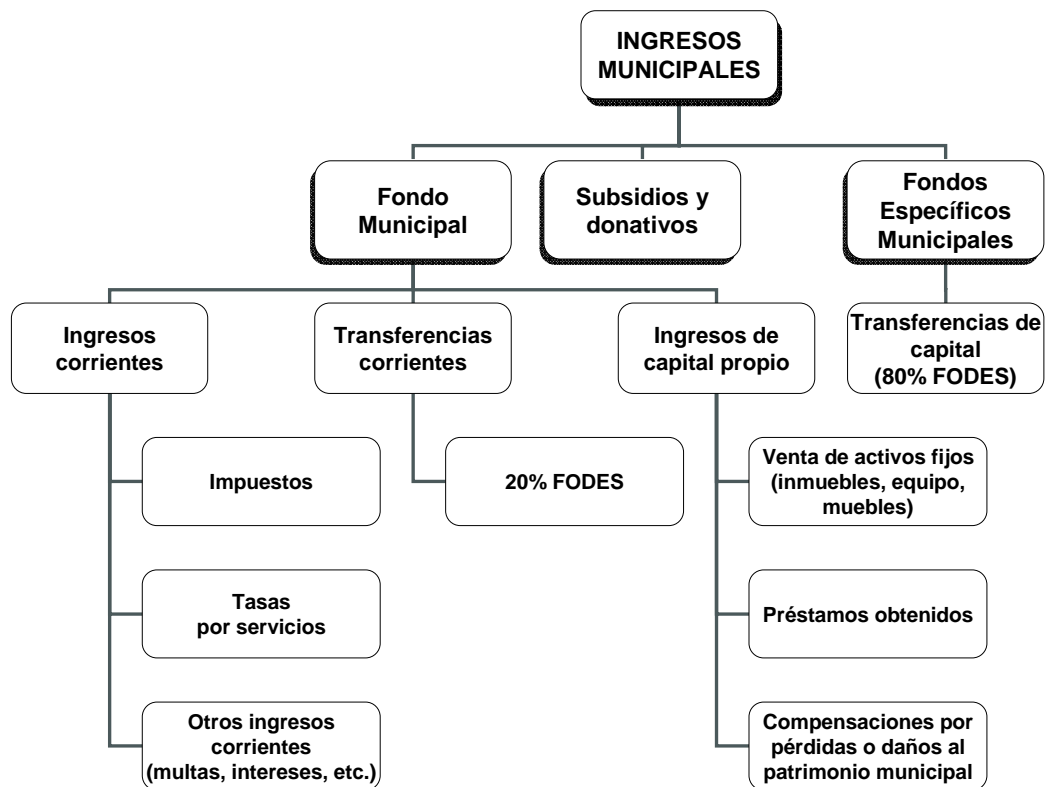
descentralización fiscal es lograr el desarrollo básico de zonas atrasadas; no es posible pensar que territorios y población que han estado al margen del desarrollo por décadas —el caso típico salvadoreño —, puedan medianamente competir con centros que han concentrado tradicionalmente las actividades económicas y los servicios públicos. En ese sentido, la descentralización fiscal apoya con transferencia de recursos la prestación de servicios públicos a escala local, sobre la base de que debe promoverse una asignación adecuada de funciones por ordenes de gobierno.

#### 4. LA ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

##### 4.1 Clasificación de ingresos y egresos.

Los recursos con los que pueden contar los municipios para cumplir con sus atribuciones y competencias, se pueden agrupar en tres grandes fuentes<sup>46</sup>: a) Fondo Municipal; b) Subsidios y donativos; y c) Fondos Específicos Municipales (véase figura 4.7).

Figura 4.7 Ingresos municipales por fuentes de recursos



Fuente: Elaboración propia basado en el *Manual del Presupuesto Municipal*, Corte de Cuentas de la República, 1986.

<sup>46</sup> Corte de Cuentas de la República. *Manual del Presupuesto Municipal*, El Salvador, 1986.

Cada una de estas fuentes tiene su propia forma de registro, manejo y control; entre ellas no se pueden hacer transferencias, subsidios o préstamos y se formulan, gastan y liquidan por separado.

- **Fondo Municipal.**

Comprende los ingresos corrientes, que son aquellos recursos que recauda la municipalidad por esfuerzo propio (impuestos, tasas por servicios y otros ingresos corrientes). Incluye las transferencias corrientes provenientes del gobierno central (20% FODES para gastos de funcionamiento), entidades autónomas o municipales y del sector privado, destinadas a financiar el gasto corriente. Finalmente, este fondo engloba los ingresos de capital propio tales como la venta de activos fijos, préstamos obtenidos y compensaciones por pérdidas o daños al patrimonio municipal. El destino de los ingresos del Fondo Municipal es cubrir los gastos corrientes (funcionamiento administrativo y costos de servicios municipales) que se clasifican en: a) Servicios personales (remuneraciones); b) Servicios no personales (servicios); c) Materiales y suministros (bienes de uso y consumo); y d) Transferencias corrientes (a particulares sin contraprestación). De igual forma, con los recursos del Fondo se pueden financiar los gastos de capital propio, destinados a la reposición y ampliación de activos municipales (obras, inmuebles, equipo y muebles) y el pago de préstamos adquiridos.

- **Subsidios y donativos.**

Engloba los recursos transferidos al municipio por el gobierno central, entidades autónomas o municipales, sector privado y sector externo (países amigos, organismos internacionales, otros) para financiar obras municipales. Esos recursos son entregados en forma voluntaria, por una sola vez y con un destino específico de inversión (equipo, maquinaria, infraestructura, etc.) según se convenga con el donante; en los ingresos se registran las entradas de recursos por estos conceptos y en la del gasto, las salidas por pago de bienes, servicios y obras.

- **Fondos Específicos Municipales.**

Incluye únicamente la transferencia de capital del gobierno central (80% FODES) destinada a financiar la inversión en infraestructura, equipamiento y otros activos fijos municipales. Por el lado del ingreso se registran las entregas periódicas del FODES (inversión) que hacen el ISDEM y FISDL, por el lado del

gasto, las erogaciones para el pago de bienes, servicios y obras realizadas.

Para el estudio de los fondos municipales se utilizarán tres instrumentos básicos: a) análisis de participación (vertical), b) análisis de tendencia (horizontal), y c) análisis de indicadores financieros (autonomía financiera, dependencia financiera, solvencia financiera, déficit/superávit, autosuficiencia y relación mínima entre remuneraciones e ingresos propios, además se calculan el ingreso total per cápita e ingreso corriente propio per cápita).

El primero de ellos para verificar cuál es el peso relativo de cada rubro de ingreso o gasto en el total de ingresos o gastos en un año determinado, intentándose establecer cuáles son los ingresos que, por su importancia y dinamismo, determinan la tendencia de las finanzas y cuáles son aquellas que tienden a agotarse. El segundo, para medir en qué porcentaje aumentó o disminuyó un factor de ingreso o de gasto entre un período y otro, identificándose los gastos que más pesan en los egresos municipales; y el último, para evaluar el estado global de las finanzas.

#### **4.2 Los ingresos municipales<sup>47</sup>.**

El crecimiento de los ingresos municipales para cada una de las fuentes señaladas anteriormente no es similar. En 1997 las municipalidades recolectaron un total de \$38.9 millones de dólares, de los cuales \$32.9 ingresaron al Fondo Municipal, \$4.2 millones fueron de Subsidios y donativos y \$1.8 millones de Fondos Específicos Municipales. Tres años más tarde, los ingresos totales casi se duplicaron, alcanzando la cifra de de \$76.9 millones, de los cuales \$63.2 millones ingresaron al Fondo Municipal, \$1.9 millones correspondieron a los Subsidios y donativos y \$11.8 millones a los Fondos Específicos Municipales (véase tabla 4.14).

Como podrá apreciarse fácilmente, el aumento de los recursos del Fondo

---

<sup>47</sup> Dado las limitaciones de la información disponible y los recursos financieros para este estudio, en adelante tanto para el análisis de los ingresos como de los gastos se utilizan los datos empíricos de la publicación *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*, FUNDAUNGO, El Salvador, 2002. El estudio en mención incluye una muestra nacional representativa del país que abarca 38 municipalidades —de las cuales 3 son grandes (80 mil habitantes o más, municipios tipo 1 y 2), 12 medianas (20 mil a 80 mil, municipio tipo 3) y 23 pequeñas (menos de 20 mil habitantes, municipios tipo 4 y 5)— y su comportamiento entre 1997 y 2000, cuya información es considerada como más confiable. Para facilitar el análisis de los recursos financieros se presenta la clasificación económica de los ingresos en corrientes totales y de capital totales, y de los gastos corrientes en totales y de capital totales.

Municipal en el 2000 (\$63.2 millones) respecto a 1997 (\$32.9) fue consistente con el crecimiento de los ingresos totales (\$76.9 y \$38.9 millones respectivamente), lo cual refleja que esta fuente ha sido uno de los motores del crecimiento de los ingresos municipales.

**Tabla 4.14 Ingresos municipales 1997-2000 (en millones de US dólares)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
1.1	FONDO MUNICIPAL	32.9	41.3	47.6	63.2
1.1.1	Ingresos corrientes propios	26.9	30.5	38.7	39.4
1.1.1.1	Impuestos	12.3	12.7	13.1	13.2
1.1.1.2	Tasas por servicios	13.1	16.1	22.8	23.9
1.1.1.3	Otros ingresos corrientes	1.5	1.7	2.8	2.3
1.1.2	Transferencias corrientes	2.9	3.7	4.1	4.7
1.1.3	Ingresos de capital propios	3.1	7.1	4.7	19.2
1.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	4.2	4.1	1.6	1.9
1.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	1.8	7.7	7.0	11.8
1.	INGRESOS TOTALES	38.9	53.1	56.2	76.9
1.A	Ingresos corrientes totales	29.8	34.2	42.8	44.1
1.B	Ingresos de capital totales	9.1	18.9	13.3	32.9

1.A Comprende los ingresos corrientes propios (impuestos, tasas y otros ingresos corrientes) y las transferencias corrientes del Fondo Municipal

1.B Incluye los ingresos de capital propios del Fondo Municipal, los Subsidios y donativos y los Fondos Específicos Municipales. Ello es así puesto que los Subsidios y donativos y los Fondos Específicos Municipales son transferencias de capital orientadas hacia un fin específico de inversión, primordialmente de carácter físico y no pueden utilizarse para gasto corriente.

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Por el contrario los Subsidios y donativos han perdido relevancia —como consecuencia de la disminución de contribuciones discrecionales del gobierno central y de ayudas externas— pasando de \$4.2 millones en 1997 a \$1.9 en el 2000. Por su parte los Fondos Específicos Municipales aumentaron su importancia, como resultado de la transferencia del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado a partir de 1998, los cuales pasaron de 1.8 millones en 1997 hasta alcanzar los \$11.8 millones en el 2000. De esta manera, los ingresos corrientes totales se incrementaron de 1997 (\$29.8 millones) al 2000 (\$44.1 millones) 0.48 veces; en cambio, los ingresos de capital totales aumentaron 3.61 veces (pasando de \$9.1 a \$32.9 millones).

#### **4.2.1 Análisis de participación.**

Como se observa en la tabla 4.15, el Fondo Municipal mantuvo el mayor porcentaje de participación de los ingresos totales (arriba del 80%); los Subsidios y donativos disminuyeron gradualmente (de 10.88 a 2.41%) y los Fondos

Específicos Municipales incrementaron su participación pasando de 4.64 a 15.37%. Los ingresos corrientes totales fueron el origen principal de los recursos financieros, los cuales proporcionaron tres cuartas partes (76.63%) de los ingresos totales; dentro de éstos, las tasas por servicios dieron el mayor aporte (entre 30 y 40%), denotándose la importancia de la recaudación de las tarifas por los servicios prestados, las cuales pasaron de \$13.1 a \$23.9 millones.

**Tabla 4.15 Estructura de los ingresos 1997-2000 (en porcentaje)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
1.1	FONDO MUNICIPAL	84.48	77.77	84.64	82.22
1.1.1	Ingresos corrientes propios	69.09	57.41	68.91	51.26
1.1.1.1	Impuestos	31.60	23.84	23.33	17.11
1.1.1.2	Tasas por servicios	33.57	30.38	40.60	31.20
1.1.1.3	Otros ingresos corrientes	3.92	3.19	4.98	2.95
1.1.2	Transferencias corrientes	7.54	6.91	7.35	6.05
1.1.3	Ingresos de capital propios	7.85	13.45	8.38	24.91
1.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	10.88	7.67	2.90	2.41
1.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	4.64	14.56	12.46	15.37
1.	TOTAL DE INGRESOS	100.00	100.00	100.00	100.00
1.A	Ingresos corrientes totales	76.63	64.32	76.25	57.31
1.B	Ingresos de capital totales	23.37	35.68	23.75	42.69

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Por otra parte, los impuestos disminuyeron su aporte a los ingresos (de 31.60 al 17.11%), lo que podría deberse a la difícil administración de un sistema de tarifas complejas, al estancamiento de la actividad empresarial en el ámbito local o bien a la falta de esfuerzos para incrementar la recaudación de los impuestos locales; al mismo tiempo, el incremento en los ingresos totales se presenta como consecuencia en el aumento de las transferencias (FODES). Las transferencias corrientes mantuvieron un nivel de participación modesto en los ingresos totales (entre 7.54 y 6.05%), pasando de \$2.9 millones en 1997 a \$4.7 en el 2000.

Respecto a los ingresos de capital propios, aumentaron su nivel de aporte a los ingresos totales (de 7.85 en 1997 a 24.91% en el 2000), pasando de 3.1 a \$19.2 millones. En lo que a los Fondos Específicos Municipales se refiere, su incremento se produce a partir de 1998 —como producto del aumento en las transferencias del FODES (80%)— pasando en ese año de \$1.8 a \$7.7 millones; su aporte a los ingresos totales pasa del 4.64% en 1997 hasta alcanzar el 15.37 para el 2000. En cuanto a los ingresos corrientes totales se observa que durante 1997

representaban el 76.63% de los ingresos totales, disminuyendo su aporte al 57.31% en el 2000. De forma inversa, los ingresos de capital totales aumentaron su importancia de 23.37 a 42.69%; lo anterior, como resultado del aumento de las transferencias.

#### 4.2.2 Análisis de tendencia.

El total de ingresos observó tasas de crecimiento anual positivas: 36.55 para 1997/1998, 5.85 para 1998/1999 y 36.87% para 1999/2000, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual del 25.53% (véase tabla 4.16).

**Tabla 4.16 Tasas de crecimiento anual de los ingresos 1997-2000 (en porcentaje)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997/98	1998/99	1999/00	1997/2000
1.1	FONDO MUNICIPAL	25.72	15.19	32.97	24.41
1.1.1	Ingresos corrientes propios	13.47	27.04	1.82	13.64
1.1.1.1	Impuestos	3.00	3.57	0.41	2.32
1.1.1.2	Tasas por servicios	23.58	41.44	5.16	22.50
1.1.1.3	Otros ingresos corrientes	11.21	65.28	-18.88	14.24
1.1.2	Transferencias corrientes	25.14	12.60	12.75	16.69
1.1.3	Ingresos de capital propios	134.14	-34.05	306.74	84.50
1.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	-3.78	-59.92	13.92	-24.10
1.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	328.33	-9.42	68.84	87.11
1.	TOTAL DE INGRESOS	36.55	5.85	36.87	25.53
1.A	Ingresos corrientes totales	14.61	25.49	2.87	13.95
1.B	Ingresos de capital totales	108.47	-29.56	146.04	53.45

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

De igual forma, el Fondo Municipal experimentó tasas de crecimiento anual positivas, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 24.41%; los ingresos corrientes propios —resultado del esfuerzo fiscal— crecieron a una tasa promedio anual de 13.64%, siendo menor en comparación a la tasa alcanzada por el Fondo Municipal. Las tasas por servicios crecieron a una tasa promedio anual de 22.50, mientras que los impuestos 2.32%. Las transferencias corrientes crecieron —como producto del aumento del FODES— alcanzando un crecimiento promedio anual de 16.69%. Los ingresos de capital propios tuvieron un comportamiento irregular (134.14, -34.05 y 306.74%) con una tasa anual promedio de 84.50%, no obstante, las tasas positivas alcanzadas por este rubro en 1998 y 2000 reflejan aportes importantes al Fondo Municipal.

Por otra parte, los Subsidios y donativos evidencian la pérdida de importancia de este rubro cuyo tasa de crecimiento promedio anual fue de -24.10%. Los Fondos Específicos Municipales aumentaron significativamente (328.33%) en

1998, año en que se incrementó el FODES; disminuyeron en 1999 (-9.42%) con respecto a 1998 y volvieron a aumentar en el 2000 (68.84%), alcanzando un crecimiento promedio anual de 87.11%. En lo que a los ingresos de capital totales corresponde, éstos aumentaron más del 100% en 1997/98 (108.47%) y 1999/00 (146.04%), mostrando una disminución en 1998/99 (-29.56%), siendo el rubro económico de ingresos que más se incrementó; en cambio, los ingresos corrientes totales aumentaron modestamente (14.61, 25.49 y 2.87%).

Conviene destacar que la tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos de capital totales fue mayor que la de los ingresos corrientes totales (53.45 y 13.95% respectivamente). En síntesis, los ingresos totales mantuvieron tasas de crecimiento anual positivas pudiendo afirmarse que el crecimiento de los ingresos municipales obedece a un importante esfuerzo local por generar recursos propios, sobre todo en el rubro de tasas por servicios, al aumento de los ingresos de capital propios y al incremento de la transferencia del FODES.

#### 4.3 Los egresos municipales.

Para 1997 se registró un gasto total de \$44.5 millones de dólares, en contraposición a los \$70 millones gastados en el 2000, lo cual implica un incremento en el volumen de erogación de fondos (véase tabla 4.17).

**Tabla 4.17 Gastos municipales 1997-2000 (en millones de US dólares)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
2.1	FONDO MUNICIPAL	40.6	40.2	50.5	57.9
2.1.1	Gastos corrientes propios	36.8	37.2	45.5	46.6
2.1.1.1	Servicios personales	27.7	24.7	26.4	27.7
2.1.1.2	Servicios no personales	5.4	7.7	12.1	14.2
2.1.1.3	Materiales y suministros	2.5	3.1	2.7	3.2
2.1.1.4	Transferencias corrientes	1.2	1.7	4.4	1.6
2.1.2	Gastos de capital propios	3.8	3.0	5.0	11.3
2.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	2.6	3.1	2.9	2.8
2.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	1.3	3.5	7.8	9.3
2.	GASTOS TOTALES	44.5	46.8	61.2	70
2.A	Gastos corrientes totales	36.8	37.2	45.5	46.6
2.B	Gastos de capital totales	7.7	9.6	15.7	23.4

2.A Corresponde a los gastos corrientes del Fondo Municipal puesto que ninguna de las otras fuentes costean este tipo de erogación.

2.B Este grupo comprende los gastos de capital propios del Fondo Municipal y del total de gastos de Subsidios y donativos y de los Fondos Específicos Municipales.

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Los gastos del Fondo Municipal en el 2000 se incrementaron en relación a

1997, pasando los egresos de \$40.6 millones a \$57.9; los Subsidios y donativos se incrementaron en 9.21%, pasando de \$2.6 millones a \$2.8, lo cual muestra la pérdida de importancia de esos recursos en el financiamiento municipal.

Los Fondos Específicos Municipales aumentaron pasando de \$1.3 millones a \$9.3 millones en el 2000, en este caso los incrementos en los ingresos por transferencias corrientes impactaron grandemente la inversión realizada en el período. Por otra parte, los gastos corrientes totales se incrementaron 0.27 veces, pasando de \$36.8 a \$46.6 millones; en cambio, los gastos de capital totales pasaron de \$7.7 millones a \$23.4, creciendo 2.06 veces.

En términos generales, los gastos del Fondo Municipal continuaron siendo el principal destino de recursos; los Subsidios y donativos —que eran la fuente de recursos de transferencias para financiar la inversión comunal y municipal— cedieron su lugar a los Fondos Específicos Municipales.

#### 4.3.1 Análisis de participación.

En 1997 los gastos del Fondo Municipal representaron el 91.24% de los gastos totales, los Subsidios y donativos el 5.86% y los Fondos Específicos Municipales el 2.90%. En el 2000 el Fondo Municipal disminuyó su participación en los gastos totales al 82.61%, los Subsidios y donativos disminuyeron a 4.07% y los Fondos Específicos Municipales aumentaron a 13.32% (véase tabla 4.18).

**Tabla 4.18 Estructura de los gastos 1997-2000 (en porcentaje)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
2.1	FONDO MUNICIPAL	91.24	85.96	82.58	82.61
2.1.1	Gastos corrientes propios	82.76	79.53	74.42	66.54
2.1.1.1	Servicios personales	62.33	52.74	43.15	39.51
2.1.1.2	Servicios no personales	12.07	16.49	19.76	20.23
2.1.1.3	Materiales y suministros	5.63	6.72	4.37	4.52
2.1.1.4	Transferencias corrientes	2.73	3.58	7.14	2.28
2.1.2	Gastos de capital propios	8.48	6.43	8.16	16.07
2.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	5.86	6.58	4.72	4.07
2.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	2.90	7.46	12.70	13.32
2.	TOTAL DE GASTOS	100.00	100.00	100.00	100.00
2.A	Gastos corrientes totales	82.76	79.53	74.42	66.54
2.B	Gastos de capital totales	17.24	20.47	25.58	33.46

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Los gastos corrientes propios disminuyeron gradualmente su participación en los gastos pasando de 82.76 a 66.54% y los gastos de capital propios la aumentaron de 8.48 en 1997 a 16.07% en el 2000. El cambio en la



estructura del gasto del Fondo Municipal fue muy importante, ya que refleja que las municipalidades han incrementado los niveles de inversión; así, los gastos de capital pasaron de \$3.8 millones en 1997 a \$11.3 en el 2000. Lo anterior, refleja el incremento en las transferencias, pasando los Fondos Específicos Municipales de \$1.3 millones en 1997 a \$9.3 millones en el 2000.

En lo que a los servicios personales respecta, redujeron paulatinamente su participación (de 62.33 a 39.51%) y los servicios no personales la aumentaron año tras año (de 12.07 a 20.23% respectivamente); el rubro de materiales y suministros absorbió entre el 4.37 y 6.72% de los gastos totales, subrayándose que este elemento es de suma importancia para la efectiva prestación de los servicios públicos, no obstante como podrá observarse no se le dedican muchos recursos.

En términos generales los gastos corrientes totales disminuyeron su participación en los gastos totales pasando de 82.76 en 1997 a 66.54% en el 2000; por el contrario, los gastos corrientes totales aumentaron su peso en los gastos totales (de 17.24 a 33.46%). Es conveniente hacer notar que aún cuando los gastos corrientes totales disminuyeron su participación en los gastos totales, éstos continuaron siendo más importantes que los gastos de capital totales.

#### 4.3.2 Análisis de tendencia.

Los gastos del Fondo Municipal alcanzaron una tasa de crecimiento promedio anual de 12.55%, Subsidios y donativos de 2.98% y los Fondos Específicos Municipales de 93.24% (véase tabla 4.19).

**Tabla 4.19 Tasas de crecimiento de los gastos 1997-2000 (en porcentaje)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997/98	1998/99	1999/00	1997/2000
2.1	FONDO MUNICIPAL	-0.83	25.55	14.51	12.55
2.1.1	Gastos corrientes propios	1.15	22.28	2.35	8.18
2.1.1.1	Servicios personales	-10.93	6.93	4.81	-0.06
2.1.1.2	Servicios no personales	43.83	56.59	17.18	38.19
2.1.1.3	Materiales y suministros	25.51	-15.04	18.55	8.13
2.1.1.4	Transferencias corrientes	38.06	160.31	-63.39	9.58
2.1.2	Gastos de capital propios	-20.22	65.96	125.40	43.97
2.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	18.05	-6.16	-1.43	2.98
2.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	170.90	122.52	20.04	93.24
2.	GASTOS TOTALES	5.25	30.70	14.46	16.34
2.A	Gastos corrientes totales	1.15	22.28	2.35	8.18
2.B	Gastos de capital totales	24.89	63.48	49.64	45.11

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Los gastos corrientes propios tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual moderada de 8.18%, mientras que los gastos de capital propios aumentaron a un promedio anual de 43.97%. Los servicios personales experimentaron un descenso con una tasa promedio anual de -0.06% y los servicios no personales se incrementaron, alcanzando una tasa promedio anual de 38.19%. Los gastos corrientes totales crecieron a tasas bajas en 1997/98 (1.15%) y en 1999/00 (2.35%), y moderadamente en 1998/99 (22.28%); en cambio, los gastos de capital totales crecieron a tasas altas (63.48 en 1998/99 y 49.64% en 1999/00), con excepción de 1997/98 (24.98%).

En síntesis, los gastos totales tuvieron tasas de crecimiento anual positivas (5.25, 30.70 y 14.46%), alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 16.34%; de igual forma, los gastos de capital totales experimentaron una tasa de crecimiento promedio anual mayor que los gastos corrientes totales (45.11 y 8.18%).

#### **4.4 Análisis de indicadores financieros<sup>48</sup>.**

A continuación se analizan los resultados financieros de la administración local para determinar si está presente una situación de autonomía y solvencia financiera. De este modo, se detalla a continuación el consolidado de los ingresos y egresos analizados anteriormente (véase tabla 4.20).

Como podrá observarse, la diferencia entre ingresos y gastos de cada ejercicio evidencia cierta estacionalidad en la ejecución presupuestaria; es decir, en un año reciben más de lo que gastan (superávit) y en otro realizan esa diferencia (déficit). Conviene tener presente que el déficit o superávit de los tres grandes fondos no se compensan, ya que son independientes.

Así pues, en 1997 las municipalidades gastaron más de lo que recibieron, evidentemente haciendo uso de remanentes del año anterior; en 1998 con el incremento de las transferencias las municipalidades acumularon recursos, los cuales se realizarían en el año siguiente puesto que se trata de fondos para inversiones, los cuales requieren de tiempo para su implementación. En 1999 se ejecutaron los fondos acumulados por los municipios en el año anterior, y en el

---

<sup>48</sup> Las formuladas empleadas para calcular los indicadores se detallan en el anexo "L".

2000 volvieron a recibir más de lo que gastaron.

**Tabla 4.20 Ingresos y gastos totales 1997-2000 (en millones de US dólares)**

CÓDIGO	CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
1.1	FONDO MUNICIPAL	32.9	41.3	47.6	63.2
1.1.1	Ingresos corrientes propios	26.9	30.5	38.7	39.4
1.1.1.1	Impuestos	12.3	12.7	13.1	13.2
1.1.1.2	Tasas por servicios	13.1	16.1	22.8	23.9
1.1.1.3	Otros ingresos corrientes	1.5	1.7	2.8	2.3
1.1.2	Transferencias corrientes	2.9	3.7	4.1	4.7
1.1.3	Ingresos de capital propios	3.1	7.1	4.7	19.2
1.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	4.2	4.1	1.6	1.9
1.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	1.8	7.7	7.0	11.8
1.	INGRESOS TOTALES	38.9	53.1	56.2	76.9
2.1	FONDO MUNICIPAL	40.6	40.2	50.5	57.9
2.1.1	Gastos corrientes propios	36.8	37.2	45.5	46.6
2.1.1.1	Servicios personales	27.7	24.7	26.4	27.7
2.1.1.2	Servicios no personales	5.4	7.7	12.1	14.2
2.1.1.3	Materiales y suministros	2.5	3.1	2.7	3.2
2.1.1.4	Transferencias corrientes	1.2	1.7	4.4	1.6
2.1.2	Gastos de capital propios	3.8	3.0	5.0	11.3
2.2	SUBSIDIOS Y DONATIVOS	2.6	3.1	2.9	2.8
2.3	FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	1.3	3.5	7.8	9.3
2.	GASTOS TOTALES	44.5	46.8	61.2	70
1.1 - 2.1	DÉFICIT/SUPERÁVIT FONDO MUNICIPAL	-7.7	1.1	-2.9	5.3
1.2 - 2.2	DÉFICIT/SUPERÁVIT SUBSIDIOS Y DONATIVOS	1.6	1.0	-1.3	-0.9
1.3 - 2.3	DÉFICIT/SUPERÁVIT FONDOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES	0.5	4.2	-0.8	2.5
1. - 2.	DÉFICIT/SUPERÁVIT TOTAL	-5.6	6.3	-5.0	6.9

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

Si se analiza el efecto tanto de los ingresos como de los gastos totales en términos absolutos sobre la oferta y demanda de la economía, así como la participación de los mismos en relación al PIB y el Presupuesto General del Estado, es posible observar que los ingresos totales en relación al PIB mantienen una participación creciente que se desplaza de 0.3 al 0.6% en los años analizados (véase tabla 4.21); porcentaje extremadamente bajo si se compara con otros países, 1.2 en Venezuela, 4.7 en Colombia y 5.2% en Brasil, entre otros.

Por su parte, los gastos totales tienen una participación entre 0.4 y 0.5%. En relación al Presupuesto General del Estado, la participación de los ingresos totales sube del 2.2 al 3.7%, en cambio los gastos totales pasan de 2.5 a 3.4% en el mismo período.

Es posible apreciar en términos absolutos, que los ingresos muestran un mayor dinamismo respecto a los gastos totales, pasando de \$38.9 millones en 1997 a \$76.9 en el 2000 (crecieron el doble); mientras que los gastos aumentaron de \$44.5 millones a \$70 (creciendo 1.6).

**Tabla 4.21 Participación de los ingresos y gastos totales municipales en el PIB y Presupuesto General del Estado 1997-2000 (en millones de US dólares y porcentajes)**

VARIABLES	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	38.9	53.1	56.2	76.9
Gastos totales	44.5	46.8	61.2	70
PIB	11,134.6	11,989.4	12,466.9	13,224.7
Presupuesto General del Estado	1,748.8	1,895.2	1,951.9	2,082.8
En porcentajes del PIB				
Ingresos totales	0.3	0.4	0.5	0.6
Gastos totales	0.4	0.4	0.5	0.5
En porcentajes del Presupuesto General del Estado				
Ingresos totales	2.2	2.8	3.1	3.7
Gastos totales	2.5	2.5	3.1	3.4

Fuente: Elaboración propia basado en el *Análisis global de los ingresos, gastos y financiamiento de las municipalidades de la muestra FUNDAUNGO (versión preliminar)*. Informe preparado para el BM y el FISDL, FUNDAUNGO, El Salvador, 2001.

- **Autonomía financiera.**

Este indicador mide la relación porcentual entre los ingresos propios (ingresos corrientes y de capital) y los ingresos totales, cuanto mayor es la participación de los ingresos propios mayor control tiene el municipio sobre la situación financiera. Para el caso analizado, el indicador promedio se ubicó arriba del 77% (véase tabla 4.22), con una leve disminución en 1998 (70.86%); lo anterior evidencia que más de las tres cuartas partes de sus recursos provinieron de ingresos propios, es decir, son bastante autónomas desde la perspectiva financiera.

- **Dependencia financiera.**

A la inversa del indicador anterior, éste, mide el peso relativo de los ingresos por recursos de transferencias sobre el total de los ingresos. Este indicador se determinó alrededor del 23%, lo que significa que menos de una cuarta parte de las finanzas municipales dependieron de recursos de transferencias.

- **Solvencia financiera.**

Este indicador muestra la capacidad de la administración local para cubrir los gastos corrientes totales propios con los flujos de ingresos corrientes propios disponibles. Cuando el indicador es igual al 100% se alcanza una situación financiera solvente, si es mayor es estupendo. El indicador se calculó en 72.99% en 1997 y tendió a mejorar en los siguientes años ubicándose arriba del 81%; ello indica una situación de solvencia financiera aceptable, ya que las municipalidades fueron capaces de cubrir en gran medida los gastos corrientes propios con los ingresos corrientes propios.

- **Déficit/Superávit.**

Contrario al indicador de solvencia financiera, este rubro mide el saldo corriente de los flujos financieros en términos porcentuales, siendo una indicación de la capacidad de ahorro o desahorro que tiene la administración local. En 1997 este indicador se estableció en -27.01% y tendió a disminuir en los años siguientes (-18.12, -14.94 y -15.38%), mostrando una tendencia a reducir el nivel del déficit. No obstante, es conveniente tener presente que la muestra total de municipalidades analizadas mantuvo una situación financiera deficitaria en la cuenta corriente del periodo analizado, el cual es resultado de un mayor volumen de gastos corrientes por encima de los ingresos corrientes.

**Tabla 4.22 Indicadores financieros municipales 1997-2000 (en porcentaje)**

N°	INDICADOR	1997	1998	1999	2000
1*	Autonomía financiera	76.94	70.86	77.29	76.17
2*	Dependencia financiera	23.06	29.14	22.71	23.83
3*	Solvencia financiera	72.99	81.88	85.06	84.62
4*	Déficit/Superávit	-27.01	-18.12	-14.94	-15.38
5*	Autosuficiencia	81.28	101.07	95.41	125.74
6*	Relación mínima	92.65	65.62	60.78	47.22
7	Ingreso total per cápita	\$26.90	\$36.02	\$37.42	\$50.30
8	Ingreso corriente propio per cápita	\$18.58	\$20.68	\$25.78	\$25.78

\* En porcentaje.

Fuente: Elaboración propia basado en el *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2002.

- **Autosuficiencia.**

Mide la capacidad de la administración local para cubrir su gasto corriente con recursos propios (ingresos corrientes y de capital), mostrando el grado de desarrollo institucional; de este modo, cuanto mayor es la autosuficiencia mayor será la disponibilidad de recursos para cubrir los requerimientos de la administración y costos de servicios. Para 1997 el indicador fue de 81.28% y tendió a mejorar (101.07, 95.41 y 125.74%), lo que muestra una autosuficiencia financiera alta de las municipalidades.

- **Relación mínima.**

Se denomina de esta manera al indicador que mide el cociente entre el gasto en remuneraciones (servicios personales) y los recursos propios (ingresos corrientes y de capital). Cuando este valor es superior al 100% implica una situación financiera muy débil y vulnerable, ya que el municipio no logra pagar los salarios con los ingresos propios, en consecuencia, depende de recursos de

transferencias para cubrir parte de los salarios y demás gastos de funcionamiento y operación de los servicios. En 1997 este indicador fue de 92.65% (cerca de 100%), no obstante tendió en los siguientes años a reducirse, ubicándose en 47.22% en el 2000; dicho de otra manera, los salarios y remuneraciones observaron una proporción cada vez menor de los ingresos propios, lo cual marca una situación financiera aceptable para asegurar el funcionamiento municipal.

- **Ingreso total per cápita.**

Este indicador representa el volumen de ingresos que recibe la municipalidad por habitante en cada año, tomando en cuenta todas las fuentes de recursos; es decir, tanto los obtenidos por esfuerzo propio como los recibidos en carácter de transferencias, sean éstas del gobierno central como de particulares. De acuerdo con los resultados obtenidos, el ingreso total per cápita pasó de 26.90 en 1997 a \$50.30 en el 2000, lo que representa un incremento del 87%.

- **Ingreso corriente propio per cápita.**

Se denomina así al indicador que mide la relación entre el ingreso corriente propio anual y la población total de ese año. Determina la cantidad de recursos que capta el municipio por esfuerzo propio (impuestos, tasas y otros ingresos corrientes) por cada habitante del municipio, los cuales se orientarán a satisfacer las necesidades de la población. Este indicador alcanzó la cantidad de 18.58 dólares en 1997 y de \$25.78 en el 2000, lo que representa un incremento del 38% y se traduce en mejor esfuerzo fiscal.

## 5. CONCLUSIONES.

Puesto que el peso relativo de las finanzas locales frente a las del nivel central, poco o nada significan en el período analizado —salvo el aumento de las transferencias—, no se ha notado ningún esfuerzo del Ejecutivo por dictar medidas que propendan por una descentralización fiscal<sup>49</sup>, que complementada con un

---

<sup>49</sup> De hecho, mientras se desarrollaba la presente investigación, la Asamblea Legislativa aprobó un incremento del 2% al FODES (Decreto Legislativo N° 49 del 26 de junio de 2003); no obstante, el Ejecutivo vetó el decreto —lo que confirma la visión autoritaria y centralista de gobernar— y fue regresado al Legislativo, el cual por mayoría calificada fue rebasado. El 11 de agosto el Presidente presentó un recurso de controversia ante la Corte Suprema de Justicia como parte del procedimiento constitucional, quien resolvió a favor del Ejecutivo el 24 de septiembre de 2003. El argumento de la Corte señaló que “La disposición constitucional que impone al Legislativo la obligación de emitir una ley que determine el fondo y los

marco legal de actuación, permita a los municipios retomar su papel de prestadores de servicios públicos, y a mediano o largo plazo, ser el motor del desarrollo local. La dependencia de los municipios en el campo fiscal de la aprobación final de los impuestos municipales y sus tarifas, por parte de la Asamblea Legislativa va en contra de la descentralización fiscal y de la autonomía local<sup>50</sup>.

Con las disposiciones promulgadas, partiendo de la delimitación de la autonomía municipal en el texto constitucional, la formulación de la LGTM y el establecimiento del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado en concepto de transferencias; se ha proporcionado a las municipalidades capacidad (fondos) para gobernar y nuevos recursos de inversión, propiciando cambios positivos en la gestión municipal. Las cifras mostradas en este estudio evidencian que en los últimos años las municipalidades prácticamente han duplicado sus ingresos totales, reduciendo considerablemente la brecha de dependencia del gobierno central.

Es posible observar un aumento consistente en los ingresos corrientes propios, los cuales se han convertido en la principal fuente de recursos; dentro de éstos, las tasas por servicios proporcionan el mayor aporte a los ingresos totales —oscilando entre el 30 y 40%—. Por su parte, los impuestos —a los activos de las empresas

---

mecanismos de funcionamiento del FODES, señala claramente que los destinatarios de dicho fondo son los municipios, mas no otras instituciones o entidades, públicas o privadas. De tal suerte que, destinar fondos para «sujetos» distintos a los municipios, es contrario al mandato constitucional expreso contenido en el citado inciso. Analizando el caso concreto, la reforma propuesta al inc. 3° del art. 4 de la LEFODES establece que se destinarán recursos para el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local<sup>5</sup>, para el «Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal» y para la «Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador»; puede advertirse entonces que, según lo prescrito en tal artículo, los recursos del fondo se utilizarán, en primer lugar, para aspectos que no tienen relación directa con el «desarrollo económico y social de los municipios»; y, en segundo lugar, para instituciones que no responden en esencia al concepto «municipio». El vicio de inconstitucionalidad en que incurre la reforma proyectada al art. 4 afecta al art. 1 de la LEFODES, ya que excede su contenido y se vuelve imposible determinar la parte del 8% que será destinado a los Municipios, y la que será destinada a instituciones distintas a ellos”. Pese a que el objetivo de este estudio no es evaluar el pronunciamiento de la Corte Suprema, cabe señalar que resulta obvio que el Art. 207 de la Constitución no señala “claramente”, tal como lo afirma la Corte, que los destinatarios del Fondo sean de forma exclusiva los municipios. Por el contrario, dicho artículo sí señala con mucha precisión el objetivo del FODES, “garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios”, más no sus destinatarios. La resolución de la controversia puede ser revisada en detalle en el portal [www.csj.gob.sv/constitu/jur\\_base.htm](http://www.csj.gob.sv/constitu/jur_base.htm). Lo que buscamos destacar es la forma autoritaria de gobernar, donde el Presidente responde con un veto y la Asamblea Legislativa con su superación, pudiéndose evitar con una actitud de negociación; el veto debería ser una herramienta excepcional si se quiere construir democracia, aunque como lo muestran las estadísticas el Presidente en funciones es el que más vetos (51 a diciembre de 2003) ha emitido en su gestión en la historia del país.

<sup>50</sup> Es reiterativa la observación pero se insiste en contar con un marco legal único de actuación tributaria local.

específicamente— han disminuido su aporte a los ingresos totales, como consecuencia de un sistema de tarifas complejo, de difícil aplicación, desfavorable al control tributario y propicio a incentivar la evasión fiscal. Simultáneamente, la norma de aprobar leyes de impuestos individualmente por municipio resulta en un proceso extremadamente largo y engorroso que se encuentra entrampado desde 1998. Cabe destacar que al incremento de los ingresos totales se suma el robustecimiento de las transferencias del gobierno central a partir de 1998.

De esa forma, la evidencia sugiere que las municipalidades cuentan con una estructura financiera en la que el Fondo Municipal constituye la principal fuente de recursos, los Fondos Específicos Municipales ocupan el segundo lugar, y los Subsidios y donativos pasan a ser una fuente marginal de recursos. Esta configuración se ha derivado de tres características claves:

- Las competencias jurídicas y la autonomía del gobierno local, facilitadas por la Constitución de la República y las leyes secundarias elaboradas para el caso.
- Los recursos fiscales para poner en práctica las decisiones, que aún resultan insuficientes pero que ya han generado sinergia en el ámbito local.
- Los procesos de planificación participativa con el propósito de incrementar la eficacia del gobierno local.

Finalmente, debe destacarse que la situación de estabilidad macroeconómica por la cual atraviesa El Salvador, permite en este momento diseñar y poner en práctica una política de mejoramiento de las relaciones intergubernamentales, teniendo como eje referencial la descentralización no solamente fiscal sino política y administrativa. No debe pasarse desapercibido el hecho que las estadísticas municipales sean elaboradas más por exigencias del FMI que por necesidades internas en el manejo de la política fiscal del país.

Debemos añadir, por último, que el municipio es el gobierno a escala local, no un apéndice del gobierno central; por ello, es preciso aumentar sus capacidades con base en su legitimación democrática directa, incrementar su capacidad de definición de las políticas locales implementadas e involucrarlo, como parte del Estado en su conjunto, en la definición de las políticas nacionales y regionales. De este modo, la estrategia de descentralización a implementarse deberá ser estructural e integral, no reproduciendo en los ámbitos de decisión local prácticas centralizadoras,



burocratizadas y clientelares en la gestión de las cuestiones locales. Sobre esa propuesta abordaremos nuestro siguiente capítulo.

## CAPÍTULO V

### REPLANTEANDO LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: UNA PROPUESTA A LA NACIÓN

*La sociedad no existe fuera de nosotros, pero para vivir debemos hacerla vivir a ella, aportar nuestra contribución para su desarrollo, es decir, para su cambio perpetuo<sup>1</sup>*

Como hemos apreciado a lo largo de este documento, en las últimas dos décadas el progreso hacia la descentralización del país ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios donde asumen la responsabilidad principal de los asuntos locales. Los límites básicos de los espacios de responsabilidad y poder municipal están definidos por la Constitución de la República, así como otras leyes y reglamentos pertinentes; sin embargo, aún existe un amplio espacio de ambigüedad entre las competencias del gobierno central y el gobierno local que no permiten alcanzar un desarrollo municipal que, por un lado esté de acuerdo con las prioridades de cada administración municipal y, por otro, cumpla también con los objetivos del gobierno central.

La transición hacia un sistema de gobierno descentralizado —el objetivo expreso del gobierno salvadoreño durante los últimos 20 años— implica hacer más eficiente los procesos de gobierno por medio de una asignación de tareas que definan más claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno. A este propósito, presentamos en este capítulo una proposición para descentralizar el Estado, pretendiéndose aportar al desafío planteado por Crozier; es decir, concretar nuestro aporte a la nación y contribuir a su desarrollo.

Es oportuno aclarar que no pretende cerrar el debate o la discusión política, mucho menos ser o dar respuestas definitivas, únicamente se propone contribuir a identificar caminos de solución para el cambio. En la primera sección describiremos el marco global de la propuesta, abordando el contexto general del proceso y los primeros pasos para impulsarlo; de igual manera, fijaremos los objetivos que deben ser alcanzados, los criterios de formulación a ser considerados y las áreas más adecuadas de ser transferidas a las municipalidades.

---

<sup>1</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 61.

En la segunda sección, clasificaremos las reformas a impulsarse (normativas, fiscales, institucionales y complementarias) necesarias para crear las condiciones que faciliten romper con el centralismo y conceder importancia al ámbito local. La tercera sección pondrá de relieve los retos u obstáculos a los que habrá que enfrentarse, tanto de resistencia por parte de distintos sectores a escala nacional para llevar adelante el proceso, como ausencia de capacidad, enfrentamiento entre las instancias (nacionales y locales) y los vacíos jurídicos, entre otros. El capítulo concluirá con una reflexión final, argumentándose que el proceso sólo será viable sobre la base de una amplia y sólida concertación nacional de los diversos actores, sectores y fuerzas económicas, sociales y políticas del país.

## **1. MARCO GLOBAL DE LA PROPUESTA.**

En general, el diseño de la política de descentralización deberá abordarse como un proceso de reingeniería política, adecuando la relación existente entre la estructura del Estado y la forma cómo se administra y ejerce el poder político. Esta correlación posee tres dimensiones: a) la relación del aparato estatal con los ciudadanos; b) las interacciones entre ciudadanos; y c) la forma como los ciudadanos pueden participar en el ejercicio del poder o promover sus intereses.

En ese contexto, el proceso deberá abarcar los tres órganos fundamentales del gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los gobiernos locales y la sociedad civil; siendo conveniente advertir que acá nos aproximaremos únicamente a esbozar las medidas que consideramos prioritarias para el proceso de metamorfosis del Órgano Ejecutivo, los gobiernos locales y la sociedad civil<sup>2</sup>; pretendiéndose adecuar la

---

<sup>2</sup> En lo que respecta al Órgano Legislativo y Judicial, deberán ser objeto de futuros estudios para profundizar el análisis en esas líneas de investigación. A manera de ejemplo, en cuanto a la reforma y modernización del Órgano Judicial se plantea: 1) Que la Corte Suprema de Justicia abandone su función administrativa, para ejercer solo la función jurisdiccional; 2) Cambiar la forma de elegir a los Magistrados, su período de gestión y el sistema de designación de la Presidencia de la Corte; 3) Delimitar con claridad las funciones de la Corte Suprema de Justicia y las del Consejo Nacional de la Judicatura; 4) Reformar el Consejo Nacional de la Judicatura; 5) Crear el Tribunal Constitucional; y 6) Crear el Tribunal de Probidad, acompañado de la promulgación de una nueva ley sobre probidad; otros. En lo que al Legislativo se refiere, se sugiere: 1) Modificar el sistema de elección de las circunscripciones electorales, pasando de un esquema departamental al distrital o a uno mixto, como una medida para enfrentar el problema principal de la inexistencia de una relación entre representante y representado, entre elector y elegido; 2) Reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; y 3) Crear un sistema de información y formular una política de comunicación para que las actividades de la Asamblea Legislativa sean transparentes. Para una ampliación de las propuestas anteriores véase *Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la gobernabilidad democrática*, Ricardo Córdova Macías, William Pleitez y Carlos Guillermo Ramos, Documento de Trabajo Serie Análisis de la Realidad

organización de la administración pública a la visión actualizada del rol que deben jugar los municipios en la construcción del desarrollo local para permitir a las comunidades enfrentar los retos del presente milenio. Entretanto, habrá que formularse una serie de interrogantes (véase tabla 5.1) que metodológicamente coadyuven a diseñar la estrategia a implementarse.

**Tabla 5.1 Marco de referencia para aplicación de la descentralización**

INTERROGANTE	DESCRIPCIÓN	COMPONENTE
¿Quién?	Creación de la instancia rectora del proceso y definición de las instancias hacia las cuales se van a transferir las competencias y recursos: ¿municipios?, ¿asociación de municipios?, etc.	Estructura específica de gobierno, organización, grupo o segmento de la sociedad involucrado en la iniciativa descentralizadora. Es fundamental conocer con exactitud a qué instancias se transferirán las competencias y garantizar su capacidad de asumirlas y ejercerlas
¿Qué?	El nivel de transferencia de competencias y recursos, pudiendo ser un ente organizacional, una función, un proceso, un servicio público, etc.	Traslape de las diferentes formas de descentralización (Administrativa, política, económica o territorial). Lo específico será trazado por las necesidades que surjan
¿Cuándo?	Establecimiento de fases y duración estimada	Elaboración de calendarios conteniendo fases y lapsos, tiempos sensitivos, rutas críticas, etc. para dar seguimiento al proceso
¿Dónde?	Adecuación de funciones al espacio, fijando las dimensiones geográficas o espaciales donde será implementada	Área geográfica o espacial: municipios, asociación de municipios o comunidades
¿Cómo?	Creación de los mecanismos y espacios de participación ciudadana de los diversos actores y de los procedimientos para la toma de decisiones	Facilitar los aportes de los ciudadanos(as) a lo largo del proceso. Comunicación compartida, estableciendo canales apropiados de información
¿Por qué?	Definición del carácter, objetivos y alcance (razones estratégicas) del proceso	El por qué establecerá el propósito, los objetivos, resultados, impactos, etc.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.1 Contexto general del proceso.

Obsérvese que el proceso de descentralización deberá cumplir con una secuencia y un conjunto de requisitos que parta de las realidades estructurales específicas señaladas en los capítulos anteriores. En primer lugar, se deberán examinar los estatutos constitucionales y el marco legal vigente a la luz del alcance y contenido de la estrategia; la revisión crítica del marco jurídico y de los instrumentos vigentes para la coordinación entre el municipio y las otras instancias gubernamentales, podrá sugerir algunas áreas en que los municipios concentren sus fuerzas para el cambio. Posteriormente, será necesario determinar las competencias y los recursos a ser transferidos.

En principio, consideramos que se deberá descentralizar hacia los municipios más desarrollados; una segunda fase comprendería las municipalidades menos avanzadas, dejando para un tercer paso las microregiones (asociaciones de municipios). Una vez definidos los elementos y las competencias a transferir dentro del marco normativo, se procederá a adelantar los arreglos legislativos necesarios y a iniciar los programas de transferencia; por lo general, en el marco de un proceso gradual, flexible y dinámico que permita ir estableciendo los ajustes que la propia dinámica imponga.

El proceso en sí exigirá no solamente un acuerdo político, social y financiero en el ámbito nacional que reduzca conflictos y ofrezca respuestas, sino una voluntad política comprometida con su aplicación donde será necesaria la coordinación, la cooperación y la solidaridad entre todos los actores involucrados. Además, presentará distinta complejidad y deberá ser monitoreado durante su implantación, con el fin de establecer los ajustes necesarios que puedan revelarse.

En efecto, una de las limitantes que representará mayor restricción a la instauración, será la ausencia de una estructura y práctica organizativa adecuada y de recursos humanos suficientemente capacitados para absorber las competencias que se pretenden obtener. Es claro que el proceso no podrá esperar que se hayan completado los requerimientos de capacitación y organización, pero asimismo existe un riesgo evidente en transferir funciones para cuya ejecución las municipalidades no se encuentren debidamente organizadas y capacitadas; en ese sentido, se deberá dedicar especial atención a la operatividad de la transferencia de bienes, personas y recursos financieros.

Por otra parte, resultará imperioso buscar alternativas que con los escasos recursos disponibles logren incrementos reales de bienestar colectivo; enfatizándose que no lo que ganen unos implica necesariamente pérdida para otros. De este modo, la descentralización no deberá ser entendida como un enfrentamiento institucional entre quien no quiere ceder este poder político y quien lo reclama; por el contrario, deberá ser el resultado de un proceso de concertación entre los dos ordenes de gobierno, asumiéndose como una política de Estado y no de gobierno. Ésta búsqueda de mecanismos de estructuración de un nuevo modo de concebir el país, sus relaciones económicas, políticas y sociales, contribuirán a

darle un sentido polifacético, plural y profundamente democrático, a un proyecto nacional incluyente de todas las energías retenidas durante un largo recorrido en el ámbito local.

### **1.2 La naturaleza de la descentralización<sup>3</sup>.**

- Es de carácter nacional y no sólo gubernamental. Se trata —en consecuencia— de un proceso que exige el involucramiento de todos los actores del país y un sólido respaldo político.

- No es un proceso estrictamente técnico, sino que tiene un profundo sentido político, lo cual le confiere su principal valor.

- Es una apelación a la participación ciudadana, ya sea individual o organizada. Esta constituye una pieza esencial de la descentralización, que por ello contribuye a una democracia que se alimenta con el desafío de los problemas concretos de la gente, ahonda en el principio de las responsabilidades democráticas y genera las condiciones para que sea la fuerza social propia de cada territorio el factor clave de su propio desarrollo.

- Implica importantes cambios en el gobierno central, pero no para debilitarlo. La descentralización deberá ser parte del proceso de fortalecimiento del Estado, ya que aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental y las entidades descentralizadas asumirán a su vez un papel que hasta hoy no han tenido.

- Es una apuesta a las fuerzas internas de cada región y municipio como factor determinante, aunque no único de su propio desarrollo, sin que ello implique que queden desligados del resto del país, ni que sean autárquicos. Un Estado descentralizado supone una fuerte y permanente acción de los entes centrales, tanto en el diseño de las políticas como en su regulación y coordinación.

- Es un medio y no un fin en sí misma.

### **1.3 Las etapas iniciales para definir la estrategia.**

El alcance de la propuesta tiene un horizonte de 10 años (véase tabla 5.2), partiendo del diseño de la transferencia de competencias y recursos desde el

---

<sup>3</sup> CDN. *Temas claves para el Plan de Nación*, Consulta Especializada, Talleres Gráficos UCA, El Salvador, 1999, p. 22-23.

gobierno central hacia los gobiernos locales, así como las consecuentes reformas constitucionales, jurídicas, fiscales e institucionales. El proceso será implementado mediante acciones sistemáticas en tres fases: a) corto plazo: dos años (1° y 2°); b) mediano plazo: tres años (3°, 4° y 5°); y c) largo plazo: cinco años (6° al 10°). Su diseño deberá iniciarse en el corto plazo —lo que implica trabajar desde ya—, la implementación tendrá una perspectiva de mediano plazo y sus resultados podrán apreciarse en el largo plazo.

- En el **corto plazo**, se implementarán las acciones preliminares para iniciar el proceso, diseñándose la estrategia a implementar y el diagnóstico correspondiente que permita partir de un punto real de referencia; a este propósito, se designará una *Comisión Nacional* para diseñar el *Plan Nacional de Descentralización* —teniendo como referente una ley— que además, conducirá la metodología adoptada. De igual manera, se efectuarán las reformas constitucionales a efecto de que sean ratificadas por la próxima Asamblea Legislativa<sup>4</sup>; asimismo, se revisará el marco jurídico a fin de armonizar la legislación nacional para evitar la dualidad y/o contradicción de competencias entre el gobierno central y local. Adicionalmente, se revisará el papel de los ministerios y se reformará el Reglamento Interno del Ejecutivo, con el objeto de definir su relación con los municipios, el funcionamiento y coordinación de todo el sistema estatal descentralizado. Se actualizarán los catastros municipales para implementar a mediano plazo el impuesto predial, además, se simplificará el modelo actual utilizado para aprobarse los impuestos municipales; simultáneamente se impulsarán programas de capacitación para alcaldes, funcionarios municipales y las comunidades; conjuntamente se fortalecerán los CDA's. Al finalizar esta etapa las transferencias intergubernamentales deberán alcanzar el 8% del presupuesto nacional, en tanto se modifican los anteproyectos de ley de impuestos.

- A **mediano plazo**, se ratificarán las reformas constitucionales; se sustituirá el impuesto sobre las actividades económicas por el impuesto predial; de igual manera, se creará el régimen de competencias para que los municipios con mayor capacidad de gestión tributaria colaboren —en aspectos técnicos— con aquellos que no la tienen. Se establecerá la metodología para eliminar los subsidios

---

<sup>4</sup> La próxima Asamblea tomará posesión en el 2006, la ulterior en el 2009.

y reajustar automáticamente las tasas por servicios públicos, conjuntamente se creará el sistema de información local que facilite formular las políticas municipales. Las acciones principales se orientarán a implementar las transferencias de las áreas consensuadas a los municipios tipo 1, 2 y aquellos del tipo 3 que reúnan las condiciones necesarias para iniciar el proceso. En esta fase, el modelo de financiamiento municipal deberá ser concretado para ejecutar el sistema de recolección tributario.

- Para el **largo plazo**, se efectuará una evaluación de las acciones implementadas en las fases anteriores para apreciar si se están alcanzando los propósitos económicos, sociales y políticos que se establecieron con el proceso; identificando a la vez, lecciones que permitan mejorar la ejecución del resto del plan. Se iniciaran las transferencias a los municipios tipo 3, 4 y 5; al final de esta etapa el proceso en forma global, debe ser completado.

Debemos añadir, por último, que será preciso articular y organizar el tejido institucional que deberá asumir el compromiso de desarrollar la propuesta, ajustándose a las realidades locales, sectoriales e institucionales específicas. En esa lógica, sugerimos a continuación los pasos iniciales para ejecutar el proceso.

### **1.3.1 Crear la Comisión Nacional de Descentralización<sup>5</sup>.**

Esta Comisión elaborará el diagnóstico inicial que servirá como punto de partida (situación actual) para iniciar el proceso, identificando los factores críticos y los elementos claves para propulsarlo. De igual forma, diseñará y orientará el proceso tanto en sus contenidos como en su metodología, creando los mecanismos y espacios para que la ciudadanía participe activamente. En esa línea de trabajo, elaborará un programa y un calendario de actividades (*Plan Nacional de Descentralización*) con metas concretas; incluyendo dentro sus mecanismos seminarios y talleres sectoriales, departamentales y nacionales para incorporar tanto insumos de trabajo como para informar de los resultados que se logren. La Comisión estará dotada de funciones claras (*Ley de Descentralización*) para abrir y

---

<sup>5</sup> A nuestro juicio, la Comisión deberá ser organizada por la Asamblea Legislativa y estar integrada por representantes de los diferentes sectores nacionales, que sean reconocidos por su experiencia, capacidad de propuesta, madurez profesional y calificación en la temática. El proceso será polémico por ser de interés nacional y la confluencia de múltiples intereses, dada su naturaleza, requerirá de un tratamiento especializado y técnico.



en definitiva alcanzar la concertación para llevar adelante el proceso.

### **1.3.2 Promulgar la Ley de Descentralización<sup>6</sup>.**

En general, esta ley tendrá por objeto regular las funciones de la *Comisión Nacional de Descentralización* y delimitará las competencias ejecutivas, administrativas y financieras que el gobierno central transferirá a las municipalidades, con el objeto de garantizar una administración y transferencia de competencias, funciones y recursos lo más transparente posible; así como una justa y equilibrada distribución de los mismos. La ley deberá contener al menos el alcance que se espera lograr, los objetivos, las áreas de transferencia, las competencias del gobierno central y el gobierno local, las instancias ejecutoras, la participación y el control ciudadano, la promoción de la organización comunal; entre otras<sup>7</sup>. Se pretende con este marco normativo someter a todos al imperio de la ley, sin excepciones ni ventajas, se trata de que todos los que ostentan algún poder (económico, político o social) se subordinen a la ley<sup>8</sup>.

### **1.3.3. Diseñar el Plan Nacional de Descentralización.**

La Comisión Nacional de Descentralización ejecutará el proceso, diseñando para ello un Plan Nacional<sup>9</sup>, que tendrá como punto de partida el diagnóstico inicial y los resultados de los seminarios y talleres, incluyéndose los aportes ciudadanos. El Plan deberá comprender un calendario de ejecución de transferencias no mayor de cinco años para los municipios que pueden asumir las

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la Constitución de la República (Art. 131, inciso 5°), corresponde a la Asamblea Legislativa decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias; correspondiendo al Presidente de la República sancionarla, promulgarla y publicarla (Art. 168, inciso 8°). En todo caso tienen iniciativa de ley los Diputados, el Presidente de la República por medio de sus ministros, la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial y los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales (Art. 133, incisos 1° al 4°).

<sup>7</sup> El diseño de una matriz que englobe las competencias nacionales y las municipales facilitará en gran medida la formulación de la Ley de Descentralización, además, armonizar el resto del ordenamiento jurídico.

<sup>8</sup> Los grupos de poder siempre eluden las ataduras legales, en especial en El Salvador, donde no existe una tradición de respeto a la ley y a las instituciones responsables de su aplicación.

<sup>9</sup> Este Plan deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros (Presidente y Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado), previa consulta y aprobación del Congreso Nacional de Municipalidades de COMURES, a fin de implementar su ejecución. Lo anterior, requerirá de la concertación de los funcionarios que integran el Órgano Ejecutivo (ministerios) y las municipalidades (gobierno local), estipulando claramente por consenso los roles, competencias y atribuciones entre los dos ordenes de gobierno; no se puede pensar en transferir a los municipios poder, funciones y recursos sin replantearse los roles y atribuciones de las instancias centrales de gobierno. El Plan Nacional para una eficiente y gradual ejecución, podrá segmentarse en planes anuales o parciales.

competencias desde los primeros pasos del proceso y diez como máximo, para aquellos que deban fortalecer su nivel organizativo, técnico y financiero. Se deberá tomar en cuenta como criterios de asignación y distribución progresiva de recursos, el tamaño territorial y poblacional del municipio, la capacidad de administración, antecedentes de planes piloto o experiencias de desarrollo local, nivel de desarrollo social e infraestructura, prioridad de satisfacción de necesidades sociales e incidencia de pobreza, entre otros<sup>10</sup>. A efecto de agilizar y facilitar el proceso, el Presidente de la República tendrá la obligación de instruir a sus ministros para que identifiquen las áreas de los servicios fundamentales, recursos, atribuciones y competencias que en sus respectivos ramos podrán descentralizarse.

#### **1.3.4 Criterios para la ejecución y movilización de los recursos.**

Una vez aprobado el Plan Nacional de Descentralización, se deberá iniciar la transferencia de competencias y recursos hacia aquellos municipios con capacidad de asumirlos e implementarlos; siendo oportuno advertir que no debe perderse de vista la heterogeneidad municipal. A este propósito, es especialmente importante la tipología municipal discutida en el capítulo III, ya que constituye un buen referente que podrá ser ampliado y acotado con el diagnóstico inicial. Simultáneo a esta etapa, deberán iniciarse programas de capacitación que permitan fortalecer la competencia institucional de las municipalidades menos avanzadas, para que en su oportunidad, puedan asumir las nuevas responsabilidades; De igual manera, debe abrirse la participación a la empresa privada, las ONG's y organismos de cooperación internacional.

### **1.4 Los objetivos de la descentralización.**

#### **1.4.1 General.**

Distribuir en forma equitativa la autoridad y el poder de decisión en la sociedad, para superar en el ámbito del gobierno central la descoordinación, dispersión, duplicidad y falta de integración en las acciones de los diferentes ordenes de gobierno; con el fin último de asentar en cada municipio, la capacidad

---

<sup>10</sup> Los planes participativos de desarrollo local podrán servir como base para la elaboración del Plan Nacional, en el caso de aquellos municipios que no los hayan desarrollado —o sean deficientes— COMURES procedería a elaborarlos subsidiariamente con base a criterios objetivos de equidad y proporcionalidad.

de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el mediano y largo plazo, persiguiéndose mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y garantizar una efectiva distribución de los recursos y servicios públicos cuya prestación corresponde al Estado, de acuerdo con las potencialidades y necesidades de las localidades.

#### **1.4.2 Específicos.**

- Fortalecer a los gobiernos locales y sus comunidades, mediante la transferencia definitiva de competencias, funciones, recursos y activos concentrados en el gobierno central, con el objeto que las municipalidades satisfagan de manera directa e inmediata, las necesidades de sus comunidades y que cumplan con la prestación de los servicios públicos básicos estipulados en el Código Municipal.

- Impulsar una política de inversión social en aquellos municipios cuyos niveles de desarrollo relativo están rezagados con respecto a las zonas de mayor dinamismo, garantizando en forma mínima el acceso a la educación, salud, agua y las vías de comunicación.

- Contribuir a garantizar una administración pública eficiente, eficaz, transparente y ágil, de manera tal que se posibilite el traslado y la optimización de los fondos percibidos por la hacienda pública de los contribuyentes, mediante el acceso directo de las comunidades a la administración y control de los recursos destinados a los gobiernos locales.

- Ampliar los mecanismos de financiamiento para los procesos de desarrollo local, a través de una mayor generación de ingresos bajo modalidades que se adecuen a las capacidades socioeconómicas propias de los diferentes tipos de municipios.

- Consolidar la cooperación horizontal entre municipios y facilitar la creación de asociaciones municipales o microregiones.

- Promover y fortalecer el desarrollo local, impulsando la autogestión de las comunidades sobre la base de sus propias potencialidades

sociales, económicas y culturales<sup>11</sup>.

- Robustecer e institucionalizar en el orden de la sociedad civil, mecanismos que faciliten la participación ciudadana.
- Ampliar y profundizar la modernización del Estado.
- Expandir la oferta y mejorar la calidad de la asistencia técnica, capacitación y formación de los actores del desarrollo local.
- Fomentar y preservar los recursos naturales renovables y no renovables.

### **1.5 Los criterios de actuación.**

En general, proponemos concebir un proceso que se rija por algunos criterios básicos en torno a los cuales se logre un consenso nacional, éstos, deben utilizarse como base para la formulación de la Ley de Descentralización. Sugerimos a continuación algunos de ellos, pudiendo durante la marcha surgir criterios adicionales.

- **Gradualidad y flexibilidad.**

Se deberán establecer tiempos y fases para la implementación del proceso, los municipios solo deberán asumir aquellas competencias para las que estén en capacidad de administrar; debiendo establecerse un período transitorio para aquellos que no lo estén, a fin de que sean fortalecidos en un plazo claramente delimitado, transfiriéndoles gradualmente las responsabilidades<sup>12</sup>. A este propósito, es especialmente importante el análisis en torno a la tipología de municipios (véase capítulo III), debido a las diferentes capacidades observadas en los mismos, ya que deben identificarse los potenciales que poseen para manejar eficientemente los recursos y hacer frente a las nuevas responsabilidades. Algunos podrán asumir ciertas transferencias antes que otros (municipios tipo 1 y 2, factiblemente varios del tipo 3) y en la mayoría de casos se deberán fortalecer

---

<sup>11</sup> En general, el desarrollo local exigirá la construcción y sostenibilidad de la actividad económica; en ese sentido, se debe asignar un rol más activo a los gobiernos locales para impulsar distintas actividades económicas, sean éstas agrícolas, industriales, comerciales y de servicios. Para lograr lo anterior, los gobiernos locales deberán fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas y de recursos financieros; el fortalecimiento institucional es una etapa necesaria bajo un enfoque de provisión gradual de nuevas competencias a la comunidad.

<sup>12</sup> Cabe destacar que la gradualidad a que nos referimos no debe ser utilizada como un pretexto —como se demuestra a lo largo de esta investigación— para posponer indefinidamente la transferencia de competencias y recursos.

ciertas capacidades para hacer frente a las nuevas funciones y responsabilidades.

- **Solidaridad.**

Partiendo de la tipología municipal y sus distintos niveles de desarrollo, se deberán establecer mecanismos institucionales que permitan una distribución equilibrada de los recursos entre los distintos municipios. Los más desaventajados deben recibir en forma gradual los recursos que le permitan reducir las desigualdades territoriales, buscándose la ampliación de cobertura en los servicios sociales básicos. La distribución de competencias y recursos debe ser congruente con la capacidad de los municipios, de allí la importancia fundamental de fortalecer los mismos. Los gobiernos locales deben asegurar que las prestaciones básicas del Estado lleguen a un mayor número de personas y lugares de vivienda, especialmente a aquellos sectores que han carecido por largo tiempo de la atención a sus necesidades fundamentales.

- **Fomentar la asociación de municipios.**

La coordinación y asociación de municipios debe ser uno de los primeros pasos del proceso —teniendo como base las asociaciones ya establecidas—, este aspecto sentará las bases para constituir microregiones; lo que permitirá obtener una mayor capacidad de gestión y ejecución regional que va más allá de lo que constituye un sólo municipio, sin anular ni desconocer la dinámica local. La pequeñez y debilidad de algunos municipios bloquea las posibilidades de desarrollo, no obstante, este aspecto puede ser superado enlazando grupos de iniciativas que asocien conjuntos de municipalidades con intereses comunes.

- **Subsidiaridad.**

Deberá establecerse un diseño funcional y piramidal del Estado “desde abajo hacia arriba”, éste, deberá intervenir solamente cuando los ciudadanos (individual o colectivamente) y las organizaciones intermedias (públicas y privadas) no se ajusten a sí mismos para la realización de determinadas actividades sociales; es decir, debe ser complementario, en el sentido que la intervención estatal debe adecuarse y armonizarse con los intereses de la ciudadanía. En ese contexto, al interior del aparato estatal, las entidades del gobierno central sólo deberán asumir aquellas funciones que no pueden ser contraídas por las municipalidades.

- **Claridad de roles entre el nivel central y local de gobierno.**

Se requerirá que se definan con claridad los roles, competencias y los recursos que corresponden al gobierno central y gobierno local. El Ejecutivo no podrá determinar o dictar las políticas o programas de los municipios ni condicionar de ninguna modalidad la asignación de fondos y recursos para interferir directa o indirectamente en el ejercicio del gobierno local. Los gobiernos locales asumirán las nuevas funciones al mismo tiempo que se le transfieran los recursos.

- **Participación ciudadana.**

Es fundamental que el proceso este basado en la participación de la población<sup>13</sup>, éste, facilitará que los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios trabajen coordinadamente y pasen de la identificación de necesidades y planteamiento de demandas, a la formulación de propuestas viables y a la implantación de planes de acción. Se deberá fortalecer el protagonismo de los ciudadanos en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, es decir, deben opinar, participar en la toma de decisiones del gobierno local y ejercer contraloría social sobre las actividades gubernamentales. La discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnócratas de elaboración de políticas.

- **Eficiencia y eficacia.**

Cada orden de gobierno deberá hacerse cargo de aquellas competencias, funciones o servicios que pueda prestar de manera más eficiente y eficaz, a través de una complementación cooperativa, en el que el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada orden se distribuyan de modo que las decisiones y acciones se ejecuten en forma directa hacia la sociedad. Este criterio de racionalidad en la asignación de los recursos, deberá ser complementado con el principio de optimización, para hacer uso pleno de la capacidad existente ya instalada.

- **Sostenibilidad.**

Para que el proceso sea sostenible será importante legitimar la política

---

<sup>13</sup> La descentralización adquirirá más sentido en la medida que contribuya a fortalecer la democracia participativa, si al conjunto de la sociedad no le interesa —o se le imposibilita— involucrarse en el proceso, se fomentaría el *caciquismo* o *alcalditis*; lo que correría el riesgo de producir esquemas centralizadores.

de descentralización y su proceso de implementación, procurando buscar mayores niveles de participación ciudadana. Lo anterior, demandará que los municipios a los cuales se transferirán competencias y funciones reciban no sólo las responsabilidades, sino también los recursos financieros, técnicos y administrativos.

- **Transparencia.**

Este criterio se traslapará con la participación ciudadana en el ejercicio de la contraloría social, procurando garantizar que la población tenga acceso a la información más relevante, impulsándose una práctica de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Se tratará, en esencia, de eliminar la discrecionalidad con la que los funcionarios gubernamentales —tanto en el ámbito central como local— manejan la información, estableciendo reglas claras del juego para todos los involucrados en el proceso.

## **2. LAS REFORMAS A IMPLEMENTAR.**

Como se ha dicho anteriormente, es necesario establecer reglas explícitas para reemplazar gradualmente el sistema jerárquico que caracteriza el centralismo salvadoreño; en ese sentido, consideramos que el mayor reto será institucionalizar el balance de competencias entre el gobierno central y el local. El establecimiento de reglas claras como se propone acá, proveerá de un piso común a los protagonistas; la normativa obligará —tanto a las municipalidades como al gobierno central— a coordinar y defender sus espacios cuando se restrinja la habilidad negociadora. A este propósito, los implicados deberán impulsar el proceso y convencerse de que se avanzará más respetando las reglas que quebrantándolas o transgrediéndolas; cabe preguntarse ¿cómo hacer para sostenerlo?

A nuestro juicio, las acciones deberán centrarse en tres áreas estratégicas de implementación: a) distribución y clarificación de competencias entre el gobierno central y el gobierno local; b) delimitación de la estructura, funciones y recursos asignados (transferidos) al gobierno local; y c) participación de las instituciones políticas y sociedad civil. De este modo, un proceso basado en reglas proporcionará mejores resultados que uno que no los tiene, el establecimiento de un conjunto de atribuciones específicas entre los ordenes de gobierno reducirán la dualidad y ambigüedad e incrementarán la responsabilidad política, ponderando la

equidad, la eficacia, la legalidad y cualquier otro criterio importante. Cabe destacar, que en el pasado el proceso de definición de competencias ha caído en problemas por las deficiencias en el marco legal; en ese contexto, proponemos a continuación algunas reformas específicas.

## **2.1 Normativas.**

### **2.1.1 Constitucionales.**

- Reformar el Art. 80, para incluir a los gobernadores departamentales —además del Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y Parlamento Centroamericano y los miembros de los Concejos Municipales— como funcionarios públicos de elección popular.

- En correspondencia con el artículo anterior, modificar el Art. 81 para incluir a los gobernadores en los tiempos destinados a la propaganda electoral.

- Enmendar el Art. 85, para eliminar el monopolio que tienen los partidos políticos como “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”; con el fin de permitir que grupos ciudadanos o comités cívicos puedan participar en los comicios. Lo que se persigue es dar oportunidad de estar representados en el gobierno local, no sólo mediante los partidos políticos, sino mediante ciudadanos independientes a los partidos; dicho de otra manera, que desde la sociedad civil se puedan postular candidaturas independientes.

- En congruencia con la reforma anterior, modificar el Art. 72, para transformar los derechos políticos del ciudadano, procurándose a través de las candidaturas independientes formas alternativas a los partidos políticos.

- Reformar el Art. 200, en el sentido que los gobernadores departamentales sean elegidos por sufragio (elección popular), los cuales suplirán el vacío existente en el nivel intermedio (departamento) sirviendo de nexo entre el gobierno central y los gobiernos locales. Consideramos que el desarrollo departamental es conveniente dejarlo al gobernador, a este propósito será especialmente importante el papel que jugarán los CDA's<sup>14</sup>, ya que representarán la instancia regional de coordinación y además, ejecutarán la apropiada distribución

---

<sup>14</sup> Los gobiernos locales son los verdaderos representantes políticos de las comunidades y deberían relacionarse con el gobierno central a través del Gobernador Departamental.



de las competencias y recursos por transferir a los municipios.

- Modificar el Art. 202, referente a la ampliación del periodo de administración de los Concejos Municipales (de tres a cinco años); lo anterior con la finalidad de armonizar las elecciones y tiempo de duración de las administraciones de forma simultánea con las del Ejecutivo. El Salvador es un país pequeño, con enormes demandas insatisfechas, simplemente no puede darse el lujo de desperdiciar recursos<sup>15</sup>.

- Enmendar el inciso sexto del Art. 204, respecto a que la autonomía municipal comprenda la elaboración de sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, sin aprobación previa de la Asamblea Legislativa.

- Enmendar el Art. 219, referido a incluir dentro de la carrera administrativa a los gobernadores departamentales.

### **2.1.2 En la legislación secundaria.**

En términos generales, deberán revisarse las leyes —existentes y las que se formulen— relacionadas con el ámbito municipal y armonizarse con las disposiciones del Código Municipal en lo que respecta a la autonomía municipal en lo económico, técnico y administrativo; abarcándose disposiciones claras sobre las competencias propias y a transferir. El marco legal relacionado con el municipio y el desarrollo local debe delimitar claramente las competencias municipales y las sectoriales (instituciones del gobierno central que ejercen alguna jurisdicción en los municipios); con el propósito no sólo de eliminar contradicciones y corregir vacíos, sino adecuar y modernizar la legislación para que se genere, facilite y ordenen las competencias correspondientes a cada orden de gobierno, lo que ulteriormente facilitará la articulación del desarrollo del país.

A continuación aportamos algunas recomendaciones para superar las deficiencias planteadas, sin menoscabo de otras reformas que puedan surgir durante el análisis e implementación del proceso.

- **Reformas al Código Electoral.**

- ❖ En correspondencia con las reformas al Art. 72 y 85 constitucionales, deben modificarse los Art. 150, 151, 159 y 182, para permitir que

---

<sup>15</sup> Esta medida será de igual aplicación a los gobernadores departamentales.

grupos ciudadanos o comités cívicos puedan participar mediante candidaturas independientes en los comicios y optar a cargos públicos.

- ❖ Reformar el Art. 264, para modificar el sistema de representación política e introducir la representación proporcional de otros partidos políticos en los Concejos Municipales; lo anterior con el propósito de superar el actual esquema donde el partido que obtiene el mayor número de votos obtiene la totalidad de espacios en el Concejo.

- ❖ Crear los artículos correspondientes para la elección de los gobernadores departamentales.

- **Reformas al Código Municipal.**

- ❖ Reformar el Art. 3, específicamente el inciso primero para agregar la creación, modificación y supresión de los impuestos municipales; en consecuencia, eliminar el inciso sexto (referido a la aprobación de los impuestos por la Asamblea Legislativa).

- ❖ Modificar el Art. 4, para actualizar las competencias propias y a transferir<sup>16</sup>: Gestión del agua potable; administración de la educación básica (preescolar y primaria); atención primaria en salud; desarrollo e infraestructura urbana; construcción y mantenimiento de infraestructura vial local; fomento del patrimonio cultural; regulación y desarrollo de planes de protección y conservación del medio ambiente.

- ❖ Enmendar el Art. 39, con el objeto de establecer la obligatoriedad que las sesiones del Concejo Municipal sean públicas y no privadas; lo que resulta indispensable si hablamos de intensificar la participación ciudadana para efectos de contraloría social y transparencia.

- ❖ En correspondencia con las reformas constitucionales, incluir dentro del articulado la ampliación del periodo de administración de los Concejos Municipales (de tres a cinco años).

- ❖ Crear los artículos correspondientes a la organización, funcionamiento y competencias correspondientes a los CDA's.

- ❖ Incorporar dentro de los artículos referentes a las

---

<sup>16</sup> Este artículo identifica claramente —en correspondencia con los Art. 202 al 207 constitucionales— el orden de gobierno municipal como el más apropiado para la prestación de servicios públicos de alcance local.

asociaciones comunales (118 al 125), los mecanismos que permitan a las comunidades o a la ciudadanía ejercer su derecho de fiscalización o contraloría sobre los gobiernos locales.

- ❖ Incluir como parte de las competencias compartidas, prerrogativas legales que faciliten al gobierno local fiscalizar las actividades productivas y comerciales en los municipios y sus efectos sobre el medio ambiente.

- Adecuar el **Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo**, para replantear el papel de los ministerios y definir su relación con los municipios; además, el funcionamiento y coordinación de todo el sistema estatal descentralizado.

## **2.2 Fiscales.**

El fortalecimiento de los ingresos propios a escala local no solamente requiere modernizar la administración tributaria vigente, sino también incentivar mayor creatividad financiera para promover la canalización de nuevos recursos; para ello se propone la adopción de las siguientes medidas:

- **Reformas a la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).**

- ❖ Modificar el Art. 1, para incrementar las transferencias intergubernamentales al 8% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. El traslado de competencias necesariamente debe ser acompañado de un sistema de transferencias que permitan su adecuado financiamiento.

- ❖ Enmendar los Art. 4 y 4A, con el objeto de replantear los criterios de distribución de las transferencias; de igual manera, que las asignaciones sean transferidas en forma directa y no a través de intermediarios del gobierno central (ISDEM).

- ❖ Generalizar el sistema de transferencias, creando los mecanismos que en forma automática separen los recursos financieros que corresponden a los gobiernos locales, sin ninguna injerencia o interferencia política que requieran trámites burocráticos previos ni posteriores por parte del gobierno central.

- **Reformas a la Ley General Tributaria Municipal.**

- ❖ Reformar el Art. 7, en concordancia con la reforma al Art. 204

constitucional, en el sentido que los Concejos Municipales establezcan, modifiquen y deroguen los impuestos.

- ❖ Modificar el Art. 125, reglamentando que aquello que genera la obligación de pagar impuestos queda delimitado a la propiedad inmobiliaria en la comprensión del municipio.

- ❖ En correspondencia con la reforma anterior, derogar el Art. 126; al no gravarse el activo de las empresas pierde su vigencia.

- ❖ Acorde con las reformas anteriores, se deberá sustituir el impuesto sobre actividades económicas (activos) por el impuesto predial; él cual posee un elevado potencial de recaudación para constituirse en la fuente principal de recursos de los gobiernos locales; además de ser más eficaz en términos de generación de ingresos y más apropiado a escala local, permitiría que los municipios se beneficien del patrimonio local, lo cual hasta ahora ha sido privilegio del nivel central de Estado<sup>17</sup>.

- ❖ Modificar los Art. 28 y 29, relativo a las tarifas a establecerse con la implementación del impuesto predial<sup>18</sup>.

- Reformar el **Código Tributario Único**<sup>19</sup>, para incluir el marco de actuación tributaria con respecto a los impuestos municipales; estableciéndose los límites y criterios de formulación para evitar los abusos o excesos en que podrían incurrir los municipios. De igual manera, armonizar lo referido a los instrumentos de determinación y exigencia de la obligación tributaria, el reconocimiento de las deudas tributarias a favor de los municipios en la misma categoría de las deudas a favor del gobierno central, esencialmente en cuanto al régimen de sanciones por

---

<sup>17</sup> No podemos hablar de descentralización y desarrollo local sin reconocer las necesidades financieras de los municipios, y no se puede hablar del fortalecimiento municipal sin incluir el impuesto predial. Conviene advertir que no se debe considerar el impuesto predial como la panacea de solución de los problemas financieros municipales, sino como la principal fuentes de ingresos y el impuesto local más importante.

<sup>18</sup> Este tópico estará sujeto al tipo de impuesto predial que se adopte, pudiendo ser un *impuesto predial territorial* o un *impuesto predial al valor*; en el primero de ellos el hecho generador es la existencia del predio en el lugar, el segundo, es la existencia del predio con mejoras. Para una revisión detallada y un análisis comparativo del impacto para los dos tipos de impuesto para el caso específico de El Salvador, véase *Estudios Empíricos de Opciones Tributarias para los Municipios de El Salvador*, Informe final, Mark Gallagher, DevTech Systems, El Salvador, 2000.

<sup>19</sup> Creado mediante Decreto Legislativo N° 230, de fecha 14 de diciembre de 2000.

incumplimiento de la obligación de su pago<sup>20</sup>.

- Crear un régimen de delegación de competencias que permita que los municipios con mayor capacidad de gestión tributaria colaboren técnicamente con aquellos que no la tienen, especialmente en el caso del impuesto predial<sup>21</sup>.

- Utilizar más intensivamente el mecanismo de contribuciones especiales por obras de infraestructura.

- Establecer metodologías aprobadas a escala nacional —con la flexibilidad necesaria— para eliminar los subsidios mediante reajustes automáticos de las tasas municipales de los servicios públicos; este modelo tendría como ventaja reducir los costos políticos asociados a esas medidas.

- Ampliar significativamente los esfuerzos en la capacitación de los funcionarios de la administración municipal para convertirlos en socios estratégicos del Ministerio de Hacienda, en actividades como la ampliación de la base de contribuyentes, proporcionar información sobre el cambio de condición tributaria y aún, actuar como agentes de recaudación fiscal.

### **2.3 Institucionales.**

Al considerarse el municipio como un espacio de desarrollo y reconocer sus competencias como ejecutor de servicios, se advierte la necesidad de realizar cambios institucionales, entre ellos:

- Fortalecer los CDA's, para que se conviertan en la instancia de enlace y coordinación entre el gobernador departamental y COMURES por un lado, y los municipios con sus respectivas comunidades por el otro, en sus respectivos departamentos.

- Especificar el nuevo rol que jugarán los ministerios, para replantear su actual papel; orientándolo a proponer, evaluar políticas y planes, así como

---

<sup>20</sup> Hay pocos recursos legales para obligar al contribuyente a pagar sus impuestos, si no lo hace a tiempo —o nunca— no están establecidos bajo la ley los recursos con que cuenta el Concejo Municipal para forzarle a que pague. Un Concejo no puede sancionar a alguien (prisión), lo único permitido es el embargo de bienes.

<sup>21</sup> Una de las claves para mejorar la administración del impuesto predial radicará en la implementación de un catastro inmobiliario adecuado y un sistema moderno que pueda actualizar periódicamente el valor de los bienes inmuebles. La organización de un catastro que cumpla con esas características es una tarea que requerirá de un proceso relativamente largo y de la inversión de un monto considerable de recursos; sin embargo, la evaluación del costo beneficio de este tipo de proyectos ha demostrado su alta rentabilidad.

ocuparse de la regulación y emisión de normas del sector correspondiente. En concordancia con lo anterior, se deberá contemplar la adecuación del marco reglamentario interno del Órgano Ejecutivo.

- Fomentar el esquema de redes institucionales (sector público, entidades gremiales, instituciones académicas, ONG's y cooperación internacional) de capacitación y asistencia técnica, en aras de lograr una mayor coordinación y optimización de los recursos.

- Propiciar la cooperación técnica horizontal con instancias de coordinación y comunicación (entre ellas), de esta forma, se hará necesaria la coordinación entre los cooperantes internacionales y entre éstos con los organismos nacionales y la coordinación interinstitucional, en búsqueda de no duplicar esfuerzos y hacer más eficiente el uso de los recursos.

- Incrementar la capacidad institucional de los gobiernos locales, mediante programas de preparación y capacitación para que puedan asumir las nuevas responsabilidades<sup>22</sup>.

- Estimular y apoyar la asociación intermunicipal, a fin de crear una institucionalidad local para la prestación o ejecución conjunta de obras y servicios. En la medida que varias municipalidades emprendan la tarea de trabajar conjuntamente para resolver sus problemas, el desarrollo local será más asequible y duradero, contribuyendo a orientar el desarrollo nacional con una visión más equilibrada y sostenida. La asociación de municipios debe ser entendida como un instrumento adicional de apoyo a los esfuerzos individuales de las municipalidades para avanzar en la búsqueda del desarrollo económico local.

#### **2.4 Complementarias.**

- Promover las condiciones del desarrollo económico y la cooperación entre los actores públicos y privados para el desarrollo de procesos locales.

- ❖ Apoyar la creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local (ADEL).

- ❖ Fomentar y apoyar el desarrollo de la pequeña y microempresa,

---

<sup>22</sup> Las municipalidades tienen que demostrar que pueden incrementar sus capacidades de gestión para cumplir con todas las responsabilidades.

mediante acciones estratégicas encaminadas a promover su organización y a facilitar el surgimiento de nuevos entes productivos, para crear nuevos empleos e ingresos mediante una variedad de actividades comerciales, manufactureras o de servicios.

❖ Los gobiernos locales deberán jugar el rol de productores de bienes y servicios, debiendo destacarse que el municipio podrá reservarse el derecho de intervenir directamente en aquellas áreas consideradas de interés estratégico para el bienestar colectivo; es decir, que no pueda ser reemplazado por otros agentes o agencias.

▪ Las municipalidades deberán promover la creación y funcionamiento de un sistema de información local que facilite formular y ejecutar adecuadamente políticas municipales. La construcción de una base de datos que proporcione información a escala municipal y comunitaria deberá incluir —por lo menos— datos que abarquen aspectos geográficos, demográficos, económicos, fiscales, sociales, etc.<sup>23</sup>. La base documental buscará constituirse en un recurso idóneo para el acceso usual a parámetros adecuados para el diseño de planes y acciones de carácter técnico, así como indicadores de avance y cumplimiento de estos.

▪ Innovar instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la democracia local, mediante la implementación de planes de acción con elevados niveles de participación directa de la sociedad civil; se espera que la apertura de espacios reales de participación en el diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo, contribuyan a la equidad y a la democratización de la sociedad.

▪ Implementar programas de capacitación permanente de alcaldes y funcionarios municipales. Los procesos de capacitación y asistencia técnica deben fortalecer las tendencias de cambio, es decir, la descentralización que se viene impulsando. De igual manera, deberá abrirse un abanico de distintas modalidades de capacitación que estén vinculadas directamente a los procesos de modernización del Estado y que profundicen en la descentralización como eje

---

<sup>23</sup> La información deberá recabarse para cada municipio en forma individual, esto permitirá a futuro integrar las bases de datos municipales y configurar una base de datos departamental, lo que en conjunto agruparía la información de carácter nacional.

sistemático<sup>24</sup>. A mediano y largo plazo los programas de capacitación y asistencia técnica deberán orientarse a la sostenibilidad del proceso.

## **2.5 Las áreas de transferencia.**

Para asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios y actividades que las municipalidades deberán prestar o ejecutar de acuerdo con las competencias conferidas, el Ejecutivo transferirá el derecho de dominio y demás derechos accesorios sobre los bienes muebles o inmuebles del Estado, con los cuales actualmente el gobierno central ejecuta, administra y presta los servicios públicos sujetos a descentralizar. Las formalidades para la transferencia de los bienes deberán plasmarse en la Ley y el Plan Nacional de Descentralización, según el ramo ejecutivo correspondiente y su traspaso se realizará mediante la emisión de los correspondientes decretos ejecutivo y legislativo. Las áreas susceptibles de transferirse comprenderán las siguientes atribuciones y competencias:

- **Gestión del agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y preservación de mantos acuíferos<sup>25</sup>.**

- ❖ Diseñar y ejecutar proyectos de introducción del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en las comunidades.

- ❖ Gestión, mantenimiento y administración de estos servicios —en forma asociada con otros municipios, las comunidades o empresa privada— que garanticen el aprovechamiento de los recursos acuíferos<sup>26</sup>.

- **Educación básica (preescolar y primaria).**

- ❖ Construcción, dotación (mobiliario y material didáctico), equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física de los establecimientos educativos públicos en los niveles preescolar y primario en áreas urbanas y rurales.

---

<sup>24</sup> Los procesos de capacitación y asistencia técnica se deben dirigir tanto a las municipalidades como a las comunidades organizadas.

<sup>25</sup> El agua dada la situación de convertirse en un recurso estratégico de difícil disponibilidad en el futuro próximo, debe administrarse como un bien económico.

<sup>26</sup> Como se señalara con anterioridad, las comunidades rurales tienen la capacidad y de hecho están operando exitosamente sistemas de agua extensos y complejos y deberían continuar haciéndolo. Es evidente que estas comunidades requieren de asistencia técnica continua, sistemática y bien enfocada para garantizar la sostenibilidad. No es realista esperar que las comunidades tengan la capacidad de manejar exitosamente sus sistemas sin ayuda externa, especialmente durante los primeros años de operación. Aunque las necesidades variarán en cada comunidad, se requerirá de asistencia técnica en aspectos de organización, comercialización, administración financiera, operaciones y mantenimiento.



- ❖ Contratación y administración del personal docente y administrativo.

- ❖ Capacitación a maestros (en coordinación con el MINED, mediante los planes que se impulsen a escala nacional), padres de familia y comunidades, en lo que respecta a programas educativos.

- **Atención primaria en salud.**

- ❖ Planificación, coordinación y ejecución de programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimenticia; priorizando los sectores y zonas más vulnerables y con menos recursos económicos.

- ❖ Construcción, dotación, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud (Unidad de Salud).

- ❖ Provisión, contratación y capacitación permanente del personal necesario para la atención de los centros o unidades de salud básica.

- **Planificación, regulación y supervisión del servicio de transporte público urbano y rural.**

- ❖ Ordenamiento del tráfico vehicular urbano y la autorización del uso de las vías públicas en sus respectivas jurisdicciones.

- ❖ Regulación del transporte local.

- ❖ Regulación del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga.

- **Construcción y mantenimiento de infraestructura vial local.**

- ❖ Construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales y cantonales en las zonas rurales.

- ❖ Reparación, señalización vial (en coordinación con el Viceministerio de Transporte) y mantenimiento del sistema de vías urbanas de la comprensión territorial municipal.

- **Desarrollo e infraestructura urbana.**

- ❖ Planificación, ejecución y administración de programas de construcción y adjudicación de viviendas para familias de escasos recursos económicos.

- ❖ Planes de reubicación y construcción de viviendas populares en zonas marginales urbanas y rurales.

- ❖ Autorizar y supervisar los proyectos privados de parcelaciones, notificaciones, urbanizaciones y todo tipo de construcciones en coordinación con las instancias públicas regionales o nacionales que diseñan y supervisan el crecimiento urbano y el ordenamiento territorial. Lo anterior, en correspondencia con los planes de desarrollo municipal y de protección al medio ambiente.

- **Protección y conservación del medio ambiente.**

- ❖ Diseño y desarrollo de planes locales o regionales de protección y rescate del medio ambiente, así como para el saneamiento ambiental y preservación de los recursos naturales, en coordinación con los programas nacionales que impulse el gobierno central.

- ❖ Supervisión de la ejecución de las recomendaciones emanadas de los estudios de impacto ambiental, que de acuerdo con la legislación respectiva, sean necesarios para la construcción o realización de obras de infraestructura, urbanizaciones o instalación de empresas industriales, agroindustriales, comerciales o de servicios que se realicen en sus respectivas jurisdicciones.

- ❖ Planificación y ejecución de programas de prevención y asistencia de desastres naturales.

- **Fomento del patrimonio cultural.**

- ❖ Cooperar a la preservación, conservación y promoción de los bienes del patrimonio cultural (en coordinación con CONCULTURA), en función de las políticas nacionales correspondientes y de conformidad a la legislación que regula la protección del patrimonio cultural.

- ❖ Construcción, dotación y mantenimiento de las instalaciones deportivas, de educación física y de recreación en sus respectivas jurisdicciones.

- ❖ Aprobación y ejecución de programas destinados a la recreación o enseñanza práctica de las diferentes ramas del deporte.

- **Elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos para la atención de la mujer, el niño, adolescentes y personas de la tercera edad.**

Obsérvese a continuación la matriz consolidada de las acciones globales

que deberán formalizarse con la implementación de la propuesta.

**Tabla 5.2 Cronograma de ejecución de actividades**

ACCIÓN/ACTIVIDAD	AÑOS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>LAS ETAPAS INICIALES</b>										
1. Creación Comisión Nacional de Descentralización	■									
2. Promulgación Ley de Descentralización	■									
3. Diseño Plan Nacional de Descentralización		■								
<b>REFORMAS NORMATIVAS</b>										
1. Revisión y armonización de leyes en general	■	■								
2. Aprobación de reformas a la Constitución de la República	■	■								
3. Ratificación por el Órgano Legislativo de las reformas constitucionales			■							
4. Reformas al Código Municipal	■	■								
5. Reformas al Código Electoral	■	■								
6. Adecuar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	■	■								
<b>REFORMAS FISCALES</b>										
1. Reformas a la Ley FODES	■	■								
2. Reformas a la Ley General Tributaria Municipal	■	■								
3. Implementar el impuesto predial			■							
4. Reformar Código Tributario Único	■	■								
5. Incremento de las transferencias intergubernamentales al 8%	■	■								
6. Crear régimen de delegación de competencias para colaborar técnicamente			■							
7. Utilizar el mecanismo de contribuciones especiales por obras de infraestructura		■	■	■	■	■	■	■	■	■
8. Eliminar los subsidios mediante reajustes automáticos de las tasas municipales										
9. Capacitación de la administración municipal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>REFORMAS INSTITUCIONALES</b>										
1. Fortalecer los CDA's	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2. Replantear el rol de los ministerios	■	■								
3. Fortalecer redes institucionales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4. Propiciar la cooperación técnica horizontal y la coordinación interinstitucional	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5. Programas para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6. Estimular y apoyar la asociación de municipios	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>TRANSFERENCIA Y TRASLADO DE RECURSOS</b>										
1. Gestión del agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y preservación de mantos acuíferos										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
2. Educación Básica										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
3. Atención primaria en salud										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
4. Planificación, regulación y supervisión del servicio de transporte público urbano y rural										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
5. Gestión de la construcción y mantenimiento de infraestructura vial local										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
6. Planificación, ejecución y administración de programas de construcción y adjudicación de viviendas										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■
7. Protección y conservación del medio ambiente										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3				■	■	■	■	■	■	■
b. Municipios tipo 3, 4 y 5						■	■	■	■	■

ACCIÓN/ACTIVIDAD	AÑOS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Fomento del patrimonio cultural										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3										
b. Municipios tipo 3, 4 y 5										
9. Ejecución de planes, programas y proyectos para la atención de la mujer, el niño, adolescentes y personas de la tercera edad										
a. Municipios tipo 1, 2 y 3										
b. Municipios tipo 3, 4 y 5										
10. Actualización de catastros municipales										
11. Concejos Municipales con periodos de cinco años										
12. Sesiones públicas del Concejo Municipal										
13. Candidaturas independientes										
14. Concejos Municipales con representación proporcional										
15. CDA's como coordinadores del desarrollo departamental										
<b>MEDIDAS COMPLEMENTARIAS</b>										
1. Promover las condiciones del desarrollo económico										
2. Apoyar la creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local (ADEL)										
3. Fomentar y apoyar el desarrollo de la pequeña y microempresa										
4. Creación y funcionamiento de un sistema de información local										
5. Implementar mecanismos de participación ciudadana										
6. Programas de capacitación permanente de alcaldes y funcionarios municipales										

Fuente: Elaboración propia.

### 3. PRINCIPALES RETOS PARA INSTAURAR EL PROCESO.

Entre los principales retos que indudablemente deberán enfrentarse para implantar la descentralización, destacamos los siguientes:

- Resistencia por parte de distintos sectores a escala nacional para llevar adelante el proceso, especialmente por temor a perder jerarquía y poder en el nivel central<sup>27</sup>; así como, inseguridad por parte de los ejecutores de las instancias a descentralizarse, de una eventual ingobernabilidad y déficit presupuestario.
- Ausencia de capacidad de planificación en los entes, con la consecuente dificultad para establecer programas y proyectos prioritarios.
- Eventuales enfrentamientos entre las instancias nacionales y las locales, en un marco de ausencia de definiciones y de instrumentos para implementar el Plan Nacional de Descentralización.
- Poca confianza en la capacidad de gestión de las municipalidades, así como en la disponibilidad de recursos humanos calificados<sup>28</sup>.
- Falta de coordinación para la formulación integral e instrumental de las

<sup>27</sup> Cualquier aumento de la responsabilidad o del poder que ellos cederán al nivel local implicará un decremento del mismo tamaño en su propio poder, una verdadera descentralización implicará el incremento de los papeles de los municipios en mucha órbita del gobierno central. Debe quedar claro que la descentralización no es una resta sino una reasignación de las tareas gubernamentales.

<sup>28</sup> Esta percepción no está totalmente alejada de la realidad municipal, ya que la misma se ha caracterizado por tener un mínimo de apoyo de recursos financieros y de personal a lo largo de la historia salvadoreña.

políticas del gobierno central con las políticas municipales.

- Falta de definición precisa de cómo deberá funcionar el sistema<sup>29</sup>.
- La injerencia excesiva de los partidos políticos tanto en el ámbito nacional como local.
  - Falta de definición en cuanto a los nuevos mecanismos de recaudación de las finanzas, tanto de aquellas que provienen del nivel central, como de las que pueden ser logradas a través de las propias instancias municipales.
  - Dificultad en los niveles o en las instancias locales para organizar y promover la participación de la sociedad civil.
  - Deficiencia en materia de información, tanto en el ámbito nacional e intermedio como en mayor grado, en niveles locales.
  - En general, vacíos jurídicos que afecten al proceso.

#### **4. A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL.**

Como se ha expresado anteriormente, el limitado avance en El Salvador sobre el objeto de estudio de esta investigación, la oposición que pueda surgir ante posibles formulaciones y adopciones de modelos descentralizados más ambiciosos, así como las dificultades existentes en las actuales administraciones locales, no deben ser vistas como restricciones a la propuesta aquí consignada. Por el contrario, deben ser enfocadas como un argumento más en favor de los municipios. Debe entenderse que discusiones de esta naturaleza deben necesariamente considerar la opinión de los distintos sectores, un análisis independiente como el realizado, contiene importantes niveles de discrecionalidad sobre lo que incluye, pero también sobre lo que excluye, tal como lo ha advertido Majone, “los ciudadanos, los legisladores, los administradores, los jueces, los expertos y los medios de difusión aportan sus perspectivas y criterios particulares. Esta diversidad de puntos es inevitable en una sociedad plural, pero también es necesaria para la vitalidad de un sistema de gobierno que se rige por la discusión”<sup>30</sup>.

La descentralización del Estado tal como aquí se ha sugerido, sólo será viable

---

<sup>29</sup> Debido a las prácticas burocráticas rutinarias de una administración centralista que no son adecuadas para la administración de un gobierno descentralizado.

<sup>30</sup> Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 44.

sobre la base de una amplia y sólida concertación nacional de los diversos actores, sectores y fuerzas económicas, sociales y políticas del país. Intentar el diseño e impulso de la propuesta, incorpora como componente medular el desarrollo local, para contribuir de manera estratégica al proyecto nacional de construir un país que brinde oportunidades a todos, un país donde ya no se repita el círculo vicioso de la pobreza estructural. Como queda demostrado a lo largo de esta investigación, hacerlo no será una tarea fácil ni sencilla, implicará en realidad visionar el país de diferente forma; con gobiernos locales robustecidos, asumiendo la responsabilidad de los asuntos locales y el desarrollo local en su conjunto.

Cabe destacar que la iniciativa planteada también es una propuesta de integración institucional entre el gobierno central y el gobierno local, de coordinación de ministerios y entidades autónomas, y municipalidades en mancomunidades. Es un espacio de integración ciudadana, de iniciativas productivas locales, de grupos de interés, de espacios de coordinación ciudadana microregional o comunales.

Debemos añadir, por último, que la descentralización no debe ser vista como un fin en si misma, sino únicamente como un medio instrumental para hacer más eficiente los procesos de gobierno (prestar más efectivamente los servicios públicos); abrir las instituciones a una participación cívica más amplia e incrementar la confianza pública en el gobierno. Finalmente, queremos recalcar que la descentralización del Estado no es la panacea de solución a los problemas del país, la solución mágica para todas las enfermedades del subdesarrollo; por el contrario, constituye un núcleo fundamental para fortalecer la democracia y la participación ciudadana, para lograr el país que se necesita de frente al siglo XXI; es decir, descubrir qué queremos, qué soñamos, qué tenemos y qué podemos cambiar.

## CONCLUSIONES

En páginas anteriores se ha intentado mostrar que la tradición política y administrativa en El Salvador se ha caracterizado por un elevado grado de centralización, como resultado de un proceso acumulativo de rigidez estructural, provocado por el autoritarismo y la ausencia de cambios institucionales y socioeconómicos a lo largo de las últimas décadas. Evidentemente, centralismo es la expresión que mejor explicaría el modelo de gobierno y administración en El Salvador, un contrasentido que convierte a la capital del país en el principio y fin de la actividad gubernamental, donde se eslabonan dos polos extremos: El gobierno central por un lado, con cuantiosos recursos, y el gobierno local por el otro, con pocos.

En consecuencia, uno de los efectos de esta situación resultó en el esquema centralizado de administración que aún se mantiene, donde se han concentrado las decisiones gubernamentales, las actividades económicas y la prestación de servicios públicos en el gobierno central. Debemos destacar que la frecuente confusión de competencias entre los dos ordenes de gobierno, ha repercutido negativamente en la vida de las colectividades locales, engendrando un régimen local débil, con dificultades para constituirse en una instancia fundamental del desarrollo local. Por ello, no es de extrañar que el gobierno local haya poseído perspectivas municipales muy fragmentadas y estuviera ausente un nivel intermedio para descentralizar.

Efectivamente, los hallazgos de la presente investigación demuestran que el gobierno local y la autonomía municipal se han enfrentado al poder del gobierno central desde el nacimiento de la República, lo que indudablemente ha conducido a superposiciones, estancamientos y bloqueos. Pese a los limitados esfuerzos impulsados por el gobierno central durante los últimos veinte años, la descentralización sigue siendo un simple ofrecimiento oficial, una promesa de gobierno, y uno de los grandes pendientes de la agenda política nacional.

Adviértase que la estructura administrativa del gobierno central se ha caracterizado por ser burocrática y sectorialmente segmentada, siendo la peculiaridad principal, la inexistencia de una lógica administrativa sólida, lo cual ha

privilegiado la improvisación y la dispersión institucional en casi todos los niveles. Una década atrás, se sugería “reducir el tamaño del Estado”, posteriormente el discurso cambió a la “modernización del sector público”, pese a ello, el aparato estatal sigue siendo básicamente el mismo.

Para lograr la visión del Estado descentralizado, será necesario profundizar las capacidades generales y gerenciales de los municipios; transferirles competencias (que residen en el gobierno central); y fortalecer su base fiscal, lo cual incluye el fortalecimiento de sus ingresos y aumentar el rol de las transferencias para ser dedicadas al desarrollo local, a la administración municipal y a la prestación de los servicios públicos. La imperiosa descentralización deberá ser acompañada, codo a codo, por una reforma estructural del sistema y del funcionamiento municipal, que impulse la asociatividad local, destaque la fuerza de la sociedad civil en las comunidades y forme parte de un proyecto serio de desarrollo local.

Además de reorganizar de mejor forma los instrumentos administrativos existentes, será preciso e impostergable sacar al Estado de sus enclaves tradicionales capitalinos. Fuera de San Salvador, el Estado central prácticamente no existe; por ello, al referirnos al desarrollo local hablamos también —porque son las dos caras de una misma moneda— del desarrollo nacional.

De esta suerte, reconocemos firmemente que el proceso de descentralización y desarrollo local ha sido largo y difícil en muchos países, y admitimos que no va a ser diferente en El Salvador. Ha de recordarse, que el país aún se encuentra recuperándose de las consecuencias económicas y sociales producidas por el conflicto armado, al mismo tiempo, está aprendiendo como gobernar con una nueva pluralidad de actores antes desconocidos en la arena política. Es cierto que se ha avanzado de manera extraordinaria en función de su democratización y modernización, pero a esta altura es cada vez más obvio que se necesitan reenfoques estructurales significativos para enfrentar situaciones como el desarrollo local, la reforma política y la atención de las necesidades sociales básicas.

Finalmente, para cerrar la investigación se presentan las conclusiones, donde se ofrece una síntesis de los capítulos anteriores; para ello, seguimos el ordenamiento general utilizado en la estructura del estudio.



## **1. RESPECTO A LA DESCENTRALIZACIÓN.**

1.1 El concepto carece de aceptación universal, la definición como ha quedado puesto de manifiesto, presenta múltiples acepciones variando su sentido de autor a autor. En general, infiere un propósito fragmentario y distributivo para dividir entre diversos órganos la toma de decisiones, el ejercicio de funciones, atribuciones, facultades y competencias; pudiendo definirse como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional (federal o central) de un determinado país, hacia las administraciones estatales y municipales en los Estados federales, y regionales y departamentales, en los países constitucionalmente unitarios. De este modo, debe entenderse como un proceso, es decir, un medio o una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de centralización para prestar más efectivamente los servicios públicos, abrir las instituciones a una participación cívica más amplia e incrementar la confianza pública en el gobierno. Evidentemente, las manifestaciones concretas del fenómeno serán variadas, obedeciendo a distintas causas y afectando a diversos intereses de modos muy diferentes, lo que hará que su comprensión y las medidas encaminadas a su implementación deban también ser particulares.

1.2 Es posible distinguir tres corrientes de investigación que facilitan explicar la descentralización: a) la que la concibe como un modelo de reforma del Estado; b) la que la explica como estrategia de desarrollo; y c) la que la justifica como un proceso político multiplicador participativo. La primera de ellas, asociada a los modelos económicos neoliberales como parte de la estrategia para disminuir la influencia del Estado en la economía y el desarrollo social, reduciéndolo a su mínima expresión. La segunda, pone el acento en el desarrollo, teniendo como fin último la reducción de la pobreza; finalmente, la tercera corriente la enfatiza como un instrumento que facilita aumentar la participación política y democratizar procesos políticos y sociales, con el objeto de lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas, incrementar la participación política y fortalecer los intereses de los ciudadanos en sus comunidades.

1.3 La investigación sobre descentralización plantea el problema de la variedad teórica que surge de las distintas disciplinas que la estudian, no obstante,

su soporte conceptual y empírico proviene principalmente del derecho, la ciencia política, la economía y la administración pública. Las formas más frecuentes e identificables son la administrativa (por región, por servicios y por colaboración); la política; la económica (fiscal y por mercado); y la territorial. Como ya fuera analizado, cada una de ellas posee características diferentes e implicaciones de política distintas; pudiendo existir combinación en su implementación que originará modos mixtos que se sobreponen.

1.4 No existe aún, suficiente prueba empírica que permita efectuar recomendaciones definitivas acerca de cual forma de descentralización es la más adecuada para los aspectos institucionales a ser adoptada. El proceso puede ser tan exigente y complejo en un país pequeño como en un país muchas veces más grande, debiendo reconocerse que todos los elementos en el diseño tendrán que ser resueltos independientemente del tamaño. No es posible, por lo tanto, establecer un “modelo único” o “superior” que sirva como paradigma de importación o exportación a otras naciones; su principal limitante es que la cultura de cada pueblo evita que se dé la estandarización del modelo a escala global, su diseño siempre dependerá del contexto institucional e histórico de cada país en particular. A este propósito, es especialmente importante considerar que el proceso se podrá realizar reforzando y apoyando las instituciones tradicionales (los municipios) o creando nuevas instituciones descentralizadas. No debe pasar desapercibido que el proceso requerirá de retos técnicos importantes, pero será inminentemente un proceso político exigido muchas veces “desde abajo” o como una solución “desde arriba”.

1.5 La investigación sobre descentralización habitualmente es obstaculizada por cuatro dificultades de carácter metodológico: Primero, las publicaciones se encuentran catalogadas mayoritariamente en tres idiomas —inglés, francés y español—, de tal suerte que no todos los investigadores poseen la habilidad de dominarlos y efectuar referencias cruzadas; segundo, no existe una definición única del concepto, en consecuencia es inexistente un marco de referencia común que permita construir una teoría que pueda tener utilidad comparativa y ser empleada como guía para las acciones; tercero, la mayoría de estudios pertenecen a series

de documentación pública de la ONU, FMI, BM, BID, USAID y ONG's que por lo general son de carácter domestico, es decir, orientados a un país de enfoque, siendo difícil tener acceso a ellos; finalmente y no menos importante, gran cantidad de académicos e investigadores suelen inventar conceptos y definiciones que causan confusión, por lo general acorde a sus objetivos y preferencias, al mismo tiempo los gobiernos emplean estos conceptos de conformidad a sus intereses.

1.6 No es posible encontrar —aún— marcos analíticos de referencia común sobre el tema, lo cual es importante para edificar cánones metodológicos que permitan construir una efectiva descripción, explicación y predicción del fenómeno que sea útil a las ciencias sociales. Debemos destacar que sólo hasta que exista una definición y acuerdo común sobre el concepto, se efectúen estudios comparativos y referencias cruzadas en las lenguas existentes, será factible construir una teoría general que permita generar útiles guías para diseñar e implementar estrategias de descentralización.

## **2. EN RELACIÓN A LOS IMPULSOS DE DESCENTRALIZACIÓN 1984-2004.**

2.1 En las dos últimas décadas, una administración presidencial tras otra han abordado los problemas causados por la centralización excesiva del poder y los recursos, pero con poco éxito. La característica habitual ha sido que los planes gubernamentales ignoren o dejen sin efecto los anteriores y ninguno llegue a ejecutarse, a pesar de haberse reconocido la tradición y los efectos de una excesiva centralización. En la transferencia de competencias a los gobiernos locales hay más discursos y ofrecimientos que realizaciones, pese a lo anterior, con la legislación generada durante los últimos veinte años y la creación de instituciones de desarrollo y financiamiento local, se ha logrado generar condiciones para concretar en el presente la descentralización.

2.2 El tema de la descentralización ingresó tardíamente a la escena política salvadoreña (1992), señalándose como principales razones, la presencia de gobiernos autoritarios que tomaron las riendas del país desde los años treinta hasta alcanzar los ochenta; de igual manera, el conflicto armado interno que durante doce años (1981-1992) desangró el país. El Estado interventor y autoritario como vía

para impulsar el desarrollo económico y social predominó en El Salvador desde la década de los cincuenta; estimulando el proceso de centralización y el debilitamiento de los gobiernos locales, a los que se les sustrajeron muchas de sus funciones tradicionales para encomendarlas a entidades sectoriales y autónomas de carácter nacional. Este modelo fue funcional hasta la década de los setenta, mostrando su agotamiento con el surgimiento del conflicto armado durante los ochenta.

2.3 La administración Duarte (1984-1989) fundó el marco legal inicial y los instrumentos necesarios para avanzar en el desarrollo municipal y la descentralización, al establecer las competencias propias del gobierno local y dotarlo de un fondo que le permitiera desarrollarse autónomicamente; no obstante, la descentralización está ausente como política en su plan de gobierno. Los logros deben ser valorados dada la realidad salvadoreña del periodo marcada por una crisis política, social, económica y un conflicto armado interno donde lo más importante era pacificar el país; lo que a todas luces imposibilitaba la práctica de propuestas descentralizadoras.

2.4 El gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) no incorporó ninguna política descentralizadora como parte de su gestión gubernamental, no obstante, abordó la descentralización como parte de la modernización del Estado, pretendiendo reestructurar la administración pública en dos niveles para fortalecer a los gobiernos locales y privatizar algunos servicios públicos; sin embargo, la modernización fue esquivada. Sin tener en cuenta a la descentralización, se privilegió la privatización de la distribución de la energía eléctrica; la telefonía; bancos y asociaciones de ahorro; el sistema de pensiones como componente de la seguridad social, entre otros. La cuestión local se afrontó más como una medida social compensatoria para mitigar los impactos por el ajuste estructural, que un traslado de competencias a los gobiernos locales. La administración eludió la transformación en las formas de prestación de los servicios públicos, lo cual fue una tarea pendiente al concluir el mandato. A Cristiani correspondió concretar los Acuerdos de Paz, los costos que estos implicaron probablemente explique porqué

se eludió la modernización del Estado —y dentro de ella la descentralización—; es decir, el enfrentamiento derivado de sus costos sociales.

2.5 La gestión de Amando Calderón Sol (1994-1999) introdujo la descentralización por primera vez como política gubernamental, incrustada en las reformas del sector público; al mismo tiempo incorporó una política de desarrollo local con el objeto de generar las condiciones para facilitar la creación de infraestructura y servicios públicos en los municipios. Tanto la política de descentralización como la de desarrollo local, no plantearon una transferencia directa de funciones a los gobiernos locales, el sentido de la descentralización fue percibido mas bien de carácter departamental, dada la “limitada capacidad” técnica y administrativa y los escasos recursos financieros de las municipalidades; de esa manera se pretendió fortalecer el rol de los CDA's para que se desempeñaran como intermediarios con el gobierno central y operaran y supervisaran los servicios que les fueran transferidos. Al no aprobarse la implementación del impuesto predial, el interés por los CDA's se desmoronó; como resultado, el proceso se estancó y ninguna competencia o función fue transferida.

2.6 En la administración recién finalizada —Francisco Flores (1999-2004)— se formularon estrategias y acciones más amplias y consistentes para redistribuir las competencias y recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales; vislumbrándose el fortalecimiento del espacio local como un medio para descentralizar las funciones del Estado. No obstante, según lo muestra la evidencia existente, persiste una excesiva centralización y concentración de funciones de planificación, administración, toma de decisiones y asignación de recursos en los niveles institucionales del gobierno central. Al término de la administración (junio de 2004), son más las acciones pendientes que no se realizaron que las acciones concretizadas, siendo posible enumerar una abundante cantidad de medidas donde se avanzo poco o casi nada, evidenciándose la gran brecha entre lo prometido y lo que finalmente se realizó. Pese haberse materializado algunos avances —que corresponden a iniciativas de los gobiernos locales y sus comunidades— al final de la administración no se alcanzaron las metas establecidas.

### **3. EN LO QUE A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CORRESPONDE.**

3.1 El gobierno local se está consolidando crecientemente como componente autónomo de la estructura de gobierno, con una visión propia de la descentralización se ha emprendido una política nacional en la redefinición de las relaciones intergubernamentales debido al proceso histórico y político, mostrando que existe más de una sola forma de dar respuesta a los problemas de diseño intergubernamental.

3.2 La autonomía municipal comienza a ser más visible a partir de 1992 con la llegada de los Acuerdos de Paz, el incremento de poder municipal que obtienen los partidos de izquierda replantea posiciones por primera vez en elecciones municipales en el ámbito de los partidos políticos; la ruptura de las alcaldías con el partido oficial en el gobierno central marca la pauta en la que los alcaldes no tienen porque seguir la línea oficialista ni estar sujetos a los antojos del Gobernador Departamental. Lo que sugiere que los alcaldes han tratado de asumir las competencias que les faculta la Carta Magna y demás leyes secundarias, preocupándose más por desempeñar un gobierno eficiente que exige una mayor demanda por la autonomía municipal.

3.3 En el pasado los municipios dependían por completo del Ejecutivo, las acciones e iniciativas citadas a lo largo de esta investigación demuestran y sugieren que eso está cambiando rápida y profundamente. A pesar de lo poco avanzado, la autonomía municipal comienza a consolidarse más como una realidad práctica que como un párrafo formal en la Constitución de la República; lo que más adelante permitirá materializar la descentralización, definiendo y aclarando las competencias que corresponden a cada orden de gobierno para evitar la dualidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

3.4 El gobierno local ha experimentado en la última década nuevas y rápidas transformaciones de acuerdo a sus competencias y responsabilidades, generando cambios que reflejan mayores niveles de autonomía; nuevas modalidades de administración; reveladores mecanismos de participación ciudadana y significativos recursos para financiar el desarrollo local, para dar respuesta a los problemas

locales específicos. Estas iniciativas han sido desarrolladas por los propios gobiernos locales —desde abajo—, reforzando el autoprincipio de gobierno y con ello, la autonomía del municipio; lo que permite argumentar que el gobierno local está preparado para la recepción de mayores competencias y recursos para llevar adelante el proceso de descentralización.

3.5 La Constitución (Art. 202 al 207) establece claramente el ámbito de la autonomía municipal a los aspectos económico, técnico y administrativo, sentando las bases del desarrollo autónomo del gobierno local. Como ya fuera señalado, esta autonomía es relativa, ya que el grado de la misma esta sujeto al manejo de los asuntos de su competencia; no obstante, las competencias municipales distan mucho de lo estipulado en la normativa legal, ya que otras leyes a escala estatal contradicen los preceptos constitucionales e impiden la ejecución de sus facultades, siendo necesario revisar, depurar y armonizar la legislación nacional para que no contravenga ni deteriore el principio de autonomía local.

3.6 Como ha quedado puesto de manifiesto, el estilo centralista prevalece en toda la evolución de la normativa constitucional, donde el gobierno local se ha enfrentado al poder del gobierno central para ejercer la autonomía que la Constitución le ha conferido. Teóricamente se ha dado autonomía a los municipios, pero en la práctica han estado subordinados al Ejecutivo. La autonomía municipal ha sido introducida y omitida a lo largo del texto constitucional, llegándose incluso a delimitar el régimen local a un sólo artículo, indudablemente en el que se subordina la administración local al gobierno central.

3.7 Como bien lo señala la Constitución, el municipio es la primera organización que tiene el Estado salvadoreño dentro de su forma de actuar y organizarse a escala nacional, es decir, es la parte organizativa donde comienza el Estado; es además, una persona de derecho público, y como tal, constituye un sector autónomo de la administración pública. Queda claro que el municipio no es un apéndice del gobierno central, es un orden de gobierno; por ello, es preciso incrementar su capacidad de definición de las políticas locales e involucrarlo, como

parte del Estado en su conjunto, en la definición de las políticas nacionales y regionales.

3.8 La asociatividad municipal ha logrado trascender los espacios locales, llegando a la conformación de microregiones; lo anterior ha permitido a los participantes alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían haber logrado individualmente. Esta dinámica intermunicipal ha evolucionado con matices propios, dependiendo del compromiso adquirido y de la participación de los actores; no obstante, todos coinciden en que el factor original de unión ha sido más fuerte que las posturas político-partidarias, de tal forma que alcaldes de diferentes tendencias ideológicas han unido esfuerzos por un objetivo específico. Esto sugiere que en la medida que varias municipalidades emprendan la tarea de trabajar conjuntamente en la solución de sus problemas, el desarrollo local será más factible y duradero y contribuirá a encausar el desarrollo nacional con una visión más equilibrada y sostenida.

#### **4. CONCERNIENTE A LAS FINANZAS MUNICIPALES.**

4.1 Las reformas efectuadas en las dos últimas décadas han proporcionado a los municipios capacidad (fondos) para gobernar y nuevos recursos de inversión, propiciando cambios positivos en la gestión municipal en los últimos años; la generación de ingresos locales ha reducido en alguna medida la tradicional dependencia del gobierno central. Se observa además, un incremento significativo de recursos financieros provocado por la transferencia directa del gobierno central, pero igualmente por las iniciativas municipales al ser innovadoras en la actualización de sus impuestos e implementar nuevas medidas para aumentar los recursos propios, en particular por tasas de servicio que las vuelve menos dependientes. Las cifras mostradas en este estudio evidencian que en los últimos años las municipalidades prácticamente han duplicado sus ingresos totales, reduciendo considerablemente la brecha de dependencia del gobierno central.

4.2 Un aspecto crucial para el fortalecimiento municipal y las perspectivas de un proceso de descentralización, lo constituye el incremento a partir de 1998 del monto de las transferencias al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto



General del Estado; donde ha crecido 36 veces la asignación de recursos, pasando de \$2.9 millones de dólares en 1988 a \$114.3 millones en el 2004. Aunque la cantidad es todavía insuficiente para cubrir las necesidades esenciales de los gobiernos locales, han logrado oxigenar las finanzas municipales, especialmente en las municipalidades más pequeñas y rurales; lo cual permite realizar obras de infraestructura básicas, prioritarias para el desarrollo de las comunidades y generar un mejor nivel de vida para la población.

4.3 En las transferencias a las municipalidades recae la mayor parte de iniciativas públicas para cubrir las necesidades básicas de la población rural y suburbana, que resulta ser la que presenta mayores índices de pobreza en el país. La importante cantidad de proyectos ejecutados en los más apartados rincones del país, evidencian el impacto y la ventaja comparativa de las municipalidades con respecto al gobierno central, en lo que se refiere a la capacidad de distribuir de manera territorialmente equitativa la inversión del Estado; ya que éste último tendría grandes dificultades operativas para ejecutar un número similar de proyectos territorialmente tan dispersos.

4.4 Los impuestos municipales a los activos de las empresas son antieconómicos, porque representan un desincentivo a la inversión y están inclinados en contra de la micro y pequeña empresa; además son regresivos, porque afectan con una carga tributaria proporcionalmente mayor a los pequeños y económicamente menos capaces, que a las grandes empresas, que tienen obligaciones impositivas muy reducidas. Al mismo tiempo, son fáciles de evadir o evitar porque los conceptos —de activos, pasivos, activos netos y las deducciones— no son totalmente conocidos por todas las administraciones tributarias.

4.5 La evidencia existente sugiere que las municipalidades cuentan con una estructura financiera en la que el *Fondo Municipal* constituye la principal fuente de recursos, los *Fondos Específicos Municipales* ocupan el segundo lugar, y los *Subsidios y donativos* pasan a ser una fuente marginal de recursos. Así, pues, es posible observar un aumento consistente en los ingresos corrientes propios, los

cuales se han convertido en la principal fuente de recursos; dentro de éstos, las tasas por servicios proporcionan el mayor aporte a los ingresos totales. Por su parte, los impuestos —a los activos de las empresas específicamente— han disminuido su aporte a los ingresos totales, como consecuencia de un sistema de tarifas complejo, de difícil aplicación, desfavorable al control tributario y propicio a incentivar la evasión fiscal. Simultáneamente, la norma de aprobar leyes de impuestos individualmente por municipio resulta en un proceso extremadamente largo y engorroso que se encuentra entrampado desde 1998.

4.6 No existe un sistema de información sobre las finanzas municipales como tal, el compendio sobre las finanzas de los gobiernos locales es precario, las bases de datos disponibles poseen registros para un número importante de municipios, no obstante, son incompletos y solamente se dispone de cifras parciales; en general, la información disponible responde a muestras exploratorias o específicas. Conjuntamente, no hay una institución responsable de coordinar y consolidar la información generada por los municipios y las entidades involucradas; además, no existe un sistema contable y estadístico único.

4.7 La facultad otorgada a la Asamblea Legislativa para crear, modificar o derogar impuestos municipales, resulta incoherente con la autonomía municipal y se ha convertido en un obstáculo para el fortalecimiento de los recursos propios, puesto que queda a criterio de los diputados la aprobación de las tarifas y de los impuestos locales, siendo la única institución facultada para establecer impuestos por ley, pero nadie la obliga a aprobar los anteproyectos de ley presentados, aún cuando éstos cumplan todos los criterios técnicos.

## **5. SOBRE NUESTRA PROPUESTA A LA NACIÓN.**

5.1 La propuesta sugerida debe centrarse en tres áreas estratégicas de implementación, primero, la distribución y clarificación de competencias entre el gobierno central y el gobierno local; segundo, la delimitación de la estructura, funciones y recursos asignados (transferidos) al gobierno local; y la participación de las instituciones políticas y la sociedad civil. En ese contexto un conjunto de atribuciones específicas entre los ordenes de gobierno reducirán la ambigüedad e

incrementarán la responsabilidad política, ponderando la equidad, la eficacia, la legalidad y cualquier otro criterio importante.

5.2 El proceso de descentralización deberá partir de las realidades estructurales específicas del país, en el marco de un plan progresivo, flexible y dinámico que permita ir estableciendo los ajustes que la propia dinámica imponga. En ese contexto, se deberán atender los requerimientos que cualitativa o cuantitativamente muestra la tipología municipal existente, en función de las características propias de los municipios, para asegurar el fortalecimiento del sistema y la presencia en la agenda pública del espacio comunal.

5.3 La descentralización como parte del proceso de reforma y modernización del Estado deberá abordarse como un proceso de reingeniería política, abarcando sus tres dimensiones; es decir, la relación del aparato estatal con los ciudadanos, las interacciones entre ciudadanos y la forma como los ciudadanos pueden participar en el ejercicio del poder o promover sus intereses. De esa manera la administración pública deberá actualizarse enfocando de manera estratégica el rol que deben jugar los municipios en la construcción del desarrollo local para permitir a las comunidades enfrentar los retos del presente milenio.

5.4 La descentralización del Estado sólo será viable sobre la base de una amplia y sólida concertación nacional de los diversos actores, sectores y fuerzas económicas, sociales y políticas del país. El proceso exigirá no solamente un acuerdo político, social y financiero a escala nacional que reduzca conflictos y ofrezca respuestas, sino una voluntad política comprometida con su aplicación donde será necesaria la coordinación, la cooperación y la solidaridad entre todos. Intentar el diseño e impulso de la propuesta, incorpora como componente medular el desarrollo local, para contribuir de manera estratégica al proyecto nacional de construir un país que brinde oportunidades a todos. Esta búsqueda de mecanismos de estructuración de un nuevo modo de concebir el país, sus relaciones económicas, políticas y sociales, contribuirán a darle un sentido polifacético, plural y profundamente democrático a un proyecto nacional incluyente de todas las energías retenidas durante años en los niveles locales.

5.5 Tal como aquí se ha sugerido, la descentralización no debe ser entendida como un enfrentamiento institucional entre el gobierno central y el gobierno local, por el contrario, debe ser el resultado de un proceso de concertación entre los dos ordenes de gobierno y asumirse como una política de Estado y no de gobierno, independientemente del signo político de los gobiernos que exige su completa implementación.

5.6 Estamos conscientes que se presentarán diferentes retos u obstáculos para implementar la propuesta, existiendo resistencia por parte de muchos sectores a perder poder e influencia, falta de coordinación y precisión en algunos detalles. No obstante, consideramos que la mayor restricción será la ausencia de una estructura adecuada y de recursos humanos suficientemente capacitados para absorber las competencias que se pretenden transferir, debiendo completarse sobre la marcha los requerimientos de capacitación y organización, dedicando especial atención a la operatividad de la transferencia de bienes, personas y recursos financieros.

Así, pues, debe seguirse impulsando el proceso de descentralización que alcance los territorios y grupos sociales mas excluidos del país, concentrándose en cuatro factores claves: a) la participación activa y organizada de la sociedad civil; b) el reconocimiento y respaldo al papel legítimo de los gobiernos locales como impulsores del desarrollo local, y por lo tanto, como aliados claves del desarrollo nacional; c) la adopción de la planificación participativa como instrumento de desarrollo, incluyendo criterios de género, equidad social y sostenibilidad (equidad intergeneracional); y d) la corresponsabilidad de todos los sectores y organizaciones en la búsqueda de mejores condiciones de vida, a través de la integración de esfuerzos.

Debemos añadir, por último, que estamos conscientes que el proceso de descentralización y desarrollo local será largo y difícil; de igual manera, admitimos y estamos seguros que la presente investigación producirá nuevas interrogantes y reflexiones, obviamente, nuestra contribución esta dedicada a aportar un enfoque para invertir la centralización que presenta el Estado. En consecuencia, el presente estudio defiende el mejor camino para enfrentar los desafíos del presente y del futuro: un *gobierno descentralizado*, en el que los gobiernos locales, la comunidad

organizada y las organizaciones no gubernamentales con y sin fines de lucro, se constituyen en el foco central de la gestión y concretan el fin hacia el cual deben ir dirigidos todos los análisis y políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

ABALOS KÖNING, JOSÉ ANTONIO (s.f.). *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile*. CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, serie fiscal 102, Santiago de Chile.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, décima edición actualizada, México.

AGRANOFF, ROBERT (1997). *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*, en “La nueva Administración Pública”, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Alianza Editorial, Madrid.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR (1998). *Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador 1998-2000*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2002). *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*. Primera edición, Imprenta Graficolor, El Salvador.

ANDA (2000). *Descripción de proyectos pilotos de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2002). *Boletín Estadístico N° 30*. Dirección de Planificación, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (s. f.). *Borrador de Anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua Potable y Saneamiento*. El Salvador.

ANDERSON, WILLIAM (1997). *Intergovernmental Relations in Review*, citado por Wright, Deil S. en “Para entender las relaciones intergubernamentales”, Fondo de Cultura Económica, México.

AROCENA, JOSÉ (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), editorial Nueva Sociedad, primera edición, Caracas, Venezuela.

ARTIGA-GONZÁLEZ, ÁLVARO (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. FUNDAUNGO, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2002). *La difícil democratización del régimen político salvadoreño*, en “Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz”, Álvaro Artiga-González *et. al.*, FLACSO Programa El Salvador, El Salvador.

ARTIGA-GONZÁLEZ, ÁLVARO *et al.* (2002). *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*. FLACSO Programa El Salvador, El Salvador.

ASAMBLEA LEGISLATIVA, RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE y PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE TEXAS EN AUSTIN (s. f., probablemente 2002). *Proceso de Consulta sobre la Descentralización en El Salvador*. Consultora Técnica Administrativa, El Salvador.

BALDI, BRUNETA (1999). *Beyond The Federal-Unitary Dichotomy*. Working Paper 99-7, Institute of Governmental Studies.

BAÑÓN, RAFAEL y CARRILLO ERNESTO compiladores (1997). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid.

BARRERA ZAPATA, ROLANDO y CONZUELO FERREYRA, MARIA DEL PILAR (1989). *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados (Ensayo analítico-metodológico)*. Instituto de Administración Pública del

- Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- BELT, JUAN y LARDÉ DE PALOMO, ANABELLA (1994). *El Salvador: Política Social y Combate a la Pobreza*. El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (1994). *El Salvador: Transition Towards Peace and Participatory Development*. USAID, El Salvador.
- BENNET, ROBERT, editor (1990). *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford University Press, Clarendon.
- BIRD, RICHARD M. (1993). *Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective en "A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal"*, FIPE/USP, Sao Paulo, Brasil.
- BIRD, SHAWN L. (2000). *Institutionalizing Local Democracy: Decentralization, Municipalismo, and Citizen Participation in El Salvador*. University of Florida.
- BOBBIO, NORBERTO, NICOLA, MATTEUCI y PASQUINO, GIANFRANCO (2002). *Diccionario de Política*. Decimotercera edición en español, Editorial Siglo XXI, México.
- BOISIER, SERGIO (1988). *Las regiones como espacios socialmente contruidos*. Revista de la CEPAL N° 35, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991). *La descentralización: un tema difuso y confuso en "Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur"*, Dieter Nohlen (editor), primera edición, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- BORJA, JORDI (1987). *Descentralización del Estado y democracia local*, en "Manual de gestión municipal democrática", Jordi Borja *et al.*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- BORJA, JORDI *et al.* (1989). *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. FLACSO-SUR-CEUMT, Buenos Aires-Santiago-Barcelona.
- BOYCE, JAMES K. *et al.* (1995). *Ajuste hacia la paz: La política económica y la reconstrucción en El Salvador*. PNUD, El Salvador.
- BRIONES, CARLOS y GUILLERMO RAMOS, CARLOS (1995). *La Gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*. FLACSO Programa El Salvador, Talleres Gráficos UCA, El Salvador.
- BROWNING, DAVID (1975). *El Salvador. La tierra y el hombre*. Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, primera edición en castellano, El Salvador.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE y MEJÍA LIRA, JOSÉ (1998). *El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico en "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos"*, Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, coordinador (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. CIDE, México.
- CATES BARNETT, CAMILLA, MINIS, HENRY y VANSANT, JERRY (1997). *Democratic Decentralization*. RTI, North Carolina.
- CEPAL (1993). *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. LC/MEX/R.414/Rev. 1, México.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Centroamérica: Avances en el cumplimiento de la Plataforma y el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1995-1999)*. México.
- \_\_\_\_\_ (2001). *El Terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador*.

- Impacto socioeconómico y ambiental*. LC/MEX/L457, 21 de enero, México.
- \_\_\_\_\_ (2001). *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001*. LC/MEX/L457/Add.2, 28 de febrero de 2001, México.
- COHEN, JOHN M. y PETERSON, STEPHEN B. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 555, Harvard University.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Administrative Decentralization: A new Framework for Improved Governance, Accountability and Performance*. Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 582, Harvard University.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press, Connecticut.
- COHEN, STEPHEN S. et al. (1981). *Decentralization: A Framework for Policy Analysis*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- Comisión Nacional de Desarrollo (CND) 1998. *Bases para el Plan de Nación*. El Salvador.
- CND (1998). *Bases para el Plan de Nación*. El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Acciones Iniciales del Plan de Nación*. Impresos Maya, segunda edición, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada*. Talleres Gráficos UCA, El Salvador.
- COMITÉ TÉCNICO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (1993). *Documento Preliminar Propuesta de Descentralización y Desarrollo Municipal*. El Salvador.
- COMURES (1997). *Desarrollo local, la descentralización y los gobiernos municipales* en “El Salvador: Diagnostico y Propuestas para el Desarrollo Municipal”, FUNDAUNGO-COMURES, Stellar Computing, El Salvador.
- COMURES y FUNDAUNGO (1997). *El Salvador: Diagnóstico y Propuestas para el Desarrollo Municipal*. Stellar Computing, El Salvador.
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO et al. (1999). *La modernización del Estado* en “Temas Claves para el Plan de Nación”, CND, Consulta Especializada, capítulo IV, Talleres Gráficos UCA, El Salvador.
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO y ORELLANA, VÍCTOR (2001). *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización*. El Salvador. FUNDAUNGO y FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador.
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO y QUIÑÓNEZ BASAGOITIA, LESLIE (1998). *La situación actual del Asociacionismo Local: El caso de COMURES*. FUNDAUNGO, El Salvador.
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO, PLEITEZ, WILLIAM y GUILLERMO RAMOS, CARLOS (1998). *Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la gobernabilidad democrática*. Documento de Trabajo Serie Análisis de la Realidad Nacional 98-1, FUNDAUNGO, El Salvador.
- CÓRDOVA, RICARDO y ORTEGA HEGG, MANUEL (1996). *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana*. Nicaragua, FLACSO Programa El Salvador, El Salvador.
- CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA (1986). *Manual del Presupuesto Municipal*. El Salvador.
- CROSBY, BEN et al. (2000). *Local Government Strengthening and Democratic*



*Decentralization Assessment*. USAID, El Salvador.

CROZIER, MICHEL (1992). *Como reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México.

\_\_\_\_\_ (1992). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica, México.

CUMMINGS, ANDREW y SILVA, ANA PATRICIA (2001). *Planificación Participativa y Desarrollo Local. Estudio y Propuesta Metodológica*. FUNDE y RTI, El Salvador.

CHÉVEZ, LUIS (2000). *El Salvador: Sistema Tetralogía en "Gestión Pública y Descentralización en Centroamérica. Modelos en Agua, Educación y Caminos Vecinales"*, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA/UPD) y FEMICA, Washington.

DE GRAJEDA, FLORA BLANDON (1997). *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador*. FUNDE y FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Primera edición, Algier's Impresores, El Salvador.

DE MATTOS, CARLOS. A. (1989) *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*. Nueva Sociedad N° 104, noviembre-diciembre, Caracas, Venezuela.

DIGESTYC (1971). *Censo de Población 1971*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1996). *Proyección demográfica al año 2025*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1998). *Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple*. El Salvador.

EISENMANN, CHARLES (1948). *Centralisation et décentralisation*. Librairie générale de droit & jurisprudence, Paris.

ELAZAR, DANIEL (1987). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.

ENRÍQUEZ, ALBERTO (1995). *Descentralización y desarrollo regional-local en El Salvador. Desafío para la democracia y el desarrollo sostenible*. Documento de trabajo N° 51, FUNDE, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2001). *PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONCERTACIÓN: una lectura desde experiencias locales*. FUNDE, Primera Edición, El Salvador.

ENRÍQUEZ, ALBERTO et al. (1999). *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE, El Salvador.

ESPITIA AVILEZ, GONZALO (2000). *Descentralización Fiscal en El Salvador. Documento de actualización*. GTZ, El Salvador.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE (1997). *Derecho Administrativo*. McGraw Hill editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

FINOT, IVÁN (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES, Serie Gestión Pública N° 12, Santiago de Chile.

FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR (2002). *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*. El Salvador.

FOIGHET, RENÉ (1997). *Centralización y Descentralización Administrativa* (tesis). Universidad Mariano Gálvez, Facultad de Ciencias Jurídicas, Guatemala.

FIS (1993). *Informe de avance N° 30*. El Salvador.

FISDL (1998). *Manual Operativo del Programa de Desarrollo Local*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Información consolidada por municipio y departamento sobre procesos de planificación participativa*. El Salvador.

- \_\_\_\_\_ (2001). *Preparación de un mapa de pobreza para El Salvador*. Resumen Ejecutivo, Programa de Desarrollo Local, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Programa de Desarrollo Local. Análisis estadístico de ejecución descentralizada de proyectos 1998-2000*. Departamento de Evaluación, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Informe de Avance período 1999-2002*. FISDL, Departamento de Evaluación, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Grandes Logros entre 1999 y 2003. FISDL ha invertido en cuatro años más de \$248 millones para erradicar la pobreza*. El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL período 1999 – agosto de 2003*. Departamento de Evaluación, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Primer Informe de Línea de Base de Procesos Participativos de Desarrollo Municipal*. El Salvador.
- FMI (1998). *Informe de la Misión de Evaluación Estadística Multisectorial*. Departamento de Estadísticas, El Salvador.
- FONSECA, ELIZABETH (1996). *Centroamérica: Su Historia*. FLACSO-EDUCA, Costa Rica.
- FRAGA, GABINO (1985). *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, vigésimo cuarta edición, México.
- FMLN (1993). *Normativo para la conformación del andamiaje municipal y departamental del FMLN*. Comisión Nacional de Organización, Mimeo, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Plataforma Municipal para el Cambio*. Mimeo, El Salvador.
- FUKASAKU, KIICHIRO y DE MELLO JR., LUIS R. (1999). *La descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica: la experiencia de las grandes economías en desarrollo y en transición en “Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina”, BID y OCDE, Washington, Paris*.
- FUNDAUNGO (2001). *Análisis de la Información Fiscal y Financiera Municipal en El Salvador*. El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Estudio sobre los ingresos y costos de los servicios públicos municipales en El Salvador*. Informe preparado para el Banco Mundial y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997-2000)*. El Salvador.
- FUNDAUNGO y COMURES (2000). *Ley General Tributaria Municipal*. Segunda edición, El Salvador.
- FUNDAUNGO y FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR (2002). *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Instrumento de Apoyo para la Planificación del Desarrollo Local*. Programa PROMUDE/GTZ, El Salvador.
- FUNDAUNGO y FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2000). *Código Municipal Explicado*. Segunda edición, Imprenta Criterio, El Salvador.
- FUNDE (2000). *Sondeo sobre participación ciudadana en la gestión pública, organización de la población y espacios de concertación en el ámbito local en El Salvador*. El Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Desarrollo local y descentralización. Desarrollo Humano: El Salvador 2001*. Alternativas para el Desarrollo N° 73, El Salvador.
- FUNDE y FUNDAUNGO (2001). *Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal*. Algier's Impresores, Segunda edición, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2003). *Evaluación del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*. Estudio realizado para COMURES, El Salvador.

FUSADES (1998). *El Salvador: Reforma Educativa. Análisis del proceso de descentralización. Informe final de investigación*. El Salvador.

GALDÁMEZ, ERNESTO (1997). *Perfilando el Municipio como promotor del desarrollo económico y social*. FUNDE y FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Primera edición, Algier's Impresores, El Salvador.

GALLAGHER, MARK (1998). *Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales*. DevTech Systems, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1999). *An Analysis of Municipal Revenues, Transfers, Population, and Poverty in El Salvador*. DevTech Systems, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Estudios Empíricos de Opciones Tributarias para los Municipios de El Salvador*. Informe final, DevTech Systems, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2001). *Municipal Tax Effort in El Salvador*. DevTech Systems, El Salvador.

GALLAGHER, MARK y MELHADO, OSCAR (1994). *Federalismo Fiscal*. DevTech Systems, El Salvador.

GALLAGHER, MARK y RIVERA CAMPOS, ROBERTO (1994). *El Gasto Público y el Estado Moderno*. El Salvador.

GALLAGHER, MARK, LORÍA CHAVES, CARLOS y MANN, ARTHUR (2000). *El Salvador: Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal*. DevTech Systems, El Salvador.

GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE, México.

GARZÓN, HERNANDO (2000). *Las transferencias intergubernamentales, los ingresos municipales y opciones de políticas para fortalecer las finanzas municipales (informe final)*. BID, El Salvador.

GLADDEN, E. N. (1989). *Una historia de la administración pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días*, volumen I y II. Fondo de Cultura Económica, México.

GOBIERNO DE EL SALVADOR (1994). *Historia de El Salvador*. Tomo I, Ministerio de Educación, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1999). *Normativa General para la Modernización del Sector Público*. Unidad de Modernización del Sector Público, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Alianzas. Principales logros primer año de gestión*. Unidad de Modernización del Sector Público, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Plan Estratégico La Nueva Alianza. Metodología*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Política de Descentralización*. Unidad de Modernización del Sector Público, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, El Salvador.

GOETZ, DANIEL, LORIN, PACE y SCOUT, DONALD (1993). *Impuesto Predial para El Salvador*. RTI, North Carolina.

GORDON, SARA (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. Siglo XXI y Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

GRUPO CONSULTIVO y FISDL (1999). *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*. El Salvador.

GUERRERO OROZCO, OMAR (1985). *Introducción a la Administración*

*Pública*. Editorial HARLA, México.

HARVARD INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT; FUNDACIÓN EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO y UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS" (1995). *La educación de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*. UCA Editores. El Salvador.

HAYEK, FRIEDRICH (1998). *Los fundamentos de la libertad*. Unión editorial, Madrid.

HAYEK, FRIEDRICH y KEGAN, PAUL (2000). *Camino de servidumbre*. Alianza editorial, Madrid.

INAP (1986). *Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países*. Serie Administración Pública y Sociedad 2, Guatemala.

ISAM (1993). *Consideraciones, observaciones, conclusiones y propuestas relacionadas con el Estudio sobre el Impuesto Predial en El Salvador*. El Salvador.

ISDEM y PROGRAMA PROMUDE/GTZ (1999). *Asociatividad Municipal - Guía para la cooperación entre los Gobiernos Locales*. El Salvador.

IRARRÁZVAL, IGNACIO (s.f.). *Desafíos de la Descentralización. Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*. Santiago de Chile.

JAVED BURKI, SHAHID, PERRY, GUILLERMO E. y DILLINGER, WILLIAM R. (1999). *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington.

JAVIER ARZE, FRANCISCO y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, JORGE (2003). *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. International Studies Program, Working Paper 03-03, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

JANETTI, MARIA EMILIA y PONTIFES, ARTURO (1996). *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*. CIDE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

JIMÉNEZ, EMMANUEL y YASUYUKI, SAWADA (1998). *Do Community Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program*. World Bank, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reform #8, Washington.

JOHNSON, RONALD y MINIS JR. HENRY (2001). *Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance*. RTI, North Carolina.

KELSEN, HANS (1979). *Teoría general del Estado*. Editora Nacional, México.

KLIKSBERG, BERNARDO (1989). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México.

LARDÉ y LARÍN, JORGE (2000). *El Salvador: Historia de sus pueblos, villas y ciudades*. Segunda edición, Dirección de Publicaciones e Impresos, CONCULTURA, El Salvador.

LAZO, JOSÉ FRANCISCO (2000). *En torno a los Impuestos Municipales y la Situación Financiera de la Alcaldía de San Salvador*. FUNDAUNGO, Documento de Trabajo, Serie Descentralización y Gobierno Municipal 2000-2, El Salvador.

LIJPHART, AREND (2000). *Modelos de democracia*. Editorial Ariel, Barcelona, España.

LITVACK, JENNIE, AHMAD, JUNAID y BIRD, RICHARD (1999). *Rethinking Decentralization - A Discussion Paper*. The World Bank, Washington. D. C.

LORÍA CHAVES, CARLOS (2000). *Informe de los estudios de impacto en recaudación municipal con implementación de alternativas tributarias*. DevTech

Systems, El Salvador.

MAJONE, GIANDOMENICO (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México.

MANOR, JAMES (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. The World Bank, Washington. D. C.

MARN (2002). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Diagnostico, primer informe parcial*. El Salvador.

MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO (1985). *La administración estatal y municipal de México*. INAP, primera edición, México.

MAYNTZ, RENATE (1998). *New challenges to governance theory*. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50.

MEZA, DARLYN (1997). *Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local – El caso de El Salvador: EDUCO*. Banco Mundial, informe N° 9, Washington.

MINED (1994). *EDUCO UNA EXPERIENCIA EN MARCHA*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1994). *Historia de El Salvador*. Tomo I y II, El Salvador.

MIPLAN (1989). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1991). *Modernización de la Administración Pública en El Salvador*. Proyecto de apoyo a la modernización de la Administración Pública, PNUD (ELS/91/001), El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1993). *Consolidating the Peace Through National Reconstruction and Poverty Alleviation: Report to the Consultative Group Meeting (Paris, 1° de abril de 1993)*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1994). *Lineamientos de Política de Descentralización*. Programa de Modernización del Sector Público, PNUD (ELS/92/508), El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1995). *Priorización de Municipios a partir de datos censales*. Dirección de Política Económica y Social, Dirección de Información, El Salvador.

MONCAYO JIMÉNEZ, EDGAR (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. ILPES, Serie Gestión Pública N° 27, Santiago de Chile.

MONTES LIRA, PEDRO FELIPE (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 45, Santiago de Chile.

MOP, MARN y VIVIDU (2002). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. El Salvador.

MORALES ERLICH, ANTONIO *et al.* (1995). *Evaluación de la Política de Descentralización y Desarrollo Municipal*. Instituto Salvadoreño de Administración Municipal, El Salvador.

MORELL OCAÑA, LUIS (1991). *La administración local*. Técnos, Madrid.

MORENO, MARIA ELENA (1999). *La concertación como condición del desarrollo regional/local: caso Chalatenango* en “Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI”, Alberto Enríquez Villacorta *et al.*, FUNDE, segunda edición, Algier's Impresores, El Salvador.

MSPAS (2001). *Manual Administrativo*. Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI), Primera Versión, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2004). *Programa Escuela Saludable 1995-2003*. El Salvador.

NOGALES, GOTTRET *et al.* (1996). *El Salvador: Programa de generación de empleo y de desarrollo local*. Ministerio de Hacienda y Fondo de Inversión Social, El Salvador.

NOHLEN, DIETER Editor (1991). *Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Editorial Nueva Sociedad, primera edición Caracas, Venezuela.

OLMEDO CARRANZA, RAÚL (1983). *Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos*. Editorial Grijalbo, Serie Iniciación a la economía de México, primera edición, México.

\_\_\_\_\_ (1996). *Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo* en "El Municipio en México", Archivo General de la Nación, Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México.

\_\_\_\_\_ (1998). *Diccionario Práctico de la administración Pública Municipal*. Editorial Comuna, segunda edición, México.

ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO (1997). *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. FLACSO Programa El Salvador, Imprenta Criterio, primera edición, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2001). *Red Institucional de Apoyo a los Municipios de El Salvador*, en Roy Rivera *et al.*, "Red Institucional de Apoyo a los Municipios en América Central", FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador.

ÓRGANO EJECUTIVO (Varios años). Decretos varios. El Salvador.

ÓRGANO JUDICIAL (1966). *Ley del Ramo Municipal. Recopilación desde 1908 hasta 1964*. Biblioteca Judicial, San Salvador, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1993). *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*. Primera Parte, Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 1ª Edición, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1994). *Constitución de la República de El Salvador 1983 con sus reformas*. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva, Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, 2ª Edición, El Salvador.

ÓRGANO LEGISLATIVO (Varios años). Decretos varios. El Salvador.

PALMA, EDUARDO y RUFÍAN, DOLORES (1989). *Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (1993). *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. Documento de la Dirección de Programas Políticos y Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

PEREIRA, STEPHEN (2003). *Case Study: El Salvador Post-Conflict Program in Democracy and Governance*. RTI, North Carolina.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO (1987). *Distintas formas de descentralización*, en Experiencias sobre descentralización y concentración en diversos países, INAP, Guatemala.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1985). *El Camino hacia la Paz. Plan General del Gobierno 1985-1989*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1989). *Gobierno de Rescate Nacional. Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1989-1994*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1994). *¡Para convertir a El Salvador en un País de*

*Oportunidades! Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999.* El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1999). *La Nueva Alianza. Programa de Gobierno 1999-2004.* El Salvador.

PNUD (1998). *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences.* Management Development and Governance Division, New York.

\_\_\_\_\_ (2000). *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000.* New York.

\_\_\_\_\_ (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001.* Algier's Impresores, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2002). *A Global Analysis of UNDP Support to Decentralisation and Local Governance, Programmes 2001.* Management Development and Governance Division, New York.

\_\_\_\_\_ (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización.* Impresos Múltiples, El Salvador.

RDL, RASES, ANDA, EHP, RTI y USAID (2000). *Memoria de Seminario: Presentación de los resultados de los seminarios taller sobre experiencias de gestión de recursos hídricos y modelos de manejo de sistemas de agua potable y saneamiento en el ámbito local y sus implicaciones institucionales y legales.* El Salvador.

RDL (2000). *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. Una propuesta a la nación.* El Salvador, 2000.

RIVERA, ROY *et al.* (2001). *Red Institucional de Apoyo a los Municipios en América Central.* FLACSO Programa El Salvador, primera edición, Impresos Quijano, El Salvador.

RIVERO, JEAN (1950). *La décentralisation. Problèmes et perspectives.* Etudes de droit, janvier, Paris.

RODRÍGUEZ, MARCOS (1997). *Desarrollo local y cabildeo.* FUNDE, Documento de Trabajo N° 87, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1999). *A propósito de las transferencias del 6% a los municipios.* FUNDE, Alternativas para el Desarrollo N° 60 septiembre-octubre, El Salvador

RODRÍGUEZ, MARCOS; ANTONIO ORELLANA, VÍCTOR *et. al.* (2003). *Evaluación del impacto del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios.* FUNDE y FUNDAUNGO, El Salvador.

RODRÍGUEZ, VICTORIA E. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo.* Fondo de Cultura Económica, México.

RONDINELLI, DENNIS A. (1990) *Decentralizing Urban Development Programs. A Framework for Analyzing Policy.* Office of Housing and Urban Programs, USAID, Washington.

\_\_\_\_\_ (1999). *What is decentralization?.* World Bank Institute, WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network.

RONDINELLI, DENNIS A. y NELLIS, JOHN R. (1986). *Assessing Decentralization Policies in Developing Countries, Public and Private Roles* en "Urban Development: A Case for Cautions Optimism". *Development Policy Review*, 4 (1).

RONDINELLI, DENNIS y CHEEMA, SHABBIR (1962). *Decentralization for National and Local Development.* United Nations Publication, New York.

\_\_\_\_\_ (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, Sage Publications.

ROWLAND, ALLISON M. (2000). *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. CIDE, México.

SACDEL (2000). *Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*. El Salvador.

SALINAS FUIGUEREDO, DARÍO y JIMÉNEZ CABRERA, EDGAR coord. (2003). *Gobernabilidad y Globalización*, Ediciones Gernika, primera edición, México.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN (2002). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA/UPD) y FEMICA (2000). *Gestión Pública y Descentralización en Centroamérica. Modelos en Agua, Educación y Caminos Vecinales*, Washington.

SENADO FEDERAL (1988). *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasil.

SERRA ROJAS, ANDRÉS (1972). *Derecho Administrativo*. Manuel Porrúa, México.

SIWEK-POUYDESSEAU, JEANNE *et al.* (1976). *Desconcentración Administrativa*. Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, Número 1, México.

SOLÍS, OTTÓN (1999). *Metamorfosis del Estado y la política: del poder central al poder local*. Caracas, Venezuela.

TENDENCIAS, FEDECOOPADES, CDC, FUNDE, LAS DIGNAS y CORDES (1998). *Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado*. Algier's Impresores, El Salvador.

TOBAR GARCÍA, ROGELIO (1994). *Evaluación del estudio sobre el impuesto predial en El Salvador*. Informe preparado para el ISDEM, El Salvador.

TORRES, BLANCA compiladora (1986). *Descentralización y democracia en México*. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México.

TURCIOS, ROBERTO (2002). *La transición salvadoreña en "Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz"*, FLACSO Programa El Salvador, El Salvador.

TURNER, MARK y HULME, DAVID (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Kumarian Press, Connecticut.

UMAÑA CERNA, CARLOS (1998). *Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño*. Fundación Friedrich Ebert, El Salvador.

USAID (1992). *FY 1992 Policy Reform Support*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1993). *Municipal Development and Citizen Participation Project, USAID 519-0388*. El Salvador.

\_\_\_\_\_ (1994). *Evaluación del Proyecto de Estabilización Social y Fortalecimiento del Desarrollo Municipal*. Reporte Final, El Salvador.

\_\_\_\_\_ (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Technical Publication Series, Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1994). *Implementation of Post-War Programs Slower Than Expected*. Report to the Chairman, Subcommittee on Western Hemispheric Affairs, Committee on Foreign Affairs,



House of Representatives, Washington.

VELTZ, PIERRE (1999). *Mundialización, Ciudades y Territorios*. Editorial Ariel Geografía, Barcelona.

WHITFIELD, TED (1994). *Paying the Price: Ignacio Ellacuria and the Murdered Jesuits of El Salvador*. Philadelphia Temple University Press.

WILLIAMSON, JOHN (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*, en John Williamson (ed.) *Latin America adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.

WORK, ROBERT (2002). *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*. 2<sup>nd</sup> International Conference on Decentralisation, UNDP, Manila, Philippines.

WORLD BANK (1980). *El Salvador: An Enquiry into Urban Poverty*. Washington.

\_\_\_\_\_ (1988). *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years*. Washington.

\_\_\_\_\_ (1994). *El Salvador: The Challenge of Poverty Alleviation*. World Bank Report N° 12315-ES, Washington.

WRIGHT, DEIL S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Colima, México.

ZICCARDI, ALICIA (2000). *Municipio y región*. Cuadernos de Debate, Primera edición, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ZICCARDI, ALICIA y ASSAD, CARLOS MARTÍNEZ (1998). *Política y gestión municipal en México*. Cuaderno de Investigación número 18, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

## ANEXO “A” SINOPSIS DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR



**Nombre del país:** República de El Salvador.

**Ciudad capital:** San Salvador (1.5 millones de habitantes).

**Superficie:** 21,000 km<sup>2</sup>.

**División administrativa:** 14 departamentos y 262 municipios (Estado unitario).

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	EXTENSIÓN TERRITORIAL (en km <sup>2</sup> )
Ahuachapán	12	1,239.60
Cabañas	9	1,103.51
Chalatenango	33	1,985.74
Cuscatlán	16	756.19
La Libertad	22	1,652.88
La Paz	22	1,223.61
La Unión	18	2,074.34
Morazán	26	1,447.43
San Miguel	20	2,077.10
San Salvador	19	886.15
San Vicente	13	1,184.02
Santa Ana	13	2,008.35
Sonsonate	16	1,225.77
Usulután	23	2,130.44
Total	262	20,995.13

**Población:** 6, 405,523 habitantes, con una densidad de 279 personas por km<sup>2</sup>.

**Presidente:** Francisco Guillermo Flores Pérez (1999-2004).

**Situación geográfica:** Situado en América Central, al norte de la línea ecuatorial y al oeste del meridiano de Greenwich, entre los paralelos 13° 09´ y 14° 27´ latitud norte, y los meridianos 87° 41´ y 90° 08´ longitud oeste. Limita al norte con Honduras, al sur con el Océano Pacífico (con 321 Km. de costa), al este con

Honduras y Nicaragua (a través del Golfo de Fonseca), y al oeste con Guatemala.

**División política:**

*Órganos primarios de elección directa:*

- a) Ejecutivo (Presidencia).
- b) Asamblea Legislativa (84 diputados).
- c) Judicial (Corte Suprema de Justicia: 15 magistrados).

*Órganos de elección indirecta por la Asamblea Legislativa:*

- a) Corte de Cuentas (Presidente y dos Magistrados).
- b) Fiscalía General de la República.
- c) Procuraduría General de la República.
- d) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

**Partidos Políticos con representación en la Asamblea Legislativa y diputados electos:**

- 1. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN, izquierda): 31 diputados.
- 2. Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, derecha): 27 diputados.
- 3. Partido de Conciliación Nacional (PCN, derecha): 16 diputados.
- 4. Partido Demócrata Cristiano (PDC, centro-derecha): 5 diputados.
- 5. Centro Democrático Unido (CDU, centro-izquierda): 5 diputados.

**Clima y temperatura:** Tropical, lluvioso de mayo a octubre y seco entre noviembre y abril, con temperatura promedio de 30° centígrados (86° Fahrenheit).

**Idioma:** Español.

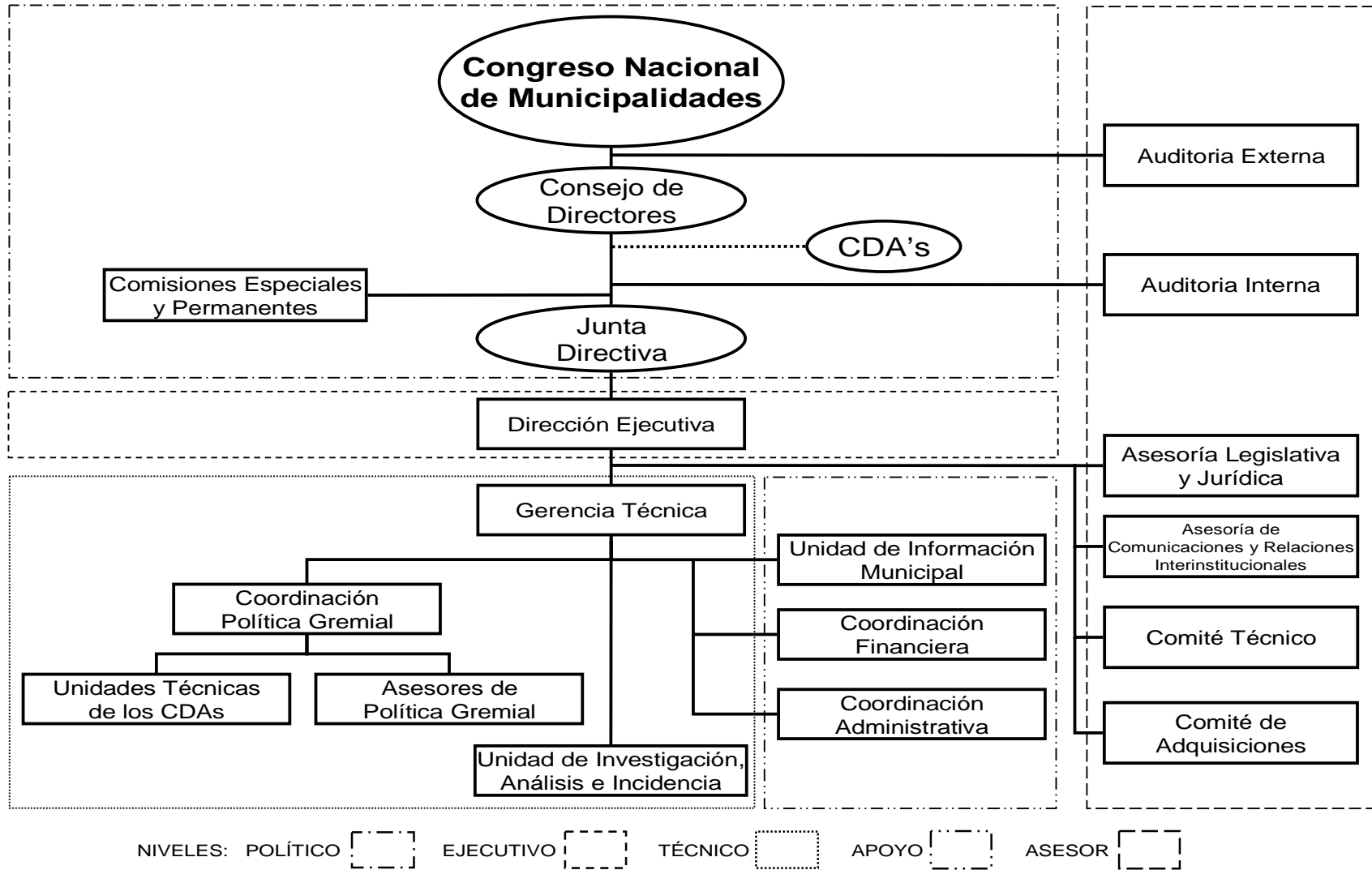
**Moneda:** Dólar<sup>1</sup>.

**Religión:** 75% católicos y 25% protestantes.

---

<sup>1</sup> Véase *Ley de Integración Monetaria*, Decreto Legislativo N° 201 del 30 de noviembre del 2000 (entró en vigor el 1° de enero de 2001). Esta Ley estipula que todas las transacciones y documentos bancarios se expresen en dólares.

## ANEXO "B" ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE COMURES



Fuente: Memoria de Labores 2002, COMURES, El Salvador, mayo de 2003.



**ANEXO “C” FINANCIAMIENTO NECESARIO PARA LOS PROGRAMAS ESTABLECIDOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ (en millones de US dólares)**

PROGRAMA	FONDOS ESTIMADOS
<b>Instituciones democráticas</b>	<b>534.3</b>
Academia Nacional de Seguridad Pública	104.7
Policía Nacional Civil	173.0
Fortalecimiento del sistema judicial	219.8
Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos	16.8
Tribunal Supremo Electoral	20.0
<b>Apoyo a efectivos desmovilizados</b>	<b>316.8</b>
Banco de tierras	142.5
Crédito agropecuario	62.0
Vivienda	77.1
Crédito para microempresas	27.0
Pensiones para discapacitados	8.2
<b>Mitigación de la pobreza (PRN únicamente)</b>	<b>310.2</b>
Vivienda	76.2
Municipalidades en Acción	65.2
Salud materno infantil	55.3
Fondo de Inversión Social	52.6
Otros	60.9
<b>Subtotal: Mayor prioridad</b>	<b>1,161.3</b>
<b>Sector productivo</b>	<b>55.5</b>
Sector social y capital humano	64.5
Programas para discapacitados	14.6
Becas para efectivos desmovilizados	16.5
Otras actividades de educación y capacitación	20.7
Otros	12.7
<b>Infraestructura</b>	<b>530.1</b>
Energía	287.6
Caminos y puentes	162.3
Agua	34.0
Otros	46.2
<b>Medio ambiente</b>	<b>17.5</b>
<b>Subtotal: Menor prioridad</b>	<b>667.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,829.9</b>

Fuente: MIPLAN. *Consolidating the Peace Through National Reconstruction and Poverty Alleviation: Report to the Consultative Group Meeting (Paris, 1° de abril de 1993)*, El Salvador, 1993 y United States General Accounting Office (GAO), *Implementation of Post-War Programs Slower Than Expected*, Report to the Chairman, Subcommittee on Western Hemispheric Affairs, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Washington, D.C., 1994.



## ANEXO “D” MODALIDADES DE GESTIÓN DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE

MODALIDAD	ADMINISTRADOR	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	REGULACIÓN
Empresa municipal descentralizada	Creación de una empresa municipal descentralizada, que opere con la flexibilidad técnica, financiera y administrativa requerida para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario	Permite espacios de amplia participación ciudadana privilegiando gestiones transparentes	Empresas sometidas al régimen de auditorías aplicables a los municipios y auditorías complementarias por parte de ANDA
Empresa sociedad de economía mixta	Funcionaría de manera similar a las empresas municipales descentralizadas, con la diferencia de que para pertenecer a la dirección se debe ser socio, es decir, propietario de acciones	Los usuarios atendidos por el sistema de abastecimiento pueden optar por comprar acciones y pertenecer a la sociedad	Serán supervisadas bajo la autoridad de ANDA
Administración por asociaciones sin fines de lucro	Será responsable de asumir la administración en la prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados	La comunidad puede ser miembro de la asociación sin fines de lucro, legalmente constituidos para suscribir un convenio de delegación de funciones, con ANDA	Se somete a una serie de condicionalidades de control y regulación para mejorar la calidad del servicio
Juntas rurales de agua	Manejo del sistema a través de la autogestión comunitaria, siendo el rol de ANDA establecer el marco jurídico, brindar asistencia técnica y apoyos en la gestión de recursos	Formación de las juntas directivas mediante asambleas abiertas y se promueve la importancia de la participación de las mujeres para la autogestión del sistema	Bajo este modelo se brinda la asistencia técnica necesaria y se realiza el trabajo de monitoreo y evaluación de resultados
Administración de sistemas por empresas privadas	Administración del sistema logrando altos niveles de eficiencia y rentabilidad financiera	La población usuaria valore y de manera objetiva exprese su aceptabilidad o rechazo a este modelo	Excelente oportunidad para que el papel regulador del estado se desarrolle, ajuste y optimice
Administración de sistemas por municipalidades de forma directa	Podrán prestar los servicios públicos de forma directa creando entidades descentralizadas con o sin autonomía	Controlar la calidad del servicio ante denuncias y quejas hacia la municipalidad	La municipalidad es responsable del mantenimiento y atención de los usuarios

Fuente: *Descripción de proyectos pilotos de descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados*, ANDA, El Salvador, 2000.





## ANEXO "E" MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO Y POBLACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO*	POBLACIÓN 1992 <sup>2</sup>	POBLACIÓN 2000 <sup>3</sup>
Ahuachapán	1. Ahuachapán*	85,460	107,534
	2. Apaneca	7,750	8,384
	3. Atiquizaya	28,213	31,326
	4. Concepción de Ataco	13,903	16,457
	5. El Refugio	5,105	7,754
	6. Guaymango	17,299	21,585
	7. Jujutla	26,975	34,163
	8. San Francisco Menéndez	36,423	46,239
	9. San Lorenzo	7,163	8,557
	10. San Pedro Tuxtla	6,680	7,851
	11. Tacuba	20,744	23,406
	12. Turín	5,473	6,525
Cabañas	1. Sensuntepeque*	39,123	41,068
	2. Cinquera	574	744
	3. Dolores	5,667	6,098
	4. Guacotecti	3,914	4,339
	5. Ilobasco	53,513	62,271
	6. Jutiapa	7,178	7,838
	7. San Isidro	9,468	10,297
	8. Tejutepeque	5,087	5,448
	9. Victoria	13,902	14,739
Chalatenango	1. Chalatenango*	29,048	30,096
	2. Agua Caliente	8,460	8,803
	3. Arcatao	2,242	2,793
	4. Azacualpa	1,540	1,688
	5. Cancasque	1,486	2,183
	6. Citalá	4,822	5,145
	7. Comalapa	4,237	4,422
	8. Concepción Quezaltepeque	6,295	6,584
	9. Dulce Nombre de María	5,503	5,761
	10. El Carrizal	2,757	2,992
	11. El Paraíso	9,979	10,173
	12. La Laguna	4,572	4,964
	13. La Palma	10,632	11,780
	14. La Reina	7,635	8,072
	15. Las Flores	1,490	2,181
	16. Las Vueltas	1,040	1,958
	17. Nombre de Jesús	4,341	4,753
	18. Nueva Concepción	27,321	28,755
	19. Nueva Trinidad	1,168	3,380
	20. Ojos de Agua	3,175	3,464
	21. Potonico	1,582	2,645
	22. San Antonio de La Cruz	1,779	2,057
	23. San Antonio Los Ranchos	1,031	1,420
	24. San Fernando	1,812	1,449
	25. San Francisco Lempa	919	1,075
	26. San Francisco Morazán	2,279	2,657
	27. San Ignacio	6,560	6,974
	28. San Isidro Labrador	121	540
	29. San Luis del Carmen	1,363	2,095
	30. San Miguel de Mercedes	2,204	2,447
	31. San Rafael	4,318	4,487

\* Cabecera departamental.

<sup>2</sup> DIGESTYC. *Censo Nacional de Población V y Vivienda IV 1992*, Ministerio de Economía, El Salvador, 1992.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, población proyectada en miles de habitantes para el año 2000.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO*	POBLACIÓN 1992 <sup>2</sup>	POBLACIÓN 2000 <sup>3</sup>
	32. Santa Rita	4,508	4,756
	33. Tejutla	12,913	14,088
Cuscatlán	1. Cojutepeque*	45,601	53,122
	2. Candelaria	9,634	10,190
	3. El Carmen	12,456	15,714
	4. El Rosario	3,679	4,242
	5. Monte San Juan	8,251	8,884
	6. Oratorio de Concepción	2,368	2,552
	7. San Bartolomé Perulapía	5,658	6,236
	8. San Cristóbal	7,130	8,311
	9. San José Guayabal	9,915	10,577
	10. San Pedro Perulapán	26,047	27,465
	11. San Rafael Cedros	11,735	13,701
	12. San Ramón	4,632	5,000
	13. Santa Cruz Analquito	2,271	2,487
	14. Santa Cruz Michapa	9,942	12,025
	15. Suchitoto	13,850	16,347
	16. Tenancingo	5,333	6,098
La Libertad	1. Nueva San Salvador*	113,698	158,207
	2. Antiguo Cuscatlán	28,187	45,123
	3. Ciudad Arce	39,796	49,591
	4. Colón	49,570	72,583
	5. Comasagua	10,871	12,066
	6. Chiltiupán	10,988	13,646
	7. Huizúcar	9,205	10,306
	8. Jayaque	11,401	14,018
	9. Jicalapa	5,523	7,801
	10. La Libertad	33,590	44,384
	11. Nuevo Cuscatlán	5,119	7,180
	12. Quezaltepeque	46,693	57,592
	13. Sacacoyo	9,183	12,527
	14. San José Villanueva	7,247	9,618
	15. San Juan Opico	51,701	63,261
	16. San Matías	7,358	8,987
	17. San Pablo Tacachico	18,707	22,456
	18. Talnique	6,193	7,370
	19. Tamanique	11,387	14,728
	20. Teotepeque	12,177	14,561
	21. Tepecoyo	10,838	12,252
	22. Zaragoza	14,434	23,836
La Paz	1. Zacatecoluca*	57,804	62,352
	2. Cuyultitán	4,156	5,166
	3. El Rosario	9,797	12,282
	4. Jerusalén	2,043	2,217
	5. Mercedes La Ceiba	620	651
	6. Olocuilta	15,992	18,731
	7. Paraíso de Osorio	2,933	3,561
	8. San Antonio Masahuat	4,047	4,279
	9. San Emigdio	2,689	3,214
	10. San Francisco Chinameca	6,186	6,679
	11. San Juan Nonualco	10,927	11,948
	12. San Juan Talpa	6,825	7,343
	13. San Juan Tepezontes	3,037	3,265
	14. San Luis La Herradura	16,869	26,885
	15. San Luis Talpa	15,410	23,993
	16. San Miguel Tepezontes	4,629	5,426
	17. San Pedro Masahuat	21,593	26,915
	18. San Pedro Nonualco	9,430	10,020
	19. San Rafael Obrajuelo	9,110	11,150

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO*	POBLACIÓN 1992 <sup>2</sup>	POBLACIÓN 2000 <sup>3</sup>
	20. Santa María Ostuma	5,660	5,931
	21. Santiago Nonualco	32,546	37,030
	22. Tapalhuaca	3,612	3,849
La Unión	1. La Unión*	36,903	40,371
	2. Anamorós	15,332	16,410
	3. Bolívar	5,029	5,422
	4. Concepción de Oriente	6,458	7,114
	5. Conchagua	33,332	41,902
	6. El Carmen	15,512	17,737
	7. El Sauce	8,779	9,551
	8. Intipucá	7,201	7,738
	9. Lislique	13,790	16,759
	10. Meanguera del Golfo	3,368	4,340
	11. Nueva Esparta	13,300	15,528
	12. Pasaquina	21,509	23,814
	13. Polorós	9,459	10,164
	14. San Alejo	22,793	24,560
	15. San José	3,975	4,487
	16. Santa Rosa de Lima	24,719	27,371
	17. Yayantique	5,412	5,898
	18. Yucuaiquín	8,694	9,856
Morazán	1. San Francisco Gotera*	19,887	21,181
	2. Arambala	1,840	2,108
	3. Cacaopera	9,351	10,452
	4. Corinto	16,402	17,304
	5. Chilanga	8,358	8,972
	6. Delicias de Concepción	4,749	4,946
	7. El Divisadero	7,480	7,974
	8. El Rosario	1,076	1,282
	9. Gualococti	3,020	3,278
	10. Guatajiagua	10,278	10,815
	11. Joateca	3,411	3,826
	12. Jocoaitique	1,915	2,301
	13. Jocoro	9,706	10,435
	14. Lolotiquillo	4,609	4,824
	15. Meanguera	7,781	8,412
	16. Osecala	9,648	10,250
	17. Perquín	3,472	3,860
	18. San Carlos	3,220	3,700
	19. San Fernando	895	1,025
	20. San Isidro	2,874	3,275
	21. San Simón	8,062	9,190
	22. Sensembra	3,127	3,325
	23. Sociedad	10,504	11,483
	24. Torola	1,087	1,504
	25. Yamabal	3,623	3,845
	26. Yoloaiquín	3,771	3,934
San Miguel	1. San Miguel*	191,116	239,038
	2. Carolina	8,298	9,122
	3. Ciudad Barrios	24,803	31,610
	4. Comacarán	3,523	3,832
	5. Chapeltique	10,445	11,208
	6. Chinameca	20,775	22,554
	7. Chirilagua	21,721	23,202
	8. El Tránsito	16,455	17,899
	9. Lolotique	13,883	15,280
	10. Moncagua	20,931	25,491
	11. Nueva Guadalupe	6,567	7,600
	12. Nuevo Edén de San Juan	2,452	2,961

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO*	POBLACIÓN 1992 <sup>2</sup>	POBLACIÓN 2000 <sup>3</sup>
	13. Quelepa	4,859	5,703
	14. San Antonio	6,373	7,657
	15. San Gerardo	5,557	6,284
	16. San Jorge	8,903	9,417
	17. San Luis de la Reina	6,845	7,352
	18. San Rafael Oriente	15,110	17,751
	19. Sesori	11,142	12,389
	20. Uluazapa	3,653	3,927
San Salvador	1. San Salvador*	415,346	479,605
	2. Aguilares	20,439	30,184
	3. Apopa	109,179	171,833
	4. Ayutuxtepeque	23,810	39,953
	5. Cuscatancingo	57,485	94,062
	6. Ciudad Delgado	109,863	153,350
	7. El Paisnal	13,485	16,345
	8. Guazapa	18,780	26,996
	9. Ilopango	90,634	132,231
	10. Mejicanos	144,855	189,392
	11. Nejapa	23,891	32,172
	12. Panchimalco	32,457	44,425
	13. Rosario de Mora	9,251	15,180
	14. San Marcos	59,913	70,610
	15. San Martín	56,530	107,212
	16. Santiago Texacuangos	16,295	23,212
	17. Santo Tomás	21,448	31,969
	18. Soyapango	261,122	285,286
	19. Tonacatepeque	27,342	41,277
San Vicente	1. San Vicente*	45,559	50,751
	2. Apastepeque	18,247	19,706
	3. Guadalupe	5,585	6,143
	4. San Cayetano Istepeque	5,095	6,058
	5. San Esteban Catarina	3,275	4,017
	6. San Ildefonso	8,704	9,700
	7. San Lorenzo	6,178	6,783
	8. San Sebastián	12,988	14,714
	9. Santa Clara	4,216	4,982
	10. Santo Domingo	6,282	7,457
	11. Tecoluca	16,746	19,432
	12. Tepetitán	3,813	4,486
	13. Verapaz	6,315	6,875
Santa Ana	1. Santa Ana*	210,970	248,963
	2. Candelaria de la Frontera	21,951	29,073
	3. Coatepeque	38,198	45,887
	4. Chalchuapa	64,828	80,459
	5. El Congo	18,024	21,220
	6. El Porvenir	6,253	7,425
	7. Masahuat	4,113	4,871
	8. Metapán	49,950	57,269
	9. San Antonio Pajonal	3,842	4,403
	10. San Sebastián Salitrillo	9,541	14,430
	11. Santa Rosa Guachipilín	6,185	7,463
	12. Santiago de La Frontera	6,589	8,438
	13. Texistepeque	18,143	20,308
Sonsonate	1. Sonsonate*	77,773	96,772
	2. Acajutla	47,678	60,839
	3. Armenia	23,813	26,501
	4. Caluco	6,689	7,942
	5. Cuisnahuat	10,298	12,820
	6. Izalco	54,595	66,899

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO*	POBLACIÓN 1992 <sup>2</sup>	POBLACIÓN 2000 <sup>3</sup>
	7. Juayúa	23,534	27,991
	8. Nahuizalco	34,350	40,848
	9. Nahulingo	9,476	12,846
	10. Salcoatitán	4,071	4,900
	11. San Antonio del Monte	17,750	27,685
	12. San Julián	13,721	15,154
	13. Santa Catarina Masahuat	7,631	9,145
	14. Santa Isabel Ishuatán	8,999	10,585
	15. Santo Domingo de Guzmán	6,270	7,589
	16. Sonzacate	13,535	21,602
Usulután	1. Usulután*	64,326	69,099
	2. Alegría	12,205	13,474
	3. Berlín	17,952	19,540
	4. California	2,300	2,544
	5. Concepción Batres	11,758	12,376
	6. El Triunfo	5,891	6,519
	7. Ereguayquín	7,069	7,521
	8. Estanzuelas	9,194	9,726
	9. Jiquilisco	37,646	40,091
	10. Jucuapa	15,564	16,498
	11. Jucuarán	11,196	12,743
	12. Mercedes Umaña	13,328	14,849
	13. Nueva Granada	7,382	8,116
	14. Ozatlán	11,436	12,094
	15. Puerto El Triunfo	15,092	16,397
	16. San Agustín	3,481	4,415
	17. San Buenaventura	4,113	4,533
	18. San Dionisio	6,898	9,199
	19. San Francisco Javier	5,469	6,036
	20. Santa Elena	14,801	16,007
	21. Santa María	8,043	9,989
	22. Santiago de María	17,291	18,333
	23. Tecapán	7,927	8,235



## **ANEXO “F” LEYES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL**

- Constitución de la República de El Salvador.
- Código Civil.
- Código de Familia.
- Código de Trabajo.
- Código Municipal.
- Código Penal.
- Decreto Ejecutivo N° 16 y 17 de Creación del Instituto Libertad y Progreso y de un Programa Especial “El Salvador País de Propietarios”.
- Decreto N° 519, Diario Oficial 155, Tomo 307 sobre Adquisición, Custodia, Distribución y Control de las Especies Municipales.
- Ley Agraria.
- Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado.
- Ley de Carreteras y Caminos Vecinales.
- Ley de Catastro.
- Ley de Cédula de Identidad Personal.
- Ley de Cementerios.
- Ley de Comercialización y Regulación de Precios.
- Ley de Control de Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares.
- Ley de Creación de la Policía Nacional Civil.
- Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles.
- Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales.
- Ley de Desarrollo de la Comunidad.
- Ley de Estabilización Económica.
- Ley de Fomento Agropecuario.
- Ley de Fomento de la Industria Turística.
- Ley de Fomento de la Pesca Marítima de Altura y de Gran Altura.
- Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo.
- Ley de la Corte de Cuentas de la República.
- Ley de Mercados.
- Ley de Policía.
- Ley de Procedimientos para la Imposición de Arresto o Multa Administrativa.
- Ley de Protección al Consumidor.
- Ley de Reactivación de las Exportaciones.
- Ley de Titulación de Predios Urbanos.
- Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial.
- Ley de Urbanismo y Construcción.
- Ley de Vialidad.
- Ley del Instituto Salvadoreño de Turismo.
- Ley del Nombre de la Persona Natural.
- Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales.
- Ley del Servicio Civil.
- Ley Forestal.
- Ley General de Asociaciones Cooperativas.
- Ley General Tributaria Municipal.
- Ley Orgánica de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
- Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales.
- Ley Orgánica del Servicio Consular.



- Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.
- Ley Reguladora de la Producción y Comercialización de Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas.
- Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.
- Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar de los Regimenes Patrimoniales del Matrimonio.
- Ley Única del Régimen Político.
- Reglamento de Identificación Personal para los Menores de 18 Años de Edad.
- Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.
- Reglamento para el uso de fierros o marcas de herrar ganado y traslado de semovientes.

## ANEXO "G" ESTADO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE ALCALDES (CDA's)

DEPARTAMENTO	GERENTE	SECRETARIA	OFICINA DE UNIDAD TÉCNICA
Santa Ana	Gerente contratado a partir del 25 de febrero de 2002	En proceso de recepción de curriculums	Opera en oficina de SAMDESA y están en gestiones de conseguir local
San Miguel	Gerente contratado a partir del 4 de marzo de 2002	En proceso de recepción de curriculums	Celebran reuniones en Alcaldía Municipal de San Miguel, actualmente realizan gestiones para construir un local para sus oficinas
Morazán	Gerente seleccionado, inicia contrato a partir del 15 de abril de 2002	El 9 de abril se definirá la contratación de secretaria	Cuenta con oficina equipada en comodato otorgado por la municipalidad de San Francisco Gotera
La Unión	En proceso de selección, programada contratación a partir del 15 de abril de 2002	Cuenta con secretaria	Cuenta con local y oficina equipada en el centro de gobierno de La Unión
La Libertad	En proceso de selección del Gerente, curriculums revisados	En proceso de recepción de curriculums	Actualmente no cuentan con sede fija para realizar sus reuniones, están en gestiones de conseguir local para oficina
La Paz	Gerente seleccionado, inicia contrato a partir del 15 de abril de 2002	En proceso de recepción de curriculums	La sede de reuniones es en la Alcaldía Municipal de San Rafael Obrajuelo, existe ofrecimiento de local por parte de esa Alcaldía que cuenta con la aprobación de los agremiados, habrá que formalizar comodato para que empiece a funcionar como local del CDA's
Cuscatlán	Gerente seleccionado, inicia contrato a partir del 8 de abril de 2002	En proceso de recepción de curriculums	Cuenta con un local en Alcaldía Municipal de El Carmen
Ahuachapán	Gerente seleccionado, inicia contrato a partir del 15 de abril de 2002	En proceso de ratificación de agremiados para su contratación de secretaria	Actualmente opera en oficina de Ahuachapán en Marcha y están en gestiones de conseguir local
Cabañas	Gerente seleccionado, inicia contrato a partir del 15 de abril de 2002	En proceso de recepción de curriculums	La sede de reuniones es en la Alcaldía Municipal de San Isidro, están en gestiones de conseguir local para oficina
Sonsonate	En proceso de selección del Gerente	En proceso de recepción de curriculums	Actualmente opera en oficina de SASO y están en gestiones de conseguir local
Chalatenango	En proceso de selección del Gerente	En proceso de recepción de curriculums	Existe ofrecimiento de local por parte de la Alcaldía Municipal de Chalatenango que cuenta con la aprobación de los agremiados, habrá que formalizar comodato para que empiece a funcionar como local del CDA's
San Vicente	Pendiente resolución Comunidad de Madrid		Actualmente no cuentan con sede fija para realizar sus reuniones, están en gestiones de conseguir local para oficina
San Salvador	En proceso de obtención de acuerdos de los agremiados para conformar la unidad técnica		La sede de reuniones es COMURES
Usulután	Cuenta con local ubicado en el Centro de Gobierno de Usulután y personal técnico administrativo		

Fuente: COMURES, enero de 2002.



## ANEXO “H” MATRIZ DE ÁREAS Y ACCIONES DE LA ENDL

### ÁREA OPERATIVA 1: REORGANIZACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL

Líneas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
1.1 Clarificación y definición de roles	1.1.1 Identificación de los actores claves y definición de sus roles en el desarrollo local	FISDL
	1.1.2 Definición de roles y delimitación de competencias entre las instituciones del Gobierno Nacional y establecimiento de un marco institucional adecuado	Secretaría Técnica
	1.1.3 Reestructuración del FISDL para asumir su rol de promotor del desarrollo local	FISDL
1.2 Participación ciudadana	1.2.1 Fortalecimiento de la municipalidad para integrar la participación ciudadana en su gestión	FISDL, ISDEM y COMURES
	1.2.2 Realizar programas de educación cívica orientados a promover una cultura de participación ciudadana	MINED, COMURES y ONG's
	1.2.3 Desarrollar y poner en marcha un sistema de seguridad ciudadana con participación de la población y de autoridades locales	Ministerio de Seguridad Pública, ONG's y Municipalidades
	1.2.4 Promoción de la organización comunitaria	FISDL, Sociedad Civil, ONG's y Municipalidades
	1.2.5 Institucionalizar los procesos de planificación participativa a nivel municipal	Municipalidades, COMURES, FISDL
	1.2.6 Definición de los criterios mínimos que deben contener los planes participativos a nivel municipal	FISDL, COMURES, ISDEM
	1.2.7 Desarrollar e implementar un sistema contra desastres con participación ciudadana	COEN, Municipalidades, FISDL
	1.2.8 Desarrollar y poner en marcha un sistema de contraloría social en la gestión y realización de proyectos municipales	FISDL, Sociedad Civil, ONG's y Municipalidades
1.3 Reorganización Política Administrativa Territorial	1.3.1 Uniformización de espacios y regiones administrativas ministeriales	VMVDU, Secretaría Técnica
	1.3.2 Promoción del asociativismo voluntario entre municipios	FISDL, COMURES, Secretaría Técnica, ISDEM
	1.3.3 Formulación y puesta en marcha de un plan de incentivos para la asociación de municipios	FISDL, COMURES, Secretaría Técnica, ISDEM
1.4 Desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales	1.4.1 Asistencia técnica y capacitación a las municipalidades para el fortalecimiento de su capacidad administrativa	ISDEM, FISDL, COMURES y Red de ONG's
	1.4.2 Diseño e implementación de sistemas de información municipal	FISDL, ISDEM y COMURES
	1.4.3 Desarrollo y Uniformización de sistemas de administración financiera integral municipal	FISDL, MIHA, ISDEM y COMURES
1.5 Descentralización y desconcentración	1.5.1 Formulación de una política nacional de descentralización	Secretaría Técnica
	1.5.2 Elaboración y ejecución de planes de descentralización por cada unidad ministerial y entes autónomos	Ministerios, Entes Autónomos, FISDL, COMURES, Secretaría Técnica
	1.5.3 Iniciar acciones de descentralización en los sectores: agua potable y alcantarillados, caminos, salud y educación	ANDA, MOP, MINED, MSPAS, COMURES, Secretaría Técnica
1.6 Armonización del marco legal	1.6.1 Armonización del marco legal de las instituciones vinculadas al desarrollo local	FISDL, COMURES, Secretaría Técnica, ISDEM
	1.6.2 Actualizar Ley de Carreteras y Caminos Vecinales y determinar la red vial municipal	MOP, Secretaría Técnica, COMURES

### ÁREA OPERATIVA 2: FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL

Líneas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
2.1 Fortalecimiento de la autonomía financiera municipal	2.1.1 Entrega de los fondos FODES y otras transferencias a las municipalidades en forma directa y automática	MINHA, ISDEM, FISDL
	2.1.2 Presentar anteproyecto de ley de Impuestos Municipales que incrementen ingresos propios y amplíen la base tributaria	COMURES, FISDL, ISDEM, ANEP, Red de ONG's
	2.1.3 Modificación de la legislación FODES para estimular el aumento de ingresos propios municipales	ISDEM, FISDL, COMURES
	2.1.4 Desarrollo de propuestas para ampliar la base tributaria municipal (impuestos locales, tasas y contribuciones especiales)	COMURES, MINHA, FISDL, ISDEM
2.2 Identificación y diversificación de las fuentes de financiamiento	2.2.1 Catálogo de fuentes nacionales e internacionales de financiamiento para el desarrollo local, tanto públicas como privadas	FISDL, MIREX, ISDEM
	2.2.2 Creación de redes internacionales de apoyo al financiamiento del desarrollo local	MIREX, MINHA, Municipalidades

**ÁREA OPERATIVA 2: FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Líneas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
	2.2.3 Promoción de la movilización de fondos locales de contrapartida para el desarrollo local	FISDL, ISDEM, Red de ONG's
2.3 Desarrollo de la municipalidad como sujeto de crédito	2.3.1 Desarrollar la calificación y capacidades municipales como sujeto de crédito ante agentes financieros privados y públicos	ISDEM – FISDL

**ÁREA OPERATIVA 3: DESARROLLO SOCIOECONÓMICO**

Líneas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
3.1 Definición e implementación del Sistema Estratégico de Carreteras (SEC)	3.1.1 Establecer criterios y redefinir la competencia nacional y municipal de la red vial	MOP, COMURES, FISDL, Secretaría Técnica
	3.1.2 Gestionar recursos financieros y ejecutar los proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de las carreteras del SEC	MOP, MINHA
	3.1.3 Mejorar el mantenimiento vial y establecer mecanismos de participación en la rehabilitación y conservación	MOP, FISDL, Municipalidades, Sector Privado
3.2 Construcción y conservación de la red de caminos rurales y vecinales	3.2.1 Creación de un fondo vial	MOP, secretaría Técnica, FISDL, COMURES
	3.2.2 Establecer la normativa técnica para el diseño, construcción y supervisión de proyectos de caminos rurales	MOP, COMURES, FISDL
	3.2.3 Proporcionar asistencia técnica a las municipalidades para la elaboración de planes y programas de inversión vial	MOP, FISDL, Municipalidades
	3.2.4 Gestionar recursos financieros y ejecutar los proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de los caminos rurales	FISDL, MINHA, MOP, Municipalidades
	3.2.5 Desarrollar sistemas de mantenimiento de caminos rurales y establecer mecanismos de participación en la rehabilitación y conservación	MOP, FISDL, Municipalidades, Sector Privado
3.3 Telefonía y electrificación rural	3.3.1 Construcción y mantenimiento de sistemas de telefonía y electrificación rural en apoyo a la economía en el ámbito rural	FISDL, SIGET, Empresas de Telefonía y Electrificación
3.4 Desarrollo de sistemas de información local	3.4.1 Establecimiento de infocentros en cabeceras departamentales y municipales	Programa Conectándonos al futuro - MINEC - Ministerio de Trabajo
	3.4.2 Fortalecer sistemas de información municipal en lo relativo a la situación económica, social y a la calidad y eficiencia de la gestión administrativa	ISDEM, FISDL, Municipalidades
	3.4.3 Creación de catálogos de productos locales para facilitar su comercialización y la apertura de nuevos mercados	Programa Competitividad, MINEC, CONAMYPE
3.5 Ampliación de la infraestructura técnico vocacional	3.5.1 Fortalecimiento de los Centros de Capacitación Vocacional y adaptación de otros centros educativos para esa finalidad	INSAFORP, ONG's - Consorcio privado de capacitación, Municipalidades
	3.5.2 Desarrollo de capacitación técnico vocacional flexible y móvil, según demandas identificadas por las municipalidades	INSAFORP, ONG's, Municipalidades
3.6 Reactivación y diversificación de la actividad económica local	3.6.1 Promover la diversificación de la producción agropecuaria y fomento de productos de alto rendimiento	MAG, CENTA, BFA
	3.6.2 Desarrollo de programas para artesanos orientados a mejorar procesos de producción y la calidad de sus productos	INSAFORP, Municipalidades, ONG's
	3.6.3 Elaborar e implementar un régimen de incentivos fiscales para la inversión privada en los municipios	Municipalidades, MINHA, FISDL, COMURES
	3.6.4 Desarrollo de infraestructura para el almacenamiento de productos y la búsqueda de nuevos mercados	MAG, BFA, Municipalidades
3.7 Ampliación de micro financiamiento de créditos	3.7.1 Implementación de líneas crediticias para pequeños y medianos agricultores	BFA, BMI, Banca Privada
	3.7.2 Apertura de líneas de crédito para pequeños y micro empresarios en el interior del país	CONAMYPE, MAG, INSAFORP, ONG's
3.8 Desarrollo de potencialidades municipales con base en conceptos económicos	3.8.1 Construcción de sistemas de captación de aguas pluviales y fomentar la inversión privada en sistemas de avenamiento, riego y desarrollo piscícola	MAG, MARN, Municipalidades
	3.8.2 Asistencia técnica para la diversificación agropecuaria y artesanal	CONAMYPE, MAG, INSAFORP, ONG's
3.9 Desarrollo de actividades productivas para la generación de empleos	3.9.1 Desarrollo de proyectos turísticos locales como generadores de empleo a nivel local y regional	ISTU, CORSATUR, MEC, Municipalidades
	3.9.2 Fomento de zonas francas en el interior del país como elemento generador de empleo	MINEC, MITRA, Municipalidades

**ÁREA OPERATIVA 3: DESARROLLO SOCIOECONÓMICO**

Lineas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
3.10 Fortalecimiento del sector agua potable y alcantarillado	3.10.1 Mejoramiento, ampliación y rehabilitación de los sistemas existentes de acueductos y alcantarillados	ANDA, Municipalidades
	3.10.2 Construcción, mantenimiento y manejo de servicios de agua potable y alcantarillado en municipios medianos y pequeños	ANDA, Municipalidades
	3.10.3 Descentralización gradual de la administración de servicios de agua potable y alcantarillados	ANDA, Municipalidades, Empresas Mixtas
3.11 Fortalecimiento de los servicios de educación	3.11.1 Ampliación y mantenimiento de escuelas actuales y dotación de mobiliario y material didáctico	MINED, FISDL, Municipalidades, Empresa Privada, Asociaciones de padres de familia
	3.11.2 Capacitación a maestros, padres de familia y comunidad en programas educativos	MINED, SNF, Municipalidades
	3.11.3 Construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones de recreación básica en áreas urbanas y rurales	MINED, Municipalidades, Comunidades, INDES
3.12 Fortalecimiento de los servicios de salud	3.12.1 Construcción, reparación y mantenimiento de infraestructura de salud y su equipamiento	MSPAS, Municipalidades
	3.12.2 Desarrollo de programas de atención primaria de salud y capacitación de recurso humano	MSPAS, ONG's, Municipalidades
3.13 Fortalecimiento del sector vivienda y de asentamientos humanos	3.13.1 Formular una política de asentamientos humanos	VMVDU, Secretaria Técnica, Municipalidades
	3.13.2 Desarrollo de proyectos de infraestructura básica en asentamientos humanos en municipios en el interior del país	VMVDU, FISDL, Municipalidades, ONG's, ANDA
	3.13.3 Fortalecer y hacer efectivo el cumplimiento de la reglamentación vigente sobre urbanización y vivienda	VMVDU, Municipalidades, OPAMSS, COMURES, ISDEM
	3.13.4 Mejorar la situación habitacional de comunidades asentadas en zonas de alto riesgo	VMVDU, COEN, Municipalidades, ONG's, Comunidades

**ÁREA OPERATIVA 4: DESARROLLO AMBIENTAL**

Lineas de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
4.1 Planes, autoridades y manejo de cuenca	4.1.1 Elaboración de planes ambientales para la protección de áreas críticas en proceso de degradación	MARN, Municipalidades, ONG's, Comunidades, FISDL
	4.1.2 Establecimiento de autoridades de administración y regulación ambiental de cuencas, respetando y apoyando a las estructural municipales correspondientes	MARN, Municipalidades, ONG's
	4.1.3 Promoción de programas masivos de manejo de cuencas como medio de protección y conservación de los recursos naturales del país	MARN, Municipalidades, ONG's
4.2 Uso racional y conservación de los recursos naturales	4.2.1 Promoción y venta de servicios ambientales a nivel municipal y/o regional como medio para la preservación del medio ambiente	MARN, MAG, Municipalidades, ONG's
	4.2.2 Creación de zonas forestales con fines comerciales y criterios de sostenibilidad para la valoración de beneficios de región a región	MAG, MARN, Municipalidades, ONG's
	4.2.3 Promoción de la creación de microempresas de servicios ambientales	MAG, MARN, Municipalidades, ONG's
	4.2.4 Desarrollo de programas educativos sobre la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales	MINED, MARN, ONG's, FISDL
4.3 Protección de áreas vulnerables	4.3.1 Desarrollo de programas de prevención y reducción de la vulnerabilidad ambiental a nivel municipal	Municipalidades, COEN, MARN, ONG's, FISDL
4.4 Descontaminación y manejo de desechos sólidos, aguas residuales y contaminadas	4.4.1 Construcción de depósitos, centros de reciclaje, plantas de tratamiento, etc., para la recolección y disposición final de desechos sólidos, líquidos y otros	Municipalidades, MARN, MSPAS, Empresa Privada
	4.4.2 Establecimiento de centros regionales de disposición final de desechos hospitalarios, tóxicos industriales y otros residuos críticos	MSPAS, Municipalidades, MARN, Empresa Privada

Fuente: *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, Grupo Consultivo – FISDL. El Salvador, 1999.



## ANEXO “I” MODALIDADES DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL \*

MODALIDAD CRITERIO	CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL	ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES	ENTIDAD DESCENTRALIZADA CON O SIN AUTONOMÍA	EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIO E INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NATURALES	FUNDACIÓN	SOCIEDAD MERCANTIL	SOCIEDAD POR ACCIONES DE ECONOMÍA MIXTA
ÁREAS DE ACTUACIÓN	Ejecución de proyectos u obras específicas: Campañas de limpieza, reparación y mantenimiento de caminos vecinales, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción, mantenimiento y operación de centros de salud, hospitales, rellenos sanitarios.</li> <li>• Prestación de servicios de disposición final de desechos sólidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación regional de servicios</li> <li>• Planificación del desarrollo</li> <li>• Manejo de recursos naturales y ambientales</li> <li>• Propuestas turísticas</li> <li>• Planificación territorial y usos del suelo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación de servicios con o sin fines de lucro</li> <li>• Explotación comercial o industrial de negocios o recursos naturales</li> </ul>	Manejo paralelo de proyectos y actividades de interés social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de actividades mercantiles o de prestación de servicios con fines de lucro</li> <li>• Participación en el comercio local, regional, nacional e internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de actividades de comercio o de prestación de servicios con fines de lucro</li> <li>• Participación en la industria y el comercio local, regional, nacional e internacional</li> </ul>
PROCESO DE CONSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de acciones</li> <li>• Decisión de trabajar</li> <li>• Aprobación del financiamiento</li> <li>• Acuerdos municipales</li> <li>• Acta o escritura de formalización</li> <li>• Publicación en el Diario Oficial</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos municipales de actuación asociada</li> <li>• Aprobación del financiamiento</li> <li>• Acta o escritura de constitución</li> <li>• Decreto de ordenanza reguladora de la materia</li> <li>• Aprobación de estatutos</li> <li>• Publicación en el Diario Oficial</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos municipales de actuación asociada</li> <li>• Aprobación del financiamiento</li> <li>• Otorgamiento de escritura pública</li> <li>• Inscripción en el registro de Comercio</li> </ul>	
FUNDAMENTO LEGAL	Constitución de la República: Artículo 207 Código Municipal: Artículos 2, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 79, 98					Constitución de la República Art. 207 Código Municipal Art. 11, 18 Código de Comercio Art. 42, 43 Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta Art. 1-10	

Fuente: *Asociatividad Municipal - Guía para la cooperación entre los Gobiernos Locales*, ISDEM y PROGRAMA PROMUDE/GTZ, El Salvador, 1999.

- \* Permite a los gobiernos locales tratar en común la mejora, defensa y proyección de sus intereses:
- Gozan de personalidad jurídica.
  - Rinden cuentas a las municipalidades y a la Corte de Cuentas.
  - Responden al principio de descentralización del Municipio.
  - Funcionan con presupuesto propio.





## ANEXO "J" EXPERIENCIAS DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
Microregión MICGUAZAPA (San Salvador, Cuscatlan)	<u>San Salvador</u> : Guazapa y Tonacatepeque; <u>Cuscatlán</u> : Suchitoto y San José Guayabal	Conformada con personería jurídica.	COMURES, PAES, CND, Of. De Coop. Belga, Asoc. Ecológica de Tonacatepeque	Preservación ambiental del Cerro, Desarrollo Económico Local, entre otros..	Se cuenta con Diagnostico Ambiental del Cerro y esta por iniciarse la formulación del Plan de Manejo ambiental.
Asociación Cerro San Jacinto	San Salvador, San Marcos, Soyapango, Panchimalco, Ilopango y Santo Tomás	En proceso de constitución	COMURES	a) atender los problemas de medio ambiente y de conectividad del Cerro San Jacinto y desarrollar su potencial turístico, b) planificar la eficiente, efectiva y coordinada dotación de los servicios públicos municipales al cantón Los Planes de Renderos.	En proceso de constitución
Microregión MICUSAM (Cuscatlán y San Martín)	<u>Cuscatlán</u> : San José Guayabal, Oratorio de Concepción, San Bartolomé Perulapia, Monte San Juan, Cojutepeque, San Cristóbal, El Carmen, San Pedro Perulapán <u>San Salvador</u> : San Martín	Constituida	ISDEM COMURES	Manejo de Desechos Sólidos, Desarrollo Sostenible, desarrollo turístico.	Consultoría en ejecución para la selección del sitio y estudio de impacto ambiental, financiada con fondos FISDL y contraparte de la Asociación. Negociación con MIDES sobre la Planta de Transferencia.
Microregión Sur MICSUR (Cuscatlan)	<u>Cuscatlán</u> : Santa Cruz Analquito, El Carmen San Ramón, Candelaria y San Cristóbal	Conformada bajo Convenio de Apoyo entre COMURES y EUSKAL FONDOA (País Vasco, España), para Proyecto de Reconstrucción.	COMURES CARE/REDES	Conformación de una Empresa Blockera para satisfacer demanda en la Reconstrucción, generación de empleo y economía local, infraestructura, salud y gestión local de riesgo. Plan de Ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoría finalizada sobre el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.</li> <li>• Consultoría finalizada sobre la factibilidad técnica de la Instalación de la Empresa Blockera.</li> <li>• Estatutos de la asociación elaborados.</li> <li>• Iniciando Fase para la implementación del PODT.</li> </ul>
Asociación de Municipios Corredor Autopista Comalapa (La Paz)	<u>San Salvador</u> : Santiago Texacuangos, Santo Tomas; <u>La Paz</u> : Olocuilta, Cuyultitán y San Juan Talpa; con interés de incorporarse San Luis Talpa y Tapalhuaca	Acta de constitución firmada y en proceso de aprobación de sus estatutos	COMURES	Desarrollo Integral Sostenible de sus Municipios, e Impulsar formas de gestión para la mejor administración. y prestación mancomunada de los Servicios Municipales, como por Ejemplo los Desechos Sólidos, entre otros.	Revisión de Estatutos.
Asociación de Municipios Los Nonualcos (La Paz)	<u>La Paz</u> : El Rosario, San Juan Nonualco, San Pedro Masahuat San Rafael Obrajuelo y Santiago	Cuenta con personería jurídica desde julio 2002.	COMURES	Impulsar conjuntamente iniciativas de Desarrollo Local. Interés principal en temas de	Financiamiento del FISDL para estudio de selección de sitios y estudio de impacto ambiental.

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
	Nonualco, San Pedro Nonualco y San Luis La Herradura. Han solicitado membresía: Tecoluca, Cuyultitán, Olocuilta, Zacatecoluca, San Luis Talpa, San Juan Talpa, Tapalhuaca y San Antonio Masahuat			manejo integral de Desechos sólidos, Turismo y Mantenimiento Caminos Vecinales.	Estudio sobre Tercerización de Servicios de Recolección de Basura
Asociación de Municipalidades la Panorámica (Cuscatlan, San Salvador, La Paz)	<u>Cuscatlán</u> : Candelaria, San Ramón, Santa Cruz Analquito; <u>San Salvador</u> : Santiago Texacuangos y Santo Tomás. <u>La Paz</u> : Paraiso de Osorio, San Emigdio, San Juan Tepezontes, San Miguel Tepezontes, San Antonio Masahuat y San Pedro Masahuat, Santa María Ostuma y San Pedro Nonualco.	Cuenta con personería jurídica desde diciembre 2001.	COMURES	Manejo integral de desechos sólidos, Proyectos de desarrollo turístico, Mantenimiento de caminos vecinales.	Financiamiento del FISDL para estudio de selección de sitios, Estudio de impacto ambiental, Diagnostico de caminos vecinales y Plan estratégico intermunicipal. Intercambio de experiencias con Gobiernos locales de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua.
Asociación de Municipios del Valle de Jiboa MIJIBOA, (San Vicente y La Paz)	San Cayetano Istepeque, Tepetitán, Verapaz, Guadalupe, Mercedes La Ceiba y Jerusalén	Pendiente Publicación de estatutos en Diario Oficial	COMURES, SACDEL, COMUNIDAD DE MADRID, ISDEM, UCA	Ordenamiento Territorial, Desarrollo Turístico, Manejo de Desechos Sólidos, Medio Ambiente, Rescate del Patrimonio Cultural, Genero, Desarrollo Económico, Reconstrucción,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de divulgación del Plan de Ordenamiento Territorial de la MIJIBOA</li> <li>• Plan de ordenamiento Territorial: incluye Desarrollo Turístico, Manejo de Desechos Sólidos, Medio Ambiente, Rescate del Patrimonio Cultural, Desarrollo Económico, Reconstrucción.</li> <li>• Realización de Primera Feria del Bambú y la Caña de Azúcar.</li> <li>• Participación del Ministerio de Agricultura y Ganadería en los procesos de diversificación agrícola con la inclusión del bambú como rubro de producción.</li> <li>• Creación de base de datos sobre desastres naturales en la zona.</li> <li>• Financiamiento del FISDL para el diseño del relleno sanitario.</li> <li>• Apoyo a SACDEL en el área de DEL y Desechos Sólidos.</li> <li>• Apoyo de SACDEL en la elaboración del Plan Estratégico de la MIJIBOA</li> </ul>
Asociación de Municipios Anastasio Aquino, (San Vicente)	Tecoluca, San Vicente, Santa Clara, Apastepeque, La Paz: Zacatecoluca	Estatutos revisados y Acta de Constitución elaborada.	COMURES GTZ	Manejo de Desechos Sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Manejo de Desechos sólidos, en proceso de gestión de fondos con el Gobierno Vasco, Fondos FISDL y Programa San Vicente Productivo para el Estudio del Sitio del Relleno Sanitario.</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
					<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento para estudio del sitio de disposición de final de Desechos Sólidos apoyado por GTZ. Trabajo en conjunto con los Nonualcos</li> </ul>
Asociación de Municipios de la Zona Norte de San Vicente	San Lorenzo, Santo Domingo, San Sebastián, San Esteban Catarina, Santa Clara y San Ildefonso	Con personería jurídica	ISDEM, COMURES, MARN, CONCULTURA SACDEL UPES	Reconstrucción, Desarrollo Turístico, Manejo de Desechos Sólidos, Medio Ambiente, Rescate del Patrimonio Cultural, Genero, Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia técnica del MARN en proyectos de manejo de desechos sólidos.</li> <li>Ruta Turística, promovida en Internet y apoyada por la Casa de la Cultura.</li> <li>Proceso de gestión con la OIE</li> <li>Financiamiento del Plan Estratégico de la microregión apoyado por SACDEL</li> <li>Financiamiento para la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico apoyado por UPES</li> </ul>
Mancomunidad de la Zona Norte de San Vicente (MANCONOR)	San Estebán Catarina, Apastepeque y Santa Clara	En proceso de formación.			<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>
Microregión Paracentral Norte "MIPANOR", (Cabañas)	Todo el Departamento de Cabañas, <u>Cuscatlán</u> : El Rosario y San Rafael Cedros	Constituida desde el 21/mayo/2002.	COMURES ISDEM, RTI, La Unión Europea	Manejo de desechos sólidos, Turismo, Desarrollo Económico, Infraestructura socioeconómica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sitio seleccionado para la construcción del relleno sanitario, ofrecimiento de dos Empresas internacionales que apoyarían la construcción.</li> <li>Ofrecimiento de una Recicladora para el manejo de los desechos sólidos.</li> <li>Visita del Presidente de la Asociación a Canadá para observar la experiencia en el manejo de desechos y relleno sanitario.</li> <li>Se tiene el ofrecimiento de apoyo por parte de la Unión Europea (Programa Fronterizo) para financiar la construcción del relleno sanitario y de proyectos colaterales.</li> </ul>
Microregión de Juayúa (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat.	Con personería jurídica. 15 de Diciembre 2000, se publico en diario Oficial 16 Mayo 2001	ISDEM, COMURES, PNUD	Desarrollo Municipal y Microregional, Ordenamiento Territorial, Ecoturismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformación de Oficina Microregional</li> <li>Descentralización del agua regionalmente.</li> <li>Reunión con CAMAGRO para proyectos Agroforestales</li> </ul>
Mancomunidad los Izalcos –Manizal (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : San Julián, Cuisnahuat, Santa Isabel Ishuatán, Caluco, Izalco y Armenia.	Con personería jurídica..	COMURES ISDEM, CARE	Generación de Empleo, Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniones con CARE para definición de proyecto común.</li> <li>Reuniones con CAMAGRO y PREMODER para proyectos agropec.</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
Asociación de Municipios del Concejo de Alcaldes del Area Metropolitana de Sonsonate, AMSO	<u>Sonsonate:</u> Sonsonate, Sonzacate, Nahulingo, San Antonio del Monte y Acajutla		COMURES	Ordenamiento Territorial, Fortalecimiento Municipal, Desechos Sólidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente trabaja en un Plan de Ordenamiento Territorial.</li> </ul>
Microregión del Pacífico (Sonsonate)	<u>Sonsonate:</u> Sonsonate, Acajutla, Sonzacate, San Antonio del Monte, Nahulingo.	Se firmará convenio de constitución	FUNDE	Manejo de Desechos Sólidos, Ordenamiento Territorial y Turismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Próxima firma de Contrato bajo el programa de Tercerización de servicios del FISDL en la recolección de D.S. El cual es proyecto piloto para promoción centroamericana.</li> </ul>
Asociación de Municipios de La Montaña (Chalatenango) Tel/fax 301-1955 <a href="mailto:Mancomunidad@navegante.com.sv">Mancomunidad@navegante.com.sv</a>	<u>Chalatenango:</u> Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa, Concepción Quezaltepeque y Chalatenango.	Con personería jurídica. 21 de Octubre 1999.	COMURES y otras instituciones	Medio Ambiente, Participación Ciudadana, Desarrollo Económico y Social. Fortalecimiento y modernización institucional. Comunicación vial. Plan de Ordenamiento territorial de la región.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución de proyecto construcción de anillo periférico entre los siete municipios que la integran. Dos tramos terminados y dos en proceso.</li> <li>Creación y equipamiento de la unidad técnica, implantación del sistema contable (gubernamental).</li> <li>Obtención directa de recursos de IBIS (Dinamarca) para un año mas por la suma de \$30,000.00.</li> <li>Aprobación directa de recursos provenientes de CID (Corporación Internacional para el Desarrollo), para el plan de ordenamiento territorial por un monto de \$175,000.00 para un periodo de tres años.</li> <li>Obtención de un Vehículo propio para la mancomunidad por parte de la Unión Europea.</li> <li>Mayor Credibilidad a nivel nacional e internacional.</li> <li>Participación en proyecto binacional.</li> </ul>
Asociación de Municipios Cerro El Alto – La Bola (Chalatenango)	<u>Chalatenango:</u> Los Ranchos, San Miguel de Mercedes, San Isidro Labrador, Potonico y San Francisco Lempa	Constituida desde el 29/mayo/2002.	PROCHA-LATE, COMURES, FUNDA-LEMPA	Medio Ambiente y Desarrollo Económico y Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos de reforestación por medio de OXFAN (Inglaterra) por un monto de \$150,000.00 los municipios beneficiados inicialmente son Las Flores, Arcatao; Nva. Trinidad y Los Ranchos.</li> <li>Medio Ambiente y ecoturismo con FONAES el proyecto esta aprobado por un estimado de €480,000.00.</li> <li>Tramitación de proyectos con FIAES (Guargila), para reforestación y protección de fuentes de agua y educación ambiental.</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de plan estratégico y de necesidades de la zona.</li> <li>• Proyecto de suministro de semillas para siembra de arboles.</li> </ul>
Asociación de Municipalidades de Servicio del Norte "AMUSNOR" (Chalatenango)	<u>Chalatenango:</u> Tejutla, La Reina, El Paraíso, Agua Caliente	En proceso de aprobación de Estatutos	COMURES, ISDEM	Medio Ambiente y Desarrollo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación y publicación de estatutos.</li> <li>• En proceso el estudio y obtención de permisos para la compra del inmueble.</li> <li>• Terreno evaluado por M. Hacienda y Corte de Cuentas.</li> </ul>
Asociación intermunicipal Oriente de Chalatenango	<u>Chalatenango:</u> Nombre de Jesús, San Antonio La Cruz, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Arcatao	En Proceso de Legalización	FUNDAMUNI	Gestión de Proyectos de Infraestructura. Comunicación vial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de puente sobre el río Sumpul a un costo de €5,000,000.00 con fondos FACDEL/FISDL.</li> <li>• Construcción de carretera Nombre de Jesús, San Antonio La cruz, San Isidro Labrador, Costo de €19,000,000.00 fondos FISDL.</li> <li>• Habilitación de carreteras con municipios de Honduras Nombre de Jesús, Arcatao, Nva Trinidad.</li> <li>• En proyecto de Construcción de carretera Desvío el Zapote Nva Trinidad Arcatao costo estimado €16,000,000.00. Octubre 2003.</li> </ul>
Microregión Central de Chalatenango	<u>Chalatenango:</u> Santa Rita, San Fco. Morazán, San Rafael, San Fernando, Dulce Nombre de María	En Proceso de Legalización	ISDEM	Impulsar Mercado Regional de Hortalizas y Medio Ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin actividad.</li> </ul>
Asociación Suchitlán, Chalatenango	<u>Chalatenango:</u> San Francisco Lempa, San Luis El Carmen, Azacualpa, San Miguel de Mercedes	En formación	ISDEM	Communication vial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta con borrador de estatutos para lo cual, también se espera la participación de COMURES en la revisión final de los mismos.</li> <li>• En trámite por concurso FISDL, para la obtención de recursos para pavimentación de carretera Chalatenango / San Luis El Carmen.</li> </ul>
Asociación La Palma-San Ignacio. (Chalatenango)	<u>Chalatenango:</u> La Palma y San Ignacio	En proceso de legalización	ISDEM, CUERPO DE PAZ	Desarrollo Local y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta con el borrador de estatutos, pendientes de legalizar.</li> <li>• En proceso elaboración de reglamento interno de mancomunidad.</li> <li>• Compra de moto niveladora a un estimado de €1,035,000.00 con fondos del Plan Trifinio.</li> <li>• En proceso Proyecto de arborización y</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
					<p>de siembra de arboles frutales no se cuenta con costo de proyecto ya que estos son manejados por PRODERE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En proceso proyecto de pago por servicios ambientales, proyecto con aportación inicial de \$5,000.00 por cada municipio y \$10,000.00, por parte de PASOLAC (Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central.</li> <li>Creación de sitios Web de microregión <a href="http://www.lapalmasanignacio.org">www.lapalmasanignacio.org</a></li> <li>Inician proceso de reforestación de arboles frutales con apoyo CAMAGRO.</li> </ul>
Asociación Intermunicipal Valle Central y Sur de Morazán (Morazán)	<u>Morazán:</u> San Francisco Gotera, San Carlos, Chilanga, Lolotiquillo, Yoloaiquín, El Divisadero, Cacaopera, Delicias de Concepción, Jocoro y Sociedad	Acuerdos emitidos para impulsar el tema Relleno Sanitario. Estatutos Elaborados y publicados en Diario Oficial	COMURES PRRACSASS RTI OIT CORDIM	Medio Ambiente Desechos Sólidos Salud Red Vial Recreación Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personería Jurídica de los 10 municipios</li> <li>Diagnóstico Sistema de Aseo Público, finalizado por RTI.</li> <li>Selección del Sitio para nuevo Relleno Sanitario definido y compra parcial de terreno realizada.</li> <li>Gestión avanzada compra de terreno adyacente al recién adquirido con la finalidad de prolongar la vida útil del mismo.</li> <li>Se cuenta con financiamiento para impulsar el Relleno Sanitario con fondos PRRACSAS, PROCEDAMO, APPI, RTI.</li> <li>Conformación de Junta Directiva 2003-2006</li> </ul>
Asociación Intermunicipal Cacahuatique Sur (Morazán y San Miguel)	<u>Morazán:</u> Guatajiagua, Gotera, Sensembra y Yamabal <u>San Miguel:</u> Chapeltique	Estatutos Aprobados y Acta de Constitución firmada el 24 de Julio de 2002	COMURES ADEL MORAZAN PRODERNOR CORDIM	Productividad Asociatividad Red Vial Educación Salud Medio Ambiente Turismo Recreación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personería Jurídica</li> <li>Plan de Trabajo finalizado por PRODERNOR.</li> <li>Estrategia de Desarrollo Turístico impulsada por UT – CDA..</li> <li>Validación de Estatutos y Taller de Validación de Plan Estratégico por nuevas Autoridades 2003-2006</li> <li>Conformación de Junta Directiva 2003-2006.</li> </ul>
Asociación Intermunicipal Cacahuatique Norte (Morazán y San Miguel)	<u>Morazán:</u> Osicala, San Simón, Gualococti, San Isidro y El Rosario <u>San Miguel:</u> San Antonio	Estatutos Aprobados y Acta de Constitución	COMURES PRODERNOR	Productividad Asociatividad Red Vial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de trabajo finalizado por ADEL MORAZAN</li> <li>Capacitación Integral a representantes</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
		firmada el 16 de Julio de 2002. Estatutos publicados en Diario Oficial 6 de octubre 2003.		Educación Salud Medio Ambiente Turismo Recreación	de Municipalidades y Líderes Comunales por PRODERNOR. <ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia de Desarrollo Turístico impulsada por UT – CDA..</li> <li>Selección de Proyectos prioritarios</li> <li>Gestión planes estratégico, de inversión y de gestión, con financiamiento ADEL MORAZAN.</li> <li>Conformación de Junta Directiva 2003-2006</li> </ul>
Asociación de Municipios del Norte de Morazán	<u>Morazán:</u> Torola, San Fernando, Perquín, Joateca, Arambala, Jocoaitique, Rosario y Meanguera	Acta de conformación firmada por 8 Alcaldías, 7 Ong's Y 2 Og's el 5 de Diciembre de 2001  Estatutos de Constitución de Asociación de Municipios Aprobados el 22 de Octubre de 2002	COMURES ADEL MORAZAN PADECOMSM FSM FECANM ACMM CEBES PRODETUR ISDEM	Productividad Asociatividad Concertación Participación Ciudadana Red Vial Educación Salud Medio Ambiente Turismo Recreación Vivienda Servicios Básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Estratégico y Plan de Inversiones en marcha.</li> <li>Gestión de cooperación nacional e internacional.</li> <li>Plan Estratégico de Turismo finalizado por CONTUR.</li> <li>Componente financiero establecido para sector turismo con programa binacional.</li> <li>Plan de trabajo coordinado con programa binacional.</li> </ul>
Microregión Nororiental de Morazán	<u>Morazán:</u> Cacaopera, Corinto y Joateca	Carta de Compromiso firmada El 24 de Agosto de 2000. Estatutos de Constitución firmados el 22 de Noviembre de 2002, Estatutos publicados en Diario Oficial.	FUNDAMUNI COMURES CORDIM	Infraestructura Seguridad Publica Productividad Asociatividad Concertación Participación Ciudadana Red Vial Educación Salud Medio Ambiente Turismo Recreación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de acción finalizado por FUNDAMUNI.</li> <li>Componente financiero establecido con programa binacional.</li> <li>Programa de trabajo coordinado con Programa binacional.</li> <li>Conformación de Junta Directiva 2003-2006</li> <li>Personería Jurídica</li> </ul>
Asociación de Municipios del Norte de Ahuachapán	<u>Ahuachapán:</u> Turín, Atiquizaya, El Refugio y San Lorenzo	En proceso de constitución	COMURES FUNDAUNGO	Manejo integral de Desechos Sólidos y conectividad Vial, DEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estatutos aprobados y por publicar</li> <li>Han identificado 3 Lugares para instalar un Relleno Sanitario, e invitar a Instituciones que puedan apoyar.</li> </ul>
Microregión Sur (Ahuachapan)	<u>Ahuachapán:</u> San Francisco	Constituida	SALVANA-TURA	Cuentan con Planes de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Han Presupuestado para el 2003, una</li> </ul>



Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
	Menéndez, Guaymango, San Pedro Puxtla y Jujutla		COMURES PCI FORGAES.	Desarrollo por Municipio y Proyectos de interés común..	ayuda para la Asociación (Ejemplo San Francisco Menéndez a destinado \$8300) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación del Personal de Unidad Ambiental</li> <li>• Junta Directiva permanece igual con nuevas autoridades.</li> <li>• Establecimiento de Unidad Técnica en San Fco. Menéndez.</li> <li>• Taller de Planificación Estratégica el 1º. de Julio/03.</li> </ul>
Microregión Central (Ahuachapan)	<u>Ahuachapan:</u> Ahuachapan, Apaneca, Concepción de Ataco y Tacuba.	En proceso de constitución	COMURES SALVANATURA	Manejo integral de Desechos Sólidos, Desarrollo económico local y turismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo del Sistema descentralizado de agua (Apaneca-Ataco)</li> <li>• Creación de Comités de Turismo</li> <li>• Acuerdo para el proceso de constitución.</li> <li>• Análisis de Estatutos</li> </ul>
Asociación Atiquizaya- Chalchuapa	<u>Ahuachapán:</u> Atiquizaya, El Refugio, San Lorenzo y Turín <u>Santa Ana:</u> Chalchuapa, El Porvenir y San Sebastián Salitrillo	En proceso de formación	COMURES, VMVDU	PNDOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar a conocer a concejos municipales, los objetivos y TDR para la ejecución del estudio sobre el Plan.</li> </ul>
Microregión Valle La Esperanza (San Miguel y Usulután)	<u>San Miguel:</u> Chinameca, Nueva Guadalupe, y Lolotique <u>Usulután:</u> San Buenaventura, Jucuapa.	Constituida el 30 de Agosto del 2002, Personería Jurídica publicada en el Diario Oficial.	COMURES ISDEM, VMVDU	Plan de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de Estudios</li> </ul>
Manantiales del Norte MANORSAM (San Miguel)	<u>San Miguel:</u> Carolina, San Luis La Reina, Sesori, San Gerardo, Ciudad Barrios, San Antonio, Nuevo Eden de San Juan.	Constituida el 31 de Julio del 2002, con Personería Jurídica publicada en el Diario Oficial	COMURES ISDEM, VMVDU, CECADE	Comunicación Vial, Ecoturismo, desarrollo agropecuario y agroindustrial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de electrificación rural en San Luis de la Reina, Sesori, San Antonio y Ciudad Barrios.</li> <li>• Pavimentación Ciudad Barrios – Cantón Llano el Angel.</li> <li>• Mejoramiento de carretera Ciudad Barrios- San Luis de la Reina-San Gerardo y Nuevo Edén de San Juan</li> <li>• Inclusión de los Municipios al FOVIAL.</li> </ul>
Mancomunidad de la Cuenca del Río Grande de San Miguel	<u>San Miguel:</u> Chapeltique, Moncagua, Quelepa, San Jorge, San Miguel, Comacarán, Uluazapa, Chirilagua <u>Morazan:</u> El Divisadero, Jococho. <u>La Unión:</u> Yucuaquin	Constituida el 4 de Septiembre del 2002, Personería Jurídica publicada en el Diario Oficial	ISDEM, COMURES	Ordenamiento Territorial, Recuperación Cuenca del Río, Servicios Municipales y Gestión de Proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento y asesoría en "Organización y Gestión" (Comunidad de Madrid)</li> </ul>
Microregión SOCINUS SEM (Usulután)	<u>Usulután:</u> Puerto El Triunfo, Concepción Batres, Ereaguayquin y Usulután.	Empresa intermunicipal, constituida a	RTI CDA FISDL	Recolección y disposición final de los desechos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta con un relleno sanitario en operación, el cual esta siendo utilizado por los cuatro socios y un cliente</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
		finales del 2001.			(Jiquilisco) <ul style="list-style-type: none"> <li>Se atiende la recolección de desechos en Ereguayquin, Concepción Batres y parcialmente en Usulután.</li> </ul>
Terrajera Usuluteca de Municipios Integrados (TUMI)	Alegría, Concepción Batres, Ereguayquin, Puerto El Triunfo, Jucuapa, Ozatlan, El Triunfo, San Agustín, San Buenaventura, San Dionisio, San Francisco Javier, Santa Elena, Santa María, Tecapan, San Rafael Oriente y San Jorge, ambos del departamento de San Miguel.		AECI CDA	Apertura, reparación y mantenimiento de caminos, obras de terrecería	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cuenta con maquinaria y equipos para la Apertura, reparación y mantenimiento de caminos, obras de terrecería.</li> <li>Se atienden proyectos del sector municipal y privado.</li> <li>Cuenta la empresa con 16 socios</li> </ul>
Asociación de municipalidades de la Bahía de Jiquilisco	Jiquilisco, Puerto El Triunfo, San Dionisio, Concepción Batres, Jucuaran, Usulután	En proceso de constitución	COMURES/CDA, SACDEL, CND.	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de los alcaldes y miembros de los concejos municipales de los seis municipios de asociarse</li> </ul>
Asociación de Municipalidades del norte de Usulután y San Miguel.	Estanzuelas, Nueva Granada, El Triunfo y Sesori.	En proceso de constitución	COMURES/CDA	Turismo Caminos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de los alcaldes y miembros de los concejos municipales de los seis municipios de asociarse</li> </ul>
Asociación de municipalidades del norte de Usulután	Berlín, Mercedes Umaña, Santiago de María y Estanzuelas.	Asociación legalmente constituida	CESTA	Medioambiente y disposición final de los desechos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firma de convenio de cooperación con el CESTA, para desarrollar un programa de educación ambiental</li> </ul>
Tetralogía	Tecapan, California, Alegría, Berlín, Santiago de María, Mercedes Umaña y Concepción Batres	Sociedad de economía mixta, legal mente constituida	RTI AID FISDL CDA COMURES	Manejo y administración de sistemas de agua potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manejo y administración del sistema de agua para 6 municipios.</li> </ul>
Asociación ecológica de Municipios de Santa Ana ASEMUSA	<u>Santa Ana</u> : Chalchuapa, San Sebastián Salitrillo, San Antonio Pajonal, Santiago de la Frontera, Candelaria de la Frontera, El Congo, Coatepeque. Se incorporaron El Porvenir y El Refugio	Estatutos elaborados y aprobados, Constitución el 28 de Enero 2003 y publicados en el Diario Oficial.	COMURES, ISDEM, UNICO	Manejo integral de Desechos Sólidos, desarrollo económico local, turismo, genero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estatutos publicados</li> <li>Ubicación del Relleno Sanitario y Oficina.</li> <li>Reinicio de apoyo de RTI para completar Estudios.</li> <li>Alianza con la Municipalidad de Santa Ana para disposición de desechos en su relleno.</li> <li>Apoyo Técnico por parte de la UNICO para Estudios de caracterización y generación de Desechos sólidos y en el tema jurídico.</li> <li>Apoyo de Geólogos del Mundo para gestión de fondos españoles para la formulación de Plan de Ordenamiento Territorial para tres municipios</li> </ul>
Asociación de Municipios Valle de San	<u>La Libertad</u> : San Juan Opico, Colón,	Constituida	FUSADES, FEPADE, FUSAI	Protección del Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Municipios cuentan con Ordenanza</li> </ul>

Nombre de la asociación	Municipios que la conforman	Estado y fecha de constitución	Apoyo institucional	Temas a tratar	Principales logros
Andrés, AMUVASAN (La Libertad)	Ciudad Arce y Sacacoyo.			Cultural y ordenamiento territorial	sobre Control de Desarrollo Territorial. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de Oficina Técnica</li> </ul>
Microregión del Bálsamo (La Libertad)	<u>La Libertad:</u> Sacacoyo, Jayaque, Tepecoyo y Talnique	Constituida y con Estatutos	CECADE, COMURES	Mitigación de riesgos, asistencia técnica a Municipios, fortalecimiento institucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de Programa de Capacitaciones a Empleados Municipales y Líderes Comunales</li> <li>• Financiamiento para construcción del Centro Vocacional, financiado por CECADE.</li> </ul>
Asociación de Municipalidades de la zona Sur de La Libertad (AMUSDELI)	<u>La Libertad:</u> Huizucar, Puerto de La Libertad, Zaragoza, Nuevo Cuscatlán, Tamanique, San José Villanueva.	Estatutos elaborados y Acta de constitución por firmarse.	ISDEM COMURES	Mitigación de riesgos, Manejo de Desechos Sólidos, Desarrollo Económico Local y Desarrollo Turístico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatutos aprobados y por publicar</li> </ul>
Mancomunidad del Norte de La Unión	<u>La Unión:</u> El Sauce, Poloros, Anamoros, Concepción de Oriente, Nueva Esparta, Lislique, Santa Rosa de Lima, El Sauce	Constituido el día 18 de Junio de 2003.	COMURES ISDEM, CND, CECADE	Plan Integral de Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha diseñado diagnóstico institucional y territorial</li> <li>• Estatutos de la Asociación aprobados</li> <li>• Conformación de Junta Directiva el 3 de Junio de 2003.</li> <li>• Plan Estratégico</li> </ul>
Mancomunidad del Golfo de Fonseca (La Unión y San Miguel)	<u>La Unión:</u> Yayantique, La Unión, Conchagua, El Carmen, Intipuca, Pasaquina, San José la Fuente, Meanguera del Golfo, San Alejo, Yucuaiquin, Bolívar y Santa Rosa de Lima <u>San Miguel:</u> Chirilagua,	Constituida el día 19 de Septiembre de 2002.	CECADE, COMURES, ISDEM, AECI, FUNDEMUCACND	Plan Integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha diseñado diagnóstico institucional y territorial</li> <li>• Estatutos de la Asociación aprobados</li> <li>• Conformación de Junta Directiva</li> <li>• Cuentan con Unidad Técnica</li> <li>• En proceso de elaboración del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Gestión de Desechos Sólidos.</li> <li>• Cuentan con Plan de sostenibilidad Financiera</li> <li>• Marco interrelacional entre CDA/COMURES/AIGF, definido.</li> <li>• Diseño de Propuesta de Sistema de Manejo de D.S.</li> <li>• Propuesta de Sistema de promoción de Empleo.</li> <li>• Propuesta de Desarrollo Turístico.</li> </ul>

Fuente: *Experiencias de Asociatividad Municipal*, COMURES, diciembre de 2003

## ANEXO “K” ASOCIACIÓN MUNICIPAL BINACIONAL EL SALVADOR-HONDURAS

### MUNICIPIOS QUE LA INTEGRAN

Departamento	Municipio	Superficie km <sup>2</sup>	Población	Partido político
Chalatenango (El Salvador)	Nombre de Jesús	40.43	4,753	FMLN
	San Antonio de la Cruz	25.02	2,057	FMLN
	Arcatao	66.85	2,793	FMLN
	Nueva Trinidad	46.33	3,330	FMLN
	San Isidro Labrador	28.22	540	FMLN
	Total		206.85	13,473

Departamento	Municipio	Superficie km <sup>2</sup>	Población	Partido político
Lempira (Honduras)	Cololaca	224.4	5,392	Liberal
	Tomalá	47.8	5,144	Liberal
	Valladolid	80.6	3,560	Liberal
	Guarita	171.4	7,778	Liberal
	Total		524.2	21,874

### OBJETO DE LA ASOCIACIÓN.

- Protección de los recursos naturales.
- Participación en la formulación del plan operativo de desarrollo de las zonas fronterizas.
- Sistema de adunas en los puntos ciegos.
- Seguridad ciudadana.

**ESTADO ACTUAL:** El 23 de junio de 2001 se firmó la carta de intención en Candelaria (Honduras). Este proceso se ha fortalecido con la participación de la Microregión Oriente de Chalatenango y la facilitación técnica de FUNDAMUNI. Se ha iniciado el proceso de organización, existe apoyo de organizaciones nacionales e internacionales.

**ÁREAS DE TRABAJO:** Desarrollo de la zona fronteriza y conectividad.

**LOGROS OBTENIDOS:** Esfuerzos de organización, existe un fuerte liderazgo de los municipios en los dos países.

### INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:

- CND.
- UNIÓN EUROPEA.
- FUNDAMUNI.
- RADIOS COMUNITARIAS.
- SOCIEDAD CIVIL.
- MENONITAS.
- DIPUTADOS.
- FAO.
- ASONOG.
- FISDL.



## ANEXO “L” FORMULAS PARA CALCULAR LOS INDICADORES FINANCIEROS

Autonomía financiera.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes propios} + \text{ingresos de capital propios} \times 100}{\text{Ingresos totales}}$$

Dependencia financiera.

$$\frac{\text{Transferencias corrientes} + \text{Subsidios y donativos} + \text{Fondos Especificos Municipales} \times 100}{\text{Ingresos totales}}$$

Solvencia financiera.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes propios} \times 100}{\text{Gastos corrientes propios}}$$

Déficit/Superávit.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes propios} - \text{gastos corrientes propios} \times 100}{\text{Gastos corrientes propios}}$$

Autosuficiencia.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes propios} + \text{ingresos de capital propios} \times 100}{\text{Gastos corrientes propios}}$$

Relación mínima.

$$\frac{\text{Gastos en servicios personales}}{\text{Ingresos corrientes propios} + \text{ingresos de capital propios}} \times 100$$

Ingreso total per cápita.

$$\frac{\text{Ingresos totales}}{\text{Población total}}$$

Ingreso corriente propio per cápita.

$$\frac{\text{Ingresos corrientes propios}}{\text{Población total}}$$