

DESARROLLO TERRITORIAL

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial

El caso de El Salvador

Gloria Quiteño

Lilian Vega



NACIONES UNIDAS

CEPAL

gtz

desarrollo territorial

P

olíticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador

Gloria Quiteño

Lilian Vega

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, junio de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue preparado por Gloria Yanira Quiteño y Lilian Vega, consultoras del Área de Desarrollo Local y Regional, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1994-7364 ISSN electrónico 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323139-5

LC/L.2858-P

LC/IP/L.284

N° de venta: S.08.II.G.3

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Acrónimos	7
Presentación	11
Resumen	15
Introducción	17
I. Marco de referencia	19
I.1. Conceptos y parámetros del desarrollo territorial	19
I.2. El Salvador: datos básicos.....	21
I.3. Desequilibrios territoriales actuales	23
II. El desarrollo económico territorial en la política salvadoreña: desde 1990	37
II.1. La administración de Félix Alfredo Cristiani. Período 1990-1994	38
II.2. La administración de Armando Calderón Sol. Período 1994-1999	42
II.3. La administración de Francisco Flores. De 1999-2004.....	49
II.4. La administración de Elías Antonio Saca. Período 2004-2009	62
II.5. Acercamientos entre el discurso y la teoría, comentarios sobre la continuidad de las políticas	66
III. Instituciones y leyes vinculadas al DET	71
III.1. Instituciones órgano ejecutivo.....	71
III.2. Legislación alrededor del desarrollo territorial.....	76
IV. El territorio: de los planteamientos a la práctica	79
IV.1 Resultados de la estrategia nacional de desarrollo local....	79
IV.2 Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (PNODT).....	85

IV.3 Avances de la Comisión Nacional de Desarrollo.....	90
IV.4 Distribución de recursos	92
IV.5 Algunos avances desde el municipio	98
V. Conclusiones.....	105
Bibliografía	111
Anexos	115
Serie desarrollo territorial: números publicados.....	119

Índice de cuadros

Cuadro 1 INSTITUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO VINCULADAS AL DET	72
Cuadro 2 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SEGÚN NIVELES.....	73
Cuadro 3 LEYES SECUNDARIAS	78
Cuadro 4 EL TRABAJO DEL FISDL EN EL MARCO DE LA ENDL	80
Cuadro 5 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SEGÚN NIVELES.....	86

Índice de tablas

Tabla 1 EL SALVADOR: INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS.....	22
Tabla 2 INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS	23
Tabla 3 DENSIDAD POBLACIONAL. MUNICIPIOS DEL AMSS	23
Tabla 4 PORCENTAJES DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO EN POBREZA SEGÚN CLASIFICACIÓN	24
Tabla 5 VARIABLES SELECCIONADAS POR CONGLOMERADO DE POBREZA.....	25
Tabla 6 SALARIOS PROMEDIO SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA	26
Tabla 7 ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DE PRÉSTAMOS Y DEPÓSITOS DEL SISTEMA BANCARIO, Y EMPRESAS FORMALES NO AGRÍCOLAS PARA EL AÑO 2004.....	27
Tabla 8 MONTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA PERÍODO 2002-2004, DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL, INVERSIÓN PER CÁPITA E IPH.....	28
Tabla 9 IDH E IPH MÁXIMOS, MÍNIMOS POR MUNICIPIO Y DEL DEPARTAMENTO PARA DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS	31
Tabla 10 INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN, CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR	33
Tabla 11 INDICADORES SOBRE INGRESOS SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN, CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR	34
Tabla 12 INDICADORES FISCALES SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN, CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR.....	35
Tabla 13 ALIANZAS MUNICIPALES CREADAS DURANTE EL PERÍODO 1994-1999.....	48
Tabla 14 PRESUPUESTO DE ISDEM PARA EL AÑO 2003.....	52
Tabla 15 ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR DEPARTAMENTO.....	93
Tabla 16 FODES Y OTRAS VARIABLES RELACIONADAS EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES	97
Tabla 17 INGRESOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS PARA EL AÑO 2003	97
Tabla 18 INGRESOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS PARA EL AÑO 2003	98
Tabla 19 PROYECTOS FODESOY	104
Tabla 20 CAMBIOS EN EL MUNICIPIO SALVADOREÑO.....	108
Tabla 21 CONSOLIDADO DE INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES 2002, 2003 Y JUNIO 2004	116
Tabla 22 CONSOLIDADO DE INGRESOS POR TASAS Y DERECHOS MUNICIPALES 2002, 2003 Y JUNIO 2004	117

Índice de gráficos

Gráfico 1	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS ZONAS URBANA Y RURAL, Y LOS DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR. 2003 Y 2005	26
Gráfico 2	IPH VERSUS INVERSIÓN PER CÁPITA	29
Gráfico 3	IDH E IPH PARA LOS MUNICIPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN Y SAN SALVADOR	30
Gráfico 4	POBLACIÓN URBANA COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL.....	32
Gráfico 5	CONOCIMIENTO QUE TIENEN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROPUESTA DEL PNODT.....	89
Gráfico 6	PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN DISCUSIONES SOBRE EL PNODT.....	92
Gráfico 7	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FODES	94

Índice de figuras

Figura 1	MAPA DE EL SALVADOR.....	21
Figura 2	AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.....	81
Figura 3	PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN	87

Acrónimos

ACDN:	Asociación para el Desarrollo Concertado de Nejapa
ACE:	Asociaciones Comunales para la Educación
ADE:	Asesor de Desarrollo
ADESCOS:	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AMSS:	Área Metropolitana de San Salvador
AMU:	Asesor Municipal
ANDA:	Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANDEL:	Agenda Nacional para el Desarrollo Local
ANEP:	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista
ATRIDES:	Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible
BCR:	Banco Central de Reserva
BFA:	Banco de Fomento Agropecuario.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI:	Banco Multisectorial de Inversiones
CDA:	Consejo Departamental de Alcaldes.
CDE:	Consejos Directivos Escolares
CDM:	Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal
CEDART:	Centro de Desarrollo Artesanal
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.

CENDEPESCA:	Centro de Desarrollo Pesquero
CEPA:	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CND:	Comisión Nacional de Desarrollo.
CNR:	Centro Nacional de Registros
COEN:	Comité de Emergencia Nacional
CM:	Código Municipal
COMURES:	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.
CONACYT:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADEL:	Comisión Nacional de Desarrollo Local
CONAMYPE:	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
CONCULTURA:	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
CORSATUR:	Corporación Salvadoreña de Turismo.
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
DEPIMU:	Demanda Participativa de Inversión Municipal
DET:	Desarrollo Económico Territorial
DEL:	Desarrollo Local
DIGESTYC:	Dirección General de Estadística y Censos
DO:	Diario Oficial.
ENDL:	Estrategia Nacional de Desarrollo Local
EHPM:	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
FCDL:	Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local
FIGAPE:	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa :
FINET:	Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telecomunicaciones
FINET:	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones
FIS:	Fondo de Inversión Social de El Salvador
FISDL:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Económico y Local
FML:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES:	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador
FOEX:	Fondo de Fomento a las Exportaciones
FONDESOY:	Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local de Soyapango
FOVIAL:	Fondo Vial de El Salvador.
FSD:	Fondo de Garantía y Servicio de la Deuda.
FUNDALEMPA:	Fundación Río Lempa
FUNDAUNGO:	Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo
FUNDE:	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDEMAS:	Fundación Empresarial para la Acción Social
FUSAI:	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
GOES:	Gobierno de El Salvador.
IAAP:	Programa de Asistencia Técnica del

IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IDHES:	Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador
INDES:	Instituto Nacional de los Deportes
INSAFORP:	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
INSAFORP:	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
IPH:	Índice de Pobreza Humana
ISDEM:	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
ISTU:	Instituto Salvadoreño de Turismo
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MARN:	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
MINEC:	Ministerio de Economía
MINED:	Ministerio de Educación.
MINHA:	Ministerio de Hacienda.
MIPLAN:	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
MOPTVDU:	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.
MRN:	Microregión los Nonualcos
MRREE:	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MSPAS:	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ONG:	Organización no Gubernamental.
OPAMSS:	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
PAES:	Programa Ambiental de El Salvador
PATDEL:	Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local
PDL:	Programa de Desarrollo Local
PENCES:	Programa Nacional de Competitividad
PGN:	Presupuesto General de la Nación
PIB:	Producto Interno Bruto.
PIP:	Plan de Inversión Participativo
PLAMADUR:	Plan Maestro de Desarrollo Urbano
PMEA:	Programa Municipalidades en Acción
PNODT:	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRA:	Proyecto de Reconversión Agroempresarial
PREMODER:	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural
PROARES:	Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador
PROCAMINOS:	Programa de Mantenimiento Preventivo de Caminos Municipales
PRODAP:	Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central
PRODERNOR:	Programa de Desarrollo Rural del Nor-orienté de El Salvador
PRODERT:	Proyecto de Desarrollo Sostenible en Zonas de Fragilidad Ecológica en la Región del Trifinio

PROERES:	Programa de Electrificación Rural.
PROESCUELA:	Programa de Infraestructura en Educación
PROJUVENTUD:	Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia Juvenil
PROMUDE:	Programa Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización de la Cooperación Alemana.
PRONAES:	Programa Nacional de Agua Potable en Escuelas Rurales para EL Salvador
PROSALUD:	Programa de Infraestructura en Salud
RDL:	Red de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo Local.
RECODEL:	Red de Cooperantes para el Desarrollo Local
SAFIMU:	Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal
SIBASI:	Sistema Básico de Salud Integral.
SIGET:	Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones
SILAIS:	Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud
SNET:	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
SRN:	Secretaría de Reconstrucción Nacional
STP:	Secretaría Técnica de la Presidencia.
UDB:	Universidad Don Bosco
VMVDU:	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Presentación

Este estudio hace parte de una investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ sobre “Modernización del Estado, Desarrollo Productivo y Uso Sostenible de Recursos Naturales-componente de Gestión Económica Territorial” que tuvo lugar entre 2004 y 2007. Después de elaborada una pauta general de investigación, consultores nacionales de 10 países de la región realizaron los estudios nacionales sobre “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)”. Se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de Norte a Sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile.

Desde finales de los años 1980 las preocupaciones por el desarrollo regional y urbano dieron un giro importante pues los gobiernos y actores económicos y sociales nacionales dejaron de ser los protagonistas exclusivos e ingresaron a la escena los gobiernos y actores locales, territoriales y globales. Este giro fue concomitante con procesos de apertura económica, reforma del estado, consolidación democrática y descentralización en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe. Durante esta primera década del siglo XXI comienza a producirse un giro de magnitud e importancia semejante al ya mencionado, caracterizado por la reaparición por las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales y por el creciente énfasis en temas como la solidaridad, el asistencialismo y el desarrollo social. En estas condiciones, el ILPES ha considerado oportuno lanzar este esfuerzo de investigación comparativa que permita no solamente hacer un balance de lo sucedido en los últimos 15 años, sino también prepararse para los cambios en marcha y por venir.

Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo la orientación de una guía uniforme, elaborada siguiendo las recomendaciones metodológicas desarrolladas por los especialistas en estudios de caso. El estudio de caso suele confundirse con un estado preliminar o exploratorio de una investigación, así como suele atribuírsele características principalmente monográficas y descriptivas sin implicaciones teóricas. Se trata, en realidad, de investigaciones en el pleno sentido de la palabra, diseñadas con el propósito explícito de que la obtención de conclusiones generales de validez teórica y conceptual amplia, no se haga a expensas del conocimiento de la singularidad de cada caso y situación. Cada una de las diez investigaciones de caso se construyó alrededor de la exploración de cinco hipótesis generales que en su conjunto recogen las interrogaciones de teoría y política más relevantes.

La primera hipótesis, *la vigencia del discurso favorable al DET*, se mueve en el plano de la construcción del discurso político y de política económica que orienta las acciones públicas, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Pretende explorar si durante estos 15 años ha habido o no un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. El seguimiento de esta hipótesis, como podrá observarse a través de la lectura atenta de los diez casos, permitió comprender las diferencias y semejanzas de acepción y enfoque otorgado a estas políticas en los diferentes países, e hizo posible precisar las continuidades y rupturas de este discurso al interior de cada uno de los países.

La segunda hipótesis, del discurso a la política pública, tiene la intención de establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos, convergencias. Adicionalmente intenta delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su mayor o menor grado de articulación. Además de medir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, esta hipótesis tiene la importancia de darnos a conocer el conjunto de políticas relacionadas con el DET, independientemente de si ellas son o no concientes de esta conexión.

La tercera hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo sectorial*, ahonda en esta exploración del contraste entre discurso y práctica, enfocándose en una preocupación estratégica para las políticas territoriales. Pretende observar con algún detalle cada uno de los sectores con prácticas políticas relevantes al DET y conocer el mayor o menor grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. La hipótesis conjetura un alto grado de desarticulación y descoordinación pero al mismo tiempo, intenta hacer visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras que hayan sido inventadas por los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

La cuarta hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)*, hace una exploración complementaria a la realizada a través de la tercera hipótesis pero enfocándose ahora en la manera como cada política sectorial territorializa su acción. Aunque el concepto de política regional desapareció, entendida como acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país, numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas descomposiciones espaciales de los territorios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas. Con esta hipótesis se pretende verificar si se da o no la existencia de estas múltiples formas de regionalización de la política pública, conocer sus vacíos de articulación y coordinación, e igualmente identificar soluciones y alternativas a estas dificultades que hayan sido adelantadas por algunos de los países estudiados.

La quinta y última hipótesis, *desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial*, pretende poner en evidencia cuales son los verdaderos grados de autonomía y capacidad

de acción para el desarrollo económico ejecutable desde lo local e intenta identificar casos y procesos de DET destacables a nivel de cada país. La teoría del desarrollo local de los últimos 20 años se ha centrado en la exploración de esta quinta hipótesis, descuidando relativamente la exploración y el conocimiento de las otras cuatro. Por esta razón, el aporte de estos diez estudios debe evaluarse en función del conocimiento aportado por la exploración de las cuatro primeras hipótesis y por la visión panorámica y de conjunto construida gracias a la presencia de todas cinco.

Cada una de las hipótesis y cada uno de los resultados específicos de los 10 estudios nacionales arroja información y aporta criterios de reflexión de particular relevancia para comprender el pasado reciente y preparar las orientaciones teóricas y políticas necesarias para confrontar los retos del presente y del inmediato porvenir. El ILPES espera que estos estudios nutran las discusiones nacionales en materia de DET, suscite reflexiones de futuro y motive el intercambio de experiencias, logros y fracasos, entre los distintos países de América latina y el Caribe. Una síntesis de los diez estudios de caso está en proceso de preparación, lo que junto a los estudios individuales de países esperamos den origen a distintas actividades de difusión e intercambio de los resultados de estos trabajos, con el objeto que cumplan la finalidad de consolidar las acciones de política pública para el desarrollo económico territorial en nuestra región.

Resumen

Entre 1990 y 2005, El Salvador ha pasado por cuatro períodos de gobierno, y al menos tres etapas importantes de la historia del país: finales del conflicto armado que duró más de una década, la firma de los acuerdos de paz, y la transición hacia la democracia. En términos económicos se distinguen al menos tres períodos: el del conflicto armado, el de recuperación y estabilización macroeconómica y, el de ajuste estructural. A lo largo de estos años, tanto el discurso oficial como la práctica alrededor del desarrollo territorial han evolucionado no necesariamente de forma convergente. Sin embargo, es posible indicar un camino recorrido en pro del desarrollo territorial aunque todavía falta bastante por hacer.

El Salvador evidencia desequilibrios territorial a todo nivel: urbano-rural, entre regiones, departamentos, incluso municipios. Los diferentes gobiernos comprendidos entre 1990 y 2005: Félix Alfredo Cristiani (1990–1994), Armando Calderón Sol (1994–1999) Francisco Flores (1999–2004) y Elías Antonio Saca (2004–2005), han abordado este problema desde ópticas diferentes, tanto si se analiza desde la teoría como desde la práctica. Lo más destacable es un fuerte nivel de avance entre a favor del DEL y el DET, sin embargo, éste no encuentra su contraparte en la práctica; la común es el divorcio entre lo nacional y lo local. Por ejemplo, la descentralización no logra avanzar, por factores que van desde falta de recursos hasta vacíos legales ambiguos, fragmentados y superpuestos, lo cual lleva a problemas en la definición de competencia y la descoordinación funcional entre las instancias locales y nacionales.

Los avances se centran en las mejoras en gestión, representación y capacidad de propuestas de los gobiernos locales; aunque falta avanzar en mejorar la capacidad de gestión empresarial, capacidades técnicas y financieras. También hace falta impulsar la actividad privada en coordinación con los esfuerzos gubernamentales.

Introducción

El presente estudio busca mostrar y analizar las diferentes políticas y programas que han promovido el desarrollo territorial o local, en El Salvador, durante los últimos 15 años. Para ello se ha llevado a cabo una serie de actividades, entre las que destacan: a) una amplia revisión bibliográfica tanto de documentos oficiales como de estudios o evaluación alrededor del tema, llevados a cabo por diferentes actores personales e institucionales; b) una revisión de las páginas WEB de las instituciones sujetas del estudio; c) una construcción de indicadores para mostrar la situación de equilibrio–desequilibrios territoriales que experimenta el país; d) una revisión de la legislación salvadoreña que aborda temas vinculados con el desarrollo territorial o local; e) una serie de entrevistas con informantes claves y; f) un análisis de toda la información recolectada.

El período de estudio comprende desde 1990 al 2005, cubriendo cuatro períodos de gobierno, y al menos tres etapas importantes de la historia del país: finales del conflicto armado que duró más de una década, la firma de los acuerdos de paz, y la transición hacia la democracia. En términos económicos se distinguen al menos tres períodos: el del conflicto armado, el de recuperación y estabilización macroeconómica y, el de ajuste estructural. A lo largo del período de estudio ha evolucionado tanto el discurso oficial como la práctica alrededor del desarrollo territorial, como se mostrará se ha recorrido un camino pero todavía falta bastante por hacer.

La presentación del trabajo se ha organizado en cinco capítulos. El primero se dedica al inicio a realizar una breve presentación del marco teórico básico que enmarca la investigación, para posteriormente presentar los datos socioeconómicos básicos de El Salvador y un resumen apretado de la política macroeconómica, para finalizar este capítulo se presentan los desequilibrios territoriales que presenta el país, para lo cual se hace uso de las estadísticas disponibles.

El capítulo dos se dedica a la presentación del discurso oficial en torno al desarrollo territorial; para ello se pasa revista a los principales documentos oficiales de cada uno de los períodos de gobierno que son cubiertos en la temporalidad del estudio: las administraciones de Félix Alfredo Cristiani (1990–1994), Armando Calderón Sol (1994–1999) Francisco Flores (1999–2004) y Elías Antonio Saca (2004–2005). Se finaliza este capítulo con un análisis respecto de los discursos oficiales manejados durante todas las administraciones en relación con la teoría y la continuidad de los mismos.

En el capítulo tres se exponen tanto las instituciones del estado más directamente relacionadas con el desarrollo territorial como la legislación; la presentación de las instituciones se divide entre las que pertenecen al Órgano Ejecutivo y las Municipalidades. La legislación se presenta primero la Constitución de la República, luego el Código Municipal y a continuación una serie de leyes secundarias que poseen elementos sobre el tema.

Para el cuarto capítulo se presenta las acciones que se han llevado a cabo en materia de desarrollo territorial, lo cual incluye programas llevados a cabo, un pequeño análisis de los recursos involucrados y avances desde lo local, es decir, desde los municipios.

Luego de la presentación de toda esta información se dedica un espacio a las conclusiones que luego del análisis surgen alrededor de los avances y desafíos que enfrenta el país en materia de desarrollo territorial.

Esperamos que tanto la información como los análisis aquí presentados permitan profundizar en el tema del desarrollo territorial, en este caso para El Salvador, y que a su vez sirva de reflexión para buscar caminos que nos lleven a esto.

I. Marco de referencia

Este capítulo se dedica a establecer los conceptos y parámetros claves utilizados a lo largo del documento; así como a presentar el país desde tres perspectivas: la división territorial y administrativa y finalmente como una breve reseña de los desequilibrios territoriales existentes.

I.1 Conceptos y parámetros del desarrollo territorial

Tanto el desarrollo como su contraparte, el subdesarrollo, la mayoría de las veces son sujetos de estudio a nivel nacional o regional. No obstante, en muchas ocasiones, al interior de las naciones existen desequilibrios que pueden generar graves rezagos en los niveles de desarrollo de los habitantes de un mismo país. Por otro lado, los desarrollos teóricos hechos por la geografía económica y el desarrollo territorial se han especializado en entender y explicar el por qué la actividad económica y productiva tiende a concentrarse de manera desigual en los territorios. El Salvador no es la excepción, como se verá más adelante el país presenta divergencias a este nivel.

En este apartado no se pretende hacer una digresión sobre la evolución del concepto de desarrollo territorial, sino más bien, dejar establecido lo que se entenderá por el mismo.

Así, para efectos de este estudio el Desarrollo Económico Territorial se entenderá como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, movilizandolos recursos locales endógenos necesarios para su consecución.¹

Papel del Estado en los desequilibrios territoriales

Desde inicios de los noventa, las reformas estructurales que se han llevado a cabo en el país, han tenido como punto focal la liberalización de la economía, la desregulación y por lo tanto el retiro y reducción del Estado de la economía. En los últimos tiempos se redefine el rol del Estado en su función reguladora y en menor medida fiscalizadora, con énfasis en las reformas institucionales. En ambos tipos de reformas, la política económica se concibe como un medio para asegurar el funcionamiento eficiente del mercado y éste (el mercado) llevará a las mejores condiciones posibles, incluyendo la visión territorial, pues optimizará el uso de los recursos. Al ser este el enfoque dominante, el papel del Estado en la disminución de los desequilibrios territoriales no parecería ser demasiado activa.

A pesar de los objetivos planteados al justificar la realización de las reformas estructurales, la evidencia empírica ha demostrado que los resultados obtenidos no coinciden con los planteados. Por ejemplo, se ha demostrado que el mercado lejos de resolver los desequilibrios, más bien tiende a profundizarlos. En términos territoriales, estas fuerzas del mercado tienden a favorecer más a las localidades que ya cuentan con ventajas iniciales y a castigar a aquella que parten con desventajas. Debido a esto se plantea la necesidad de la intervención del Estado para corregir los desequilibrios existentes o al menos atenuarlos.

Economistas como Stiglitz plantean que el sector público (o sea el Estado), debe guiar, corregir y complementar al mercado—utilizando las políticas públicas—en algunos aspectos, sobre todo en aquellos denominados fallos del mercado. Estos fallos son los que profundizan los desequilibrios siendo los más conocidos los relacionados con la existencia de monopolios, externalidades positivas y negativas no interiorizadas por los agentes económicos, información asimétrica,² entre otros. En palabras de Stiglitz *“Si bien los problemas inherentes a la imperfección de la información y la competencia, así como los asociados a la integridad del mercado, son importantes en los países desarrollados, estos problemas están más arraigados en los países subdesarrollados. Como resultado, las políticas aplicadas en demasiados casos no lograron generar crecimiento, ni pudieron reducir la pobreza, la desigualdad o la exclusión”*.³

En esta última línea de pensamiento, la intervención de Estado se justifica ante la existencia de condiciones que evitan la eficacia del mercado y la mejor asignación de recursos de acuerdo a criterios de equidad, y para estabilizar la economía. La equidad a todo nivel, incluye la equidad entre regiones o territorios de un mismo país.

Un principio de compensación a fin de promover la disminución de los desequilibrios territoriales es la transferencia de recursos de las regiones ricas a las pobres. Aunque no se pone en duda la necesidad de intervención del Estado, si se pone énfasis en la necesidad de contar con criterios técnicos, sólidos para asignar los recursos y para determinar el uso de los mismos; de no ser así el impacto de políticas regionales que buscan corregir desigualdades es muy bajo o incluso nulo.

¹ Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial (DET) en América Latina y el Caribe, Protocolo de investigación-Programa CEPAL-ILPES-GTZ, Diciembre, 2004.

² La existencia de estas fallas de mercado lleva por ejemplo a no contar con un clima de competencia que permita lograr la eficiencia en la asignación de recursos y con ello mejorar el bienestar de la población. Las externalidades por su parte hacen referencia a aquellos costos y beneficios indirectos sobre otros que los agentes económicos no toman en cuenta a la hora de realizar sus valoraciones de costo-beneficio. La información asimétrica hace referencia al hecho de que los agentes económicos más pequeños y numerosos no son capaces de acceder a toda la información útil para poder tomar una decisión óptima, mientras los agentes económicos de mayor tamaño y poder en la economía poseen mayor acceso a este tipo de información.

³ Stiglitz, J. 1993. *El papel económico del Estado*. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

En este estudio se presentan las acciones que los diferentes gobiernos, desde inicios de los años noventa, han llevado a cabo. En El Salvador, se maneja mucho más el concepto de desarrollo local que el de desarrollo territorial; por esta razón la mayor parte de los textos analizados ponen su centro de atención en el desarrollo local, más que en el desarrollo territorial.

I.2 El Salvador: datos básicos

El Salvador es el país más pequeño de América continental, consta de 20,742 Km² está situado en el Suroeste del Istmo Centroamericano, sobre el litoral del Océano Pacífico, y es el único país de la región que no tiene costas sobre el Mar Caribe. Posee fronteras con Guatemala y Honduras, y Nicaragua en las aguas del Golfo de Fonseca.

FIGURA 1
MAPA DE EL SALVADOR



Fuente: http://images.google.com/sv/imgres?imgurl=http://209.35.123.177/inmoganaco/images/m_elsalvadorp.gif&imgrefurl=http://209.15.138.224/inmoganaco/m_elsalvador.htm&h=196&w=350&sz=26&hl=es&start=4&tbnid=S4keu7tpvuLUm:&tbnh=67&tbnw=120&prev=/images%3Fq%3Dmapa%2Bel%2Bsalvador%26svnum%3D10%26hl%3Des%26lr%3D

Según las últimas cifras oficiales,⁴ El Salvador cuenta con 6,756,786 personas de las cuales el 52.2% son mujeres (3,526,383). Con lo cual el índice de feminidad resulta de 1.091 o lo que es lo mismo por cada 100 hombres existen 109 mujeres.

El Salvador se divide administrativamente en 14 departamentos y 262 municipios. Consta a su vez de 5 regiones,⁵ una de las cuales corresponde al Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), región en la que se concentra la mayor parte de la actividad económica y población del país.

⁴ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2004, de la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (DIGESTYC).

⁵ A la Región I (región occidental) pertenecen los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate; a la Región II (Central I) pertenecen la Libertad y San Salvador, excluyendo los municipios que conforman el AMSS, Chalatenango y Cuscatlán; a la Región III (Central II) pertenecen San Vicente, La Paz y Cabañas; a la Región IV (Oriental) Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión; y

Condiciones socioeconómicas básicas del país

El Salvador es un país con un régimen monetario dolarizado, lo que entre otros factores, permite poseer tasas de interés muy competitivas respecto de la región Centroamericana e incluso Latinoamericana. Con relación al crecimiento, el país lleva más de un quinquenio de crecimiento alrededor del 2% y los últimos dos años por debajo del mismo; las cifras preliminares del Banco Central de Reserva (BCR) para el crecimiento del año 2005 lo ubican en 2.8%, siendo la mayor tasa de crecimiento alcanzada en los últimos 5 años. Los datos económicos básicos muestran una tendencia a la profundización del déficit comercial y a una estabilización del desequilibrio fiscal. Finalmente, la inflación aunque controlada presenta una tendencia a mantenerse alrededor del 4%, la inflación puntual para diciembre del 2005 fue de 4.8%.

TABLA 1
EL SALVADOR: INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS

	2003	2004	2005 (proy)
PIB (miles de millones de \$)	14,93	15,81	16,87
Crecimiento real del PIB (%)	1,8	1,5	2,3
Inflación anual a diciembre (%)	2,5	5,4	4,2
Tasa de interés para préstamos (%)	6,6	6,3	8,0
Balanza Comercial (miles de millones de \$)	-2,63	-2,98	-3,35
Cuenta Corriente (miles de millones de \$)	-0,76	-0,61	-0,78
Cuenta Corriente (% de PIB)	-5,1	-3,9	-4,6
Deuda Pública Externa (miles de millones de \$)	4,46	4,58	4,90

Fuente: Banco Central de Reserva.

En los últimos años el constante flujo de remesas⁶ ha causado (junto a las reformas estructurales) un cambio en la estructura productiva del país. La economía salvadoreña ha experimentado un proceso de terciarización, lo que implica un cambio en la dinámica de acumulación de capital. El principal cambio corresponde al desplazamiento de la actividad económica de la agricultura hacia la industria, específicamente hacia la maquila textil para exportación y hacia los servicios. En este contexto, las remesas pasaron de representar el 11.2% del PIB para el período de 1995–1999 a más del 18% del PIB para 2005, y más del 100% de las exportaciones totales.

Este constante y creciente flujo de remesas ha causado que la demanda agregada de las familias se dirija principalmente hacia los bienes y servicios no transables, y hacia bienes mayoritariamente importación. Como resultado, año con año se profundiza el déficit de la balanza comercial, el cual en su mayor parte es cubierto con el ingreso por remesas. Adicionalmente se ha generado un cambio en la estructura de las exportaciones. Hacia inicios de la década de los noventa los rubros de mayor exportación correspondían con bienes primarios (principalmente café), mientras que actualmente la mayor participación en las exportaciones corresponde a productos de maquila, al mismo tiempo que el mayor ingreso por divisas proviene de las remesas.

la región V (AMSS) está constituida por los municipios de San Salvador, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, San Martín, Nejapa y Apopa.

⁶ El 20% de la población salvadoreña vive fuera del país. Los migrantes envían remesas al 22% de los hogares salvadoreño y el monto de las mismas representa el 16% del PIB, el 113% de las exportaciones totales, el 52% de las importaciones, el 140% de la carga tributaria, el 91% del presupuesto general de la nación, el 86% de la brecha comercial, el 202% del gasto social y el 655% de la inversión extranjera directa (Ver IDHES 2005, Pág. 6).

I.3 Desequilibrios territoriales actuales

El Salvador es un país pequeño, a pesar de lo cual, presenta grandes diferencias territoriales, tanto desde el punto de vista puramente económico o de concentración de la actividad económica como de acceso a los servicios públicos de la población. Ambos aspectos determinan las diferencias territoriales de todo tipo a lo largo y ancho del país. Dichas diferencias se evidencian ya a nivel departamental y, en algunos casos, son más profundas a nivel municipal.

TABLA 2
INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS

	Densidad poblacional (Hab/Km ²)	Tasa de analfabetismo (%>15 años)	Tasa de desempleo (% personas)	Niveles Pobreza (% pob.)	Ingreso familiar mensual (\$/mes)	Ingreso per cápita mensual (\$/mes)
Ahuachapán	280	21,0	9,2	45,1	302,23	67,87
Santa Ana	294	20,6	7,9	38,8	330,26	81,22
Sonsonate	403	18,0	5,4	39,1	379,85	88,67
Chalatenango	100	20,7	8,2	41,9	338,63	79,88
La Libertad	463	13,7	5,8	28,8	453,70	107,89
San Salvador	2 438	7,1	6,3	24,0	547,37	139,68
Cuscatlán	279	14,8	5,8	47,3	319,13	70,24
La Paz	255	15,5	5,9	40,9	313,09	72,74
Cabañas	142	24,2	10,2	53,1	318,87	63,63
San Vicente	142	18,4	8,7	55,0	280,72	65,11
Usulután	162	21,2	8,3	44,3	308,33	73,24
San Miguel	251	21,5	7,4	38,7	374,15	88,53
Morazán	123	33,8	3,3	55,3	270,58	60,04
La Unión	144	25,1	8,0	35,0	316,05	75,09
Total país	321	15,5	6,8	34,6	417,77	100,54
Máximo	2 438	33,8	10,2	55,3	547,37	139,68
Mínimo	100	7,1	3,3	24	270,58	60,04

Fuente: EHPM 2004.

La mayoría de los municipios que conforman el AMSS forman parte del departamento de San Salvador (11 de 13 municipios) y el resto pertenecen al departamento de La Libertad. Este hecho explica la marcada diferencia en los indicadores de éstos dos departamentos respecto del resto (la tabla 1); en efecto San Salvador posee el mejor nivel en 5 de los 6 indicadores propuestos. Desde el punto de vista poblacional, lo más sobresaliente es la densidad poblacional que presenta San Salvador, cuya densidad es más del 659% del promedio del país.

TABLA 3
DENSIDAD POBLACIONAL, MUNICIPIOS DEL AMSS

Municipio	Habitantes/km ²	Municipio	Habitantes/km ²
Antiguo Cuscatlán	2 879	Nejapa	414
Apopa	3 837	Santa Tecla	1 616
Ayutuxtepeque	5 533	San Marcos	5 071
Cuscatancingo	19 933	San Martín	2 312
Ciudad Delgado	5 007	San Salvador	6 965
Ilopango	4 311	Soyapango	9 289
Mejicanos	9 221	AMSS	3 947

Fuente: DIGESTYC 2004.

La concentración de la población dentro del AMSS tampoco es homogénea, reproduciendo diferencias territoriales tanto o más marcadas que las que presenta el país en su totalidad. Así, al interior del AMSS se evidencian contrastes marcados aún cuando el área total sólo equivale a 543.29 km². Este hecho permite inferir diferencias en la calidad de los servicios básicos que recibe la población, o en la calidad de la vivienda en términos del hacinamiento habitacional. Los municipios más y menos densamente poblados del AMSS corresponden a Cuscatancingo y Nejapa respectivamente, la densidad poblacional del primero es más de 47 veces la del segundo.

Los desequilibrios entre territorios o localidades no sólo se expresan a nivel poblacional, también existen diferencias en los distintos servicios a los que accede la población. Con respecto al mercado laboral, la oferta, tanto en calidad como en cantidad, de los trabajos, y por ende de los niveles de pobreza que enfrentan las familias y personas también se ven afectados.

Durante el año 2005, el gobierno ha elaborado un mapa de pobreza municipal utilizando la información socio-estadística recolectada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). La clasificación de los 262 municipios del país se hizo utilizando la técnica de agrupamientos homogéneos, y toma en cuenta además de la pobreza de ingresos el acceso a salud y educación, y la calidad de la vivienda y servicios básicos.⁷ La clasificación agrupa los municipios en cuatro categorías de pobreza extrema: severa, alta, moderada y baja. Este mapa refleja bastante bien los desequilibrios territoriales que presenta el país.

TABLA 4
PORCENTAJES DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO EN POBREZA SEGÚN CLASIFICACIÓN

	Total	Severa-Alta	Moderada-Baja
Ahuachapán		41,7	58,3
Santa Ana		23,1	76,9
Sonsonate		31,3	68,8
Chalatenango		61,3	38,7
La Libertad	Sin severa	19,0	81,0
San Salvador	Sin severa	0,0	100,0
Cuscatlán	Sin severa	31,3	68,8
La Paz		38,1	61,9
Cabañas	Sin baja	66,7	33,3
San Vicente		46,2	53,8
Usulután		54,2	45,8
San Miguel		35,0	65,0
Morazán		61,5	38,5
La Unión	Sin severa	15,8	84,2

Fuente: Cálculos propios con datos de la Secretaría Técnica de la Presidencia y FISDL.

Existen 4 de 14 departamentos en los cuales más del 50% de los municipios son clasificados dentro de pobreza severa o alta; al mismo tiempo, también son 4 los departamentos que no poseen ni un municipio con pobreza severa ni alta. Nuevamente los dos departamentos involucrados en el AMSS poseen los mejores valores en indicadores con relación al número de municipios en pobreza severa-alta y moderada-baja, a los cuales se agrega el departamento de La Unión, el cual ha sido objeto de una alta inversión privada y pública durante los últimos años.

⁷ Las categorías que se incluyeron para la construcción del mapa son para los agrupamientos en clusters: a) tasa de pobreza extrema de ingresos y la tasa de retardo severo en talla de la población que asiste a 1° grado. Para la creación de Índice Integrado de Marginalidad Municipal a) brecha de pobreza; b) carencia educativa (inasistencia educativa entre los 7 y 15 años, y tasa de analfabetismo en mayores de 15 años); c) carencia en vivienda (% de casas sin agua por cañería, sin disponibilidad de electricidad, hacinamiento entendido como 3 ó más personas por dormitorio y viviendas sin piso).

El FODES (Fondo de Desarrollo Económico y Social)⁸ es una transferencia que el Gobierno Central hace a los municipios con el objeto de financiar inversión municipal que coadyuve al desarrollo económico y social del municipio. En consecuencia, se trata de un fondo que podría ayudar a disminuir los desequilibrios territoriales antes mencionados. A pesar que más adelante se tratará con más detalle lo referente al FODES, se recalca que los 32 municipios clasificados dentro de pobreza extrema severa reciben el 7% del total de fondos, lo que contrasta con el 41% que reciben los municipios clasificados dentro pobreza extrema baja. Aunque la distribución del FODES a nivel de población presenta un equilibrio más favorable hacia los menos favorecidos, se debe recordar que la alta concentración poblacional alrededor de la ciudad capital evidencia en sí mismo un desequilibrio a tomar en cuenta.

TABLA 5
VARIABLES SELECCIONADAS POR CONGLOMERADO DE POBREZA

	Pobreza Extrema Severa	Pobreza Extrema Alta	Pobreza Extrema Moderada	Pobreza Extrema Baja	Total
Número de municipios	32	68	82	80	262
Población	175 038	615 329	1 295 149	4 118 430	6 203 946
Total hogares	34 645	126 362	282 140	999 640	1 442 787
FODES 2005 ⁹ (\$)	10 131 896	28 591 016	45 462 436	59 462 436	143 315 365
Miembros por hogar	5,05	4,87	4,59	4,12	4,30
Extensión territorial (km ²)	1 656	4 632	7 584	7 169	21 041
FODES promedio 2005 (\$)	316 622	420 456	554 420	739 125	547 005
FODES por habitante (\$/Hab)	57,88	46,46	35,10	14,36	23,10
Participación FODES total (%)	7	20	32	41	100
Participación total municipios (%)	12,2	26,0	31,3	30,5	100
Participación total Población (%)	2,8	9,9	20,9	66,4	100
Participación total extensión territorial (%)	7,9	22,0	36,0	34,1	100

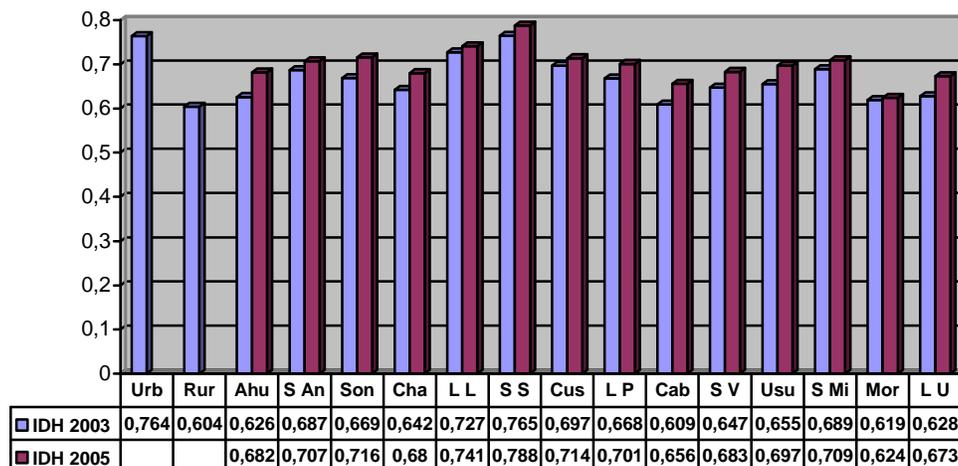
Fuente: STP y cálculos propios.

Los desequilibrios territoriales han sido señalados explícitamente por el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2001 y reconfirmados en los informes publicados en los años 2003 y 2005. Así vemos que la zona rural presenta un índice de 0.604 contra 0.764 de la zona urbana, claramente más alto. A nivel de departamento, el mejor situado corresponde a San Salvador (0.765) y el peor a Morazán (0.619). Si estos datos correspondieran con países, la distancia entre ambos correspondería a más o menos 47 puestos en la clasificación.

⁸ En el capítulo IV se ahonda en el FODES.

⁹ Transferencias del Gobierno Central a los municipios de acuerdo a la Ley de presupuesto.

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS ZONAS URBANA Y RURAL,
Y LOS DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR. 2003 Y 2005



Fuente: PNUD, El Salvador.

Profundizando sobre las diferencias a nivel de desarrollo humano entre los departamentos con el menor y mayor índice de acuerdo al IDHES 2005 se comprueba que la esperanza de vida en Cabañas es de 66.6 años mientras que la de San Salvador es de 72.4 años, más de un quinquenio de diferencia. La tasa de alfabetismo adulto es de 61.6% en Morazán y de 92.4% en San Salvador. La tasa de matrícula combina alcanza el 74% en San Salvador, mientras en Morazán es de 56.3%. Finalmente los ingresos per cápita son de 7,073 y 3,040 dólares para San Salvador y Morazán respectivamente; es decir, los habitantes de San Salvador poseen un ingreso 132 % mayor que los de Morazán (gráfico 1).

TABLA 6
SALARIOS PROMEDIO SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA
(US\$ por mes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Urbano	264	267	281	286	289	274	273
Rural	135	130	136	142	142	144	154

Fuente: IDHES 2005.

Los desequilibrios o diferencias a nivel de ingreso, son en parte el reflejo de los desequilibrios a nivel de salarios. Los salarios urbanos son sistemáticamente mayores en la zona urbana, con una relación cercana a 2:1 (Tabla 6).

Los indicadores de bienestar y desarrollo de la población no son los únicos que evidencian los desequilibrios que existen entre diferentes localidades del país. La actividad empresarial también responde a patrones de concentración geográfica. Así por ejemplo, en el departamento de San Salvador se concentra el 65.4% de las instituciones financieras y el 87.4% del personal bancario del país,¹⁰ en el extremo opuesto al departamento de Morazán le corresponde el 0.3% del total de instituciones financieras y el 0.15% del personal bancario.

¹⁰ Datos obtenidos de DIGESTYC y Superintendencia del Sistema Financiero respectivamente

TABLA 7
ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DE PRÉSTAMOS Y DEPÓSITOS DEL SISTEMA BANCARIO,
Y EMPRESAS FORMALES NO AGRÍCOLAS PARA EL AÑO 2004
(Porcentajes)

	Créditos			Depósitos		
	Saldos 30sep05 (miles \$)	Saldo por persona (US\$)*	Distribución porcentual saldos totales	Depósitos (miles US\$)	Saldos por persona (US\$)*	Distribución porcentual saldos totales
Ahuachapán	47 962	138,07	0,74	95 756	275,65	1,41
Santa Ana	156 720	263,33	2,41	388 115	652,13	5,71
Sonsonate	135 478	274,24	2,08	166 056	336,14	2,44
Chalatenango	35 639	176,19	0,55	114 803	567,56	1,69
La Libertad	849 842	1 110,46	13,05	919 852	1 201,94	13,53
San Salvador	4 777 783	2 211,64	73,38	3 868 363	1 790,67	56,91
Cuscatlán	36 244	171,93	0,56	56 134	266,28	0,83
La Paz	91 136	292,01	1,40	71 932	230,48	1,06
Cabañas	30 840	197,45	0,47	120 697	772,76	1,78
San Vicente	38 986	231,13	0,60	49 200	291,68	0,72
Usulután	72 216	208,97	1,11	149 955	433,93	2,21
San Miguel	176 154	337,36	2,71	473 828	907,45	6,97
Morazán	17 990	101,24	0,28	71 459	402,16	1,05
La Unión	44 001	147,07	0,68	251 537	840,72	3,70
Total país	6 510 991	963,62	100	6 797 687	1 006,05	100

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero y DIGESTYC.

* Los saldos por persona se construyeron dividiendo el total de depósitos entre la población total de cada departamento.

El comportamiento tanto de los depósitos como de los préstamos bancarios evidencia la misma concentración. En efecto, los departamentos de San Salvador y La Libertad concentran más del 86% de los préstamos y más del 75% de los depósitos; al mismo tiempo que existen 7 departamentos con porcentajes de colocación de préstamos menores al 1%. Por otro lado, los saldos por persona evidencian una notable divergencia entre los departamentos que poseen municipios en el AMSS y el resto. Así, al departamento de San Salvador le corresponde 2, 211.64 dólares de crédito por persona mientras que a Morazán le corresponden únicamente 101.24 dólares por persona (menos del 2000%); por el lado de los depósitos la tendencia es la misma aunque un tanto menos pronunciada pues la diferencia entre San Salvador y La Paz es cercana al 700%.

La concentración espacial empresarial no se limita al sector financiero, el resto de la empresa privada no agrícola muestra un patrón muy similar. De acuerdo a datos de DIGESTYC sobre las empresas formales no agrícolas, San Salvador y La Libertad poseen el 75.6% del total del parque empresarial. Otro indicador corresponde a la densidad del tejido empresarial (cantidad de empresas por cada 1,000 habitantes), de nuevo en San Salvador esta densidad es de 3.64 contra 0.37 para el departamento de Chalatenango.

Resulta obvia la concentración tanto económica como de los beneficios sociales en los departamentos de San Salvador y La Libertad, así como los desequilibrios territoriales recurrentes en el país no sólo entre departamentos sino también entre la zona rural y la urbana. Al analizar la distribución geográfica de la inversión del gobierno central, parecería que al menos en el último quinquenio la inversión ha sido distribuida de tal manera que no profundiza los desequilibrios ya existentes.

TABLA 8
MONTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA PERÍODO 2002–2004,
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL, INVERSIÓN PER CÁPITA E IPH

Departamento	Ejecutado 2002–2004*	Distribución porcentual	Inversión por habitante**	Índice de Pobreza Humana (IPH)***
Ahuachapan	56 140 446.27	3,27	161,61	19,50
Cabañas	28 092 367.49	1,64	179,86	20,00
Chalatenango	50 696 699.52	2,96	250,64	17,60
Cuscatlan	79 811 320.58	4,65	378,59	13,70
La Libertad	162 483 667.36	9,47	212,31	12,20
La Paz	92 420 009.69	5,39	296,13	13,70
La Union	86 159 184.39	5,02	287,97	20,80
Morazan	51 067 414.83	2,98	287,40	27,00
San Miguel	57 962 342.80	3,38	111,01	17,10
San Salvador	407 857 027.27	23,77	188,80	8,20
San Vicente	71 572 106.80	4,17	424,31	16,80
Santa Ana	46 389 349.67	2,70	77,95	16,90
Sonsonate	82 544 892.86	4,81	167,09	15,90
Usulután	79 217 889.73	4,62	229,24	17,40
Interdepar.	363 123 175.69	21,17	—	—
Total	17 155 378.95	100,00		

Fuente: Ministerio de Hacienda, PNUD, DIGESTYC y elaboración propia.

* Incluye la inversión realizada por el Gobierno Central e instituciones autónomas, no incluye el FODES

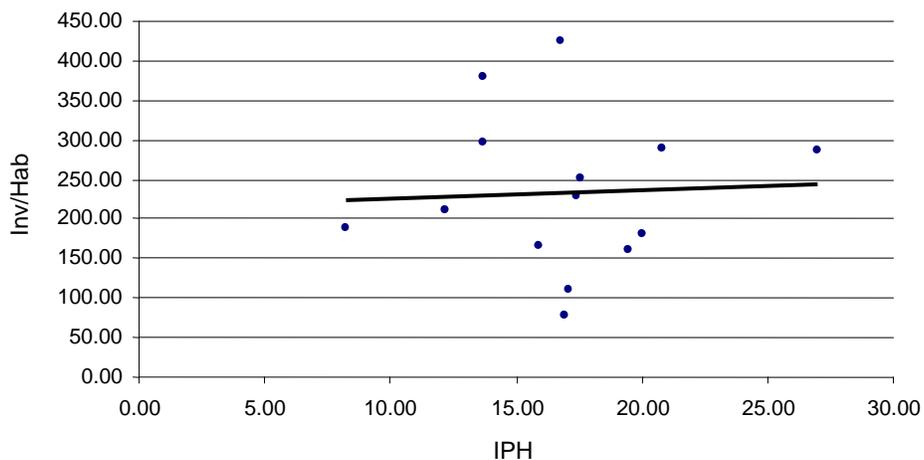
** Se ha utilizado la población que reporta DIGESTYC para el año 2004 de acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

*** Representa el IPH calculado para el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005

Es así como si bien la distribución porcentual de la inversión favorece nuevamente a los departamentos que concentran las ventajas socioeconómicas ya mencionadas (San Salvador y La Libertad), al revisar la inversión per cápita los montos mayores favorecen a aquellos departamentos cuyo IPH¹¹ no es el más alentador. Así, al departamento que posee el peor IPH le corresponde una inversión pública per cápita intermedia, y al menos, mayor que la que les corresponden a los departamentos de San Salvador y La Libertad, los cuales poseen los mejores IPH.

¹¹ Para el Índice de Pobreza Humana a un mayor valor corresponde una peor situación, esto es así dado que se calcula como el promedio ponderado de tres privaciones, a saber. la vulnerabilidad ante la muerte a una edad temprana (porcentaje de personas que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años), la privación de conocimientos (porcentaje de adultos analfabetos) y la privación de un nivel de vida decoroso (promedio simple entre el porcentaje de personas sin acceso a agua y el porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso de moderada a severamente insuficiente).

GRÁFICO 2
IPH VERSUS INVERSIÓN PERCÁPITA



Fuente: Elaborado a partir de datos tabla 8

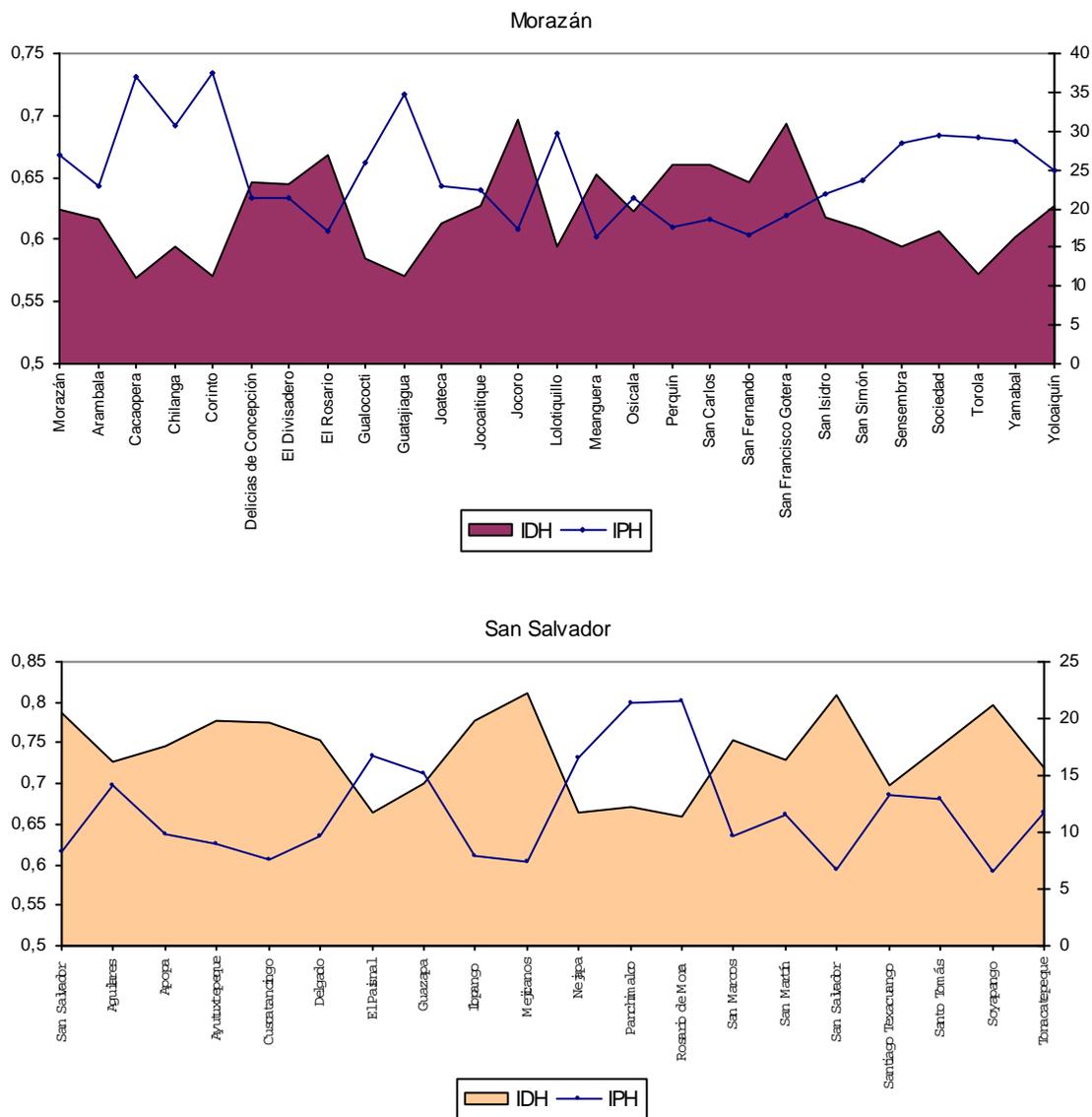
Es decir entonces, que si bien la inversión pública no guarda una relación directa con el IPH (a mayor IPH mayor inversión pública per cápita) al menos tampoco se confirma la relación inversa (gráfico 2).

Pero los desequilibrios a nivel territorial no sólo se evidencian entre departamentos o entre las zonas rural y urbana; un análisis a un nivel de agregación menor también muestra desequilibrios entre municipios que pertenecen a un mismo departamento, en algunos casos más profundos que los mostrados anteriormente.

Desequilibrios territoriales a nivel departamental

Con el objeto de ilustrar los desequilibrios presentes a nivel municipal, se hará uso de una serie de indicadores socio económicos presentados recientemente por el PNUD. El Salvador cuenta con 14 departamento y 262 municipios; en las secciones anteriores se han presentado indicadores para evidenciar la existencia de desequilibrios tanto entre la zona urbana y rural como entre departamentos. Para bajar una escala en el análisis de los equilibrios/desequilibrios territoriales se detallan como ejemplo 4 departamentos; aquellos que presentan las situaciones extremas en términos del Desarrollo Humano: San Salvador y La Libertad, departamentos que poseen los mejores IDH y, Morazán y Cabañas los cuales poseen los peores indicadores.

GRÁFICO 3
IDH E IPH PARA LOS MUNICIPIOS DE LOS DEPARTAMENTO DE MORAZÁN Y SAN SALVADOR



Fuente: Elaborado con datos PNUD.

Curiosamente la cantidad de indicadores que se presentan en este informe del PNUD es mucho más rica que la que se presenta a nivel departamental, esto permite presentar evidencia en varios ámbitos económicos y sociales no presentados anteriormente.

Morazán posee el peor IDH con 0.624 y San Salvador el mejor con 0.788, sin embargo, al interior de los departamentos existen diferencias fuertes. Así, La Libertad posee municipios con IDH inferiores al que posee el departamento de Morazán (tabla 9). Dentro de los departamentos presentados La Libertad es el que presenta la mayor divergencia entre sus municipios, medido en términos de IDH e IPH.

TABLA 9
IDH E IPH MÁXIMOS, MÍNIMOS POR MUNICIPIO Y DEL DEPARTAMENTO PARA
DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS

	Morazán		Cabañas		La Libertad		San Salvador	
	IDH	IPH	IDH	IPH	IDH	IPH	IDH	IPH
Departamento	0,624	27	0,656	20,0	0,741	12,2	0,788	8,2
Máximo municipal	0,697	37,5	0,665	31	0,87	25,7	0,812	21,5
Mínimo municipal	0,569	16,3	0,551	17	0,601	6,0	0,659	6,6
Amplitud del rango	0,128	21,2	0,114	14	0,269	19,7	0,153	14,9

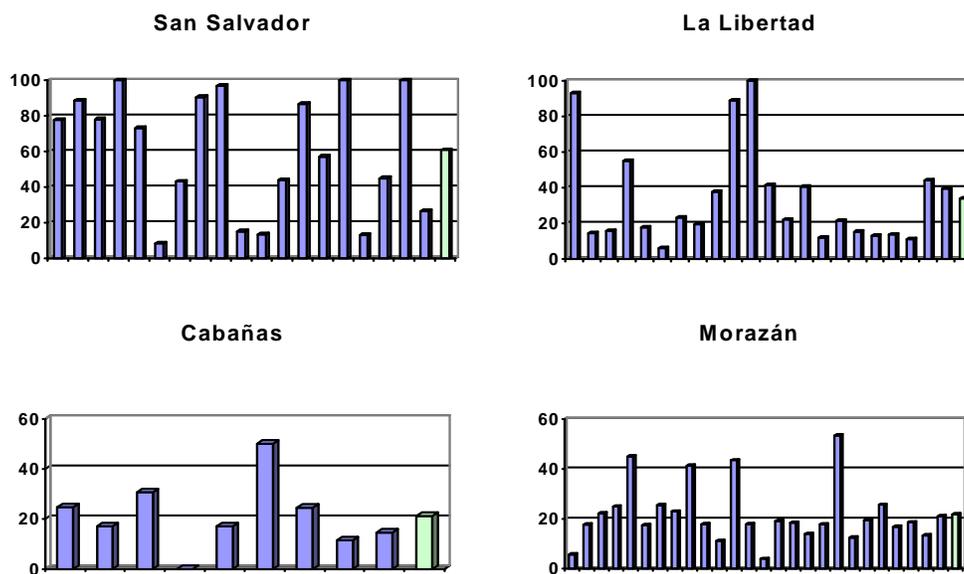
Fuente: PNUD y elaboración propia.

En el caso del departamento de La Libertad, al analizar el IDH, aparece el municipio de Antiguo Cuscatlán con el valor más alto (0.87) el cual es incluso mayor que el perteneciente al municipio con mejor IDH del departamento de San Salvador; departamento que en conjunto se encuentra mejor ubicado que La Libertad. Como era de esperarse, similar situación presenta la pobreza humana, el mejor valor de IPH lo posee Antiguo Cuscatlán, aunque este municipio se encuentra en el departamento que ocupa el segundo lugar por debajo de San Salvador.

En párrafos anteriores se han expuesto sobre las diferencias o desequilibrios que existen entre las zonas rural y urbana, con una clara desventaja en contra de lo rural. En este contexto es importante conocer el porcentaje de personas que dentro de cada municipio viven en la zona urbana—en la que se espera que las condiciones de vida sean mejores—, y las que viven en la zona rural.

La urbanidad y ruralidad de los municipios dentro de los departamentos difiere mucho entre si. Como era de esperarse en los departamentos que poseen municipios dentro del AMSS, San Salvador y La Libertad, existen municipios con población urbana mayor al 80%; al mismo tiempo, y lo que era menos esperado, existen municipios con poblaciones urbanas menores al 10% San Salvador es un departamento mucho más urbanizado que La Libertad, la relación entre la población urbana es cerca del doble (60.9% y 33.9% respectivamente). Lo notable de San Salvador es que posee 3 municipios totalmente urbanos (Cuscatancingo, San Salvador y Soyapango) también posee 4 municipios con una población urbana menor al 20% (El Paisnal 8.4%, Nejapa 15.2%, Panchimalco 13.5% y Santiago Texacuango 13.2%).

GRÁFICO 4
POBLACIÓN URBANA COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL



Fuente: Elaborado con datos del PNUD.

El desequilibrio en términos de ruralidad del departamento de la Libertad se refleja en que tan sólo 4 municipios de 22 poseen una población urbana mayor del 50% (Antiguo Cuscatlán 93.1%, Colón 55%, Santa Tecla 89% y Nuevo Cuscatlán 100%) al mismo tiempo que posee 6 departamento con una población urbana menor al 15% (Chiltiupán 14.4, Huizúcar 6%, San Juan Opico 11.8%, Talnique 13%, Tamanique 13.6%, y Teotepeque 11%).

Cabañas es un departamento mayoritariamente rural pues apenas el 21.2% de su población vive en zonas urbanas, únicamente un municipio posee una población urbana mayor al 50% (Sensuntepeque: 50.1%), al mismo tiempo posee un municipio totalmente rural (Jutiapa).

Finalmente, Morazán al igual que Cabañas, es un departamento mayoritariamente rural con un único municipio con población urbana mayor al 50% (San Francisco Gotera) que corresponde con su cabecera departamental, 15 de 25 municipios poseen niveles de urbanización inferiores al 20%.

Parecería que los desequilibrios a nivel de urbanización son más pronunciados en los departamentos mayoritariamente urbanos, de acuerdo a los datos presentados, pues al interior de estos últimos coexisten altos niveles de urbanización de la población con municipios con escaso porcentaje de población urbana.

Por supuesto los desequilibrios sociales también están presentes más allá de lo urbano-rural o entre departamentos; para mostrar estos desequilibrios se optó por presentar los valores máximos, mínimos, promedio y la amplitud de rango para los cuatro departamentos seleccionados (los cuales corresponden con los que poseen los mejores y peores IDH).

TABLA 10
INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN, CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR

	Departamento	Máximo municipal	Mínimo municipal	Amplitud del rango	Promedio simple departamento
Casos diarrea por cada 100 habitantes	Morazán	18,3	2,0	16,3	5,2
	Cabañas	11,2	4,0	7,2	6,7
	La Libertad	12,8	1,1	11,7	5,5
	San Salvador	17,6	2,1	15,5	5,5
Escolaridad promedio	Morazán	5,5	2,5	3,0	3,6
	Cabañas	4,1	2,2	1,9	3,3
	La Libertad	10,0	2,2	7,8	4,8
	San Salvador	8,4	3,7	4,7	5,9
Porcentaje de personas en pobreza	Morazán	89,0	34,5	54,5	66,5
	Cabañas	84,9	56,2	28,7	69,5
	La Libertad	69,3	12,5	56,8	46,8
	San Salvador	51,3	22,2	29,1	35,2

Fuente: PNUD y elaboración propia.

Como indicador de las condiciones de salud y salubridad se ha elegido los casos de diarrea por cada 100 habitantes, los promedios simples municipales son similares para todos los departamentos, no obstante es sorprendente que la segunda mayor diferencia la posea el departamento de San Salvador, esto es un indicio de diferencias fuertes al interior sobre condiciones de salubridad probablemente los asentamientos marginales que existen alrededor del AMSS influyen en esta estadística, este razonamiento hace sentido pues aunque el departamento de La Libertad también posee municipios dentro del AMSS son sólo dos y ambos están situados entre los mejores del AMSS en Desarrollo Humano. De la misma manera llama la atención la poca diferenciación que existe para este indicador entre los municipios del departamento de Cabañas (tabla 10).

Las diferencias en grado de escolaridad son muy pronunciadas en el departamento de La Libertad, departamento que presenta la mayor brecha entre escolaridad máxima y mínima municipal, al mismo tiempo que posee el nivel más alto de escolaridad municipal. Aunque San Salvador, posee un promedio mayor que La Libertad, sus escolaridades máximas y mínimas a nivel municipal son menores que los de La Libertad. Al otro extremo, Cabañas presenta la situación menos aventajada (menos años de escolaridad promedio), aunque también las diferencias entre sus municipios son menores, es decir, se trata de un departamento con muy bajos índices de escolaridad promedio generalizado.

En términos de pobreza, de nuevo La Libertad evidencia desequilibrios mayores en su interior, la brecha en la extensión de la pobreza entre municipios es la más amplia y al mismo tiempo posee el mejor indicador municipal individual. Morazán es el otro departamento que evidencia a su interior fuertes desequilibrios a nivel de extensión de la pobreza, se trata de un departamento con una pobreza bastante extendida en términos generales, la cual llega a alcanzar valores extremos para alguno municipios, casi 9 de cada 10 personas son pobres (Torola).

Los resultados en la extensión de la pobreza de ingresos son resultado de los ingresos que perciben las familias y personas, a su vez, las remesas se están configurando como una importante fuente de ingreso familiar en general y para las familias pobres en particular, diversos informes evidencian la importancia de la recepción de remesas en los resultados de pobreza.

TABLA 11
INDICADORES SOBRE INGRESOS SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN, CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR

	Departamento.	Máximo municipal	Mínimo municipal	Amplitud del rango	Promedio simple departamento
Ingreso per cápita mensual (\$)	Morazán	95,1	24,3	70,8	48,8
	Cabañas	68,9	25,0	43,9	47,0
	La Libertad	321,3	37,4	283,9	107,6
	San Salvador	176,8	57,3	119,5	102,3
Porcentaje de hogares que reciben remesas	Morazán	52,8	8,8	44,0	29,6
	Cabañas	38,5	15,3	23,2	30,0
	La Libertad	40,8	5,8	35,0	17,0
	San Salvador	25,3	6,9	18,4	15,2
Remesa por persona mensual (\$)	Morazán	42,1	14,3	27,8	27
	Cabañas	34,6	18,1	16,5	26
	La Libertad	53,2	12,9	40,3	31
	San Salvador	43,1	21,2	21,9	33

Fuente: PNUD y cálculos propios.

Los resultados en la extensión de la pobreza que Morazán presenta, se explican en parte por la recepción de remesas (lo que a su vez influye en el ingreso per cápita), Morazán además de caracterizarse por la extensión de la pobreza se caracteriza por el alto porcentaje de familias que reciben remesas en general, y por que existen municipios en los que más del 40% de los hogares reciben remesas (7 de 26: El Divisadero, Jocoro, Lolotiquillo, Sensembra, Sociedad, Yamabal y Yoloaiquín), y otros en que reciben remesas el 15% o menos de los hogares (5 de 26: Gualococti, Meanguera, San Isidro, San Simón y Torola).

Nuevamente La Libertad presenta las mayores diferencias entre municipios, tanto en el ingreso per cápita, como en el porcentaje de hogares que reciben remesas, como en la cantidad per cápita de remesas que reciben los hogares. A pesar que a nivel promedio no posee la mayor cantidad per cápita en recepción de remesas, si posee el mayor valor para un municipio de todos lo presentados en la tabla 11, al mismo tiempo posee el municipio con el menor valor en remesa por persona mensual. Diferencia entre municipios menores presentan Cabañas y San Salvador.

La posibilidad de influir o atenuar las diferencias territoriales que se han presentado está en función, entre otras cosas, de la posibilidad de generar ingresos tributarios que el gobierno –tanto municipal como central– posea. En esta línea de pensamiento se presentan en la tabla 12 algunos indicadores fiscales que evidencia la enorme disparidad que existe entre los municipio centrales (llamados así en función de su cercanía al AMSS que concentra la actividad económica, la provisión de servicios públicos y la población) y los periféricos (entendidos como aquellos que poseen una menor densidad de los mismos conceptos anteriores).

TABLA 12
INDICADORES FISCALES SELECCIONADOS PARA LOS DEPARTAMENTOS DE MORAZÁN,
CABAÑAS, LA LIBERTAD Y SAN SALVADOR

	Departamento	Máximo municipal	Mínimo municipal	Amplitud del rango	Promedio simple departamento
Número de contribuyentes de IVA 2004	Morazán	259	0	259	19,0
	Cabañas	304	0	304	71,6
	La Libertad	3 391	3	3 388	552,0
	San Salvador	19 630	15	19 615	1 467,6
Recaudación anual de IVA por contribuyente (\$)	Morazán	15 882	0	15 882	1 851,5
	Cabañas	2 071	0	2 071	803,1
	La Libertad	58 824	315	58 509	15 404,6
	San Salvador	33 705	867	32 838	7 202,8
Número de contribuyentes de Renta 2002	Morazán	79	0	79	5,8
	Cabañas	124	0	124	31,7
	La Libertad	2 593	0	2 593	404,2
	San Salvador	14 145	5	14 140	1 048,7
Recaudación anual de Renta por contribuyente (\$)	Morazán	2 412	0	2 412	228,7
	Cabañas	728	0	728	244,3
	La Libertad	16 703	0	16 703	3 028,6
	San Salvador	4 350	74	4 276	1 021,5

Fuente: PNUD y cálculos propios.

Sin duda, La Libertad es un departamento con profundos desequilibrios entre sus municipios a todo nivel, el desempeño fiscal no es la excepción. En efecto, existen marcadas diferencia en la capacidad de recaudación (tanto de IVA como de renta) entre municipios de este departamento. En efecto, en renta posee municipios con ningún contribuyente, al mismo tiempo que posee el municipio que cuenta con el mayor valor promedio de recaudación per cápita de renta para todos los departamentos presentados. Similar situación presenta el impuesto al valor agregado, el municipio con mayor recaudación per cápita por IVA pertenece a La Libertad.

Los departamentos de Morazán y Cabañas muestran la poca capacidad fiscal que a nivel general poseen. Sin embargo llama la atención tanto la recaudación por contribuyente de la renta y el IVA pues los máximos son considerablemente desproporcionados entre el máximo y el mínimo (que en ambos casos es cero).

Con los datos presentados no queda duda respecto de la existencia de desequilibrios al interior del país, los cuales se presentan a nivel urbano-rural, entre departamento y al interior de los mismos. Con esta realidad existe un amplio margen para la acción del estado, tanto a nivel central como municipal. En los capítulos siguientes se presenta la evolución del discurso oficial del gobierno central, las instituciones tanto nacionales como locales que de una u otra manera poseen injerencia en el tema, y un pequeño análisis de la legislación.

II. El desarrollo económico territorial en la política salvadoreña: desde 1990

Antes de iniciar una reseña se debe especificar que al interior del gobierno central principalmente, aunque también de los gobiernos municipales, el término desarrollo territorial se asocia con el desarrollo local, y en algunas ocasiones son utilizados indistintamente por sus funcionarios.

El concepto de desarrollo económico local (desarrollo territorial) ha ido experimentando progresiones en cuanto a su presencia dentro del discurso del Gobierno (GOES), sobre todo a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, observándose un grado de continuidad a nivel del mismo en cuanto a las preocupaciones y énfasis de la política expresada en los textos oficiales. Continuidad que se ha visto en ocasiones perturbada por la necesidad de hacer frente a diferentes desastres sociales producto de fenómenos naturales como terremotos y huracanes así como a factores políticos.

La evolución del discurso en torno al desarrollo local (DEL) ha avanzado hacia una conceptualización más cercana a la teoría, sin embargo, dentro de esta evolución se ha pasado por concebir las políticas destinadas a potenciar el DEL como mecanismo para la consolidación de la democracia a través de propiciar la participación ciudadana y como parte de las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza, más que como medio para generar dinámicas de crecimiento económico en el territorio, posición que comienza a aparecer mejor perfilada dentro del discurso en los últimos años.

La concepción del municipio, al menos a nivel de discurso, ha evolucionado en cuanto al rol por el cual se le considera; el mismo, comienza a aparecer, ya no sólo como un mero receptor de políticas públicas sino como un ente con el cual pueden y deben establecerse alianzas, al ser espacio para la generación de oportunidades de empleo y crecimiento económico, mencionándose la necesidad de coordinar las políticas nacionales con las locales.

El tema dentro del marco de políticas destinadas al DEL que más ha destacado es el de la descentralización del Estado, visto inicialmente como mecanismo para lograr una mayor eficiencia dentro del Estado y como medio para potenciar la consolidación de la democracia favoreciendo la participación ciudadana tras la finalización del conflicto armado. Si bien es cierto los avances obtenidos en la realidad no han sido muchos, quedando sin definirse claramente diferentes competencias en distintos niveles de gobierno, si hay una evolución en el concepto de descentralización la cual, a menos a nivel de discurso, es vista como un medio para potenciar lo local.

Dentro del debate asociado a la descentralización, sobre todo a partir de 1994, ha estado presente la necesidad de fortalecer técnica y financieramente a las municipalidades. Ambas áreas han logrado avances, el fortalecimiento técnico ha contado con el accionar de las dos instituciones del ejecutivo más vinculadas al DEL. Por su parte el fortalecimiento financiero, también ha tenido avances y los logros en el área constituyen el cambio real más importante en materia de apoyo al DEL que se haya dado en el período, gracias al aumento en las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales. Sin embargo, como se verá más adelante, tales aumentos han sido posibles gracias a la presión de los gobiernos locales a través de su gremial y pese a que el discurso del ejecutivo se mostraba a favor del fortalecimiento financiero de las alcaldías las gestiones para lograr el aumento de las transferencias siempre implicaron enfrentamientos con dicho órgano del Estado. Además, y siempre relacionado con el fortalecimiento financiero, no ha habido apertura suficiente para discutir reformas tributarias que permitan una mayor generación de ingresos propios a las alcaldías y temas como la implementación del impuesto predial han estado presentes desde 1994 en el discurso y agenda del Ejecutivo pero nunca han sido concretados.

A continuación se hace un recorrido más detallado por los diferentes periodos presidenciales identificando las políticas asociadas al DEL.

II.1 La administración de Félix Alfredo Cristiani. Período 1990–1994

Durante la administración del Presidente Alfredo Cristiani (1989–1994) el tema del desarrollo económico local no aparece explícitamente en la agenda presidencial del período. Este período se caracterizó por la finalización del Conflicto armado a través de la firma de los Acuerdos de Paz, en enero de 1992. Para la economía fueron años de gran crecimiento económico, lucha contra los desequilibrios macroeconómicos, inicio del proceso de apertura comercial, reducción del papel del Estado, consolidación de la democracia y trabajo por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Actividades como la construcción de infraestructura básica en los municipios respondían a una lógica contrainsurgente—previo a la firma de los Acuerdos de Paz en 1992—, o de reconstrucción posterior a éstos, más que a una lógica articulada de promoción del DEL y más específicamente del DET. Asimismo, la influencia de las políticas de Ajuste Estructural y su tendencia a reducir el papel del Estado en la Economía, contribuyeron a impulsar el discurso modernizador del Estado y, dentro de ello, a introducir la temática de la descentralización como una forma de propiciar dicho objetivo y ofrecer una imagen de apoyo al proceso de consolidación de la democracia.

En línea a lo anterior dentro de las principales políticas promovidas durante este período pueden citarse:

El programa Municipalidades en Acción (PMEA), financiado con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID). Comenzó a ejecutarse en 1989 y tuvo como objetivo promover el fortalecimiento y forjar la credibilidad de los gobiernos locales propiciando la participación de los ciudadanos en los asuntos locales a través de:

- a) el uso de cabildos abiertos para identificar las necesidades prioritarias y
- b) el suministro de recursos para financiar las soluciones.

A través de este programa las funciones vinculadas a la ejecución de los proyectos se delegaron en las autoridades municipales contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad de ejecución de proyectos. Gracias a ello el sistema de adquisiciones concentraba el 75% de los gastos de los proyectos a nivel local.

Adicionalmente se fortalecieron las relaciones entre las comunidades y el municipio, sin embargo, los cabildos no fueron complementados con otros mecanismos que permitieran a la comunidad identificar el orden de prioridad de los proyectos, siendo al final las autoridades municipales quienes decidían por sí mismas qué proyectos se terminarían ejecutando.

El PMEa tuvo una duración de seis años (1989–1995), participando en el Programa de Reconstrucción Nacional, fruto de los Acuerdos de Paz de 1992. El programa ejecutó 17,574 pequeños proyectos de infraestructura, constituyendo probablemente la mayor transferencia de recursos que las municipales recibieron desde su fundación hasta esa época.¹²

Promulgación de la Ley General Tributaria Municipal (1991) buscaba otorgar mayor autonomía financiera a los municipios estableciendo los principios básicos y el marco normativo general que se requería para ejecutar y desarrollar la potestad tributaria, aunque conservando cierta subordinación al Poder Legislativo en lo referente a la fijación de impuestos municipales.

Creación de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) que acompañó el proceso de reconstrucción de la infraestructura nacional dañada por la guerra.

Creación del Fondo de Inversión Social (FIS) en 1990 el GOES crea el FIS como un fondo compensatorio de apoyo a los esfuerzos de la misma población por reducir la pobreza mediante inversiones en infraestructura económica, social y productiva. El FIS se diseñó como organismo público autónomo de corta duración, con un mandato de cuatro años. En 1993, su convenio constitutivo se prorrogó hasta 1997 y su misión se integró a los objetivos de reconstrucción nacional posteriores a la guerra.

Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal y creación de la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (1993).

El tema de la descentralización en el país comenzó a plantearse en 1991 dentro del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) quien para entonces trabajaba en la Estrategia Global de Modernización del Sector Público, que a su vez era parte integrante del componente de apoyo y orientación a las medidas económicas y sociales del Plan de Gobierno 1989–1994. Dicho Ministerio elaboró un diagnóstico de la administración pública en el que se señalaba la sobredimensión y centralización del aparato estatal, la concentración de recursos y decisiones; y la falta de relación entre la estructura funcional vertical y la administración territorial, entre otros.

¹² Ver: Marcos Rodríguez, Alternativas para el Desarrollo No. 89, mayo/junio 1999.

En línea a lo anterior, en mayo de 1993, el Presidente Alfredo Cristiani creó la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM) encargada de:

“Acordar, armonizar y decidir sobre las acciones tendientes a desarrollar, reorganizar y fortalecer la capacidad de gestión local institucional, técnica, legal financiera y de recursos humanos, con el fin de que las municipalidades y la sociedad civil puedan asumir adecuadamente la responsabilidad del manejo de competencias y recursos relacionados con el desarrollo de su ámbito de jurisdicción territorial.”¹³

La Comisión fue integrada por el Ministro de Planificación, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) el Presidente de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Secretario General de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).

Dicha comisión elaboró tres documentos:

1. Propuesta de “Estrategia preliminar de descentralización y desarrollo municipal”, septiembre de 1993.
2. Propuesta de Plan global de descentralización, noviembre 1993
3. Propuesta de Estrategia operativa de descentralización, febrero de 1994.

El objetivo global de la estrategia era: “Contribuir al logro del desarrollo económico, social, político y humano auto sostenible del país, dando apertura a la participación de la base de la sociedad en la conducción de los destinos locales, armonizando y legitimando la relación Estado–sociedad civil y propiciando el uso racional de los recursos naturales, a fin de asegurar la preservación del ecosistema.”¹⁴

En forma más específica se buscaba:

- a) Fortalecer las capacidades de las municipalidades para que pudiesen asumir con eficiencia y eficacia, las responsabilidades designadas dentro del proceso de descentralización,
- b) Fortalecer la capacidad del gobierno central en el ejercicio de su rol normativo y estratégico y
- c) Armonizar y articular las relaciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil, mediante la animación de su entusiasmo y potencial creativo y el impulso al fortalecimiento democrático.

La estrategia planteaba como componentes principales:

- La redistribución gradual, y por fases, de las funciones y competencias desde entidades del Gobierno Central hacia las municipalidades y entidades desconcentradas del mismo Gobierno Central, inicialmente bajo la coordinación de unidades ejecutoras formadas por agrupaciones de alcaldes.
- La creación de alternativas para la participación del sector privado, tanto en la provisión de bienes y servicios básicos como en la promoción de la actividad económica privada.
- El redimensionamiento y fortalecimiento de la capacidad de las entidades del Gobierno Central en el ejercicio de sus funciones normativas, estratégicas, en la definición de políticas públicas y macrocontrol.

¹³ Ver Decreto de Creación de la comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, D.O 51, tomo 322, del 14 de marzo de 1994.

¹⁴ Ver Propuesta de estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal, noviembre 1993.

- El aumento de la participación ciudadana en el gobierno local.
- La transferencia de mayores recursos a las entidades territoriales descentralizadas y readecuar las necesidades financieras de las instituciones públicas nacionales.
- La modernización y fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar planes de desarrollo y proyectos productivos, sociales y de infraestructura.
- La asignación de recursos financieros adicionales necesarios para la reconstrucción y eliminación de desequilibrios territoriales.

La CDM propuso que durante la primera fase de la estrategia de descentralización, a fin de favorecer la ejecución de la misma, se podrían crear mecanismos que fortalecieran las instancias organizativas ya establecidas por las gremiales municipales, dando así mayor importancia a los Consejos Departamentales de Alcaldes, integrados por los alcaldes de un mismo departamento y presididos por una junta directiva. Estos organismos fueron vistos como formas de organización intermedia adecuadas para coordinar, negociar y acordar las acciones entre el gobierno central y las municipalidades. Se pensaba probar su funcionalidad con un proyecto piloto de descentralización y tras haberlos fortalecido técnicamente, transformarlos en Consejos Departamentales de Desarrollo.

La CDM también promovió la estrategia dentro de la Asamblea Legislativa, instancia que para entonces aún no contaba con una Comisión de Asuntos Municipales, promoviendo el interés de los diputados por el tema de la descentralización y el municipio. A su vez, la CDM, buscó difundir y garantizar la continuidad de la estrategia, que fue presentada en el VIII Congreso de Alcaldes organizado por COMURES, en el cual los candidatos que competían para la Presidencia de la República en las elecciones de 1994 se comprometieron a implementar el proceso de descentralización del Estado.

Por otra parte, en enero de 1994, el ISDEM completó el documento “Reforma fiscal financiera municipal” incorporando un anteproyecto de Ley de Impuesto Predial.

EDUCO y SILAIS: otros esfuerzos de descentralización

En 1991 el Ministerio de Educación (MINED) comienza a implementar el programa EDUCO, el cual trasladó a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), conformadas por padres y madres de familia, algunos aspectos de la gestión educativa en las escuelas que ofrecían educación parvularia y primer ciclo de educación primaria en las zonas rurales. Las funciones transferidas tuvieron que ver con la contratación de los maestros, mantenimiento de una cuota mínima de matrícula, administración de los registros contables de la escuela y cuidado de los bienes adquiridos. El Ministerio se comprometió a entregar fondos mensualmente para la administración, así como a capacitar a los miembros de las juntas directivas y darle seguimiento a la gestión ejecutada por los padres de familia. En este ejercicio de descentralización no se contó con la participación de los gobiernos locales.

En 1992, con la ayuda de la Cooperación Holandesa, el Ministerio de Salud estableció Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud (SILAIS) en más de diez municipios del país. En dichos lugares se reunieron los entes del Estado, radicados en la zona en cuestión, principalmente el Ministerio de Salud, así como ONG y diferentes organizaciones comunales y sociales pero tampoco participaron los gobiernos municipales.

La estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal, que buscó complementarse con programas destinados a identificar demandas de los municipios y a fomentar la participación ciudadana como es el caso del PMEAs (Programa Municipalidades en Acción), no fue operacionalizada dada la coyuntura de los Acuerdos de Paz y la necesidad de responder a

transformaciones económicas consideradas de mayor importancia situación que inhibió su desarrollo.¹⁵

II.2. La administración de Armando Calderón Sol. Período 1994–1999

Entre 1994 y 1999 el interés de la administración del Presidente Armando Calderón Sol se concentró en la consolidación de los Acuerdos de Paz, la continuación del proceso de apertura comercial y reforma institucional, principalmente a través de la privatización de algunos servicios básicos, como las telecomunicaciones y la generación de energía eléctrica; y el sistema previsional. Adicionalmente se preocupó por mantener la estabilidad macroeconómica; promover medidas que contribuyesen a reducir el déficit fiscal, como el aumento al 13% del impuesto al valor agregado. El tema de la micro y pequeña empresa cobró fuerza con la elaboración del “libro blanco de la microempresa” reconociéndose la importancia del sector en la generación de empleo e ingreso.

En este período se abrieron numerosos espacios para la concertación en diferentes temas de interés nacional. Este último factor se ve potenciado por la nueva correlación de fuerzas políticas resultantes de las elecciones de 1997, donde el partido en el poder pierde el control absoluto de la Asamblea Legislativa y el de varias de las municipalidades del país, entre ellas 12 de las 15 más pobladas, incluyendo la capital. Comienzan a impulsarse procesos de asociación municipal, manejo de cuencas y trabajo en regiones. El huracán Mitch en octubre de 1998 introdujo en la agenda nacional el paradigma de la gestión de riesgos, naciendo iniciativas locales que presionan para que se realicen obras de reconstrucción y se minimicen riesgos a partir de esfuerzos integrales que involucren a los diferentes actores locales para reducir las vulnerabilidades ecológicas y sociales.

Desde el discurso de toma de posesión, el 1 de junio de 1994, el Presidente Calderón Sol mencionó que el objetivo primordial del gobierno era el logro de la paz social a través de la construcción de un país de oportunidades con movilidad social, proponiendo como mecanismos para lograrlo la modernización del Estado, la descentralización y el desarrollo local.

El programa de Gobierno (1994–1999) por su parte incluía algunas medidas tales como:

- La ejecución de programas pilotos de descentralización
- El fortalecimiento financiero e institucional de los municipios así como de los CDA.
- La canalización de recursos para el desarrollo de proyectos ejecutados por los municipios.
- La coordinación y evaluación de la elaboración de Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) en las principales ciudades del país.
- La ejecución de modalidades descentralizadas de prestación de servicios en las áreas de educación, salud, agua potable, alcantarillado, mantenimiento y construcción de infraestructura.
- La desconcentración de algunas de las actividades del MINED y MSPAS.

En el Plan de Gobierno las medidas vinculadas al desarrollo local y la descentralización fueron consideradas parte de la política social. Siempre en esta línea, en septiembre de 1994, la SRN dio a conocer el documento “Política de desarrollo socioeconómico local y estrategia operativa”, siendo la primera vez en la historia del país que se diseñaba una Política de Desarrollo Local.

¹⁵ Ver: Antonio Orellana, Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador, 1997.

Dicha política contaba con un diagnóstico de la realidad del país, en la que se evidenciaba la existencia de profundos desequilibrios como los altos niveles de pobreza, la concentración de la población, la actividad económica y la inversión pública en el AMSS, entre otros. Se afirmaba que tal concentración necesitaba la articulación de acciones de corto, mediano y largo plazo, entre Gobierno Central y municipalidades, generando oportunidades socioeconómicas para los grupos más marginados del país.

El objetivo general de la estrategia era “contribuir con la estabilidad y el progreso social del país” y se consideraba que el mismo podría lograrse:

“Reconociendo las potenciales de producción de cada municipio y enfocando ahí todos los esfuerzos del Gobierno Central, de los Gobiernos Locales y de las comunidades, a fin de que se desarrollen de acuerdo a las potencialidades económicas con las que cuentan”.

Los objetivos específicos perseguidos por la estrategia fueron:

1. *Fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y democracia:* gracias a los diferentes procesos participativos que seguirán las comunidades y gobiernos locales para alcanzar el beneficio del desarrollo en sus localidades.
2. *Incorporar a la población marginada a las oportunidades de progreso socioeconómico:* cada municipalidad creará condiciones de infraestructura social y económica. También se crearán incentivos locales para descentralizar las fuentes de producción y empleo.
3. *Propiciar la participación privada:* se crearán mecanismos para que la ciudadanía en general, las comunidades organizadas, ONG y otras organizaciones sociales se involucren en la toma de decisiones sobre el uso de recursos públicos.
4. *Aprovechar las potencialidades y recursos competitivos de los municipios,* cada municipio debe incentivar la actividad económica aprovechando los recursos con los que cuenta apoyados por los gobiernos locales que deben invertir en infraestructura económica y social básica.

Por su parte los componentes de la estrategia eran:

1. **El desarrollo socio económico local:** según este componente el gobierno propiciaría la incorporación del 79% de la población tradicionalmente marginada a la dinámica del desarrollo, canalizando acciones hacia i) los gobiernos locales individualmente, ii) los gobiernos municipales asociados en el ámbito departamental y iii) hacia el sector privado, que participa como agente y beneficiario. Para ello se proponía:
 - La construcción de infraestructura económica básica.
 - La promoción de la inversión privada.
 - El desarrollo de proyectos productivos con capacitación, asistencia técnica en el manejo de recursos y líneas de crédito productivo.
 - La coordinación y orientación de las inversiones públicas en infraestructura mayor.
 - La promoción y fortalecimiento de los recursos humanos por cada localidad de acuerdo a sus necesidades y potencialidades de producción.
 - El facilitar servicios de apoyo a las empresas locales.
 - La formación de proyectos de inversión mixta.
 - La creación de bancos de progreso.

2. Fortalecimiento municipal: a través de:
 - El fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal.
 - El mejoramiento de la efectividad de la administración tributaria municipal.
 - El incentivar la solidaridad intermunicipal fortaleciendo los CDA
3. Descentralización:
 - La descentralización de la actividad económica desconcentrando la inversión pública y creando condiciones. para la inversión privada fuera de la AMSS.
 - El impulso de la planificación estratégica local.
 - El propiciar el ordenamiento y desarrollo territorial del país
 - El aprovechamiento de economías de escala con alianzas estratégicas intermunicipales y/o interdepartamentales.

Para el financiamiento de la “Política de Desarrollo Socio–Económico Local y Estrategia Operativa” se consideraron dos fuentes:

1. Los recursos disponibles en las instituciones con participación en el área municipal,
2. La implantación de un impuesto predial el cual se distribuiría de la siguiente manera
 - Un 10% para administración municipal;
 - Un 15% para fondo de garantía y servicio de la deuda (FSD);
 - Un 5% para asistencia técnica del proyecto;
 - Un 5% para la administración de la recaudación del impuesto; y
 - Un 65% para proyectos de inversión

Dado el tiempo que tomaría comenzar a recaudar ingresos con el impuesto predial, el Gobierno otorgaría un crédito puente que sería pagado por los municipios a través del FSD.

El desarrollo de la estrategia planteaba la necesidad de una reforma institucional para lo cual se pensaba crear una entidad única “de primer nivel”, que coordinara y alineara todos los programas de combate a la pobreza impulsados por las distintas dependencias del Estado.

En 1995 comenzó un proceso de fusión entre la SRN y el FIS, el cual concluiría, en septiembre de 1996, con la modificación de la Ley del Fondo de Inversión Social para dar paso al surgimiento del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que también absorbió al PMEAL.

La nueva institución tomó como mandato,

“Promover la creación de riqueza 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”.¹⁶

Gracias a su nuevo mandato el FISDL creó un Programa de Desarrollo Local (PDL) para dirigir su trabajo. Dicho programa ofrece una definición de lo que se entenderá por Desarrollo Local concibiéndolo como:

¹⁶ Artículo 3, decreto 826 del 19 de septiembre de 1996.

“Un proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal, que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y comunidades. Este desarrollo es entendido como un proceso participativo autosostenido, creciente, equitativo, que incorpora aspectos ambientales y de género”.¹⁷

El PDL se planteaba como objetivos:

- i. Facilitar, impulsar, fortalecer y consolidar, procesos locales para el mejoramiento de las capacidades de los Gobiernos Municipales y comunidades para promover su propio desarrollo, principalmente en dos áreas:
 - En la participación democrática y organizada de la sociedad civil en procesos de planificación comunitaria y municipal, formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos.
 - En el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales por medio de un proceso de descentralización.
- ii. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza mediante la inversión en proyectos de carácter social y económico.
- iii. Impulsar el diseño e implementación de políticas y estrategias concertadas para alcanzar el desarrollo local.

Con el programa se procura específicamente:

- i. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la infraestructura social y económica básica en los municipios más pobres, que han recibido menos atención del Fondo de Inversión Social;
- ii. Fortalecer la capacidad de las autoridades municipales y las comunidades locales para participar en la planificación, administración y ejecución de los proyectos de infraestructura social y económica;
- iii. Asegurar el mantenimiento de los proyectos terminados de infraestructura social y económica;
- iv. Incorporar medidas efectivas de impacto ambiental en los proyectos de infraestructura social y económica;
- v. Asegurar la participación de las mujeres en el proceso decisorio del ciclo del proyecto, incluidos el mantenimiento y el seguimiento del uso de los fondos, y
- vi. Fortalecer la capacidad del FISDL para estimular los procesos de descentralización y desarrollo local.

El nuevo mandato del FISDL y la implementación del PDL implicaron un cambio en la forma de trabajo de dicha entidad hacia un estilo “más territorializado que buscaba promover la participación ciudadana”¹⁸ lo cual es constatable a través del “Manual Operativo” el cual constituye un reglamento único institucional para la implementación de procesos y procedimientos los cuales en su mayoría, eran transferidos y descentralizados a los gobiernos municipales con el objeto de facilitar el proceso de participación y desarrollo local. El Manual operativo “representa la nueva estrategia de ejecución del trabajo del FISDL”.¹⁹ El cambio también amarra la entrega de Fondos FODES canalizados a través del FISDL a la presentación, por parte del municipio, de un Plan de Inversión Participativo (PIP).

¹⁷ FISDL, Programa de Desarrollo Local, 1998.

¹⁸ Marcos Rodríguez, *Op cit.*

¹⁹ Ver PDL, *Op cit*

Otra medida importante tomada en el período 1994–1999, fue el incremento de los recursos del FODES. En 1997 el GOES, como prueba de su voluntad política por favorecer la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal, aprueba un incremento de 11.4 millones de dólares en el FODES lo cual elevaba el monto del mismo de 2.86 a 14.29 millones de dólares²⁰ 25 millones, cantidad esta última que permitió devolverle al Fondo su participación original del 1% en los ingresos corrientes del Estado.²¹

En este mismo año, durante el XII Congreso Nacional de Alcaldes organizado por la gremial COMURES, los ediles propusieron continuar negociando un incremento y seguridad legal de las transferencias del FODES equivalentes al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, presentándose un anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa, en julio del mismo año. En octubre de 1997 se realizó con carácter extraordinario, el XIII Congreso Nacional de Alcaldes motivado por la necesidad de analizar y consolidar, entre los diferentes sectores sociopolíticos y los gobiernos municipales, la asignación del citado 6%. En este congreso se definieron los principios y lineamientos para la elaboración del Reglamento de Distribución de dichos fondos.

Las acciones anteriores, y sobre todo las derivadas del XII Congreso de Alcaldes, dieron origen al Decreto legislativo No. 76 que fue aprobado unánimemente por la Asamblea Legislativa en septiembre de 1997. Dicho decreto introdujo reformas a la Ley del FODES retomando las propuestas de COMURES. Sin embargo, el Presidente de la República vetó dicho decreto devolviéndolo con observaciones que lo modificaban prácticamente en su totalidad. Tal acción generó una serie de fuertes debates públicos, que llevaron a que el veto presidencial fuese levantado, en enero de 1998, dando origen al decreto No. 217, con el que se aprueban 728.2 millones de colones vinculándose directamente el FODES al 6% del Presupuesto General de la Nación, evitando su depreciación en el tiempo.²² Sin embargo, pese a la aprobación del Decreto, el GOES logró que la Asamblea Legislativa aceptara que “debido a la imposibilidad de ajustar el presupuesto” sólo se transferiría en términos de financiamiento líquido el 3.7% de los ingresos netos del gobierno. El 2.3% restante se entregaría a las municipalidades en forma de proyectos del FISDL, que con fondos de donaciones y préstamos estaban destinados, con anterioridad al decreto 271, al financiamiento de obras de desarrollo local.²³

En el área del ordenamiento territorial, en este período, se comenzaron a elaborar Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) bajo la responsabilidad del VMVDU por medio de su oficina de Planificación Estratégica, en cinco áreas del país: AMSS, San Miguel, Santa Ana, Sonsonate y Usulután–Santa María

Con estos esfuerzos llegó a diseñarse un Plan de Desarrollo Urbano con participación de la sociedad civil, de las autoridades edilicias y del gobierno central en cada uno de los lugares elegidos. Tales planes contienen importantes acuerdos sobre reformas a los usos habitacionales y productivos del suelo. La ejecución de los mismos no llegó a llevarse a cabo, por falta de fondos en las alcaldías o por razones políticas.

Por otro lado, la descentralización educativa hacia los centros escolares continuó avanzando a través del programa EDUCO y la creación de Consejos Directivos Escolares (CDE), conformados dentro de las escuelas oficiales tradicionales, a partir de 1997, con el objeto de propiciar una gestión más participativa y democrática en la prestación de los servicios educativos. Dentro de los CDE participan la dirección del centro escolar, el profesorado, padres y madres de familia y el alumnado.

²⁰ En orden de aparición estas cifras corresponden a 100, 25 y 125 millones de colones salvadoreños.

²¹ Ver Marcos Rodríguez, A propósito del 6% a las municipalidades.

²² Se sugiere ver: Un paso firme hacia el desarrollo local y la descentralización: síntesis cronológica del histórico 6% obtenido por COMURES, Revista Proyección Municipal No. 16 marzo 1998.

²³ Marcos Rodríguez, a propósito *Op cit.*

Las CDE manejan los recursos financieros del centro educativo pero, a diferencia de las Asociaciones Comunales de Educación creadas con EDUCO, no tienen control sobre el recurso humano.²⁴

En mayo de 1997 el Presidente de la República convoca a un grupo de selectas personalidades del país para conformar la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) con el mandato de elaborar un borrador de Plan de Nación. Así, en enero de 1998 la Comisión entrega al Presidente el documento “Bases para el Plan de Nación” el cual constituyó un primer diagnóstico sobre la situación del país a partir de los planos económico, social, político y cultural. Este documento fue sometido a un amplio proceso de consulta y discusión pública organizado a tres niveles: una consulta territorial en la que participaron aproximadamente 4 mil personas de los 14 departamentos del país; una consulta intersectorial en la que participaron 390 representantes de empresas, profesionales, universidades, cooperativas, iglesias, ONG, partidos políticos, sindicatos y transportistas y; una consulta especializada en la que participaron 211 profesionales, académicos y expertos en los temas que se discutían. Dentro de las mesas de discusión creadas, para la consulta especializada, estuvieron las relacionadas con la descentralización y reorganización territorial del país y el medio ambiente.²⁵ Dentro de las reflexiones emanadas de dicha mesa cabe mencionar que:

- La actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador.
- La atomización municipal no es una forma viable de descentralización
- Es necesaria la reorganización territorial de la administración pública para transferir recursos, capacidades y responsabilidades a nuevas formas de asociatividad municipal.
- La descentralización es una condición necesaria para el desarrollo regional y la eliminación de desequilibrios territoriales.
- Por su parte la mesa de medio ambiente sugirió la necesidad del reordenamiento territorial y la reconversión productiva, proponiendo:
 - El ordenamiento del desarrollo al interior del AMSS
 - El establecimiento de una nueva relación entre el AMSS y las demás regiones del país
 - La inclusión de criterios sociales, económicos y ambientales en las propuestas de regionalización a elaborar.
 - La promoción de relaciones horizontales de intercambio y cooperación entre las distintas regiones.

Entre 1994–1999 se desarrollaron diferentes proyectos que promocionaron la participación ciudadana: así bajo diferentes nombres, comenzaron a formarse los Comités, Consejos, Asambleas o Mesas de Desarrollo Municipal, que son espacios permanentes de participación ciudadana que pretenden articular a la municipalidad con las comunidades y colonias, con los entes del gobierno central presentes en el territorio, con el sector empresarial y con las ONG, en la construcción de proyectos de desarrollo local. En este punto es preciso reconocer que la mayoría de estas organizaciones son producto del esfuerzo de ONG y programas de ayuda internacional más que de instituciones gubernamentales.

A su vez, algunas municipalidades lograron cierto fortalecimiento técnico y administrativo orientado a incrementar los ingresos propios y a ofrecer servicios más eficientes a la ciudadanía.

²⁴ IDHES 2001 Pág. 132.

²⁵ Ver: CND Temas claves para el Plan de Nación: Consulta especializada.

En este período también comenzaron a aparecer, con mayor fuerza, alianzas municipales apoyadas, en muchos casos, por instituciones gubernamentales. Así surgieron 6 asociaciones municipales²⁶ que pretenden activar dinámicas endógenas de desarrollo local.

TABLA 13
ALIANZAS MUNICIPALES CREADAS DURANTE EL PERÍODO 1994-1999

Año:	Micro-región	Instituciones de Gob. que apoyaron la asociación
1994	Micro-región Jiboa (7 municipios)	MAG
1995	Asociación Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután (23 municipios)	ISDEM, CND.
1996	Micro-región Valle de la Esperanza (5 municipios)	ISDEM, VMVDU
1998	Mancomunidad Meanguera-Torola-Jocoaitique (3 municipios)	-
1998	Micro-región San Ignacio-La Palma (2 municipios)	ISDEM, FISDL, VMVDU, PASOLAC, Vicepresidencia de la República.
1998	Asociación Conjunta para el Desarrollo Integral Ahuachapán en Marcha (12 municipios)	FISDL, MINED, Vicepresidencia de la República.

Fuente: Elaboración propia con base a información contenida en el documento Zamora Rivas, Ángela. 2004. Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador Zamora Rivas, Ángela, Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador. FUNDE, San Salvador, noviembre.

Así como proyectos vinculados al manejo de cuencas como: Plan Maestro de Desarrollo Agrícola Integrado de la Cuenca del Río Jiboa (1997), El Plan de Control Integral de Crecida en el Río Grande de San Miguel (1998) y Plan de control de Inundaciones del Río Paz (1997).²⁷

Por otra parte en este período diferentes instancias realizaron propuestas sobre descentralización y desarrollo local²⁸ tal fue el caso de:

- La Carta Ciudadana para la Descentralización del Estado (1998) Documento firmado por 6 instituciones de la sociedad civil
- Desarrollo Local, Descentralización y los Gobiernos Municipales (1998), elaborada por COMURES y actualizada posteriormente en febrero de 1999 y marzo de 2000.
- El Desarrollo Local y Regional: una Propuesta a la Nación. (1998) Red de Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo local.

Aunque las expectativas en favor del desarrollo local, en este período eran esperanzadoras los avances logrados no fueron acordes a lo ofrecido en el Plan de Gobierno y la Estrategia de Desarrollo Socioeconómico Local, los cuales, en su mayor parte, quedaron a nivel de planteamientos. Por ejemplo, el impuesto predial no llegó a aprobarse. Durante los primeros años de la administración el Órgano Ejecutivo necesitó de una fuerte negociación con las fuerzas políticas a fin de obtener apoyo para llevar a cabo una reforma fiscal, lo cual restó atención a cualquier intento por negociar su implementación. Así, la ejecución de la Estrategia Socioeconómica de Desarrollo Local se vio frenando desde su inicio, por la falta de fondos.²⁹

En general, los principales avances logrados estuvieron relacionados con el incremento en el FODES que posibilitó un aumento de recursos para las municipalidades que fueron invertidos en

²⁶ Ángela Zamora Rivas, Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador.

²⁷ IDHES 2001, Pág. 204.

²⁸ IDHES 2001, 169.

²⁹ Víctor Orellana, Los gobiernos locales y la descentralización en El Salvador. 2001, Pág. 3.

mejoras en la infraestructura y los servicios locales. La transformación del FISDL que propició el desarrollo de metodologías más territorializadas que favorecieron la participación ciudadana.

La apertura hacia el diálogo y la concertación y los esfuerzos por promover el desarrollo territorial, y la asociación de municipios, son también puntos importantes.

II.3. La administración de Francisco Flores. De 1999–2004

En el período 1999–2004, a nivel económico, se prestó atención a la negociación de tratados de libre comercio y se le llevó a cabo el proceso de dolarización de la economía. En dicho período, continuó la tendencia a la desaceleración económica y el deterioro de la actividad agrícola fue agravado por la caída de los precios internacionales del café. La economía también se vio fuertemente afectada por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 los cuales obligaron a redireccionar muchas de las acciones del Ejecutivo a favor de la reconstrucción y atención a las áreas más dañadas.³⁰ A nivel político tras los primeros años de gobierno, aumentó el nivel de polarización existente. El Órgano Ejecutivo mantuvo, a finales del período un “enfrentamiento” con la Asamblea Legislativa³¹ y los gobiernos municipales, cerrando espacios de dialogo y concertación. En el año 2000 se celebraron elecciones legislativas y municipales donde el partido en el poder no logra recuperar el control de la Asamblea Legislativa y el FMLN continuo reteniendo buena parte de los municipios más importantes del país.

En los inicios de la administración Flores el desarrollo local apareció como un tema de trascendental importancia, ya que éste al igual que la descentralización del Estado estaban claramente resaltados en el Programa de Gobierno 1999–2004 “La Nueva Alianza”. En general, se afirmaba que los objetivos planteados en el Programa sólo podrían ser alcanzados, entre otras cosas, a través de “la conformación de una alianza nacional entre el gobierno central, los gobiernos locales y la ciudadanía en general”,³² particularmente en el componente Alianza Solidaria, donde se planteaba la necesidad de fomentar la participación local y la descentralización de la gestión gubernamental a través de:³³

- Transferir en forma directa y concertada, las competencias y los recursos financieros del gobierno nacional a las municipalidades, incorporando como práctica la corresponsabilidad y efectividad en el uso de los recursos.
- Convertir a los gobiernos locales en socios claves del desarrollo nacional estableciendo mecanismos efectivos y ágiles de comunicación y coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para garantizar una efectiva ejecución de la inversión pública nacional y local.
- Promover la participación efectiva y responsable de las comunidades, empresas, gobiernos locales y fundaciones de servicios en la prestación de servicios básicos y su mantenimiento, tales como: caminos rurales, ordenamiento del transporte público, telefonía y electrificación rural, agua potable y alcantarillado, saneamiento básico, salud, educación, cultura, recreación y deporte.
- Fortalecer la capacidad de gestión a nivel local.

³⁰ Según datos de organizaciones gubernamentales ambos terremotos dejaron un total de 1,616,782 personas damnificadas, 271,653 casas dañadas de las cuales 163,286 quedaron inhabitables. 144 unidades del sistema hospitalario público fueron dañadas así como 1,566 centros escolares. 19,926 microempresas y negocios fueron destruidos y 22,969 fueron parcialmente dañados generándose una pérdida de 50 mil empleos. Según la CEPAL las pérdidas totales por ambos sismos ascendían a US\$1,603.8 millones, equivalentes al 12% del PIB del año 2000 Ver IDHES 2001 Págs. 46-55.

³¹ Al 1 de junio de 2003, el Presidente Flores había hecho uso de su derecho al veto en 41 ocasiones. Ver IDHES 2003 Pág. 275.

³² Ver La Nueva Alianza: resumen ejecutivo, Mimeo, Pág. 5

³³ *Ibid.* Pp 14 y 15

- Institucionalizar mecanismos transparentes de supervisión y contraloría social en la provisión de servicios públicos y actividades para el desarrollo local.
- Apoyar la armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.
- Impulsar iniciativas orientadas al desarrollo económico local, mediante la promoción de proyectos (agroindustria, diversificación agrícola y ecoturismo, entre otros) procurando que los mismo sean fruto de alianzas productivas locales y creando un fondo para apoyar dichas alianzas entre empresarios, cooperativas, sindicatos, asociaciones de productores o comunidades.

A su vez, en el componente Gobierno Efectivo y Participativo de la Nueva Alianza, se proponía avanzar en la descentralización del gobierno nacional considerando.³⁴

- Redefinir competencias y funciones del Órgano Ejecutivo requeridos para la implementación del Programa de Gobierno: La Nueva Alianza.
- Definir 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.
- Adecuar el marco legal e institucional de las instituciones del poder ejecutivo acorde al nuevo rol del Estado.
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados de la gestión descentralizada.
- Incentivar mecanismos efectivos de participación social que partan del nivel local hacia el nacional, para la definición, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

En septiembre de 1999, al celebrar COMURES el XV Congreso Nacional de Alcaldes, en su discurso el Presidente Flores nombró al FISDL como instancia rectora del Desarrollo Local y le dio el mandato de elaborar una estrategia de desarrollo local. El FISDL es considerado como la instancia idónea para desarrollar la estrategia no sólo por la experiencia de trabajo acumulada sino también “por su vinculación directa con la Presidencia de la República, de manera que la estrategia de desarrollo municipal tendría el peso de la Presidencia en la implementación de la misma”.³⁵ Con este mandato el FISDL convocó a COMURES y a un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para constituir un Grupo Consultivo, que tendría como misión formular y acompañar el proceso de ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

En diciembre del mismo año, el Presidente Flores aprobó la ENDL convirtiéndola en el “marco orientador de las acciones a desarrollar por las entidades gubernamentales, municipios, comunidades y entidades privadas, para impulsar un proceso de desarrollo local que permita la integración de esfuerzos en la búsqueda del progreso y mejoramiento de la vida de los ciudadanos”.³⁶

La ENDL cuenta con un diagnóstico y un marco conceptual donde define el desarrollo local como:

“Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes

³⁴ *Ibid.* Pág. 28

³⁵ Discurso Inaugural del XV Congreso Nacional de Alcaldes, Revista Proyección Municipal, Ed. Especial octubre diciembre de 1999.

³⁶ FISDL. Estrategia Nacional de Desarrollo Local: Avances del trabajo realizado por el FISDL 1999-2003. Pág.3.

que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico”.³⁷

Los objetivos perseguidos por la ENDL son:³⁸

Objetivo general

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.

Objetivos específicos

- Aliviar la pobreza, exclusión y desequilibrios territoriales.
- Superar la centralización y atomización del Estado.
- Resolver el marco institucional ambiguo y confuso.
- Propiciar una mayor participación ciudadana.
- Solucionar el problema de la débil infraestructura física y tecnológica existente.
- Fomentar la búsqueda de la sostenibilidad financiera en los municipios.

Para lograr estos objetivos la estrategia contemplaba 24 líneas de acción y 76 acciones operativas, que involucraban a 24 instituciones ejecutoras, a las 262 municipalidades del país, ONG, sector privado y cooperantes. Tales medidas aparecen detalladas en la siguiente matriz de áreas y acciones de la ENDL.

³⁷ Grupo Consultivo y FISDL, Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Pág. 8.

³⁸ *Ibid.* Pp. 10 y 11.

TABLA 14
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL

Área operativa 1: Reorganización del marco institucional.		
Línea de acción.	Acciones operativas	Responsable institucional.
1.1 Clarificación y definición de roles	1.1.1 Identificación de los actores claves.	FISDL.
	1.1.2 Definición de roles y delimitación de competencias entre las instituciones del Gobierno Nacional y establecimiento de un marco institucional adecuado.	STP.
	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 Realización de programas de educación cívica orientados a promover una cultura de participación ciudadana.	MINED, COMURES y ONG'.
	1.2.3 Desarrollo y puesta en marcha de un sistema de seguridad ciudadana con participación de la población y de autoridades locales.	Ministerio de Seguridad Pública, ONG' y Municipalidades.
	1.2.4 Promoción de la organización comunitaria.	FISDL, Sociedad Civil, ONG Y Municipalidades.
	1.2.5 Institucionalización de los procesos de planificación participativa a nivel municipal.	Municipalidades, COMURES y FISDL.
	1.2.6 Definición de los criterios mínimos que deben contener los planes participativos a nivel municipal.	FISDL, COMURES, ISDEM.
	1.2.7 Desarrollo e implementación de un sistema contra desastres con participación ciudadana.	COEN, Municipalidades, FISDL.
	1.2.8 Desarrollo y puesta en marcha un sistema de contraloría social en la gestión y realización de proyectos municipales.	FISDL, Sociedad Civil, ONG' y Municipalidades.
1.3 Reorganización política administrativa territorial.	1.3.1 Uniformización de espacios y regiones administrativos territoriales.	VMVDU, Secretaria Técnica.
	1.3.2 Promoción del asociativismo voluntario entre municipios.	ISDEM, FISDL, COMURES y Red de ONG'.
	1.3.3 Formulación y puesta en marcha de un plan de incentivos para la asociación de municipios.	FISDL, ISDEM, y COMURES.
1.4 Desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales.	1.4.1 Asistencia técnica y capacitación a las municipalidades para el fortalecimiento de las capacidades administrativas.	ISDEM, FISDL, COMURES y Red de ONG'.
	1.4.2 Diseño e implementación de sistemas de información municipal.	ISDEM, FISDL Y COMURES.
	1.4.3 Desarrollo y uniformización de sistemas de Administración financiera integral.	FISDL, MINHA, ISDEM y COMURES.
1.5 Descentralización y desconcentración.	1.5.1 Formulación de una política nacional de descentralización.	STP
	1.5.2 Elaboración y ejecución de planes de descentralización por cada unidad ministerial y entes autónomos.	Ministerios, Entes Autónomos, FISDL, COMURES, STP.
	1.5.3 Inicio de acciones de descentralización en los sectores: agua potable y alcantarillados, caminos, salud y educación.	ANDA, MOP, MINED, MSPAS, COMURES y STP.

(continúa)

TABLA 14 (continuación)

Área operativa 1: Reorganización del marco institucional		
Línea de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
1.6 Armonización del marco legal.	1.6.1 Armonización del marco legal de las instituciones vinculadas al desarrollo local.	FISDL, COMURES, ISDEM y STP.
	1.6.2 Actualizar ley de carreteras y caminos vecinales y determinar la red vial municipal.	MOP, STP y COMURES.
Área Operativa 2: Financiamiento para el desarrollo local		
Línea 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 Presentación de anteproyecto de Ley de impuestos municipales que incrementen ingresos propios y amplíen la base tributaria.	COMURES, FISDL, ISDEM, ANEP y Red de ONG'
	2.1.3 Modificación de la legislación FODES para estimular el aumento de ingresos propios municipales.	ISDEM, FISDL y COMURES.
	2.1.4 Desarrollo de propuesta para ampliar la base tributaria municipal (impuestos locales, tasa y contribuciones especiales.)	COMURES, MINHA, FISDL y ISDEM.
2.2 Identificación y diversificación de fuentes de financiamiento.	2.2.1 Catálogo de fuentes nacionales e internacionales e financiamiento para el desarrollo local, tanto públicas como privado.	FISDL, MRREE y ISDEM.
	2.2.2 Creación de redes internacionales de apoyo al financiamiento del desarrollo local.	MRREE, MINHA y Municipalidades.
	2.2.3 Promoción de la movilización de fondeo locales de contrapartida para el desarrollo local.	FISDL, ISDEM y Red de ONG.
2.3 Desarrollo de la municipalidad como sujeto de crédito.	2.3.1 Desarrollo de la calificación y capacidades municipales como sujeto de crédito ante agentes financieros privados y públicos.	ISDEM-FISDL.
Área operativa 3: Desarrollo socioeconómico		
Línea de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
3.1 Definición e implementación del sistema estratégico de carreteras (SEC).	3.1.1 Establecimiento de criterios y redefinición de la competencia nacional y municipal de la red vial.	MOP, COMURES, ISDEM, FISDL y STP
	3.1.2 Gestión de recursos financieros y ejecutar los proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de las carreteras del SEC.	MOP y MINHA.
	3.1.3 Mejoramiento del mantenimiento vial y establecimiento de mecanismos de participación en la rehabilitación y conservación.	MOP, FISDL, Municipales y Sector Privado.
3.2 Construcción y conservación de la red de caminos rurales y vecinales.	3.2.1 Creación de un Fondo vial.	MOP, STP, FISDL y COMURES.
	3.2.2 Establecimiento de la normativa técnica para el diseño, construcción y supervisión de proyectos de caminos rurales.	MOP, COMURES y FISDL.
	3.2.3 Proporcionar asistencia técnica a las municipalidades para la elaboración de planes y programas de inversión vial.	MOP, Municipalidades y FISDL.
	3.2.4 Gestión de recursos financieros y ejecutar los proyectos de reconstrucción y construcción y rehabilitación de caminos rurales.	FISDL, MINHA, MOP y Municipalidades.
	3.2.5 Desarrollo de sistemas de mantenimiento de caminos rurales y establecimiento de mecanismos de participación en la rehabilitación y conservación.	MOP, FISDL, Municipalidades y Sector Privado.

(continúa)

TABLA 14 (continuación)

Área operativa 3: Desarrollo socioeconómico		
Línea de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
3.3 Telefonía y electrificación rural.	3.3.1 Construcción y mantenimiento de sistema de telefonía y electrificación rural en apoyo a la economía en el ámbito rural.	FISDL, SIGET y Empresas de Telefonía y Electrificación.
3.4 Desarrollo de sistema de información local.	3.4.1 Establecimientos de infocentros en cabeceras departamentales y municipales.	Programa Conectándonos al futuro—MINEC—MINTRAB.
	3.4.2 Fortalecimiento del sistema de información municipal en lo relativo a situación económica, social y a la calidad y eficiencia de la gestión administrativa.	ISDEM, FISDL y Municipalidades.
	3.4.3 Creación de catálogos de productos locales para facilitar su comercialización y la apertura de nuevos mercados.	Programa Competitividad, MINEC y 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, Consorcio privado de capacitación y Municipalidades.
	3.5.2 Desarrollo de capacitación técnica vocacional flexible y móvil, según demandas identificadas por las municipalidades.	INSAFORP, ONG y Municipalidades.
3.6 Reactivación y diversificación de la actividad económica local.	3.6.1 Promoción de la diversificación de la producción agropecuaria y fomento de productos de alto rendimiento.	MAG, CENTA y BFA.
	3.6.2 Desarrollo de programas para artesanos orientados a mejorar procesos de producción y la calidad de sus productos.	INSAFORP, Municipalidades y ONG.
	3.6.3 Elaboración e implementación de un régimen de incentivos fiscales para la inversión privada en los municipios.	Municipalidades, MINHA, FISDL y COMURES.
	3.6.4 Desarrollo de infraestructura para el almacenamiento de productos y la búsqueda de nuevos mercados.	MAG, BFA y Municipalidades.
3.7 Ampliación de micro financiamiento de créditos.	3.7.1 Implementación de líneas crediticias para pequeños y medianos agricultores.	BFA, BMI y Banca Privada.
	3.7.2 Apertura de líneas de créditos para pequeños y micros empresarios en el interior del país.	CONAMYPE, MAG, INSAFORP y ONG.
3.8 Desarrollo de potencialidades municipales con base en conceptos económicos.	3.8.1 Creación de sistema de captación de aguas pluviales y fomentar la inversión privada en sistema de avenamiento, riego y desarrollo piscícola.	MAG, MARN y Municipalidades.
	3.8.2 Asistencia técnica para la diversificación agropecuaria y artesanal.	CONAMYPE, INSAFORP, MAG y ONG.
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 y Municipalidades.
	3.9.2 Fomento de Zonas francas en el interior del país como elemento generador de empleo.	MINEC, MITRA, y Municipalidades.
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 y Municipalidades.
	3.10.2 Construcción, mantenimiento y manejo de servicios de agua potable y alcantarillados en municipios medianos y pequeños.	ANDA y Municipalidades
	3.10.3 Descentralización gradual de la administración de servicios de agua potable y alcantarillado.	ANDA, Municipalidades y Empresas Mixtas.
3.11 Fortalecimientos de los servicios de educación.	3.11.1 Ampliación y mantenimiento de escuelas actuales y dotación de mobiliario material didáctico.	MINED, FISDL, Municipalidades, Empresa Privada y Asociaciones de padres de familia.
	3.11.2 Capacitación a maestros, padres de familia y comunidad en programas educativos.	MINED, FISDL, Municipalidades, Empresa Privada y Asociaciones de padres de familia.
	3.11.3 Construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones de recreación básica en áreas urbanas y rurales.	MINED, Municipalidades, Comunidades y 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 y Municipalidades.

(continúa)

TABLA 14 (conclusión)

Área operativa 3: Desarrollo socioeconómico		
Línea de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
3.13 Fortalecimiento del sector vivienda y asentamiento humano.	3.13.1 Formulación de una política de asentamiento humano.	VMVDU, STP y Municipalidades.
	3.13.2 Desarrollo de proyectos de infraestructura básica en asentamiento humano en municipios al interior del país.	VMVDU, FISDL, ANDA, ONG ³⁹ y Municipalidades.
	3.13.3 Fortalecimiento y cumplimiento de la reglamentación vigente sobre urbanización y vivienda.	VMVDU, Municipalidades, OPAMSS, COMURES y ISDEM.
	3.13.4 Mejoría de la situación habitacional de comunidades asentadas en zonas de alto riesgo.	VMVDU, COEN, Municipalidades ONG y Comunidades.
Área operativa 4: Desarrollo ambiental		
Línea 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 ³⁹ , Comunidades y FISDL.
	4.1.2 Establecimiento de autoridades de administración y regulación ambiental de cuencas, respetando y apoyando a las estructuras municipales correspondiente.	MARN, Municipalidades y ONG ³⁹ .
	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 y ONG ³⁹ .
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, Municipalidades y ONG ³⁹ .
	4.2.2 Creación de Zonas forestales don fines comerciales y criterio de sostenibilidad para la valoración de beneficios de región a región.	MARN, Municipalidades y ONG ³⁹ .
	4.2.3 Promoción de la creación de microempresas de servicios ambientales.	MARN, Municipalidades y ONG ³⁹ .
	4.2.4 Desarrollo de programas educativos sobre la protección del medio ambiente y uso racional de recursos naturales.	MINED, MARN, ONG ³⁹ y FISDL.
Área operativa 4: Desarrollo ambiental		
Línea de acción	Acciones operativas	Responsable institucional
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 ³⁹ y 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 y Empresas Privadas.
	4.4.2 Establecimientos de centros regionales de disposición final de desechos hospitalarios, tóxicos industriales y otros residuos críticos.	MSPAS, MARN, Municipalidades y Empresa Privada.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el impulso con que surgió la ENDL fue perdiendo fuerza. Los terremotos de enero y febrero obligaron al Gobierno a tomar medidas de emergencia y reconstrucción. En esta línea el FISDL volvió a poner el énfasis de su trabajo en el desarrollo de proyectos de infraestructura, alejándose de su papel como institución rectora del desarrollo local. El Grupo Consultivo, conformado para la elaboración y acompañamiento de la ENDL, se fue desarticulando al dejar de asistir COMURES a las reuniones y separarse explícitamente del grupo la Red de ONGs para el Desarrollo Local, en febrero de 2002. De esta manera la ENDL se convirtió en un documento de poco valor al carecer de una “hoja de ruta”.³⁹

³⁹ Ver RECODEL y Carlos Umaña, Avances y perspectivas del desarrollo local en El Salvador 1999-2004.

En materia de descentralización del Estado, la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) elaboró el documento “Normativa general para la modernización del Órgano Ejecutivo 1999”⁴⁰ la cual contiene las disposiciones fundamentales para lograr la modernización de las instituciones del gobierno, estableciendo en el literal c) del ordinal 3° que: “Las competencias y servicios que de acuerdo al ordenamiento jurídico correspondiente pertenezcan a la vida local, se transfieren a las municipalidades cuando éstas estén dispuestas a recibirlas, garantizando que se cumplirán o prestarán en iguales o mejores condiciones que las actuales”.⁴¹

La normativa antes mencionada sirvió de base para la Política de descentralización presentada también por la STP en enero de 2000. Con esta política se reafirmó la importancia de la descentralización como elemento que permitiese que los servicios llegasen a la población con oportunidad y calidad, fortaleciendo las capacidades locales y la apertura de espacios para la participación ciudadana en la identificación de las necesidades y realidades que demanda su desarrollo.⁴² La política ofrecía un concepto de descentralización,⁴³ donde se definen los principios que debe seguir el proceso y ofrece lineamientos generales, aunque sin establecer acciones específicas ni metas a cumplir, dejando a las instituciones sectoriales la responsabilidad de emitir su estrategia o lineamientos para llevar a cabo la descentralización de sus competencias. Así, en diferentes instancias de gobierno, se realizan las siguientes acciones a lo largo del período:

Ministerio de Educación (MINED): En el área de educación se continuó con el programa EDUCO el cual en noviembre del año 2003 contaba con 10,944 secciones donde se atendían 350,208 niños con 6,923 docentes, la cantidad de ACES que funcionaban era de 2.407 en todo el país.⁴⁴ A su vez, se continuó con las otras modalidades comenzadas en administraciones pasadas.

En el año 2000 dio inicio el Programa Modelos de Gestión Participativa por la Calidad, a través de proyectos piloto que incorporan distintos actores sociales en la gestión educativa, con el fin de elevar la calidad de los centros de educación. Se buscaba mediante esta práctica, el diseño de Proyectos Educativos Institucionales (PEI), adecuados a su entorno local.

Estos modelos se definieron como una o varias instituciones educativas focalizadas en una zona geográfica determinada, organizados en torno al PEI, que buscaba desarrollar el currículo descentralizado o por lo menos adecuado, pertinente y útil para la vida de los alumnos y de la comunidad en general, implementando planes educativos en diferentes zonas, partiendo de realidades socioeconómicas, con el apoyo de ONG, Alcaldías, líderes comunales y otras instituciones locales.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS): el MSPAS retomó las actividades de descentralización de los servicios de salud creando 28 Sistemas Básicos de Salud Integral⁴⁵ (SIBASI), los cuales son definidos como: “La estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la atención primaria de salud, que mediante la provisión de servicios, atención, la participación ciudadana consciente y efectiva, y la

⁴⁰ Secretaría Técnica de la Presidencia. Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo 1999”, Julio de 1999.

⁴¹ *Ibid.* Pág. 14

⁴² Secretaría Técnica de la Presidencia, Política de Descentralización. Pág. 3

⁴³ Descentralización: es “el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional y desde éste a otras entidades o a otros niveles de Gobierno”. Se reconocen las modalidades de descentralización, como: Desconcentración, delegación y devolución. Asimismo se establecen los principios y orientaciones que deben ser aplicados en los procesos que se realicen desde las entidades sectoriales responsables de competencias a ser transferidas. Serán las instituciones sectoriales las responsables de emitir su estrategia o los lineamientos para llevar a cabo la descentralización de sus competencias.

⁴⁴ Secretaría Técnica de la Presidencia, Monitoreo sobre el avance del proceso de descentralización en sectores prioritarios. Diciembre 2003.

⁴⁵ Ver: MSPAS, Informe de Nación 1999-2004

corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a mejorar el nivel de salud de una población definida”.⁴⁶

El MSPAS, al describir el trabajo de los SIBASI, afirma que estos actúan a nivel local reuniendo de forma articulada los diferentes esfuerzos en salud de la zona. Cuentan con una gestión descentralizada, transfiriéndose funciones gerenciales para el ejercicio de la planificación, provisión de servicios y toma de decisiones relacionadas con sus recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos, de acuerdo a sus propias iniciativas y requerimientos. A los SIBASI se les ha otorgado un área geográfica y una población delimitada, de manera que se garantiza la distribución equitativa de los recursos.⁴⁷

Los SIBASI no consideran la participación de los gobiernos locales y hasta el año 2002, el proceso únicamente había alcanzado la etapa de desconcentración, estando pendiente la transferencia de recursos para que pudiesen operar con autonomía y tomar decisiones a nivel local. A partir de 2003 se puso en vigencia la descentralización financiera creando una nueva línea presupuestaria dentro del presupuesto de los hospitales que sirven de cabeza de los SIBASI, para que los fondos destinados a los establecimientos de salud de primer y segundo nivel, se administrasen desde esos hospitales; sin embargo, no se contó con el andamiaje legal que permitiese que dichas instancias pudiesen manejar los fondos, lo cual frenó la continuidad del proceso de descentralización en el sector.⁴⁸

Ministerio de Obras Públicas Transporte Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU):

La descentralización en el MOP se enmarca dentro un proceso de modernización que busca fortalecer su rol normativo y planificador, actualizar el marco legal e institucional, y concentrarse en programas y proyectos relevantes y estratégicos.

Dentro de los propósitos perseguidos por el MOP, en el período en cuestión, se encontraba la necesidad de una clara definición en torno a quién tenía a su cargo la red vial del país, planteando que las municipalidades deberían encargarse de la red vial conformada por los caminos vecinales y calles urbanas. Además se promovió un cambio de mentalidad en cuanto a la forma en que se ha afrontado tradicionalmente el tema vial, y en la implementación de cambios cualitativos que fortaleciesen la autonomía municipal y el desarrollo de capacidad técnica y financiera a nivel local.

En el marco de este esfuerzo se crearon los Convenios de Cooperación Técnica como instrumentos mediante los cuales los gobiernos municipales y el MOP se comprometían a aportar recursos para ejecutar un proyecto. En ellos se establecían las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes.

Una característica del instrumento es que en él se establecía que los gobiernos municipales eran los administradores de los recursos destinados a la ejecución del proyecto, es decir, eran los encargados de contratar la dirección técnica, los operadores de maquinaria y personal de campo mediante la licitación de la contratación de los insumos y los combustibles que demandase el proyecto así como la capacidad de implementar los mecanismos de control.

El MOP apoya a los Municipios en la elaboración de presupuesto, especificaciones técnicas de materiales, mediante asistencia en la licitación para la adquisición de materiales y proporcionando la maquinaria necesaria para la realización del proyecto.

Para ofrecer este apoyo el MOP creó en 2001 la Unidad de Asistencia y Coordinación Vial Municipal. Esta unidad proporciona asistencia a los gobiernos municipales en la planificación y ejecución de obras de construcción y mantenimiento rutinario y periódico de la red vial de su

⁴⁶ MSPAS, Sistemas básicos de Salud Integral, Marco Conceptual y operativo, septiembre 2001

⁴⁷ IDHES 2001, pág. 138.

⁴⁸ Secretaría Técnica de la Presidencia, Monitoreo del proceso.... *Op cit.* Pág 20.

competencia o en vías competencia del MOP que son prioritarias para el municipio y sus comunidades.

Para la realización de proyectos a través de cooperación técnica, las alcaldías deben solicitar por escrito al MOP el apoyo, indicando en que consiste el proyecto a desarrollar, anexando certificación de acuerdo municipal que autoriza al alcalde de la localidad la celebración del convenio y la erogación de los fondos necesarios como contrapartida. La referida unidad de coordinación hace visitas de inspección y elabora un presupuesto preliminar para el proyecto, el cual es discutido con representantes de la municipalidad para delimitarlo y definir sus alcances.

Hasta el año 2004 se habían firmado 57 convenios con 38 municipalidades logrando la atención de 213,49 Km. viales.⁴⁹

Entre otras actividades asociadas al proceso de descentralización del MOP pueden mencionarse:

- La realización de seminarios de capacitación con la colaboración de ISDEM y COMURES dirigidos a alcaldes municipales y personal técnico de la municipalidad asociado al mantenimiento de caminos.
- La transferencia de maquinaria a ISDEM (294 unidades), para que éste pueda prestarles a las municipalidades servicios de arrendamiento de maquinaria para rehabilitar y dar mantenimiento a la red vial a su cargo. 78 de las unidades transferidas se encontraban en mal estado pero ISDEM aceptó recibirlas para utilizar sus piezas como repuesto para los otros equipos.⁵⁰
- La elaboración de documentación técnica para la ejecución de proyectos.

Los esfuerzos del MOP, en materia de descentralización, fueron fuente de discusión con los gobiernos municipales. Los cambios implicaron que el MOP dejase a cargo de estas últimas labores que él efectuaba en el pasado sin transferir recursos financieros, de esta manera el gobierno central tiene a su cargo el mantenimiento de 10,377 Km. mientras los gobiernos municipales tienen a su cargo 10,431 Km.⁵¹ En julio del 2003 se realizó una reunión entre los titulares del MOP y de COMURES, en representación de los gobiernos locales, para clarificar las competencias entre ambos niveles de gobierno, donde de parte del ministerio se explicaron los conceptos de competencia vial en su dimensión técnica, de gestión y financiera. Sin embargo, durante todo el período, no logró llegar a establecerse total claridad sobre dichas competencias. Si bien el MOP elaboró una propuesta de anteproyecto de Ley de la gestión de infraestructura vial, ésta no llegó a aprobarse.

De manera adicional, y aunque no enmarcado dentro del proceso de descentralización pero siendo un proceso importante para las municipalidades y el trabajo a favor de disminuir los desequilibrios territoriales, conviene mencionar que durante la administración del Presidente Flores el MOP desarrolló un esfuerzo importante en el mejoramiento de la conectividad vial, a través de la construcción y mantenimiento de carreteras, pudiendo mencionarse:

- *El Programa Caminos Rurales Sostenibles*, hasta el año 2003 se habían rehabilitado 473.76 Km. de carreteras rurales, beneficiando a 60 municipios y generando 19, 490 empleos. El desarrollo de este proyecto se realizó sin mayor participación por parte de las alcaldías favorecidas.

⁴⁹ MOP. Material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local, San Salvador 19 de mayo de 2004.

⁵⁰ Secretaría Técnica de la Presidencia, Monitoreo de... *Op cit.* Pág 10.

⁵¹ RDL. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003-2005. p. 37.

- *La introducción del Fondo Vial (FOVIAL)*, se crea el 27 de diciembre de 2000,⁵² iniciando sus operaciones hasta noviembre de 2001.⁵³ El decreto 597 de octubre de 2001, establece como fuente de financiamiento para el FOVIAL una contribución especial de US\$0.20 por cada galón de diesel, gasolina o sus mezclas con otros carburantes, que se compra en el país, exceptuándose a esta disposición la gasolina de aviación y el diesel subsidiado para el transporte público de pasajeros por medio de autobuses. Según su ley de creación el FOVIAL “tendrá como responsabilidad administrar eficientemente los recursos financieros que le corresponden, realizar un nivel adecuado de servicio de conservación en la Red Vial Nacional Prioritaria Mantenible,⁵⁴ para mantener una adecuada comunicación con los usuarios de las vías y dar cuenta pública de sus acciones al menos una vez al año”.

El FOVIAL invirtió en el año 2003 un total de \$62 millones en mantenimiento periódico y \$29.8 en mantenimiento rutinario, mejorando 245 kilómetros de carreteras.⁵⁵ A juicio de algunos el FOVIAL ha contribuido a: i) La modernización de la Administración Pública. ii) La generación de actividad productiva y empleos directos e indirectos. iii) La obtención de beneficios económicos al usuario de las redes viales, y iv) La conectividad e integración vial en el país, que consiste en la posibilidad de desplazamiento por carreteras y caminos vecinales en buen estado, maximizando el beneficio colectivo de las comunidades, comunicando poblaciones entre sí y con el exterior.⁵⁶ Conviene mencionar que para el año 2001 los ingresos del FOVIAL fueron de \$76.8 millones y el ingreso de las municipalidades por concepto de impuesto de vialidad y tasa de pavimentación fue de \$2.7 millones ingresos que al ser relacionados con la cantidad de kilómetros responsabilidad del GOES y de municipalidades se tiene que el GOES contó con \$7,400 por cada kilómetro y los gobiernos locales con poco menos de \$260 por kilómetros.⁵⁷

- *La construcción del Anillo Periférico de San Salvador*. Este proyecto consiste en construir una carretera que rodeará los 14 municipios de rodean al AMSS, mejorando el tráfico automotriz. La CND llevó a cabo una consulta sobre este proyecto encontrándose oposición por parte de la mayoría de municipalidades del área (controladas por partidos de oposición) que cuestionan el diseño del proyecto y critican el que se quiera resolver el problema del transporte urbano únicamente a través de la construcción de carreteras.

Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) en materia de descentralización elaboró el documento “Marco Conceptual y de Referencia para la Descentralización de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Administrados por ANDA”, creó la dirección de descentralización y lanzó un programa para rehabilitar 16 sistemas en 46 municipios los cuales serán descentralizados en los próximos años.

⁵² Decreto Legislativo No. 208, Tomo No. 237 del 18 de diciembre del año 2000

⁵³ Dado que inicialmente la fuente de financiamiento para la asignación presupuestaria era el Fondo General de la Nación el presupuesto destinado al FOVIAL fue reasignado a actividades de reconstrucción asociadas a los terremotos de de enero y febrero de 2001.

⁵⁴ La Red Vial Nacional Prioritaria Mantenible es el conjunto de vías de la Red Vial Nacional Prioritaria en buen y regular estado, siendo ésta última el conjunto de carreteras pavimentadas y caminos no pavimentados bajo la competencia del Gobierno Nacional, cuyo propósito fundamental es comunicar adecuadamente a los municipios del país, y a éste con el resto de la región centroamericana

Así, la Red Vial Nacional Prioritaria se integra de la siguiente manera:

a. Carreteras pavimentadas, las cuales se subdividen en especiales, primarias y secundarias, de conformidad a lo que establece la Ley de carreteras y caminos vecinales.
b. Camino principal no pavimentado, el cual conecta el municipio con la principal carretera pavimentada o municipios entre sí, así como otros tramos de prioridad nacional esenciales para el desarrollo agropecuario, turístico y económico del país.
c. El conjunto de puentes y obras de paso comprendidas en las referidas carreteras y caminos.

⁵⁵ El Diario de Hoy 2 de febrero de 2004

⁵⁶ Pablo, Rodas, Revista de Desarrollo Humano e Institucionalidad en América Latina DHIAL, No. 47, 28 de octubre de 2003.

⁵⁷ RDL. Financiamiento para el ... *Op cit.*, pág. 37.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL): Descentralización del ciclo de proyectos: (iniciada en 1998) Con el objeto de aumentar la efectividad y capacidad de concertar, gestionar y ejecutar recursos de los agentes locales en el desarrollo del país, el FISDL redefinió el ciclo de ejecución de sus proyectos por medio de la descentralización hacia los actores locales, que consisten en la delegación de actividades del ciclo de proyectos a los gobiernos municipales y demás actores del desarrollo local. Actividades que van desde la toma de decisiones acerca de la inversión de fondos hasta la formulación, contratación y ejecución de la obra, así como su supervisión, liquidación, sostenibilidad y mantenimiento de los proyectos.

El papel del FISDL cambió y pasó a ofrecer asistencia técnica y monitorear los procesos de construcción que desarrollan los gobiernos locales. A través del FISDL, como una disposición temporal entre los años 1998 y 2000, fueron invertidos de manera descentralizada US\$76.7 millones⁵⁸ para complementar los fondos del FODES. El condicionamiento de la entrega de los mismos a la presentación de Planes de Inversión Participativo (PIP) contribuyó a fomentar la participación ciudadana.⁵⁹

En los últimos años se ha logrado avanzar en la descentralización de la inversión, ya que en 1998 apenas el 23% de la inversión total del FISDL se realizaba de manera descentralizada, a finales del 2003 se tenía una inversión del 75% de manera descentralizada.⁶⁰

Fortalecimiento de capacidades: Con el propósito de fortalecer las capacidades de los distintos actores locales para incrementar su capacidad de gestión y facilitarles ser autores de su propio desarrollo, el FISDL brindó por medio del Fondo de Becas, el Programa de Asistencia Técnica (PATDEL) y el Programa de Fortalecimiento de Procesos y Capacidades Locales, la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitaciones en temas específicos del Desarrollo Local a todos los actores locales. El objetivo principal era mejorar la capacidad de gestión del desarrollo local por medio del fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales; el cofinanciamiento de asistencias técnicas; la institucionalización de la oferta de servicios técnicos especializados; y la promoción de la generación de las capacidades locales. Algunos de los temas de mayor demanda fueron: la participación ciudadana, el ciclo de proyectos, la gestión municipal, la gestión de riego, el ordenamiento territorial y la sostenibilidad, entre otros.

En total se ha logrado invertir más de \$7.69 millones en 462 Asistencias Técnicas, teniendo como principal resultado el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales.⁶¹

Transferencia de recursos a los actores del desarrollo: Se crearon nuevos mecanismos de asignación de recursos hacia los gobiernos municipales y otros agentes locales a través de la ejecución del Programa Unidos por la Solidaridad, modalidad de cofinanciamiento abierto a través del concurso de fondos, en el cual el FISDL pone a disposición la cantidad de \$4 millones cada dos meses, para la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica local.

Participan Gobiernos Municipales, en forma individual o asociada, Organizaciones no gubernamentales, Organizaciones comunitarias, asociaciones y/o comités de salvadoreños del exterior en alianza con ONG o cualquier combinación de los anteriores, presentando proyectos que previamente hayan sido priorizados en los Planes de Inversión Participativos, que estén ubicados en zonas rurales o marginales y que cuenten con disposición de fondos locales necesitando de un

⁵⁸ Secretaría Técnica de la Presidencia. *Op cit.* Pág.41.

⁵⁹ Esta forma de entrega de fondos ha sido criticada por algunas municipalidades pues consideran que quebranta la Ley del FODES la cual no estipula que la entrega de fondos esté sujeta a la elaboración de mecanismos como los PIP ni que la utilización de los mismos esté sujeta a la supervisión del FISDL. Otros han objetado que esta modalidad fomenta artificialmente la participación y puede llevar a que se elaboren PIP que no sean realmente participativos.

⁶⁰ FISDL: material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local, 19 de mayo de 2004.

⁶¹ *Ibidem.*

cofinanciamiento. El criterio principal de financiamiento es el porcentaje de contrapartida que ofrecen los solicitantes. Esta modalidad también ha sido criticada por el sesgo que puede implicar hacia las municipalidades pequeñas, las cuales tienen menos recursos para ofrecer como contrapartidas. Hay quines ven en éstos mecanismos formas en que se “privilegian la competencia entre los municipios sobre la búsqueda de la equidad y de un mayor equilibrio territorial. Por ello se han preocupado más por propiciar concursos que en el mediano y largo plazo serán mejor aprovechados por los municipios con mayores capacidades instaladas...”⁶²

Por otra parte dentro de otros acontecimientos importantes en torno al desarrollo local acaecidos en el período en estudio puede mencionarse el incremento en el FODES hasta un equivalente al 8% del Presupuesto General de la Nación, aprobado por la Asamblea Legislativa en junio de 2003 pero vetado por el Presidente la República en julio del mismo año. Aunque dicho veto fue levado por la Asamblea Legislativa en fecha posterior, el decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Todo lo anterior pese a los estudios que demostraron como el FODES contribuyó a hacer más equitativa territorialmente la inversión de los recursos públicos; generar empleo en diferentes regiones del país y descentralizando la actividad económica; promoviendo la participación ciudadana, y; fortaleciendo la gobernabilidad democrática del país.⁶³ La decisión del Ejecutivo de vetar el decreto y posteriormente de presentarlo a CSJ generó fuertes enfrentamientos entre los gobiernos municipales y dicho órgano del Estado.

En febrero de 2003, anterior al veto sobre el incremento del FODES, el Presidente Flores había vetado el decreto 1133 a partir del cual se modificaba el Código Municipal. Varias de las disposiciones propuestas estaban relacionadas con la necesidad de dirimir la superposición de competencias entre los gobiernos municipales y el gobierno nacional. El argumento para el veto fue la ambigüedad de las funciones municipales y el conflicto de competencias entre las autoridades locales y el Gobierno Central, que podían generar los textos reformados debido a la incorrecta interpretación de la ley que hacen muchos funcionarios municipales. Para algunos expertos muchas de las modificaciones no tenían sentido, otras aunque no eran sujetas de objeción legal podían presentar problemas en la práctica, y dos de ellas si podían presentar problemas legales y de inconstitucionalidad, siendo válidas, sin problemas, sólo 6 de los 52 cambios sugeridos.⁶⁴ El veto al decreto 1133 generó descontento y enfrentamiento entre el Ejecutivo y los Gobiernos municipales.

Por otra parte, en mayo de 2003, el Órgano Ejecutivo a través de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones y la Dirección de Protección al Consumidor se opone a la propuesta presentada por las Alcaldías gobernadas por el principal partido de oposición en la que propone se cobrasen las tasas impositivas municipales junto con la factura de electricidad para presionar al pago puntual de los impuestos por parte de la población. Situación que nuevamente contribuyó al enfrentamiento entre ambos sectores y que afectó las finanzas de las municipalidades afectadas.⁶⁵

Con relación al ordenamiento territorial dos esfuerzos importantes se llevaron a cabo durante la administración Flores. Por un lado se apoyó la continuidad del proceso iniciado por la CND, que en octubre de 1999, presenta la propuesta Acciones Iniciales para un Plan de Nación, donde se plantea una división de país en cinco grandes regiones.⁶⁶ (ver capítulo IV del presente documento).

⁶² Ver Alberto Enríquez, *Op cit.* Pág. 36.

⁶³ RDL, En torno al incremento del FODES, en Alternativas para el Desarrollo, No. 84, Julio agosto 2003.

⁶⁴ Ver FUSADES, Boletín Legal No. 26, febrero 2003.

⁶⁵ De acuerdo a la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de la separación de los recibos de cobro, hubo un efecto inicial (durante tres meses) de disminución sobre los ingresos municipales provenientes de dicho cobro de un 50%. En los tres meses siguientes a la medida la reducción de ingresos fue de 1.3 millones de dólares y desde el mes de julio de 2003 a inicios el segundo semestre de 2004, la disminución fue de 1.5 millones de dólares, ambas cifras aproximadas (ver RDL., Financiamiento para el desarrollo local... *Op. Cit.*, pp. 15 y 16).

⁶⁶ CND Acciones Iniciales para un Plan de Nación

1. Región Oriental/Golfo de Fonseca: Puerta centroamericana al comercio internacional
2. Región Occidental/Zona de los Volcanes: Desarrollo del ecoturismo nacional y centroamericano
3. Región Norte/Cuenca Alta del Río Lempa: Zona de producción de servicios ambientales
4. Región Costera Central/Comalapa: Zona de innovación en exportación agrícola e industrial
5. Región Metropolitana/Gran San Salvador: Transformación del sistema vial

La regionalización ofrece criterios de adecuación de la administración al territorio a partir de polos de desarrollo creados, tomando en cuenta determinados recursos naturales o concentraciones urbanas.

La CND se ha concentrado en la ejecución de la propuesta correspondiente a la Región Oriental, elaborando el Plan Maestro para el Desarrollo de Oriente estrechamente vinculado al desarrollo del Puerto Cutuco. También ha iniciado acción en la Región Norte. La CND ha apoyado esfuerzos de asociación municipal en diferentes partes del país (ver capítulo IV).

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) el VMVDU entre 2002 y 2003 comenzó a elaborar el PNODT con préstamo del BID, como producto de este esfuerzo se elaboraron los siguientes documentos:

- Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Propuesta de Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de Plan Director de Protección del Patrimonio Natural con sus correspondientes programas de acción divididos en 6 programas nacionales.
- Propuesta de creación del Sistema Nacional de Información Territorial.

El PNODT divide el país en tres regiones y plantea una estrategia de incorporación del territorio y sus recursos al proceso de desarrollo y modernización del país (Ver capítulo IV del presente documento).

Por otro lado, en este período surgen numerosas iniciativas (33) de asociación municipal apadrinadas muchas de ellas por diferentes instancias de Gobierno, destacándose dentro de estas el ISDEM.⁶⁷ Asimismo, es importante destacar que el gobierno de este período fue el primero en mencionar la promoción de la participación ciudadana a nivel local como factor de interés potenciando la misma a través de la ENDEL y el PDL.

II. 4. La administración de Elías Antonio Saca. Período 2004–2009

La administración del Presidente Antonio Saca, incluye dentro de su Programa de Gobierno, País Seguro, el área de acción titulada “Desarrollo local y equilibrio territorial: Progreso con equidad” la cual tiene como objetivo:

“Facilitar el desarrollo a nivel local a través de políticas de inversión pública, en articulación con el ámbito nacional y con enfoque territorial, a fin de propiciar las condiciones para que afloren las oportunidades y así mejorar las condiciones de vida de la población especialmente la de las áreas rurales”.

⁶⁷ Ver: Ángela Zamora Rivas, *Op Cit.*

El plan de trabajo contemplado para dicha área de acción detalla las siguientes acciones:

- La creación del Programa Presidencial “Plan de Nación”, que buscará acompañar las acciones de la Comisión Nacional de Desarrollo en la implementación de megaproyectos para la generación de oportunidades con base a las potencialidades de cada región del país.
- El diseño e implementación de una Estrategia de Desarrollo Rural en total coordinación con la Estrategia de Desarrollo Local, con el objetivo de fomentar la generación de actividades agrícolas y no agrícolas a partir de las potencialidades y ventajas comparativas de cada territorio.
- La validación y adopción de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local generada por el Grupo Consultivo–FISDL, para impulsar el crecimiento económico y desarrollo social desde la base.
- La promoción de la asociatividad entre municipios para la ejecución de proyectos de inversión conjuntos en beneficio de sus comunidades.
- La definición clara de las atribuciones a nivel local y nacional en la prestación de servicios para evitar duplicación de esfuerzos.
- El fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos locales mediante programas de capacitación, asistencia técnica, uso de tecnologías de información, etc.
- El fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera municipal para mejorar la generación de recursos propios y propiciar una mayor autonomía y clara rendición de cuentas.
- El fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana para la identificación de necesidades de inversión en las comunidades.
- La profundización de la descentralización de los servicios públicos.
- La promoción del ordenamiento territorial como base del desarrollo local y nacional, utilizando planes de ordenamiento territorial en el ámbito local y micro–regional, así como la promoción a escala municipal de planes de gestión de riesgo y mitigación de desastres.
- La revisión de los criterios de asignación de la inversión pública, con el propósito de incluir en ellos las particularidades de cada territorio en cuanto a las condiciones sociales y económicas, focalizando los programas de inversión con base al mapa de pobreza actualizado.
- El diseño e implementación de planes coordinados de inversión a nivel focalizado por región, estableciendo parámetros claros de impacto, a fin de mejorar: la calidad, la cobertura y el acceso de los servicios básicos en esas áreas, la conectividad y el acceso a los mercados de trabajo, y los servicios financieros y tecnológicos a toda la población.
- La promoción del involucramiento del sector privado en las iniciativas de desarrollo local, así como de los salvadoreños en el exterior en el proceso de mejoramiento de sus comunidades de origen.
- El estímulo a la desconcentración de la inversión privada hacia el interior del país a través de la implementación de proyectos de inversión pública y el mejoramiento de las condiciones productivas en las localidades.
- La gestión coordinada, y sobre la base de las demandas locales, de los recursos de la cooperación internacional.

- El desarrollo de una política nacional de turismo de la cual derive un Plan de Desarrollo del sector con visión de largo plazo y una Ley adecuada para su fomento y explotación, enfatizando en la descentralización de las actividades y la participación de las micro y pequeñas empresas.

En julio de 2004, el Presidente Saca emite el Decreto Ejecutivo 17 con el cual crea la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) con el objetivo de revisar las políticas y mecanismos para impulsar el desarrollo local.

La CONADEL presentó el 16 de mayo de 2005 el documento “Agenda nacional para el desarrollo local” la cual constituye una lista de temas o problemas identificados, ordenados y jerarquizados—de manera concertada—al interior de la Comisión a fin de que el GOES y sectores participantes alcancen acuerdos para atenderlos o solucionarlos de manera gradual y progresiva, como parte de un proyecto de país”.⁶⁸ En la misma se retomó el concepto de desarrollo local, incluido en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, elaborada por el Grupo Consultivo en el período presidencial anterior.

Los objetivos perseguidos son:⁶⁹

- Procurar la elaboración e implementación de una política de Estado para el desarrollo local.
- Mejorar el marco legal e institucional relacionado con el desarrollo local.
- Ampliar las fuentes de financiamiento para combatir la pobreza a nivel local.
- Contribuir a la construcción de una institucionalidad que propicie y promueva el desarrollo local y la descentralización.
- Objetivos específicos:
- Elevar la capacidad de gestión de los actores públicos y privados locales.
- Fortalecer las finanzas públicas municipales.
- Favorecer la innovación tecnológica y de gestión local.
- Sumar esfuerzos y recursos para combatir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la gente en el ámbito local.

La ANDEL propone revisar y echar a andar la Política Nacional de Descentralización y el PNOTD:

En la Agenda hay alusiones explícitas hacia el DET. Así menciona el papel de las municipalidades como promotoras de dicho desarrollo:

“Las municipalidades son entes básicos que pueden facilitar la adecuada dotación de infraestructuras y prestación de servicios básicos a los ciudadanos y a las empresas, a fin de impulsar un mayor crecimiento económico local. Esta visión integradora de las funciones de las municipalidades y el desarrollo económico local permite trascender la vieja agenda municipal, ocupada en lo esencial de la prestación de servicios urbanos y sociales, al reconocer que la gestión municipal no deber ser únicamente administradora de los recursos transferidos o generados internamente, sino que impulsora de las potencialidades de desarrollo productivo en su territorio”.⁷⁰

Asimismo, al revisar los resultados esperados de la Agenda (ver cuadro 3.1) en el componente Modernización de la gestión municipal aparece un cuarto resultado asociado al DET. En forma más específica se afirma que: “Para lograr el desarrollo económico local deben crearse

⁶⁸ CONADEL, Agenda Nacional para el Desarrollo Local.2005

⁶⁹ *Ibid* pag. 6.

⁷⁰ *Ibid*. Pág. 3.

las condiciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través del dinamismo de la economía local contando con la participación de actores locales, tanto públicos como privados, identificando al mismo tiempo los polos de desarrollo económico, basados en una tipología de los municipios”.⁷¹

Asimismo han propuesto como líneas de acción de cara al logro del DET:

- La formulación e implementación de planes estratégicos participativos de municipios y micro-regiones que incorporen el componente de desarrollo económico.
- La articulación de planes de desarrollo local/regional con planes nacionales.
- El fortalecimiento del rol de los gobiernos locales como gestores del desarrollo económico y social.

Con relación al FODES, en julio de 2004, recién iniciada la gestión gubernamental, se aceptó elevar dicho fondo hasta un 7% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación a partir del ejercicio fiscal 2005.⁷²

Por otra parte, en marzo de 2005 el GOES lanza el Programa Red Solidaria que es el programa social de atención a las familias en extrema pobreza del país. Dicho programa tiene como objetivo mejorar, en forma integral, las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios sociales básicos y acceso a programas de desarrollo productivo y microcrédito.

El programa cuenta con tres ejes de intervención:

- Red solidaria a las familias: son acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades asociadas al envío de hijos a la escuela y seguimiento de controles en unidades de salud a niños menores de 5 años y madres embarazadas entre otros.
- Red de servicios básicos: busca fortalecer la oferta de servicios básicos en educación, salud y nutrición. Asimismo, incluye un componente importante de infraestructura básica y compromiso de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico al total de escuelas, unidades y casas de la salud.
- Red de sostenibilidad a la familia: Considera de manera inicial, los proyectos productivos y el microcrédito como herramientas claves para apoyar a los pequeños agricultores en la diversificación de sus fuentes de ingreso y aumento de la productividad, así como el logro de una mejor gestión ambiental.

La implementación de Red Solidaria ha requerido la elaboración de un mapa de pobreza,⁷³ que contribuirá a focalizar la ayuda hacia las familias más pobres y la inversión pública, coordinar esfuerzos de inversión entre instituciones y dimensionar desequilibrios territoriales entre otros. Inicialmente el programa se centrará en los 15 municipios con mayores niveles de pobreza.

El FISDL es la instancia encargada de la ejecución de Red Solidaria, siendo la Secretaría Técnica de la Presidencia la instancia Coordinadora.

La ejecución del Programa también plantea la necesidad de crear Comités Locales integrados por delegados locales de los ministerios involucrados en la ejecución del mismo, ONG, municipalidades, y sector privado, las funciones de estas instancias serán definidas a futuro.

⁷¹ CONADEL, Propuesta Subcomisión de modernización de los gobiernos municipales, Pág. 5.

⁷² Decreto legislativo No 348 del 17 de junio de 2004.

⁷³ El mapa puede ser consultado en www.fisd.l.gob.sv

Asimismo se espera firmar un convenio de cooperación con las municipalidades involucradas cuyo aporte a nivel de coordinación local se considera fundamental.⁷⁴

En forma más detallada el componente Red de sostenibilidad a la familia cuenta con la participación del Banco Multisectorial de Inversiones (banca de segundo piso) y del MAG, el primero a través del Programa de ampliación de cobertura de microcrédito: que busca promover la participación de las instituciones micro financieras en el desarrollo de una estrategia sostenible en la reducción de la pobreza, ampliando la cobertura del microcrédito en los municipios más pobres del país. Para ello se han diseñado tres líneas o componentes

- Desarrollo comunitario: apoyará nuevos emprendimientos empresariales a través de grupos asociativos e individuales, cuyas actividades logren un desarrollo auto sostenible. Este comprende acciones como: capacitación gerencial y técnica, acompañamiento de asistencia técnica, crédito y el establecimiento de un fondo de garantía.
- Inversiones productivas: las instituciones participantes financiarán con recursos propios y/o de terceros, a los microempresarios otorgando nuevos créditos en las zonas elegidas; las actividades productivas a financiar son: agropecuarias, comerciales, industriales y servicios.
- Fortalecimiento institucional: se respaldará a las instituciones participantes para que otorguen créditos nuevos, apalancando el costo y el riesgo de incursionar en zonas nuevas.

Por su parte el MAG busca a través de su participación en el programa,⁷⁵ proveer a las familias pobres rurales de las capacidades necesarias para insertarse efectivamente en las dinámicas económicas de sus comunidades mediante actividades productivas que se traduzcan en mejoras en los ingresos, generación de activos y contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional.

El trabajo a cargo del MAG se divide en dos componentes: a) generación de ingreso y apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional y b) generación de empleo a través del desarrollo de infraestructura socio-productiva. Dentro de los que se incluye las siguientes acciones: entrega de semillas para el cultivo de granos básicos; entrega de insumos para la producción de hortalizas; entrega de pie de cría e insumos para la producción de especies menores; capacitación en la prevención de enfermedades de especies menores; fomento de la participación de productores en extrema pobreza en agromercados; inserción al mercado de trabajo a personas en extrema pobreza; construcción de pequeños sistemas artesanales de riego; construcción de cocinas mejoradas y alimentos por trabajo en obras de conservación del medio ambiente.

II. 5. Acercamientos entre el discurso y la teoría, comentarios sobre la continuidad de las políticas

El concepto de desarrollo económico local y más específicamente el de DET no están presentes en forma explícita en el discurso de la administración gubernamental del período 1990–1994. Las acciones desarrolladas demostraron un fuerte divorcio entre las políticas nacionales y las políticas de carácter local. Las primeras enmarcadas dentro de los Programas de Ajuste Estructural, perseguían la estabilidad macroeconómica, la reducción del papel del Estado en la economía y el inicio de procesos de apertura comercial; mientras que las segundas estaban más relacionadas con obras de infraestructura que pasaron de tener un carácter contrainsurgente a un carácter de

⁷⁴ La información sobre Red Solidaria puede ampliarse con el documento: STP, Programa de atención social a las familias en extrema pobreza de El Salvador, marzo 2005.

⁷⁵ Esta información puede ser ampliada a través de la presentación: Plan anual operativo 2005: Red de protección social y focalización de servicios básicos a la extrema pobreza. En www.fisd.lgob.sv

compromiso de reconstrucción nacional, especialmente a partir de la firma de los acuerdos de paz (1992). Pese a las labores de reconstrucción nacional y al despegue típico de cualquier economía después de un conflicto armado, la política económica siguió favoreciendo la existencia de desequilibrios territoriales.

El gran aporte del período al DL, fue la introducción del concepto de descentralización. Aunque hay que reconocer que al estar el período 1990–1994 marcado por la finalización del conflicto armado y el predominio de las ideas de modernización del Estado y reducción de su participación en la economía, el concepto de descentralización manejado al inicio de la década de los 90 fue más cercano a la necesidad de volver eficiente el papel del Estado (modernización del aparato estatal), y a favorecer la profundización de la democracia, que a la promoción del crecimiento económico desde lo local.

En esta época los programas apoyados por organismos de cooperación internacional como la Cooperación Italiana a través de PNUD, entre otros, desarrollaron esfuerzos encaminados a potenciar el DET los cuales generaron dinámicas aleccionadoras en los territorios donde fueron ejecutados.

Durante el período 1994–1999, el concepto de desarrollo local parece obtener, al menos a nivel de discurso, mayor importancia. El mensaje ofrecido por el Presidente el día de su toma de posesión, y la elaboración de la Política de Desarrollo Socioeconómico Local y su Estrategia Operativa lo demuestran. Al estudiar la estrategia pueden encontrarse medidas que apuntan hacia una idea del desarrollo local más cercana a la teoría. Sin embargo, al estudiarla más detenidamente, en el marco dentro del cual se plantea el desarrollo local, el panorama cambia. En primer lugar hay que tener en cuenta que el desarrollo local es presentado claramente como un elemento más dentro de la política social del gobierno. Así, el propósito de la estrategia de desarrollo socioeconómico local estaba vinculado a la consecución de la estabilidad y el progreso social, considerando que si se desarticulaban los focos de pobreza y marginalidad existentes en todo el país, la paz lograda políticamente a través de los Acuerdos de Paz se trasformaría en el nacimiento de la paz social, ya que todos los sectores de la sociedad gozarían de beneficios sociales y económicos, logrando la consolidación de la estabilidad política y social de la nación.⁷⁶ El interés se centraba entonces, en atacar en el corto plazo la pobreza y la marginalidad, mediante dinámicas propias de desarrollo sostenible en el tiempo que involucrasen a todos los actores locales. La estrategia parecía ser una continuación de la política de compensación social del Gobierno,⁷⁷ y nombraría como su actor más importante al FISDL, instancia que en su pasado inmediato como FIS, había sido creada para paliar la pobreza y ejecutar medidas de compensación social.

Entendidos en la materia consideraron que la alusión al desarrollo local al interior de la estrategia estaba poco terminada y que dicho concepto había aparecido muy temprano en el país cuando aún no se contaba con condiciones para su desarrollo.⁷⁸ Ciertamente, la mayoría de los municipios sufría altos índices de pobreza, incluso muchos de ellos habían sido fuertemente despoblados durante la guerra. Era entonces difícil creer que los 262 municipios del país contasen con procesos de crecimiento económico en marcha, que pudiesen lograr a muy corto plazo las capacidades necesarias para tomar decisiones en forma autónoma, así como para captar parte del excedente económico generado en su territorio para reinvertirlo nuevamente en él, todos ellos requisitos asociados al DET.⁷⁹

Parece ser que el diagnóstico del cual partía la estrategia, que consideraba la existencia de fuertes desequilibrios territoriales a nivel económico, demográfico y social, únicamente fue

⁷⁶ Ver: SRN, Estrategia socioeconómica de desarrollo ... *Op. cit.*, Pág. 2

⁷⁷ Ver: Flora Blandón, El desarrollo local del Gobierno más allá del discurso en Alternativas para el desarrollo, No.42, pág. 31.

⁷⁸ Ver: Víctor Orellana, Los gobiernos locales y la descentralización El Salvador, *op. cit.* Pág. 3.

⁷⁹ Ver: Flora Blandón, *op cit.* Págs. 32 y 33.

considerado para evidenciar lo que quería solucionarse a través de la estrategia pero no para pensar cómo ésta podía ser aplicada. Lo que sí consideró la estrategia, de cara a la descentralización y a diferencia de lo sucedido en la administración anterior, era la necesidad de reducir las limitaciones del sistema municipal, contemplando el apoyo técnico y administrativo para las municipalidades y los CDA.

Pero dentro de las medidas más importantes, a favor del DET implementadas durante el período 1994–1999 quizá la de mayor relevancia fue el incremento del FODES al 6% del presupuesto general del la nación. Sin embargo, conviene recordar que esta fue una medida promovida desde los gobiernos locales a través de COMURES, la cual sólo fue lograda tras superar un veto presidencial. Veto que contradecía el supuesto interés del Gobierno por favorecer el desarrollo local.

Como ya se mencionó anteriormente, la administración Calderón propició espacios para el diálogo y la concertación, que posibilitaron el apareamiento de propuestas asociadas al desarrollo local y la descentralización. Asimismo, el huracán Mitch; la labor de numerosas ONG y entes de cooperación; y, la transformación del FIS en FISDL, con la consiguiente implementación del PDL, permitieron ir madurando el concepto de DL y propiciando la participación ciudadana y el involucramiento de los actores en los problemas del territorio, así como poner en la agenda nacional el paradigma de la gestión de riesgos y la importancia del ordenamiento territorial.

En línea a lo anterior, la administración de Francisco Flores presentó una visión del DL más cercana a la teoría y una propuesta más completa y coherente con relación al mismo, al menos durante sus primeros años de Gobierno.

El Plan de Gobierno, La Nueva Alianza, si bien es cierto, retomó muchas de las medidas planteadas por los gobiernos de los diez años anteriores, presentó un enfoque más coherente, donde el desarrollo local y la descentralización ocuparon un lugar preponderante. Lo local fue considerado un espacio fundamental para “la generación de oportunidades de empleo, ampliar el acceso y calidad de los servicios básicos y fortalecer la participación social”.⁸⁰ Por primera vez se habló de establecer alianzas con los municipios, de articular las política nacional, y la de los gobiernos locales, así como de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de los logros alcanzados a través de la descentralización. Esta última, a su vez fue considerada como un medio para potenciar lo local, y no sólo como mecanismo para favorecer la democracia o la modernización del Estado.

El inicio de la administración Flores, por tanto, fue prometedor para el desarrollo local, sobre todo considerando la conformación del Grupo Consultivo, como espacio de concertación entre actores cercanos y conocedores del desarrollo local para la elaboración de la ENDL.

Sin embargo, el impulso con que se comenzó a trabajar a favor del desarrollo local, se fue ralentizando, quedando buena parte de él únicamente a nivel de discurso. El Ejecutivo, contrario a la administración anterior, comenzó a mostrar poca apertura hacia el diálogo y concertación. Por su parte, la gremial de alcaldes COMURES, nombró como su presidente a un alcalde perteneciente a un partido de la oposición lo cual contribuyó, a entorpecer la comunicación entre dicho órgano y la gremial.

Los terremotos también supusieron un fuerte impacto en el DL, no sólo por los daños causados en el territorio, sino por los cambios que implicaron a nivel de acciones desde el Ejecutivo. Tras los sismos, el FISDL hizo a un lado su papel como ente rector del DL, y se centró en su rol de fondo para el financiamiento de obras de infraestructura, contribuyendo a que posteriormente se desmembrase el Grupo Consultivo, nacido con el espíritu de concertar en torno al tema del desarrollo local.

⁸⁰ La Nueva Alianza *Op. Cit.*

Viendo más detenidamente lo sucedido en el período, puede notarse como el discurso favorable al DET, presente en el Programa de Gobierno y la ENDL, no concordó con lo llevado a cabo en la práctica. Así para evidenciarlo pueden mencionarse, entre otros, los siguientes aspectos:

El divorcio entre lo nacional y lo local:

A lo largo del período quedó de manifiesto que el interés principal era lograr para el país una exitosa inserción externa; la dolarización de la economía; el fomento del comercio internacional; la atracción de inversión extranjera y, sobre todo; la negociación de tratados de libre comercio, que constituyeron el centro de atención. Todo lo vinculado con el sector externo era lo que tenía prioridad y en esa línea lo local no resultaba importante a menos que tuviera relación directa con el sector externo. Lo importante no era la generación de procesos productivos que alimentaran las dinámicas de desarrollo local, sino que estos procesos contribuyeran al esfuerzo de inserción internacional.

El fortalecimiento a los municipios a través de la asignación de recursos y apoyo para la creación de recursos propios no lograron mayores avances:

En este período el Órgano Ejecutivo se opuso a través de un veto presidencial a elevar el FODES al 8%. Lo importante a destacar es que dentro de los argumentos utilizados para evitar dicho aumento es que el mismo se consideró dañino de cara a crear capacidad internas de autonomía financiera en los municipios.⁸¹ Pese a ello, tampoco se avanza en el ofrecimiento de armonizar y sincronizar el sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional⁸² y no se mostró apertura para discutir una propuesta de impuesto predial.⁸³

Estancamiento en el proceso de descentralización quedando sin definir competencias de distintos niveles de gobierno:

Un ejemplo de esto puede ser encontrado en el conflicto entre las municipalidades y el MOP por lo referente al mantenimiento de la red vial.

La Administración de Antonio Saca, por su parte parece, dar continuidad a lo estipulado en el discurso de los primeros años del gobierno anterior. La conformación de la CONADEL y la propuesta de ANDEL parecen dar importancia al desarrollo local y comprender su concepto. Nuevamente el desarrollo local es visto como un elemento importante para el desarrollo del país.

Sin embargo en las propuestas presentadas hay aún algunos vacíos que pueden implicar a futuro retrocesos similares a los sufridos con la administración anterior, tal es el caso de la falta de definición de fuentes de financiamiento para el desarrollo local y discusión sobre la institucionalidad a cargo. Respecto a este último punto conviene destacar que el FISDL continúa siendo un fondo para el financiamiento y ejecución de obras de infraestructura, además de tener a su cargo la rectoría del desarrollo local en el país, la facilitación, articulación y coordinación de la Agenda Nacional para el Desarrollo Local (ANDEL) elaborada por la CONADEL; y la ejecución del Programa Red Solidaria.

⁸¹ Hay quienes para evidenciar esto citan las palabras del entonces Presidente del FISDL que en una entrevista a un reconocido periódico nacional afirmó que: "sin duda alguna, cualquier transferencia del gobierno central va a generar lo que se llama pereza fiscal a nivel local". Ver. Alberto Enríquez, "Desarrollo local y descentralización del Estado", Alternativas para el Desarrollo, No. 77, Pág. 38 citando la revista Enfoques de La Prensa Gráfica, 5 de mayo de 2003.

⁸² La CONADEL concretamente a través de la Subcomisión de Financiamiento propone medidas para generar ingresos municipales como revisiones a la Ley Tributaria Municipal, coloca nuevamente en agenda el tema del impuesto predial, la actualización de tasas y fondos de vialidad y la modificación de los criterios de asignación del FODES, considerados por algunos intencionalmente sesgado a fin de no favorecer a alcaldías gobernadas por partidos de oposición (Ver, Marcos Rodríguez, a propósito de la transferencia del 6%.... alternativas al Desarrollo, *Op cit.*). Sin embargo estas medidas aún están a nivel de propuesta.

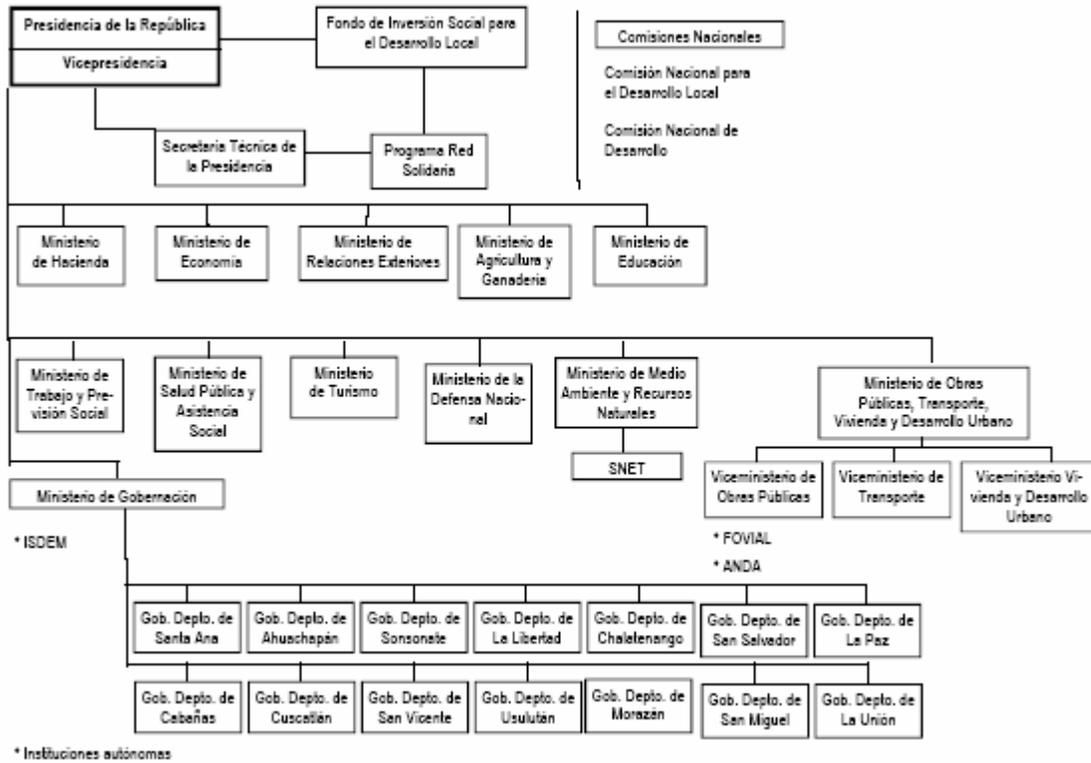
⁸³ Conviene mencionar que incluso los alcaldes del partido de gobierno votan por retirar la discusión de dicho impuesto de la agenda de COMURES.

III. Instituciones y leyes vinculadas al DET

III. 1. Instituciones órgano ejecutivo

Dentro del universo de instituciones que conforman el órgano ejecutivo, las que guardan una relación más directa con el devenir de los municipios son: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), La Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL). Por otro lado, se encuentran diferentes ministerios e instituciones autónomas que por su accionar de carácter nacional diseñan y ejecutan medidas que afectan a todo el territorio nacional y que en algunos casos ejecutan programas o políticas que tienen un carácter más territorial incluyendo elementos propios del DET. A continuación se presenta un organigrama conteniendo las instancias del órgano ejecutivo con alguna incidencia en el DET, muchas de ellas aún cuando su trabajo no se desarrolle en este apartado si se han tenido en consideración durante el recorrido por la política gubernamental hecho en el capítulo II del presente documento.

**CUADRO 1
INSTITUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO VINCULADAS AL DET**



Fuente: Elaboración propia.

Cada una de estas instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo de Gobierno, vinculadas al DET cuentan con características particulares para realizar estrategias de Desarrollo Económico Territorial.

El cuadro que a continuación se presenta, resume las competencias, políticas identificadas, recursos humanos y financieros disponibles y dimensiones del DET que abordan esas instituciones en el territorio salvadoreño.

CUADRO 2

INSTITUCIONES DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL VINCULADAS A ACCIONES DE DET

Instituciones dependientes del Organismo Ejecutivo vinculadas al DET	Competencias	Políticas identificadas	Recursos Financieros y Humanos	Dimensiones del DET que abordan
Fondo de Inversión social para el desarrollo local (FISLD)	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción del desarrollo local -Normador de estándares de calidad para los proyectos municipales que financian -Facilitador, articulador y responsable de la coordinación de la Agenda Nacional para el Desarrollo Local (ANDEL) elaborada por la CONADEL (Comisión Nacional para el Desarrollo Local) -Ente de financiamiento, capacitador y ejecutor de proyectos 	<p>Promoción de 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.</p> <p>Líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Investigación -Inversión social -Integración de esfuerzos 	<p>Desde 1996 cuenta con asignación financiera dentro del Presupuesto General de la Nación</p> <p>Para capacitar recursos humanos se crearon:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gerencia de Investigación y Desarrollo para que el FISLD genere sinergias -Descentralización de ejecución de acciones, generando capacidades entre actores locales -Asesor municipal (AMU) y asesor de desarrollo (ADE), técnicos que proporcionan asistencia en gestión municipal 	Infraestructura
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	<ul style="list-style-type: none"> -Presta asistencia técnica administrativa a las municipalidades -Proporciona asistencia financiera -Proporciona asesoría en materia de planificación -Actuación como agente de compra si el Municipio así lo requiere -Intermediario entre Ministerio de Hacienda y Municipio en la entrega de los FODES (Fondo para el desarrollo económico y social) 	Fortalecimiento y promoción a las municipalidades de los recursos técnicos y financieros necesarios para que éstas como entidades autogestoras promuevan el desarrollo y participación activa de las comunidades, en armonía con planes y programas definidos por el Gobierno Nacional.	Presupuesto reducido, utilizado en gran parte a gastos corrientes de la institución y sólo una pequeña parte es dedicada a la inversión de nuevos proyectos o apoyo a municipios	
Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	-Definir líneas de trabajo a ejecutarse con otras instituciones de gobierno	Elaboración de la política de Modernización del Sector Público y la política de descentralización del Estado		
Comisión Nacional para el Desarrollo Local CONADEL	-Revisión de políticas y mecanismos para el desarrollo local	<p>Política de revisión desarrollada en tres líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Marco jurídico: reformas al Código Municipal en temas de competencias municipales, asociativismo, participación ciudadana. -Financiamiento para el desarrollo local: para mejorar la gestión financiera y captar más fondos, <p>Modernización de los gobiernos locales: capacitación de funcionarios, gestión municipal, etc</p> <p>Desarrollo de la Agenda para el desarrollo local (ANDEL)</p>		

(continúa)

CUADRO 2 (continuación)

Instituciones dependientes del Organismo Ejecutivo vinculadas al DET	Competencias	Políticas identificadas	Recursos Financieros y Humanos	Dimensiones del DET que abordan
Ministerio de Agricultura (MAG)	Facilitar y dinamizar el desarrollo sostenible agropecuario, forestal y pesquero y su medio rural, procurando hacer de las actividades productivas agropecuarias, forestales y pesqueras, negocios rentables, competitivos y sostenibles.	El MAG cuenta con tres programas y tres proyectos que tienen por objetivo reducir la pobreza y realizar un manejo sustentable de los recursos. Las líneas de acción son: -asistencia técnica integral (gestión, compra y comercialización) -financiamiento -infraestructura social y productiva (camino y riego) -capacitación técnica -transferencia tecnológica -fortalecimiento de organizaciones		Infraestructura económica básica Fomento productivo y empresarial Mejoramiento de la competitividad
Ministerio de Economía (MINEC)	Facilitar el desarrollo a nivel local, a través de 4 líneas de acción: -descentralización de la actividad productiva -apoyo al desarrollo local -electrificación rural -Clusters de reciclaje	-Promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos -Contribuir al desarrollo de la competencia y competitividad de actividades productivas tanto para el mercado interno como para el externo -Definir la política comercial del país -Facilitar el desarrollo a nivel local a través de programas de inversión pública, en la articulación del ámbito nacional y el enfoque territorial permitiendo que afloren las oportunidades de inversión y empleo en áreas rurales especialmente.		Políticas de turismo Fomento productivo (generación de empleo, actualización de estadísticas relacionadas al sistema de información productivo) Infraestructura económica básica (energía y telecomunicaciones)
Ministerio de la Gobernación	Desarrollan esfuerzos en pro de la seguridad pública, seguridad y participación ciudadana, seguridad jurídica y del ámbito solidario			
Vicepresidencia de la República	Velar por las zonas fronterizas del país .	Plan de desarrollo de la región de Trifinio (coordinación de gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador) cuyos objetivos son : -crecimiento económico sostenible y competitivo -fortalecimiento de la sociedad civil -cooperación transfronteriza -Gestión Ambiental		Infraestructura

(continúa)

CUADRO 2 (conclusión)

Instituciones dependientes del Organismo Ejecutivo vinculadas al DET	Competencias	Políticas identificadas	Recursos Financieros y Humanos	Dimensiones del DET que abordan
Servicio Nacional de Estudios Territorial (SNET) dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> -desarrollar investigación científica relacionados a prevención y reducción de riesgos, -instrumentar y monitorear fenómenos meteorológicos -difundir información -capacitar sobre gestión de riesgo -elaborar lineamientos en materia de prevención de riesgo -actualizar cartografía -producir el Atlas de riesgos de desastres y apoyar a las comunidades en preparación de mapas de escenarios locales de riesgo -proporcionar el soporte técnico-científico de la alerta temprana -evaluar y reconocer daños provocados por fenómenos y procesos naturales -promoción de relaciones y convenios nacionales e internacionales 			<p>Infraestructura</p> <p>Ordenamiento del territorio</p>
Asociación Nacional de Acueductos y alcantarillados (ANDA)	<ul style="list-style-type: none"> -proveer de acueductos y alcantarillados a la población -planificar, financiar, ejecutar y operar, mantener, administrar y explotar las obras necesarias 	Política y estrategia de descentralización para gestionar sistemas de agua potable y saneamiento.	Préstamo del BID	Infraestructura
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Planifica, analiza y ejecuta la política de Estado en transporte			
Viceministerio de Transporte	Responsable de las grandes obras de infraestructura			Infraestructura
Viceministerio de Obras Públicas	Formula y dirige la Política de Vivienda			Infraestructura
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Elabora, planifica y vela por los planes de desarrollo urbano			Infraestructura
Centro Nacional de Registros (CNR)	Garantiza, regula, registra, provee y administra información oficial geográfica, inmobiliaria, de comercio y propiedad intelectual proporcionando seguridad jurídica, bajo el principio de autosostenibilidad.			
Gobiernos Municipales Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)	<ul style="list-style-type: none"> -Contribuir a la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal -Promover y consolidar el proceso de reformas tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado -Propiciar a las comunidades un marco jurídico legal actualizado 		<p>El presupuesto de COMURES se integra con cuotas de las Municipalidades, asignación fija proveniente del FODES (Fondo para el desarrollo económico y social), fondos obtenidos de la cooperación internacional y préstamos.</p> <p>En el se congregan actores varios: miembros de la sociedad civil, ministerios, autónomas del Estado, partidos políticos, etc</p>	<p>Fomento Productivo (fortalecimiento o institucional, articulación público-privada, capacitación y transferencia tecnológica)</p> <p>Políticas de turismo</p>

Fuente: elaboración en base al Estudio de caso

III.1.14. A manera de conclusión

A partir de lo expuesto hasta ahora, puede hablarse de la existencia de múltiples esfuerzos liderados desde el gobierno central que apoyan el DEL, pero que son desarrollados sin formar parte de una política integrada de DEL. Los niveles de coordinación e inclusión de los gobiernos locales en los diferentes programas y proyectos son mínimos salvo en esfuerzos puntuales y dispersos que las diferentes ministerios desarrollan de acuerdo a sus objetivos de acción (favorecer el agro, el medio ambiente, atender la pobreza, etc.).

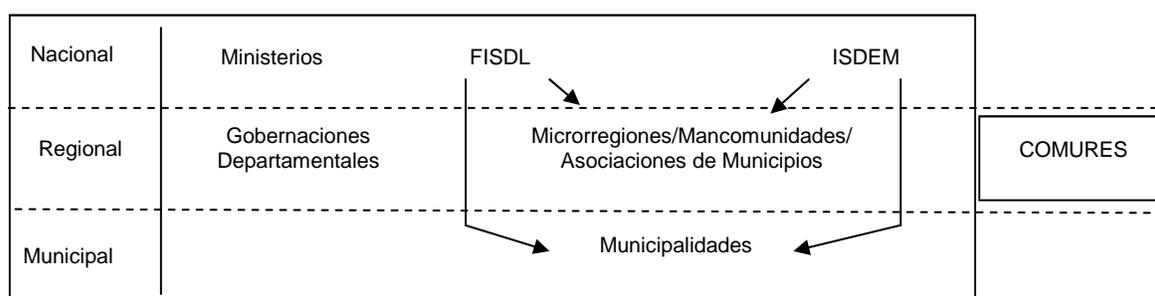
EL FISDL e ISDEM son las únicas instancias con una coordinación directa con cada uno de 262 gobiernos locales. El ISDEM en una forma más limitada desde sus roles como capacitador y asesor técnico y de apoyo financiero y el FISDL por su parte como ente de financiamiento, capacitador y ejecutor de proyectos. Conviene recordar que desde septiembre de 1999 el FISDL fue nombrado rector del desarrollo local, rol no ha logrado ejercer como tal, habiéndose observado un mayor peso como financiador y ejecutor de proyectos de infraestructura.

Se carece de un nivel intermedio de comunicación de los 262 gobiernos municipales con el gobierno central. Las Gobernaciones Departamentales tienen un papel marginal dentro del DEL, identificándose la figura del Gobernador Departamental con un rol más político. Dentro de esto también hay que recordar que la división político administrativa del país en departamentos, ha quedado de alguna manera desfasada por las diferentes dinámicas sociales y económicas e incluso ambientales de los territorios.

Esfuerzos provenientes desde las municipalidades como son: la conformación de microrregiones o asociaciones de municipios están contribuyendo a crear un nuevo mapa de país y a crear figuras intermedias de coordinación con el gobierno central.

Por su parte y con un carácter especial la gremial de municipalidades COMURES aparece como una instancia de comunicación intermedia entre los gobiernos municipales y el gobierno central, papel que se ha ido reforzando durante los últimos años.

A partir de o dicho anteriormente un dibujo aproximado de un organigrama de instituciones vinculadas al DEL sería el siguiente:



III.2. Legislación alrededor del desarrollo territorial

El marco legal para las acciones y políticas en materia de desarrollo territorial consiste de una serie de cuerpos legales, no necesariamente vinculados directamente entre sí.

Para el desarrollo de este numeral se presentarán algunos artículos de la Constitución Nacional; del Código Municipal; Legislación secundaria (entre las que se cuentan la Ley del ISDEM, Ley de

Urbanismo y Construcción, Ley de Medio Ambiente, entre otras) y artículos de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador.

III.2.1. Constitución de la república de El Salvador

La Constitución Nacional de 1983 establece en su capítulo VI todo lo relacionado a gobiernos locales y su participación en el desarrollo.

Se establece la división administrativa de los gobiernos intermedios y se deja explícitamente establecido que los Municipios serán autónomos en lo económico, técnico y administrativo (art. 203)

Los planes de desarrollo son aprobados por el Concejo Municipal (art.206) y los Concejos Municipales serán los administradores del patrimonio de los municipios (art.207).

Los elementos contemplados en la Constitución son más bien generales, aunque se reconoce en ellos un espíritu de promoción del progreso social democrático o al menos no excluyente.

III.2.2. El código municipal

Esta legislación tiene su origen en el año 1986.

El principal problema que presenta al ser analizado es la yuxtaposición evidente de competencias para el desarrollo territorial que tiene con el Gobierno de la Nación.

En el artículo 4 se establece la competencia que tiene el municipio salvadoreño para crear sus propios planes de desarrollo , sin embargo no cuenta este nivel con una guía para desarrollarlos y de esa forma no superponer acciones con las planificadas por el Gobierno Nacional.

Otras atribuciones que generan conflictos o yuxtaposición de competencias son por ejemplo la supervisión de precios (art.4, numeral 2); la promoción de la educación, la cultura, el deporte, las ciencias y las artes (art.4, numeral 4); la promoción y desarrollo de programas de salud (art 4, numeral 5) ; la regulación de espectáculos públicos (art.4,numeral 6); el impulso al turismo interno (art.4, numeral 7).

Las municipalidades poseen dificultades para actuar en muchas de las competencias que se les asignan y que pueden, si son bien aplicadas, contribuir al desarrollo de sus municipios y con ello colaborar en disminuir los desequilibrios territoriales que presenta el país.

III.2.3. Legislación secundaria que posee elementos para el desarrollo territorial

Existen una serie de cuerpos legales secundarios en los cuales se desarrollan algunos aspectos sobre el DET; estos cuerpos legales pueden ser considerados como instrumentos disponibles al gobierno para apoyar acciones que busquen disminuir los desequilibrios territoriales.

CUADRO 3
LEYES SECUNDARIAS

Leyes secundarias	Contenido
Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	Contempla la asistencia técnica administrativa ,la asistencia financiera y la asistencia en temas de planificación que procura el ISDEM a las municipalidades .(art.4)
Ley de Urbanismo y construcción	Establece que los municipios deberán elaborar sus planes locales enmarcados dentro de los planes nacionales de vivienda y desarrollo urbano (arts. 1, 5, 8 y 9)
Ley de creación del Fondo de Inversión social para el desarrollo económico y social de los Municipios	El FODES fue creado en 1988 y a partir del 2005 la ley establece que el 7 % de los ingresos corrientes netos del presupuesto nacional deberán ser entregados mensualmente a los municipios.Los fondos estarán a cargo del ISDEM. (art.1, 4 y 5)
Ley de Medio Ambiente	Esta ley se refiere a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente y especifica en su artículo 2 que la política nacional del medioambiente deberá tener en cuenta las capacidades institucionales de las municipalidades para realizar sus acciones.
Ley de Areas Naturales Protegidas	Esta es una de las pocas leyes que menciona explícitamente a los municipios como responsables de los niveles de gestión en estos temas.(art 7)
Ley de Protección y mitigación de desastres	Ley de reciente creación que da origen al Sistema Nacional de Protección civil. El sistema incluye las Comisiones Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de desastres. (art 7)

Fuente: elaboración propia

III.2.4. Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador

Esta ley tiene más de 12 años pero no ha podido ser aplicada en plenitud.

Establece una institucionalidad que busca hacer la conexión entre el nivel macro del gobierno central y el nivel micro de los gobiernos locales. (art 1)

Incluye instituciones para coordinar los ámbitos de desarrollo urbanístico, político y técnico.

Si bien al interior de la misma ley se incluye el término Desarrollo, ésta más bien gira en torno al ordenamiento territorial con un sesgo urbanístico.

III.2.5. A manera de conclusión sobre la legislación

Del examen de varios cuerpos legales: La Constitución de la República de El Salvador, el Código Municipal, algunas leyes secundarias específicas y la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador; se puede concluir, en primer lugar, que no existe un marco legal específico para el tema, aunque si existe diversidad de leyes que de una u otra manera abordan aspectos relacionados con el DET.

Desde el punto de vista de la municipalidades como agentes del desarrollo de sus comunidades o territorios, existe una serie de ambigüedades, vacíos y yuxtaposición de competencias con otras instituciones del Estado.

Se impone una revisión exhaustiva de las leyes vigentes (en este apartado apenas se ha elaborado un esbozo de análisis” relacionadas con el DET, el quehacer municipal y, las funciones y competencias de diferentes instituciones del Estado a fin de lograr esclarecer las dificultades mencionadas.

IV. El territorio: de los planteamientos a la práctica

A nivel formal han existido varias iniciativas gubernamentales que promueven el desarrollo territorial, sin embargo, en la mayoría de los casos los resultados obtenidos no corresponden con las expectativas generadas. Este capítulo se dedica a plantear evaluaciones sobre las principales acciones de política pública sobre el tema.

IV.1. Resultados de la estrategia nacional de desarrollo local

La ENDL fue aprobada en diciembre de 1999 y presentada como el marco orientador del DEL. Dicha estrategia fue considerada como muy promisoría en sus inicios aunque fue perdiendo fuerza, especialmente después de los terremotos acaecidos en enero y febrero de 2001.⁸⁴

El FISDL era, como instancia rectora del desarrollo local, el encargado de la ENDL y dentro de las acciones contempladas en la misma, también tenía bajo su responsabilidad las acciones que se detallan a continuación:

⁸⁴ Se sugiere ver el Capítulo II del presente documento para ampliar la información sobre la ENDL.

CUADRO 4
EL TRABAJO DEL FISDL EN EL MARCO DE LA ENDL

Área	Acciones
1. Reorganización del marco institucional.	1.1. Identificación de los actores claves y definición de sus roles en el desarrollo local. 1.2. Reestructuración del FISDL para asumir su rol de promotor del desarrollo local. 1.3. Fortalecimiento de la municipalidad para integrar la participación ciudadana en su gestión. 1.4. Definición de criterios Básicos en el contenido de los Planes participativos a nivel municipal. 1.5. Desarrollo y puesta en marcha del sistema de Contraloría Social en la gestión y realización de proyectos municipales. 1.6. Diseño e implementación de Sistemas de Información Municipal. 1.7. Desarrollo y uniformización de Sistema de Administración Financiera Integral Municipal.
2. Financiamiento para el desarrollo local.	2.1. Promoción del asociativismo y de la movilización de fondos locales de contrapartida para el desarrollo local. 2.2. Financiamiento de proyectos de desarrollo local.
3. Desarrollo socioeconómico.	3.1. Gestión de recursos financieros y ejecución de proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de caminos rurales. 3.2. Construcción y mantenimiento de sistema de electrificación rural en apoyo a la economía en el ámbito rural.
4. Desarrollo territorial ambiental.	4.1. Protección de áreas vulnerables.
Área	Acciones
1. Reorganización del marco institucional.	1.1. Identificación de los actores claves y definición de sus roles en el desarrollo local. 1.2. Reestructuración del FISDL para asumir su rol de promotor del desarrollo local. 1.3. Fortalecimiento de la municipalidad para integrar la participación ciudadana en su gestión. 1.4. Definición de criterios Básicos en el contenido de los Planes participativos a nivel municipal. 1.5. Desarrollo y puesta en marcha del sistema de Contraloría Social en la gestión y realización de proyectos municipales. 1.6. Diseño e implementación de Sistemas de Información Municipal. 1.7. Desarrollo y uniformización de Sistema de Administración Financiera Integral Municipal.
2. Financiamiento para el desarrollo local.	2.1. Promoción del asociativismo y de la movilización de fondos locales de contrapartida para el desarrollo local. 2.2. Financiamiento de proyectos de desarrollo local.
3. Desarrollo socioeconómico.	3.1. Gestión de recursos financieros y ejecución de proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de caminos rurales. 3.2. Construcción y mantenimiento de sistema de electrificación rural en apoyo a la economía en el ámbito rural.
4. Desarrollo territorial ambiental.	4.1. Protección de áreas vulnerables.

Fuente: elaboración propia

Según el documento *Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL: período 1999–agosto 2003*,⁸⁵ algunos de los principales logros obtenidos por el FISDL al ejecutar dichas acciones han sido:

1. Principales resultados del área número 1: reorganización del marco institucional

En esta área se llevaron a cabo las siguientes siete líneas de acción, ejecutadas a través de siete acciones operativas:

⁸⁵ El hecho de que los resultados de la ENDL mencionados en el este acápite presenten datos hasta agosto de 2003 no significa que la estrategia finalizará en dicho momento, sino tan sólo que no se ha contado con documentación que permita medir logros más actualizados. En años más recientes se han retomado algunos de los elementos de la ENDL para incluirlos en la agenda de la CONADEL y el FISDL ha continuado con la ejecución de muchos de los proyectos y acciones comprendidos dentro del cuerpo de la misma.

- a) *Se identificaron los actores claves a involucrarse en la ejecución de la ENDL, detallando un cuadro de acciones a realizar y las instituciones responsables de las mismas (Ver capítulo II).*
- b) *Se llevó a cabo un proceso de reestructuración del FISDL el cual favoreció la creación de nuevas unidades de trabajo en la institución, la implementación de una metodología de trabajo más territorializada y el diseño y ejecución de numerosos proyectos (Ver capítulo III).*

Tal reestructuración permitió la descentralización del ciclo del proyecto. Entre 1999 y agosto 2003 se ejecutaron 3,741 proyectos de forma descentralizada, lo que ha representado una inversión de US\$169.77 millones, mientras que de forma centralizada, en ese mismo período, se ejecutaron 553 proyectos por un monto de US\$74.92 millones. Bajo esta modalidad se aplica el principio de subsidiariedad, lo que permite que los municipios asuman y resuelvan los problemas de sus comunidades; fortalece la gestión de las municipalidades; legitima la institucionalidad local; agiliza los procesos internos, y; promueve la democracia participativa contando para ello con la participación de Asesores Municipales (AMUs).

FIGURA 2
AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL



Fuente: FISDL, .Avance del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL, período 1999-agosto 2003. Pág. 18.

- c) *Se fortaleció la municipalidad en materia de participación ciudadana y su gestión: donde destacan los siguientes resultados:*
- Se ejecutó el componente de Planificación Participativa del Programa PATDEL, disponiéndose de un fondo de US\$3.2 millones, de los cuales una parte de ellos se destinaron para la elaboración de: un diagnóstico institucional municipal; el levantamiento de la línea de base del proceso participativo; la actualización, realización y supervisión del plan participativo; la elaboración de programas de inversión municipal, y; la incorporación de la equidad de género den el proceso de planeación participativa. Hasta agosto de 2003, se invirtieron US\$1,067,496 en 203 asistencias técnicas, donde el 68.7% se destinaron al área de la Planeación Participativa.

- Se puso en marcha el Programa de fortalecimiento de procesos y capacidades locales. Para ello se contó con la participación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), a través del Convenio Básico de Cooperación Técnica entre la Junta de Andalucía (España) y el Gobierno de El Salvador. En este programa se impartieron 18 temas en áreas como la seguridad ciudadana, gestión de proyectos, gestión de riesgos y transparencia en la gestión municipal.
- d) *Se definieron los criterios básicos que deben incorporarse en los Planes de Inversión Participativos (PIP).* Los criterios seleccionados fueron: 1) la institucionalización del proceso participativo; 2) equidad social y de género; 3) corresponsabilidad ciudadana; 4) transparencia en la gestión y ejecución; 5) complementariedad y alianzas estratégicas, y; sustentabilidad de la gestión local. Adicionalmente se realizó un levantamiento de la línea de base sobre la inclusión dichos criterios en los PIP, en 124 municipios.
- e) *Se puso en marcha el sistema de contraloría social en la gestión y realización de proyectos municipales.* poniendo a disposición de la ciudadanía una línea telefónica y un sitio Web de información y denuncia. Además se realizaron capacitaciones en el tema y recursos del programa PATDEL se emplearon para fortalecer el área de contraloría social en las municipalidades.
- f) *Se diseñó e implemento el sistema de información municipal. Cabe señalarse los siguientes resultados:*
- La creación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Local (SIMEDEL), conformado por los siguiente subsistemas: 1) subsistema socioeconómico local (SEL); 2) subsistema de gestión municipal (SGM); 3) subsistema de proyectos de inversión local (SPI); 4) subsistema de red intersectorial (RIIL), y; 5) subsistema institucional del FISDL (SIF). Como resultado de estas acciones, ya se cuenta con una línea de base con información socioeconómica en 107 municipios; se ha invertido US\$1 millón en la promoción y generación de información de datos de 155 municipios en colaboración con la DIGESYC; se ha ejecutado el SIMEDEL con los 5 subsistemas en el municipio de San Julián, para posteriormente ejecutarlo como piloto entre 10 y 15 municipios; se ha creado un banco de contratistas del FISDL, a disposición del sitio web de dicha institución.
 - Se ha fomentado la Demanda Participativa de la Inversión Municipal (DEPIMU). Hasta agosto de 2003 se identificaron aproximadamente 2,837 proyectos, para un total de 228 municipios, que suponen una necesidad de inversión de US\$249,562,100 en diversas áreas (infraestructura vial, agua potable y saneamiento, electrificación, educación, deporte y recreación, desarrollo comunal, salud, gestión municipal, medio ambiente, infraestructura económica y productiva, vivienda, agropecuario, seguridad ciudadana y asistencia social). La ejecución de dichos planes participativos beneficiarían a más de ocho millones de ciudadanos salvadoreños.
- g) *Se procedió a iniciar el proceso de unificación de los sistemas de administración financiera municipal. Entre los principales resultados cabe destacarse:*
- La ejecución del componente de fortalecimiento de la Gestión Administrativa y Financiera del PATDEL. Brindándose asistencia técnica en informática, marco legal municipal, reingeniería de sistemas, gestión de recursos humanos, manejo de conflictos, gestión de gastos, recaudación tributaria, administración de proyectos, sistemas de información municipal, y presupuesto y programación financiera. Hasta agosto 2003 se habían invertido US\$40,731 en capacitaciones en informática y

fortalecimiento de gestión municipal y actualización de la contabilidad, y US\$2.5 millones se habían destinado al área de administración financiera y gestión municipal.

- Se diseñó el programa de subcontratación de servicios municipales (tercerización). Con él se pretende “tercerizar” de 5 a 40 servicios municipales en recolección de desechos sólidos, limpieza de calles y aceras, y mantenimiento de alumbrado público. Hasta agosto 2003 se contaba con US\$2 millones para la ejecución del programa (de tres años de duración) contándose con el marco teórico, que comprende la elaboración del manual de procedimientos y reglamento operativo, así como las guías sobre los pasos para terciarizar un servicio y cómo ingresar al Programa.
- Se echó a andar el programa de fortalecimiento financiero municipal (FORFIM). Habiéndose destinado hasta agosto 2003 US\$2.83 millones con el objeto de identificar el potencial financiero municipal y el potencial económico del territorio. Cabe señalarse los siguientes resultados: 1) se identificaron los indicadores que miden el desempeño de la administración financiera de los municipios; 2) se realizó el diagnóstico y los Planes de fortalecimiento financiero en 8 municipios piloto, y; 3) se implementaron los planes de fortalecimiento (en una segunda fase) en 18 municipios.
- Se creó el sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIMU). Donde se invirtieron US\$574 mil con propósito de apoyar el proceso de descentralización del Estado, mediante el fortalecimiento de la capacidad de la gestión municipal en aspectos financieros administrativos. Hasta agosto 2003 se ejecutaron dos, de las tres, fases. En la primera fase de Desarrollo de sistema, el municipio beneficiario fue San Antonio del Monte; en la segunda fase, Juayúa, Acajutla y San Martín, y en la tercera fase, se pretende su masificación hasta alcanzar a la totalidad de municipios de El Salvador.

2. Principales resultados del área número 2: Financiamiento para el desarrollo local

a) Promoción del asociativismo voluntario entre municipios y de la movilización de Fondos Locales de Contrapartida para el Desarrollo Local.

La ejecución de fondos de contrapartida en concurso público del Programa Unidos por la Solidaridad ha contribuido a la participaron de gobiernos municipales, en forma individual o asociada, ONGs, instituciones gubernamentales, organizaciones comunitarias, asociaciones y/o comités de salvadoreños en el exterior en alianza con ONGs o gobiernos municipales.

Desde su puesta en marcha hasta agosto 2003, se han realizado 13 concursos donde se atendieron a proyectos de infraestructura social y económica local. Se han aprobado 461 proyectos que han beneficiado a 164 municipios, donde el FISDL ha contribuido con US\$45.5 millones y los municipios con otros US\$40 millones en concepto de contrapartida.

b) Financiamiento de proyectos de Desarrollo Local

Se consiguió recuperar la credibilidad internacional en la captación de fondos para el Desarrollo Local. De esta manera se cuenta con el apoyo financiero de la cooperación oficial de España, Dinamarca, China, EE.UU., Unión Europea, Canadá y Japón, así como de la Cámara de Comercio de El Salvador, Programa Mundial de Alimentos, ELEC NOR, SALEX, Corporación ABX, KFW y PNUD.

Desde 1999 a agosto 2003 los fondos provenientes de la cooperación se distribuyeron de la siguiente forma: 30.2% en infraestructura vial; 23% en emergencia nacional después de los terremotos; 18.3% en educación; 9.9% en proyectos de electrificación; 6.1% en salud; 4.8% en agua potable, entre otros.

3. Principales resultados del área número 3: Desarrollo socioeconómico

- a) Gestión de recursos financieros y ejecución de proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de caminos rurales.

Con fondos del FISDL se han financiado, entre 1999 y 2003, proyectos de: apertura de caminos, empedrados de calles, mejoramiento de caminos, puentes rurales y urbanos, cunetas y canales, por un valor de US\$75.3 millones, en un total de 2,136 proyectos, que han beneficiado a más de 3.6 millones de personas. Cabe señalar que también contribuyeron a generar 184,398 empleos temporales, en un mercado laboral-rural históricamente deprimido.

- b) Construcción y mantenimiento de sistemas de electrificación rural.

Entre 1999 y agosto 2003 se han ejecutado 813 proyectos por una inversión total de US\$24.8 millones, que ha beneficiado a más de 635,570 salvadoreños, pasando la cobertura en electrificación, del 75% en el año 2002 al 85% del total de la población salvadoreña.

4. Principales resultados del área número 4: Desarrollo territorial ambiental

- a) Protección de las áreas vulnerables

Entre 1999 y agosto 2003 se brindaron seis asistencias técnicas a seis municipios: cinco de ellas destinadas a la realización de un Plan de Ordenamiento Territorio en Santiago de María, Alegría, Berlín, subregión de La Libertad y subregión de La Unión, y; una sexta para la realización de un Plan de Gestión de Riesgo en el municipio Rosario de Cuscatlán. En dichas seis asistencias técnicas se han invertido US\$1,202,200.

Si bien se lograron los resultados hasta aquí mencionados y el FISDL continuó y continúa hasta la fecha desarrollando muchos de los programas, proyectos y acciones comprendidas en el marco de la ENDL; así como otras instancias del gobierno central que también avanzaron en las acciones que se les encomendaron o bien continuaban haciéndolo, en la actualidad ya no se habla de la ENDL y la misma ha sido reemplazada por el esfuerzo que está desarrollando la CONADEL con la formulación de la Agenda Nacional para el Desarrollo Local (ANDEL) dentro de la cual se han retomado algunos conceptos y temas incluidos en dicha estrategia.

El desarrollo de la ENDL se vio afectado por diferentes factores dentro de los que conviene destacar:

- Los terremotos del año 2001 que obligaron al FISDL a volcarse más hacia su rol de fondo de financiamiento y ejecutor de proyectos relegando su papel como instancia rectora del desarrollo local.
- Actitudes del Ejecutivo que provocaron un clima de poca apertura al diálogo y cierto nivel de enfrentamiento con los gobiernos municipales.⁸⁶ Se negó la sugerencia del Grupo Consultivo de publicar y difundir la ENDL, así como de presentar la misma ante los alcaldes electos en marzo de 2000. Por otro lado, en junio de 2001 el Grupo Consultivo

⁸⁶ Se sugiere ver RECODEL y Carlos Umaña, *Op cit.*

fue convocado para comunicarle que se había definido un cambio en su naturaleza con el cual dejaba de ser una instancia de concertación y se convertía en un Grupo Técnico del FISDL lo cual contribuyó al desmembramiento del mismo.⁸⁷

IV.2. Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (PNOT)

En el año 2001 comienza a elaborarse, por iniciativa del GOES a cargo del VMVDU y el MARN, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dicho Plan fue completado pero aún no ha sido puesto en ejecución, sin embargo, conviene hacer un breve recorrido por parte de su contenido y retomar algunas de las críticas que el mismo ha suscitado tanto por sus planteamientos y propuestas como por la metodología de trabajo seguida para su elaboración.

El PNOT tiene como misión y objetivo: mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, sus recursos e infraestructuras como base y fundamento del desarrollo social y la calidad de vida.

Para el logro de este objetivo el PNOT propone una serie de instrumentos, y acciones en las siguientes áreas.

- Usos prioritarios para los distintos ámbitos del territorio nacional.
- Regionalización del territorio nacional para la planificación y gestión territorial.
- Directrices para la creación y desarrollo del sistema de ciudades.
- Localización de las principales actividades a escala nacional, de tipo industrial, agropecuario, turísticas, etc.
- Señalamiento y localización de las grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social.
- Identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad especial.
- Señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural.
- Estimación de un presupuesto de inversiones a nivel nacional, desagregado por regiones y sectores.
- Definición del marco institucional y legal que permita la implementación de las propuestas.

Tales acciones e instrumentos se integran en una serie de productos, como son las propuestas de:

- Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- Plan Nacional de Protección del Patrimonio Natural y
- Sistema Nacional de Información Territorial.

El desarrollo de la política territorial supone la existencia de una institucionalidad clara y definida que cumpla con las siguientes tareas:

- a) Dar direccionamiento estratégico a la política territorial;

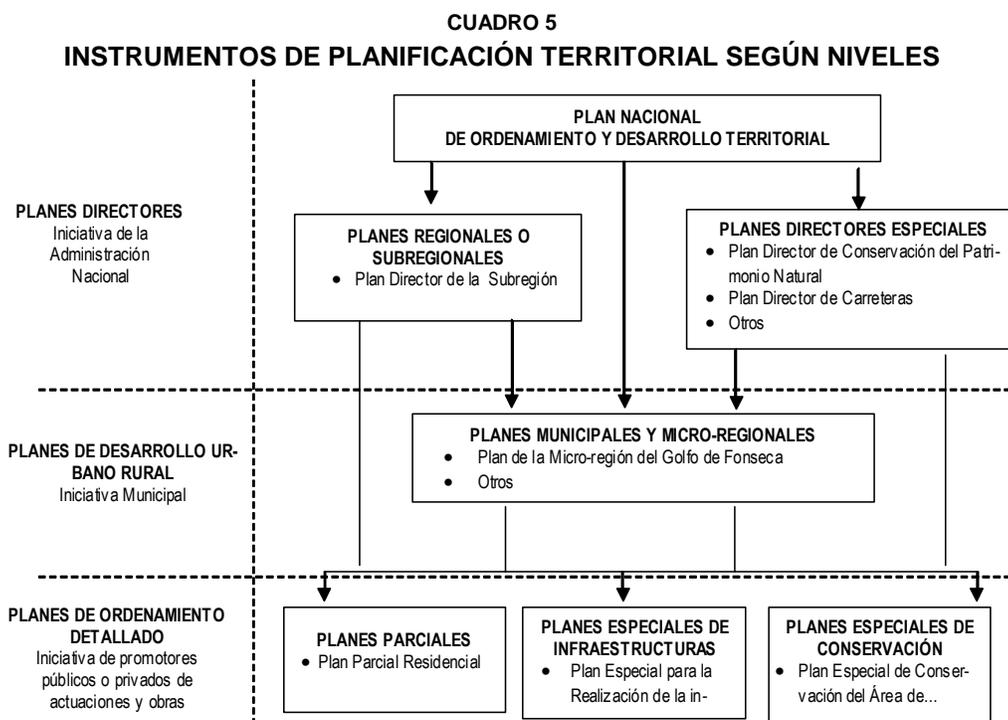
⁸⁷ Ver RDL, El Salvador, Descentralización.... *Op. cit.* Pp. 110 y 111.

- b) Coordine los planes y políticas nacionales específicas de incidencia territorial;
- c) Promueva la concertación inter-institucional (Administración Nacional-Administraciones Locales), y;
- d) Promueva y concrete a corto plazo el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo de sus competencias en materia de desarrollo local.

Aunque, todavía no se ha definido la autoridad central a cargo de la política nacional de desarrollo territorial, ni se hace una propuesta concreta sobre la misma refiriéndose tan sólo a “la autoridad competente”, si se menciona que gran parte de los planes que esta política conlleva serán concretados a través del fortalecimiento de la asociatividad municipal y de oficinas de ámbito micro-regional capaces de desarrollar parte de las competencias y servicios que el Código Municipal asigna a las municipalidades, de acuerdo al direccionamiento institucional de los Consejos de Alcaldes.

En general se plantea la creación de instituciones consultivas como el Consejo Nacional del Territorio, Consejos Regionales, Consejos Subregionales y los Consejos Micro-regionales (estas últimas constituirán las unidades de servicios técnicos dependientes de los Consejos de Alcaldes).

También se propone toda una gama de instrumentos de planificación territorial tal como aparece en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la propuesta de regionalización del territorio contempla tres propuestas estratégicas para el igual número de regiones identificadas:

- Una estrategia de liderazgo de la Región Centro-Occidente a nivel centroamericano.

- Una estrategia e integración interna e internacional de la Región Norte.
- Una estrategia de despegue de la Región Oriental.

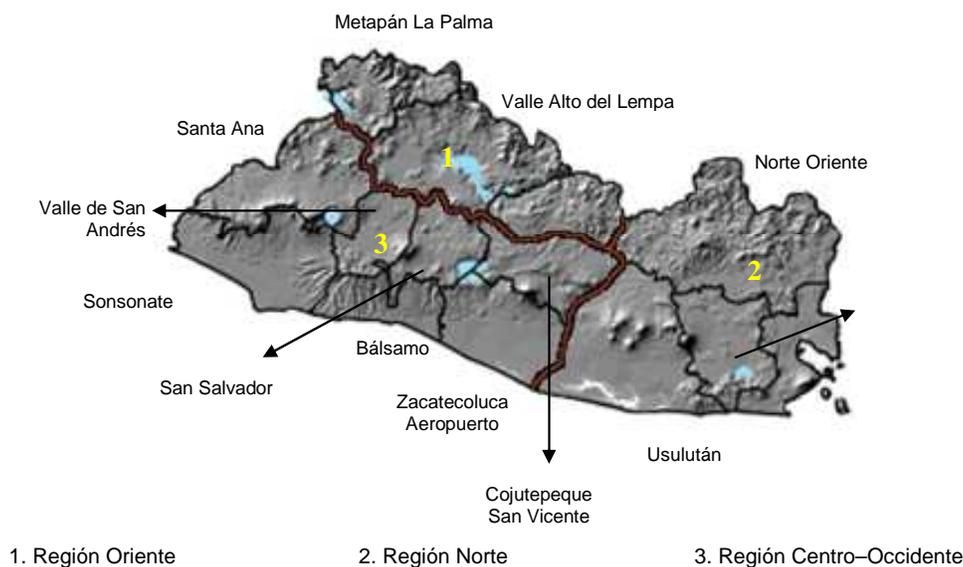
Para facilitar la planificación, se consideran 14 subregiones operativas de la siguiente forma

- 7 en la región Centro–Occidente: Sonsonate, Santa Ana, Valle de San Andrés, Bálamo, San Salvador, Cojutepeque–San Vicente y Zacatecoluca–aeropuerto.
- 3 en la región Norte: Metapán–La Palma, Valle del Lempa y Cabañas.
- 4 en la región Oriente: Usulután, San Miguel, La Unión y Norte de Oriente.

Las subregiones mencionadas se dividen a su vez en 31 micro–regiones, siendo la unidad básica de las mismas los actuales municipios, respetando los 262 existentes.

Los criterios utilizados para realizar los diferentes agrupamientos municipales han sido: físico ambiental, relaciones económicas y existencia asociatividad previa entre municipios.

FIGURA 3
PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN



Fuente: Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (síntesis del documento y CDs compilatorios).

El Plan también plantea un sistema de red de ciudades, con el cual se espera que el crecimiento demográfico ya no se concentre tanto en ciudades como las del AMSS, Santa Ana y San Vicente favoreciendo la descentralización y una organización de ciudades más equilibrada.

En términos de infraestructura, si bien es cierto el plan hace importantes apuestas en áreas como la infraestructura hidráulica, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y generación de energía; uno de los temas que aborda con mayor amplitud es la infraestructura vial considerada fundamental para la construcción del país con numerosas ciudades articuladas que proponen (“país red”). En esta línea se plantean varias alternativas que consideran el aislamiento de las diferentes regiones del país, sobre todo la región Norte, el congestionamiento del AMSS y el impacto ambiental de la carretera Panamericana, así como la utilización de trenes, además de buses y automóviles para el transporte público.

En términos de vivienda y asentamientos humanos, la gravedad de la problemática es reconocida por el PNODT, por lo que se sugiere la intervención del Estado con subsidios para viviendas; acciones sobre el mercado de suelos; reducción de usos del suelo en áreas peligrosas; preservación de áreas naturales; seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; etc. Dentro de esta área se plantea la introducción del impuesto predial y el cobro de plusvalías asociadas al valor de la tierra ligada a la infraestructura creada por el Estado, proponiendo que los recursos captados por el impuesto predial sean manejados por los gobiernos locales.

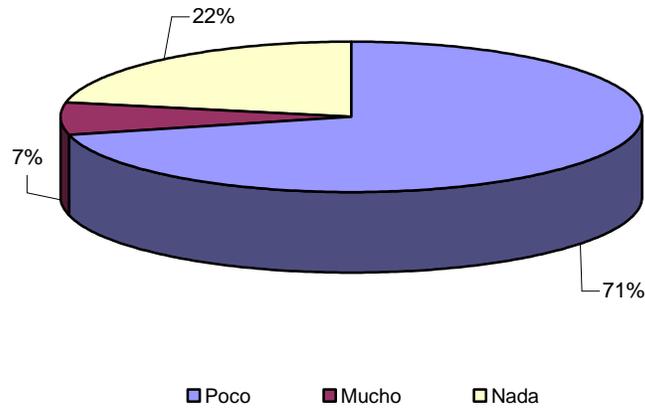
Al PNODT se le reconocen muchos aciertos y avances en cuanto a las necesidades del país, novedad y pertinencia de algunas de sus propuestas, pero también se mencionan algunas críticas, entre ellas conviene rescatar aquellas relacionadas con el papel del territorio y los gobiernos locales, pudiendo mencionarse que :

- Se considera que el Plan tiene una visión lineal y centralista de la planificación que supedita lo local a lo nacional, previendo un gobierno central fuerte capaz de realizar y dirigir el proceso de planificación (elaboración de los diferentes tipos de planes propuestos).⁸⁸
- Deja en el aire la definición de la autoridad encargada del ordenamiento territorial, lo cual no contribuye a la clarificación de competencias entre instituciones, sobre todo considerando el carácter “transversal” del ordenamiento territorial.
- No queda claro en el Plan el abordaje de temas de importancia con impacto en lo territorial como lo es el proceso de descentralización con una clara definición de la distribución de recursos y funciones (Ej. No se definen los instrumentos y mecanismos que permitirán a los gobiernos locales manejar el impuesto predial, de llegar éste a implementarse.
- Se cuestiona la ausencia del análisis real en torno a la interrelación entre el modelo económico y el modelo territorial.⁸⁹
- No se dimensiona adecuadamente el papel de lo local en la gestión de riesgos.
- La asociación de municipios propuesta otorga un mayor peso al criterio físico ambiental, más que a otros lazos de unión entre las municipalidades. A su vez, dicha asociación adquiere un carácter obligatorio, sin dimensionar adecuadamente los procesos asociativos existentes o afinidades históricas y culturales.
- El proceso de obligatoriedad en la asociación es contradictorio con el criterio de libre asociación municipal plasmado en la Constitución de la República, A su vez, el hecho de que los municipios requerirán de la autorización de los Consejos Regionales para la ejecución de sus planes de desarrollo contradice lo establecido en la Constitución de la República y el Código Municipal que otorgan al municipio la potestad de aprobar, decretar y ejecutar sus planes de desarrollo.
- Metodológicamente el Plan ha contado con poca consulta y participación de representantes de los gobiernos locales lo cual puede crear limitantes a su implementación (ver gráficos 5 y 6)

⁸⁸ Carlos Ferrufino, et al, *Op. cit.* Pp. 59 y 60.

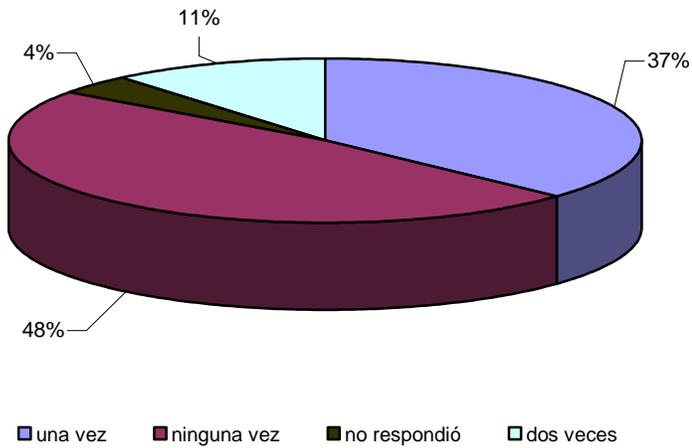
⁸⁹ *Ibid.*, Pág. 7.

GRAFICO 5
CONOCIMIENTO QUE TIENEN LOS GOBIERNOS LOCALES
DE LA PROPUESTA DEL PNOT



Fuente: Agencia de Urbanismo de Lyon, El proyecto de ordenamiento territorial de El Salvador: Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debates. San Salvador, mayo de 2005.

GRÁFICO 6
PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN
DISCUSIONES SOBRE EL PNOT



Fuente: Agencia de Urbanismo de Lyon, El proyecto de ordenamiento territorial de El Salvador: Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debates. San Salvador, mayo de 2005.

IV.3. Avances de la Comisión Nacional de Desarrollo

La CND ha trabajado en la elaboración de una Estrategia de despegue para la región oriental y para la región norte del país.

a) Estrategia de la Región Oriental.

En la elaboración de la Estrategia de Despegue de la Región de Oriente han intervenido el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, alcaldías de la zona y la Cooperación Japonesa entre otros. El mega proyecto ha sido dividido en seis áreas:

1. Desarrollo de un complejo agroindustrial.
2. Desarrollo y manejo de la Cuenca del Río Grande de San Miguel.
3. Desarrollo ambiental y turístico.
4. Fortalecimiento de la infraestructura espacial vial.
5. Revitalización del puerto Cutuco de La Unión.
6. Desarrollo de base empresarial en la zona.

Algunas de las acciones contempladas son:

- La reconstrucción del Puerto Cutuco en La Unión: En enero 2006 comenzaron las obras del puerto el cual se espera esté terminado para el año 2008, se estima una inversión inicial de \$125 millones de dólares.
- El establecimiento de un canal seco para el comercio entre las costas del Pacífico en El Salvador y las del Atlántico de Honduras.
- Construcción de un Ferry. El proyecto de un transbordador oceánico entre El Salvador y Nicaragua fue suscrito en mayo de 2000, pero aún no se ha concretado. Con el se busca facilitar el transporte de carga y personas entre los Puesto de Cutuco en El Salvador y Corinto en Nicaragua.
- Con la construcción de estas tres obras se espera contribuir a convertir al país en un centro logístico de distribución de mercadería a nivel regional.
- Construir una planta procesadora de desechos sólidos y la instalación de 100 km. de tubería para aguas negras y drenajes en las ciudades de La Unión, Pasaquina e Isla Meanguera.

Ante el anuncio y trabajo alrededor de este plan municipalidades de la zona han reaccionado elaborando planes de desarrollo econturístico (Conchagua, El Carmen y San Alejo).

El GOES ha creado ha iniciado a través del MINED un MEGATEC o centro de enseñanza técnica relacionada con el manejo de barcos, refrigeración, mecánica naval, computación, inglés y administración y turismo

Es importante mencionar que en Punta Gorda, La Unión durante el año 2003 se instaló la empresa atunera española Calvo Conservas, a quien el GOES concedió la licencia de extracción y explotación del atún en las costas del país. La empresa cuenta con una producción anual de 65.000 toneladas y con 750 trabajadores, una cifra que se espera llegue al millar en dos años cuando este completamente operativa la planta de enlatado. Lo cual le permitirá vender su producto en Centroamérica y Estados Unidos. La planta de enlatado, ha supuesto una inversión de 6 millones de dólares.

Los cambios a raíz de los procesos de inversión de la zona han inyectado dinamismo a la región habiéndose establecido en La Unión nuevas empresas, dos nuevos hoteles, así como dos gasolineras.

Algunos consideran⁹⁰ que los avances obtenidos a nivel de desarrollo local en esta región son producto más bien del impulso de la empresa privada que se ha instalado en la zona, que de un plan, política o acciones del gobierno central o local. Ante las (fuertes) inversiones de la empresa privada, sobre todo internacional, el gobierno nacional (considerando su interés por una mejor inserción internacional ante todo) y los gobiernos locales, han reaccionado posibilitando dinámicas de desarrollo. Por el mismo hecho de ser acciones de respuesta y no producto de una planificación el desarrollo de la zona tiende a ser un tanto desordenado y a evidenciar la poca coordinación entre los gobiernos locales y el nacional.

Una situación diferente se espera lograr con las inversiones en lo que se conoce como la longitudinal del norte (ver siguiente literal), actualmente se está gestionando financiamiento, y con anterioridad se ha llevado a cabo una serie de consultas en los municipios afectados por su construcción, tanto a nivel de gobierno local como con las comunidades y la sociedad civil; al mismo tiempo que utilizando información del PNOTD pretenden influir en la mejor utilización del suelo de acuerdo a su vocación. Es decir, esperan lograr un proceso de desarrollo mucho más ordenado y coordinado que el de la zona del puerto Cutuco, y con una visión de largo plazo.

b) Estrategia de la Región Norte

La estrategia de despegue de la Regio Norte abarca 92 municipios que representan el 35% del total nacional, con una población cercana a los 850,000 habitantes (12% de la población nacional).

El trabajo a realizar parte de un diagnóstico que identifica como uno de los principales problemas del atraso de la región la falta de conectividad del área tanto al interior de la zona como con el resto del país.

La estrategia planteada persigue cuatro objetivos:

- a) Fortalecer la capacidad empresarial del territorio
- b) Generar crecimiento económico en la región
- c) Integrar la zona norte al resto de la economía nacional
- d) Reducir sustancialmente los índices de pobreza en la región.

Para el logro de estos objetivos se han definido seis componentes:

1. *El desarrollo de territorios con potencial productivo.* Se identifica la existencia de 9 territorios con potencial productivo: El Valle del alto Lempa (producción de arroz, ganadería y lácteos); Las Pilas y los Planes (hortalizas, flores y agroturismo); La Montañona (turismo y explotación forestal); Cabañas (ganadería, lácteos, minería y comercio binacional); la zona Norte de Morazán (turismo), los Manantiales del Norte (ganadería); el Norte de La Unión /turismo, ganadería, lácteos y comercio binacional) y Metapán (ganadería y turismo).
2. *La construcción de la Carretera Longitudinal del Norte y su sistema de alimentación. Que facilitaría el transporte al interior de la región mismo y de ésta con el resto del país, asimismo la carretera empalmaría con Corredor Logístico Interoceánico que se espera inaugurar en los próximos años en Honduras.*

⁹⁰ Entrevista con David Mena, técnico de la CND.

3. *Se ha conformado una Mesa Gestora con participación de los alcaldes de los 49 municipios afectados por el trazo principal de la carretera y su red de alimentación y se cuenta con un Comité de Seguimiento organizado con la participación de los alcaldes y representantes de cada departamento afectado. Se cuenta con una propuesta técnica para la construcción de la carretera y con una evaluación preliminar de su impacto económico y social.*
4. *La integración fronteriza con el Sur de Honduras. Se ha trabajado con cinco Comisiones Binacionales en las que participan 68 municipios—34 de cada país—, así como una agenda compartida de prioridades de desarrollo.*
5. *En este componente además de la interconexión vial se ha planteado la especialización productiva para tres cuencas compartidas.*
6. *La conservación y desarrollo de la Cuenca del Río Lempa. Se está elaborando una agenda para el desarrollo de la cuenca del Río Lempa con participación de Honduras y Guatemala. Se cuenta con una propuesta para el manejo de 11 áreas nacionales protegidas.*
7. *El esfuerzo se realiza junto con dos ONG (FUNDEMAS y FUNDALEMPA), habiendo conformado—desde hace dos años—una mesa interinstitucional con participación de: el MAG, la ANDA, la CEL, el CENDEPESCA, el CONCULTURA, la OPAMSS y el Grupo del Alto Lempa., gracias a ello se han podido socializar 54 estudios vinculados al Río Lempa.*
8. *La creación de un sistema de ciudades. Se prevé que al construirse la Carretera Longitudinal las dinámicas territoriales van a cambiar por lo que se trabaja con el VMVDU previendo las dinámicas que se generaran entre las 7 ciudades más grandes de la región.*
9. *La asociatividad entre municipios y planificación territorial en función del ordenamiento y desarrollo. Sobre la base de la división en regiones propuesta por el PNODT se han considerado 11 micro-regiones estimulando su asociatividad y la definición de agendas estratégicas de desarrollo.*

En la actualidad la Estrategia de Despegue de la Región Norte es un proyecto a presentado para obtener los beneficios de la Cuenta del Milenio. El trabajo realizado hasta ahora por la CND en esta región y el que se plantea a futuro está involucrando desde el inicio del proceso a todos los actores importantes dentro del territorio: gobierno central, alcaldías, empresa privada, ONGs, comunidades, etc.

IV.4. Distribución de recursos

Aunque no se cuenta con información que permita conocer cuál es el monto exacto de la inversión pública que se realiza en el ámbito local, si puede considerarse que la inversión realizada por el Gobierno Central en el período de estudio (1992–2005) refleja una mayor conciencia en torno a la necesidad de reducir los desequilibrios territoriales, observándose una mejor distribución de la misma, la cual ya no aparece tan concentrada en la capital.

Otro elemento importante a considerar, en términos de la distribución de recursos en el territorio, es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador FODES el cual se crea como un mecanismo de control y distribución de los recursos del Estado, destinado a fortalecer la labor de las alcaldías tomando en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de cada municipio.

El FODES encuentra su base legal en el inciso 3, artículo 207, de la Constitución de la República que establece la creación de un fondo para garantizar el desarrollo y autonomía económica de los municipios. En 1988 se aprueba la Ley de Creación del FODES, con la que se establecen los criterios para la distribución y cierta garantía del manejo adecuado de los recursos.

TABLA 15
ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR DEPARTAMENTO

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002-2004
Ahuachapán	1,4	1,0	2,4	2,0	8,5	8,7	5,8	7,7	8,0	7,0	4,2
Cabañas	0,4	1,7	1,7	0,6	0,6	1,2	3,6	5,9	6,0	4,0	2,1
Chalatenango	0,1	1,2	0,9	1,0	3,8	3,2	3,4	7,3	7,0	7,0	3,7
Cuscatlán	0,3	0,3	0,4	0,5	0,1	0,4	0,5	3,5	4,0	11,0	5,9
La Libertad	8,0	6,7	5,4	5,5	6,3	3,6	5,9	10,1	10,0	17,0	12,0
La Paz	3,6	6,6	12,1	15,1	6,2	6,6	2,9	3,9	4,0	6,0	6,8
La Unión	0,4	0,4	1,7	1,6	0,7	2,3	4,6	5,7	6,0	2,0	6,4
Morazán	0,1	0,2	3,7	0,5	0,1	1,7	2,5	4,2	4,0	3,0	3,8
San Miguel	1,4	4,2	4,3	8,9	3,7	4,0	4,2	5,3	5,0	2,0	4,3
San Salvador	67,5	58,7	40,2	36,4	38,3	32,9	27,6	16,6	17,0	25,0	30,2
San Vicente	1,0	2,8	3,9	1,2	0,2	3,6	4,7	0,8	1,0	4,0	5,3
Santa Ana	1,7	6,6	3,9	5,0	2,3	2,3	5,7	6,6	7,0	3,0	3,4
Sonsonate	11,6	6,4	15,5	20,0	11,2	4,4	4,3	4,9	5,0	3,0	6,1
Usulután	2,5	3,1	3,8	1,8	18,2	25,2	24,1	17,5	18,0	7,0	5,9

Fuente: IDHES 2001 y 2003 para el período 1993-2002 y Ministerio de Hacienda para período 2002-2004.

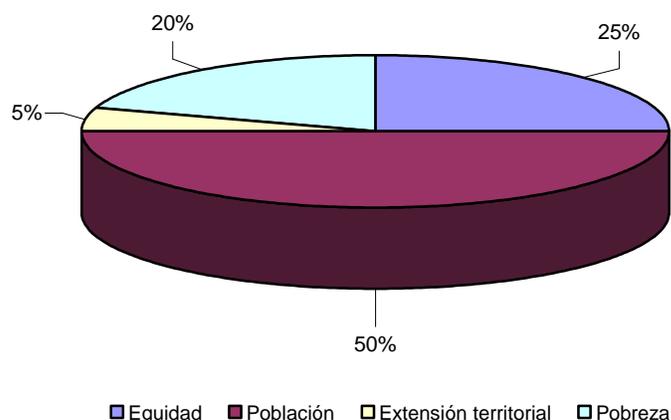
El FODES otorga a las alcaldías un porcentaje de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación, contando para financiarse con:

- Los subsidios y aportes que le otorgue el Estado.
- Aportes y donaciones.
- Préstamos externos e internos.
- Bonos u otros ingresos que por cualquier concepto reciba.

La distribución de los fondos se realiza con base a los siguientes criterios:

- Criterio de Equidad (25%)*: un 25% del Fondo se distribuye en partes iguales entre los 262 municipios del País.
- Criterio de población (50%)*: considera el número de habitantes de cada municipio.
- Criterio de extensión territorial (5%)*: se adjudica en forma directamente proporcional al tamaño del municipio.
- Criterio de pobreza (20%)*: toma en consideración el comportamiento de los índices de pobreza correspondientes a cada municipio según el censo oficial vigente al momento (retoma indicadores como: mortalidad infantil, analfabetismo, tasa de escolaridad, porcentaje de viviendas sin servicios de agua, servicio sanitario y porcentaje de población rural).

GRÁFICO 7
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN EL FODES



Fuente: Elaboración propia con base a la Ley de Creación del FODES.

Por Ley, de la asignación total del FODES se descuenta, cada año, la cantidad de \$1,714,286 que se distribuye en partes iguales entre

- El FISDL, quien lo utilizará para gastos de administración, funcionamiento, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.
- El ISDEM, que le servirán para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.
- La COMURES, que los utilizará para i) fortalecer a las municipalidades, a fin de que éstas asuman su rol a nivel departamental y nacional como representantes directos de los intereses locales; ii) promover el fortalecimiento municipal y el proceso de desarrollo local; iii) potenciar los mecanismos de participación ciudadana; iv) procurar un marco legal que permita a las municipalidades, ejercer y financiar sus competencias; v) asistir jurídicamente en casos tipo, que garanticen el desarrollo y la autonomía de los municipios.

El manejo de los recursos del FODES está a cargo de ISDEM, siendo esta instancia la que recibe los fondos del Ministerio de Hacienda, trasladándolos posteriormente a las alcaldías de acuerdo a los criterios mencionados con anterioridad, y según procesos definidos para asignar los recursos a proyectos previamente evaluados. La transferencia en efectivo realizada por ISDEM puede ser complementada en forma de proyectos por parte del FISDL, los cuales estarían financiados con fondos de donaciones y préstamos; para ello, el FISDL establece los procedimientos para que se otorgue el financiamiento a los municipios conforme a proyectos establecidos en los Planes de Inversión Participativos (PIP).⁹¹

Según la Ley de creación del FODES las municipalidades no pueden utilizar más del 20% de la asignación recibida en gastos de funcionamiento. Asimismo el art. 5 establece que: *“los recursos provenientes del Fondo deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas,*

⁹¹ Abelino López, Fomento al desarrollo local: comportamiento del financiamiento a los municipios: 1998–2001. Boletín Presupuestario, Ministerio de Hacienda, Vol. 5, Ejemplar 2., Julio–Diciembre de 2001. No. Pág. 12.

sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio". La vaguedad en la redacción de este artículo es considerada por los alcaldes como una limitación para la promoción del desarrollo económico local habiéndose planteado durante el XX Congreso de Alcaldes de COMURES la necesidad de gestionar una interpretación auténtica de dicho artículo o si fuese necesario una reforma al mismo de manera que clarifique puntualmente la posibilidad de utilización de los recursos en temas como el financiamiento de proyectos productivos.

Durante los últimos años la Ley del FODES ha sufrido diferentes modificaciones, siendo importantes las de febrero 1998 y junio de 2004, que establecen aumentos en el monto asignado equivalentes al 6% y 7% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación.⁹² Para entendidos en la materia tales modificaciones constituyen, hasta la fecha, el cambio más importante en el marco legal a favor del desarrollo local y la descentralización,⁹³ algunos consideran que el aumento al 6% que además liga el fondo al Presupuesto General de la Nación (PGN) evitando su depreciación en el tiempo constituye "un hito histórico... por su impacto en las condiciones de la vida cotidiana en los diferentes municipios".⁹⁴

De hecho con la aprobación legislativa de la transferencia a los gobiernos locales del 6% de los ingresos netos del PGN, la distribución territorial de la inversión del Estado mejoró sensiblemente; como resultado inmediato de la medida se logró incrementar en 134% la disponibilidad financiera de las municipalidades consideradas en su conjunto. A su vez, para el 87% de los gobiernos municipales, las transferencias del gobierno nacional representaron, en el año 1998 entre 2 y 28 veces su recaudación en concepto de tasas e impuestos, significando el 68% del financiamiento del presupuesto municipal. La inversión directa del Gobierno para el año 2000 sólo contempló 124 municipios (47%). Los restantes 138 (53%) no habrían podido realizar inversiones para el bienestar público si no hubiesen contado con las transferencias del FODES.⁹⁵

Un estudio llevado a cabo por FUNDAUNGO y FUNDE para COMURES, arrojó información sobre los impactos del FODES en los diferentes municipios:

- Con los recursos del FODES, las municipalidades ejecutaron aproximadamente 5,522 proyectos en todo el país ubicándose dos de cada tres en el área rural de los municipios, contribuyendo con ello a paliar desequilibrios territoriales.
- El FODES generó para el año de estudio 10,633 plazas de trabajo permanente distribuidas en todos los municipios del país, impactando positivamente en la generación y distribución territorial del empleo.
- Se constató que la mayor parte de las municipalidades adquieren los insumos para la ejecución de proyectos en el municipio, en los municipios aledaños o la cabecera departamental, lo cual tiene impacto económico positivo en la distribución territorial del movimiento comercial. Encontrándose también varios niveles de participación del sector privado en el proceso de ejecución de proyectos de infraestructura, siendo buena parte de las carpetas de proyecto ejecutadas por personas y pequeñas empresas privadas del nivel local y metropolitano.
- Las municipalidades ejecutaron, en el año 2001, el 77% de los recursos transferidos por el FODES una cantidad, por encima del Ministerio de Obras Públicas, el Fondo Social para la Vivienda, el Ministerio de Salud, ANDA, FONAVIPO, y otras instituciones consideradas inversoras por excelencia. Para el año 2003 el nivel de ejecución alcanzó el

⁹² Se sugiere ver el capítulo II del presente documento para ampliar información sobre los cambios en el monto asignado.

⁹³ IDHES 2001, pág. 170.

⁹⁴ RECODEL, Avances y perspectivas del desarrollo... *Op cit.*, pág. 2.

⁹⁵ PNUD/Vicepresidencia de la República, IDHES 2001, Pág. 164.

94.5% por arriba del 88% del promedio logrado por todas las entidades del sector público.⁹⁶

Entre los tipos de proyectos que presentan mayor frecuencia de ejecución se encuentran los vinculados a: vías de acceso, educación, electrificación, acueductos y alcantarillados, teniendo menor participación los relacionados con economía y producción.⁹⁷

Si bien es cierto durante el período de estudio el desarrollo local ha ido cobrando mayor importancia y con él se ha producido un considerable fortalecimiento de los municipios en términos de financiamiento, observándose que en los siete años comprendidos entre 1997 y 2004 el peso del FODES dentro de los ingresos corrientes del PGN ha aumentado de 0.13% (1997) a 6.35% (2004), también hay que reconocer que dicha transferencia aún no llega a alcanzar el 1% del PIB y que ha sido hasta el año 2004 que la misma ha logrado superar el 6% de los ingresos corrientes del PGN manteniéndose el porcentaje de la transferencia, durante los años anteriores, por abajo del 6% estipulado por la ley de creación del FODES para ese período.

Un aspecto positivo es que a partir del año 2004 los montos transferidos son financiados en un 100% por recursos propios del PGN, prescindiendo de recursos externos que imprimían inestabilidad a la transferencia.

El FODES no sólo ha significado en sí mismo un aporte financiero para las municipalidades, sino que ha servido como garantía para avalar créditos ante la banca nacional permitiendo a las municipalidades desarrollar proyectos de inversión que carecían de financiamiento. En Julio del presente año la Asamblea Legislativa aprobó el decreto 733 a través del cual se prohíbe a las municipalidades utilizar los fondos FODES como garantía para préstamos, dicho decreto entró en vigencia el día 20 de agosto del año en curso y el argumento principal para apoyar su aprobación fue el evitar que Consejos Municipales cuyo período de gestión está por terminar (marzo 2006) comprometan los fondos que se les asignan más allá de su mandato. La aprobación de este decreto ha generado descontento entre los alcaldes y se ha abierto un fuerte debate y presión para derogarlo o modificarlo. En la actualidad 197 (75.19%)⁹⁸ alcaldías han respaldado créditos con los fondos FODES. COMURES ha elaborado una propuesta de modificación que pretende lograr que el FODES pueda ser comprometido hasta en un 75% como aval en créditos a cubrirse en los 3 años de gestión del alcalde, hasta un 40% en créditos a más de 3 años y un 30% en créditos a pagar arriba de los 6 años.

⁹⁶ RDL. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003-2005. pág. 9.

⁹⁷ *Ibid.* Pág. 9.

⁹⁸ La Prensa Gráfica, viernes 2 de septiembre de 2005. pág. 26

TABLA 16
FODES Y OTRAS VARIABLES RELACIONADAS EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto General de la Nación	\$1 748,80	\$1 895,20	\$1 951,90	\$2 082,80	\$2 216,30	\$2 504,10	\$2 486,70	\$2 783,90
Ingresos corrientes del PGN	\$1 461,00	\$1 469,40	\$1 533,40	\$1 698,00	\$1 755,50	\$1 791,60	\$1 816,20	\$1 960,00
Monto total FODES	\$14,28	\$83,20	\$89,90	\$97,40	\$102,10	\$106,30	\$108,50	\$124,40
Vía ISDEM (Ministerio de Hacienda)	\$14,14	\$50,30	\$56,20	\$82,80	\$97,30	\$99,70	\$104,30	\$122,10
Vía FISDL (recursos externos)		\$31,80	\$32,00	\$12,90	\$3,10	\$4,90	\$2,50	\$0,60
Aporte a ISDEM, FISDL y COMURES	\$0,13	\$1,10	\$1,70	\$1,70	\$1,70	\$1,70	\$1,70	\$1,70
FODES/ingresos corrientes	0,97%	5,66%	5,86%	5,74%	5,82%	5,83%	5,97%	6,35%
FODES (recursos propios)/ingresos corrientes	0,97%	3,50%	3,78%	4,98%	2,64%	5,66%	5,84%	6,32%
FODES/PIB	0,13%	0,69%	0,72%	0,74%	0,72%	0,74%	0,72%	0,79%

Fuente: RDL. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003–2005. Pág. 8.

Al considerar más detenidamente la estructura de los ingresos municipales (ver tabla 16) es fácil identificar la importancia del FODES, sobre todo en el caso de los municipios pequeños. La tabla 16 también ofrece información sobre la generación de ingresos propios evidenciando que las fuentes más importantes son los impuestos y las tasas y derechos.

TABLA 17
INGRESOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS PARA EL AÑO 2003
(En dólares)

	Grandes	Medianos	Pequeños
Impuestos	16 305 024,51	10 200 614,72	1 821 703,58
Tasas y derechos	34 571 584,33	18 458 377,46	2 887 119,77
Venta de bienes y servicios	303 212,74	400 122,32	715 556,00
Ingresos financieros	2 861 660,75	2 301 586,10	414 797,31
Transferencias corrientes	2 636 776,91	5 693 878,62	3 985 043,73
Venta de activos fijos	88 480,17	205 266,11	55 537,07
FODES	9 390 553,66	26 746 655,03	19 644 535,26
Recuperación de Inversión financiera	39 763,51	130 379,48	116 340,13
Endeudamiento público	6 629 158,37	2 827 832,23	1 822 644,89
Total	72 826 214,95	76 964 712,07	31 463 277,74

Fuente: RDL. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003–2005. P. 14.

Respecto a los mismos es conveniente mencionar que existe una alta diversidad de impuestos y tasas municipales por servicios y derechos las cuales comprenden más de cuarenta tributos, en su mayoría caracterizados por poseer bases impositivas pequeñas y con bajos rendimientos de recaudación. En el caso específico de los impuestos, también conviene destacar, que en general las leyes de impuestos municipales del país tienen un carácter regresivo y muchas de ellas tienen más de 25 años de no haber sido modificadas tratándose por tanto de conceptos y tarifas obsoletas e improductivas.⁹⁹

TABLA 18
INGRESOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS PARA EL AÑO 2003
(Porcentajes)

	Grandes	Medianos	Pequeños
Impuestos	22,4	13,3	5,8
Tasas y derechos	47,5	24,0	9,2
Venta de bienes y servicios	0,4	0,5	2,3
Ingresos financieros	3,9	3,0	1,3
Transferencias corrientes	3,6	7,4	12,7
Venta de activos fijos	0,1	0,3	0,2
FODES	12,9	34,8	62,4
Recuperación de Inversión financiera	0,1	0,2	0,4
Endeudamiento público	9,1	16,7	5,8
Total	100	100	100

Fuente: RDL. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003–2005. p. 14.

En cuanto a su aporte a los ingresos municipales, los impuestos generaron el 22.4% de los ingresos totales en los municipios grandes, el 13.3% en municipios medianos y sólo el 5.8% en municipios pequeños. En forma general y según el anexo I al relacionar impuestos con ingresos totales, sin diferenciar el tamaño de los municipios, se obtienen tasas del 19.5%, 15.8% y 19.8% para los años 2002, 2003 y enero–junio 2004 respectivamente mientras que la relación impuestos frente a ingresos corrientes del municipio es de 29.8%, 27.4% y 32.2% para los mismos años (ver anexo I).

Para el caso de las tasas y derechos en el período 2002–junio 2004 representaron el 34.8%, 31.2% y 32.3% de los ingresos municipales (ver anexo II) Al diferenciar el tamaño de los municipios y durante el año 2003 se observa que las mismas en el caso de los municipios grandes significaban el 47.5% de los ingresos, en los medianos el 24% y en los pequeños el 9.2%.

Las diferencias en torno a la estructura de generación de ingresos vinculadas al tamaño de los municipios, confirma las desigualdades en las condiciones socioeconómicas y financieras existentes en los municipios del país, evidenciando la importancia del FODES para la ejecución de proyectos sobre todo en municipios pequeños.

IV.5. Algunos avances desde el municipio

Desde los mismos municipios han comenzado a surgir dos fenómenos importantes para el desarrollo local: la creación de microregiones, asociaciones o mancomunidades a través de la

⁹⁹ RDL., *Op. cit.* Pp. 9 y 11.

asociación de municipios colindantes con objetivos, características y necesidades comunes y la creación de Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local.

Ambos fenómenos han surgido desde los municipios contando con apoyo técnico de ONG y cooperación internacional y, en el caso del primero también con el de algunas instancias del Gobierno Central.

El asociativismo municipal en El Salvador

De acuerdo al estudio Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo¹⁰⁰ algunos de los factores que han potenciado el asociativismo municipal en El Salvador son:

- a) La excesiva fragmentación municipal (262 municipios en una extensión de 20,000 Km²), ha generado municipalidades con capacidades limitadas e insuficientes para atender las crecientes demandas de la población respecto a los problemas que el desarrollo local demanda.
- b) La funcionalidad de la organización político administrativa del Estado ha entrado en crisis, dado que los límites municipales ya no corresponden a las dinámicas que en el territorio se presentan, pues las realidades locales han ido cambiando constantemente, dejando obsoleto la referencia de los límites estatales establecidos para la gestión del desarrollo local.
- c) Los municipios no son entidades territoriales óptimas para el impulso de un proceso de descentralización del Estado, aún aquellos con importante cantidad de población, extensión territorial y recursos.

Si bien es cierto algunos agrupamientos municipales surgen entre finales de los 80 y principios de los 90, el fenómeno se vuelve creciente a partir de los terremotos de 2001, durante la gestión municipal 2000–2003.

También conviene tener presente que el proceso de modernización dentro del Ministerio de Obras públicas ha llevado a que los municipios tengan que hacerse cargo del mantenimiento de buena parte de la red vial que antes estaba a cargo de dicho Ministerio sin haber recibido recursos adicionales para hacerlo. Esta situación ha potenciado el surgimiento de algunas empresas municipales para tal fin.¹⁰¹ A su vez la Ley de Medio Ambiente introduce la obligación de que los municipios den un tratamiento adecuado a la disposición final de desechos sólidos lo cual también ha potenciado la asociación de municipios para la construcción y manejo de rellenos sanitarios.

Cabe señalar que el marco legal salvadoreño facilita dicha asociatividad, dado que tanto la Constitución Salvadoreña como el Código Municipal consagran dicho derecho, de esta forma, el art. 207 de la Constitución establece 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. Por otra parte, el art. 11 del Código Municipal reafirma el mismo derecho al señalar que “los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o en la prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”. Así mismo, en los artículos 14, 17 y 18 del mismo se recogen las diferentes figuras bajo las cuales pueden asociarse (fundaciones, empresas, o sociedades).¹⁰²

¹⁰⁰ Funde, Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo, Desarrollo Humano: Buenas prácticas, No. 3. San Salvador, 2004 pp. 13 y 14.

¹⁰¹ Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos*, ed. Red para el Desarrollo Local, San Salvador, 2003, p. 209.

¹⁰² Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, Desarrollo Local Op. cit.*, p. 196.

Hasta la fecha, diversas instancias han promovido y fomentado entre las municipalidades y las organizaciones e instituciones locales el impulso de iniciativas de asociación en las cuales los gobiernos municipales son los actores con mayor protagonismo. Las organizaciones que más destacan son el ISDEM, el FISDL, la CND, la COMURES y la Red de ONGs para el Desarrollo Local.

Desde la década de los noventa se han creado alrededor de medio centenar de asociaciones municipales. En un estudio reciente,¹⁰³ se analizó a 44 asociaciones municipales, destacándose interesantes resultados en cuanto a) a la conformación de dichos agrupamientos; b) la participación de actores; c) el marco institucional; d) los recursos empleados; e) la ejecución conjunta de proyectos mancomunados, y; f) avances y problemas; los cuales son resumidos a continuación:

a) Respecto a la conformación de los agrupamientos municipales se encontró que:

El 87% de los municipios del país forma parte de al menos un agrupamiento municipal.

El 68% de los agrupamientos se concentran en municipios pertenecientes a un mismo departamento, mientras que el 27% incluyen municipios de dos departamentos, y el 5% restante a municipios de tres departamentos.

Por otra parte, el 63% de dichos agrupamientos están integrados en un rango de 4 a 7 municipios, el 30% por más de ocho municipios y el 7% con un mínimo de 2 a 3 municipios.¹⁰⁴

b) Sobre la participación de actores se destaca que:

El 77% están conformados únicamente por municipalidades; el 14% por municipalidades y Comités de Desarrollo Local (CODEL)–integrados por miembros de la comunidad y en algunos casos representantes de ONG o instituciones gubernamentales–y un 9% por municipalidades y otro tipo de actores organizados del municipio.¹⁰⁵

En el otro lado de la balanza se encuentra la abundante presencia de Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales y de la Cooperación Internacional. De esta forma se identificó que el 81% de las agrupaciones municipales cuentan con presencia de instituciones de gobiernos, las ONGs nacionales participan en el 74%, y la Cooperación Internacional en el 49% de los agrupamientos.¹⁰⁶

c) Con relación al marco institucional

La institucionalidad de los agrupamientos municipales está circunscrita a la legalización de la asociación, la rubrica de convenios o actas por las autoridades y la estructura organizativa que presentan así como su funcionamiento.

- Respecto a la personería jurídica: el 9% de los agrupamientos cuenta únicamente con un acuerdo de colaboración o de compromiso entre gobiernos municipales; un 75% con la firma de acuerdos o actas de constitución, en los cuales queda explicitada la creación de la asociación de municipalidades o de municipios; el 80% cuenta con estatutos aprobados por los Consejos Municipales; el 48% han formalizado su legalización mediante la adquisición de personería jurídica, y; sólo en 4 ocasiones se ha elaborado y acordado una ordenanza municipal.
- En cuanto al esquema organizativo: el 25% de las asociaciones cuentan con una estructura muy simple pero formal, consistente en una Junta Directiva y un Comité o Consejo, integrado por los alcaldes o alcaldesas; solamente el 9% ha estructurado un organigrama; el 16% cuentan con tres niveles organizativos diferenciados (Asamblea

¹⁰³ Angela Zamora Rivas, *Directorio y análisis de Agrupamientos Op. cit.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*, pp. 119-120

¹⁰⁵ *Ibidem.*, pág. 121

¹⁰⁶ *Ibidem.*, pp. 125-128.

de Socios, Junta Directiva, y un nivel operativo propio, conformado por personal que labora exclusivamente para la asociación), y; el 7% la forma de organización-coordinación, consiste básicamente en reuniones entre alcaldes.

- Respecto a la integración y funcionamiento de los organismos de dirección: En el 75% de los agrupamientos, los organismos de dirección están exclusivamente integrados por alcaldes y conejales, y en el 20% de los mismos, la dirección está compartida con ONG y los CODEL. Sólo en 2 casos son únicamente organizaciones sociales las que deciden sobre los esfuerzos a realizar.
- En cuanto a planes y proyecciones: de 22 agrupaciones que cuentan con planes o diagnósticos, el 37% son planes de desarrollo y sólo un 5% son planes de ordenamiento territorial. La totalidad de los planes de desarrollo incluyen componentes de infraestructura y desarrollo económico, el 44% incluyen el componente de gestión de riesgo, y el resto, en menor grado, lo componen temas como el desarrollo cultural (25%), la descentralización y modernización municipal, el fortalecimiento institucional, y la organización y participación ciudadana.¹⁰⁷

d) *Respecto a los recursos con que cuentan se encontró que:*

- Los recursos financieros provienen de dos fuentes: la cuota que cada municipalidad aporta y los proyectos provenientes de ONGs, de la Cooperación Internacional y del Gobierno Central. Cabe señalarse que únicamente en el 34% de las agrupaciones, las municipalidades contribuyen con una cuota.
- Infraestructura y apoyo técnico: Solamente el 20% de los agrupamientos cuenta con local para la organización de sus operaciones.¹⁰⁸

e) *La ejecución conjunta de proyectos mancomunados.*

- El 55% de los agrupamientos ha realizado alguna actividad o proyecto de forma conjunta, particularmente en la coordinación de más de algún servicio, entre los que destacan: el manejo de los desechos sólidos, y; la construcción y/o mantenimiento de vías de comunicación que interconectan a los municipios que forman parte del agrupamiento. En el 9% de los casos, se desarrollaron actividades conjuntas de promoción al turismo, y en el 7% en la administración y distribución del agua potable.¹⁰⁹

f) *Avances y problemas.*

El 27% de los agrupamientos han sumado municipios a los iniciales, y apenas 2 (de 44), han sufrido deserciones.

- Respecto a logros: se puede señalar que el 52% de los agrupamientos reconocen que el hecho de constituirse como asociación es un avance importante, el 25% afirmó que contaba con financiamiento para la ejecución de proyectos conjuntos, y el 16% apuntó como logro el diseño de planes estratégicos.
- En cuanto a problemas: el 36% señaló la escasez de recursos como el principal problema para acometer proyectos conjuntos; el 32% el cambio de autoridades cada tres años y la discontinuidad o cambio de compromisos de las autoridades entrantes, y;

¹⁰⁷ *Ibidem.*, pp. 128-136.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, pp.136-138.

¹⁰⁹ *Ibidem.*, pp.139-140.

el 18% señaló el bajo perfil que los alcaldes dan a estos procesos en cuanto a tiempo y esfuerzo invertido.¹¹⁰

A modo de conclusión se podría señalar que los agrupamientos municipales en El Salvador constituyen una realidad frecuente aunque todo parece indicar que se está frente a procesos de asociación de municipalidades más que de asociación de municipios dada la baja presencia de actores locales en los mismos. Sin embargo, pese a lo anterior, es necesario reconocer que estos agrupamientos constituyen respuestas desde lo local para enfrentar problemas del territorio y que dentro de los diferentes planes de desarrollo que algunas de estas agrupaciones han logrado elaborar se han incluido temáticas relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo económico local los cuales han sido temas poco abordados por las municipalidades. Esto último hace pensar que la asociatividad de municipios está contribuyendo a un cambio en la concepción de la gestión local dándole cabida a un planteamiento más amplio e integrador.¹¹¹

Fondos de contrapartida para el desarrollo local

Las dificultades que sufren los municipios para poder obtener ingresos que puedan ser utilizados para financiar el desarrollo local han llevado al diseño de diferentes mecanismos dentro de los cuales destaca la creación de fondos de contrapartida que aparecen en el país a partir del año 1998 para volverse más frecuentes a partir de 2000.

Los FCDL resultan interesantes pues involucran a diferentes actores del municipio: gobierno local, población organizada y empresas del municipio que son apoyadas técnicamente por alguna ONG y en algunos casos, financieramente de la cooperación internacional.

Los FCDL trabajan en la formulación, financiamiento/gestión de recursos y ejecución de proyectos concertados, que hasta ahora han estado más vinculados a aspectos de infraestructura, servicios, medio ambiente y saneamiento del municipio. Hasta la fecha las experiencias más importantes se han desarrollado en los municipios de Nejapa, Soyapango, Quezaltepeque, Santa Tecla, Acajutla y Mejicanos, existiendo otros esfuerzos más modestos.

El fondo de contrapartidas para el desarrollo local de Nejapa:

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa, que se conforma en 1998 con la participación de: las empresas Embolsalva (concesionaria de marca Coca Cola) y Nejapa Power Company (empresa productora de energía eléctrica); la alcaldía municipal, la Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa (ACDN) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (FUSAI) posteriormente se unió la ONG Funde.

El fondo comenzó con un aporte financiero de la Fundación Interamericana de \$108.100 gracias al cual se logró persuadir a las dos empresas participantes a que se afiliaran y aportara cada una \$57.500 al Fondo a modo de contrapartida local. El gobierno municipal de Nejapa, en el momento de su propia incorporación al Fondo, ofreció contribuir el equivalente de \$US300.000 en trabajo municipal y comunitario, materiales y equipos. El Gobierno Sueco contribuyó al Fondo con un aporte de \$US300.000.¹¹²

Los primeros tres proyectos concertados para ser ejecutados y financiados por el Fondo tenían como objetivo:

¹¹⁰ *Ibidem.*, pp.141-143.

¹¹¹ *Ibidem.*, p. 148.

¹¹² La información relativa al FCDL de Nejapa ha sido tomada del artículo: *Creación de un fondo de desarrollo local: La experiencia de la municipalidad de Nejapa, El Salvador*. Revista Delnet @Local.glob, No. 1, 2005, Centro Internacional de formación de la OIT, learning.itcilo.org/delnet/pg/frames/home/doc/revista/RevistaSP/Revista_2/@local.glob2_es.pdf

- Reforestar los alrededores del pueblo de Nejapa. El proyecto fue implementado por el municipio de Nejapa y los miembros de la ACDN, teniendo como propósito proteger los suelos y los acuíferos de Nejapa, que son los recursos naturales más importantes del municipio. Las actividades de reforestación se llevan a cabo con la cooperación de las organizaciones comunitarias de las áreas más afectadas.
- Construir un complejo habitacional para 780 familias sin hogar que ocupan espacios públicos y terrenos adyacentes a la planta Embosalva y las riberas del río San Antonio. Recursos del Fondo se destinaron para la adquisición del terreno a un precio favorable ofrecido por una de las cooperativas agrícolas. El terreno, sirvió como garantía para obtener un crédito del Fondo Nacional para la Vivienda Popular. FUSAI tuvo a su cargo la ejecución del proyecto.
- Descontaminar el río San Antonio. El Fondo financió un estudio técnico que servirá para obtener recursos del gobierno y donantes internacionales para llevar a cabo las diversas obras y acciones necesarias para reducir las fuentes contaminantes.

Hasta el año 2003 el fondo había apoyado un total de 12 proyectos por un monto de \$425,751.

El fondo de contrapartidas para el desarrollo local de Soyapango (FONDESOY)¹¹³

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Soyapango Se constituyó legalmente en el año 2000 tras un proceso de negociaciones iniciado con apoyo de la ONG Funde en 1997.

FONDESOY cuenta con la participación de: gran empresa privada (SIGMA S.A., Avícola Salvadoreña S. A de C. V., ADOC S.A., Industria Caricia S.A de C.V.); sector microempresa: (Asociación de Comerciantes de Soyapango, ACOMESoy); organizaciones no gubernamentales (Fundación Génesis, Asociación Proyectos Comunales de El Salvador PROCOMES; Fundación José Napoleón Duarte, FUSAI y FUNDE); sector académico (Universidad Don Bosco) y Alcaldía de Soyapango. Una vez avanzado el proceso se sumaron las siguientes Empresas Arco Ingenieros, ASA Poster, Hiper Paiz, Textufil, Banco Salvadoreño, MODESA S.A de C.V y la Fabril de Aceite así como la Asociación de Mujeres del Cantón El Limón

El Fondo está organizado de la siguiente manera:

- Una asamblea general: constituida por todos los socios.
- Una junta directiva: constituida por 3 representantes del sector de la gran empresa, una de la microempresa, una de las Organizaciones de mujeres, uno del sector académico y una de la municipalidad con sus respectivos suplentes.
- Gerencia técnica: quien ejecuta los acuerdos de la junta directiva.
- Secretaria administrativa: realiza funciones secretariales y administrativas.
- Staff de asesoría: integradas pro FUNDE y FUSAI.

Los gastos de funcionamiento de la oficina de FONDESOY son financiados con recursos provenientes de los socios en calidad de membresía, donativos de las ONG y aporte sistemático de la municipalidad con el financiamiento de la secretaria.

Entre 1999 y 2002 el FONDESOY llevó a cabo los proyectos que se detallan a continuación:

¹¹³ La información referente a los FCDL de Soyapango ha sido tomada de: Funde. *Sistematización de dos experiencias: Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Soyapango y Asociación Quezalteca para el Desarrollo Sostenible*, noviembre 2002. Publicado en www.desarrollolocal.org

TABLA 19
PROYECTOS FODESOY

Proyectos	Instituciones que aportaron recursos
Campana de limpieza en el Boulevard del Ejército Nacional	Fabril de Aceite, Rotoflex, Avícola Salvadoreña, Diana, FUNDE, FUSAI, UDB y Alcaldía Municipal.
Mejoramiento del Arriate del Boulevard del Ejército Nacional y redondel Unicentro	Hiper Paiz, ADOC, Municipalidad.
Bolsa de trabajo para jóvenes en temporada de vacaciones (129 plazas)	Hiper Paiz, Avícola Salvadoreña, ADOC.
Formulación de perfil de proyecto para la descontaminación del Río Sumpa	Membresía de Socios
Formulación de 4 carpetas técnicas: Recuperación y ornamentación de la zona de protección Comunidad 22 de abril; Habilitación de aceras peatonales en Calle Agua Caliente y Av. Rosario Sur; Mejoramiento del arriate del Boulevard del Ejército Nacional y redondel Unicentro; Mejoramiento de Zona verde recreativa y cancha de baloncesto de Colonia Las Flores	FUSAI

Fuente: elaboración propia.

Hasta enero de 2002 los socios habían aportado un total de \$207,882.23 de los cuales un 22.5% había sido aportado por la municipalidad, un 46.72% por FUSAI y FUNDE y un 30.78% por las empresas y otras ONG socias.

V. Conclusiones

Del recorrido efectuado hasta ahora por la evolución sufrida por las políticas e institucionalidad del DEL en El Salvador, puede concluirse que éste ha experimentado avances, sin embargo conviene aclarar que los avances más importantes han venido impulsados desde abajo, es decir, más desde los municipios que desde el mismo gobierno central. Así, las asociaciones entre municipios, los fondos de contrapartida, la presión para elevar el monto de las transferencias otorgadas por el gobierno central son claros ejemplos de ello. Por otro lado, también se han dado casos, como el del oriente del país, donde la empresa privada ha liderado el proceso y ha sido el gobierno tanto central como local quienes han seguido la iniciativa. Se debe señalar que la respuesta del gobierno central parece ser más rápida cuando el proceso es liderado por la empresa privada y un poquito menos cuando es liderado por las municipalidades, posiblemente porque con estos últimos se encuentra por medio delegaciones de poder.

En cuanto al discurso del Ejecutivo si es posible identificar un fuerte nivel de avance a favor del DEL y el DET, sin embargo ese avance no encuentra paralelo con la práctica. El divorcio entre lo nacional y lo local continúa estando presente. Temas con tanto peso dentro del discurso asociado al DEL, como puede ser la descentralización, no logran avanzar, encontrando freno en factores dentro de los que pueden mencionarse la falta de recursos y la existencia de cuerpos legales que no facilitan claridad en la división de funciones.

A nivel institucional continua siendo vigente el diagnóstico hecho por el Grupo Consultivo que elaboró la ENDEL quienes afirmaban que: “el marco institucional para el desarrollo local se caracteriza por lo ambiguo, fragmentado y superpuesto, tanto en el nivel nacional como en el local, por lo poco clara de la definición de roles y competencias, por la descoordinación funcional a nivel local de las instancias gubernamentales.”¹¹⁴ En general no se cuenta con una instancia que lidere el DEL en el país ni con una política de DL que le de cuerpo al trabajo realizado por las diferentes instancias de gobierno, quienes trabajan en forma separada con algunos proyectos puntuales en el territorio, muchos de ellos con enfoques propios del DET pero que tienen un alcance limitado. Es evidente la ausencia de un nivel intermedio de comunicación entre las Alcaldías y el Gobierno Central, o de una instancia que de manera continua y decidida impulse y lleve a cabo una política de DEL o de DET.

En términos de coordinación entre instituciones, el programa Red Solidaria parece ser prometedor, aunque presenta dos situaciones que deben ser mejoradas: la primera es la poca participación de los gobiernos locales en su diseño, planificación y ejecución, lo cual es un aspecto fundamental a superar; y en segundo lugar, el hecho de que se trata de un programa de atención a la pobreza extrema y no un ejercicio con enfoque de DET (por esto mismo es que presenta el primer problema planteado). Se trata de un programa con énfasis en la provisión de servicios básicos, especialmente salud y educación, combinado con una pequeña transferencia de ingresos como incentivo para hacer uso de estos servicios, pero no contempla acciones en el plano productivo o de generación de empleo, de acuerdo a la vocación de la tierras como si lo contempla la estrategia de la zona Norte por ejemplo.

Durante los últimos años el avance más importante en términos de institucionalidad se encuentra a nivel de la gremial de alcaldes COMURES quien por su capacidad de representación, propuesta y gestión se ha ganado un espacio como interlocutor ante el gobierno central. Aunque no se trata de una institución pública propiamente dicha, si cuenta con la capacidad de concertación al interior y de diálogo y presión ante el gobierno central.

Siempre en relación a la institucionalidad y en términos específicos del DET es conveniente mencionar que en parte el reto de alcanzarlo pasa por mejorar la capacidad de gestión empresarial y municipal y en lograr que los requerimientos de apoyo técnico y financiero de la base productiva local tengan un paralelo con la oferta de estos servicios. Sin embargo el nivel de coordinación entre las instituciones oferentes de estos servicios en el país es casi nulo, así aquellas instituciones que trabajan en el fortalecimiento de las municipalidades no coordinan con aquellas que trabajan en el fomento a la micro, pequeña y mediana empresa y viceversa. Lo que se quiere enfatizar es el hecho que no basta con fortalecer las alcaldías y su personal, ya que existen municipios en los que la actividad productiva es casi nula, se necesita un impulso tanto desde el ámbito público como del privado pues de lo contrario poco pueden hacer las alcaldías más allá de lo que ya actualmente están llevando a cabo: obras de infraestructura básica principalmente para la prestación de servicios públicos. La autonomía fiscal municipal es impensable para la gran mayoría de las municipalidades del país, derivado en parte de la concentración de la actividad económica del AMSS.

Con relación al marco legal relacionado con el DEL, éste presenta ambigüedades, vacíos y contradicciones. Se considera que la mayoría de las leyes promulgadas después de la vigencia de la Constitución de la República de 1983 y del Código Municipal de 1986 ha reforzado las tendencias centralistas del gobierno nacional.¹¹⁵ Lo anterior a pesar de que en los cuerpos legales se especifiquen mecanismos propios del DL como la participación y niveles de coordinación que avanzan desde la comunidad, al municipio, al departamento, la región y finalmente la nación.

¹¹⁴ Grupo consultivo, ENDEL 1999.

¹¹⁵ PNUD, IDHES 2001, pág. 170.

Aunque si se plantean estos mecanismos, la coordinación y dirección de los procesos quedan bajo una institución del gobierno central, el caso más desarrollado en este documento corresponde con el Ministerio del Medio Ambiente y la gestión de riesgos.

A nivel del ordenamiento territorial se ha avanzado en la elaboración de planes y proyectos, muchos de ellos apoyados por la cooperación internacional. Sin embargo no se ha logrado la ejecución de los mismos y muchos de ellos han sido reducidos a factores urbanísticos.

Sobre la inversión pública, ésta ha experimentado cierta evolución siendo que si bien no contribuye a disminuir significativamente los desequilibrios territoriales, tampoco los aumenta. Los incrementos sufridos por el FODES son el principal avance esta línea, sin embargo, los niveles alcanzados aún no son suficientes.

Cambios en el municipio:

Siendo que el período de estudio considerado abarca la época de finalización del conflicto armado, esta sola consideración acusa la existencia de cambios en muchos de los municipios, habiéndose avanzado a nivel de infraestructura, repoblamiento de algunas áreas que estaban prácticamente abandonadas por la guerra, entre otros. Sin embargo, conviene mencionar que para algunos municipios del país aún es difícil pensar en iniciar verdaderos procesos de desarrollo económico territorial, los niveles de pobreza existentes vuelve imposible la captación de recursos por parte de los gobiernos municipales para reinvertirlo nuevamente lo cual es una condición indispensable del DET. En línea a lo anterior se ha afirmado que muchos municipios del país “no constituyen espacios suficientemente amplios y complejos para desarrollar por sí solos estrategias de desarrollo... encontrándose en ellos economías de precariedad, no sólo en términos de la subsistencia de la gente, sino de tejidos productivos comunitarios débiles”.¹¹⁶

En forma general, si se puede apreciar cambios en varios aspectos importantes de la gestión municipal. Entre inicios de los años noventa y la actualidad se evidencia una evolución positiva en al menos cuatro aspectos: capacidad financiera, calidad de la gestión, participación ciudadana y asociatividad municipal. Este último enfocado a disminuir los problemas que ocasiona la atomización municipal que sufre el país (262 municipios en 20,000 km²). No obstante se reconoce la evolución positiva en los aspectos mencionados, también falta mucho por hacer. El camino ha iniciado pero debe continuar.

A continuación se presenta de forma sintética los cambios a los que se ha hecho alusión.

¹¹⁶ Porfirio, Cerritos Parada Taller Regional sobre Estrategias y Experiencias de Desarrollo Económico en el Ámbito Local, organizado por SACDEL 24 25 y 26 de febrero 2004, San Ignacio, Chalatenago. El Salvador.

TABLA 20
CAMBIOS EN EL MUNICIPIO SALVADOREÑO

Capacidad Financiera: Avances	Capacidad Financiera: Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • El Municipio en la actualidad dispone de más recursos gracias al aumento en las transferencias que realiza el gobierno central a través de la Ley del FODES. Entre 1997 y 2004 las transferencias pasaron de representar el 0.13% al 6.35% del Presupuesto General de la Nación. El aumento de estas transferencias ha contribuido a paliar los efectos de la concentración de la Inversión pública teniendo un impacto importante en las condiciones de vida de la población. • El municipio y buscado y desarrollado nuevos mecanismos para la obtención de fondos: <ul style="list-style-type: none"> ○ La presentación de proyectos a la cooperación internacional (OG, ONG, municipios, congresos y diputaciones de países desarrollados, entre otros); ○ La tendencia a estrechar lazos entre el municipios y salvadoreños originarios de los mismos que encuentran residiendo en el exterior—sobre todo Estados Unidos—, financiando con los aportes de la comunidad en el exterior la realización de obras de infraestructura, equipamiento de unidades de salud o escuelas y aportes para la celebración de festejos patronales. Este mecanismo se ha visto favorecido por el accionar del FISDL a través del programa SALEX. ○ La creación de Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local en los que las empresas, municipalidad y comunidad organizada conciertan proyectos y acciones, aportan y gestionan recursos para el desarrollo del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las transferencias del gobierno central hacia las municipalidades, otorgadas a través de la Ley del FODES, aún no alcanzan el equivalente al 1% del PIB. • La generación de ingresos propios continúa siendo limitada, contribuyendo a ellos factores como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Frenos a la implementación de un impuesto predial. ○ La existencia de leyes impositivas municipales deficientes y en muchos casos obsoletas —gran parte de ellas sin modificaciones desde hace más de 25 años—. ○ Una alta diversidad de impuestos y tasas municipales por servicios y derechos, en su mayoría caracterizados por poseer bases impositivas pequeñas e incluso nulas y con bajos rendimientos de recaudación. • Prohibición para utilizar los fondos FODES como garantía de créditos
Aumento en la calidad de la gestión empresarial:	Aumento en la calidad de la gestión empresarial:
<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de las alcaldías: a través de la compra de tecnología • Capacitación de alcaldes, miembros de los concejos municipales y personal de las alcaldías. En esta labor han contribuido diferentes ONG, así como COMURES y el gobierno central a través del FISDL y sobre todo el ISDEM. • Se han introducido en muchas alcaldías del país estilos de gestión anteriormente considerados exclusivos del ámbito empresarial. • El perfil de los candidatos a alcaldes y por tanto los alcaldes que resultan electos ha mejorado, los criterios de selección ya no basta con ser miembro activo del partido. Cada vez es mayor el número de alcaldes que cuenta con estudios superiores y que demuestran un mayor compromiso con el cargo a ejecutar y por tanto mayor responsabilidad y conciencia de su rol el cual cada vez con una mayor tendencia a no concebir su papel en la alcaldía como de simple administración de servicios tradicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aún quedan muchas alcaldías sin acceso a recursos tecnológicos modernos que faciliten su labor. • El período de gestión de las autoridades municipales es corto (3 años) lo que continúa influyendo en la calidad de la gestión, pues muchos consideran que buena parte del primer año es de acoplamiento en el cargo y el último de campaña política. • El punto anterior también influye en la capacidad que puedan tener los municipios para poder planificar y ejecutar con una visión de desarrollo de largo plazo. • El mayor accionar de las municipalidades aún tiende a centrar sus esfuerzos de inversión física y social en los casos urbanos de los municipios independientemente del grado de urbanización que posean, reproduciendo desequilibrios a nivel territorial (urbano—rural).

(continúa)

TABLA 20 (continuación)

Participación ciudadana: Avances	Participación ciudadana: Desafíos
<p>Los niveles de participación en los municipios han cobrado impulso a lo largo del período, particularmente a partir de las elecciones presidenciales de 1999 y legislativas y municipales del año 2000 cuando la misma comienza a aparecer como parte de la oferta partidaria de los diferentes partidos en contienda. Asimismo en el año 2000 la promoción de la participación ciudadana aparece por primera vez como parte de la política del gobierno. En esta línea pueden considerarse los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunos municipios del país han comenzado a elaborar ordenanzas municipales relativas a la participación ciudadana y el seguimiento por parte de la población a la transparencia de la gestión municipal. • Comienzan a implementarse algunas prácticas orientadas a dar a conocer a la población del municipio las prioridades, presupuestos y proyectos que se están implementando. • Se han aumentado considerablemente la cantidad de instancias permanentes de participación y concertación local, así las de las organizaciones sociales de base. • Los ejercicios de planificación participativa se han generalizado en los diferentes municipios producto de la medida que condiciona el otorgamiento de fondos FODES a cargo del FISDL a la presentación de Planes de Inversión Participativos. • Algunos municipios del país han comenzado a realizar reuniones abiertas del Concejo Municipal • Algunos municipios han implementado iniciativas orientadas a incorporar a la niñez y a la adolescencia como parte de los actores de la planificación local y como sujetos de destino de las políticas locales a diseñar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se continúa siendo el único país de Centroamérica donde no existe representación proporcional de los diferentes partidos políticos en los gobiernos locales. • En las últimas elecciones a alcaldes hubo una participación de sólo el 41.1% de la población,¹¹⁷ lo cual sumado a la situación afirmada en el punto anterior da pie a considerar un bajo nivel de legitimidad de los gobiernos locales. • Falta mejorar la efectividad de las prácticas de participación ciudadana y de rendición de cuentas. • Muchos planes de inversión participativos responden jamás a requisitos para acceder a fondos (gubernamentales y/o cooperación internacional) que a una dinámica auténtica de participación ciudadana en función del desarrollo.
Asociatividad Municipal: Desafíos	Asociatividad Municipal: Desafíos
<p>La asociatividad municipal ha sido una opción surgida desde los municipios con el apoyo de ONG, COMURES y organizaciones gubernamentales (FISDL, ISDEM, CND, etc.) para superar la atomización del territorio cuya organización territorial ha perdido viabilidad y paliar la desigualdad generada por la concentración de la inversión pública, entre otros. La afiliación política de diferentes alcaldes no ha constituido una variable clave para estas asociaciones.</p> <p>Durante el período de estudio muchos municipios se han integrado con otros municipios vecinos para fortalecerse sin perder su identidad social y su autonomía municipal, afrontando juntos la solución de problemas comunes, gestionar proyectos o planificar e iniciar procesos de desarrollo, lo cual ha significado un ejercicio importante a favor del desarrollo local..</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las micro-regiones de municipios no cuentan con un marco legal que las respalde. • La actual forma de estructuración de los organismos decisivos de las asociaciones de municipios es aún muy simple para la complejidad que requiere la gestión integrada de varios municipios, pues no contempla aspectos tales como:¹¹⁸ • Una representación de los municipios que tome en cuenta las diferencias poblacionales. • Un mayor compromiso de los Concejos Municipales y no sólo de los alcaldes. • La participación más activa de otros sectores (privado, social) en los organismos decisivos. • Una solidaridad intermunicipal a través de mecanismos que ayuden a disminuir diferencias entre municipios.

Fuente: elaboración propia.

¹¹⁷ IDHES 2003, pág. 357.

¹¹⁸ PNUD/PUNDE. *Asociación de Municipios y Construcción* Op cit. pág. 53.

Bibliografía

- Agencia de Urbanismo de Lyon, 2005, El proyecto de ordenamiento territorial de El Salvador: Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debates. COMURES, San Salvador, mayo.
- ARENA, Programa de Gobierno: La Nueva Alianza 1999–2004.
- ARENA, Programa de Gobierno: País Seguro 2004–2009.
- Becerra L, Francisco A. y Pino Alonso, Jesús R. 2005. Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. En *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. V. Número 17, 2005. Páginas 85–119.
- Blandón, Flora. El desarrollo local del Gobierno más allá del discurso en *Alternativas para el desarrollo*, No.42. FUNDE, noviembre/diciembre 1996, 47–52pp.
- Cerritos Parada, Porfirio. 2004. Taller Regional sobre Estrategias y Experiencias de Desarrollo Económico en el Ámbito Local, organizado por SACDEL 24 25 y 26 de febrero 2004, San Ignacio, Chalatenago. El Salvador
- CND.1998a. Bases para el plan de nación, San Salvador, enero, 50pp.
- ___1998b. Síntesis de las consultas territorial e intersectorial, San Salvador, octubre.
- ___1999a Memoria del proceso de consulta ciudadana enero 1998–enero 1999, San Salvador, 14 pp.
- ___1999b. Acciones iniciales del Plan de Nación, Impresos Maya, Nueva San Salvador, octubre.
- ___1999c. Temas claves para el plan de nación: consulta especializada, San Salvador, enero, 432 pp.
- COMURES. 1998. Una síntesis cronológica del 6%, Proyección Municipal, No. 16, enero–marzo, San Salvador, 7–8pp
- ___2000. Desarrollo local, descentralización y los gobiernos municipales, San Salvador, versiones correspondientes a: Enero 1997. 15pp, febrero 1999. 12pp. y marzo. 13pp.

- _____. 2004. Avances, logros y perspectivas del gremio municipal en El Salvador y Centroamérica, San Salvador, noviembre, 22 pp.
- _____. 2005. Micro-regiones y asociaciones de municipalidades en el país. San Salvador, 18 pp.
- CONADEL. 2005. Agenda Nacional para el desarrollo local y anexos. San Salvador.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). 2005. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004. Abril.
- Enríquez, Alberto y Marcos Rodríguez, Desarrollo local y descentralización del Estado: tres años de la Administración Flores, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 77, mayo junio 2002, FUNDE, 24–39pp.
- Enríquez, Alberto. 1996. El desarrollo local en el informe del Presidente, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 37, mayo–junio, FUNDE, 20–21pp.
- _____. 2004. ¿Qué hizo la administración Flores por el desarrollo local y la descentralización del Estado?, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 89, mayo–junio, FUNDE, 47–52pp.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). 1997. Constitución explicada. Cuarta edición. FESPAD ediciones. San Salvador. Septiembre.
- Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). 2003. Comentarios al Proyecto de reformas del Código Municipal. Boletín legal No. 26, febrero 2003
- Ferrufino Carlos et al. 2005. Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial: Una lectura desde la sociedad civil, FUNDE, San Salvador, marzo. 104pp.
- Fundación Friedrich Ebert/FUNDE/FUNDAUNGO. Mayo 1998. "Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal", Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). 1998a. Programa de Desarrollo Local.
- _____. 1998b. Programa de desarrollo local, San Salvador, octubre 1998.
- _____. 2004a. Material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local, 19 de mayo.
- _____. 2004b. Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDEL en el periodo 1999–Agosto 2003, San Salvador, febrero, 45 pp.
- Flores, Francisco, Discurso Inaugural del XV Congreso Nacional de Alcaldes, Revista Proyección Municipal, Ed. Especial octubre diciembre de 1999
- FUNDE. 1997. Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 46, junio, 7–13pp.
- _____. 2002. Sistematización de dos experiencias: Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Soyapango y Asociación Quezalteca para el Desarrollo Sostenible, noviembre. Publicado en www.desarrollolocal.org
- FUSADES. Boletín No. 4, Abril 2001– "Atribuciones legales de las Municipalidades"
- FUSADES. Boletín No. 25, Enero 2003. "Mantenimiento y Construcción de la Infraestructura Vial. ¿Yuxtaposición de Competencias o un Problema de Institucionalidad?.
- FUSAI/FUNDE. 1997. Compilación de materiales para el desarrollo local en El Salvador, Volúmenes I y II, San salvador, octubre.
- GOES/Secretaría Técnica de la Presidencia. 1999. Normativa general para la modernización del órgano ejecutivo, San Salvador, enero, 14pp.
- _____. 2000. Política de descentralización, San Salvador, enero, 17pp.
- Gobierno de El Salvador. 1999. Nueva Alianza: resumen ejecutivo, Mimeo.
- Grupo Consultivo y FISDL. 1999. Estrategia nacional de desarrollo local, San Salvador, diciembre.
- Galdámez, Ernesto. 1997. Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico y social. Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador. El Salvador.
- López, Abelino. 2001. Fomento al desarrollo local: comportamiento del financiamiento a los municipios: 1998–2001. Boletín Presupuestario, Ministerio de Hacienda, Vol. 5, Ejemplar 2., Julio–Diciembre de. No. Pág. 12,
- López, Alexander. *Et Al.* 2004, El Plan Trifinio: Un proceso de desarrollo sustentable transfronterizo en Centroamérica. Universidad Nacional de Costa Rica, noviembre, 108pp.
- Ministerio de Obras públicas (MOP). 2004. Material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local, San Salvador 19 de mayo.
- Ministerio de Planificación (MIPLAN)/Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal. 1993. Propuesta de estrategia de descentralización y desarrollo municipal, San Salvador.
- _____. 1994. Decreto de Creación de la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, San Salvador, marzo..
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). 2001. Sistemas básicos de Salud Integral, Marco Conceptual y operativo, septiembre.

- _____. 2004. Informe de Nación 1999–2004
- OIT Centro Internacional de formación. 2005. *Creación de un fondo de desarrollo local: La experiencia de la municipalidad de Nejapa, El Salvador*. Revista Delnet @Local.glob, No. 1.
- Orellana, Antonio. 1997. Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador (versión resumida) FUNDAUNGO/FLACSO, San Salvador, junio, 22pp.
- _____. 2001. Los gobiernos locales y la descentralización en El Salvador, Cuadernos de trabajo No. 16, FLACSO, mayo. 22pp
- PNUD/CNDS. 2005. Indicadores municipales sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio: Informe 262, Impresos Múltiples, San Salvador, diciembre. 202pp.
- PNUD/FUNDE. 2004. Asociación de municipios y construcción regional para el desarrollo, San Salvador, enero, 64pp.
- PNUD/Vicepresidencia de la República, Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001, Algier's Impresores, San Salvador, julio 2001. 305pp.
- _____. Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2003, Albacrome SA de CV, San Salvador.
- _____. Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2005, Impresos Múltiples, San Salvador.
- RECODEL y Carlos Umaña Cerna, Avances y perspectivas del desarrollo local en El Salvador 1999–2000. San Salvador, abril de 2004, 13pp.
- Red de Intercambio de Desarrollo Local. 1998. El desarrollo local y regional: Una propuesta a la nación, Algier's Impresores, San Salvador.
- _____. 2005. Valoraciones sobre la Agenda nacional del desarrollo local y los acuerdos de la CONADEL, San Salvador, mayo, 16 pp.
- Red para el Desarrollo Local. 2000. Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado: una propuesta a la nación, San Salvador, mayo 2000
- _____. 2003a. En torno al incremento del FODES, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 84, julio–agosto, FUNDE, 1–4 pp.
- _____. 2003b. El Salvador: desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos, San Salvador, mayo, 248pp.
- _____. 2005. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de situación durante el período 2003–2005, San Salvador, diciembre, 37 pp.
- Rodas, Jorge. 2003a. Descentralización y desarrollo local en El Salvador: consideraciones sobre el Plan de Gobierno y las municipalidades, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), septiembre.
- _____. 2003b. El FOVIAL como instrumento de desarrollo en El Salvador, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), octubre.
- Rodas, Pablo. 2003. Revista de Desarrollo Humano e Institucionalidad en América Latina DHIAL, No. 47, 28 de octubre.
- Rodríguez, Marcos. 1997: un paso adelante hacia el desarrollo local, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 50, noviembre–diciembre, FUNDE, 23–26pp.
- _____. 1999. La Nueva Alianza: ¿continuidad o ruptura?, Revista Alternativas para el Desarrollo, No. 59, mayo junio 1999, FUNDE, 1–12pp.
- _____. 1999. Alternativas para el Desarrollo No. 89, mayo/junio 1999
- Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), Estrategia socioeconómica de desarrollo. Mimeo.
- Secretaría Técnica de la Presidencia, 2004. Monitoreo sobre el avance del proceso de descentralización en sectores prioritarios, San salvador, mayo. 47pp.
- _____. 2005. Programa de atención social a las familias en extrema pobreza en El Salvador. Gobierno de El Salvador. Marzo.
- Stiglitz, J.E. 1993. El papel económico del estado. Ministerio de economía y hacienda, Instituto de estudios fiscales, Madrid.
- Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). 1998 Plan maestro de desarrollo urbano de la Ciudad de San Miguel, San Miguel, agosto de 1998, 48pp.
- _____. Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (síntesis del documento y CDs compilatorios).
- Zamora Rivas, Ángela. 2004. Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador Zamora Rivas, Ángela, Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador. FUNDE, San Salvador, noviembre.

Anexos

Anexo I

TABLA 21
CONSOLIDADO DE INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES 2002, 2003 Y JUNIO 2004
 (Millones de dólares y porcentajes)

	2002	%	2003	%	2004	%
TOTAL INGRESOS	127 274.20	100.0	180 887.80	100.0	80 675.30	100.0
Total Ingresos Corrientes	83 241.60	65.4	104 417.60	57.7	49 639.40	61.5
Impuestos (a + b)	24 780.80	19.5	28 630.90	15.8	15 970.20	19.8
<i>a. Impuesto a productos específicos</i>	13.30	0.0	6.20	0.0	0.00	0.0
Sobre alcohol y bebidas alcohólicas	5.40	0.0	3.20	0.0	0.00	0.0
Sobre cerveza	3.10	0.0	1.80	0.0	0.00	0.0
Sobre bebidas gaseosas	0.10	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Sobre gasolina	4.70	0.0	1.20	0.0	0.00	0.0
<i>b. Impuestos municipales</i>	24 767.50	19.5	28 627.70	15.8	15 970.20	19.8
De comercio	12 897.50	10.1	13 508.70	7.5	8 103.20	10.0
De industria	2 875.60	2.3	3 759.40	2.1	1 974.50	2.4
Financieros	3 037.40	2.4	3 634.50	2.0	2 313.70	2.9
De servicio	2 458.40	1.9	3 360.70	1.9	1 480.50	1.8
Agropecuarios	9.80	0.0	13.20	0.0	9.20	0.0
Bares y Restaurantes	180.70	0.1	219.50	0.1	108.50	0.1
Cementerios particulares	43.00	0.0	81.90	0.0	26.40	0.0
Centros de enseñanza	69.10	0.1	88.90	0.0	50.00	0.1
Estudios fotográficos	2.60	0.0	3.60	0.0	4.80	0.0
Hoteles, moteles y similares	66.30	0.1	56.80	0.0	28.30	0.0
Lotería de cartón	56.40	0.0	57.80	0.0	22.30	0.0
Máquinas traganíqueles	256.70	0.2	452.80	0.3	123.10	0.2
Médicos hospitalarios	25.60	0.0	35.60	0.0	7.40	0.0
Servicios profesionales	124.40	0.1	106.90	0.1	65.40	0.1
Servicios de esparcimiento	197.00	0.2	175.00	0.1	157.80	0.2
Transporte	40.20	0.0	54.00	0.0	30.10	0.0
Vallas publicitarias	460.50	0.4	433.10	0.2	185.60	0.2
Vialidad	934.60	0.7	1 078.50	0.6	684.70	0.8
Impuestos municipales diversos	1 031.70	0.8	1 506.80	0.8	594.70	0.7
Relación impuestos/ingresos corrientes		29.8		27.4		32.2

Fuente: RDL 2005. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de la situación durante el período 2003–2004. San Salvador, p.13.

Anexo II

TABLA 22
CONSOLIDADO DE INGRESOS POR TASAS Y DERECHOS MUNICIPALES 2002, 2003 Y JUNIO 2004
(Millones de dólares y porcentajes)

Tasas	41 990.20	33.0	54 366.60	30.1	24 682.60	30.6
Por uso de infraestructura aeroportuaria	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Por intermediación o supervisión en la internación de bienes	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Por certificación o visado de documentos	2 276.80	1.8	2 073.90	1.1	853.50	1.1
Por expedición de documentos de identificación	781.00	0.6	808.30	0.4	294.80	0.4
Por acceso a lugares públicos	36.20	0.0	61.00	0.0	47.30	0.1
Alumbrado público	9 413.30	7.4	8 296.00	4.6	3 534.60	4.4
Aseo público	19 008.60	14.9	2 483.70	1.4	9 542.60	11.8
Casetas telefónicas	33.00	0.0	137.80	0.1	41.90	0.1
Cementerios municipales	471.00	0.4	630.40	0.3	316.40	0.4
Desechos	2 565.50	2.0	4 848.80	2.7	3 974.20	4.9
Estacionamiento y parquímetros	124.80	0.1	179.60	0.1	67.30	0.1
Fiestas	1 147.60	0.9	2 010.30	1.1	1 150.80	1.4
Mercados	2 674.90	2.1	4 161.80	2.3	200.20	0.2
Nomenclatura	1.00	0.0	0.60	0.0	0.00	0.0
Pavimentación	1 165.00	0.9	2 301.90	1.3	980.40	1.2
Postes, torres y antenas	680.70	0.5	1 733.70	1.0	779.90	1.0
Rastros y tiangué	686.90	0.5	950.70	0.5	405.00	0.5
Revisión de planos	95.60	0.1	65.00	0.0	49.80	0.1
Sombras parada de buses	1.30	0.0	7.70	0.0	1.00	0.0
Terminal de buses	122.20	0.1	263.80	0.1	148.00	0.2
Baños y lavaderos públicos	178.80	0.1	239.10	0.1	134.90	0.2
Tasas diversas	526.00	0.4	1 512.50	0.8	360.00	0.4
<i>Derechos</i>	2 345.30	1.8	2 137.30	1.2	1 394.60	1.7
Por registro de comercio	0.10	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Por permisos de circulación de vehículos	133.00	0.1	47.10	0.0	24.20	0.0
Por patentes, marcas de fábrica y otros	26.40	0.0	67.10	0.0	104.60	0.1
Permisos y licencias municipales	1 858.90	1.5	1 936.50	1.1	1 235.30	1.5
Cotejo de fierros	26.90	0.0	33.90	0.0	13.40	0.0
Derechos diversos	300.00	0.2	52.70	0.0	17.10	0.0
Relación tasas y derechos/ingresos corrientes		53.3		54.1		52.5

Fuente: RDL 2005. Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: Informe de la situación durante el período 2003–2004. San Salvador, p.17.

Anexo III

GUÍA DE LA ENTREVISTA

Entrevista No.

Responsable:

Fecha entrevista:

Nombre persona entrevistada:

Datos relevantes de la persona entrevistada:

-
1. Cree usted que existe coherencia entre el discurso formal, manejado por los funcionarios de gobierno, y la práctica real en el tema del desarrollo territorial (local).
 2. ¿Existen a su juicio vacíos o superposiciones de competencias entre instituciones gubernamentales en los referente al tema.
 3. Cree usted que existe una autonomía fiscal. Por parte del gobierno central y los gobiernos municipales, para llevar a cabo las funciones y competencias que demanda el desarrollo económico local (desarrollo territorial).
 4. Considera usted que ha existido una evolución en los gobiernos municipales desde 1990 a la fecha. Evolución en términos de capacidad técnica, recursos, conciencia, acción y voz para procura el desarrollo de sus territorios.
 5. A su juicio existen políticas públicas de desarrollo loca (territorial). De existir cuál cree que ha sido en énfasis de estás políticas: social, productiva, infraestructura.
 6. Cree usted que existe una instancia nacional que coordine el desarrollo local.
 7. A su parecer, cuál es el nivel de legitimidad y capacidad de convocatoria que tiene esta instancia nacional?
 8. Cómo cree usted que ha sido enfocado el DT, por lo medio ambiental, lo social, lo económico o una combinación de todos éstos?



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo territorial

Números publicados

- 4 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
- 3 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2007.
- 2 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2007.
- 1 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP.L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@CEPAL.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail:

TERRITORIAL

PARRO

TERRITORIAL

DESARROLLO TERRITORIAL

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org