

El territorio: del planteamiento a la práctica

Gloria Quiteño y Lilian Vega*
pp. 1157-1179

Resumen

El gobierno tiene varias iniciativas para promover el desarrollo territorial. Sin embargo, la mayoría de los resultados obtenidos no corresponden a las expectativas. Este trabajo evalúa las principales acciones de la política pública sobre el tema, es decir, analiza la relación entre el discurso de la política oficial y la práctica, en los territorios municipales. En concreto, estudia algunos esfuerzos importantes como la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y los planteamientos de la Comisión Nacional de Desarrollo. Asimismo, analiza la distribución de los recursos para el desarrollo local y presenta algunas valoraciones sobre experiencias concretas, impulsadas desde los municipios, sobre todo en el tema de las asociaciones municipales y los fondos de contrapartida local.

Palabras clave:

El Salvador, gobierno central, gobierno local, política gubernamental, inversiones públicas, proyectos de desarrollo, planificación local, participación social, desarrollo económico y social.

* Jefa del Departamento de Economía de la UCA. Dirección electrónica: lvega@eco.uca.edu.sv

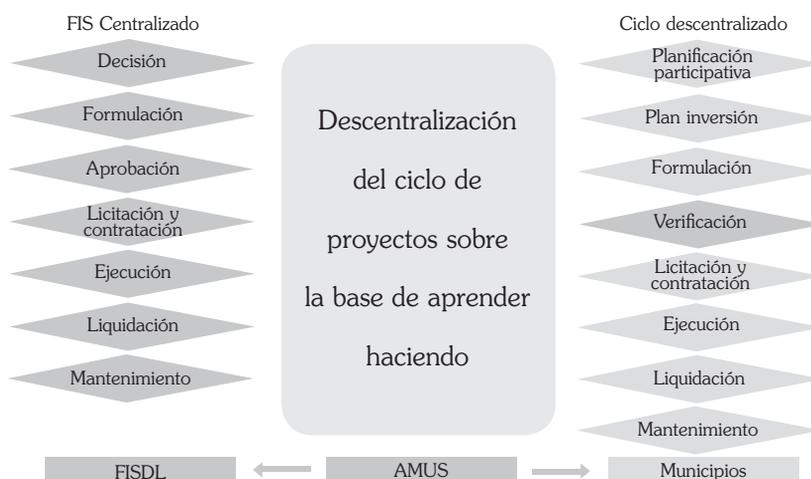
1. Resultados de la Estrategia nacional de desarrollo local

Aprobada en diciembre de 1999. La Estrategia nacional de desarrollo local fue presentada como el marco orientador para el desarrollo económico local. En ese momento,

fue considerada muy promisoría, gradualmente perdió fuerza, sobre todo después de los terremotos de enero y febrero de 2001¹. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local era, como instancia rectora, el encargado de su ejecución (Tabla 1).

Tabla 1
Acciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local

Área	Acciones
1. Reorganización del marco institucional	1.1. Identificar a los actores claves y definir sus roles en el desarrollo local. 1.2. Reestructurar el FISDL para asumir su rol de promotor del desarrollo local. 1.3. Fortalecer la municipalidad para integrar la participación ciudadana en su gestión. 1.4. Definir criterios básicos en el contenido de los planes participativos municipales. 1.5. Desarrollar y poner en marcha el sistema de contraloría social, en la gestión y realización de proyectos municipales. 1.6. Diseñar e implementar sistemas de información municipal. 1.7. Desarrollar y uniformizar el sistema de administración financiera integral municipal.
2. Financiamiento para el desarrollo local	2.1. Promover el asociativismo y la movilización de fondos locales de contrapartida para el desarrollo local. 2.2. Financiar proyectos de desarrollo local.
3. Desarrollo socioeconómico	3.1. Gestionar recursos financieros y ejecutar proyectos de construcción, reconstrucción y rehabilitación de caminos rurales. 3.2. Construir y mantener el sistema de electrificación rural para apoyar la economía en el ámbito rural.
4. Desarrollo territorial ambiental	4.1. Proteger las áreas vulnerables.



1. Se sugiere revisar *El desarrollo económico territorial en la política salvadoreña*.

Según el documento *Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDL: período 1999 – agosto 2003*², algunos de los principales logros consistieron en reorganizar el marco institucional (área 1), al identificar a los actores claves para la ejecución de la Estrategia nacional y definir las acciones y las instituciones responsables de ellas. El segundo logro fue la reestructuración de Fondos de Inversión Social para el Desarrollo Local, en el cual se establecieron nuevas unidades, un método de trabajo más centrado en los territorios y el diseño y la ejecución de numerosos proyectos. Esta reestructuración descentralizó el ciclo del proyecto. En efecto, entre 1999 y agosto de 2003 se ejecutaron 3,741 proyectos de forma descentralizada, con una inversión de 169.77 millones de dólares; de forma centralizada, en ese mismo período, se ejecutaron 553 proyectos, con una inversión de 74.92 millones de dólares. En esta modalidad se aplicó el principio de subsidiariedad y así los municipios asumen y resuelven los problemas de sus comunidades, fortalece su gestión, legitima la institucionalidad local, agiliza los procesos internos y promueve la democracia participativa por medio de la participación de asesores municipales.

El tercer logro destacado fue el fortalecimiento de la municipalidad, por medio de la participación ciudadana en la gestión. En esta línea se ejecutó la sección de planificación participativa del programa PATDEL, en el cual se invirtieron 3.2 millones de dólares. Una parte de este fondo fue invertida en 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 en el proceso de planeación participativa. Hasta agosto de 2003, se habían invertido 1,067,496 dólares, en 203 asistencias técnicas, de las cuales el 68.7 por

ciento se usó en planificación participativa. Asimismo, se puso en marcha el Programa de fortalecimiento de procesos y capacidades locales con la participación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), gracias al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre la Junta de Andalucía y el gobierno de El Salvador. En este programa se impartieron dieciocho temas en áreas como la seguridad ciudadana, gestión de proyectos, gestión de riesgos y transparencia en la gestión municipal.

El cuarto logro consistió en la definición de los criterios básicos que deben ser incorporados en los planes de inversión participativos: la institucionalización del proceso participativo, la equidad social y de género, la responsabilidad ciudadana, la transparencia en la gestión y ejecución, la complementariedad y las alianzas estratégicas y la sustentabilidad de la gestión local. Adicionalmente, se levantó la línea de base para incluir dichos criterios en los planes de inversión en 124 municipios. El quinto logro fue la puesta en marcha del sistema de contraloría social, en la gestión y ejecución de los proyectos municipales, por medio de una línea telefónica y un sitio en línea para informar y denunciar. Además, hubo capacitación sobre contraloría social en las municipalidades, a lo cual se destinaron recursos del programa PATDEL.

El sexto logro de la primer área fue el diseño y la implementación del sistema de información municipal —el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Local (SIMEDDEL), conformado por los subsistemas socioeconómico local (SEL), gestión municipal (SGM), proyectos de inversión local (SPI), red intersectorial (RIIL) e institucional del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (SIF)—. De esta manera, 107 municipios cuentan con información socioeconómica; en colaboración con la Dirección General de Estadísticas y Censos, se generó y promovió la información de 155 municipios; en San Julián

2. La presentación de resultados de la Estrategia nacional de desarrollo local hasta agosto de 2003 no significa que esta finalizará en esa fecha, sino que no había documentación para medir logros más actualizados. En años más recientes, algunos de los elementos de la Estrategia fueron incluidos en la agenda de la Comisión Nacional de Desarrollo Local y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo local ha continuado con la ejecución de muchos de los proyectos comprendidos en ella.

se implementó el sistema completo de información municipal, que luego fue ejecutado en otros municipios —entre diez y quince— de forma experimental, y se creó un banco de contratistas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Hasta agosto de 2003, se habían identificado unos 2,837 proyectos de 228 municipios con una inversión de 249,562,100 dólares, 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—, que beneficiarían a más de ocho millones de personas. De esta forma, se ha fomentado la demanda participativa de la inversión municipal.

El séptimo logro del área fue el lanzamiento del proceso de unificación de los sistemas de administración financiera municipal. Por medio de la ejecución del componente de fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera del PATDEL, se dio asistencia técnica en informática, el 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 de 2003, se habían invertido 40,731 dólares en capacitaciones en informática y fortalecimiento de la gestión municipal, y 2.5 millones de dólares, en administración financiera y gestión municipal. Asimismo, se diseñó un programa para subcontratar servicios municipales —recolección de desechos sólidos, limpieza de calles y aceras, y mantenimiento de alumbrado público, etc.—, que incluía la elaboración de un manual de procedimientos, el reglamento operativo, guía para la subcontratación y acceso a la plataforma informática. Hasta agosto de 2003, se disponía de 2 millones de dólares para ejecutar el programa de tres años de duración.

En este contexto, se invirtieron 2.83 millones de dólares, hasta agosto de 2003, en

fortalecer las finanzas de la municipalidad, que comprendía el potencial financiero del municipio y el económico del territorio —indicadores del desempeño de la administración financiera, diagnóstico y plan de fortalecimiento—, en ocho municipios y la segunda fase del fortalecimiento, en otros dieciocho. Por último, se invirtieron 574 mil dólares en el sistema de administración financiera municipal, para apoyar el proceso de descentralización, mediante el fortalecimiento de la capacidad financiera administrativa del municipio. Hasta agosto de 2003, se habían concluido dos de las tres fases. En la primera, el proyecto benefició a San Antonio del Monte; en la segunda, Juayúa, Acajutla y San Martín; mientras que en la última, se universalizará el sistema.

En la segunda área, orientada al financiamiento del desarrollo local, se destacan dos logros. La primera es la promoción del asociativismo voluntario entre los municipios y la movilización de fondos locales de contrapartida para el desarrollo local. La ejecución de los fondos de contrapartida, por medio de concurso público, del Programa Unidos por la Solidaridad ha estimulado la participación del gobierno municipal, de forma individual o asociada con organizaciones no gubernamentales, comunitarias, instituciones gubernamentales, asociaciones o comités de salvadoreños residentes en el exterior. Así, hasta agosto de 2003, se habían ejecutado trece concursos para proyectos de infraestructura social y económica local. Se aprobaron 461 proyectos de 164 municipios, en los cuales el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local aportó, como contrapartida, 45.5 millones de dólares y los municipios, 40 millones. El segundo logro es la recuperación de la credibilidad internacional para captar fondos, destinados al desarrollo local. En la actualidad, la cooperación oficial España, Alemania, Dinamarca, China, Estados Unidos, Unión Europea, Canadá y Japón, por un lado, y la Cámara de Comercio de El Salvador, el Programa Mundial de Alimentos, ELECNOR, SALEX, la *Corporación ABX* y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, por el otro lado, han aportado fondos para

infraestructura vial (30.2 por ciento), emergencia nacional después de los terremotos (23 por ciento), educación (18.3 por ciento), proyectos de electrificación (9.9 por ciento), salud (6.1 por ciento) y agua potable (4.8 por ciento).

Los resultados principales de la tercera área, dedicada al desarrollo socioeconómico, fueron la gestión de los recursos financieros y la ejecución de proyectos de construcción y reconstrucción, y la rehabilitación de los caminos rurales. Entre 1999 y 2003, con el financiamiento del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, se invirtieron 75.3 millones de dólares, en 2,136 proyectos —apertura y mejora de caminos, empedrado de calles, puentes rurales y urbanos, cunetas y canales—, que beneficiaron a más de 3.6 millones de personas y generaron 184,398 empleos temporales, en un mercado laboral históricamente deprimido. Por otro lado, en ese mismo período, se invirtieron 24.8 millones de dólares en 813 proyectos de electrificación rural. Así, la cobertura pasó del 75 al 83 por ciento, con lo cual se beneficiaron 635,570 personas.

En el desarrollo territorial ambiental, la cuarta área, se invirtieron 1,202,200 de dólares en seis asistencias técnicas a otros tantos municipios vulnerables. En cinco de ellos se ejecutó un plan de ordenamiento territorial —Santiago de María, Alegría, Berlín y en las subregiones de La Libertad y La Unión—; en Rosario de Cuscatlán se realizó un plan para gestionar el riesgo.

No obstante estos resultados y que tanto el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local como otras dependencias gubernamentales continúan ejecutando proyectos de la Estrategia nacional de desarrollo local, esta fue sustituida por la Agenda nacional para el desarrollo local, a cargo de la Comisión Nacional de Desarrollo Local. La Agenda ha retomado algunos de los conceptos de la Estrategia. Los dos terremotos de comienzos del año 2001, volcaron al Fondo de Inver-

sión Social al financiamiento y ejecución de proyectos de reconstrucción, en menoscabo de la dirección del desarrollo local. Otro elemento negativo para la Estrategia fue la poca apertura del poder ejecutivo, que desembocó en enfrentamiento con el gobierno municipal³. No se recogió la sugerencia del Grupo consultivo de dar a conocer el contenido de la Estrategia, en marzo de 2000, después de las elecciones locales. Al año siguiente, el Grupo fue informado de su nuevo papel. De instancia de concertación pasó a grupo técnico del Fondo de Inversión, lo cual contribuyó a su disolución⁴.

2. El Plan nacional del ordenamiento y desarrollo territorial

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales elaboraron, en 2001 y por petición del poder ejecutivo, un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el cual no ha sido lanzado aún. El objetivo del plan es mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio, y de sus recursos e infraestructuras, fundamentos para el desarrollo social y la calidad de vida. Para ello, se propuso dar prioridad al uso de los distintos ámbitos del territorio nacional, regionalizarlo para planificarlo y gestionarlo, crear y desarrollar el sistema en las ciudades, identificar sus actividades principales —industrial, agropecuaria, turística, etc.—, las infraestructuras grandes para el apoyo productivo y el desarrollo social, los espacios vulnerables, aquellos sujetos a régimen especial de conservación, protección y mejora del medio ambiente y del patrimonio cultural, estimar el monto de la inversión, y establecer el contexto institucional para ejecutar estas tareas.

Estas debían traducirse en una política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial; en una Ley de ordenamiento y desarrollo territorial; en un Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial; en un Plan nacional de protección del patrimonio natural y en un

3. Se sugiere ver RECODEL y Carlos Umaña, *op. cit.*

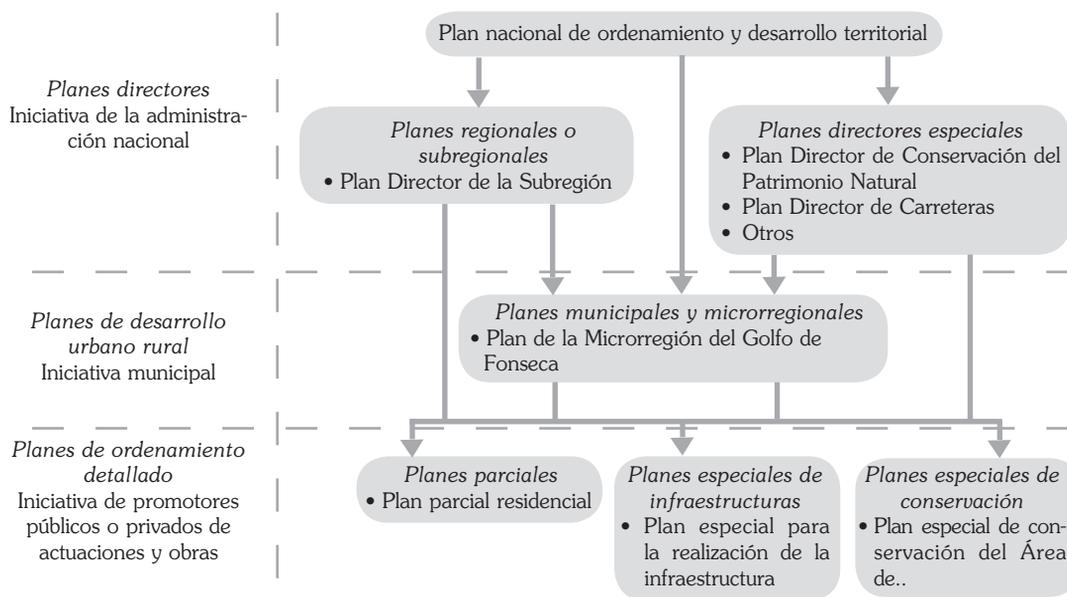
4. Ver Red para el Desarrollo Local, El Salvador, *Descentralización.... op. cit.*, pp. 110 y 111.

sistema nacional de información territorial. La institucionalidad que ejecutaría estas tareas debía dirigir la estrategia de la política territorial, coordinar planes y políticas nacionales para incidir en el territorio, promover la concertación entre el gobierno nacional y el local, y promover el fortalecimiento de la capacidad local para ejecutar las competencias concernientes al desarrollo territorial.

Esta autoridad central aún no ha sido establecida. Solo existen referencias a una “autoridad competente”. Sin embargo, se señala que

las tareas serán asumidas por la asociatividad municipal y las oficinas microrregionales con capacidad para ejecutar las competencias asignadas por el Código Municipal, según la dirección de los consejos de alcaldes. En términos generales, se plantea la creación de instituciones de carácter consultivo —consejo nacional del territorio y consejos regionales, subregionales y microrregionales, unidades de servicios técnicos, dependientes de los consejos de alcaldes—. Asimismo, plantea una serie de instrumentos para la planificación territorial (Gráfica 1).

Gráfica 1
Instrumentos de planificación territorial



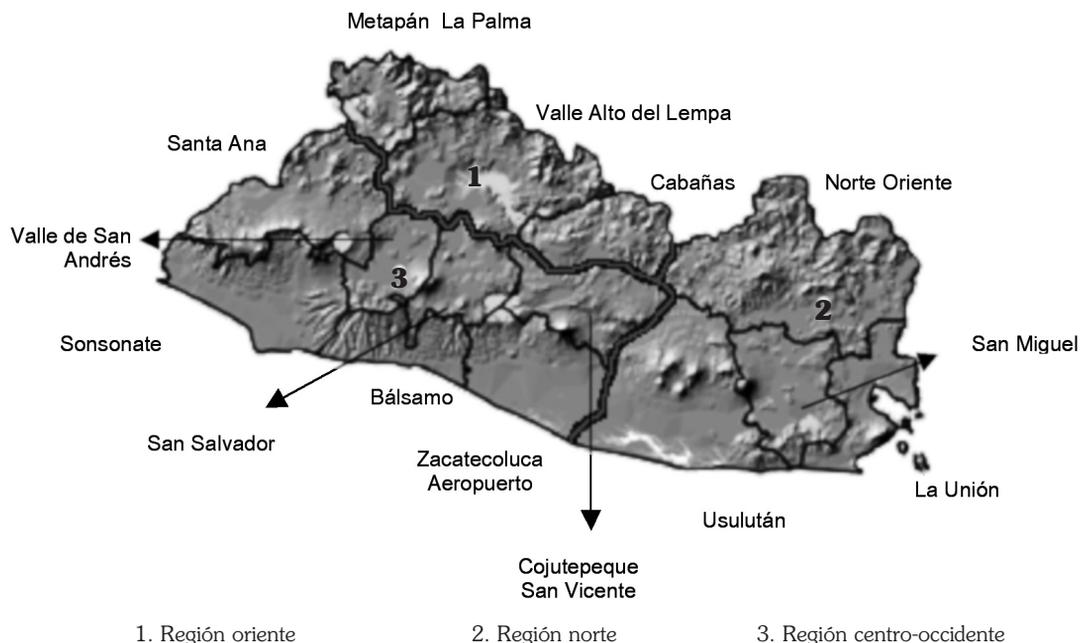
El territorio sería regionalizado por medio de una estrategia de liderazgo en la región centrooccidental con dimensiones centroamericanas, de la integración interna e internacional de la región norte y del despegue de la región oriental. En esta línea, se crearían catorce subregiones —siete en el centro-occidente (Sonsonate, Santa Ana, valle de San Andrés, Bálsamo, San Salvador, Cojutepeque-San Vicente y Zacatecoluca-aeropuerto), tres en el norte (Metapán-La Palma, Valle del Lempa y

Cabañas) y cuatro en oriente (Usulután, San Miguel, La Unión y el norte de oriente)—. Estas, a su vez, se dividirían en 31 microrregiones, cuya unidad básica serían los municipios actuales, aunque conservando los 262 existentes en la actualidad. Los criterios para establecer estas divisiones operativas serían físico ambiental, las relaciones económicas y la asociatividad existente. Asimismo, el plan comprende un sistema de red de ciudades, para evitar la concentración de la población

en el área metropolitana de San Salvador y en Santa Ana y San Vicente. De esta forma,

se proponía descentralizar y organizar las ciudades con un equilibrio mayor.

Propuesta de regionalización



El plan apuesta por la infraestructura —hidráulica, los puertos y aeropuertos, las telecomunicaciones y la generación de energía—, pero enfatiza la vial, a la cual considera fundamental para la articulación de las ciudades (“país red”), en concreto el aislamiento de las regiones, sobre todo de la región norte, el congestionamiento del área metropolitana, el impacto ambiental de la carretera Panamericana y la introducción del tres como medio de transporte público. El plan reconoce la gravedad de la situación de la vivienda y de los asentamientos humanos y, por lo tanto, sugiere que el Estado intervenga y subsidie viviendas, influya en el mercado del suelo, reduzca su uso en las áreas peligrosas, preserve las naturales, garantice la seguridad

jurídica de la tenencia del suelo, etc. En este contexto, plantea el impuesto predial y el cobro de plusvalía, asociada al valor del suelo y vinculada con la infraestructura estatal. El ingreso proveniente del impuesto predial sería administrado por el gobierno local.

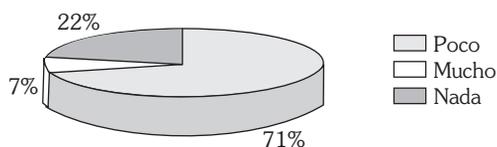
El Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial es acertado, en cuanto responde a algunas de las necesidades del país y en cuanto sus propuestas son pertinentes; pero presenta varias debilidades. Su visión de la planificación es lineal y centralista, por lo que supedita lo local a lo nacional. Piensa en un gobierno central fuerte con capacidad para dirigir un proceso de planificación complejo⁵. No concreta la naturaleza de la autoridad responsable del ordenamiento territorial, con lo

5. Carlos Ferrufino, *et al.*, *op. cit.*, pp. 59 y 60.

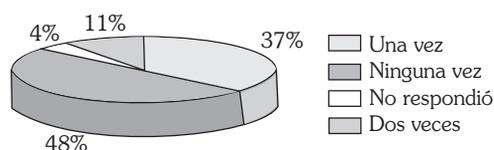
cual no contribuye a la clarificación de las competencias de las instituciones, una cuestión fundamental, dada la naturaleza “transversal” del ordenamiento territorial. Otras cuestiones claves, como el proceso de descentralización y de la distribución de recursos y competencias, que impactan el ámbito territorial, tampoco los clarifica. Así, por ejemplo, no define los instrumentos para que el gobierno local administre el impuesto predial. El análisis de la interrelación entre el modelo económico y el territorial está ausente⁶. El papel de local, en la gestión de riesgos, no está dimensionado de manera adecuada. Privilegia la dimensión física sobre la institucional, al proponer la

asociación de los municipios. A su vez, esa asociación es obligatoria, sin tomar en consideración los procesos ya existentes, ni tampoco las afinidades históricas y culturales. Obligar a la asociación contradice el principio de asociación libre, garantizado por la Constitución. Asimismo, imponer al municipio la autorización de consejos regionales para ejecutar planes de desarrollo, contradice tanto la Constitución como el Código Municipal que le dan facultad para aprobarlos, decretarlos y ejecutarlos. El plan fue poco consultado con los representantes del gobierno local, lo cual pone en entredicho su viabilidad.

Gráfica 2
Conocimiento que tienen los gobiernos locales de la propuesta del PNOTD



Gráfica 3
Participación de los gobiernos locales en discusiones sobre el PNOTD



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, 2005.

3. Los avances de la Comisión Nacional de Desarrollo

La Comisión Nacional de Desarrollo elaboró una estrategia para el despegue de las regiones oriental y norte del país. La estrategia de la región oriente en la cual participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, alcaldías de la zona y la Cooperación Japonesa, comprende seis áreas —un complejo agroindustrial, desarrollo y manejo de la cuenca del río Grande de San Miguel, desarrollo ambiental y turístico, fortalecimiento de la infraestructura vial, revitalización del puerto Cutuco (La Unión) y desarrollo empresarial—. El plan es convertir el país en un centro logístico para

distribuir carga y mercadería en la región, para lo cual, desde comienzos de 2006, se reconstruye el puerto de Cutuco, cuyas obras durarán tres años y tienen un presupuesto de 125 millones de dólares; asimismo, se construye un canal seco para el comercio entre las costas del Pacífico de El Salvador y la del Atlántico de Honduras, y se establecerá un trasbordador oceánico entre El Salvador y Nicaragua, con vistas al transporte de carga y personas entre los puertos de Cutuco y Corinto. El plan también contempla una planta procesadora de desechos sólidos y la instalación de 100 kilómetros de tubería para aguas negras y drenajes de las ciudades de La Unión y Pasaquina y de la isla de Meanguera.

6. *Ibid.*, p. 7.

Las municipalidades de Conchagua, El Carmen y San Alejo, por su lado, reaccionaron con la elaboración de planes de desarrollo eco-turísticos. El Ministerio de Educación construyó un centro de enseñanza técnica (MEGATEC) para formar en el manejo de barcos, refrigeración, mecánica naval, computación, inglés y administración y turismo. Desde 2003, en Punta Gorda (La Unión), se instaló una empresa atunera española —*Calvo Conservas*—, a la cual el gobierno le otorgó licencia para explotar el atún en las costas del país. Su producción anual asciende a las 65 mil toneladas de atún, para lo cual creó 750 empleos, que podrían ampliarse al millar. La inversión en la planta para enlatar ascendió a 6 millones de dólares.

Estas novedades han desatado un nuevo dinamismo en la región. Así, en La Unión se establecieron empresas nuevas, dos nuevos hoteles y dos estaciones de servicio de combustible. Hay quien considera que el avance del desarrollo local se debe más a la empresa privada que a la política gubernamental. El gobierno nacional y el local reaccionaron a las primeras inversiones fuertes de la empresa internacional. Ante el interés del capital internacional, el primero vio en esas inversiones una oportunidad para la inserción en el mercado global y, junto con los gobiernos locales, promovieron dinámicas de desarrollo. Por eso mismo, porque se trata de una reacción y no de una planificación del desarrollo de la zona, la intervención gubernamental es desorganizada. No se observa lo mismo en el desarrollo de la región norte. La llamada estrategia de la longitudinal del norte fue consultada con los gobiernos locales y las comunidades, y tiene una visión de largo

plazo. El siguiente paso fue la búsqueda del financiamiento. Asimismo, la información del Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial ha sido usada para determinar la utilización del suelo, de acuerdo a su vocación. De esta manera, es previsible que el desarrollo de esta zona sea más ordenado que el de la región oriental.

La estrategia de despegue de la región norte comprende 92 municipios, que representan el 35 por ciento del total, donde había una población cercana a los 850 mil pobladores, equivalentes al 12 por ciento de habitantes del país. El diagnóstico señala que uno de los obstáculos principales para el desarrollo de la región es su aislamiento. Por lo tanto, la estrategia se propone fortalecer la capacidad empresarial del territorio, generar crecimiento económico en él, integrar la zona norte con el resto de la economía nacional y reducir sustancialmente sus índices de pobreza. El gobierno presentó un proyecto a la Cuenta del milenio, para conseguir los fondos necesarios. La Comisión Nacional de Desarrollo, desde el comienzo, incluyó en la planificación y la ejecución

de la estrategia a las alcaldías, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada.

La estrategia propone alcanzar sus metas con el desarrollo de nueve territorios con potencial productivo. El Valle del alto Lempa —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

El Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial es acertado, en cuanto responde a algunas de las necesidades del país [...]; pero presenta varias debilidades. Su visión de la planificación es lineal y centralista, por lo que supedita lo local a lo nacional. Piensa en un gobierno central fuerte con capacidad para dirigir un proceso de planificación complejo (7). No concreta la naturaleza de la autoridad responsable del ordenamiento territorial, con lo cual no contribuye a la clarificación de las competencias de las instituciones, [...]

Norte —ganadería—, el norte de La Unión —turismo, ganadería, lácteos y comercio binacional— y Metapán —ganadería y turismo—. Otro elemento importante es la construcción de la carretera Longitudinal del norte y su sistema de alimentación. Esta carretera empalmaría con el Corredor logístico interoceánico, que Honduras inaugurará en los próximos años. En la elaboración del proyecto participaron los alcaldes de los 49 municipios afectados por el trazo principal de la carretera, quienes conformaron una mesa gestora, de la cual se derivó un comité de seguimiento. Los representantes de los departamentos afectados se integraron a este último comité. Además de la propuesta técnica para construir la carretera, se hizo una evaluación de su impacto económico y social.

El tercer elemento para alcanzar los objetivos de la estrategia es la integración fronteriza con el sur de Honduras, para lo cual se integraron cinco comisiones binacionales con 34 municipios de cada país. Además de la interconexión vial, la agenda de desarrollo comprende la especialización productiva de las tres cuencas compartidas. El cuarto elemento es la conservación y el desarrollo del río Lempa, proyecto que incluye once áreas nacionales protegidas y en el cual participan Honduras y Guatemala. Su ejecución está a cargo de dos organizaciones no gubernamentales —Fundemas y Fundalempa— y de una mesa interinstitucional —Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Comisión Ejecutiva del río Lempa, Cendepesca, la Comisión Nacional para la Cultura y el Arte, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y el Grupo del Alto Lempa—. Gracias a este esfuerzo, se socializaron 54 estudios sobre el río Lempa. El quinto elemento es la creación de un sistema de ciudades, a raíz de la nueva dinámica que introducirá la carretera Longitudinal. El Viceministerio de Vivienda prepara planes para construir el sistema con las siete ciudades más grandes de la región. El último elemento es la asociación entre los municipios y la planificación territorial, en función del ordenamiento y el

desarrollo, para lo cual se contemplan once microrregiones.

4. Distribución de los recursos

Aun cuando el total de la inversión pública en lo local no está disponible, puede afirmarse que, entre 1995 y 2005, la cantidad invertida por el gobierno nacional refleja mayor conciencia sobre la necesidad de reducir los desequilibrios territoriales. De ahí que esa inversión ya no esté tan concentrada en San Salvador. El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES) es el mecanismo que distribuye y controla los recursos del Estado para las alcaldías, según las necesidades sociales, económicas y culturales de cada municipio. El Inciso 3 del Artículo 207 de la Constitución establece su creación para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios. El Fondo fue creado en 1988.

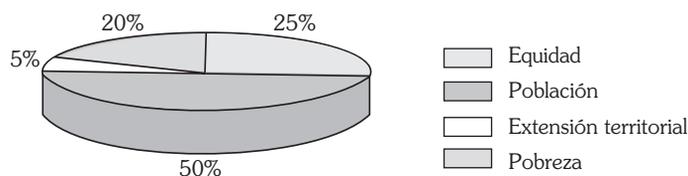
El gobierno central, por medio del Fondo, traslada a las alcaldías un porcentaje de los ingresos corrientes netos del presupuesto general. Las fuentes de su financiamiento son los subsidios y aportes del Estado, los aportes y las donaciones, los préstamos y los bonos. Los criterios del Fondo para distribuir el dinero son los siguientes: equidad, el 25 por ciento del total se distribuye por partes iguales, entre los 262 municipios; población, la mitad del total considera la cantidad de esta; extensión del territorio, el 5 por ciento se adjudica de forma directamente proporcional al tamaño de cada municipio, y pobreza, el 20 por ciento restante toma en consideración indicadores de mortalidad infantil, analfabetismo, tasa de escolaridad, porcentaje de viviendas sin servicios de agua, servicio sanitario y porcentaje de población rural. Ahora bien, de la asignación total para el Fondo, cada año se descuentan 1,714,286 dólares, los cuales son distribuidos por partes iguales entre el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, que los usa para gastos administrativos, asistencia técnica y capacitación a los municipios; el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y ca-

Tabla 2
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: informes de desarrollo humano de 2001 y 2003 para 1993-2002, y Ministerio de Hacienda para 2002-2004.

Gráfica 4
Criterios de distribución del FODES



pacitación, y la Corporación de Municipios de la República de El Salvador, que invierte su parte en fortalecer las municipalidades para que asuman la representación de los intereses locales, en los niveles departamental y nacional; el desarrollo local; participación ciudadana; capacidad legal para financiar la ejecución de las competencias municipales y para dar asistencia jurídica.

Los recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador son administrados por el Instituto

Salvadoreño de Desarrollo Municipal, que recibe la transferencia del Ministerio de Hacienda y, a su vez, traslada la parte correspondiente a cada alcaldía, según los criterios mencionados. Asimismo, financia proyectos locales del plan de inversión participativo. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local complementa este último financiamiento con donaciones y préstamos⁷. Los alcaldes, sin embargo, consideran que la vaguedad de la legislación sobre el destino de la transferencia del Fondo limita la promoción del desarrollo

7. Abelino López, "Fomento al desarrollo local: comportamiento del financiamiento a los municipios: 1998-2001", *Boletín Presupuestario*, Ministerio de Hacienda, 5, 2, 2001.

llo económico —“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, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio” (Art. 5)—. Los alcaldes quisieran utilizar estos fondos para financiar proyectos productivos.

En los últimos años, la ley del Fondo ha sido modificada varias veces. Las modificaciones más importantes ocurrieron en febrero de 1998 y en junio de 2004, las cuales establecieron aumentos de la transferencia equivalentes al 6 y 7 por ciento, respectivamente. La segunda modificación vincula el porcentaje de la transferencia al presupuesto general, con lo cual evita su depreciación, “un hito histórico... por su impacto en las condiciones de la vida cotidiana en los diferentes municipios”⁸. De esta forma, la disponibilidad financiera de todas las municipalidades aumentó en el 134 por ciento. Asimismo, para el 87 por ciento de los municipios, la transferencia representó, en 1998, entre dos y veintiocho veces su recaudación por concepto de tasas e impuestos, y equivalió al 68 por ciento del financiamiento del presupuesto municipal. En 2000, la inversión directa del gobierno solo contempló 124 municipios (47 por ciento); por lo tanto, los otros 138 (53 por ciento) no habrían podido invertir sin las transferencias del Fondo⁹.

Entre 1995 y 2005, los recursos del Fondo han permitido la ejecución de 5,522 proyectos, dos de cada tres en el área rural de los municipios, y crearon 10,633 empleos permanentes en todos ellos. La mayoría de las municipalidades adquiere los insumos para sus proyectos en el mismo territorio, en los municipios vecinos o en la cabecera departamental, lo cual impacta positivamente la economía. La empresa privada participa en

la ejecución de estos proyectos. La mayoría es desarrollada por individuos y por empresas pequeñas locales o metropolitanas. En 2001, las municipalidades invirtieron el 77 por ciento de la transferencia del Fondo, una proporción superior a la del Ministerio de Obras Públicas, el Fondo Social para la Vivienda, el Ministerio de Salud, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Fondo Nacional para Vivienda Popular, etc. En 2003, el nivel de inversión subió al 94.5 por ciento por encima del promedio del 88 por ciento de las entidades del sector público¹⁰. Estos fondos son invertidos, en buena medida, en vías de acceso, educación, electrificación, acueductos y alcantarillados. Menos representativa es la inversión en economía y producción¹¹.

Entre 1997 y 2004, el peso del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador pasó de representar el 0.13 al 6.35 por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto general. Sin embargo, esta transferencia todavía no representa el 1 por ciento del producto interno bruto. Con todo, cabe señalar que, desde 2004, la cantidad transferida es financiada completamente por el presupuesto general, es decir, se ha prescindido de los recursos externos que no garantizaban estabilidad.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social no solo ha significado un aporte financiero para las municipalidades, sino que ha servido de garantía para avalar créditos en la banca nacional, lo cual ha permitido a aquellas desarrollar proyectos de inversión sin financiamiento. Pero en julio de 2005, la Asamblea Legislativa les prohibió utilizar el dinero del Fondo como garantía para préstamos. El principal argumento del legislador era evitar que los concejos municipales, elegidos por tres años, comprometieran fondos asignados más allá de su mandato. El decreto resultó

8. RECODEL, *Avances y perspectivas del desarrollo*, op. cit., p. 2.

9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de desarrollo humano El Salvador 2001*, p. 164.

10. Red para el Desarrollo Local, *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: informe de situación durante el período 2003-2005*, p. 9.

11. *Ibid.*, p. 9.

Tabla 3
FODES y otras variables relacionadas
(Millones de dólares y porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto general	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 presupuesto general	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: Red para el Desarrollo Local, *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: informe de situación durante el período 2003-2005*, p. 8.

polémico, pues los alcaldes desean su anulación. En la actualidad, 197 (75.19 por ciento)¹² municipalidades han respaldado créditos con esos fondos. La Corporación de Municipalidades propuso comprometer hasta el 75 por

ciento como aval para créditos, pagaderos en tres años; hasta el 40 por ciento, más allá de los tres años y hasta el 30 por ciento, en seis años.

Tabla 4
Ingresos por tamaño de municipios (2003)

	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: Red para el Desarrollo Local, *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: informe de situación durante el período 2003-2005*, p. 14.

12. *La Prensa Gráfica*, 2 de septiembre de 2005, p. 26.

El análisis detenido de la estructura de ingresos municipales (Tabla 5) muestra el impacto del Fondo para el Desarrollo Económico y Social en los municipios pequeños. La fuente de ingresos más importante de las municipalidades está en los impuestos y las tasas de derechos. En efecto, existe una gran diversidad de impuestos y tasas municipales

por servicios y derechos, más de 40 tributos, la mayoría de ellos con una base impositiva pequeña y una recaudación deficiente. Las leyes sobre los impuestos municipales son regresivas y muchas de ellas no han sido modificadas en veinticinco años. Por lo tanto, sus conceptos y tarifas son obsoletas e improductivas¹³.

Tabla 5
Ingresos por tamaño de municipios (2003)
(En 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: Red para el Desarrollo Local, *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: informe de situación durante el período 2003-2005*, p. 14.

Los impuestos generaron el 22.4 por ciento del ingreso total en los municipios grandes; el 13.3 por ciento, en los medianos, y solo el 5.8 por ciento, en los pequeños. Al relacionar los impuestos con los ingresos totales, sin diferenciar el tamaño de los municipios, tasas resultantes son del 19.5, 15.8 y 19.8 por ciento, para 2002, 2003 y el primer semestre de 2004, respectivamente. Mientras que la relación impuestos frente a ingresos corrientes es del 29.8, 27.4, y 32.2 por ciento, en el mismo período. Las tasas y los derechos para enero de 2002-junio de 2004 representaron el 34.8, 31.2 y 32.3 por ciento de los ingresos municipales. En 2003, las tasas y derechos de los municipios grandes significaron el 47.5 por ciento del ingreso municipal; en los medianos, el 24 por ciento, y en los pequeños, el 9.2 por ciento. Ante estas desi-

gualdades, la relevancia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social es evidente.

5. Avances desde el municipio

En los municipios, mientras tanto, se han comenzado a crear microrregiones, asociaciones o mancomunidades entre ellos, sobre todo en aquellos que son vecinos y con características y necesidades comunes, y también fondos de contrapartida para el desarrollo local. Estas novedades surgieron con el apoyo técnico de las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional. En la creación de las microrregiones también participó el gobierno nacional. Las organizaciones que más han impulsado la asociación municipal han sido el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, la Comisión Nacional de

13. Red para el Desarrollo Local, *op. cit.*, pp. 9 y 11.

Desarrollo, la Corporación de Municipalidades y la Red de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo local.

Tres factores han influido en la asociación municipal¹⁴. El primero es la excesiva fragmentación municipal —262 municipios en 20 mil kilómetros cuadrados—. Inevitablemente, la capacidad para atender las demandas crecientes de la población es limitada e insuficiente en algunas municipalidades. El segundo factor es la crisis de la organización político administrativa del Estado, dado que los límites municipales ya no responden a la dinámica del territorio, con lo cual han caído en la obsolescencia, al menos, de cara al desarrollo local. Por último, los municipios no son entidades territoriales óptimas para impulsar el proceso de descentralización estatal, incluso aquellos con una extensión territorial, una cantidad de habitantes y unos recursos significativos.

Las primeras asociaciones entre los municipios surgieron a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. El fenómeno se expandió después de los terremotos de 2001, en el período municipal 2000-2003. Un estímulo para asociarse fue el traslado del mantenimiento de buena parte de la red vial del Ministerio de Obras Públicas a las municipalidades, pero sin dotarlas de los recursos necesarios. Para hacer frente a esta circunstancia, se organizaron algunas empresas municipales¹⁵. Por otro lado, la Ley de Medio Ambiente dispone que los municipios traten de forma adecuada el destino final de los desechos sólidos; también movilizó a las municipalidades a asociarse para abrir y administrar rellenos sanitarios.

La legislación facilita esta posibilidad de la asociación. En efecto, el artículo 207 de la Constitución declara 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” y el artículo 11 del Código Municipal, en la misma línea, establece 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”. Los artículos 14, 17 y 18 de este último reconocen varias figuras de asociación —fundaciones, empresas o sociedades¹⁶—.

Entre 1997 y 2004, el peso del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador pasó de representar el 0.13 al 6.35 por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto general. Sin embargo, esta transferencia todavía no representa el 1 por ciento del producto interno bruto.

Desde la década de 1990, se han establecido medio centenar de asociaciones municipales. Un estudio¹⁷ de 44 de ellas reveló que el 87 por ciento de los municipios forman parte al menos de una asociación. El 68 por ciento de estas comprende municipios de un mismo departamento; el 27 por ciento, a

los de dos departamentos, y el 5 por ciento, a tres departamentos. El 63 por ciento de las asociaciones incluye entre cuatro y siete municipalidades; el 30 por ciento, más de ocho, y el 7 por ciento, al menos dos o tres municipalidades. En el 77 por ciento de las asociaciones solo participa la municipalidad; en el 14 por ciento, esta y el comité de desarrollo local, conformado por representantes de las comunidades y, en algunos casos, por representantes de las organizaciones no gubernamentales e institucionales gubernamen-

14. Funde, Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo, *Desarrollo humano: buenas prácticas*, San Salvador, 2004, pp. 13 y 14.

15. Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*, San Salvador, 2003, p. 209.

16. Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, desarrollo local, op. cit.*, p. 196.

17. Ángela Zamora Rivas, *Directorio y análisis de Agrupamientos, op. cit.*

tales; y en el 9 por ciento participan otros actores municipales¹⁸. En el otro extremo de la participación se encuentran la presencia de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y la cooperación internacional. En el 81 por ciento de las agrupaciones hay presencia de organizaciones gubernamentales; en el 74 por ciento participan las no gubernamentales y en el 49 por ciento, la cooperación internacional¹⁹.

La institucionalidad de las asociaciones municipales comprende la personería jurídica. El 9 por ciento de estas solo tiene un acuerdo o compromiso de colaboración entre los gobiernos municipales. El 75 por ciento se fundamenta en acuerdos o actas de constitución. El 80 por ciento tiene estatutos aprobados por los concejos municipales. El 49 por ciento posee personería jurídica. Solo en cuatro ocasiones media una ordenanza municipal. La estructura organizativa de un cuatro de diez asociaciones es muy simple, pero formal, es decir, cuentan con junta directiva y un comité o consejo, integrado por los alcaldes. Solo el 9 por ciento ha elaborado un organigrama, el 16 por ciento tiene tres niveles organizativos —asamblea de socios, junta directiva y personal administrativo de la asociación— y el 7 por ciento de las asociaciones se reduce a reuniones de los alcaldes.

La mayoría de las asociaciones (75 por ciento) está dirigida por los alcaldes y los concejales. En el 20 por ciento, el alcalde comparte la dirección con el comité de desarrollo local y las organizaciones no gubernamentales. Solo en dos asociaciones, las decisiones son tomadas por las organizaciones sociales. El 22 por ciento de las agrupaciones cuenta con plan o diagnóstico de la situación; el 37 por ciento, son planes de desarrollo y solo el 5 por ciento son de ordenamiento territorial. Todos los planes de desarrollo incluyen infraestructura y desarrollo económico; el 44 por

ciento incluye gestión de riesgo y, en el resto y en menor grado, aspectos como desarrollo cultural (25 por ciento), descentralización y modernización municipal, fortalecimiento institucional y organización y participación ciudadanas²⁰. Los recursos financieros para estas actividades provienen del aporte de cada municipalidad —solo en el 34 por ciento de las asociaciones— y de los proyectos presentados a las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y el gobierno nacional. Solo dos de diez agrupaciones tiene local para operar²¹. Un poco más de la mitad (55 por ciento) de las asociaciones desarrolla un proyecto conjunto, por ejemplo, para manejar los desechos sólidos o la construcción y el mantenimiento de su red vial. El 9 por ciento de las asociaciones desarrolla actividades conjuntas para promover el turismo y el 7 por ciento, para administrar y distribuir agua potable²².

Casi un tercio de las asociaciones (27 por ciento) aumentó el número de municipalidades que las integran y solo dos de las 44 estudiadas ha experimentado deserciones. Un poco más de la mitad (52 por ciento) reconoce la importancia de la asociación; cuatro de diez dijo tener financiamiento para los proyectos conjuntos y el 16 por ciento señaló la elaboración de un plan estratégico como el mayor logro. Casi cuatro de diez (36 por ciento) señaló que la falta de recursos era un obstáculo; un poco más de un tercio (32 por ciento), el cambio de autoridades cada tres años, pues ponía en peligro los compromisos adquiridos, y casi dos de diez (18 por ciento) señaló el desinterés de los alcaldes²³.

Las dificultades experimentadas por las municipalidades para tener acceso a los recursos financieros las ha llevado a crear los llamados fondos de contrapartida, una modalidad introducida en 1998 y que en 2000 se generalizó. En la creación de este fondo intervienen la

18. *Ibid.*, p. 121.

19. *Ibid.*, pp. 125-128.

20. *Ibid.*, pp. 128-136.

21. *Ibid.*, pp. 136-138.

22. *Ibid.*, pp. 139-140.

23. *Ibid.*, pp. 141-143.

municipalidad, la población organizada y las empresas del municipio, respaldadas por algunas organizaciones no gubernamentales y, a veces, por la cooperación internacional. El fondo elabora, financia y administra los recursos para ejecutar proyectos concertados de infraestructura, servicios, medio ambiente y saneamiento municipal. Las experiencias más interesantes son las de Nejapa, Soyapango, Quezaltepique, Santa Teclá, Acajutla y Mejicanos, aunque hay otras más modestas.

El Fondo de contrapartidas para el desarrollo local de Nejapa fue establecido por las empresas *Embosalva* (concesionaria de *Coca Cola*) y *Nejapa Power Company* (productora de energía eléctrica), la alcaldía, la Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa y la Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral y la Fundación para el Desarrollo Económico, en 1998. Al aporte de 108,100 dólares de la Fundación Interamericana se sumaron, como contrapartida, otros 57,700 por cada una de las dos empresas mencionadas. La municipalidad de Nejapa, por su lado, ofreció 300 mil dólares en mano de obra municipal y comunitaria, material y equipo. El gobierno sueco contribuyó con otros 300 mil dólares²⁴. El Fondo acordó ejecutar tres proyectos concertados: la reforestación de los alrededores de Nejapa para proteger los suelos y acuíferos de la zona, los recursos naturales más importantes del municipio, ejecutada por la municipalidad, la Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa y las organizaciones comunitarias de las áreas más afectadas; la descontaminación del río San Antonio, cuyo estudio técnico fue financiado por el Fondo, el cual será utilizado para obtener recursos del gobierno nacional y de la cooperación internacional; y la construcción de un complejo habitacional para 780 familias sin hogar, que ocupaban espacios públicos de los alrededores de la planta de *Embosalva* y

de las riberas del río San Antonio. El terreno, adquirido con recursos del Fondo, sirvió como garantía para un crédito del Fondo Nacional para la Vivienda Popular. La Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral ejecutó el proyecto. Hasta el año 2003, el Fondo había respaldado doce proyectos con 425,751 dólares.

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Soyapango²⁵ fue establecido en 2000, después de tres años de negociaciones, apoyadas por la Fundación Nacional para el Desarrollo Económico. En este Fondo participa la gran empresa privada del municipio —*SIGMA S.A.*, *Avícola Salvadoreña S. A. de C. V.*, *ADOC S. A. e Industria Caricia S. A. de C. V.*—, la microempresa —Asociación de Comerciantes de Soyapango (ACOMES-OY)—, organizaciones no gubernamentales —Fundación Génesis, Asociación Proyectos Comunales de El Salvador, Fundación José Napoleón Duarte, Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral y Fundación Nacional para el Desarrollo Económico—, el sector académico —Universidad Don Bosco— y alcaldía de Soyapango. Más tarde, se sumaron otras empresas —*Arco Ingenieros*, *ASA Poster*, *Hiper Paiz*, *Textufl*, *Banco Salvadoreño*, *MODESA S. A. de C. V.* y *Fabril de Aceite*— y la Asociación de Mujeres del Cantón El Limón.

La organización de este Fondo comprende una asamblea general, constituida por todos los socios; una junta directiva, integrada por tres representantes de la gran empresa, uno de la microempresa, uno de las organizaciones de mujeres, uno del sector académico y uno de la municipalidad. Una gerencia técnica y una secretaría administrativa se encargan de ejecutar las decisiones de la junta directiva; mientras que la Fundación Nacional para el Desarrollo Económico y la Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral brindan asesorías técnicas. Los gastos de funcionamiento

24. Ver "Creación de un fondo de desarrollo local: La experiencia de la municipalidad de Nejapa, El Salvador", Revista Delnet@Local.glob, 1, 2005, Centro internacional de formación de la Organización Internacional del Trabajo, learning.itcilo.org/delnet/pg/frames/home/doc/revista/RevistaSP/Revista_2/@local.glob2_es.pdf

25. Fundación Nacional para el Desarrollo Económico, "Sistematización de dos experiencias: Fondo de contrapartidas para el desarrollo local de Soyapango y Asociación Quezalteca para el Desarrollo Sostenible", 2002, en www.desarrollolocal.org

del Fondo son aportados por los socios, las organizaciones no gubernamentales y la municipalidad. Hasta principios de 2002, los socios habían aportado 207,882.23 dólares, distribuidos de la forma siguiente: municipa-

lidad, 22.5 por ciento; fundaciones Nacional para el desarrollo Económico y Salvadoreña para el Apoyo Integral, 46.72 por ciento, y organizaciones no gubernamentales, 30.78 por ciento.

Tabla 6
Proyectos del Fondo de Contrapartidas
para el Desarrollo Local de Soyapango (1999-2002)

Proyectos	Instituciones que aportaron recursos
Campaña de limpieza en el bulevar del Ejército Nacional.	<i>Fabril de Aceite, Rotoflex, Avícola Salvadoreña, Diana, FUNDE, FUSAI, Universidad Don Bosco y alcaldía municipal.</i>
Mejoramiento del arriate del bulevar del Ejército Nacional y redondel <i>Unicentro</i> .	<i>HiperPaiz, ADOC y municipalidad.</i>
Bolsa de trabajo para jóvenes en temporada de vacaciones (129 plazas).	<i>HiperPaiz, Avícola Salvadoreña, ADOC.</i>
Formulación de perfil de proyecto para la descontaminación del río Sumpa.	Socios.
Formulación de cuatro 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 bulevar El Ejército Nacional y redondel <i>Unicentro</i> ; mejoramiento de zona verde recreativa y cancha de baloncesto de la colonia Las Flores.	FUSAI.

6. Conclusiones

Las experiencias, los procesos y las estrategias aquí presentadas muestran avances prácticos en el desarrollo territorial en el nivel municipal, donde se han introducido cambios. Sin embargo, para algunas municipalidades aún es difícil pensar en verdaderos procesos de desarrollo económico territorial, porque el nivel de pobreza hace imposible captar recursos para reinvertirlos, una condición indispensable para dicho desarrollo. En este sentido, se ha afirmado que muchos municipios “no constituyen espacios suficientemente amplios y complejos para desarrollar por sí solos estrategias de desarrollo local, esto debido a que sus potencialidades son escasas y los actores locales tienen bajos niveles de iniciativa desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Lo

que impera en muchos de los municipios rurales son unas economías de precarias, no solo en términos de la subsistencia de la gente, sino de tejidos productivos comunitarios débiles”²⁶.

En términos generales, se pueden apreciar cambios en varios aspectos importantes de la gestión municipal. Desde los años noventa se observa una evolución positiva en, al menos, cuatro aspectos: capacidad financiera, calidad de la gestión, participación ciudadana y asociación municipal. Este último aspecto se enfoca a disminuir los problemas ocasionados por la atomización municipal. No obstante, falta mucho por hacer. El camino iniciado debe continuar. Uno de los aspectos más sobresaliente de los últimos años son los agrupamientos municipales. Todo parece indicar que se trata de procesos de asociación de municipalidades

26. Porfirio Cerritos Parada, Taller regional sobre Estrategias y experiencias de desarrollo económico en el ámbito local, organizado por SACDEL, 24-26 de febrero de 2004, San Ignacio, Chalatenango.

más que de asociación de municipios, dada la poca presencia de actores locales en ellos. Sin embargo, es necesario reconocer que estos agrupamientos constituyen respuestas desde lo local a los problemas del territorio. Además, en los planes de desarrollo de algunas de estas agrupaciones se incluyen temáticas

relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo económico local, cuestiones poco abordadas por las municipalidades. Esto hace pensar que la asociación de municipios está contribuyendo a cambiar la concepción de la gestión local, para dar cabida a un planteamiento más amplio e integrador²⁷.

Tabla 7
Cambios más importantes en la gestión municipal

Capacidad financiera Avances	Capacidad financiera Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> El municipio dispone hoy de más recursos gracias al aumento de las transferencias del gobierno nacional, por medio de la Ley del FODES. Entre 1997 y 2004, pasaron del 0.13 al 6.35 por ciento del presupuesto general. Este aumento ha contribuido a paliar los efectos de la concentración de la inversión pública y ha impactado en las condiciones de vida de la población. El municipio ha buscado y desarrollado nuevos mecanismos para la obtención de fondos: <ul style="list-style-type: none"> Presenta proyectos a la cooperación internacional (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, municipios, congresos y diputaciones de países desarrollados). Tiende a estrechar lazos con los salvadoreños originarios, residentes en el exterior, sobre todo en Estados Unidos. Con sus aportes financia obras de infraestructura, equipamiento de unidades de salud o escuelas y la celebración de fiestas patronales. Este mecanismo ha sido favorecido por el programa SALEX del FISDL. La creación de fondos de contrapartida para el desarrollo local, donde la empresa, la municipalidad y comunidad organizada acuerdan proyectos, aportan y gestionan recursos para el desarrollo del municipio 	<ul style="list-style-type: none"> Las transferencias del gobierno nacional a las municipalidades, por Ley del FODES, aún no alcanzan el equivalente al 1 por ciento del PIB. La generación de ingresos propios continúa siendo limitada, porque existen <ul style="list-style-type: none"> frenos para implementar el impuesto predial; leyes impositivas municipales deficientes y, en muchos casos, obsoletas, gran parte de ellas sin reformar desde hace más de 25 años; gran diversidad de impuestos y tasas municipales por servicios y derechos, cuya base impositiva es pequeña e incluso nula y con recaudación baja. Prohibición para utilizar el FODES como garantía de créditos.
<p>Aumento en calidad de gestión empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> Modernización de las alcaldías, por medio de la tecnología. Capacitación a alcaldes, concejos municipales y personal con la contribución de organizaciones no gubernamentales, Corporación de Municipalidades y gobierno nacional, por FISDL y sobre todo el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. Introducción de estilo de gestión antes considerado exclusivo de la empresa en muchas alcaldías. El perfil del candidato a alcalde y, por tanto, el alcalde electo han mejorado, ya no basta con ser miembro activo del partido. Cada vez son más los alcaldes con estudios superiores y mayor compromiso con el cargo y, por tanto, mayor responsabilidad y conciencia de su rol. Tendencia a no concebir su papel como simple administrador de servicios tradicionales. 	<p>Aumento en calidad de gestión empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> Aún quedan muchas alcaldías sin acceso a recursos tecnológicos modernos, que faciliten su labor. El período de la gestión municipal es corto (3 años), lo cual influye en la calidad de la gestión, pues muchos consideran buena parte del primer año como tiempo para familiarizarse en el cargo y, el último, un año de campaña política. Esto influye en la planificación y ejecución con visión de largo plazo. La mayoría de las municipalidades aún tiende a centrar su esfuerzo de inversión física y social en el casco urbano con independencia de su grado de urbanización, reproduciendo los desequilibrios en el territorio (urbano-rural).

27. *Ibíd.*, p. 148.

Tabla 7
Cambios más importantes en la gestión municipal (Continuación)

Participación ciudadana Avances	Participación ciudadana Desafíos
<p>El nivel de participación ha cobrado impulso, sobre todo a partir de las elecciones presidenciales de 1999 y legislativas y municipales de 2000, cuando comienza a aparecer como parte de la oferta partidaria. Asimismo, en 2000, la promoción de la participación ciudadana aparece, por primera vez, como parte de la política gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunos municipios comenzaron a elaborar ordenanzas municipales relativas a la participación ciudadana y al seguimiento, por parte de la población, de la transparencia de la gestión municipal. • Comienza la implementación de algunas prácticas para dar a conocer la población las prioridades, el presupuesto y los proyectos. • Aumentó considerablemente la cantidad de instancias permanentes de participación y concertación local y las de las organizaciones sociales de base. • Los ejercicios de planificación participativa se generalizaron, producto de la condición de presentar planes de inversión participativos al FODES. • Algunos municipios han comenzado a realizar reuniones abiertas del concejo municipal • Algunos municipios lanzan iniciativas para incorporar a la niñez y la adolescencia en la planificación local y como sujetos de destino de las políticas locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es el único país centroamericano sin representación proporcional de los partidos políticos en los gobiernos locales. • En las últimas elecciones municipales, hubo una participación de solo el 41.1 por ciento de la población²⁸, lo cual, junto con lo anterior, da pie para considerar que el gobierno local tiene un nivel de legitimidad bajo. • Falta mejorar la efectividad de las prácticas de participación y de rendición de cuentas. • Muchos planes de inversión participativos responden más a requisitos para acceder a fondos (gubernamentales o de cooperación internacional) que a una dinámica auténtica de participación, en función del desarrollo.
Asociatividad municipal Desafíos	Asociatividad municipal Desafíos
<p>Opción surgida desde los municipios con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, Corporación de Municipalidades y organizaciones gubernamentales (FISDL, ISDEM, CND, etc.) para superar la atomización del territorio, cuya organización territorial ha perdido viabilidad y para paliar la desigualdad, generada por la concentración de la inversión pública. La afiliación política de diferentes alcaldes no es una variable clave para estas asociaciones. Muchos municipios se integraron entre ellos para fortalecerse, sin perder su identidad social y autonomía municipal. Así, afrontan juntos la solución de problemas comunes, la gestión de proyectos o su planificación e inician procesos de desarrollo, un ejercicio importante a favor del desarrollo local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las microrregiones de municipios no cuentan con marco legal. • La estructuración de los organismos decisorios de las asociaciones de municipios es aún muy simple para la complejidad de la gestión integrada de varios municipios, pues no contempla algunos aspectos²⁹. <ul style="list-style-type: none"> o Representación de los municipios que tome en cuenta las diferencias poblacionales. o Mayor compromiso de los concejos municipales y no solo de los alcaldes. o Participación más activa de otros sectores (privado y social) en los organismos decisorios. o Solidaridad intermunicipal, a través de mecanismos que ayuden a disminuir diferencias entre ellos.

28. Informe de desarrollo humano El Salvador 2003, p. 357.

29. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Nacional para el Desarrollo Económico, *Asociación de municipios y construcción*, op. cit., p. 53.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Urbanismo de Lyon. *El proyecto de ordenamiento territorial de El Salvador: Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debates*. San Salvador, 2005.
- Blandón, Flora. "El desarrollo local del gobierno más allá del discurso en Alternativas para el desarrollo". Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 1996.
- Cerritos Parada, Porfirio. *Taller regional sobre estrategias y experiencias de desarrollo económico en el ámbito local*. San Salvador, 2004.
- Comisión Nacional de Desarrollo. *Bases para el plan de nación*. San Salvador, 1998a.
- Comisión Nacional de Desarrollo. *Síntesis de las consultas territorial e intersectorial*. San Salvador, 1998b.
- Comisión Nacional de Desarrollo. *Memoria del proceso de consulta ciudadana enero 1998-enero 1999*. San Salvador, 1999a.
- Comisión Nacional de Desarrollo. *Acciones iniciales del Plan de nación*. Nueva San Salvador, 1999b.
- Comisión Nacional de Desarrollo. *Temas claves para el plan de nación: consulta especializada*. San Salvador, 1999c.
- Comisión Nacional de Desarrollo Local. *Agenda nacional para el desarrollo local y anexos*. San Salvador, 2005.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. "Una síntesis cronológica del 6%". Proyección Municipal, 16, 1998.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. *Desarrollo local, descentralización y los gobiernos municipales*. San Salvador, 1997, 1999 y 2000.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. *Avances, logros y perspectivas del gremio municipal en El Salvador y Centroamérica*. San Salvador, 2004.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. *Micro-regiones y asociaciones de municipalidades en el país*. San Salvador, 2005.
- Enríquez, Alberto. "El desarrollo local en el informe del Presidente". *Revista Alternativas para el Desarrollo* 37, 1996.
- Ferrufino Carlos et al. *Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial: una lectura desde la sociedad civil*. San Salvador, 2005.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. *Constitución explicada*. San Salvador, 1997.
- Fundación para el Desarrollo Económico y Social. "Comentarios al Proyecto de reformas del Código Municipal". *Boletín legal* 26, 2003.
- Fundación Friedrich Ebert, FUNDE, FUNDAUNGO. *Construyendo un nuevo marco legal para el desarrollo municipal*. San Salvador, 1998a.
- Fundación Friedrich Ebert, FUNDE, FUNDAUNGO. *Programa de desarrollo local*. San Salvador, 1998b.
- Fundación Friedrich Ebert, FUNDE, FUNDAUNGO. *Material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local*. San Salvador, 2004a.
- Fundación Friedrich Ebert, FUNDE, FUNDAUNGO. *Avances del trabajo realizado por el FISDL en el marco de la ENDEL en el período 1999-agosto 2003*. San Salvador, 2004b.
- Fundación Nacional para el Desarrollo Económico. "Sistematización de dos experiencias: Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Soyapango y Asociación Quezalteca para el Desarrollo Sostenible", en www.desarrollolocal.org, 2002.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. *Mantenimiento y construcción de la infraestructura Vial. ¿Yuxtaposición de competencias o un problema de institucionalidad?* San Salvador, 2003.
- Fundación Salvadoreña para el Apoyo Integral y Fundación Nacional para el Desarrollo Económico. *Compilación de materiales para el desarrollo local en El Salvador*. San Salvador, 1997.
- Galdámez, Ernesto. *Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico y social*. San Salvador, 1997.
- Gobierno de El Salvador. Secretaría Técnica de la Presidencia. *Normativa general para*

- la modernización del órgano ejecutivo. San Salvador, 1999.
- Gobierno de El Salvador. Secretaría Técnica de la Presidencia. *Política de descentralización*. San Salvador, 2000.
- Grupo Consultivo y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. Estrategia nacional de desarrollo local. San Salvador, 1999.
- López, Abelino. "Fomento al desarrollo local: comportamiento del financiamiento a los municipios: 1998-2001". *Boletín Presupuestario*, 5, 2001.
- López, Alexander et al. *El plan Trifinio: un proceso de desarrollo sustentable transfronterizo en Centroamérica*. Universidad Nacional de Costa Rica. San José, 2004.
- Ministerio de Obras públicas. *Material presentado en el Foro de difusión de experiencias en descentralización sectorial y desarrollo local*. San Salvador, 2004.
- Orellana, Antonio. *Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador*. San Salvador, 1997.
- Orellana, Antonio. Los gobiernos locales y la descentralización en El Salvador. FLACSO, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo, Centro Internacional de formación. "Creación de un fondo de desarrollo local: La experiencia de la municipalidad de Nejapa, El Salvador". *Revista Delnet@Local.glob*, 1. 2005.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Nacional de Desarrollo Social. *Indicadores municipales sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio: Informe 262*. San Salvador, 2005.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Nacional para el Desarrollo Económico. Asociación de municipios y construcción regional para el desarrollo. San Salvador, 2004.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Vicepresidencia de la República. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*. San Salvador, 2001.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2003*. San Salvador, 2003.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2005*. San Salvador, 2005.
- RECODEL y Carlos Umaña Cerna, Avances y perspectivas del desarrollo local en El Salvador 1999-2000. San Salvador, 2004.
- Red de Intercambio de Desarrollo Local. *El desarrollo local y regional: una propuesta a la nación*. San Salvador, 1998.
- Red de Intercambio de Desarrollo Local. *Valoraciones sobre la Agenda nacional del desarrollo local y los acuerdos de la CONADEL*. San Salvador, 2005.
- Red para el Desarrollo Local. *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado: una propuesta a la nación*. San Salvador, 2000.
- Red para el Desarrollo Local. "En torno al incremento del FODES". *Revista Alternativas para el Desarrollo*, 84, 2003a, 1-4.
- Red para el Desarrollo Local. *El Salvador: desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. San Salvador, 2003b.
- Red para el Desarrollo Local. *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador: informe de situación durante el período 2003-2005*. San Salvador, 2005.
- Rodas, Jorge. "Descentralización y desarrollo local en El Salvador: consideraciones sobre el Plan de gobierno y las municipalidades". *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 47, 2003a.
- Rodas, Jorge. "El FOVIAl como instrumento de desarrollo en El Salvador". *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 47, 2003b.
- Rodríguez, Marcos. "Un paso adelante hacia el desarrollo local". *Revista Alternativas para el Desarrollo*, 50, 1997.
- Rodríguez, Marcos. "La Nueva alianza: ¿continuidad o ruptura?". *Revista Alternativas para el Desarrollo*, 89, 1999.
- Secretaría de Reconstrucción Nacional. "Estrategia socioeconómica de desarrollo". San Salvador, Mimeo.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. *Monitoreo sobre el avance del proceso de descentralización en sectores prioritarios*. San Salvador, 2004.

Secretaría Técnica de la Presidencia. *Programa de atención social a las familias en extrema pobreza en El Salvador*. San Salvador, 2005.

Stiglitz, J. E. *El papel económico del Estado*. Ministerio Madrid, 1993.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Plan maestro de desarrollo urbano*

de la ciudad de San Miguel. San Miguel, 1998.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial*. San Salvador, 1998.

Zamora Rivas, Ángela. *Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador*. San Salvador, 2004.