

Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo local

*Marcos Rodríguez**

Resumen

Un problema crucial para el desarrollo local es, sin duda, su financiamiento público, tanto en lo que respecta a su cantidad como a su calidad. El origen del financiamiento local también es importante. La manera en que los recursos públicos en el ámbito local se invierten y controlan socialmente demuestra el nivel de integración de la sociedad local y qué tan establecidas están las normas democráticas y la transparencia en la gestión pública. Ahora bien, ¿qué tan relevantes son los fondos transferidos al Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) por el gobierno nacional?, ¿qué tan eficaces y acertados son los mecanismos que se están empleando para distribuir el FODES? y ¿cuál es el impacto de este mecanismo de transferencias en el desarrollo local? Este estudio se hizo con una muestra de 20 municipios. La información recogida contribuye a contrarrestar un conjunto de afirmaciones poco fundamentadas, frecuentes en los últimos años. A partir de ella también es posible extraer un decálogo de conclusiones y, en algunos casos, hacer propuestas.

1. Introducción

Un problema crucial para el desarrollo local es, sin duda, su financiamiento público, tanto en lo que respecta a su cantidad como a su calidad, es decir, cómo se obtiene y cómo se invierte el dinero

público. De su cantidad depende la capacidad de la inversión y los márgenes de decisión que tienen los actores locales, en cuestiones relativas a su propio desarrollo. Si los recursos financieros que disponen los actores locales para invertir son demasiado

* Realizó estudios de licenciatura en Economía. En la actualidad es estudiante de la Maestría de Desarrollo Local en la UCA. Se desempeña como coordinador del programa Políticas Nacionales para el Desarrollo Regional-Local en la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en donde ha publicado diversos trabajos de investigación.

limitados, es poco lo que se puede lograr independientemente de que la ley y la retórica oficial proclamen la importancia de promover el desarrollo local.

El origen del financiamiento local también es importante, ya que evidencia, por un lado, las capacidades y qué tan grande es el esfuerzo que realizan los actores locales para financiar su propio desarrollo. Por otro lado, el peso relativo de las transferencias intergubernamentales y su forma de distribución expresa la importancia que el nivel nacional de gobierno otorga a corregir las disparidades existentes entre los distintos territorios de un país. En general, se encuentra que los países con mayores transferencias intergubernamentales también cuentan con menores disparidades en la calidad de vida de sus habitantes, independientemente del territorio subnacional donde habitan.

La manera en que los recursos públicos en el ámbito local se invierten y controlan socialmente demuestra el nivel de integración de la sociedad local y qué tan establecidas están las normas democráticas y la transparencia, en la gestión pública. En una sociedad con alta potencialidad social de desarrollo se puede esperar que los recursos públicos sean invertidos a partir de procesos de concertación y control social, mientras que las formas patrimoniales y arbitrarias en el manejo de los recursos públicos corresponden a sociedades con escasa potencialidad social de desarrollo.

En esta lógica, el debate nacional de los últimos meses, a propósito de la aprobación de un decreto legislativo que aumentó las transferencias del gobierno nacional a las municipalidades del 6 al 8 por ciento, del veto del Presidente de la República y del posterior pronunciamiento por la Corte de Justicia, trascienden, en nuestra opinión, a un simple conflicto entre poderes del Estado y debe ser leído como una encrucijada para el sistema político nacional. Lo que está en juego es qué tan lejos quiere avanzar el país en la descentralización del Estado y el desarrollo local, así como cuáles son los pasos más adecuados para hacerlo.

En este contexto, este artículo se orienta a revisar el sustento empírico que eventualmente pueden tener las diversas afirmaciones hechas, a lo largo del debate. Partiendo de estos argumentos, tratamos de abordar y responder diversas preguntas, ¿qué tan relevantes son los fondos transferidos al Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) por el gobierno nacional?, ¿qué tan eficaces y acer-

tados son los mecanismos que se están empleando para distribuir el FODES? y ¿cuál es el impacto de este mecanismo de transferencias en el desarrollo local? No se trata tanto, entonces, de aportar al debate con razonamientos teóricos, como de reflexionar sobre la experiencia del funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES).

Para realizar este artículo nos hemos basado en análisis propios y en un estudio de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) para la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), elaborado en los primeros meses de este año. El estudio, titulado *Evaluación del impacto del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*, ha sido dirigido por Antonio Orellana y el autor de este artículo, y ha contado con la valiosa colaboración de Ángela Zamora, Juan José Aparicio, Jaime Mendoza, Antonio Palacios y Dagoberto Palacios.

Este estudio se hizo con una muestra de 20 municipios, seleccionados de manera que estuvieran representados cada uno de los cinco tipos, tal como han sido definidos por PROMUDE-GTZ, en el año 2001. Un segundo criterio relevante para la selección de la muestra fue que las unidades de análisis estuvieran distribuidas en las distintas regiones del país. Por último, la selección se hizo de forma que estuviesen representados los gobiernos locales controlados por los distintos partidos políticos, durante el periodo 2000-2003.

La muestra la conformaron 20 municipalidades, distribuidas en los catorce departamentos, que representan el 8 por ciento del total de municipios, el 7 por ciento de la población y el 9 por ciento del FODES. En lo que se refiere al color político, ocho municipios eran gobernados por ARENA, seis por el FMLN, dos por el PDC, dos por el PCN, uno por el CDU y uno por el PAN (aunque su alcalde se había pasado al partido ARENA).

2. Antecedentes y características del FODES

El primer antecedente del FODES se encuentra en el Artículo 207 de la Constitución, donde se lee que "para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso". En cumplimiento del mandato constitucional, pero con cinco años de re-

Cuadro 1
Municipios estudiados por tipo, población (2001), porcentaje
de población urbana y partido de gobierno

Departamento	Municipios	Tipo	Población	Urbanización %	Partido (2000-2003)
Ahuachapán	Atiquizaya	3	31,567	27	FMLN
	San Francisco Menéndez	5	47,409	3	ARENA
	Turín	3	6,636	52	ARENA
	El Refugio	3	8,138	32	ARENA
Chalatenango	Chalatenango	2	30,220	53	FMLN
Sonsonate	San Antonio del Monte	3	29,159	41	CDU
	Nahulingo	4	13,285	33	PDC
	Santo Domingo de Guzmán	5	7,734	24	FMLN
San Vicente	Tecoluca	4	19,638	15	FMLN
	Apastepeque	5	19,895	25	FMLN
Cabañas	Sensuntepeque	4	41,106	41	ARENA
Usulután	Jucuapa	3	16,536	54	ARENA
	Berlín	4	19,557	50	PCN
	Concepción Batres	4	12,379	19	ARENA
San Miguel	Comacarán	4	3,854	22	FMLN
	Lolotique	4	15,430	19	PDC
San Salvador	San Martín	2	112,906	55	ARENA
La Paz	San Emigdio	4	3,267	15	ARENA
	Olocuilta	3	18,989	4	PCN
Cuscatlán	El Carmen	5	16,098	14	ARENA

Fuente: Evaluación del impacto del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios, COMURES, septiembre, 2003.

traso, del 8 de septiembre de 1988, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios. Dicha ley asignó al Fondo 25 millones de colones, cantidad que en ese momento correspondía aproximadamente al 1 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional.

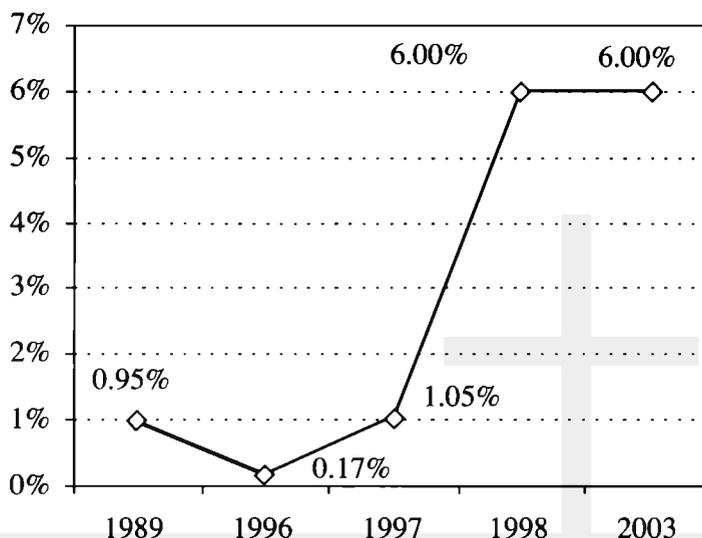
En los años siguientes, los sucesivos aumentos del presupuesto nacional no modificaron la asignación de recursos al FODES, de manera que el peso relativo de éste en los ingresos corrientes del gobierno nacional disminuyó, en los años subsiguientes, hasta alcanzar el 0.17 por ciento, en 1996. Entonces se produjo el primer aumento y la asignación original fue elevada a 125 millones de colones, lo cual no hizo más que reajustar el aporte a la proporción que tuvo al comienzo, es decir, el 1 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional.

En 1998, la Asamblea Legislativa modificó nuevamente la Ley del FODES como respuesta a una solicitud de la gremial de alcaldes (COMURES).

El aporte del gobierno nacional ya no sería una cantidad absoluta, sino el 6 por ciento de sus ingresos corrientes. Cabe recordar que esta reforma fue, en su momento, vetada por Calderón Sol, lo cual dio lugar a importantes presiones de los gobiernos municipales sobre sus respectivos partidos políticos y a que, por primera vez en la historia del país, la Asamblea Legislativa levantara un veto presidencial. Unos días después, se antepuso un recurso de ilegalidad ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue rechazado.

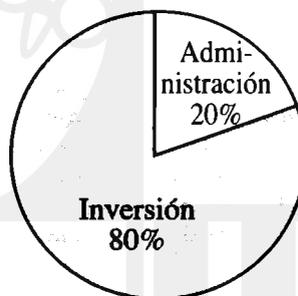
La reforma de 1997 estableció también que del total recibido por el FODES, 15 millones de colones se distribuirían entre el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Consejo de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). A cada una le tocarían cinco millones. Esta asignación ha representado, hasta ahora, entre el 1.5 y el 2 por ciento del total asignado al FODES.

Gráfico 1
Participación del FODES en ingresos corrientes del gobierno nacional



Fuente: elaboración propia, datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2
Distribución del FODES entre administración e inversión.



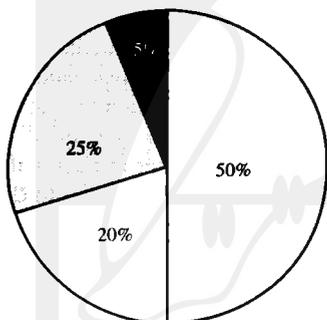
De los restantes recursos, el Artículo 8 de la reforma establece que “los municipios que reciban los recursos asignados del fondo municipal, no podrán utilizar más del 20% de ellos en gastos de funcionamiento”. En consecuencia, el 80 por ciento está destinado a inversión en proyectos, el cual se distribuye de acuerdo a los siguientes criterios y porcentajes: el 50 por ciento, sobre la base de la población del municipio, en forma inversamente proporcional a la misma; el 25 por ciento se distribuirá entre los 262 municipios, en forma equitativa. Este porcentaje de la asignación anual se divide entre el total de

municipios; el 20 por ciento de acuerdo al comportamiento de los índices de pobreza del Indicador de Necesidades Básicas No Satisfechas (INBI), construido con catorce indicadores del censo oficial vigente: mortalidad infantil, analfabetismo en mayores de diez años, hacinamiento, vivienda con piso de tierra, vivienda de bajos recursos, vivienda sin agua, vivienda sin servicio sanitario, vivienda sin drenaje, vivienda sin energía eléctrica, tasa neta de escolaridad de primero a sexto grado, tasa neta de séptimo a noveno grado, extra edad escolar de séptimo a noveno grado y población rural. Todos los indica-

dores reciben ponderaciones iguales, equivalentes a 1/14 cada uno. Finalmente, el 5 por ciento restante se distribuye de manera directamente proporcional a la extensión territorial de los municipios.

En 26 de junio del presente año se hizo una nueva reforma a la Ley del FODES la cual, básicamente, aumentó el porcentaje transferido del 6 al 8 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional y aumentó la cantidad transferida a COMURES de 5 a 8 millones de colones. Esta reforma fue vetada, diez días después, por el Presidente de la República, por inconstitucional e inconveniencia. Los argumentos de inconstitucionalidad se fundamentan en la violación a la separación de poderes, ya que la Asamblea Legislativa se habría arrogado competencias en materia presupuestaria pertenecientes al Órgano Ejecutivo y en el mandato constitucional del Artículo 207, el cual “obliga a la asignación de un monto y no de un porcentaje”. Mientras que el argumento de inconveniencia consiste en que el aumento del Fondo limita a la asignación de recursos públicos a otras áreas de importancia nacional¹.

Gráfico 3
Criterios de distribución del FODES
entre los municipios



El 25 de septiembre recién pasado, la Corte Suprema de Justicia avaló el veto presidencial con el argumento de que la disposición constitucional que impone al legislativo la obligación de emitir una ley que determine el fondo y los mecanismos de funcionamiento del FODES, “señala claramente que los destinatarios de dicho fondo son los municipios, mas no otras instituciones o entidades, públi-

cas o privadas. De tal suerte que destinar fondos para ‘sujetos’ distintos a los municipios, es contrario al mandato constitucional expreso contenido en el citado inciso”. En respuesta al pronunciamiento de la Corte, ese mismo día, la Asamblea Legislativa aprobó de nuevo una nueva reforma, la cual solo se diferencia de la anterior en que excluye el inciso que adjudica recursos a ISDEM, FISDL y COMURES.

Pese a que el objetivo de este artículo no es evaluar el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, cabe señalar dos particularidades. La primera tiene relación con que la Corte, al pronunciarse, hace referencia a una objeción que no aparece en el veto presidencial. La segunda es que resulta obvio, aun para las personas que como este autor no son especialistas en derecho, que el Artículo 207 de la Constitución no “señala claramente”, tal como afirma la Corte, que los destinatarios del Fondo sean de forma exclusiva los municipios. Por el contrario, el problema consiste, precisamente, en que dicho artículo sí señala con claridad el objetivo del FODES, “garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios”, mas no sus destinatarios. Por otro lado, cabe señalar que, desde un enfoque de desarrollo local, es claro que el pronunciamiento de la Corte confunde municipalidad con municipio y, en consecuencia, entiende, de manera en extremo estrecha, que las municipalidades son las únicas instituciones del país que contribuyen a lograr los objetivos mencionados en la ley.

3. Las transferencias intergubernamentales, desde una perspectiva internacional

La decisión sobre el nivel de la administración pública (nacional, departamental, estatal o municipal) que debe recaudar y asignar los recursos públicos es una decisión política y técnica, que depende de las condiciones históricas experimentadas por cada país. De acuerdo a esto y a la primacía que ha tenido, hasta hace pocos años, el modelo centralizado de gestión pública, en la mayor parte de los países del mundo, los gobiernos nacionales se han reservado para sí los impuestos que producen las mayores recaudaciones. En razón de esto, una de los motivos que justifican las transferencias intergubernamentales como una práctica habitual entre los estados más modernos del

1. FELPAD. Análisis al veto sobre el incremento del 8% al FODES, 30 de julio de 2003, <http://fespap.org.sv/portal/html/index.php>

mundo, es que éstas sirven para compensar los niveles subnacionales de gobierno, por la concentración de los impuestos más productivos en los gobiernos nacionales.

Hay que señalar, sin embargo, que, en esta materia, existen notables diferencias, entre los países. Las sociedades de los países nórdicos, por ejemplo, las cuales se encuentran entre las diez con el índice mayor de desarrollo humano, han implementado históricamente modelos bastante descentralizados de organización estatal, lo cual ha dado lugar a que las municipalidades recauden y gasten, aproximadamente, el 50 por ciento de los ingresos públicos. En el sentido opuesto, las sociedades centroamericanas se han caracterizado por sostener un modelo muy centralizado de organización del Estado y, en consecuencia, de recaudación y gasto público.

Un segundo motivo tras las transferencias intergubernamentales, aún más importante que el de compensación, es la creciente adopción, por parte de los estados nacionales, de políticas de descentralización. Estas políticas transfieren servicios, recursos y competencias del gobierno nacional a los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía. Se entiende que, cuánto más cerca de las personas y organizaciones se tomen algunas decisiones, que justifican la existencia del Estado, tanto más probable es que esas decisiones sean las más adecuadas y se logre, por ende, elevar tanto los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión pública, como los niveles de legitimidad del Estado.

El tercer motivo que justifica las transferencias intergubernamentales, es la necesidad de contrarrestar las disparidades económicas y sociales existentes entre los distintos territorios nacionales, tanto por motivos elementales de equidad, como para salvaguardar la unidad nacional. Las desigualdades del desarrollo económico de los territorios determinan también que sus capacidades de tributación sean desiguales, lo cual provocaría, si no existie-

sen transferencias intergubernamentales, grandes disparidades, en la inversión y el gasto social.

Por eso, la práctica de transferir recursos del gobierno nacional a las instancias subnacionales del Estado (estados o departamentos y municipalidades) se encuentra muy extendida, en el ámbito internacional, y tiende a aumentar. En Colombia, por ejemplo, donde existe un proceso bastante avanzado de descentralización, las transferencias a las instancias subnacionales alcanzan el 48 por ciento de los ingresos del gobierno nacional y a las municipalidades, en particular, representan el 25 por ciento. Estas, mientras tanto, asumen algunas responsabilidades en cuanto a la atención en salud y la edu-

cación, una vez que pasan por un proceso de certificación, que las acredita con capacidad de gestión. En Brasil, las transferencias a los estados y las municipalidades alcanzan el 40 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional y, en Argentina, que también es un Estado federal, ascienden al 38 por ciento. En Chile, que es un Estado unitario, que no cuenta con un proceso avanzado de descentralización, las transferen-

cias a las municipalidades ascienden al 12 por ciento de los ingresos del gobierno nacional y, en Guatemala, se transfiere el 10 por ciento de los ingresos del gobierno nacional, más un 2 por ciento de la recaudación del impuesto al valor agregado. Por otro lado, en los últimos dos años, la implementación de transferencias, ligadas legalmente a los ingresos corrientes del gobierno nacional, se ha aprobado en Nicaragua y se encuentra en un estado avanzado de discusión en Honduras y Costa Rica².

Otra forma de medir la importancia de las transferencias intergubernamentales es considerar qué porcentaje representan de los ingresos agregados de todas las municipalidades del país. En este sentido, los datos indican que en, en República Dominicana, por ejemplo, las transferencias del gobier-

Las sociedades de los países nórdicos, por ejemplo, las cuales se encuentran entre las diez con el índice mayor de desarrollo humano, han implementado históricamente modelos bastante descentralizados de organización estatal, lo cual ha dado lugar a que las municipalidades recauden y gasten, aproximadamente, el 50 por ciento de los ingresos públicos.

2. Gonzalo Espitia.

Gráfico 4
Transferencias intergubernamentales
en distintos países

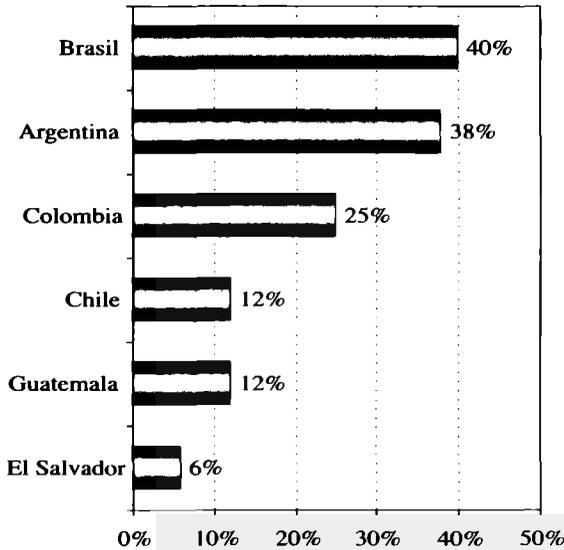
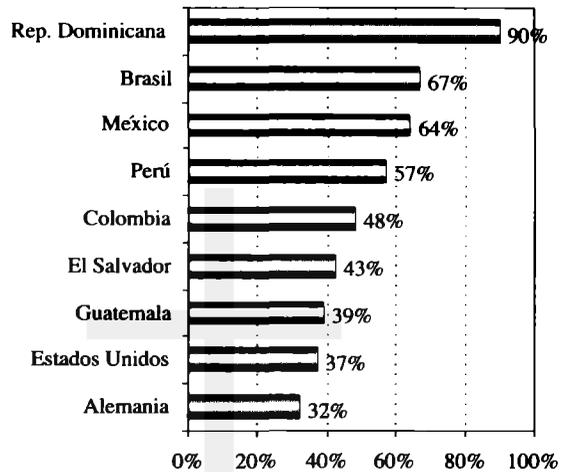


Gráfico 5
Peso de las transferencias
en el financiamiento municipal



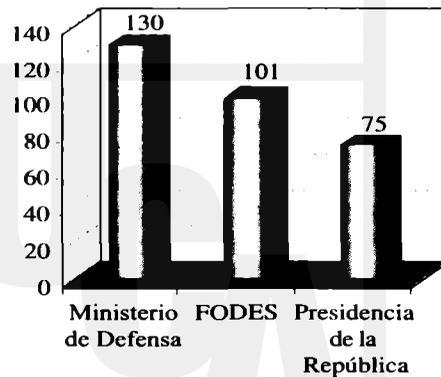
no nacional respondieron por el 90 por ciento del financiamiento municipal, en el año 2000, mientras que, en ese mismo año, representaron el 67 por ciento, en Brasil; el 64 por ciento, en México; el 59 por ciento, en Guatemala; el 57 por ciento, en Perú y el 48 por ciento en Colombia. Inclusive en los países industrializados de la OECD³, en los cuales las municipalidades gozan de autonomía para fijar la tarifa de sus impuestos, las transferencias representaron, en promedio, el 44 por ciento de los ingresos municipales, en 1995. En Estados Unidos representaron el 37 por ciento y en Alemania, el 32 por ciento, en el año 2000⁴. En El Salvador, un estudio reciente demuestra que, en el año 2002, éstas representaron el 42.58 por ciento⁵ de los ingresos municipales, percibidos ese año.

De acuerdo a estos datos, la dependencia de las municipalidades salvadoreñas de las transferencias intergubernamentales es relativamente baja, si se considera que éstas cuentan con dos importantes restricciones para autofinanciarse: carecen de un impuesto predial, uno de los dos principales tribu-

tos, que permiten el financiamiento municipal, en la mayor parte de los países del mundo, y carecen de autonomía para aprobar sus propios impuestos.

4. El FODES desde una perspectiva nacional

Gráfico 5 bis
Gasto de distintas instancias nacional (2001)
(En millones de dólares)



3. OCDA. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, conformada por 30 países industrializados.
4. Thorsten Sagawe, *Cuadros comparativos del estado de descentralización en América Latina*, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), Programa Mejor Gestión para los Departamentos, Bogotá, abril, 2002.
5. Gonzalo Espitia.



4.1. El FODES en el presupuesto del gobierno nacional

No obstante que el FODES no recibe una transferencia especialmente alta de los ingresos nacionales, desde el punto de vista internacional, es necesario reconocer que el cambio producido, a partir de la reforma de 1997, es significativo, ya que multiplicó por seis las transferencias intergubernamentales y las vinculó a un porcentaje de los ingresos del gobierno nacional, con lo cual evitó su progresiva disminución relativa. Ahora bien, lo del 6 por ciento, tal como se conoce al FODES, no es, en realidad, un porcentaje exacto, ya que el monto de la asignación se define cuando se aprueba el presupuesto. Por lo tanto, se establece de acuerdo a las estimaciones de los ingresos futuros. Una vez transcurrido el año fiscal correspondiente, los porcentajes cambian un poco. Así, en el año 2000, el FODES recibió el 5.5 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional, en ese año, mientras que al año siguiente, este porcentaje aumentó al 6.6 por ciento.

Se cree, por lo general, que al FODES se asigna el 6 por ciento del presupuesto nacional y no de los ingresos corrientes nacionales. Por consiguiente,

te, es equívoco creer que las municipalidades gastan el 6 por ciento de lo que gasta el gobierno nacional. Esto no es así, debido a que el presupuesto nacional es, en general, mayor a los ingresos corrientes del gobierno nacional y financia su déficit con deuda pública. En los años 2000 y 2001, por ejemplo, el FODES sólo recibió el 4.2 por ciento del presupuesto nacional. Por lo tanto, esta fue la proporción del gasto y la inversión pública del gobierno nacional canalizada a través de las municipalidades.

Otra forma de ver el impacto del FODES en la cuentas del gobierno nacional, es analizar lo que éste representa con respecto a los montos asignados a las distintas partidas presupuestarias. Desde esta perspectiva, se encuentra que, en el año 2001, el FODES recibió tan sólo el 30 por ciento más de lo gastado por la Presidencia de la República y el 22 por ciento menos de lo gastado por defensa.

4.2. El FODES en el presupuesto de las municipalidades

Visto desde el ángulo de las municipalidades, debe admitirse que el FODES representa una ganancia significativamente mayor para éstas que el costo de las asignaciones presupuestarias nacionales. Entre 1997 y 2002, estas transferencias aumentaron casi tres veces su peso relativo, en el financiamiento total de las municipalidades, al pasar de representar el 15.1 al 42.6 por ciento, respectivamente. Sin embargo, el FODES no representa lo mismo para todas las municipalidades, porque los criterios de distribución tienden a beneficiar más a las pequeñas y rurales que a las urbanas. Así, mientras que para algunas municipalidades rurales el FODES representa más del 90 por ciento de sus ingresos totales, para la alcaldía de San Salvador sólo representó el 4 por ciento, en 2001.

Desde una perspectiva departamental y agregada, el aporte relativo del FODES al financiamiento municipal tiende efectivamente a beneficiar más a aquellos departamentos con menores índices de desarrollo humano. Para San Salvador y La Libertad, por ejemplo, los departamentos con los índices mayores de desarrollo humano del país, el FODES sólo representa el 14 y el 36 por ciento del financiamiento municipal, respectivamente. Mientras que los cinco departamentos con índices más bajos —Cabañas, Morazán, Auhachapán, La Unión y Chalatenango— reciben las transferencias mayores, las cuales representan entre el 65 y el 77 por ciento del financiamiento municipal.

Al analizar la distribución de los recursos del FODES entre los municipios, según el ingreso promedio de las personas y el porcentaje de pobreza, ya que no se cuenta con el índice desagregado de desarrollo humano. Este vacío se traduce en distorsiones importantes, que evidencian falta de equidad en los criterios de distribución. Así, por ejemplo, Antiguo Cuscatlán, el municipio con el mayor ingreso anual *per cápita* y con el menor porcentaje de pobres del país (5 352 dólares y el 9 por ciento, respectivamente), recibe seis veces más transferencias por habitante (19 dólares) que Soyapango (3 dólares), cuyos habitantes tienen un ingreso tres veces menor (1 601 dólares); y Turín recibe más del doble por habitante (42 dólares) que San Vicente (19 dólares), pese a que tiene menor pobreza (30 contra 39 por ciento). De igual manera, San José Villanueva (La Libertad) recibe cuatro veces más transferencias por habitante (121 dólares) que su vecino de Jayaque (31 dólares), pese a que el ingreso promedio anual de sus habitantes y el porcentaje de pobres es similar —804 y 787 dólares, respectivamente. Estas desigualdades claras se deben al peso exagerado que se otorga a la variable población, en los criterios de distribución. El entendido es que los municipios con menor cantidad de habitantes tienen menor capacidad de autofinanciamiento que los más poblados.

Cuadro 2
Más FODES para los menos pobres

Municipio	Ingreso anual p/c	% de pobres	FODES p/c
Antiguo Cuscatlán	5,357	9	19
Soyapango	1,603	21	3
Turín	1,207	30	42
San Vicente	1,206	39	19
San José Villanueva	804	40	121
Jayaque	787	37	31
San Lorenzo (SV)	500	69	41
San Francisco Menéndez	577	67	24

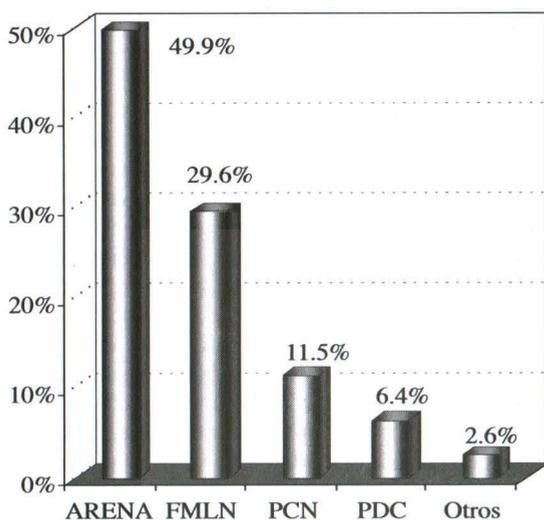
Por otro lado, el indicador con que se mide la pobreza (INBI) adolece de serias deficiencias. Si se agrupan por categoría, resulta que: cinco componentes de carácter educativo poseen un valor de 5/14; siete, relacionados con las dimensiones, materiales y servicios de la vivienda, poseen un valor

de 7/14 (o sea el 50 por ciento de la ponderación de la pobreza); uno sobre la mortalidad infantil posee un valor de 1/14 y, el último, el porcentaje de población rural, también vale 1/14 y, de alguna forma, se traslapa con los anteriores. Ante este sistema de ponderación, cabe preguntarse, ¿con qué criterio se seleccionaron estos catorce indicadores como definidores de la pobreza municipal? ¿Es la educación cinco veces más importante que la mortalidad infantil? O ¿son las características de la vivienda un 40 por ciento más importantes que la educación y siete veces más importantes que la mortalidad infantil? ¿Es acaso el porcentaje de población rural un indicador de pobreza necesario, cuando ya están considerados los indicadores referentes a los servicios de la vivienda y la educación? Finalmente, el criterio de equidad es interpretado si todos los municipios recibieran la misma cantidad, lo cual tiene más que ver con “igualdad”, que con “equidad”.

4.3. Partidos políticos más beneficiados con el FODES

La fuerte disputa política en relación con el FODES y el que dos gobiernos nacionales de ARENA hayan vetado sus aumentos ha dado la impresión de que los partidos de oposición son los que más se benefician con las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, al analizar las cantidades transferidas, de acuerdo al partido que ha gobernado las municipalidades receptoras del FODES, entre 1998 y 2003, se encuentra que los de ARENA han recibido la mayor parte (50%); mientras que los controlados por el FMLN han recibido el 29.6 por ciento; los del Partido de Conciliación Nacional, el 11.5 por ciento; los controlados por el Partido Demócrata Cristiano, el 6.4 por ciento; y los restantes partidos, el 2.6 por ciento. De aquí se puede inferir que la sucesiva oposición de los gobiernos nacionales de ARENA a aumentar las transferencias, se debe a que no desea otorgar ninguna concesión que, de alguna manera, afecte su control sobre los recursos públicos, aunque esto fortalezca, sobre todo, a sus gobiernos locales. Otra interpretación válida puede ser la concepción ideológica muy conservadora de ARENA, que, por un lado, propugna el debilitamiento del Estado a favor de la gran empresa privada, mediante las privatizaciones, pero, por otro lado, teme las iniciativas que conlleven la modificación de la forma tradicional y centralista de ejercer el poder del Estado.

Gráfico 6
FODES por partido de gobierno local



4.4. Esfuerzo tributario municipal *versus* esfuerzo tributario del gobierno nacional

Uno de los principales argumentos del gobierno nacional para oponerse al incremento del FODES ha sido que las transferencias tienden a disminuir el esfuerzo de recaudación propia de las municipalidades. Según el gobierno nacional, si las municipalidades reciben dinero recaudado por el gobierno nacional, no se sentirán estimuladas a pagar el costo político y administrativo que implica aumentar la recaudación local. Así las cosas, debe admitirse que el argumento no carece de lógica. Sin embargo, cuando este argumento se contrapone con lo sucedido con las finanzas municipales, entre 1997 (cuando se aprobó el aumento de las transferencias al 6 por ciento) y 2002, encontramos la situación inversa. En efecto, el esfuerzo recaudatorio de las municipalidades ha sido significativamente mayor que el del gobierno nacional. En términos agregados, los ingresos corrientes de las municipalidades han aumentado el 72 por ciento, más del doble que los del gobierno nacional, que sólo han crecido el 29 por ciento. De igual manera, al considerar de manera desagregada los distintos componentes de los ingresos corrientes, se encuentra que la recaudación de impuestos por las municipalidades aumentó el 32.5 por ciento, frente al 31.6 por ciento del gobierno

nacional. La recaudación de tasas de las municipalidades creció el 84.8 por ciento, frente al 61.6 por ciento del gobierno nacional. Y los ingresos corrientes de las municipalidades, clasificados como "otros", subieron el 109.8 por ciento, frente a una disminución del -7.7 por ciento del gobierno nacional.

En el sentido inverso, la dependencia de los ingresos nacionales de los aportes externos ha sido bastante mayor que la de las municipalidades, ya que mientras las transferencias a éstas (constituidas por el FODES y los aportes del FISDL) han aumentado en un 313.4 por ciento, los ingresos por deuda pública del gobierno nacional se han acrecentado en más del doble, o sea, el 715.9 por ciento.

Los ingresos municipales por recaudación de impuestos han crecido menos que la recaudación de tasas por que las municipalidades sólo tienen la atribución constitucional de "elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa"⁶, mientras que las tasas pueden ser aprobadas por el gobierno municipal de manera autónoma. Esto es contrario al principio de autonomía municipal y a la situación existente en países con marcos institucionales avanzados, donde las municipalidades pueden aprobar sus propias reformas impositivas, siempre y cuando se ajusten a la ley marco, en materia impositiva. La consecuencia palpable de esta anacrónica restricción constitucional es que la Asamblea Legislativa sólo ha aprobado, entre 1997 y 2000, 10 de 108 propuestas de reformas impositivas, propuestas por los gobiernos municipales.

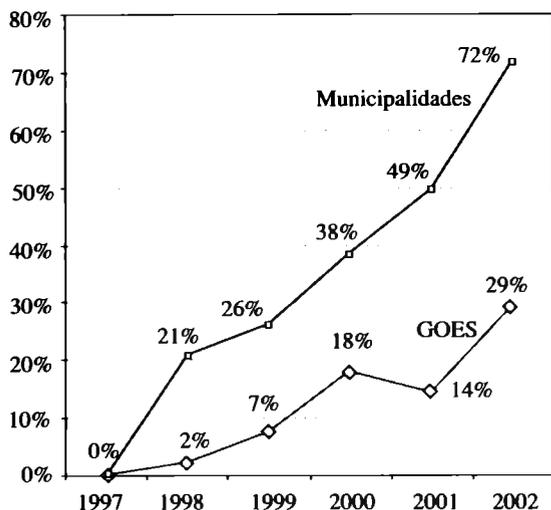
Otra limitación para recaudar impuestos municipales es que, en el país, no se ha logrado la aprobación de la ley del impuesto predial, pese a que se han hecho diversas propuestas y a que figura como oferta del programa del actual gobierno nacional. Esta no es una cuestión secundaria, ya que el impuesto predial es, junto con el impuesto a las actividades económicas, uno de los dos ingresos principales de las municipalidades.

5. Las inversiones del FODES

El estudio de FUNDE y FUNDAUNGO encontró que, en el año 2001, se ejecutaron unos 5 522 proyectos con recursos del FODES, en todo el país.

6. Constitución de la República, 1983, Art. 204, Inciso 6.

Gráfico 7
Evolución porcentual de ingresos corrientes del gobierno central y de las municipalidades



De los proyectos ejecutados, la mayor proporción, el 52 por ciento de los proyectos y el 40 por ciento de los recursos invertidos, fue destinada a mantenimiento de calles y caminos. Otras obras ejecutadas por los municipios fueron los proyectos de electrificación, que representaron el 8 por ciento del total de éstos y el 18 por ciento de la inversión; los proyectos de emergencia por los terremotos, el 3 por ciento del total, pero sólo el 7 por ciento de la inversión; los proyectos de educación, que representaron el 6 por ciento del total y el 6 por ciento de la inversión; los servicios municipales, que representaron el 5 por ciento del total y el 6 por ciento de la inversión; los de modernización municipal, que concentraron el 8 por ciento del total de proyectos y el 6 por ciento de la inversión; los de acueductos y alcantarillados, que significaron el 7 por ciento del total y el 5 por ciento de la inversión; los de recreación y deportes, que significaron el 5 por ciento del total y el 4 por ciento de la inversión; y otros proyectos menores, entre los cuales se incluyen los de vivienda, medio ambiente, salud y fortalecimiento comunitario.

[...] en el año 2001, el FODES recibió tan sólo el 30 por ciento más de lo gastado por la Presidencia de la República y el 22 por ciento menos de lo gastado por defensa.

Al analizar los tipos de proyectos, de acuerdo a las competencias de los gobiernos nacional y municipal, se constata que el 56 por ciento de los recursos ejecutados del FODES, se invirtieron en proyectos relacionados con las competencias municipales; mientras que el 11 por ciento se invirtió en competencias compartidas entre las municipalidades; y el gobierno nacional, y el 33 por ciento de los recursos financiaron competencias que corresponden al gobierno nacional. Entre los proyectos relacionados con competencias del gobierno nacional se encuentran los de electrificación, educación, acueductos y alcantarillados, medio ambiente y salud; mientras que los proyectos de recreación y deportes, y los relacionados con la emergencia de los terremotos corresponden a competencias compartidas. Los proyectos de vías de acceso, servicios municipales, modernización municipal, pagos de tarifas eléctricas y fortalecimiento comunitario conciernen a competencias municipales.

5.1. Construcción, reparación y mantenimiento de vías de acceso

La mayor proporción de proyectos viales (64%) y recursos (59%) destinados a este rubro se ha destinado a proteger la infraestructura vial existente, según el estudio mencionado; mientras que los otros proyectos e inversiones se han orientado a construir nuevos caminos. Por otro lado, muchas de estas obras son intra y transmunicipales, lo cual representa un capital fijo para apoyar la economía local.

En el año 2001, el país dedicó a este rubro unos 23 millones de dólares. En los 20 municipios considerados por el estudio se trabajaron más de 214 kilómetros de calles y caminos. En proyectos de obras de mantenimiento y, o mejor, trabajó 397.40 kilómetros. El total de proyectos incluye también 202 metros cúbicos de obras o drenajes menores. Al considerar los proyectos de vías de acceso, por tipo de municipio, se encuentra que la proporción de los recursos del FODES dedicados a esta actividad, es mayor, en la medida en que los municipios son más pequeños y rurales, lo cual es lógico porque son los espacios territoriales que reciben menos atención del Ministerio de Obras Públicas.

Gráfico 8
Inversión del FODES por tipo de proyecto

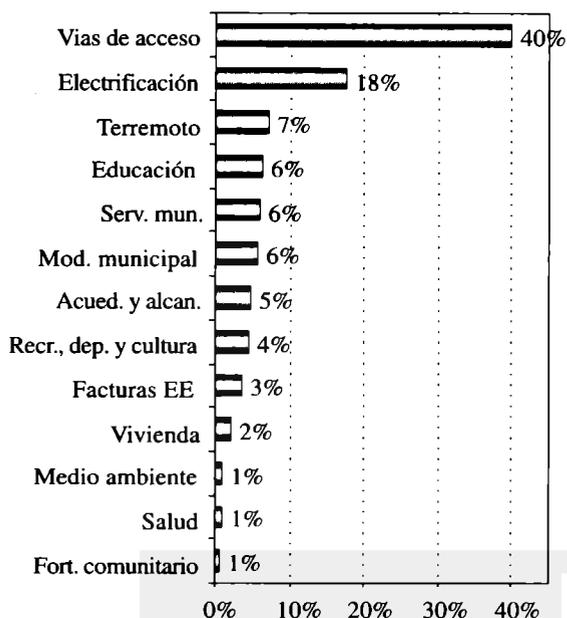
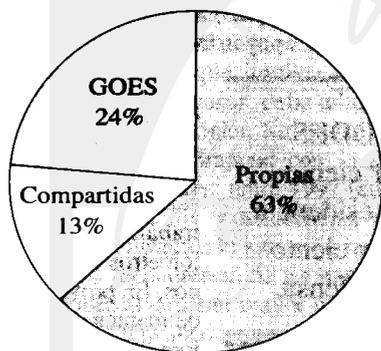


Gráfico 9
Inversión por tipo de competencia



5.2. Proyectos de electrificación

Los proyectos de electrificación representaron, en el año 2001, el 8 por ciento del total de proyectos y el 18 por ciento de la inversión, beneficiaron al 9 por ciento y crearon el 2 por ciento de empleo directo. En los 20 municipios del estudio, estos proyectos significaron unos 200 kilómetros de tendido o cableado eléctrico. Muchos de ellos son am-

pliaciones de los servicios de las áreas suburbanas, es decir, incluyen a grupos suburbanos sin servicio eléctrico. Sin embargo, la mayor parte son proyectos nuevos, que transforman las condiciones de vida de muchas familias y comunidades.

Al igual que con las vías de acceso, la importancia relativa de estos proyectos de electrificación crece conforme los municipios son más pequeños y rurales. Así, por ejemplo, en los municipios más poblados y urbanos sólo se invirtió el 4 por ciento de los recursos FODES, en infraestructura; mientras que en los municipios medianos y pequeños se concentró el 21, el 28 y el 25 por ciento, respectivamente. Estos datos muestran que la electrificación rural del país está descansando cada vez más en los recursos FODES. Esta inversión permite extender el servicio eléctrico a comunidades excluidas, antes de la privatización, y no incluidas en los planes de las empresas privadas de servicio eléctrico.

5.3. Proyectos de educación

El cuarto tipo de proyecto, financiado con los recursos del FODES, fueron los educativos. Aquí se concentraron el 6 por ciento del total de proyectos y el 6 por ciento de los recursos financieros invertidos. De los recursos invertidos en educación, la mayor parte se dedicó a la construcción de aulas y al mejoramiento de edificios escolares. Se construyeron unas 157 aulas de 6 por 7 metros, asumiendo que cada una tiene extensión de 46 metros cuadrados —uno de los modelos estándar empleados en el país.

Además, los recursos del FODES han servido, en muchos casos, para pagar el salario de maestros rurales. Esto es relativamente habitual, cuando se abren o amplían escuelas, en los municipios rurales, pero el Ministerio de Educación no tiene presupuesto para cubrir las nuevas plazas de maestros.

5.4. Servicios municipales

En mejoras de los servicios de las municipalidades, las 20 estudiadas, en 2001, ejecutaron 26 proyectos, equivalentes al 5 por ciento del total de proyectos, los cuales beneficiaron a 35 personas (el 9 por ciento del total). La inversión ascendió a 307,465 dólares, equivalentes al 6 por ciento de la inversión total.

En lo fundamental, estas inversiones se destinaron, en la mayoría de casos, a la construcción y remodelación de casa comunales, parques del cas-

co urbano y, en menor escala, a la infraestructura de los mercados. Varios de estos proyectos están al servicio de toda la población del municipio. Los municipios pequeños y medianos son los que más invierten en este rubro.

5.5. Modernización de la gestión municipal

La modernización de la administración y la tecnología municipal es un rubro estratégico de inversión del FODES, ya que permite a la gestión local una eficiencia y eficacia mayores. De los proyectos registrados por el estudio de FUNDE y FUNDAUNGO, la mayor parte (25) se orientó a comprar equipo de oficina, como computadoras, impresoras, fotocopadoras, escritorios, sillas y aun máquinas de escribir; pero, en general, predomina el equipo moderno, señal de que las municipalidades se renuevan. Sólo un proyecto se dedicó a la remodelación del edificio municipal.

Al observar de manera atenta los proyectos se encuentra que mientras los municipios más grandes y urbanizados dedican el 7 por ciento del FODES a su modernización, los medianos dedican el 3 por ciento y los más pequeños, sólo el 1 por ciento. Esto se debe, posiblemente, a que cuanto mayor es el municipio, más son los servicios que presta y más compleja resulta su administración. También pudiera ser que los municipios pequeños y rurales experimentan mayor presión social para invertir en proyectos orientados a satisfacer las necesidades básicas de su población, lo cual los obliga a sacrificar la modernización institucional de la municipalidad.

5.6. Acueductos y alcantarillados

En el año 2001, en los 20 municipios del estudio, se ejecutaron 24 proyectos, que representaron el 5 por ciento del total y también de la inversión. Así, se instalaron 20.9 kilómetros de tuberías en los municipios estudiados.

La inversión, por tipo de municipio, es mayor en los grandes (11%) y medianos (18%). En los pequeños llega al 3 por ciento. La demanda de estos servicios es urgente en los municipios, donde las lotificaciones suburbanas crecen rápido. De todas maneras, en el país se observa deficiencia en esta clase de servicios. De cada ocho proyectos de esta clase, siete son nuevos y sólo uno es para ampliar el servicio. Es una tendencia contraria a la observada en la inversión en las vías de acceso. Es oport-



tuno recordar que la falta de abastecimiento de agua y de servicios de saneamiento es uno de los vectores más importantes de morbilidad y mortalidad en el país; aparte que, además, afecta negativamente los mantos acuíferos que quedan.

5.7. Recreación y deportes

En el año 2001, se ejecutaron 26 proyectos dedicados a recreación y deportes, equivalentes al 5 por ciento del total, al 4 por ciento de la inversión y al 6 por ciento de los beneficiarios, en los 20 municipios de la muestra. Estos proyectos, en promedio, son más baratos (8,651.82 dólares cada uno) que el promedio general de los proyectos del FODES (10,207.57 dólares). Además, son proyectos con un gran impacto positivo para la convivencia social y la prevención de la violencia. Aunque hay que observar que la mayor parte de la inversión se dedica a satisfacer la demanda masculina.

De esta manera, se construye infraestructura para la práctica de un deporte particular, aunque algunos de ellos permiten la práctica de varios de ellos —“complejos deportivos”.

5.8. Proyectos de vivienda

La inversión en proyectos de vivienda es aún incipiente. Sin embargo, el aporte local puede contribuir a enfrentar el déficit habitacional del país, con una perspectiva más ajustada a las condiciones locales. En los 20 municipios de la muestra sólo se ejecutaron dos de estos proyectos, ambos en el municipio de Tecoluca. Con ellos se benefició a 494 familias, con una inversión de 99,823.11 dólares. Los proyectos permitieron adquirir los terrenos para futuros asentamientos, los cuales son financiados, por lo general, por organismos internacionales, cuyas normas no incluyen la adquisición de suelo.

No se han incluido aquí los proyectos para retirar escombros, ni los de canalización de materiales para la construcción de viviendas temporales, desarrollados por los gobiernos locales después de los terremotos de enero y febrero de 2001.

En términos globales, estos proyectos representan el 2 por ciento de la inversión FODES, en los 20 municipios estudiados. Su impacto no es relevante en cuanto a la cantidad de beneficiarios y a la generación de empleo. Sin embargo, se trata de proyectos que han movilizado recursos externos. Cabe mencionar que, en los países más desarrollados, las municipalidades tienen un importante papel en la cuestión habitacional.

5.9. Los proyectos de salud

En el año 2001, los proyectos de salud, financiados por el FODES, fueron más bien pocos, en comparación con los otros sectores, apenas el 3 por ciento de la ejecución total, el 1 por ciento de la inversión y el 4 por ciento de los beneficiarios. Sin embargo, esa inversión permitió la ejecución de programas de salud preventiva: se contrataron promotores, se apoyaron programas y campañas sanitarias y se capacitó personal del Ministerio de Salud. Sólo hubo dos proyectos para equipar centros de salud y como contrapartida para la construcción de una clínica.

5.10. Pago de factura eléctrica

El estudio encontró erogaciones para cancelar la factura de energía eléctrica de la municipalidad,

que representaban el 3 por ciento de la inversión. Sin duda, este gasto es contrario al espíritu de la ley del FODES, aunque no de la letra. Una lectura auténtica de su Artículo 5, realizada por la Asamblea Legislativa, a solicitud de las municipalidades con el objetivo de ampliar los rubros de inversión del FODES, incluyó el “pago de las deudas institucionales contraídas por la municipalidad y por servicios prestados por empresas estatales o particulares, cuando emanen de la prestación de un servicio público municipal”. Amparados en esta declaración, dos de las 20 municipalidades estudiadas contrajeron una deuda administrativa con las empresas distribuidoras de energía eléctrica, lo cual les permitió utilizar recursos del FODES para cancelarla con el argumento de que se trataba de una deuda institucional.

6. Eficacia y eficiencia de la administración del FODES

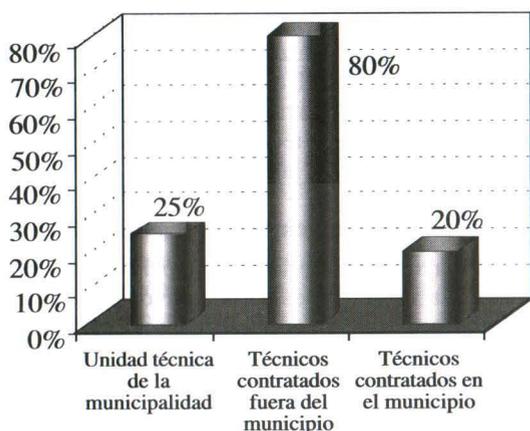
El estudio encontró que los recursos FODES se emplean en una gran cantidad de proyectos pequeños, cuyo costo promedio asciende a 10,027 dólares. Este costo es poco significativo, si se compara con los grandes proyectos que, por lo general, ejecuta el gobierno nacional; sin embargo, son proyectos que se adecuan a las particularidades y necesidades de cada sociedad local. No obstante, como es sabido, la gestión de muchos proyectos pequeños es, por lo general, más compleja y costosa que la de pocos y grandes proyectos.

6.1. Los mecanismos técnicos de gestión

En los primeros años de implementación del 6 por ciento del FODES, las carpetas técnicas de los proyectos eran, en lo fundamental, elaboradas por consultoría a personas o empresas externas al municipio. Esto ha cambiado y, en la actualidad, algunas municipalidades cuentan con unidades propias, mientras que otras contratan técnicos radicados en el mismo municipio.

En casi la mitad de los municipios estudiados, sobre todo en los pequeños y rurales, las carpetas se elaboran de forma combinada. En una cuarta parte, son elaboradas por unidades de la propia municipalidad; en una quinta parte, las elaboran técnicos radicados en la localidad. Sin embargo, aún hoy, el 80 por ciento de las municipalidades afirma que contratan esta capacidad técnica fuera del territorio. La dependencia de las municipalidades de estas contrataciones externas señala disparidades

Gráfico 10
Autor de los proyectos
(% de alcaldías)



en cuanto a la disponibilidad de personal profesional, en los diferentes territorios. Sin embargo, este problema podría subsanarse con la creación de unidades que presten este servicio a mancomunidades municipales, lo cual bajaría costos y aumentaría la calidad de las carpetas técnicas.

6.2. La supervisión de los proyectos

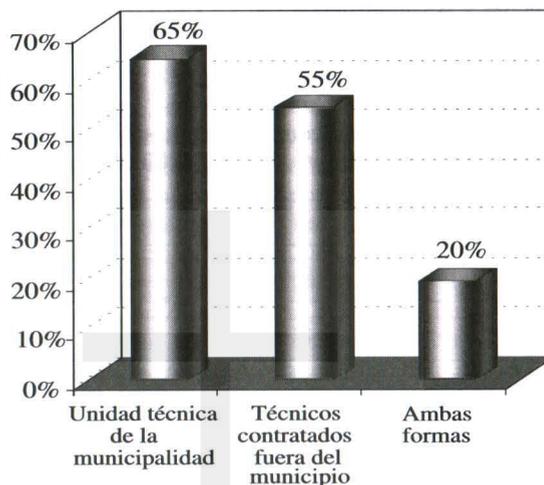
En el 65 por ciento de las municipalidades, la supervisión de los proyectos, financiados por el FODES, la lleva a cabo el personal municipal, mientras que el 55 por ciento dijo que contrata supervisores externos y el 20 por ciento emplea ambas modalidades. También es importante destacar que, en muchos municipios, existe cierto nivel de supervisión ciudadana, que es realizada por los comités de desarrollo local.

Al preguntar sobre el cumplimiento de los plazos establecidos en los proyectos, el 85 por ciento dijo que eran cumplidos, mientras que todos ellos aseguraron que cuando no son respetados, imponen multas. Estas repuestas parecen contradictorias, puesto que una proporción elevada de municipalidades, que antes recibían fondos del FISDL, no estaba calificada para acceder a los recursos del FODES.

6.3. La eficiencia del gasto del FODES versus el gobierno nacional

Uno de los argumentos más escuchados de parte de los detractores del FODES es que las muni-

Gráfico 11
Supervisión de los proyectos



cipalidades no han sido capaces de gastar los fondos transferidos. Al contratar la afirmación con la realidad, el estudio encontró que, en el año 2001, las municipalidades de la muestra lograron gastar el 77 por ciento de los recursos transferidos por el FODES. Existen, sin embargo, entre las municipalidades de la muestra marcadas diferencias, en la llamada "eficiencia en el gasto". La mayor parte de las municipalidades se encontró muy cerca de ejecutar el total de los recursos recibidos, como Lolotique (100%), San Antonio del Monte (98%), Santo Domingo de Guzmán (95%), Jucuapa (90%), Olocuilta (88%) y Nahulingo (85%). Otras se quedaron por debajo de las del primer grupo, como Sensuntepeque (72%). Hay también municipalidades, como Apastepeque, que apenas logró ejecutar el 39 por ciento de los fondos recibidos.

Al comparar la "eficiencia en el gasto" de las municipalidades con la de los organismos del gobierno nacional se encuentra que aquéllas alcanzan el 77 por ciento, mientras que éstas, en promedio, ejecutaron el 84 por ciento. Sin embargo, los resultados municipales no pueden considerarse malos, si se toma en cuenta que son la única instancia de gobierno que implementa procesos participativos. Por otro lado, la capacidad municipal para ejecutar el FODES, en este año 2001, es muy similar a la de algunos organismos del gobierno nacional, como el FISDL (78%), el Fondo Social para la Vivienda (77%), el Ministerio de Salud Pública (76%), el Ministerio de Obras Públicas (75%) y el Ministe-

rio de Economía (74%), y es bastante superior a otros, como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (68%) y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (41%)⁷.

Cuadro 3
Eficacia en la ejecución presupuestaria del GOES vr FODES (2001)

Entidades del gobierno nacional	84%
Tribunal Supremo Electoral	97%
Ministerio de Educación	96%
Presidencia de la República	85%
Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (sin FODES)	78%
Municipalidades (FODES)	77%
Fondo Social para la Vivienda	77%
Ministerio de Salud	76%
Ministerio de Obras Públicas	75%
Ministerio de Economía	74%
Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	68%
Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO)	41%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

6.4. Los problemas encontrados

Las dificultades más comunes encontradas en la administración de los proyectos FODES, se destacan la supervisión deficiente de las obras, en algunos municipios pequeños, el robo de materiales por delincuentes comunes y la falta de información social en las carpetas, para determinar la elegibilidad y proyección social de la infraestructura. Asimismo, parece necesaria una mejor articulación entre los aspectos técnicos de los proyectos y el aprovecha-

miento de los mecanismos participativos para informar mejor a los beneficiarios.

Para subsanar las deficiencias técnicas y administrativas, muchas municipalidades afirman que solicitan apoyo a organizaciones nacionales, como FISDL (85%), ISDEM (60%) y distintas organizaciones no gubernamentales (55%). Las áreas que reciben mayor apoyo técnico son la planificación, la asistencia técnica y la capacitación.

7. La participación ciudadana en el FODES

La mayor parte de las municipalidades implementa distintos métodos participativos para decidir los proyectos que financiarán con el FODES. Se puede afirmar, por tanto, que éste es el único fondo público que permite a la ciudadanía intervenir en la definición de su destino, lo cual no sólo contribuye a la eficacia en la asignación de los recursos públicos, sino que también es un aporte relevante a la gobernabilidad democrática.

Al preguntar a las municipalidades cómo participa la ciudadanía, en la selección de los proyectos FODES, todas ellas respondieron que el gobierno local promueve diversos tipos de consulta a la ciudadanía. El tema más consultado (70%) es la prioridad de las inversiones, mediante la realización del plan participativo de desarrollo local. La población y la autoridad municipal deciden, en conjunto, los proyectos que desarrollarán. Además, el 60 por ciento de los gobiernos locales dice que selecciona los proyectos según las peticiones de las comunidades. La mitad dice que lo hace en cabildo abierto, mientras que la otra mitad asegura hacerlo durante sus "visitas a las comunidades", en las cuales escuchan peticiones y observan directamente la realidad sobre el terreno.

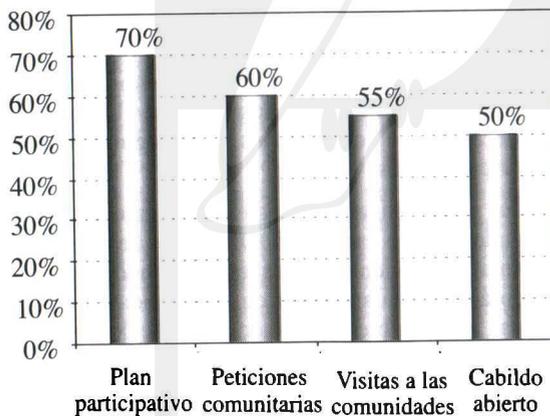
Los planes participativos de desarrollo local o de inversión participativa, tal como también se los conoce, han sido promovidos, durante los últimos años, por instancias como el FISDL, COMURES y las organizaciones no gubernamentales. En la actualidad, la mayor parte de las municipalidades cuenta con planes participativos de desarrollo local, que abarcan desde un periodo gubernamental (tres años) hasta planes estratégicos de diez años. Estos planes han sido elaborados, en todos los casos, con asistencia técnica externa de organizaciones no gubernamen-

7. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, *Informe de la gestión financiera del Estado, ejercicio financiero fiscal 2001*, Cuadro 32.

tales o de consultorías, financiadas por el FISDL o por agencias de cooperación internacional. En la elaboración de estos planes han participado representantes de distintas organizaciones ciudadanas y, en algunos casos, también representantes de organismos del gobierno nacional, presentes en el municipio, como la unidad de salud, el distrito escolar y la casa de la cultura. Estos planes cuentan con programas y proyectos, ordenados según prioridades de una forma participativa.

Un aspecto importante de los procesos de participación ciudadana, abiertos desde la necesidad de planificación, es que ha dado lugar a la conformación de organismos de coordinación y cooperación entre las entidades locales, los cuales se conocen como comités de desarrollo local o municipal. Según los entrevistados, en el 70 por ciento de los municipios estudiados existen organismos de este tipo, los cuales están conformados por organizaciones comunitarias (86%), instituciones del gobierno nacional (50%) y organizaciones no gubernamentales (14%). Los comités no están organizados de la misma manera, pero tienen como denominador común que responden a la necesidad planteada por el desarrollo local, en lo que se refiere a establecer vínculos de cooperación entre los distintos actores locales.

Gráfico 12
Tipos de consulta ciudadana para proyectos FODES

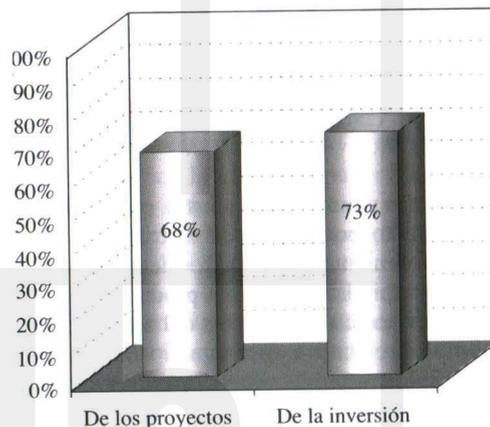


La influencia de los comités de desarrollo local se observa sobre todo en el seguimiento que dan a la ejecución de los proyectos (50%) y en la definición de los proyectos que se ejecutarán cada año (15%).

8. Beneficiarios y aporte a la economía local

El estudio citado de no logra cuantificar con claridad la cantidad de beneficiarios, en los 20 municipios. Habla de unos 383,752 beneficiados, en el año 2001. Sin embargo, esto no significa, lógicamente que, en este año, se haya beneficiado al 81 por ciento de la población de esos municipios, ya que hay personas beneficiadas por más de un proyecto. Al mismo tiempo, al clasificar los proyectos y la inversión de acuerdo a la población beneficiada, se encuentra que el 73 por ciento de los primeros y el 68 por ciento de la segunda se ejecutaron en el área rural de dichos municipios. En la práctica, fueron las únicas inversiones públicas, en estas áreas, en el año 2001. Esto evidencia la ventaja comparativa de las municipalidades respecto al gobierno nacional, en lo que se refiere a la capacidad para distribuir de manera territorial y equitativa la inversión del Estado, pues este último tendría grandes dificultades operativas para ejecutar una cantidad similar de proyectos tan dispersos, en el territorio nacional.

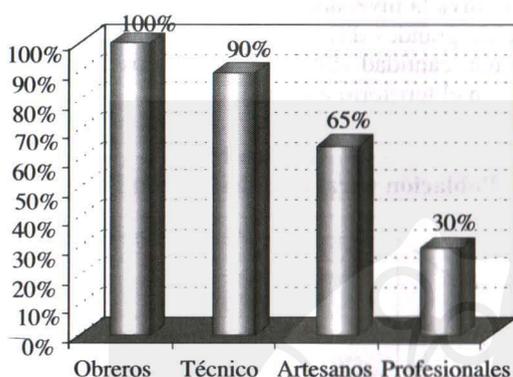
Gráfico 13
Población rural beneficiada con FODES



El estudio demuestra que los proyectos ejecutados han generado, aproximadamente, 10,633 empleos anuales, cantidad que podría ampliarse hasta las 13 mil plazas al año, si las municipalidades fuesen capaces de invertir todos los fondos transferidos cada año. Esto sin tomar en cuenta los puestos de trabajo directo, financiados con el 20 por ciento del FODES, el cual se asigna para el fortalecimiento administrativo de las municipalidades.

El personal contratado varía, según la plaza. Cuando se trata de obreros, todas las municipalidades contratan a los habitantes del municipio; pero cuando se trata de otros puestos, que requieren de especialización, el porcentaje disminuye al 90 por ciento, en el caso de los técnicos, al 65 por ciento en el de los artesanos y sólo al 30 por ciento en el caso de los profesionales. Esto se debe, lógicamente, a que el personal con mayores niveles de calificación se encuentra concentrado en las grandes ciudades. Sin embargo, todo parece indicar que el FODES constituye una fuente de recursos, que impacta de manera positiva en la generación y distribución territorial del empleo, así como a la lucha contra la pobreza.

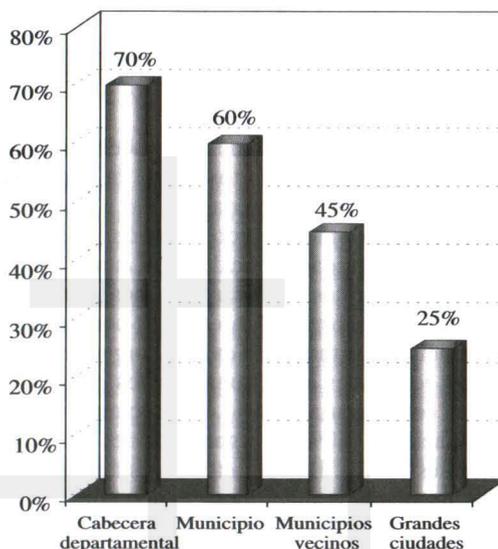
Gráfico 14
Oficio del personal contratado localmente



El estudio también demuestra que el FODES tiene un efecto positivo en la distribución territorial del movimiento comercial, el cual puede, con el tiempo, estimular también la producción de algunos insumos, en distintos puntos del interior del país. Cuando se preguntó a las municipalidades dónde compraban los materiales que empleaban en los proyectos de infraestructura, las respuestas fueron combinadas. Vale decir que el material es adquirido en distintos lugares, según de lo que se trate. Sin embargo, el 70 por ciento de ellas los compra en la cabecera departamental del municipio, el 60 por ciento los compra en el propio municipio, el 45 por ciento en municipios vecinos y el 25 por ciento en otros lugares como San Salvador, San Miguel o Santa Ana. Estas respuestas hacen referencia a los proyectos ejecutados "por administración". En el caso de los subcontratos, la tendencia es la misma, excepto en el caso de proyectos de electri-

ficación, cuyos materiales son adquiridos en la capital del país, por requerimiento técnico.

Gráfico 15
Lugares donde se compran los insumos



9. Conclusiones

Este artículo no pretende decir la última palabra sobre el FODES y es probable que nuevos estudios puedan identificar sus limitaciones, contribuyan a perfeccionar su funcionamiento y a matizar muchas de las afirmaciones hechas aquí. Sin embargo, la información recogida contribuye a contrarrestar un conjunto de afirmaciones poco fundamentadas, frecuentes en los últimos años. En todo caso, de la información recogida es posible extraer un decálogo de conclusiones y, en algunos casos, hacer propuestas.

En primer lugar, las transferencias intergubernamentales, como las del FODES, son una práctica habitual y creciente en los estados modernos. Es una práctica fundamentada en la necesidad de compensar a los gobiernos locales, ya que los gobiernos nacionales se reservan para sí los impuestos más productivos; de descentralizar el Estado, transfiriendo competencias, responsabilidades y recursos de los gobiernos nacionales a las instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía, y de contrarrestar las disparidades existentes en el desarrollo de los distintos territorios subnacionales, por razones elementales de ética y de políticas de unidad nacio-

nal. Por otro lado, la evidencia empírica demuestra que la transferencia del 6 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional de El Salvador a las municipalidades no es significativa, sobre todo si se consideran los profundos desequilibrios territoriales del país.

En segundo lugar, la evidencia empírica demuestra que el FODES ha jugado un papel importante en la descentralización de capacidad instalada y la distribución territorial de las municipalidades. Una ejecución de proyectos similar, desde el gobierno nacional sería, sin duda, más cara y menos eficaz. Por otro lado, los rubros en los cuales se han invertido los recursos del FODES son claves para aumentar la calidad de vida de la población y para potenciar las capacidades de todas las sociedades locales para aportar a su propio desarrollo y al desarrollo del país, en su conjunto.

En tercer lugar, el FODES representa un importante aporte a la generación y distribución territorial de la inversión social, el empleo y la actividad económica. En el año 2001, se ejecutaron, aproximadamente, 5,522 proyectos, de los cuales el 73 por ciento se ejecutó en las zonas rurales de los municipios. En términos de puestos de trabajo, se crearon unas 10,633 plazas permanentes, sin tomar en cuenta los puestos de trabajo generados por el gasto del 20 por ciento destinado a la administración. Por otro lado, la gran mayoría de las municipalidades compra los insumos de los proyectos en la cabecera departamental, en el municipio mismo o en los vecinos. Este movimiento comercial contribuye de forma considerable a la actividad comercial local y, con el tiempo, puede estimular también la producción de algunos insumos en distintos puntos del interior del país.

En cuarto lugar, el costo en las transferencias ha sido, hasta el momento, menor para las finanzas nacionales que el beneficio que han generado, en las municipalidades. En términos presupuestarios, el FODES ha constituido, aproximadamente, el 4.2 por ciento del presupuesto nacional (2001), lo cual, al compararlo con otras partidas presupuestarias, representó un 30 por ciento más que lo gastado por la Presidencia de la República y un 22 por ciento menos que lo gastado en el rubro de defensa. Sin embargo, para las municipalidades en su conjunto representa el 42.6 por ciento de su financiamiento y para algunas municipalidades rurales casi el 90 por ciento.

En quinto lugar, los criterios de distribución del FODES entre las distintas municipalidades no son del todo equitativos, ni están respaldados por un razonamiento teórico, ni por indicadores confiables. Su apresurada adopción, en el 1997, puede justificarse por la necesidad del momento, cuando se necesitaban criterios para privilegiar a los municipios rurales sobre los urbanos. Sin embargo, seis años después, es imperioso revisarlos y perfeccionarlos.

En sexto lugar, no es cierto, tal como se afirma, que el FODES no haya estimulado el esfuerzo municipal por aumentar el autofinanciamiento. Por el contrario, la información empírica muestra que el aumento de la recaudación tributaria de las municipalidades ha sido, desde 1997 a la fecha, mayor que la del gobierno nacional, y que su dependencia de las transferencias nacionales ha sido menor que el aumento de la dependencia de las finanzas nacionales del endeudamiento.

En séptimo lugar, todavía es posible, sin embargo, aumentar la recaudación tributaria municipal, ya que, históricamente, ha sido muy baja. Pero para ello se debe mejorar el sistema técnico administrativo de las municipalidades —por ejemplo, los sistemas de cobro, actualización de catastro, etc. Pero sobre todo se debe introducir el impuesto predial y se deben preparar las condiciones para que las municipalidades puedan gozar de autonomía tributaria, regulada por la ley y por la negociación entre el gobierno local y los contribuyentes, antes que por la actividad supervisora de otro órgano electivo del Estado, como es la Asamblea Legislativa. Por otro lado, parece obvio que las Asamblea Legislativa tiene asuntos más importantes que controlar la tributación municipal. La autonomía fiscal para fijar la tarifa de los impuestos y no para crear otros nuevos, tendrá, sin duda, un impacto financiero más positivo en aquellos municipios con una actividad económica mayor. Sin embargo, podrían establecerse las transferencias intergubernamentales, para beneficiar aquellos municipios que se encuentren en desventaja. Esto contribuiría a orientar el FODES a contrarrestar las desigualdades territoriales.

En octavo lugar, no es cierto que el FODES haya beneficiado de modo particular a los gobiernos locales de la oposición política nacional. En realidad, el 50 por ciento de sus recursos, desde 1997 a 2003, ha ido a parar a las arcas de los go-

biernos locales de ARENA. De ahí la importancia de evitar el enfoque partidario, en el debate sobre las trasferencias, y de tratar de establecer un acuerdo nacional, orientado a fortalecer el desarrollo local con independencia del partido político que, circunstancialmente, gobierne. El acuerdo nacional debe establecer reglas que, a mediano y largo plazo, beneficien a todos.

En noveno lugar, hasta ahora, el FODES ha sido administrado por las municipalidades con una eficiencia y eficacia similar a varios ministerios y dependencias del gobierno nacional. Sin embargo, esas capacidades deben ser fortalecidas y se debe avanzar en la reforma política —la representación proporcional, en el concejo municipal— para reducir, en la medida de lo posible, la discrecionalidad partidaria con que se manejan los recursos públicos, en la actualidad.

Finalmente, el FODES representa un aporte importante para la democracia y la gobernabilidad, por la vía de la participación ciudadana. En este sentido, se puede afirmar que es la única inversión de recursos públicos, en la cual la ciudadanía influye de forma directa. Sin embargo, para que los procesos locales abiertos avancen es necesario institucionalizar esa participación y la contraloría social sobre las autoridades electas, dotándolas de un marco legal, creando mecanismos para su implementación y estimulando la creación de una cultura democrática, en políticos, funcionarios y la ciudadanía misma.

Referencias bibliográficas

- Aghón y Edling (comp.). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL/GTZ, agosto de 1997.
- FESPAD. "Análisis al veto sobre el incremento del 8% al FODES", 30 de julio de 2003. <http://fespad.org.sv/portal/html/index.php>
- Gallagher, Mark. "An Analysis of Municipal Revenues, Transfers, Population, and Poverty in El Salvador", noviembre de 1999. <http://www.devtechsys.com/Publications/Municipios>
- Gallagher, Mark, "El rendimiento fiscal en los municipios de El Salvador", marzo de 2000. <http://www.devtechsys.com/Publications/Municipios>
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. *Informe de la gestión financiera del Estado: ejercicio financiero fiscal 2000*.
- Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. *Informe de la gestión financiera del Estado: ejercicio financiero fiscal 2001*.
- Rodríguez, Marcos. "A propósito de la transferencia del 6% a las municipalidades". *Alternativas* 60, septiembre-octubre 99, FUNDE, El Salvador.
- Rodríguez, Marcos; Orellana, Antonio y otros. *Evaluación del impacto del FODES en el desarrollo económico y social de los municipios*. COMURES, 2003.
- Sagawe, Thorsten. Cuadros comparativos del estado de descentralización en América Latina, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), Programa Mejor Gestión para los Departamentos, Bogotá, abril de 2002.
- Sachs, J.; y F. Larraín (1994): *Macroeconomía en la economía global*, Prentice may.
- Spitia, Gonzalo y otros. Estudio comparado sobre la descentralización fiscal en Centroamérica. CONFEDELCA III, 2001.