

EL SALVADOR



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*

194

000 006 70

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
 F981m Marco legal para la presupuestación, participación y financiamiento en los municipios de El Salvador / Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano - -1a. ed.- - San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004.

42 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 3).

ISBN: 9977-17-133-5 (Vol. 3)

ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - EL SALVADOR.
 2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- I. Serie. II. Título.

#670

Fundación Arias
CENTRO DE DOCUMENTACION



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,

Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica

Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación
 general: Carla Morales R.
 Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
 Jean Paul Vargas

Con la colaboración: Juan Manuel Muñoz

Impreso en Costa Rica por:
 Lara Segura & Asoc.
 (506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de
 IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: "*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de la investigación, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

Introducción.....	7
1. Descentralización y participación ciudadana	8
2. Marco institucional de los gobiernos municipales y espacios de participación.....	14
2.1 Organización territorial salvadoreña.....	14
2.2 Marco Normativo de los gobiernos municipales.....	14
2.3 Competencias de los Gobiernos Locales	16
2.3.1 Competencias funcionales	16
2.3.2 Competencias fiscales.....	17
2.3.3 Competencias políticas.....	17
2.4 Descentralización sub-municipal	18
2.5 Tipos de control sobre el gobierno municipal.....	19
2.6 Tamaño promedio de los municipios	20
3. Relaciones legales entre el gobierno nacional y las municipalidades	20
3.1 Transferencias	20
3.2 Coordinación para la prestación de algún tipo de servicio.....	22
3.3 Asistencia	23
3.4 Control	24
3.5 Relaciones de los militares con los gobiernos municipales ...	24
4. Organizaciones de la Sociedad Civil en el nivel municipal	24
5. Espacios de Participación Ciudadana en el Nivel Municipal	26
5.1 Contraloría ciudadana	27

5.2 Existencia de experiencias de planificación participativa en el nivel municipal	27
6. Proceso Presupuestario Municipal.....	28
6.1 Marco jurídico	28
6.2 Ciclo presupuestario.....	30
7. Financiamiento Municipal.....	32
8. Conclusiones.....	36
Anexos.....	39
Bibliografía.....	41

Índice de cuadros

Cuadro 1. Tamaño de municipios en rangos de población, año 2000.....	20
Cuadro 2. Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades, 1997-2002	23
Cuadro 3. Muestra de municipios con planes participativos	29
Cuadro 4. Etapas y actividades del proceso presupuestario municipal.....	31
Cuadro 5. Asignación FODES - ISDEM	34
Cuadro 6. Estructura de los ingresos locales	35

Índice de figuras

Figura 1. Fuentes y clases de ingresos para el financiamiento de los municipios. Ingresos municipales y corrientes.....	33
---	----

Introducción

En este informe de investigación del proyecto: "Hagamos las cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuesto" se presenta información sobre el caso de El Salvador. El contenido de dicho proyecto abarca tres apartados:

- 1) Marco Institucional de los Gobiernos Municipales y Espacios de Participación,
- 2) Proceso Presupuestario Municipal, y
- 3) Financiamiento Municipal.
Para elaborarlo se utilizó fundamentalmente información documental enfatizando en el marco legal que regula tanto la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos municipales como el financiamiento estatal de dicha gestión.

En general puede decirse que los procesos participativos (incluyendo el proceso presupuestario) a nivel municipal se han extendido en buena medida a partir de la finalización del conflicto armado que vivió el país entre 1981 y 1992. Un nuevo impulso se originó a raíz de los terremotos que afectaron al país en enero y febrero de 2001. Sin embargo se trata de experiencias diferentes en parte debido a la heterogeneidad misma de los municipios. Así, por ejemplo, en algunos municipios los espacios de participación ciudadana se atienen únicamente a lo establecido en el Código municipal mientras que en otros municipios se han aprobado Políticas y Ordenanzas municipales para promover la participación. Ahora bien, hay que señalar que entre los factores que muy probablemente han incidido en el involucramiento ciudadano en la gestión municipal están tanto requisitos exigidos por el FISDL a las municipalidades, para que puedan acceder a fondos de

inversión en infraestructura socioeconómica, como el condicionamiento de las agencias de cooperación al apoyar financieramente procesos participativos. Por otra parte, también han favorecido estos procesos la intervención de ONGs que trabajan en el área del desarrollo local. Al señalar a estos actores externos como factores que han promovido la participación en la gestión municipal se pretende mostrar la poca espontaneidad e iniciativa de los ciudadanos mismos en estos asuntos. En este sentido, pese a la existencia de un amplio abanico de municipios y prácticas participativas en el nivel local, su sostenibilidad en el tiempo no puede considerarse garantizada.

Antes de la presentación de la información sobre los tres puntos señalados arriba –que constituyen la parte medular de este documento– se hace una breve descripción del “estado de la cuestión” sobre la descentralización en El Salvador. La transferencia de recursos financieros desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales ha sido entendida por algunos como descentralización fiscal. Sin entrar en el debate sobre si hay, o no, descentralización en El Salvador, no puede pasarse por alto que ha sido por esa vía por donde se han impulsado procesos participativos en los municipios.

Al final del informe, como anexos, se ofrecen dos representaciones esquemáticas de sendos procesos presupuestarios. Uno, que podría denominarse, tradicional (basado en la normativa de aplicación general para todos los municipios del país) y otro, participativo (basado exclusivamente en la Ordenanza para la participación ciudadana del municipio de San Salvador).

1. Descentralización y participación ciudadana en El Salvador

Como en muchos otros países, la descentralización se ha convertido en un asunto de discusión entre diversos actores sociales y políticos en El Salvador. Para algunos, los más optimistas, el país ha avanzado bastante hasta el punto de contar con una política de descentralización que se lleva a cabo mediante diversas modalidades –desconcentración, delegación y devolución– impulsadas desde el gobierno central (Rodas, sf). Para otros, los más críticos, si la descentralización se entiende como “un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos

desde el nivel central del gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, regiones, departamentos “[...] en el país no se han dado procesos de descentralización” (Blandón de Grajeda, 2003:979). Las opiniones de los “optimistas” provienen de círculos oficiales o cercanos a los mismos. En cambio, las opiniones de los “críticos” suelen provenir de organizaciones no gubernamentales, especialmente las cercanas –aunque ello no quiere decir vinculadas– a las posiciones de los partidos de oposición. Sin necesidad de tomar posición entre estas dos opiniones, lo cierto es que a nivel discursivo la descentralización ha formado parte de los planes de los últimos tres gobiernos desde 1989. La Administración de Alfredo Cristiani (1989-1994) elaboró una Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. La Administración de Armando Calderón (1994-1999) la incluyó en su plan de gobierno en tres ámbitos –territorial, comercial y administrativa. Finalmente, la Administración de Francisco Flores (1999-2004) la incluyó como parte de una de sus Alianzas sobre las que basaría su gestión– la Alianza Solidaria.

La imagen que transmite la producción de documentos oficiales donde se habla de descentralización no debe llevar a confusión. Como bien dicen Ortega y Wallace, al hacer un balance de lo realizado en materia de descentralización en Centroamérica, “la tendencia generalizada en el área es un discurso sobre la descentralización que no se corresponde con las realizaciones” (Ortega y Wallace, 2003:74). El carácter más discursivo de la descentralización es reconocido en el Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador de 2001 donde se dice que: “La descentralización ha saltado a la agenda nacional adquiriendo un nivel de discusión bastante alto [...] y que... lo más importante ha sido que la descentralización ha entrado en la agenda nacional...” (PNUD, 2001:166-167).

Entre 1999 y 2000 se registraron algunos hechos que ilustran lo que en la práctica ha ocurrido con la tan debatida descentralización. En diciembre de 1999 el Presidente de la República aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). En ella se establece como objetivo estratégico: “promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz”. Se establecen como acciones operativas: (1) formular una política nacional de descentralización, (2) elaborar planes de descentralización por cada unidad ministerial y entes autónomos, (3) iniciar acciones de descentralización en varios sectores: agua potable y alcantarillados, caminos municipales, salud y educación y su seguimiento respectivo.

En marzo de 2000, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), llamado a ser la instancia rectora del desarrollo local, da señales de estancamiento del impulso inicial contenido en la ENDL. El esfuerzo concertador entre instancias gubernamentales y de la sociedad civil, implicado en la ENDL y expresado en el llamado Grupo Consultivo se paraliza al transformar a éste en un Grupo Técnico del FISDL (Red, 2003). La Red para el Desarrollo Local se retira del Grupo en señal de desacuerdo.¹ Son precisamente los miembros de la Red quienes tienen las opiniones más críticas sobre lo hecho en términos de descentralización. Por supuesto que su criticismo no les impide reconocer que el gobierno ha desarrollado algunas iniciativas que, aunque carentes de articulación, estimulan dinámicas que generan condiciones para una posterior descentralización. Estas iniciativas tienen que ver con materias de agua potable, educación y salud. En el balance que la Red hace sobre la descentralización entre 1999 y 2002 se reconocen las siguientes iniciativas (Red, 2003):

1. *Descentralización de los sistemas de agua potable:* según la cual se transfieren responsabilidades administrativas y operativas a tal grado que, a mediados de 2002, catorce pequeños sistemas habían sido descentralizados hacia operadores locales –municipalidades pequeñas, empresas intermunicipales y la iniciativa privada. Como limitante se identifica el hecho de no estar inserta esta iniciativa en una estrategia a largo plazo y la ausencia de un marco legal que asegure su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.
2. *Descentralización en educación:* El Ministerio de Educación (MINED) impulsa una descentralización administrativa y organizativa, mediante la cual transfiere fondos y capacidades, bajo las modalidades de:
 - a) Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) en el marco del Programa EDUCO.
 - b) Consejos Directivos Escolares (CDE).
 - c) Consejos Educativos Católicos (CECE).

La Red identifica como limitante a esta iniciativa el hecho de que no interviene la municipalidad.

¹ La Red para el Desarrollo Local se conformó en agosto de 1999 por las siguientes ONG's: Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FundUngo) y FLACSO-Programa El Salvador.

3. *Descentralización en Salud:* entendida más bien como desconcentración de funciones mediante la organización de los llamados Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), supuestos a constituir la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud. Como en el caso de las iniciativas en materia de educación, la Red identifica como limitante el hecho de prescindir de los gobiernos locales.

Pese a la amplia producción de documentos sobre la descentralización, oficiales o no, se trata de un asunto que se discute en reducidos espacios, entre grupos de técnicos, agencias de cooperación y miembros de las municipalidades. Según un informe de investigación sobre una encuesta de opinión pública a nivel nacional, publicado por FundaUngo y FLACSO-El Salvador en mayo de 2001, en el que se exploró el grado de conocimiento que la población tenía sobre la descentralización, cerca de 3/4 partes de los encuestados dijeron no haber escuchado hablar sobre la descentralización (Córdova y Orellana, 2001). No obstante, si de una dimensión de la descentralización es muy probable que la población haya escuchado algo, especialmente en los medios de comunicación social, esa tiene que ver con la transferencia de fondos desde el gobierno central hacia las municipalidades. Esta transferencia de recursos a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) de los municipios –del cual se tratará más adelante– según Rodríguez (2003) sirve, entre otras cosas, para:

- a) Compensar los efectos producidos por la concentración de los impuestos más productivos a nivel nacional.
- b) Contrarrestar disparidades económicas y sociales entre territorios al interior del Estado.

De cara a este trabajo resulta de importancia notar que lo que suele financiarse con fondos FODES es algo que suele ser sometido a discusión bajo metodologías participativas. La población y la autoridad municipal deciden cuáles serán los proyectos a desarrollar. La metodología de consulta ciudadana para el Plan de Inversión Participativa (PIP) incluye peticiones comunitarias, visitas de las autoridades municipales a las comunidades y la realización de cabildos abiertos. Según información del FISDL publicada en su página web, el 87% de los municipios salvadoreños, es decir 228 de 262, cuentan ya con un Plan Participativo.² En otras palabras, el FODES se ha convertido en

² Córdova y Orellana (2001) afirmaban en 2001 que “alrededor de un 60% de los municipios (160) cuentan con planes diseñados participativamente”. El Informe sobre Desarrollo Humano 2001 también afirma la existencia de una expansión de los

un factor que impulsa la participación ciudadana.³ Ahora bien, otros agentes intervienen en la promoción de la participación mediante la elaboración de los PIP's: el mismo FISDL, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y ONG's. La asistencia técnica financiada por el FISDL o agencias de cooperación internacional también ha servido de motor para la participación. Todo ello ha desembocado en una revalorización de los espacios locales y verlos como una "opción frente a la incapacidad del Estado nacional, para responder a las demandas que le corresponde atender" (Blándon de Grájeda, 2003:972). Para otros, el FODES promueve la democracia por la vía de la participación ciudadana. De hecho, "es la única inversión de recursos públicos, en la cual la ciudadanía influye de forma directa" (Rodríguez, 2003:1002).

Ahora bien, así como existe un paisaje heterogéneo de municipios en El Salvador, así también se registra una heterogeneidad en la participación ciudadana a nivel local. En especial debe resaltarse que son los municipios más pequeños los que han resultado más participativos (Córdova y Orellana, 2001), al menos en la elaboración de los PIP's o de los Planes Estratégicos Participativos (PEP's). Por otra parte, pese a lo paradójico que pueda resultar para algunos observadores, son las personas con menor nivel educativo quienes participan más, así como las personas de mayor edad y los hombres antes que las mujeres (Córdova y Orellana, 2001). Los niveles de mayor desarrollo de la práctica participativa corresponden a los municipios donde incluso se ha llegado a formular y aprobar Ordenanzas Municipales para la Participación Ciudadana o se realizan Prácticas de Contraloría Social.⁴

La imagen de "amplia participación" que podría generarse con lo dicho en los párrafos anteriores no debería ser tal. De hecho, el

planes participativos: "aún con las diferencias que existen en los datos [...] respaldan la conclusión de que la planificación participativa se está generalizando como práctica normal en los municipios" (PNUD, 2001:172).

³ En el Programa de Desarrollo Local, ejecutado por el FISDL, existe un componente (Inversión en Infraestructura Socioeconómica) que exige a las municipalidades que deseen acceder a los recursos: "contar con un plan de desarrollo municipal elaborado sobre la base de un proceso de planificación con participación local (PPL)".

⁴ En 2002 ya se habían aprobado Ordenanzas Municipales en San Salvador, Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y El Carmen. En tanto que la Contraloría Social (como seguimiento e informe sobre probidad, eficiencia y eficacia con que son manejados proyectos en el municipio, ya sea por la municipalidad, ya sea por el gobierno nacional) se había realizado en los municipios de Olocuilta, San Salvador, Soyapango, Suchitoto, Zacatecoluca y Tecoluca.

citado estudio de Córdova y Orellana (2001) previene al respecto. Su encuesta nacional reveló, entre otras cosas, que 2/3 partes de los encuestados no conocían de convocatoria a cabildo abierto en su municipio en el año anterior a la encuesta. Incluso el 88% de los encuestados declaró no haber asistido a un cabildo abierto en los últimos doce meses. De manera similar, el 86% de los encuestados afirmó también no haber asistido a reuniones convocadas por el gobierno municipal. Ello pese a que un 87.9% valoraba la organización comunitaria como la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer derechos frente a la municipalidad, y que un 98.8% estaba algo o muy de acuerdo en que "la mejor forma de resolver los problemas en el municipio es con la participación de la gente" (Córdova y Orellana, 2001:124).

Por todo lo dicho, se pueden identificar como actores de procesos de desarrollo local y descentralización, participativos o no, a:

- a) Gobierno central
- b) Gobiernos locales
- c) ONG's
- d) Agencias de Cooperación
- e) Organizaciones locales-comunales

Quizá en la composición de esta amalgama de actores haya una debilidad no solo para el desarrollo local y la descentralización, sino para el carácter participativo de los mismos. El impulso se debe fundamentalmente a actores externos a los municipios. Salvo las organizaciones incluidas en (e) –suponiendo que su comportamiento es autónomo frente a otro tipo de organización– todos los actores son de otro ámbito. Incluso los gobiernos locales caen en esta categoría a pesar de ser gobiernos del municipio. No hay que olvidar que los Concejos Municipales en El Salvador se integran por miembros de un solo partido, dado el sistema de representación mayoritario que se emplea para su elección. Y los partidos políticos son de ámbito nacional, sometidos más bien a la dinámica de la disputa del poder nacional (Presidencia de la República y Asamblea Legislativa).⁵ Los vaivenes de la política nacional han bloqueado la marcha de la descentralización.

⁵ Ello ocasiona que las relaciones entre gobierno nacional-gobiernos locales sean frecuentemente tensas dependiendo de qué partido gobierna qué ámbito. En concreto, si de la descentralización se habla desde el primer gobierno de ARENA, en 1989, lo que se haya hecho, o no, ha dependido del cálculo político implicado en la transferencia de recursos y competencias desde el nivel de gobierno central –controlado por ARENA– hacia las municipalidades controladas por su principal partido opositor –el FMLN.

Y la participación ha sido promovida fundamentalmente por actores que no son locales por más que desarrollen acciones en el ámbito local. En estas condiciones lo que se puede poner en cuestión es la sostenibilidad de ambos procesos (descentralización y participación) en El Salvador.

2. Marco institucional de los gobiernos municipales y espacios de participación

2.1 Organización territorial salvadoreña

El Salvador está dividido administrativamente en catorce Departamentos los cuales a su vez están agrupados en tres zonas:

- **Occidental:** abarca los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate;
- **Paracentral:** cubre los departamentos de La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador, La Paz, Cabañas, y San Vicente y
- **Oriental:** comprende los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

Por otra parte, se registran un total de 262 Municipios ubicados a lo largo del territorio nacional.

2.2 Marco Normativo de los gobiernos municipales

El marco jurídico que establece las competencias y funcionamiento de los gobiernos municipales podría abarcar, por lo menos, treinta y cuatro (34) fuentes entre disposiciones constitucionales, códigos, leyes, reglamentos, decretos, etc.⁶ Sin embargo, en materia presupuestaria se reconocen las siguientes leyes como “marco normativo”:

- i) Constitución de la República de El Salvador.
- ii) Código Municipal.
- iii) Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
- iv) Ley General Tributaria Municipal.

⁶ Este conjunto de 34 fuentes de legislación municipal puede consultarse en Vásquez López (2002). Al momento de redactar este informe está en preparación una versión actualizada de este documento hasta el año 2003.

- v) Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- vi) Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).
- vii) Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.

El marco normativo más general está contenido en las primeras dos. Así, por ejemplo, la **Constitución** (Cn), en su Título VI: “Órganos del Gobierno, atribuciones y competencias” incluye un capítulo dedicado al “Gobierno Local”, cuya Sección Segunda: “Las municipalidades” contiene ocho artículos que constituyen las disposiciones constitucionales sobre esta materia.

Breve descripción de las disposiciones constitucionales.⁷

Art.202: Establece cómo está constituido el gobierno local.

Art.203: Reconoce la autonomía económica, técnica y administrativa de los municipios.

Art.204: Explicita las materias en las que los municipios son autónomos: tasas, presupuestos de ingresos y egresos, empleados, ordenanzas, impuestos.

Art.205: No se puede dispensar el pago de tasas y contribuciones municipales.

Art.206: De la aprobación de planes de desarrollo local y la colaboración de las instituciones del Estado con los municipios en la ejecución de los mismos.

Art.207: Relación entre fondos municipales y el Fondo General del Estado. Además, se establece que la Corte de Cuentas será el ente fiscalizador de la ejecución de los presupuestos municipales.

El artículo 202 de la Constitución establece que los municipios se registrarán por un **Código Municipal**. Éste fue aprobado el 30 de enero de 1986 mediante el Decreto Legislativo No.274, publicado en el Diario Oficial No.23, Tomo No.290, del 5 de febrero de 1986. Desde entonces ha sido reformado parcialmente en ocho ocasiones. Actualmente se encuentra en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa otra propuesta de reformas⁸.

⁷ En los anexos se transcriben completamente estos artículos.

⁸ El último paquete de reformas, que contaba con el apoyo de la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), fue aprobado por la Asamblea Legislativa en 2003 y vetado por el Presidente de la República.

Mientras la Constitución y el Código Municipal regulan de manera explícita el quehacer de los municipios, las otras fuentes de legislación señaladas como marco normativo regulan las relaciones de otras instituciones estatales con los gobiernos municipales.

2.3 Competencias de los Gobiernos Locales

2.3.1 Competencias funcionales

El Código Municipal incluye, bajo el Título III, un capítulo único en el que se establecen las competencias municipales. Según el artículo 4, corresponde a las municipalidades la prestación de los siguientes servicios:

- a) Nomenclatura y ornato público (Nº 3).
- b) Promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes (Nº 4). Aquí se incluyen bibliotecas públicas, museos, centros deportivos y parques.
- c) Programas de saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades (Nº 5).
- d) Registro Civil y de Ciudadanos (Nºs.15 y 16).
- e) Mercados, tiangués y mataderos (Nº 17).
- f) Ferias y festividades populares (Nº 18).
- g) Aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de la basura (Nº 19).
- h) Cementerios y servicios funerarios (Nº 20).
- i) Policía Municipal (Nº 21).
- j) Planificación, ejecución y mantenimiento de obras públicas (Nº25).

Además de todos los servicios anteriores que aparecen explícitamente mencionados en el Código, debe agregarse los servicios de *alumbrado público y pavimentación de vías públicas* que, aunque no aparecen mencionadas, en la práctica han sido servicios brindados por las municipalidades aunque no necesariamente de manera directa. Así, por ejemplo, el servicio de alumbrado público es prestado directamente por empresas privadas distribuidoras de energía eléctrica contratadas por las municipalidades. Esto es posible que funcione así porque el mismo Código establece en su artículo 7 tres formas en las que pueden prestarse los servicios:

- a) En forma directa;
- b) Mediante delegaciones o contrato;
- c) Por concesión otorgada en licitación pública.

2.3.2 Competencias fiscales

Según el artículo 204 de la Constitución la autonomía del municipio comprende la creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones públicas. Para ello basta la aprobación del Concejo Municipal. En cambio, las tarifas de impuestos municipales, y sus reformas, son aprobadas por la Asamblea Legislativa a propuesta de los municipios (Cn, Art.204, No.6; CM, Art.3, No.6)⁹.

En cuanto a la autonomía para solicitar crédito para el financiamiento de las actividades municipales, el Código Municipal establece que la contratación de empréstitos o préstamos con instituciones financieras extranjeras requieren autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa (Art.67). No hay disposición alguna, en este Código, sobre el crédito de fuentes nacionales. La Constitución reconoce la autonomía de los municipios en lo económico (Cn, Art.203) y la gestión libre en las materias de su competencia (Cn, Art.204, No.3). Por tanto, podría decirse que en materia de solicitud de créditos para el financiamiento de sus actividades, los municipios gozan de autonomía parcial.

Por su parte, la Ley General Tributaria Municipal (LTM) establece los principios básicos y el marco normativo general que los municipios deben seguir para ejercitar y desarrollar sus competencias tributarias (LTM, Art.1). Esta ley prevalece sobre el Código Municipal y otros ordenamientos legales. Sin embargo, en ella se reconoce que es competencia de la Asamblea Legislativa, crear, modificar o derogar impuestos municipales, a propuesta del Concejo (LTM, Art.7). La administración de los tributos corresponde a los municipios. En este sentido, corresponde a los concejos municipales fijar las políticas, criterios y regulaciones generales de la administración tributaria municipal (LTM, Arts.76 y 77). Esta última tendrá facultades para determinar la obligación tributaria y sancionar su incumplimiento (LTM, Art.81).

2.3.3 Competencias políticas.

- i) El Gobierno Municipal es de elección popular y corresponde a un Concejo que está formado por: un alcalde, un síndico, un número de regidores que varía (entre dos y diez) según la población del municipio y cuatro concejales o regidores suplentes (Cn, Art.202 y CM, Art.24). El Concejo es, por tanto, la autoridad máxima y es

⁹ CM = Código Municipal.

presidido por el Alcalde. Por otra parte, según el Código Electoral (CE), es el Tribunal Supremo Electoral el que define el número de concejales a elegir en cada municipio de acuerdo con la población del mismo (CE, Art.11).

- ii) Según el artículo 264 del Código Electoral, el método de elección de las autoridades locales es por mayoría simple (*plurality*).
- iii) Con respecto a participación ciudadana existen dos mecanismos institucionalizados: el cabildo abierto y la consulta popular. Acerca de estos y de otros mecanismos de participación se profundizará más adelante.
- iv) Sobre la existencia o no de la obligatoriedad de rendición de cuentas de las autoridades locales, la Constitución establece que los Concejos Municipales rendirán cuenta circunstanciada y documentada de la administración del patrimonio de sus municipios ante la Corte de Cuentas de la República (Cn, Art.207, inc.4). Por otra parte, el Código Municipal establece como obligación del Concejo Municipal “mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales” (CM, Art.31, No.9). Además, se establecen dos clases de auditorías según el nivel de ingresos que tengan los municipios. Una auditoría interna para los municipios con ingresos anuales superiores a dos millones de colones (CM, Art.106) y una *auditoría externa* para los municipios con ingresos anuales superiores a cuatro millones de colones (CM, Art.107)¹⁰.
- v) En cuanto a la existencia o no de la obligatoriedad de presentación de un programa de gobierno de las autoridades locales no existe disposición constitucional alguna ni en el Código Municipal.

2.4 Descentralización sub-municipal

En esta materia no hay disposición constitucional ni en el Código Municipal. Sin embargo, vale la pena señalar que en el caso del municipio de San Salvador existen los llamados “distritos” o “delegaciones” como subdivisión administrativa del municipio. En la estructura administrativa del mismo existe una “gerencia de distritos”.

Cabe decir que donde existen los distritos se han fortalecido las capacidades de rendición de cuentas. Actualmente hay un proceso, aunque muy incipiente, de generación de distritos en otras regiones (*Memoria del Taller Regional, 2004*).

¹⁰ Dos millones de colones son equivalentes a 228,571.43 dólares estadounidenses, mientras que cuatro millones de colones equivalen a 457,142.86 dólares. El cambio oficial es de 8.75 colones por dólar.

2.5 Tipos de control sobre el gobierno municipal

Financieros

Los artículos 103 y 104 del Código Municipal establecen la obligación para los municipios de llevar registros contables autorizados por la Corte de Cuentas de la República. Por otro lado, también la “Ley Orgánica de la Corte de Cuentas” establece que el control financiero y de gestión municipal le corresponde a la Corte de Cuentas (Art.5, No.1). Los controles más importantes relacionados con la gestión municipal que la Corte debe practicar son (Art.5, Nos.1,3,4 y 5):

- a) Auditoría externa financiera y operacional;
- b) Examen y evaluación de los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública;
- c) Examen y evaluación de los sistemas operativos de control interno;
- d) Evaluación de las unidades de auditoría interna.

Administrativos.

El Código Municipal establece en su artículo 108, correspondiente a los controles administrativos, que es la Corte de Cuentas la que debe vigilar, fiscalizar y controlar a posteriori la ejecución del presupuesto de las municipalidades. Por otro lado, en materia de adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales, éstas están sujetas a lo dispuesto en la “Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública” de igual manera que cualquier otra institución del Estado. Así, por ejemplo, según el artículo 9 de dicha ley cada institución de la Administración Pública debe contar con una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) que es la unidad responsable de “realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios”. En el caso de las municipalidades, podrán asociarse para crear una UACI que puede estar conformada por empleados o por miembros de los Concejos Municipales, así como también por miembros de las asociaciones comunales. Siempre y cuando éstas estén debidamente registradas. La necesidad de contar con una UACI, si bien puede favorecer el manejo sin favoritismos de las contrataciones y adquisiciones que hacen los municipios, puede complicar aún más la gestión de los mismos cuando éstos no tienen las capacidades administrativas y de recursos humanos apropiados para que la UACI funcione debidamente¹¹.

¹¹ En la actualidad, COMURES trabaja en una propuesta para desarrollar un sistema diri-

2.6 Tamaño promedio de los municipios

Según la "Tipología de municipios" elaborada por PROMUDE/GTZ para el año 2000 había una distribución según rangos de población como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Tamaño de municipios en rangos de población, año 2000

Rango de Población	# de municipios	
	Abs.	%
5,000 o menos	64	24.4
5001 a 10,000	65	24.8
10,001 a 25,000	75	28.6
25,001 a 50,000	32	12.2
50,001 y más	26	9.9
Total	262	100.0

Fuente: PROMUDE/GTZ (2000).

3. Relaciones legales entre el gobierno nacional y las municipalidades

3.1 Transferencias

El mecanismo a través del cual el gobierno central transfiere directamente recursos financieros a los gobiernos municipales es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) creado en 1988 mediante el Decreto Legislativo No.74. La ley del FODES ha sufrido varias reformas siendo la más importante la de octubre de 1997. Según ésta, el Estado estaría obligado a otorgar un aporte anual igual al seis por ciento de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado a partir de 1998. Más recientemente la gremial de los municipios

gido a institucionalizar las prácticas de transparencia municipal. La idea va en función de que las municipalidades deberán poner la información a disposición de las personas interesadas.

(COMURES) ha impulsado una reforma para elevar dicho aporte hasta un 8 por ciento. Pese a haber encontrado buena acogida en el seno legislativo, a tal grado que se aprobó la nueva reforma, el Presidente de la República la vetó y, dado el ambiente preelectoral reinante en el país desde 2002 hasta 2004, este veto no fue superado. Por tanto, hasta marzo de 2004 el aporte financiero del gobierno central seguía estando fijado en 6 por ciento y la disputa en el seno de la Asamblea Legislativa por aumentarlo continúa aprovechando la oportunidad que supone la discusión del Presupuesto General del Estado para el año 2004, que al mes de mayo seguía sin ser aprobado.

Ahora bien, en el manejo de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos locales intervienen el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)¹². El Art.2 de la Ley de Creación del FODES establece que es el ISDEM quien debe manejar dicho Fondo. Pero como se mencionó en la primera parte de este informe, el FISDL también interviene. De hecho, las municipalidades acceden a los fondos FODES en la medida en que cumplen con la condición de planificación participativa impuesta por el FISDL. Es importante destacar que los fondos FODES también están condicionados en su utilización puesto que para gastos de funcionamiento de las municipalidades solo puede destinarse un 20% de los fondos transferidos mientras que el 80% deben utilizarse para inversión.

Por otra parte, hay que señalar que el FODES ha tenido otros impactos en los municipios, como por ejemplo en la generación de empleo –la mayor parte de cuyas plazas son ocupadas por habitantes del municipio–, y de un mayor movimiento comercial en los municipios o cabeceras departamentales –en la medida en que es allí donde se compra el material para los proyectos, salvo el caso del material para electrificación– (Rodríguez, 2003). De esta situación se han visto favorecidos incluso los municipios gobernados por el partido ARENA desvirtuando el argumento que sostiene que los principales beneficiados con estos fondos son las municipalidades controladas por el principal partido de oposición, el FMLN¹³.

¹² Antes, Fondo de Inversión Social (FIS) creado como parte del paquete de reformas conocido como Ajuste Estructural.

¹³ Según Rodríguez (2003:1001-1002): "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 gobiernos locales de ARENA. De ahí la importancia de evitar el enfoque partidario, en

Del FODES se deducen 15 millones de colones distribuidos de la siguiente manera (Ley FODES, Art.4):

- a) 5 millones para el ISDEM (para gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades);
- b) 5 millones para el FISDL (para el sostenimiento de su administración, gastos de funcionamiento, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades);
- c) 5 millones para COMURES (para el fortalecimiento de las municipalidades).

El resto de la asignación se distribuirá según los siguientes criterios (Ley FODES, Art.4):

- a) Población.....50%
- b) Equidad.....25%
- c) Pobreza.....20%
- d) Extensión territorial.....5%

El cuadro 2 muestra las transferencias del gobierno central hacia las municipalidades para el período 1997-2002, tanto en términos absolutos como porcentuales. Como puede notarse el mayor incremento se da justo al aprobarse la reforma a la ley FODES que estableció un techo de 6% para las transferencias. Por otro lado, en términos efectivos no se ha alcanzado completamente ese porcentaje en ninguno de los ejercicios fiscales del período.

3.2 Coordinación para la prestación de algún tipo de servicio

Según el artículo 6 del Código Municipal, “la Administración Central podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando el municipio al cual competan, no las construya o preste, o lo haga deficientemente”. En este sentido se trata de una *relación de sustitución*.

Por otro lado, el mismo Código establece la obligación a colaborar con el municipio “en la gestión de las materias y servicios de su competencia” (Art.12). De igual manera, la Constitución obliga a las

el debate sobre las transferencias, y de tratar de establecer un acuerdo nacional, orientado a fortalecer el desarrollo local con independencia del partido político que, circunstancialmente, gobierne.”

Cuadro 2
Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades,
1997-2002 (millones de colones)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Presupuesto General del Estado (PGE)	15,302.3	16,583.3	17,079.3	18,224.3	19,392.3	21,911.2
Ingresos Corrientes del PGE	12,784.2	12,857.0	13,417.1	14,857.9	15,360.9	15,676.5
Monto de la Transferencia	125.0	728.2	786.7	852.5	893.3	930.7
% de la transferencia en relación con los ingresos corrientes del PGE.	0.98	5.66	5.86	5.74	5.81	5.94

Fuente: RED (2003).

instituciones del Estado a colaborar en la ejecución de los planes de desarrollo local aprobados por los Concejos Municipales (Cn, Art.206). Por tanto, se trata de una relación de colaboración.

Finalmente, las autoridades nacionales, regionales y departamentales deberán informar de sus planes a ejecutar para evitar servicios paralelos, duplicidad o contradicción en los servicios prestados (CM, Art.156). Se puede considerar ésta como una *relación de información*.

3.3 Asistencia

La “Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)” define como objetivo del mismo el proporcionar a las municipalidades asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación (Art.3).

Asistencia técnica: para sistemas de recaudación, contabilidad, auditoría y administración financiera, elaboración de tarifas y presupuestos municipales tanto generales como especiales y programación, elaboración de presupuesto, financiamiento y construcción de obras.

Asistencia financiera: el ISDEM concede y supervisa préstamos a las municipalidades para estudios, equipo y realización de obras; también puede servir como agente financiero y garante de las operaciones contractuales que las municipalidades realicen.

Asistencia de planificación: el ISDEM tiene la facultad de colaborar y asesorar en la elaboración de planes locales de desarrollo y promover su vinculación con planes nacionales y regionales.

3.4 Control

La Corte de Cuentas de la República es el ente encargado de velar porque se hagan efectivas las deudas que las entidades del estado tienen a favor de los municipios (Cn, Art.195, inc.8)

3.5 Relaciones de los militares con los gobiernos municipales.

Ni en la Constitución, ni en el Código Municipal, se establece de manera explícita alguna disposición al respecto. Sin embargo, en el Art.44 del *Reglamento orgánico y de funcionamiento del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública* se establece que existe una Sección de Desarrollo de la Comunidad que tendrá como una de sus responsabilidades “emprender obras materiales en pro de la comunidad”. No habla directamente de la relación con los gobiernos locales, pero si establece algún nivel de intervención local.

4. Organizaciones de la sociedad civil en el nivel municipal

En el Código Municipal existe un capítulo que trata sobre “las asociaciones comunales” compuesto por ocho artículos. Las asociaciones comunales constituyen la forma como los habitantes de barrios, colonias, cantones y caseríos pueden participar organizadamente en la solución de sus necesidades (CM, Art.118). Para ello tales asociaciones gozan de personería jurídica otorgada por el Concejo Municipal respectivo (CM, Art.119).

Las asociaciones comunales se constituirán con no menos de 25 miembros de la comunidad (CM, Art.120) y el acuerdo de aprobación de sus estatutos deberá ser publicado en el Diario Oficial (CM, Art.121).

Por otra parte, los Municipios deben promover la formación de asociaciones comunales y valerse de ellas para que la población apoye y participe en los programas estatales y municipales que son de beneficio general o comunal (CM, Art.123). El Concejo Municipal está obligado a reunirse periódicamente con las asociaciones “para analizar y resolver los problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal” (CM, Art.124).

El Código Municipal también prevé que miembros representantes de las asociaciones pueden ser convocadas por el Concejo Municipal para participar en comisiones de asesoría, permanentes o temporales, comisiones o juntas administrativas para gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras (CM, Art.125).

Ahora bien, las actividades de apoyo para la organización, funcionamiento y control de las asociaciones de desarrollo comunal (ADESCOS) están consideradas en la *Ley de Desarrollo de la Comunidad*. A continuación una breve descripción de los aspectos contenidos en esta Ley:

Arts.1 y 5: Definen que los programas de desarrollo de las comunidades estarán a cargo del Ministerio del Interior (ahora de Gobernación), en coordinación con otros organismos del Estado, incluyendo las municipalidades.

Art. 3: Se definen los objetivos de los programas de desarrollo de las comunidades, entre los que sobresale la formación y coordinación de las organizaciones comunitarias como medios de participación en la planificación y ejecución de planes de desarrollo locales y regionales.

Art. 8: El Ministerio del Interior formará y protegerá a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales funcionarán como personas jurídicas. La personería jurídica y el registro es una atribución del mismo Ministerio.

Del Art. 9 al 17: Se establece la definición de Asociaciones de Desarrollo Comunal, su naturaleza, atribuciones, y constitución de las mismas.

En cuanto a los llamados **Comités de Desarrollo Local (CDL)**, no existe un marco legal nacional que los considere en sí mismos, sino que éstos se han ido impulsando en la práctica de varios

municipios del país. Surgen alrededor del año 1994, vinculados al seguimiento a los planes de desarrollo local, que en la mayor parte del país fueron impulsados inicialmente por ONG's con fondos de Cooperación Internacional. Los CDL son, en definitiva, organismos de coordinación y cooperación entre entidades locales (organizaciones comunitarias), instituciones del gobierno nacional (unidad de salud, distrito escolar, casa de la cultura) y organizaciones no gubernamentales.

El marco legal que se ha ido construyendo son *ordenanzas municipales* para la participación ciudadana. En ellas se establecen las áreas de gestión municipal abiertas a la participación de la ciudadanía: principalmente en la planificación municipal participativa, la regulación local, en proyectos y servicios municipales, acceso a la información, rendición de cuentas, control del uso de los recursos públicos. En estas mismas ordenanzas se consideran como espacios de participación ciudadana: cabildos abiertos, sesiones abiertas de concejos municipales, consultas ciudadanas, y audiencias públicas. Finalmente, en concordancia con el Código Municipal, las ordenanzas incluyen como órganos de participación ciudadana a los comités y comisiones locales de trabajo.

Sin embargo, en algunas ordenanzas municipales se incluye como mecanismos de participación los presupuestos participativos municipales, así como los Comités de Desarrollo Local (caso Santo Tomás y San Salvador). Para el caso, por ejemplo, en la *Ordenanza de Transparencia de la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*, en el Art. 41, se establece que el Presupuesto Participativo es un proceso mediante el cual la ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal asignada para la inversión en proyectos de desarrollo local y cuyo monto es establecido por el Concejo Municipal.

5. Espacios de Participación Ciudadana en el Nivel Municipal

En cuanto a los espacios de participación ciudadana en el nivel local, el Código Municipal establece dos clases: los *cabildos abiertos* (CM, Art.115) y la *Consulta Popular* (CM, Art.116). Los primeros deben realizarse por lo menos cada tres meses y pueden participar los vecinos individualmente o en forma organizada. Los segundos serán realizados cuando el Concejo estime conveniente y se tomará en

cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio. En todo caso, el Concejo no puede actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la consulta.

5.1 Contraloría ciudadana

Las prácticas de incorporar a la población en el control de la gestión municipal es reciente. A nivel de marco nacional no hay una normativa que la regule en sí mismo, sino más bien ordenanzas que a nivel local establecen los mecanismos y formas de contraloría ciudadana.

Uno de estos mecanismos es la creación de los Comités de Contraloría Ciudadana (CCC), los tendrán como finalidad: "...vigilar proyectos edilicios, estatales u otros específicos que formen parte de la gestión pública en el ámbito municipal. Asimismo podrán hacer sugerencias que mejoren la calidad de los proyectos, servicios, o incluso denunciar irregularidades que se presentaren en los mismos" (Art.1. Ordenanza para el funcionamiento de las Comisiones de Contraloría Ciudadana Municipal. San Isidro Labrador, Depto. de Chalatenango)¹⁴.

Hay municipios grandes que han establecido ordenanzas de participación ciudadana, lo cual permite institucionalizar ciertos espacios de participación. Otra experiencia, apoyada por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), es el desarrollo de sesiones abiertas a la ciudadanía (**Memoria del Taller Regional, 2004**).

5.2 Existencia de experiencias de planificación participativa en el nivel municipal

De acuerdo con RTI (2002) en El Salvador hay un reducido grupo de municipios en los que se ha trabajado ya sobre la base de planes estratégicos participativos (PEPs). Estos son: San Francisco Menéndez, Guaymango, Candelaria de la Frontera, San Antonio del Monte, Acajutla, San Julián, Concepción Batres, Santa Elena y Suchitoto. Otro grupo aún más reducido estaría en proceso: San Isidro, Sonsacate, San Francisco Gotera y Santa Tecla.

Los objetivos perseguidos con los procesos de planificación estratégica participativa son (RTI, 2002):

¹⁴ En la Corte Suprema de Justicia se tiene registro de las ordenanzas de San Isidro Labrador, Santo Tomás, San Salvador, San Antonio del Monte, Nueva Trinidad, Nombre de Jesús, Concepción Batres, Arcatao, San Francisco Javier.

- a) El cambio o reforzamiento de actitud de los actores locales, pasar del paternalismo a la participación.
- b) Institucionalizar el proceso de participación ciudadana.
- c) Construir en forma concertada y dotar a los municipios de un instrumento, con visión de largo plazo, que oriente las inversiones y los recursos. Esto es el Plan Estratégico Participativo (PEP).

Por supuesto, además de las mencionadas experiencias de planificación estratégica participativa, hay algunos municipios en los cuales se ha creado incluso un marco legal para la práctica participativa de los ciudadanos. Es el caso de los municipios de San Salvador y San Lorenzo, cuyos concejos municipales, aprobaron en 2002 y 2002[d1] respectivamente sendas ordenanzas para la participación ciudadana. En ellas se definen los mecanismos, áreas de gestión y espacios de participación ciudadana (Cfr. Alcaldía Municipal de San Salvador, 2002 y Concejo Municipal de San Lorenzo, 2002).

En términos más institucionales puede mencionarse que el Gobierno de la República de El Salvador suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo para programas de desarrollo local a ejecutarse en 2003. Una de las áreas temáticas cuyo costo podría sufragarse con los fondos del mencionado préstamo tiene que ver justamente con la "planificación participativa local". La asistencia técnica para esta área sería proporcionada por el FISDL con lo cual, una entidad del gobierno central estaría impulsando los procesos de participación a nivel municipal. El portal de internet del FISDL reporta 165 municipios con planes participativos hacia agosto de 2000.

Además de los municipios y el FISDL, hay que reconocer la intervención de ONGs en la facilitación de los procesos de planificación participativa. FUNDE y RTI (2001) dan cuenta de ello para el caso de los municipios mostrados en el cuadro que se reproduce a continuación.

6. Proceso Presupuestario Municipal

6.1 Marco jurídico

Al final de este documento se agrega como anexo una representación esquemática del proceso presupuestario municipal. Vale la pena tener en cuenta que aunque existe un marco legal de aplicación

Cuadro 3
Muestra de municipios con planes participativos

Nº	Municipio	Departamento	Población municipal	Gobierno 1997-2000a	Facilitadores
1	Nueva Trinidad	Chalatenango	1,168	FMLN	FUNDAMUNI + FUNDE
2	El Carrizal	Chalatenango	2,757	FMLN	FUNDAMUNI + ADEL/FISDL
3	Suchitoto	Cuscatlán	13,850	FMLN	ISDEM
4	Olocuilta	La Paz	15,992	PCN	SACDEL
5	Corinto	Morazán	16,402	ARENA	FUNDAMUNI
6	Meanguera	Morazán	7,781	FMLN	FUNDAMUNI
7	El Tránsito	San Miguel	16,455	ARENA	ASACDES / FISDEL
8	Nejapa	San Salvador	23,891	FMLN	FUNDE
9	Panchimalco	San Salvador	32,457	ARENA	ISDEM
10	Tecoluca	San Vicente	16,746	FMLN	FUNDE + ISDEM
11	Chalchuapa	Santa Ana	64,828	ARENA	FUNDAUNGO
12	Texistepeque	Santa Ana	18,143	PDC	FUNDAUNGO
13	Acajutla	Sonsonate	47,678	FMLN	FUNDE
14	San Julián	Sonsonate	13,721	ARENA	FUSAI
15	Alegría	Usulután	12,205	ARENA	UNICEF / COMURES
16	Berlín	Usulután	17,952	PCN	FUSAI + ISDEM
17	Puerto El Triunfo	Usulután	5,891	PDC	SACDEL
18	Santa Elena	Usulután	14,801	ARENA	UNICEF / COMURES

Fuente: FUNDE y RTI (2001).

general para todos los municipios, en algunos casos se ha introducido la práctica de los presupuestos participativos regidos por ordenanzas municipales específicas. En función de la práctica participativa del municipio de San Salvador se ha elaborado un esquema del proceso presupuestario identificando en el mismo las diferentes fases y actores involucrados (ver Anexos).

El Código Municipal contiene un capítulo, con catorce artículos, dedicado al presupuesto. Según éste, los municipios están obligados a llevar a cabo su administración sobre la base de un Presupuesto de Ingreso y Egreso aprobado con el voto de los dos tercios de los Concejales (CM, Art.72). Este presupuesto es anual coincidiendo el período con el año calendario, es decir, su vigencia va desde el 1 de Enero al 31 de Diciembre de cada año. El proyecto de presupuesto (de ingreso y egreso) debe someterse a consideración del Concejo antes del quince de noviembre de cada año (CM, Art.81). La elaboración del mismo es responsabilidad del Alcalde quien hará las consultas necesarias a los Concejales y jefes de distintas dependencias (CM, Art.80). Si, por alguna razón, el proyecto de presupuesto no ha sido aprobado al iniciar el nuevo año, se aplicará el del año anterior hasta que entre en vigencia en nuevo presupuesto (CM, Art.82). Una vez aprobado, las cabeceras departamentales están obligadas a publicar, en el diario oficial o en un periódico de mayor circulación nacional, un extracto del presupuesto (CM, Art.73).

El Presupuesto municipal incluye las disposiciones generales, es decir, todas aquellas normas que se consideren complementarias, reglamentarias, explicativas o necesarias para la ejecución del mismo. Estas disposiciones, aprobadas por el Concejo, pueden ser permanentes. En tal caso, no es necesario que sean incorporadas al presupuesto cada año (CM, Art.74).

6.2 Ciclo presupuestario

Como parte del seguimiento a la ejecución del presupuesto, el Código Municipal establece dos mecanismos:

- a) una programación en la que se especifiquen los compromisos y desembolsos máximos para cada trimestre el ejercicio presupuestario (CM, Art.83);
- b) informes mensuales del Alcalde al Concejo sobre los resultados de la ejecución presupuestaria (CM, Art.85).

A partir de un trabajo publicado por RTI-International, FISDL y Fundamuni, con financiamiento de USAID, en 2000, se ha elaborado el cuadro que se muestra a continuación en el que se detallan las actividades incluidas en cada una de las etapas del proceso presupuestario. En este cuadro se incluyen los responsables de cada una de las etapas aunque la mayor parte está referida a unidades dentro de las municipalidades. Llama la atención el mayor detalle o desagregación de las actividades correspondientes a las etapas de formulación y liquidación. Por otra parte, el cuadro también pone de manifiesto que los únicos espacios contemplados para la participación ciudadana pertenecen a la etapa de formulación, a través de comisiones y/o comités de desarrollo a quienes el Concejo Municipal solicita su colaboración.

Cuadro 4.
Etapas y actividades del proceso presupuestario municipal

Etapa	Actividad	Responsable
1. Formulación	a) Elaboración de la Propuesta. b) Consenso y establecimiento de políticas presupuestarias. c) Estimación del Superávit o Déficit financiero del año anterior. d) Estimación de ingresos. e) Estimación de egresos.	Alcalde, Comisión (posible espacio de participación) y Comités de desarrollo (planes de inversión)
2. Aprobación	Discusión y aprobación de la propuesta de presupuesto.	Concejo Municipal.
3. Ejecución y Seguimiento	Desembolsos, cobros y elaboración de informes	Alcalde, Síndico, Tesorería y Contabilidad de la municipalidad.
4. Liquidación	a) Cierre de los registros. b) Recopilación de los documentos de respaldo. c) Comparación de ingresos presupuestados con los ingresos reales en la contabilidad. d) Análisis del flujo de caja y los estados financieros reales registrados en Contabilidad. e) Determinación del déficit, equilibrio o superávit del ejercicio fiscal	Contabilidad de la municipalidad.

Fuente: elaboración propia con base en RTI (2000).

7. Financiamiento Municipal

La figura que aparece a continuación es de utilidad para comprender adecuadamente el tema del financiamiento de los municipios en El Salvador. En dicha figura se muestran las diversas fuentes y clases de ingresos que sirven para financiar las diversas actividades que los municipios tienen que ejecutar cada año¹⁵. Como se sabe, el presupuesto municipal se elabora haciendo que los gastos no superen a los ingresos estimados (CM, Art.77). Incluso está establecido que las modificaciones que sean hechas al presupuesto no implican que se pueda superar el monto de las estimaciones de ingreso aprobadas originalmente (CM, Art.81). Ahora bien, a pesar de esta disposición, lo cierto es que usualmente la ejecución presupuestaria arroja un déficit en el balance entre ingresos y gastos corrientes; es decir, los ingresos corrientes no logran cubrir los gastos corrientes (SACDEL, 2000b). Dicho déficit puede ser superado con las otras clases de ingresos (subsidijs, donaciones y transferencias).

a. Participación del Presupuesto Municipal en relación con el Presupuesto Público total.

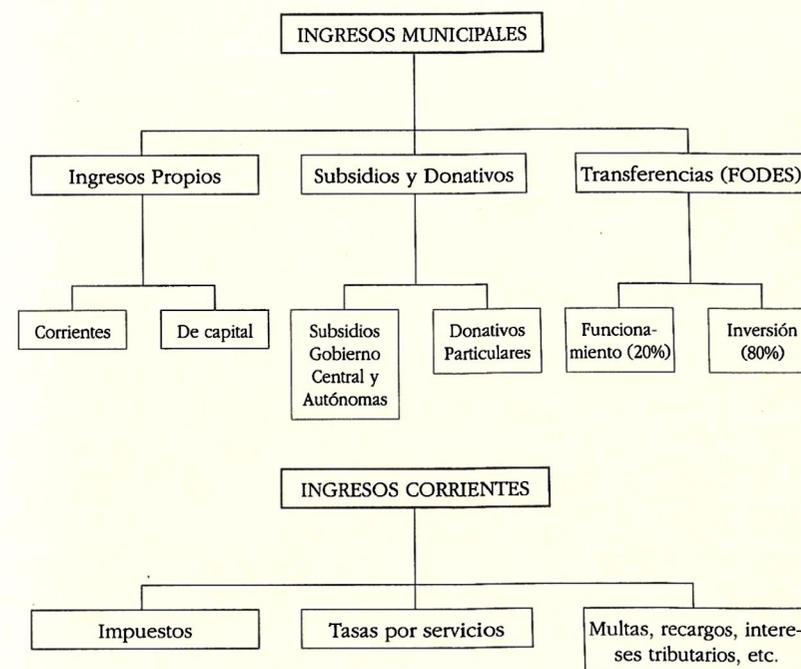
Esta información no está disponible. Sin embargo existen algunos indicadores alternativos que pueden dar una idea del peso del presupuesto municipal en el presupuesto público total. Por ejemplo, si se examina la relación entre ingresos del gobierno local sobre los ingresos del gobierno central se tiene que para 2001 esta relación fue del 7% (GTZ-CEPAL, 2001).

b. Porcentaje del Presupuesto Nacional que se puede transferir a los gobiernos municipales y si dichas transferencias tienen algún grado de condicionamiento o son discrecionales. En cualquier caso, cuál es el organismo responsable de autorizar las transferencias municipales, el congreso o algún ministerio.

Como ya se mencionó anteriormente, a los municipios se les transfiere un 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto

¹⁵ Una clasificación alternativa de los ingresos de los municipios se encuentra en Espitia Avilez (2000) para quien las fuentes serían: a) Los ingresos propios tributarios, no tributarios y contribuciones especiales; b) Las transferencias del gobierno central; c) Donaciones; d) Recursos de capital y crédito. Por su parte, FundaUngo (2000) clasifica los ingresos en a) Corrientes (impuestos, tasas por servicios, transferencias corrientes y otros ingresos) y b) de Capital (venta de bienes, préstamos y otros ingresos).

Figura 1
Fuentes y clases de ingresos para el financiamiento de los municipios. Ingresos municipales y corrientes



Fuente: Sacdel (2000).

General del Estado, a través del FODES. El grado de discrecionalidad queda limitado en tanto se establece como condición para su uso el que 20% de tales transferencias se utilicen para gastos de funcionamiento y 80% para inversión. La institución responsable de manejar el FODES es el ISDEM que es una "entidad autónoma de derecho público, especializado en el campo de la administración municipal" (Ley del ISDEM, Art.1). Según información disponible en el sitio web del ISDEM las transferencias vía FODES han ido creciendo continuamente desde 1995 hasta 2003 tal como lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Asignación FODES - ISDEM

Año	Asignación (US\$)
1995	2,857,142.86
1996	14,142,856.25
1997	14,142,856.25
1998	50,285,714.28
1999	55,657,142.86
2000	82,796,634.86
2001	97,309,825.14
2002	99,701,070.00
2003	104,261,605.01

Fuente: www.isdem.gob.sv/

c. Grado de descentralización del gasto: se mide por el porcentaje de los gastos públicos suministrados por los gobiernos municipales ($d = G \text{ municipal} / \text{Gasto Público Total}$).

Según GTZ-CEPAL (2001) el grado de descentralización del gasto entre 1998 y 2001 permaneció constante en un 2%¹⁶.

d. Grado de descentralización de los impuestos. Se mide por el porcentaje del volumen total de impuestos gravados directamente por los gobiernos municipales ($f = \text{Impuestos Municipales} / \text{Impuestos Totales}$).

Dada la no disponibilidad de esta información se presenta como indicador alternativo para el grado de descentralización de los impuestos el utilizado por GTZ-CEPAL (2001) que mide la importancia de la tributación municipal, es decir, la participación de los impuestos locales en los ingresos tributarios del Gobierno Central. El valor del indicador propuesto para 1998 y 2001 es 1% para ambos años.

¹⁶ Tómese en cuenta que el indicador del grado de descentralización utilizado por GTZ-CEPAL puede ser diferente al solicitado por la Fundación Arias en la medida en que aquél se calcula con el cociente Gasto Gobierno Local / Gastos del Gobierno Central.

e. Autonomía financiera. Se mide por el porcentaje de los ingresos municipales, excluidos los empréstitos, que provienen de los propios recursos municipales, tanto de impuestos municipales como de tarifas municipales ($a = \text{Impuesto Municipal} + \text{Tarifas} / (\text{Impuesto Municipal} + \text{Tarifas} + \text{Transferencias})$).

El cuadro siguiente muestra la estructura de los ingresos municipales para 1998 y 2001. La información en él contenida puede servir para determinar la autonomía financiera de los municipios por una vía alterna a la solicitada por la Fundación Arias. Si la idea es determinar la capacidad de autofinanciamiento que tienen los municipios puede considerarse la suma de las filas correspondientes a ingresos tributarios y no tributarios como equivalentes a "impuesto municipal + tarifas". Esta suma significa un 29 y 26 por ciento de los ingresos totales de los municipios para los años 1998 y 2001 respectivamente. Evidentemente se trata de unos valores bastante inferiores al porcentaje correspondiente a las transferencias.

Cuadro 6
Estructura de los ingresos locales (Porcentajes)

Clase de ingreso	1998	2001
Tributarios	24	21
No tributarios	5	5
Transferencias	44	50
Recursos de crédito	0	0
Donaciones	5	6
Otros	22	18
Total	100	100

Fuente: GTZ-CEPAL (2001)

f. Porcentaje del Gasto Municipal destinada a inversiones.

Datos de GTZ-CEPAL (2001) relativos a la estructura de los gastos locales muestran que para 1998, los gastos de capital constituían un 38% del total de gastos, mientras que para 2001 este porcentaje se habría incrementado a un 50%.

8. Conclusiones

El Informe sobre Desarrollo Humano de 2001 para El Salvador hacía eco del siguiente diagnóstico al describir al Estado salvadoreño: "se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. En lo que a gobiernos locales se refiere, se observa una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad de municipios en función de su capacidad de gestión. Todo esto ha llevado a importantes limitaciones tanto en el gobierno nacional como en el municipal para poder responder adecuada y ágilmente a las particularidades del desarrollo de cada localidad" (PNUD, 2001:166). Pese al reconocimiento de esta situación, llevar a cabo una estrategia de descentralización —y no solo iniciativas descentralizadoras— no ha sido posible en el país. La descentralización ha sido más un objeto de discurso que de práctica.

Los terremotos ocurridos en El Salvador en enero y febrero de 2001 se convirtieron en factores que impulsaron procesos participativos que ya venían ocurriendo desde la finalización del conflicto armado en 1992. La canalización de la ayuda internacional para la reconstrucción en ambos momentos fue propicia para la promoción de la práctica participativa a nivel local. Sin embargo, esta expansión de la participación no se dio de manera homogénea entre los municipios. Más bien la experiencia ha sido la diversidad tanto en formas como en profundidad. Así, mientras en algunos municipios la participación se redujo a la colaboración en tareas de reconstrucción, en otros municipios la participación ha llegado hasta la elaboración de presupuestos de inversión participativos. Pero en todos estos casos, un denominador común resulta ser la intervención de actores ajenos a los municipios como promotores de los procesos participativos. Entidades del gobierno nacional, agencias de cooperación internacional y ONG's suelen acompañar a las municipalidades y organizaciones comunitarias en tales procesos. De esta manera, salta la duda sobre el carácter espontáneo y de iniciativa ciudadana de la participación en el desarrollo local y en las iniciativas descentralizadoras. No es casual que no se haya registrado ningún proceso "autóctono" de planificación o presupuestación participativa, en el sentido que la iniciativa haya sido de actores propiamente locales.

Para algunos este carácter "impuesto" de la participación no podía ser de otra forma puesto que forma parte de la descentralización, la cual también tiene un movimiento "voluntario" desde el centro hacia la periferia, desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. Con esta afirmación no se pretende deslegitimar la acción de los actores no locales que favorecen la participación. Al final de cuentas se trata de una manera de "oxigenar" el ambiente, de introducir novedad en la práctica de la planificación. Es esta práctica la que va introduciendo reformas o ajustes en el marco legal de los municipios y de las entidades nacionales con intervención en los mismos. Lo que se pone en duda es la sostenibilidad del proceso si no se logran generar dinámicas propiamente locales. Y en ello es fundamental la reforma política desde el ámbito local. Es decir, lo que se necesitan son actores propiamente locales, con intereses locales y canales de representación política local. Sin ellos, se corre el riesgo de subordinar lo local a lo nacional, de hacer avanzar o estancar la descentralización según la disposición y voluntad de los actores nacionales (e incluso internacionales). No se trata de promover una fragmentación social o política. Se trata más bien de sostener en el tiempo las dinámicas participativas generadas. Para ello, puede servir la condicionalidad del marco legal (como la implementada por el FISDL para el acceso a recursos FODES). Pero sólo con medidas de esta clase, se corre el riesgo de caer en un mero cumplimiento de requisitos. Que las municipalidades implementen procesos de planificación participativas porque el FISDL lo exige y no porque sea voluntad de la población del municipio.

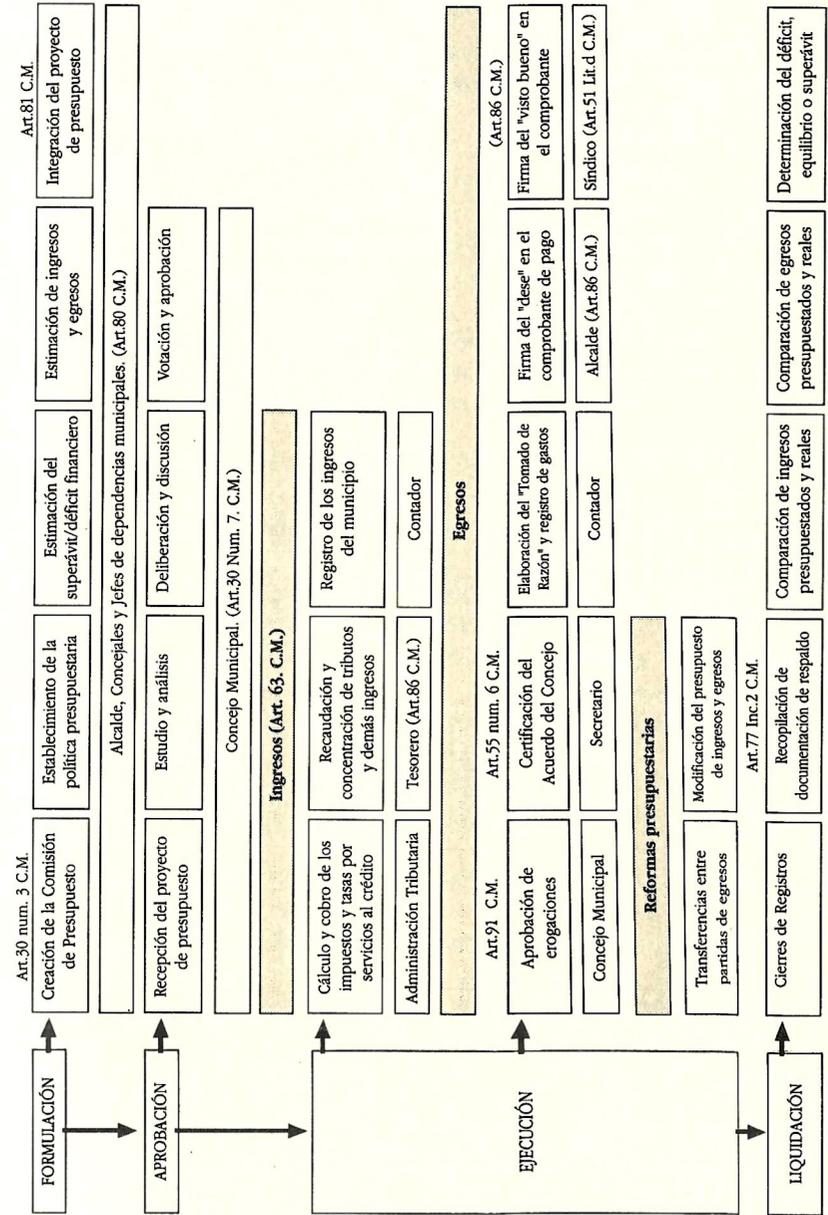
Sin actores propiamente locales se corre el riesgo de vivir lo local como extensión de lo nacional. La no existencia de partidos de ámbito local es un claro ejemplo de esta situación. Los partidos que gobiernan los municipios son todos partidos de ámbito nacional, preocupados más por la correlación de fuerzas en la escena nacional. El desarrollo local y los procesos participativos se transforman en parte de la disputa por los apoyos locales para la disputa por el poder de ámbito nacional. En estas condiciones, es cuestionable incluso el carácter autónomo de la organización social local o comunal. Ésta puede más bien seguir líneas partidistas nacionales.

La descentralización supone transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el ámbito nacional hacia el ámbito local. Supone una pérdida de poder de las estructuras de ámbito nacional incluyendo los partidos. Y, sin embargo, son éstos los que con su control del órgano legislativo deberían modificar el marco

legal más amplio que regula la vida de los municipios. La descentralización implicará necesariamente una pérdida de poder de estos actores. Visto desde esta perspectiva el asunto, es difícil imaginar que la descentralización avance más allá de lo que permita el cálculo político coyuntural de los partidos políticos nacionales. Aquí reside el mayor obstáculo para la sostenibilidad no solo de la descentralización sino de los procesos de planificación participativa. Incluso para una mayor profundización de esta participación. Para llevarla a otros ámbitos como el de la Contraloría Social.

Anexo 1

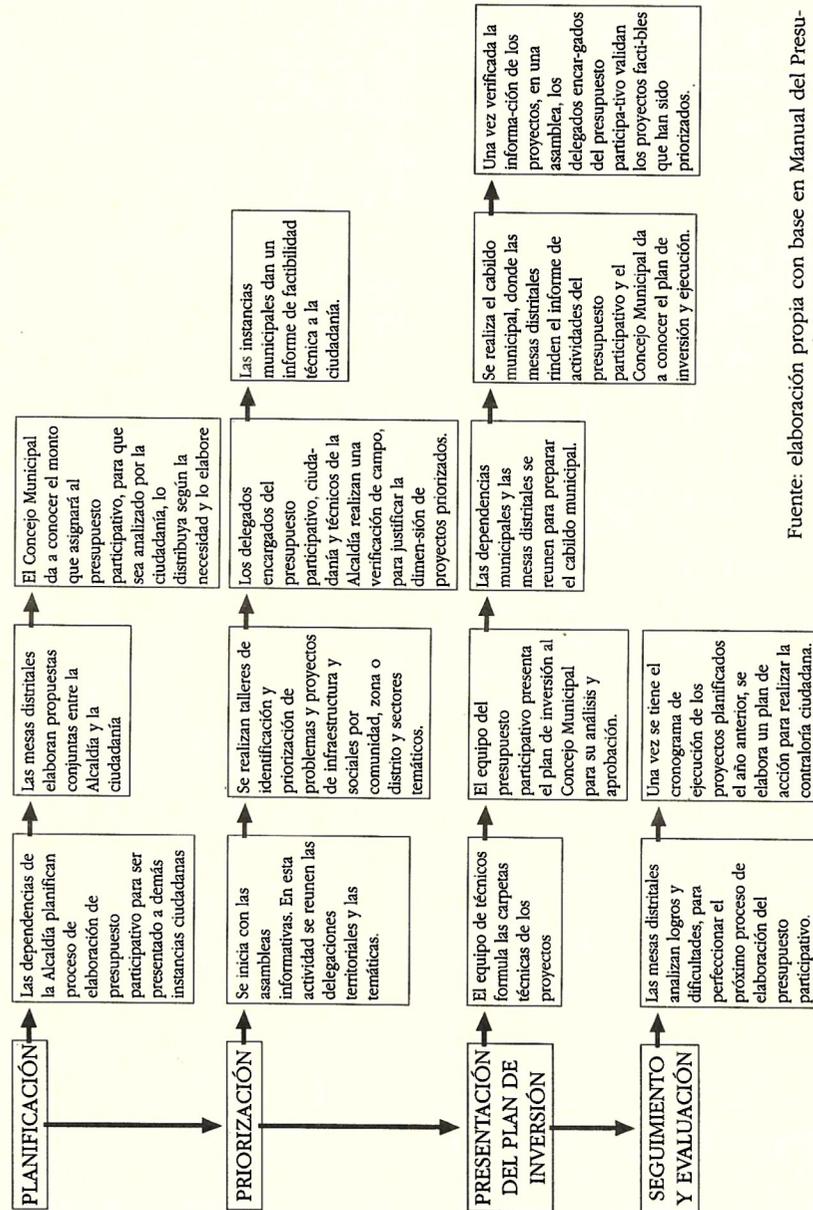
Proceso del presupuesto municipal



Fuente: elaboración propia con base en Manual del Presupuesto Municipal. FUNDAUNGO. San Salvador. 2000.

Anexo 2

*Representación esquemática del proceso
presupuestario participativo*



Fuente: elaboración propia con base en Manual del Presupuesto Municipal. FUNDAUNGO. San Salvador. 2000.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de San Salvador (2002). **Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador**. San Salvador: Alcaldía Municipal de San Salvador.
- Blandón de Grajeda, Flora (2003). "Algunos apuntes sobre desarrollo local y descentralización del Estado en El Salvador", en **Estudios Centroamericanos**, núm.660, pp.971-981. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Concejo Municipal de San Lorenzo (2002). **Ordenanza para la participación ciudadana en la gestión del Gobierno Municipal de San Lorenzo**. Ahuachapán, El Salvador: FundaUngo.
- Córdova, Ricardo y Orellana, Víctor (2001). **Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización**. San Salvador, El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.
- Córdova Macías, Ricardo (2003). "Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica", en González, Marta Eugenia; Andrade-Eekhoff, Catherine y Ramos, Carlos G. (comps.). **Descentralización y desarrollo local**, pp.129-150. San Salvador, El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.
- FundaUngo (2000). **Manual del presupuesto municipal**. San Salvador: FUNDAUNGO.
- FUNDE y RTI (2001). **Planificación participativa y desarrollo local**. (Documento en internet: www.comures.org.sv/comures/documentos/Estudios/Estudio3/Estudio3.rtf).
- GTZ-CEPAL (2001). **Estudio comparativo sobre finanzas municipales en Centroamérica 2001**. (Documento en sitio de internet: www.gtz.de/Nicaragua/docs/profo/estucomp.pdf).
- Ortega Hegg, Manuel y Wallace, Guadalupe (2003). "La marcha del proceso descentralizador en Centro América", en González, Marta Eugenia; Andrade-Eekhoff, Catherine y Ramos, Carlos G. (comps.). **Descentralización y desarrollo local**, pp.71-92. San Salvador, El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

- PNUD (2001). **Informe sobre Desarrollo Humano**. San Salvador, El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROMUDE/GTZ (2000). **Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador**. San Salvador: Programa PROMUDE/GTZ.
- RED (2003). **El Salvador: Desarrollo local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos**. San Salvador: Red para desarrollo local.
- Rodas, Jorge (sf). **Descentralización y Desarrollo Local en El Salvador: Consideraciones sobre el Plan de Gobierno y las Municipalidades (Parte I)**. Documento en sitio de internet: http://www.iigov.org/dhial/?p=45_05.
- Rodríguez, Marcos (2003). "Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo local", en **Estudios Centroamericanos**, núm.660, pp.983-1002. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- RTI (2002). **La Planificación estratégica participativa: un instrumento que aporta a la gobernabilidad local**. San Salvador: RTI International (documento en sitio de internet: www.femica.org/BDD/ponencias/foro_rti/PEP%20presentaci%F3n.pdf).
- RTI (2000). **Presupuesto Municipal**. San Salvador: RTI International. (Documento en sitio de internet: www.comures.org.sv/comures/documentos/Modulos/Modulo7.rtf).
- SACDEL (2000). **Finanzas Municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador**. San Salvador: Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local.
- Vásquez López, Luis (2002). **Recopilación de Leyes en Materia Municipal**. San Salvador: Editorial Lis.

EL SALVADOR



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*