

# **EL SISTEMA MUNICIPAL DE EL SALVADOR**

## **I. INTRODUCCION**

El presente documento fue elaborado por encargo del Fondo Vasco de Cooperación, con el fin de servir de elemento de análisis y preparación para el proyecto municipal que en El Salvador tiene previsto iniciar esta ONG.

En su primer diseño estaba planteado como un documento más escueto, pero tras la visita a El Salvador y en vista de las demandas y de las carencias de información de los posibles beneficiarios del proyecto, me pareció conveniente ampliarlo y darle un carácter global, para que también pudiera servir de base de formación y discusión con las contrapartes.

El documento se inicia con unos breves antecedentes históricos y un intento de fijar una visión global de la situación del municipio en El Salvador. A continuación se analizan las referencias de la Constitución sobre el municipio y su autonomía y, con más profundidad, se expone el contenido del Código Municipal, haciendo especial referencia a las competencias del municipio, a sus órganos de gobierno, a las fórmulas de participación de la comunidad y a otros aspectos de interés, para pasar después a describir las funciones que realmente vienen realizando las alcaldías y a analizar el nivel de autonomía real del que éstas gozan.

Se hace a continuación una breve descripción del sistema de financiamiento de los municipios, seriamente limitada por las carencias de información, y del sistema de transferencias, que constituye hoy por hoy la principal fuente de ingresos de las alcaldías. En los capítulos finales se entra en un terreno más resbaladizo y subjetivo, y se intenta definir cuáles son los principales problemas que aquejan al municipio salvadoreño, las posiciones que frente al mismo tienen los principales actores sociales (haciendo especial referencia a las de la AID) y las posibles perspectivas y expectativas de cambios en el sistema municipal de El Salvador.

Finalmente se incluyen 6 anexos que hacen referencia a CONARA, ISDEM, COMURES y FISS, datos generales y de las finanzas del municipio salvadoreño; finalmente aparece la referencia de la bibliografía que se ha entregado junto con el presente informe.

Las opiniones vertidas en este documento lo son exclusivamente de su autor y no comprometen necesariamente las del Fondo Vasco de Cooperación, ni las de las personas entrevistadas.

Adolfo Rodríguez Gil

Managua. Nicaragua. 9 de enero de 1992

## **II. ANTECEDENTES HISTORICOS**

Las municipalidades en El Salvador nacieron como instituciones introducidas por la Colonia y carecieron históricamente, al igual que en el resto de Centroamérica, de un real arraigo entre la mayoría de la población indígena, mestiza y de los peninsulares pobres, que constituían la mayoría de la población y sin embargo se vieron apartados de unos Cabildos que se mantenían en manos de los caciques locales en los pueblos y de la oligarquía criolla en las ciudades. Por otra parte el accionar de las municipalidades se limitó tradicionalmente y casi exclusivamente, al gobierno de los núcleos urbanos, dentro de los cuales tenían, eso sí, importantes funciones relacionadas con la limpieza, el abastecimiento, el urbanismo, orden público, la educación, la salud, etc..

Su papel político fue en general marginal, excepto en determinados momentos de la historia donde al producirse vacíos de poder se convirtieron en fuentes de organización y de legitimación política. Así ocurrió en el proceso de independencia, donde los Cabildos jugaron un papel fundamental en su proclamación y en el nacimiento de las nuevas repúblicas tanto en El Salvador como en la mayoría de los países de América Latina.

No obstante, fuera de esos momentos excepcionales, el municipio en El Salvador careció de presencia política, de fuerza, de representatividad y de recursos y su papel fue decayendo, sus competencias fueron disminuyendo y sus recursos financieros y su patrimonio (especialmente los terrenos ejidales) se redujeron, en la medida que se consolidaba el Estado centralista y la inserción en el mercado mundial.<sup>1</sup>

Esta decadencia se hizo más notable desde finales del siglo pasado, con el nacimiento del Estado centralista en torno a la oligarquía cafetalera, se profundizó con la cadena de dictaduras y gobiernos autoritarios, que eliminaron muchos de los resquicios de participación comunal, y encontró su justificación en el modelo político y económico impulsado en los años sesenta por la Alianza para el Progreso, la CEPAL, etc. que consagró la centralización como una necesidad del "progreso" y del "desarrollo". Esta cadena de hechos llevó a la práctica desaparición de la autonomía de las municipalidades y a su dependencia política del gobierno central que tutelaba, vigilaba y controlaba sus acciones.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Al producirse la transferencia de las tierras comunales y ejidales a los particulares, empieza la tutela del Gobierno Central -Poder Ejecutivo- sobre los Gobiernos Municipales, a través del Ministerio del Interior. Se aprobaron nuevas leyes, pero las autoridades municipales siguieron dependiendo del Ejecutivo, aunque se les reconocía el derecho a ejercer una serie de responsabilidades y funciones necesarias a nivel comunal. Sin embargo, el desarrollo del municipio salvadoreño, hasta 1983, carece de importancia mayor". INCAE. "Informe de las actividades del Programa para el Desarrollo Local en El Salvador, dentro del marco del Convenio AID-INCAE". Alajuela. Costa Rica. Enero de 1991.

<sup>2</sup>"Las dificultades de hacer cambios a una tradición centralista fortalecida grandemente en la década de los 60 (...) En esta época se crearon y fortalecieron los organismos centrales autónomos y semiautónomos de alcance nacional (se agigantaron los Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas, se crearon el ANDA, CEL, CEPA, etc.) todo en detrimento de los gobiernos locales quienes consecuentemente se disminuyeron y perdieron preponderancia". Norma de Dowe. Coordinadora de

### **III. SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR**

En los últimos diez años se han dado cambios importantes en el municipio salvadoreño, si bien estos cambios, juzgados desapasionadamente, son, por un lado, más de orden legal que de orden real y, por otro lado, han obedecido a políticas que vienen marcadas fuertemente por la guerra y por la estrategia político-militar de los gobiernos, más que a un debate social y político o a presiones de las municipalidades o de la población.

No obstante, aunque estos cambios sean menos profundos y reales de lo que algunos documentos oficiales planteaban o plantean<sup>3</sup>, las importantes transformaciones legales, la inminencia del fin de la guerra, la apertura de nuevos espacios de democracia, los planes de reconstrucción nacional, la puesta en práctica de medidas de ajuste económico, las incipientes políticas de descentralización y de reducción del tamaño del Estado, las tendencias a la integración económica impulsadas por los Estados Unidos, las presiones "externas", políticas y económicas, ejercidas fundamentalmente por la AID (que es un organismo de gran presencia e influencia en la realidad de El Salvador) la fuerte corriente pro-descentralización que recorre América Latina y los cambios que en este sentido se están iniciando en la mayoría de los países centroamericanos, HACEN QUE SE PUEDAN ESPERAR TRANSFORMACIONES EN EL PAPEL QUE JUEGAN LOS MUNICIPIOS SALVADOREÑOS, O, AL MENOS, QUE EL DEBATE SOBRE ESTAS TRANSFORMACIONES ALCANCE UNA NOTORIEDAD Y AMPLITUD DESCONOCIDA HASTA AHORA.

Pero, mientras tanto, la situación de las municipalidades salvadoreñas se puede caracterizar, en forma resumida, por lo siguiente:

1. Existencia de un marco legal (Constitución, Código Municipal y Ley General Tributaria Municipal) que consagra niveles de autonomía de las municipalidades desconocidos hasta la actualidad, así como aspectos interesantes en cuanto a la participación comunal (Cabildos Abiertos, Consultas -referendums-, Asociaciones Comunales, etc.) y un marco de competencias muy amplio. No

---

CONARA. "Visión y Rol de CONARA en el Proceso de Desarrollo Municipal". Resultados del Seminario OBJETIVOS Y METAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE EL SALVADOR. Mayo de 1991.

<sup>3</sup>"El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) ofrece a los Gobiernos Municipales, a las Instituciones del Estado, a los Profesionales del Derecho y a los estudiosos en general, la presente edición del Código Municipal, cuyo conocimiento a profundidad se vuelve tanto más necesario, cuanto que en él se plasma una reforma política más de orden auténticamente revolucionario (...) Y precisamente, por su esencia revolucionaria, el Código Municipal constituye un instrumento legal en cuya aplicación se debe proceder con la máxima cautela y sentido de la responsabilidad." Presentación de la edición del "Código Municipal". ISDEM. San Salvador. El Salvador. Agosto de 1989.

"Puede decirse que en nuestro país la reforma social más estable y permanente de todas las reformas estructurales implementadas en la década de los ochenta es la Reforma Municipal". Salvador Morales H. "La Autonomía del Municipio dentro del Proceso de Cambios, su Vinculación". Revista Apertura No. 58. ISAM. San Salvador. El Salvador. 1991.

obstante existen también limitaciones a esta autonomía y al ejercicio de las competencias en el propio Código Municipal (Arto. 5) y estas últimas están formuladas de una forma sumamente ambigua.

2. Existencia de un marco legal electoral que impide la presentación de candidaturas que no sean de partidos políticos (Arto. 85 de la Constitución) y que otorga la totalidad de los puestos del Concejo Municipal al partido que haya obtenido la mayoría de votos (Arto. 206 del Código Electoral).
3. Gran debilidad política, económica y administrativa de las alcaldías, lo que unido a la falta de participación de la población, a la dependencia económica de las transferencias (fundamentalmente de origen norteamericano) para el funcionamiento y las inversiones municipales, a la configuración monocolor de los concejos y a la dependencia política del partido del gobierno del 70% de éstos, al papel contrainsurgente que se les ha hecho jugar, a la guerra, al accionar político-militar de la guerrilla (que obligó, por ejemplo, a que unas 50 municipalidades, el 20% del total, abandonaran sus municipios) etc. son factores que unidos a las debilidades tradicionales de las municipalidades salvadoreñas y han limitado seriamente su accionar y su autonomía.
4. Presencia de importantes tendencias hacia la transformación del municipio y a incrementar su papel futuro, motivadas por las políticas de descentralización y reducción y "modernización" del aparato del Estado, dentro de los planes de ajuste estructural y de integración económica ("Iniciativa de las Américas") impulsados por los organismos internacionales (especialmente por la AID) y por algunos sectores del capital nacional.
5. Inexistencia de un programa de descentralización por parte del gobierno central y ausencia de apoyo político decidido al municipio y a la descentralización, más allá de la retórica, por parte de éste, lo que unido a la fuerte tradición centralista (de la burocracia, de los organismos gubernamentales, de los partidos políticos y de la sociedad en general) a la inexistencia de presiones por parte de los movimientos populares y partidos de izquierda en este sentido, a las debilidades de las municipalidades (arriba comentadas) a la tensa e inestable situación política y económica, etc. no permiten asegurar si estamos ante un proceso irreversible que incrementará en forma significativa el papel de las municipalidades o ante un nuevo espejismo político, como lo fueron en el pasado cercano la planificación regional y el desarrollo territorial.

#### **IV. MARCO LEGAL MUNICIPAL**

El marco legal de los municipios es muy reciente y esta constituido fundamentalmente por:

.La CONSTITUCION (1983)

.EI CODIGO MUNICIPAL (1986)

.EI CODIGO ELECTORAL (1988)

.La LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL (1991)

### **La Autonomía Municipal en la Constitución de 1983**

La reforma del sistema municipal salvadoreño dio inicio con la nueva Constitución (1983) que estableció los alcances de la autonomía municipal. Así, en su Capítulo VI del Título VI, se dice que:

"Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo...".

La Constitución también enumera los componentes de la autonomía municipal, que comprende:

"Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas (...) Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos (...) Gestionar libremente en las materias de su competencia (...) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados (...) Decretar ordenanzas y reglamentos locales (...) Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa".

Lo anterior se complementa con otros artículos que establecen que:

"Ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar del pago de las tasas y contribuciones municipales (...) Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos (...) Los fondos municipales no se podrán centralizar (...) ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios (...) Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus municipios (...) La ejecución del Presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley".

Otro aspecto destacable de la Constitución aparece en el artículo 207, por el cual se establece que:

"Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica y social 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".

Estas formulaciones suponen, a nuestro juicio un meritorio esfuerzo de dejar establecido a nivel constitucional los componentes de la autonomía municipal, en una

forma explícita, que es posiblemente una de las más completas de Centroamérica.

No obstante el artículo 203 de la Constitución contiene una fórmula que puede ser considerada atentatoria a la autonomía municipal al establecer que:

"Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional".

Lo que puede ser interpretado como una subordinación de las municipalidades a los ministerios e instituciones del gobierno central.

### **El Código Municipal (1986)**

En 1986 se promulgó el vigente Código Municipal, que dejó sin efecto la Ley del Ramo Municipal que había venido estando vigente desde 1908.

El Código Municipal es bastante amplio, tiene 159 artículos, en algunos casos ambiguo y en otros excesivamente detallado. Se estructura de la siguiente forma:

### **CUADRO No. 1**

#### **TITULOS Y CAPITULOS DEL CODIGO MUNICIPAL**

TITULO	CAPITULO
I. OBJETO Y CAMPO DE APLICACION	UNICO
II. CONCEPTOS GENERALES	UNICO
III. DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL	UNICO
IV. DE LA CREACION, ORGANIZACION Y GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS	I. DE LA CREACION DEL MUNICIPIO II. DE LA ORGANIZACION Y GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS III. DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS
V. DEL CONCEJO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS	I. DEL CONCEJO II. DEL ALCALDE III. DEL SINDICO IV. DE LOS REGIDORES O CONCEJALES V. DEL SECRETARIO DEL CONCEJO VI. DISPOSICIONES COMUNES
VI. DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	I. DE LOS BIENES, INGRESOS Y OBLIGACIONES II. DEL PRESUPUESTO III. DE LA RECAUDACION, CUSTODIA Y EROGACION DE FONDOS IV. DE LA CONTABILIDAD Y AUDITORIA V. DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

VII. DEL REGIMEN DE PERSONAL	UNICO
VIII. DE LAS EXENCIONES Y BENEFICIOS	UNICO
IX. DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD	I. DE LOS CABILDOS ABIERTOS II. DE LAS ASOCIACIONES COMUNALES
X. DE LAS SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS	UNICO
XI. DE LA EXPROPIACION	UNICO
XII. DISPOSICIONES GENERALES	UNICO

El Código estableció las nuevas bases de la organización, funcionamiento y competencias de las municipalidades definiendo en su artículo 2 el municipio y su autonomía en la siguiente forma:

"El municipio constituye la Unidad Político Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autonomía y autoridad suficiente. El Municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del Municipio será la sede del gobierno Municipal".

### **Competencias de las municipalidades**

El Código Municipal realiza una enumeración muy amplia de las competencias de los municipios, sin distinguir cuando se trata de competencias o atribuciones propias, compartidas o concurrentes. Así en su artículo 4 establece que:

"Compete a los municipios:

- 1-La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad;
- 2-Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades;
- 3-El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
- 4-La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las

artes;

- 5-La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;
- 6-La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
- 7-El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, islas, ríos, bahías, playas y demás sitios propios del Municipio;
- 8-La promoción de la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población;
- 9-La promoción del desarrollo industrial, comercial, agrícola, artesanal y de los servicios;
- 10-El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;
- 11-La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga;
- 12-La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicios y otros similares;
- 13-La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares;
- 14-La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares;
- 15-La formación del Registro Civil de las personas y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley;
- 16-La formación del Registro de Ciudadanos de acuerdo a la ley;
- 17-La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangues y mataderos;
- 18-La promoción y organización de ferias y festividades populares;
- 19-La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras;
- 20-La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares;
- 21-La prestación del servicio de policía municipal;
- 22-La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;
- 23-La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales;
- 24-La autorización y regulación del funcionamiento de casas de juegos, como loterías, rifas y otros similares;
- 25-Planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al municipio;
- 26-La promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana. Para la realización de estos programas, la municipalidad podrá conceder prestamos a particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o de renovación urbana.
- 27-Autorización y fiscalización de las obras particulares.
- 28-Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes".

A la enumeración anterior hay que unir el Artículo 6, que, a nuestro juicio, refuerza la autonomía municipal y su carácter de gobierno local, al establecer que:

"La Administración del Estado únicamente 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 todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas".

No obstante las amplias competencias enunciadas por el Código Municipal no incluyen algunas tan elementales como el agua potable, el alcantarillado y el alumbrado público, por no hablar de otras más avanzadas como serían las competencias en educación y salud.

Por otro lado las competencias están seriamente afectadas y limitadas, en la práctica, por el carácter ambiguo de su formulación en la Ley<sup>4</sup>, por la deficiente capacidad técnica y económica de la gran mayoría de los municipios y, legalmente, por el artículo 5, que establece que:

"La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública".

Lo que introduce mayor ambigüedad y un gran margen de incertidumbre al permitir la modificación, en cualquier momento, de las competencias y atribuciones municipales a través de normas que regulen la actividad de los ministerios y entes autónomos.

Un estudio del INCAE, hecho por encargo de la AID, realizó una clasificación de las competencias municipales, que hemos adaptado y transcribimos a continuación:

**CUADRO No. 2**  
**COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL CODIGO MUNICIPAL**

ATRIBUCION DIRECTA	- LIMPIEZA DE CALLES - BASURA - CEMENTERIOS - SERVICIOS FUNERARIOS
--------------------	---

<sup>4</sup> "Las competencias establecidas en el Artículo 4 del Código Municipal son amplias y muchas de ellas imprecisas, requiriéndose una definición precisa de ellas, estableciendo claramente a quién le corresponde hacer qué (...) Precisar las competencias municipales establecidas en el Código municipal por ser muchas de ellas vagas." ISDEM-CONARA-MIPLAN. "Elementos Básicos de una Estrategia de descentralización para El Salvador". Conclusiones del Seminario OBJETIVOS Y METAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE EL SALVADOR. Mayo de 1991.

REGULACION O SUPERVISION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PRECIOS, PESAS, MEDIDAS Y CALIDADES</li> <li>- NOMENCLATURA DE VIAS Y ORNATO PUBLICO</li> <li>- ESPECTACULOS PUBLICOS Y PUBLICIDAD</li> <li>- PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES</li> <li>- TRANSPORTE LOCAL, TERMINALES PASAJEROS Y CARGA</li> <li>- COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS</li> <li>- FARMACIAS</li> <li>- RESTAURANTES, BARES, CLUBES NOCTURNOS</li> <li>- TENENCIA DE ANIMALES</li> <li>- USO DE VIAS PUBLICAS LOCALES</li> </ul>
POTESTADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ELABORAR, APROBAR Y EJECUTAR PLANES URBANOS Y R.</li> <li>- CREAR MERCADOS Y MATADEROS</li> <li>- REGULAR EL JUEGO</li> <li>- HACER OBRAS PUBLICAS</li> <li>- AUTORIZAR Y FISCALIZAR LAS OBRAS PARTICULARES</li> <li>- FORMAR EL REGISTRO CIVIL</li> <li>- FORMAR OTROS REGISTROS (DE ACUERDO CON LA LEY)</li> </ul>
PROMOCIONAR O IMPULSAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LA EDUCACION, LA CULTURA, EL DEPORTE, LA RECREACION, LAS CIENCIAS, LAS ARTES</li> <li>- PROGRAMAS DE SALUD, SANEAMIENTO Y PREVENCION</li> <li>- FERIAS Y FESTIVIDADES</li> <li>- TURISMO, REGULACION DEL USO TURISTICO Y DEPORTIVO DE LAGOS, RIOS, ISLAS, BAHIAS, PLAYAS. ETC.</li> <li>- PARTICIPACION CIUDADANA</li> <li>- DESARROLLO INDUSTRIAL, COMERCIAL, AGRICOLA, ARTESANAL Y DE LOS SERVICIOS</li> <li>- PROGRAMAS DE VIVIENDA O RENOVACION URBANA (INCLUIDO SU FINANCIAMIENTO)</li> </ul>

También dentro de las facultades que la ley concede a los municipios están la de asociarse entre ellos (para defender sus intereses, crear empresas, cobrar impuestos, etc.) crear "empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales", crear entes descentralizados, fundaciones, asociaciones, centros, etc.

### **Creación de municipios**

Las condiciones que establece la ley para la creación de municipios son bastante precisas, quizás para evitar la excesiva proliferación de municipios pequeños que se dio en el pasado. Así para crear uno nuevo es necesario, entre otras cosas, tener una población de al menos 10.000 habitantes y un centro urbano no menor de 2.000, tener posibilidad de recursos para atender a los gastos de gobierno,

administración y prestación de servicios, estar en conformidad con los planes de desarrollo nacional y ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

## **Gobierno del municipio**

El gobierno municipal es ejercido por el Concejo, que está compuesto por el Alcalde, el Síndico y 2, 4, 6, 8 ó 10 Concejales o Regidores, según el número de habitantes del municipio.

Por el peculiar sistema electoral, todos ellos son miembros del partido que haya obtenido la mayoría y son presentados en una única lista cerrada.

Las funciones del Concejo son muy amplias puesto que es "la autoridad máxima del Municipio", el Alcalde lo preside, no obstante, al tratarse de gobiernos "monocolor" el peso real de los alcaldes es muy superior al que les otorga la ley.

El Concejo debe sesionar obligatoriamente por lo menos una vez cada 15 días, y, sorprendentemente, sus sesiones son privadas, salvo que éste decida hacerlas públicas (Arto. 39).

Para la toma de sus resoluciones se requiere la mayoría absoluta de votos favorables de sus miembros (la mitad más uno) lo que se corresponde con la composición unipartidaria que establece el sistema electoral.

El Alcalde es el Presidente del Concejo y su representante legal, lleva las relaciones, es el jefe del personal, organiza y dirige la policía municipal, etc. Puede delegar determinadas funciones a funcionarios de la municipalidad, previo acuerdo del Concejo.

El Síndico es una especie de representante legal y vigilante de la legalidad de la municipalidad.

El Secretario del Concejo es nombrado por éste y elabora las actas, expide certificados, lleva su documentación, etc.

## **Participación de la comunidad**

En varios artículos del Código Municipal se habla de la participación de la comunidad en forma general y en el Título IX se concreta este aspecto en los CABILDOS ABIERTOS, las CONSULTAS POPULARES y las ASOCIACIONES COMUNALES.

Los CABILDOS ABIERTOS son asambleas de vecinos que los Concejos deben celebrar obligatoriamente por lo menos cada tres meses "para informar de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere convenientes". A ellos puede asistir todo vecino con voz (la ley señala que también deberá invitarse a las organizaciones gremiales, sociales y culturales de la comunidad). Los Cabildos son consultivos, es decir que lo que allí se acuerde no obliga al Alcalde o al Concejo.

Las CONSULTAS POPULARES son convocadas por el Concejo para conocer la opinión de los ciudadanos en torno a un determinado tema (referéndum). La ley establece que "El Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la consulta", lo que, a pesar de estar formulado de manera ambigua, vincula en cierta medida al Concejo con el resultado de la Consulta.

Las ASOCIACIONES COMUNALES son agrupaciones de vecinos en torno a sus intereses. La principal novedad es que la personería jurídica es otorgada por el Concejo (anteriormente lo era por el Ministerio del Interior). De acuerdo al Código Municipal, para constituir una Asociación Comunal se necesitan al menos 25 vecinos, realizar un acto constitutivo, elaborar unos estatutos y solicitar su inscripción al Concejo. La ley establece que los Municipios deberán promocionar la incorporación de los ciudadanos a estas asociaciones y que "el Concejo deberá reunirse periódicamente con ellas para analizar y resolver los problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal"<sup>5</sup>.

Contrasta con estos aspectos que formalmente favorecen la participación comunal, el hecho de que las sesiones del Concejo no sean públicas, a no ser que éste así lo determine. La tradición municipal y las regulaciones existentes en prácticamente todos los países de América Latina otorgan a estas reuniones un carácter público.

## **Otros aspectos del Código Municipal**

Además de los anteriores destacan del Código Municipal los siguientes aspectos:

.La posibilidad de establecer en las Ordenanzas Municipales sanciones de arresto (hasta 15 días) multa, comiso y clausura por infracción a sus disposiciones.

---

<sup>5</sup>Esta formulación es, desde el punto de vista legal, ambigua, en la medida que no fija la periodicidad de las reuniones, las fórmulas para la convocatoria, etc.

.La posibilidad de que el Concejo (por voto favorable de dos tercios de sus miembros) pueda iniciar un procedimiento formalmente rápido de expropiación forzosa de bienes inmuebles para realizar "una obra destinada a un servicio de utilidad pública o de interés social local".

.Posibilidad de establecer en un Municipio la "carrera administrativa", lo que podría permitir estabilizar y profesionalizar el personal.

## **V. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS**

Parece evidente que entre el Municipio que se deriva de las leyes y el municipio real existe una gran distancia en casi todos los aspectos, especialmente en cuanto a representatividad, autonomía política y económica, participación popular y competencias.

Desde este último punto de vista, las competencias o funciones que desarrollan realmente los municipios, de acuerdo a una serie de cinco seminarios auspiciados por la AID a finales de 1990, y a los que asistieron un total de 122 alcaldes, se puede extraer la conclusión de que en realidad las competencias básicas de los municipios se reducen a la recolección de basuras, mercados, rastros y Registro Civil.

En la evaluación de dichos seminarios, realizada por el INCAE, esta situación se expresa en la siguiente forma:

"Sólo respecto de los mercados hay una percepción de que sea una clara competencia municipal. Respecto del agua y el alcantarillado, las escuelas, las vías de acceso, hay una percepción de que si bien no es una competencia municipal, éstas pueden participar marginalmente en el apoyo de obras, sea por vía de la organización de la comunidad o del apoyo logístico local. En el caso del saneamiento ambiental, las municipalidades creen que tienen responsabilidades sobre la recolección de basuras, pero no en otros desechos o alcantarillados".

La debilidad económica, técnica y política de las municipalidades, unida a su dependencia económica y política del gobierno central y a la guerra, al parecer han impedido que éstas den un salto cualitativo que las sitúe a la altura de los enunciados legales.

## **VI. NIVEL DE AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS Y RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL**

La autonomía real de los municipios salvadoreños es mucho menor que la que aparece en las leyes, fundamentalmente por:

- .DEPENDENCIA ECONOMICA DEL GOBIERNO CENTRAL (en torno al 60% de sus ingresos son transferencias de diverso tipo)
- .DEPENDENCIA POLITICA DEL PARTIDO DE GOBIERNO (el 70% de las alcaldías son de ARENA)
- .DEBILIDAD TECNICA Y ADMINISTRATIVA DE LAS ALCALDIAS (lo que impide en muchos casos tomar decisiones propias)
- .SITUACION DE GUERRA Y DE FUERTE POLARIZACION POLITICA (lo que limita seriamente la actuación independiente de muchos Concejos y Alcaldes)
- .CENTRALISMO DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES (que desconocen en la práctica la autoridad local)
- .FALTA DE REPRESENTATIVIDAD REAL DE NUMEROSOS CONCEJOS Y ALCALDES (al haberse realizado las elecciones en base a censos incompletos, bajo presiones a los electores en algunos casos y haber resultado elegidos en base a porcentajes mínimos sobre los votantes potenciales)

En cuanto a las relaciones con el Gobierno, no se han manifestado tensiones de importancia, lo que se puede achacar a la amplia mayoría que ARENA tiene entre los alcaldes, a la dependencia financiera de las alcaldías con respecto a éste y también al peso político que tienen dentro del partido del gobierno algunos alcaldes (el de San Salvador es el Presidente de ARENA) y a la atención y asistencia técnica que viene desarrollando el gobierno (fundamentalmente a través del ISDEM y de CONARA). Sin embargo alcaldes y medios demócrata-cristianos han manifestado algunas quejas en cuanto a posibles intenciones de restringir la autonomía municipal por parte de éste y de distribuir algunos fondos en forma clientelista<sup>6</sup>.

Quizás las características más destacables en este sentido sean la debilidad y la pasividad de las alcaldías y su dependencia del Gobierno. Características que, a

---

<sup>6</sup>A mi juicio algunas de estas quejas carecen de fundamento. Parece difícil que en la actual situación y teniendo en cuenta las tendencias latinoamericanas hacia la descentralización y las presiones que en este sentido ejercen algunos organismos internacionales (especialmente la AID) el gobierno de ARENA busque recortar la autonomía de unos municipios que en su gran mayoría le son fieles.

En cuanto a las discriminaciones en el financiamiento, parece evidente que el gobierno prefiere realizar inversiones en municipios de su partido y, según nos han manifestado algunos de los entrevistados, se han realizado importantes obras en San Salvador, pero en la distribución de las transferencias (Fondo Municipal y 3% del Café) y de los fondos de CONARA (que suponen entre el 40 y el 50% de los ingresos municipales) priman fundamentalmente criterios objetivos (lo que no quiere decir criterios justos). Quizás esta situación se pueda estar dando con los fondos del FISS y con otras inversiones manejadas por la Presidencia o por los organismos gubernamentales.

pesar de algunos avances, parece que seguirán acompañando a los municipios.

## **VII. FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS**

En el Artículo 63 del Código Municipal se definen como ingresos del municipio:

- "1-El producto de los impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- 2-El producto de las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, así como el de aquellas penas o sanciones que se liquiden con destino al Municipio de conformidad con otras leyes. Igualmente, los recargos e intereses que perciban conforme a esas leyes, ordenanzas o reglamentos;
- 3-Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan;
- 4-El producto de la administración de los servicios públicos municipales;
- 5-Las rentas de todo género que El Municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad;
- 6-Los dividendos o utilidades que le corresponda por las acciones o aportes que tenga en sociedad de cualquier genero;
- 7-Las subvenciones, donaciones y legados que reciba;
- 8-El producto de los contratos que celebre;
- 9-Los frutos civiles de los bienes municipales o que se obtenga con ocasión de otros ingresos municipales, así como los intereses y premios devengados por las cantidades de dinero consignados en calidad de depósitos en cualquier banco o asociación de ahorro y préstamo;
- 10-El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los Municipios, establecido en el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución en la forma y cuantía que fije la ley;
- 11-Las contribuciones y derechos especiales previstos en otras leyes;
- 12-El producto de los empréstitos, préstamos y demás operaciones de crédito que obtenga;
- 13-El precio de venta de los bienes muebles e inmuebles municipales que efectuares;
- 14-Los aportes especiales o extraordinarios que le acuerden organismos estatales o autónomos;
- 15-Cualquiera otra que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas".

De acuerdo a la clasificación contable usada en los municipios salvadoreños los ingresos municipales pueden provenir de las siguientes fuentes:

### **SUPERÁVIT FINANCIERO**

### **INGRESOS CORRIENTES**

## INGRESOS TRIBUTARIOS

Comercio  
Industria  
Financiero  
Servicios  
Propiedad Inmobiliaria  
Otros Gravámenes

## INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Alumbrado Público  
Aseo Público  
Mercado (puestos fijos)  
Mercado (puestos transitorios)  
Pavimentación  
Rastro  
Tiangué  
Cementerio  
Registro Civil  
Servicios Administrativos  
Arrendamientos  
Otros Servicios no Clasificados

## OTROS INGRESOS CORRIENTES

Intereses  
Devoluciones de Gastos de Años Anteriores  
Liquidación de Resultados de Cuentas  
Otros Ingresos Corrientes no Clasificados

## TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Del Gobierno Central  
Café  
Fondo para el Des. Ec. Soc. (20%)  
Fondos Específicos Fisc. Aport. al INEP  
Otras Transferencias del Gobierno Central  
Del Sector Privado  
Cotejo de Fierro  
Reintegro Cartas de Venta

## INGRESOS DE CAPITAL

La ausencia de estadísticas municipales en El Salvador impide conocer el sistema de financiamiento de los municipios, pues los datos disponibles en la Corte de Cuentas únicamente hacen referencia a los presupuestos municipales de ingresos, sin

más desglose que el importe de lo transferido por el llamado Subsidio Compensatorio del Café.

Sobre estos datos hemos calculado que el peso de los presupuestos municipales sobre el PIB ha estado en los últimos cinco años en torno al 0,5%, lo que marca el menor nivel de participación de todos los países centroamericanos, haciendo la comparación en base a cifras oficiales.

Los datos anteriores han de ser tomados con suma prudencia por no corresponder al ejecutado, aunque según se nos informó en el ISDEM la diferencia estaría en torno a un 5%, y especialmente por no contener las transferencias realizadas por CONARA, que en el período analizado superan los 500 millones de Colones (equivalentes a más del 70% del total de los ingresos presupuestados para el período estudiado).

### **CUADRO No. 3**

#### **EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES 1986-1990 (Colones corrientes)**

<u>AÑO</u>	<u>PRESUPUESTO MUNICIPAL</u>	<u>INCREMENTO %</u>
1986	99.235.528	=
1987	121.471.342	22,4%
1988	124.302.139	2,3%
1989	158.149.317	27,2%
1990	205.429.642	29,9%

Fuente: Corte de Cuentas de la República.

Elaboración propia.

-----

En cuanto a la distribución territorial del ingreso municipal, según los datos de un estudio del INCAE<sup>7</sup>, para 1987 el per cápita por departamento variaba desde los 5,95 Colones del de Morazán, hasta los 62,04 del de San Salvador, con un promedio nacional de 21,77 Colones por habitante y año. Estas cifras marcan una gran dispersión y parecen constatar algunos análisis que mantienen que la guerra ha acentuado la diferencia entre las metrópolis y las ciudades secundarias y los municipios de tercera u cuarta importancia.

No obstante, la participación del presupuesto de la capital en el total de los presupuestos municipales ha descendido notoriamente desde un 46,5% en 1986 hasta un 38,5% en 1990, porcentaje que posiblemente descendería más si tomáramos en

<sup>7</sup>INCAE. Informe de las Actividades del Programa para el Desarrollo Local en El Salvador, dentro del marco del Convenio AID-INCAE. Alajuela. Costa Rica. Enero de 1991.

cuenta los fondos de CONARA, que han favorecido a los municipios más pequeños al distribuirse, los de su programa más importante (MEA), en base a un reparto igualitario de 275.000 Colones por municipio y año (excluido San Salvador). No obstante parece evidente que se han dado otros flujos de financiamiento hacia San Salvador, que no aparecen en las estadísticas municipales (MOP, etc.).

De cara a la regulación legal de los ingresos se ha dado recientemente un importante cambio con la vigencia, desde enero de 1992, de la nueva Ley General Tributaria Municipal que tiene como novedad más importante el que las municipalidades tendrán la potestad tributaria en materia de tasas y contribuciones especiales, lo que, además de ser un componente básico de la autonomía municipal, ahorrará tiempo y trámites (por cuanto hasta ahora esta facultad correspondía a la Asamblea Legislativa) y permitirá mejorar los ingresos propios de las municipalidades.

En este terreno, el aumento de los propios ingresos de las municipalidades, parecen moverse varias iniciativas como los incentivos que CONARA comenzó a distribuir ya en 1991 a las municipalidades que, entre otros criterios, estuvieran trabajando para fortalecer sus ingresos propios, y los estudios del ISDEM<sup>8</sup> para mejorar la recaudación y trasladar a los municipios nuevos impuestos.

### **Situación general de las transferencias**

Las transferencias en El Salvador han seguido una evolución creciente en los últimos cinco años hasta convertirse en la principal fuente de ingresos para sus municipios y cubrir prácticamente la totalidad de las inversiones que estos realizan.

Como en otros países de Centroamérica existen varios flujos o tipos de transferencias que corresponden cada uno a un origen e intención diferente, pero entre todos ellos destaca el proveniente de la COMISIÓN NACIONAL DE RESTAURACIÓN DE AREAS, que ha venido entregando a las municipalidades en los últimos años cantidades en torno a los 160 millones de Colones (unos veinte millones de Dólares anuales) lo que ha venido significado el 40 ó 50 por ciento del total de los ingresos municipales, lo que sumado a las otras fuentes de transferencias hace que el porcentaje de estas sobre el total de ingresos se haya acercado al 60%.

Después de las transferencias o donaciones de CONARA, le siguen en importancia las del FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS que fueron creadas por ley en 1988<sup>9</sup>, concretando la disposición constitucional al respecto, estableciendo desde 1989 un aporte anual del Estado de 25

---

<sup>8</sup>De acuerdo a Decreto No. 616 del 4 de marzo de 1987 se creó el INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL como ente autónomo para apoyar el trabajo de los municipios. El Instituto realiza tareas de apoyo en las áreas de asistencia técnica-administrativa, financiera y de planificación y puede además contratar empréstitos con instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales, internacionales y extranjeras, y conceder préstamos a las municipalidades.

El ISDEM tiene representación en las cuatro regiones del país.

<sup>9</sup>Decreto 74 del 8 de septiembre de 1988 de la Asamblea Legislativa.

millones de Colones de los cuales 23,75 millones son distribuidos directamente a las municipalidades.

El tercer tipo de transferencias en orden de importancia, hasta 1990, han sido las que provienen de la PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA EXPORTACIÓN DE CAFÉ, que vino representando unos 3,5 millones de Colones anuales entre 1986 y 1989 y unos 7,8 millones en 1990.

En 1991 surgieron nuevas transferencias destinadas a subsidiar los aumentos salariales que se dieron en las municipalidades y que han significado 11,1 millones de Colones.

También en 1991 ha surgido una cuarta fuente de donaciones para las municipalidades, a través de la participación de éstas, por medio de la presentación de proyectos, en los recursos del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE EL SALVADOR, lo que ha significado, hasta noviembre de ese año, 8,5 millones de Colones en proyectos aprobados.

Además de estas fuentes visibles de transferencias, se vienen dando otros flujos de recursos hacia las municipalidades a través de los créditos subsidiados que canaliza el ISDEM, de la capacitación, asistencia técnica y asesoría que da ese Instituto y de las obras de carácter municipal que realiza el MOP.

En cuanto a los sistemas de distribución de las transferencias existen, al menos formalmente, criterios objetivos para gran parte de los fondos y el caso del Fondo Municipal y del Fondo del Café, existen fórmulas establecidas por Ley, que en el primer caso ponderan la población, favoreciendo a las municipalidades más pequeñas, y limitan a un 20% los fondos que cada municipalidad puede utilizar en gastos de funcionamiento, y en el segundo caso utilizando los criterios de origen de la producción de café y reparto igualitario.

En cuanto a las perspectivas existen presiones por el incremento del Fondo Municipal, que al ser una cantidad fija ha sido afectado seriamente por la inflación, y una cierta preocupación por el futuro de los fondos de CONARA, en la medida que su destino contrainsurgente y su origen externo (AID) les confiere un carácter transitorio, y por el efecto que esto podría tener en las municipalidades. No obstante es bastante probable que el flujo de recursos hacia las municipalidades incluso se incremente, como consecuencia del PLAN DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL que se pretende poner en marcha, como uno de los resultados de los acuerdos con el FMLN, y que, según sus actual diseño canalizaría importantes fondos para un número destacable de municipalidades (fundamentalmente unas 100 donde ha sido más fuerte el accionar de la guerrilla y más débil la presencia y las inversiones municipales, tanto en los últimos diez años como tradicionalmente).

## **VIII. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS POR LOS PROTAGONISTAS**

La impresión que se recibe de los municipios salvadoreños es de una cierta pasividad en la reivindicación de su papel, aunque algunos entrevistados destacan las iniciativas que han ido tomando éstos, tanto en la práctica cotidiana, como en la defensa de sus intereses colectivos, y ponen como prueba la naciente y creciente independencia de la asociación de municipios (COMURES) su actuación gremial, un cierto alejamiento de posiciones político-partidarias extremas, así como que el único alcalde de Convergencia Democrática fue incluido en su Junta Directiva en el Congreso Nacional de Alcaldes realizado en septiembre de 1991.

En este último Congreso de Alcaldes (el VI desde 1940) se tomaron por unanimidad una serie de acuerdos que podrían considerarse un reflejo de la situación de las municipalidades y de su grado de madurez:

- "1o. Ratificar las reformas a los Estatutos de COMURES.
- 2o. Apoyar en forma unánime la descentralización administrativa iniciada por el actual Gobierno Central.
- 3o. Mejorar la prestación de servicios a la Comunidad, buscando soluciones locales.
- 4o. Fortalecer la Autonomía Financiera de los Municipios.
- 5o. Solicitar a la Junta Directiva del ISDEM que se intensifiquen los programas de asistencia técnica, financiera y capacitación que actualmente llevan a cabo.
- 6o. Promover la participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas locales, por medio de los Cabildos Abiertos.
- 7o. Promover la formación de los Concejos Municipales con representación proporcional de los partidos que lo conforman.
- 8o. Solicitar la aprobación de la Ley de Tributación Municipal ante las autoridades competentes."<sup>10</sup>

Otra ocasión donde los alcaldes expresaron formalmente su opinión sobre cuáles eran "los principales problemas con que se enfrentan las municipalidades en su gestión", fue en los seminarios auspiciados por la AID a finales de 1990. En esa ocasión los problemas destacados con más frecuencia fueron:

- . ARBITRIOS DESACTUALIZADOS
- . FALTA DE ATRIBUCIONES PARA ACTUALIZARLOS

---

<sup>10</sup>EL DIARIO DE HOY. San Salvador. El Salvador. 31 de octubre de 1991.

- .TARIFAS DESACTUALIZADAS
- .EXONERACIONES DE IMPUESTOS MUNICIPALES A EMPRESAS E INSTITUCIONES
- .FALTA DE CATASTROS
- .POCOS INGRESOS

Como se puede ver, en ambos encuentros, separados por un año, los principales problemas y reivindicaciones giran en torno al financiamiento, lo que, sin dejar de ser cierto, suele ser una tónica casi universal de los alcaldes.

## **IX. PRINCIPALES POSICIONES DE LOS ACTORES SOCIALES ANTE EL MUNICIPIO**

Es difícil en la tensa situación de El Salvador, con la especial configuración de la vida política, con la debilidad y fragmentación de los partidos, hablar de las posiciones de los actores sociales con respecto a un tema que ha sido tradicionalmente marginal y que no suele acaparar la atención de los medios de comunicación, de los programas partidarios, de los estudios sociales, etc. como es el Municipio. Más aun cuando el escenario político ha sido acaparado en los últimos diez años casi exclusivamente por la guerra y ésta ha caracterizado fuertemente las posiciones de ambos bandos.

Además de estas limitaciones, están las del propio estudio, que no pretende, ni puede pretender, dar más que una visión general del hecho municipal en El Salvador.

Globalmente hemos considerado que los principales actores sociales en este terreno son el Gobierno (y el partido ARENA) la Democracia Cristiana, las fuerzas de izquierda (nucleadas en torno al FMLN) y las agencias internacionales (especialmente la AID).

El Gobierno-ARENA parece conceder una cierta importancia política al municipio, tanto por razones pragmáticas (tiene la gran mayoría de las alcaldías, las elecciones municipales se celebran separadas de las generales y presidenciales, al no coincidir la duración de los mandatos, lo que obliga a los partidos y al gobierno a prestar una cierta atención si no al municipio, sí, al menos, a las elecciones municipales) como por razones ideológicas (su adscripción a las teorías neoliberales más extremas y, por tanto, a la reducción del tamaño y del accionar del Estado y a su compensación por medio de la descentralización y la privatización). No obstante no se puede decir que ni el partido ni el Gobierno hayan analizado este tema en profundidad, ni cuenten con un programa definido y preciso al respecto, aunque su papel de gobernantes nacionales y locales les obliga a tomar posiciones y decisiones sobre el presente y futuro del Municipio y les permite contar para esto con información y técni-

cos de calidad.

Por otro lado, aunque es aventurado afirmarlo tajantemente, parece que una serie de técnicos y políticos de ARENA, o ligados al Gobierno, han profundizado en el análisis de la importancia del municipio y han llegado a conclusiones que les han convertido en defensores de la descentralización (una parte no despreciable de estas posiciones han sido inducidas seguramente por la influencia política y económica de la AID -que ha otorgado, quizás por primera vez en El Salvador, un estatus importante a los técnicos y cuadros que trabajan en estos niveles- los viajes y las becas a los EE. UU. que este organismo viene otorgando, la influencia de las tesis teóricas del Banco Mundial y del FMI al respecto, etc.). Se podría incluso hablar de una naciente "burocracia municipalista" en torno al ISDEM, a CONARA y a algunas alcaldías importantes, que goza de un cierto estatus y de una creciente influencia en el gobierno.

La Democracia Cristiana tiene en su haber una cierta tradición municipalista (inducida en gran medida por la Fundación Konrad Adenauer de la DC alemana) cuenta con un instituto dedicado a los municipios (el ISAM) con una revista bimestral (Apertura) con 70 alcaldías y con el peso moral de haber impulsado la vigente reforma municipal a través de la Constitución y del Código Municipal. Su ubicación en la oposición le hace ser más receptiva a los planteamientos municipalistas, lo que le ha llevado, al menos por lo que se puede deducir de las posiciones del ISAM, a una reivindicación más radical de la autonomía municipal y de la descentralización. No obstante, a nuestro juicio, la DC carece también de un programa definido y detallado en torno al municipio.

La izquierda salvadoreña carece, al igual que toda la izquierda centroamericana, de tradición municipalista. Sus planteamientos políticos no han tocado prácticamente nunca este tema, ni en el pasado, ni en la actualidad y en general parece existir un marcado desconocimiento, cuando no desprecio, de esta instancia de gobierno, lo que puede ser reflejo del exiguo papel que el municipio ha desempeñado en la vida política de El Salvador, de su desprestigio a los ojos de la población, de la ausencia de juego democrático y de participación de la izquierda en este nivel de gobierno, etc. pero también puede ser reflejo del marcado centralismo de la vida política centroamericana y del predominio de una visión estatista y centralista en gran parte de la izquierda. Por lo que pudimos constatar en algunas entrevistas el fenómeno municipal es visto por los dirigentes de la izquierda como algo lejano y extraño, y también como un nivel político que no goza del prestigio de otras formas de organización de las bases (como el sindical, el comunal, las ONG's, etc.) ni del atractivo del poder estatal (la Presidencia, la Asamblea Legislativa, el Ejército, la Policía, etc.). No obstante, los acuerdos de paz, las próximas elecciones municipales (1994), la creciente importancia del desafío electoral, la búsqueda de nuevas formas de organización, etc. está haciendo que algunos cuadros de izquierda comiencen a manifestar interés en el fenómeno municipal.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>En su "Proclama a la Nación" de 24 de septiembre de 1990 el FMLN no se hacía ninguna referencia a la descentralización y la que se hacía sobre el municipio, dentro del apartado donde se hablaba de la democratización nacional y de la Asamblea Legislativa, se centraba en aspectos político-electorales:

".democratización del Poder Municipal (...) los concejos municipales tendrán integración pluralista de acuerdo a los resultados electorales, garantizando sean auténtico instrumento de participación

Parece un poco insólito, al hablar de la posición de los actores sociales, incluir a la AID, pero hablando de una manera fría se puede considerar que esa agencia, al venir vehiculizando gran parte de la importante presencia y de las posiciones de los EE. UU. en El Salvador durante más de diez años, se ha convertido en factor prácticamente interno y cotidiano en todo lo que ocurre en ese país y especialmente en el tema municipal el que, según sus propias palabras, "está considerado como prioritario en sus intenciones programáticas (de la AID) para la región, en los próximos cinco años. Particularmente en el caso de El Salvador, donde viene acompañando el proceso desde hace aproximadamente una década".<sup>12</sup> Por otro lado, el volumen importantísimo de fondos que esta agencia ha venido destinando a los municipios (más de veinte millones de dólares anuales) más la presencia permanente de sus técnicos, los seminarios y encuentros que ha desarrollado en torno a la descentralización, los centenares de becas, cursos y pasantías en EE. UU. que ha concedido a alcaldes y a técnicos municipalistas (ISDEM, CONARA, etc.) el importante papel que desde 1985-1986 se venía queriendo hacer jugar al municipio, dentro de la estrategia contrainsurgente, junto con el nuevo papel que se le quiere dar en la etapa posbélica y en el amortiguamiento de los planes de ajuste, han hecho que la AID haya jugado y siga jugando un papel de primer orden en todo lo relacionado con el municipio en El Salvador, lo mismo que la presencia de los EE. UU. en este país en el resto de las áreas<sup>13</sup>.

El interés de la AID por el municipio ha ido creciendo en los últimos 6 u 8 años, no sólo en El Salvador, sino también en otros países centroamericanos donde comenzó a desarrollar programas de apoyo a los gobiernos locales y a la descentralización. Al parecer el desarrollo de este tipo de programas en El Salvador marca la primera y más intensa experiencia de esta agencia en Centroamérica. No obstante en su inicio aparecen más bien ligados al cambio de estrategia militar, que se da en torno a los años 1983-1986, cuando los EE. UU. consiguen que el ejército salvadoreño pase a priorizar la estrategia político-militar, buscando disputar las bases sociales a la guerrilla y dando prioridad a la guerra de desgaste y a la "guerra psicológica", dentro de lo que se ha llamado "guerra de baja intensidad", frente a las anteriores intenciones de lograr una victoria militar rápida y contundente.<sup>14</sup> Esta opción llevó a crear programas

---

y autogestión democrática de las comunidades".

<sup>12</sup>John Sanbrailo. Director de USAID en El Salvador. Palabras en el VI CONGRESO NACIONAL DE ALCALDES. San Salvador. El Salvador. 19-20 octubre de 1991.

<sup>13</sup>En un informe presentado por los senadores norteamericanos Hatfield, Leach y Miller al "Arms Control and Foreign Policy Caucus" en noviembre de 1987, se decía que: "Por primera vez en la historia de la ayuda norteamericana a otros países, la ayuda de los Estados Unidos a El Salvador en el presente año excede la contribución del propio país a su presupuesto: la ayuda estadounidense para el año fiscal de 1987 es de 608 millones de dólares, equivalentes al 105% de los 582 millones de dólares contribuidos por El Salvador a su propio presupuesto (...) En 1987, tres dólares de la ayuda estadounidense se destinaron a la guerra y sus efectos, por cada dólar destinado a remediar sus causas (...) A pesar de que las leyes de Estados Unidos prohíben usar la ayuda económica y alimenticia con fines militares, obtuvimos un documento que prueba que los militares salvadoreños tienen poder directo sobre el principal programa de 'acción cívica' financiado por los Estados Unidos" (posiblemente se refiere a CONARA) Revista Envío No. 81. Managua. Nicaragua. Marzo. 1988.

<sup>14</sup>"Lo que queremos hacer entender al grupo de oficiales salvadoreños es que la insurgencia es

sociales de carácter contra-insurgentes como CONARA<sup>15</sup> que si en un principio estuvieron dirigidos por militares central y territorialmente, pasaron a tener un mayor control civil en 1986 y comenzaron, en ese mismo año, a ejecutar las obras a través de las municipalidades (en ese mismo año se promulgó el Código Municipal) hasta convertirse desde 1987 hasta la actualidad en un programa que se ejecuta exclusivamente a través de las alcaldías buscando implicar a la población en la selección de las obras a ejecutarse (con el fin de que si la guerrilla posteriormente las destruía aumentara el costo político de esa acción) buscando también la mejora de la imagen de los alcaldes ante la población y también evitar la burocratización y la corrupción de otras instancias.

Este interés de la AID en el municipio como parte de la estrategia contrainsurgente, se renueva con los cambios de estrategia norteamericana y el inicio de nuevas políticas post-guerra fría, con las expectativas de paz en El Salvador (y finalmente con la firma del acuerdo) y en Centroamérica, con los nuevos desafíos económicos que enfrentan los EE. UU. frente a Japón y Europa, con la necesidad de reducir su enorme déficit, con el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas y también con la urgencia de acelerar los planes de ajuste estructural en El Salvador, que habían sufrido un cierto retraso por su relativa incompatibilidad con el conflicto y con el previsible horizonte cercano de la progresiva reducción de la ayuda estadounidense a este país.

Así, la nueva situación da más fuerza a los planes de apoyo al desarrollo municipal y enlaza con las teorías y las prácticas descentralizadoras y privatizadoras que de la mano del Banco Mundial, el FMI, otras agencias y algunos gobiernos, se vienen enunciando y en algunos casos poniendo en práctica en América Latina en el último quinquenio.

Actualmente la posición de la AID en El Salvador en torno al municipio es muy beligerante tanto por el peso económico de los programas que impulsa (como ya hemos citado el más importante de ellos, CONARA, invierte veinte millones de dólares anuales) como por el desarrollo de importantes programas de capacitación y motivación a favor de la descentralización,

---

causada por problemas económico-sociales de raíces profundas y no es simplemente un caso de inspiración extranjera...En una situación de contrainsurgencia... yo diría... que el único territorio que se quiere tomar es el de las seis pulgadas existente entre las orejas del campesino... En los conflictos de baja intensidad hay tres palabras importantes de recordar, y son inteligencia, inteligencia e inteligencia". John Waghelstein (coronel norteamericano) "Conflictos de baja intensidad en el período post-Vietnam". Conferencia dictada ante el American Enterprise Institute, en Washington el 16 de enero de 1985. Citado en "Centroamérica: la guerra de baja intensidad". CRIES. Managua. Nicaragua. Febrero. 1986.

<sup>15</sup>"Entre abril-noviembre de 1983, con la introducción de diversos cambios en la cúpula militar se despeja el panorama de los mandos del ejército (...) Con este cambio en la correlación de fuerzas favorable a la aplicación de las nuevas tácticas, se implementan los llamados 'Planes CONARA' de pacificación: primero en la zona para-central de San Vicente (a partir de junio) y luego en Usulután (zona sur-oriente) y luego en toda la zona oriental y últimamente en la zona norte. Estos planes contemplan un componente de acción cívica entre la población campesina, para disputar las bases al FMLN y un componente militar con la creación de unidades de batallones pequeños llamados 'cazadores' o batallones contrainsurgentes". José R. de Castro. "El plan de contrainsurgencia norteamericano para El Salvador" en "Centroamérica: la guerra de baja intensidad". CRIES. Managua. Nicaragua. Febrero de 1986.

dirigidos a alcaldes, técnicos municipales, funcionarios de las instituciones de apoyo y asesoría al municipio y funcionarios de las instituciones gubernamentales, así como por la realización de estudios y diagnósticos al respecto.

Junto con estos programas municipales, la AID ha venido construyendo lo que podemos llamar un proyecto político para el desarrollo del municipio salvadoreño. Al parecer la construcción de este proyecto no ha estado exento de contradicciones internas dentro de la AID y con otros programas de los EE. UU. en El Salvador, motivadas entre otras cosas por la relativa indefinición de la política exterior norteamericana para el nuevo período. No obstante, en un seminario taller realizado en El Salvador en mayo de 1991, el Subdirector de la Misión de AID en este país, explicaba como tras una reunión donde estaban presentes la mayoría de las oficinas técnicas de la AID en El Salvador, pues:

"se convocaron a esta cantidad de oficinas técnicas porque ya se entendió que el desarrollo local no se puede tratar en un sentido más restringido que el desarrollo nacional (...) Entre estas personas redactamos la siguiente visión. Pensamos que el estándar contra el cual habrá que medir el avance del desarrollo municipal se fundamenta en el siguiente municipalidad salvadoreña modelo del año 2000. Esta municipalidad:

- Será responsiva a sus habitantes; comunicación abierta y de dos vías existirá;
- Tendrá la capacidad para responder a la necesidad pública;
- Tendrá un gobierno abierto, transparente y cristalino;
- Reconocerá que la necesidad común tiene precedencia sobre el interés privado y prebendas e influencia política;
- Proveerá servicios públicos de acuerdo a las posibilidades y limitaciones poblacionales;
- Involucrará al sector privado en la toma de decisiones y ejecución;
- Tendrá una participación popular activa y los derechos y obligaciones de la ciudadanía será un componente dinámico en las escuelas locales y que los alumnos tanto estudian como observan el proceso democrático local, desde la asistencia a las reuniones del concejo municipal y cabildos abiertos hasta la práctica de procesos democráticos;
- Tendrá recursos financieros adecuados, ya sea de su propia recaudación o de transferencias del gobierno central;
- Tendrá un sistema funcional de control financiero;
- Tendrá una clara base legal con una definición precisa de su jurisdicción;
- Tendrá una vía efectiva de representación a nivel nacional;
- Participará activamente en asociaciones voluntarias y de beneficio mutuo de municipalidades;
- Tendrá un concejo municipal proporcionalmente representativo de la fuerza electora de los varios partidos políticos;
- Tendrá empleados municipales adecuadamente capacitados para sus trabajos y protegidos por un sistema de servicios civil/público;
- Ofrecerá servicios de acuerdo a sus habilidades y la demanda -los más pequeños ofrecerán lo mínimo: registro, cementerio, tren de aseo, agua y promoción de

identidad comunal y municipal. Los más grandes ofrecerán una gama más completa de servicios, añadiendo a lo anterior servicios de salud, educación, desarrollo urbano y otros"<sup>16</sup>.

Además de este amplio programa a medio plazo que fija una municipalidad objetivo, la AID viene realizando en el terreno municipal, al menos, las siguientes acciones:

- .FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES MUNICIPALES LOCALIZADAS A TRAVES DE CABILDOS ABIERTOS (CONARA).
- .FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS SECTORIALES EN EDUCACION Y SALUD CON PARTICIPACION MUNICIPAL.
- .APOYO A LA ORGANIZACION DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (CREADO EN 1987) ASESORIA TECNICA Y FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE ESTE INSTITUTO.
- .REALIZACION DE SEMINARIOS Y ENCUENTROS ENTRE ALCALDES, INSTITUCIONES DEL ESTADO, ETC.
- .CONCESION DE UN AMPLIO PROGRAMA DE BECAS Y PASANTIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS PARA TECNICOS MUNICIPALES Y A LA TOTALIDAD DE LOS ALCALDES.
- .REALIZACION DE ESTUDIOS, INVESTIGACIONES Y DIAGNOSTICOS SOBRE EL MUNICIPIO (ALGUNAS POR MEDIO DE UN CONVENIO CON EL INCAE).
- .APOYO A COMURES.
- .APOYO A OTRAS INSTITUCIONES Y ONG's, OTORGANDOLES FINANCIAMIENTO, ENCARGANDOLES ESTUDIOS (ISAM) ETC.

## **X. PERSPECTIVAS Y ESPECTATIVAS EN EL SALVADOR, EN TORNO A LA EVOLUCION DEL SISTEMA MUNICIPAL**

Es difícil definir, en el marco de este estudio, las perspectivas y las expectativas que existen en torno a la evolución del sistema municipal. Más aun si tenemos en cuenta que en El Salvador la situación política, los cambios legales, las políticas

---

<sup>16</sup>Jonh Heard (Subdirector, Misión AID/ES). Visión y rol de la AID en el desarrollo municipal en la década de los noventa". Seminario Taller "Objetivos y metas para el desarrollo municipal de El Salvador". Mayo de 1991.

económicas, la vida y programas de los partidos, etc. en los últimos diez años han estado presididas y condicionadas por la situación de guerra, y que la inminencia del fin del conflicto dará paso a una situación nueva y, en cierta medida, imprevisible.

Por otro lado, como ya hemos comentado, prácticamente no existen plataformas políticas sobre el municipio o pronunciamientos públicos de los partidos, de personalidades o del gobierno que tracen unas perspectivas, más allá de declaraciones generales, muchas de ellas de contenido propagandista. Junto con lo anterior, y eso pudimos constatarlo personalmente en la visita, está vigente en El Salvador una actuación sumamente reservada en cuanto a difundir información o declarar intenciones, más allá de los tópicos o de la política oficial.

No obstante consideramos que las posiciones del gobierno, en torno al desarrollo del modelo municipal, no diferirán mucho de las posiciones públicas de la AID, por lo que uniendo éstas a algunas manifestaciones de éste, a las que aparecen en los documentos analizados y a las que nos manifestaron en algunas entrevistas, se pueden aventurar algunas expectativas.

Concretamente consideramos que es bastante posible que el gobierno y la AID impulsen las siguientes acciones, con los siguientes resultados:

- MANTENIMIENTO DE LOS ACTUALES NIVELES DE TRANSFERENCIAS A LOS MUNICIPIOS, POSIBLEMENTE CON INCREMENTOS DE ALGUNOS FONDOS Y DESTINO DE NUEVAS PARTIDAS A MUNICIPIOS QUE ESTÉN DENTRO DEL PLAN DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL.
- BUSQUEDA DE MECANISMOS QUE A MEDIO PLAZO INCREMENTEN LOS NIVELES DE RECAUDACION MUNICIPAL, PARA REDUCIR SU DEPENDENCIA DE FONDOS EXTERNOS, FOMENTAR EL AUTOFINANCIAMIENTO Y EN PREVISION DE LA FUTURA DESAPARICION DE LOS FONDOS DE CONARA Y EL DESCENSO DE LA AYUDA NORTEAMERICANA.
- REFORMA DEL CODIGO ELECTORAL PARA PERMITIR UNA CIERTA PROPORCIONALIDAD EN LA FORMACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES (LO QUE TAMBIEN PUEDE LLEVAR A MODIFICACIONES EN EL SISTEMA DE MAYORIAS ABSOLUTAS DE LOS MIEMBROS DEL CONCEJO ESTABLECIDO EN EL CODIGO ELECTORAL PARA LA TOMA DE ACUERDOS).
- DESCENTRALIZACION DE ALGUNAS FUNCIONES (ADMINISTRACION DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA, ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS, ALGUNAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS) HACIA GRUPOS SELECCIONADOS DE MUNICIPIOS, DENTRO DE LOS PLANES DE REDUCCION DEL TAMAÑO DEL ESTADO, MAS QUE PUESTA EN MARCHA DE UN PROGRAMA GLOBAL DE DESCENTRALIZACION.
- CONTINUACION Y POSIBLE INCREMENTO DE LOS PLANES DE

CAPACITACION A ALCALDES, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES. CAPACITACION QUE TENDRA UN FUERTE CONTENIDO TECNICO PERO DENTRO DE UNA LINEA IDEOLOGICA FUERTEMENTE NEOLIBERAL.

- REFORMAS DE LA CONSTITUCION Y DEL CODIGO MUNICIPAL QUE DEFINIRAN ALGUNAS DE LAS IMPRECISIONES Y VACIOS SOBRE LAS FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES, PERO MANTENDRAN OTROS, EN LA MEDIDA QUE ES DIFICIL QUE SE LLEGUE A UN PROGRAMA DEFINIDO DE DESARROLLO DEL MODELO MUNICIPAL Y DEL MODELO DE ESTADO.
- MANTENIMIENTO DE UNA FUERTE PRESENCIA E INFLUENCIA EN ESTE CAMPO, AL IGUAL QUE EN TODA LA VIDA DEL PAIS Y DE CENTROAMERICA, DEL GOBIERNO Y DE LOS INTERESES DE LOS EE. UU., LO QUE SI BIEN POR UN LADO REDUNDARA EN APOYOS DE LA DESCENTRALIZACION, PUEDE TAMBIEN CREAR SITUACIONES NUEVAS E IMPREVISTAS EN FUNCION DE LOS POSIBLES CAMBIOS ACOMODOS DE LA POLITICA EXTERIOR NORTE-AMERICANA A LA CAMBIANTE SITUACION MUNDIAL.
- POSIBLES INTENTOS DE CAMBIAR LA ACTUAL DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS POR MEDIO DE LA ABSORCION, FUSION O AGRUPACION DE MUNICIPIOS (PROBABLEMENTE ESTOS CAMBIOS ENCONTRARAN FUERTE RESISTENCIA ENTRE LA POBLACION LO QUE PUEDE LLEVARLOS AL FRACASO O A QUE NINGUN GOBIERNO SE ATREVA A AFRONTARLOS).
- PROBABLE MEJORA TECNICA Y ADMINISTRATIVA EN ALGUNOS MUNICIPIOS, ASI COMO DE LA TRANSPARENCIA EN SU FUNCIONAMIENTO, DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS, CONTABLES, DE INFORMACION, CONTROL FINANCIERO, ETC. PERO MANTENIMIENTO DEL CUADRO GENERAL DE POCA CAPACIDAD, INEFICACIA Y CORRUPCION.
- PROBABLE PRIVATIZACION E INTENTOS DE PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES RENTABLES.
- POSIBLE FRACASO DE LOS INTENTOS DE CREAR UN SISTEMA DE "SERVICIO CIVIL" PARA LOS EMPLEADOS DE LAS MUNICIPALIDADES.
- MEJORAS RELATIVAS DEL FUNCIONAMIENTO DE COMURES, PERO GRANDES DIFICULTADES PARA QUE SE CONSTITUYA EN UNA ASOCIACION REPRESENTATIVA Y BELIGERANTE DE LOS MUNICIPIOS.
- MANTENIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO INSTITUCIONES MARGINALES DESDE LOS PUNTOS DE VISTA ECONOMICO Y POLITICO.
- PROBABLE DINAMIZACION DE LA VIDA MUNICIPAL SI LAS ELECCIONES DE 1994 DAN LUGAR AL NACIMIENTO DE CONCEJOS PLURALISTAS Y ROMPE EL ACTUAL MONOPOLIO DE ARENA EN LAS ALCALDIAS (ESPECIALMENTE

SI EL FMLN ALCANZA UN NUMERO SIGNIFICATIVO DE ALCALDIAS Y CONCEJALES).

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1**

#### **Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA)**

La Comisión Nacional de Restauración de Areas surgió en 1983 como un organismo de carácter netamente contrainsurgente financiado por la AID. Incluso entre 1983 y 1985 fue dirigido por militares, tanto en su nivel central como territorial, hasta que en 1986, coincidiendo con la ampliación de su cobertura a todo el territorio, paso a tener una dirección civil ligada fuertemente a la Presidencia de la República, a través del Ministerio de Planificación, entidad que junto con la AID se sitúa en los niveles político-decisionarios de su organigrama<sup>17</sup>.

Su actuación hacia las municipalidades data también de 1986, cuando se puso en marcha el Programa Municipios en Acción (MEA) que al poco se convirtió en el principal de CONARA, en la mayor fuente de financiamiento de los municipios salvadoreños y, junto con el resto de Programas, adquirió una poderosa influencia en el desarrollo del modelo municipal y en sus transformaciones que, poco a poco, fueron

---

<sup>17</sup>CONARA. Memoria. Período Junio 1989/Mayo 1990. San Salvador. El Salvador. Pag. 14 (organigrama).

convirtiéndose en un objetivo prioritario de esta institución.

CONARA ha venido destinando en los últimos años cerca de 20 millones de Dólares anuales, donados por AID<sup>18</sup>, a sus diferentes programas, manifestando una preocupación creciente por el fortalecimiento de las alcaldías y por la realización de los cabildos abiertos previstos en el Código Municipal, en los cuales se espera que la población manifieste sus necesidades u opciones de inversión de los fondos de CONARA, para que, posteriormente, el Concejo las priorice.

Hasta 1986 los proyectos de CONARA eran ejecutados a través de los ministerios respectivos y administrados por el MOP, pero en ese año se dio entrada a las municipalidades que empezaron a ejecutar algunos proyectos. Al parecer la evaluación que realizó esta institución le llevó a la conclusión que las municipalidades eran mejores canales para las inversiones que los ministerios<sup>19</sup>, por lo que desde 1987 los encargados de ejecutar y administrar todos los programas de CONARA pasaron a ser los alcaldes, bajo la coordinación de esa institución.

Desde entonces CONARA ha adquirido una gran influencia entre las municipalidades, no sólo por lo que respecta a las inversiones, sino también en aspectos políticos (especialmente a través del requerimiento de realizar cabildos abiertos para aprobar los proyectos) y administrativos (incentivando mejoras administrativas y en la recaudación a través del Fondo de Incentivo Municipal). No obstante no han dejado de darse algunas críticas al formalismo, a la manipulación y a la desnaturalización de los cabildos<sup>20</sup>, al sectarismo de muchas de sus convocatorias, a

---

<sup>18</sup>"Dicha Misión está desarrollando varios proyectos cuya ejecución involucra al nivel municipal de gobierno. Entre los más importantes, está canalizando el equivalente a veinte millones de dólares por año para la ejecución de proyectos comunitarios identificados a través de cabildos abiertos (...). Esos proyectos son ejecutados y controlados por las municipalidades con el apoyo de la Comisión Nacional de Recuperación de Areas -CONARA- INCAE. Informe de las Actividades del Programa para el Desarrollo Local en El Salvador, dentro del marco del Convenio AID-INCAE. Alajuela. Costa Rica. Enero de 1991.

<sup>19</sup>"Hemos descubierto la gran capacidad ejecutoria que tienen las alcaldías..". NORMA DE DOWE (Coordinadora de CONARA). Visión y Rol de CONARA en el Proceso de Desarrollo Municipal. Seminario Taller: "Objetivos y Metas para el Desarrollo Municipal de El Salvador". ISDEM. Mayo de 1991.

"Paralelamente, se ha constatado el éxito en la ejecución de proyectos a través de las municipalidades, quienes financiados por CONARA y con la asistencia técnica del ISDEM, han ejecutado más de 4.000 proyectos de infraestructura básica durante los dos últimos años, invirtiendo un promedio de US \$ 30,0 millones por año". MIRIAN HIREZI MELENDEZ (Directora del Area Social de GAES/MIPLAM). Avances de la Estrategia de Descentralización en la Administración Pública. Ponencia al VI Congreso Nacional de Alcaldes. San Salvador. El Salvador. Septiembre de 1991.

<sup>20</sup>"...aun la realización de aquellos proyectos comunales, cuyo financiamiento por organismos internacionales ha sido condicionado a la participación comunitaria, se hacen aparecer como obra exclusiva del "Alcalde benefactor". Es más, aun cuando haya habido algún grado de participación, ésta es desconocida y menospreciada por la propaganda que en vez de suscitar una actitud orgullosamente digna de parte de los beneficiarios de los proyectos por sentirse parte de su éxito, los convierte en objetos pasivos, cuya única respuesta puede ser la del genuflexo agradecimiento a quien "les hizo la casa comunal", a quien se le puede "pedir con confianza", en humillante y sumisa posición mendicante (...) es la aberrada concepción del desarrollo comunal y la abusiva instrumentalización de la participación que, en beneficio político personal, se busca con esta clase de propaganda." Editorial del No 57 de

la excesiva dependencia que han adquirido las municipalidades de estos fondos, al carácter de "vistosidad" de las obras que impulsa CONARA y, también, a algunos favoritismos políticos y corruptelas a la hora de asignar y ejecutar las obras.

Hay alguna dificultad para establecer con exactitud el flujo de recursos desde CONARA hacia las municipalidades tanto por que los datos disponibles están periodificados según el año fiscal de los Estados Unidos, que no coincide con el año natural, como por que se dan algunos retrasos en la ejecución de los proyectos, y por lo tanto en los desembolsos, y por el hecho ya comentado que hasta ahora no existe una información consolidada de la ejecución de los presupuestos municipales.

La inversión por programas del período 1989-1990 (aproximadamente doce meses) fue la siguiente:

#### **CUADRO No. 4**

##### **INVERSION DE CONARA EN EL PERIODO 1989-1990 (doce meses) (Colones corrientes)**

<b><u>PROGRAMA</u></b>	<b><u>No. de Proyectos</u></b>	<b><u>Monto Invertido</u></b>	<b><u>Mano de obra Com.</u></b>
MUNICIPIOS EN ACCION (MEA)	1.271	65.725.000	525.799
PROGRAMA ESPECIAL DE EMERGENCIA URBANO (PEEU)	470	36.176.408	284.411
CHALATENANGO/88 I, II, III FASE	281	24.892.000	199.136
COMITE DEPARTAMENTAL COORDINADOR CONJUNTO (CDCC)	144	14.000.000	111.999
PROG. ESP. EMERGENCIA PARA ATENCION HUMANIT. (PEEAH)	67	10.976.579	87.813
ORIENTE/89 I FASE	96	7.417.864	59.343
EMERGENCIA	2	500.000	3.999
<b>TOTAL</b>	<b>2.331</b>	<b>159.687.851</b>	<b>1.277.503</b>

Fuente: Memoria (junio 89/ mayo 90) CONARA

Elaboración propia.

La inversión por tipo de obra en el mismo período aparece reflejada en el siguiente cuadro:

#### **CUADRO No. 5**

##### **COMISIÓN NACIONAL DE RESTAURACIÓN DE AREAS (CONARA). INVERSIÓN GLOBAL POR TIPO DE OBRA 89-90 (12 MESES) (COLONES).**

<b>Tipo de Obra</b>	<b>No. de Proyectos</b>	<b>Monto Invertido</b>
<b>VIAS DE ACCESO</b>	826	57.052.727
<b>EDUCACION</b>	435	24.069.923
<b>SALUD</b>	72	3.838.105
<b>ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS</b>	285	19.943.277
<b>EDIFICIOS MUNICIPALES</b>	103	4.766.379
<b>ELECTRIFICACIONES</b>	336	25.883.823

la Revista Apertura. San Salvador. El Salvador. Septiembre-Octubre de 1990.

<b>CASAS COMUNALES</b>	205	12.654.030
<b>OTROS</b>	69	11.476.579
<b>TOTAL</b>	<b>2.331</b>	<b>159.684.851</b>

Fuente: Memoria (junio 89/ mayo 90) CONARA  
 Elaboración propia.

---

Hasta 1991 MEA venía distribuyendo sus fondos de manera igualitaria entre los municipios beneficiados a razón de 275.000 Colones por municipio y año. En el período fiscal que concluyó en 1990 estos fondos se repartían a 239 alcaldías (65.725.000 Colones) pero desde 1991 se hace a 261 alcaldías (71.775.000 Colones) es decir a todas menos a la de San Salvador, que tiene fuentes especiales de financiamiento y crédito. Estos fondos eran destinados a financiar total o parcialmente obras y proyectos de infraestructura, favoreciendo al área rural (según nos manifestaron 3 de cada cuatro proyectos eran de esa naturaleza) mientras otros programas de CONARA cubrían obras de carácter departamental, reconstrucciones extraordinarias, programas de distribución de alimentos, proyectos productivos, hogares infantiles, capacitación y alfabetización, cultivos hidropónicos comunales, bancos comunales, reparación de viviendas, entrega de ropa, etc.

Para el período fiscal 1991-1992 MEA tiene previsto incrementar sus fondos hasta los 111,6 millones de Colones y poner en práctica un nuevo sistema de distribución por medio de una fórmula de cierta complejidad.

La aplicación del nuevo sistema de distribución parte de clasificar a los municipios en cuatro categorías de acuerdo a su población, en la siguiente forma:

**CLASE DE CENTRORANGO POBLACIONAL**

- A = CENTROS METROPOLITANOS MAS DE 80.000 HABITANTES
- B = CENTROS MAYORES ENTRE 40.000 Y 80.000 HABITANTES
- C = CENTROS MENORES ENTRE 20.000 Y 40.000 HABITANTES
- D = CENTROS BÁSICOS MENOS DE 20.000 HABITANTES

Fuente: CONARA

El financiamiento que le corresponde a cada alcaldía se hace en función de una ecuación que toma en cuenta aspectos como la población, la población de grupo de municipios, los ingresos municipales per cápita y la participación del presupuesto de cada alcaldía en el de su grupo. La fórmula incluye también tres factores correctivos, según el grupo de que se trate, y una cantidad fija para cada municipio de un mismo grupo.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La ecuación aplicada es la siguiente:  

$$Y = a + \frac{\text{Pobm.}}{\text{Pobp.}} X + \frac{\text{Pobm.}}{\text{Pobg.}} Y + \frac{\text{Ingm.}}{\text{Pobm.}} \frac{1}{\%Ptog} Z$$

Además de este nuevo sistema de distribución CONARA, desde el año fiscal 1990-1991 creó el Fondo de Incentivo Municipal que pretende premiar a las alcaldías más eficaces y eficientes. Para 1992 la participación en este fondo será alcanzada por las alcaldías que obtengan 80 puntos o más en una evaluación realizada por CONARA, ISDEM y AID, donde se medirán y puntuarán los siguientes aspectos:

#### ASPECTO A EVALUAR PUNTAJACIÓN MÁXIMA

- 1- CUMPLIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS 10
- 2- LIQUIDACIONES OPORTUNAS Y ADECUADAS 10
- 3- REALIZACIÓN DE POR LO MENOS TRES CABILDOS 30
- 4- PUESTA EN MARCHA DE PROCEDIMIENTOS EFECTIVOS Y/O MEJORAS DE SISTEMAS DE RECOLECCIÓN DE IMPUESTOS U OTROS INGRESOS AUTONOMOS 50

Fuente: CONARA

-----

Una vez alcanzada dicha puntuación estos fondos, que en 1991 fueron de unos 10 millones, se distribuirán de acuerdo a la fórmula del programa MEA.

Este sistema de distribución de los fondos principales de CONARA es posiblemente el más complejo de los que se han planteado en Centroamérica, no obstante existen algunas opiniones que lo consideran demasiado complejo y no muy exacto, por cuanto la población es desconocida (el último censo es de 1971 y desde entonces ha habido grandes flujos, especialmente de refugiados) y por la inexistencia de un sistema de seguimiento y evaluación de los ingresos municipales.

---

Y = Cantidad que recibirá un determinado municipio.  
Pobm. = Población del municipio.  
Pobp. = Población del País.  
Pobg. = Población del grupo de municipios donde se ubique.  
Ing. = Ingresos de la alcaldía.  
%Ptog. = Porcentaje de participación del presupuesto agregado del grupo al que pertenece el municipio.  
a = Suma fija igual para cada municipio de un grupo.  
X = Factor que favorece a los municipios de los grupos de menor población (A= 0,05; B= 0,04; C= 0,02; D= 0,01).  
Y = Factor que favorece a los municipios de mayor población dentro del grupo (0,10 para todos los grupos).  
Z = Factor que pondera la gestión fiscal favoreciendo a los municipios menos poblados (A= 50; B= 75; C= 100; D= 125).

## **ANEXO 2**

### **Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)**

El ISDEM fue creado legalmente en marzo de 1987, como ente autónomo para apoyar el desarrollo de los municipios, proporcionarles asistencia técnica y financiera (transferencias y préstamos) siguiendo la tradición centroamericana por la cual existen instituciones de este tipo en Guatemala (INFOM) Costa Rica (IFAM) y Nicaragua (INIFOM) y está prevista su creación en Honduras.

El instituto distribuye las transferencias del Fondo Municipal, del 3% del Impuesto a la Exportación de Café y para el Complemento Salarial. También, aunque por ahora en forma poco significativa, concede préstamos para estudios, obras y servicios municipales.

La Dirección del ISDEM está formada por ocho directores, de los cuales 5 son nombrados por las municipalidades (uno por cada región y otro por el Concejo de San Salvador) 1 por el Ministro del Interior, 1 por el Ministro de Obras Públicas y otro por el Ministro de Planificación. Su mandato dura tres años y entre ellos eligen al Presidente y Vicepresidente (el actual Presidente es Armando Calderón Sol, alcalde de San Salvador y Presidente de ARENA).

Internamente se estructura en base a 4 Gerencias (General, de Operaciones, Administración y Financiera) Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Planificación, Comunicaciones, Especies Municipales y 5 Coordinaciones Regionales.

## **ANEXO 3**

### **Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)**

Esta asociación gremial de alcaldes fue creada en 6 de noviembre de 1940 en el Primer Congreso de Municipalidades, teniendo una actividad muy poco destacada, poca independencia y estando, generalmente, controlada por el gobierno.

Son miembros de COMURES todas las municipalidades del país y su estructura interna cuenta con los siguientes organismos:

- Congreso de Municipalidades o Congreso Nacional de Alcaldes
- Consejo Directivo
- Secretaría Ejecutiva

- Consejos Departamentales de Alcaldes
- Comisiones Permanentes y Especiales

Su Consejo Directivo contaba con un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Fiscal, un Primer Secretario, un Segundo Secretario y diez Vocales. Todos los cargos, excepto los de secretario, debían ser ocupados por alcaldes de las cabeceras departamentales, hasta el último Congreso (agosto de 1991) donde pasó a estar entregado por 28 directores electos.

Últimamente se han dado síntomas de mayor actividad en COMURES, como la realización de Congresos en 1989, 1990 y 1991 (desde 1940 sólo se habían organizado otros tres) y la configuración de una directiva pluralista en el último.

La AID ha apoyado algunas de sus actividades, así como la configuración pluralista de su directiva, y ha declarado sus intenciones y prioridad de apoyar que COMURES se convierta en un órgano representativo de las municipalidades.

## **ANEXO 4**

### **Fondo de Inversión Social - El Salvador (FIS)**

Al igual que en otros países centroamericanos y suramericanos, en El Salvador ha comenzado a funcionar un Fondo de Inversión Social que pretende asistir socialmente a los sectores más pobres que están siendo afectados seriamente por los planes de ajuste y, especialmente, por la reducción de los presupuestos del Estado.

El FIS lleva apenas un año funcionando y en él ha financiado, con fondos del BID, proyectos de inversión social presentados por organismos del gobierno, grupos comunales y alcaldías, aunque en su filosofía no está el fortalecimiento de estas instancias, sino la atención social de emergencia. No obstante, hasta noviembre de 1991, las municipalidades han visto aprobados proyectos por un monto de unos 8,5 millones de Colones.

Al parecer el FIS no privilegiará especialmente el fortalecimiento de los municipios, sino que canalizará los fondos a través de cualquier organismo (ONG's, iglesias, congregaciones, grupos comunales, etc.) que le presente un proyecto de acuerdo a su manual, filosofía y disponibilidades.

También, al parecer, la opinión que predomina en el FIS es que las municipalidades no son las mejores ejecutoras de los programas de asistencia social que impulsa.

## **ANEXO 5**

### **Datos municipales de carácter general**

## **ANEXO 6**

### **Datos financieros de los municipios**

## **BIBLIOGRAFIA**

- AID. Resultados del Seminario OBJETIVOS Y METAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE EL SALVADOR. Mayo de 1991.
- .Norma de Dowe. Coordinadora de CONARA. "Visión y Rol de CONARA en el Proceso de Desarrollo Municipal".
- .Francisco Flores. Viceministro de Planificación. "Visión y Rol del Gobierno Central en el Proceso del Desarrollo municipal en El Salvador".
  
- .John Heard. Subdirector de la Misión de AID en EL Salvador. "Visión y Rol de la AID en el desarrollo municipal en la década de los noventa".
  
- .ISDEM-CONARA-MIPLAN. "Elementos Básicos de Estrategia de Descentralización para El Salvador". Conclusiones del Seminario.
  
- Banco Central de Reserva de El Salvador. Revista Trimestral (segundo trimestre de 1991).
  
- CIREFCA. Documento Oficial de la República de El Salvador. Diciembre de 1991.
  
- COMURES. Estatutos de COMURES. Agosto de 1991.
  
- COMURES. Acuerdos del VI Congreso Nacional de Alcaldes. Octubre de 1991.
  
- CONARA. Memoria período junio 89/ mayo 90.
  
- CONARA. Cabildos abiertos la revolución pacífica en El Salvador.
  
- -VI CONGRESO NACIONAL DE ALCALDES; San Salvador 19-20 octubre de 1991, convocado por COMURES.

- .Mario Pita. Director de la oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centroamérica (RHUDO/AID). "El Desarrollo Municipal en Centroamérica: algunas Reflexiones".
- .John Sanbrailo. Director de USAID en El Salvador. Palabras.
- .Mirian Hirezi Meléndez. Directora Area social de GAES/MIPLAN. "Avances en la Estrategia de Descentralización en la Administración Pública".
- .Otras Ponencias.
- CONSEJO CENTRAL DE ELECCIONES. Código Electoral y sus Reformas. 1991.
- FIS. Reporte de Avance del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL - FIS. EL SALVADOR. Agosto de 1991.
- FIS. Guía para la selección de proyectos FIS. Abril de 1991.
- FIS. Lista de Proyectos Aprobados por Tipo de Solicitante. Diciembre de 1991.
- IDESSES. El Salvador: Los modelos Económicos Tradicionales y el Modelo Alternativo. Abril de 1991.
- INCAE. Informe de las actividades del Programa para el Desarrollo Local en El Salvador, dentro del marco del Convenio AID-INCAE. Alajuela. Costa Rica. Enero de 1991.
- INCAE. Situación actual del sistema municipal en El Salvador. Francisco I. Echegaray y Fernando Cortés. San Salvador. Noviembre de 1990.
- ISAM. Relaciones Municipios Gobierno Central. Septiembre de 1986.
- ISAM. Manual para la organización de Asociaciones Comunales. Noviembre de 1987.
- ISAM. Anuario de la Revista APERTURA 1990.
- ISAM. Revista APERTURA:
  - No. 55 abril-mayo 90.
  - No. 56 julio-agosto 90.
  - No. 57 oct. 90.
  - No. 58 noviembre-diciembre 91.
  - No. 59 enero-febrero 92.
- ISAM. El municipio y la municipalidad, recopilación de Juan Manuel Giordano. Junio de 1988.

- ISAM. Política Municipal. Noviembre de 1990.
- ISAM. Manual del Alcalde. Agosto de 1990.
- ISAM. Manual de Ordenanzas Municipales. Mayo de 1990.
- ISDEM. Ley Orgánica del ISDEM. Agosto de 1989.
- ISDEM. Memoria de labores de 1990. Marzo de 1991.
- ISDEM. CÓDIGO MUNICIPAL. Agosto de 1989.
- ISDEM. Curso de Gerencia y Administración Municipal. Julio de 1991.
- ISDEM-GTZ. MODELO TENTATIVO DE TARIFAS PARA LA APLICACIÓN DE IMPUESTOS Y TASAS MUNICIPALES. Octubre de 1990.
- MIPLAN. Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). Versión preliminar revisada. Noviembre de 1991.