

República de El Salvador



Capital: San Salvador; **Habitantes:** 6,2 millones (2010); **Área:** 21.040 km²

1. Introducción



El Salvador está ubicado en América Central, posee una extensión territorial de 20,041 kilómetros y una población de 6.2 millones de habitantes¹. El PNUD² establece para El Salvador un desarrollo humano medio; una esperanza de vida de 72 años; 7,7 años de instrucción promedio; y un ingreso per cápita ajustado de US\$6.498.

El Salvador es una de las naciones más pequeñas y densamente pobladas de América Latina, con 295 habitantes por km². Más de dos millones de salvadoreños han migrado hacia los Estados Unidos y contribuyen, desde allá, con sus remesas a la economía nacional.

El país promulga su actual Constitución Política en 1983. El Gobierno es definido como republicano, democrático y representativo. El sistema político es

pluralista, opera por medio de los partidos políticos y da representación al pueblo en el Gobierno. La Constitución utiliza los conceptos de autonomía municipal, gobierno municipal y municipalidad para referirse al gobierno local. El territorio se encuentra dividido en 14 *departamentos* y 262 *municipios*.

Los procesos de centralización

Desde el siglo XIX, El Salvador es afectado por una centralización autoritaria, que resta progresivamente poder político, recursos y competencias a los municipios. Dicha tendencia se mantiene durante el siglo XX, acentuada por el autoritarismo militar y la dominación de la oligarquía. Se desata un proceso revolucionario que involucra a los actores locales, con un alto costo para los líderes municipales y las poblaciones urbanas y rurales.

La guerra civil de 12 años genera fuertes migraciones internas, crecimiento de la zona metropolitana e importantes corrientes de migrantes que salen al exterior. Como resultado, se observan enormes diferencias y desigualdades entre los territorios tanto en el asentamiento de la población, en la provisión de servicios

¹PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano, 2010
²Ibid.

públicos, como en los indicadores de desarrollo humano. El Salvador es un país más urbano que rural, con los rasgos propios de una urbanización excluyente, donde grandes sectores sociales viven en condiciones de pobreza y marginalidad.

Las disparidades entre municipios son muy grandes, con indicadores de desarrollo humano altamente desiguales y elevada concentración de población en la zona metropolitana, de modo que en el 8% del territorio se concentra el 35% de la población total.

En 1991 en el marco de las negociaciones de Paz entre el Gobierno y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional se consensuan reformas constitucionales en los tres órganos del Estado, en el Ministerio Público y en el Tribunal Electoral, Las reformas se aprueban el 30 de abril de 1991 y entran en vigencia el 30 de noviembre de ese año, lo que permite suscribir los Acuerdos de Paz en enero de 1992, el acontecimiento político de mayor trascendencia en la historia reciente del país.

Los Acuerdos de Paz generan reformas políticas que sientan las bases de una democracia política pluralista, lo que permite el resurgir del municipalismo y la democracia local. De esta manera, se fortalece el poder local, se agregan nuevas competencias municipales, se inicia la descentralización fiscal y surgen espacios de mayor participación y desarrollo de la ciudadanía.

2. Organización territorial

El Salvador posee dos niveles de gobierno: nacional y municipal. El Presidente nombra un *Gobernador* en los 14 departamentos en que se divide la República, en quien delega la autoridad y funciones administrativas limitadas. Por el contrario, los 262 municipios cuentan con la autonomía política que les otorga la Constitución Política y eligen democráticamente el gobierno municipal, integrado por el *Alcalde* y los *regidores*.

El concepto de autonomía municipal tiene rango constitucional y el país conserva la tradición de elegir al gobierno municipal, el cual, pese a su debilidad, constituye un referente importante y cercano para los ciudadanos. Las reformas y la lucha de los municipios han permitido avanzar en la descentralización fiscal, aunque estos logros son incipientes si se considera las amplias responsabilidades que las municipalidades tienen y las necesidades y demandas de la población.

Pese a los progresos, la autonomía municipal es aún débil y el Estado funciona con una alta centralización política, administrativa y financiera, con enorme peso de la administración central, los ministerios y entidades de la Presidencia. Parte importante de la administración nacional opera con instituciones sectorialmente descentralizadas una forma de administración desconcentrada del sector público que compite con las municipalidades, tanto en los temas de su competencia como en los recursos.

Gasto Municipal y Gasto Gubernamental

Según un estudio de la CGLU³, el gasto público municipal promedio por habitante en el 2007 es de US\$ 40,2; el gasto público total nacional por habitante es de US\$570, el gasto público municipal representa el 1.2% del PIB, mientras que la proporción del gasto público local municipal sobre el gasto gubernamental totales del 7%. Tomando en consideración que las municipalidades destinan una alta proporción de sus recursos a las inversiones, se estima que la proporción de la inversión municipal en las inversiones totales del Estado es del 33%.

El Salvador: Gasto del Gobierno General y Gasto Municipal (Año 2007: en \$US y %)			
	<i>\$US millones</i>	<i>% PIB</i>	<i>% GGG</i>
Gasto Total del Gobierno General (GGG)	3.533,0	17,3	100,0
Gasto Total del Gobierno Local	249,0	7,0	1,2

Segundo Informe Mundial CGLU, 2010

El Consejo de Administración del Área Metropolitana de San Salvador, COAMS

El Salvador no posee un régimen político especial de gobierno para la capital. No obstante, hay un régimen administrativo para del área metropolitana: el Consejo para la Administración del Área Metropolitana de San Salvador, COAMS, que funciona desde hace diez años como

³Segundo Informe Mundial CGLU sobre finanzas municipales, 2010.

estructura gerencial de carácter técnico. El COAMS es una modalidad de administración del territorio cuya experiencia podría ser utilizada para reforzar las mancomunidades de municipios en territorios de desarrollo incipiente y en las regiones rurales.

3. Democracia local

Sistema político local

Los partidos políticos en El Salvador influyen fuertemente en las elecciones locales, dado el desarrollo de los partidos políticos luego de los Acuerdos de Paz de 1992. Aunque el sistema electoral salvadoreño no permite la postulación de candidatos a las elecciones municipales por fuera del sistema de partidos, el sistema electoral actual cuenta con una alta legitimidad. Con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz las elecciones locales se han desarrollado con amplio pluralismo político.

Dos grandes fuerzas políticas participan en las elecciones locales: la derecha tradicional de planteamiento neoliberal con hegemonía en los municipios rurales por otra parte la izquierda que en los últimos años ha tenido el control de las principales ciudades, incluida la ciudad capital, y ahora del gobierno central. A ellos se suman un pequeño partido de derecha vinculado a la antigua oligarquía y un debilitado partido social cristiano, que controlan algunos municipios en zonas específicas.

Los gobiernos municipales de El Salvador tienen definidas sus competencias en la Constitución Política y el Código Municipal.

La potestad de auto gobierno se complementa con la potestad para generar sus propias normas y organización. Cada municipio define, mediante Acuerdos del Concejo municipal, las funciones ejecutivas municipales.

El Salvador es el único país de Centroamérica en el cual la elección de autoridades municipales se realiza por el sistema de mayorías, de modo que el partido que gana la elección municipal ocupa todos los cargos: el Alcalde y la totalidad de los regidores. Esto constituye una debilidad de la democracia municipal, que ahora es objeto de revisión bajo la forma de propuestas de reforma electoral, aunque todavía sin una definición concreta.

Después de los Acuerdos de Paz de 1992 los ciudadanos y ciudadanas valoran a los gobiernos locales como la instancia más cercana a sus problemas. Esto se traduce en el apoyo logrado por COMURES la organización gremial de los Alcaldes y en las reformas impulsadas desde la Asamblea Legislativa. También en la apertura de los partidos políticos a los temas municipales. En este sentido, hay una mejor valoración de los políticos locales en comparación con los nacionales, del mismo modo que se revaloriza la política municipal frente a la política nacional.

Elecciones y participación ciudadana

Los municipios y gobiernos locales son evaluados como los mejores espacios para la participación ciudadana. Desde 1994, las tasas de participación ciudadana en las

elecciones locales han sido crecientes. En promedio, la participación electoral se ha mantenido alrededor del 60% y en las ciudades el porcentaje es mayor. En El Salvador las elecciones municipales se realizan cada tres años junto con las elecciones de diputados de modo separado a las elecciones presidenciales.

La democratización de El Salvador está asociada a una creciente participación ciudadana, con variadas expresiones en los territorios municipales, aunque de gran significación para la población. En la práctica, se han creado y aplicado diversas formas de democracia directa, que luego generan adecuaciones y reformas al Código Municipal. La necesidad de transparencia y acciones anticorrupción constituye la principal razón de la institucionalización de las consultas ciudadanas, el presupuesto participativo, el referéndum y la rendición de cuentas.

Estos mecanismos participativos han sido incorporados en el Código Municipal vigente en el 2006, aunque todavía no se incluye la revocatoria del mandato. Las reformas legales han sido producto de una práctica social y política efectiva y se dan en los espacios municipales: barrios, zonas y cantones tanto urbanos como rurales⁴. Empero, a diferencia de otros países centroamericanos, prácticamente han desaparecido las instituciones de gobierno y autoridades de los pueblos indígenas.

⁴

Así, se han materializado nuevas formas de democracia participativa a través de los Comités de Desarrollo Local y, en algunos casos, por medio de las asociaciones de desarrollo comunal.

4. Relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales

Entidades nacionales que se relacionan con las municipalidades

El Gobierno Central presenta una estructura diversificada de organismos, que se vinculan con las funciones y asuntos propios de los gobiernos locales. Tradicionalmente, el Ministerio de Gobernación intermedia políticamente entre el gobierno central y las municipalidades. En tanto, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal, ISDEM, ha venido disminuyendo su presencia como intermediario financiero, administrativo y técnico con las municipalidades. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL juega un papel importante otorgado por Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, FODES, creado en 1988.

El proceso de democratización ha debilitado las tradicionales modalidades de control y subordinación del gobierno central hacia las municipalidades. En la actualidad existe mayor respeto por el carácter autónomo de las municipalidades, dado el rango constitucional alcanzado por la autonomía municipal y al hecho de que el proceso de paz y la democratización se sustenten en la participación y el desarrollo político de la ciudadanía. Las reformas al Código Municipal han contribuido a reforzar las normas constitucionales.

La Asamblea Legislativa, máximo órgano de la democracia del país, establece la

legislación marco sobre el funcionamiento de los gobiernos locales en el marco de una amplia negociación política aunque el Presidente de la República puede vetar las leyes⁵. Por su parte, los municipios cuentan con facultades legislativas propias en el nivel local, lo que les permite aprobar normas en los asuntos de su competencia.

Supervisión de los gobiernos locales

El Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local posee competencias para supervisar la elaboración de los planes municipales, la Contraloría de Cuentas de la República fiscaliza los gastos municipales y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal supervisa el funcionamiento administrativo de algunas municipalidades pequeñas. En general, hay condiciones políticas e institucionales de respeto al ordenamiento jurídico constitucional, lo que da estabilidad a los gobiernos municipales. Igualmente, han mejorado las prácticas de gobierno y administración, por lo que no se dan casos de destitución de alcaldes o regidores.

Durante los años 60 y, posteriormente, en los años 80 y 90 proliferan instituciones sectoriales que reciben competencias y tareas propias del ámbito municipal. No obstante, se observa una tendencia a la disminución de la importancia de estas instituciones y a la devolución de algunas competencias a las municipalidades, aunque el proceso es todavía incipiente.

⁵Como ocurre en el gobierno de Francisco Flores (1998-2003) quien vetó las reformas al Código Municipal del año 2003. Las reformas son ratificadas por el Presidente Antonio Saca (2003-2009).

Garantía de la autonomía local

Para la defensa de sus derechos los gobiernos locales disponen de instrumentos y soluciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de la República, la Ley Electoral y el Código Municipal. Allí se establecen los mecanismos de defensa de la autonomía y las soluciones jurídicas, en caso de conflictos o violaciones de la norma.

Asociaciones de Municipios

En El Salvador funciona la Corporación de Municipalidades de El Salvador, COMURES, que representa a los gobiernos locales que trabaja activamente tanto en la promoción y defensa de la autonomía municipal, en las propuestas de normas y políticas públicas para la modernización municipal, demandas por mayores recursos financieros como en la sensibilización ciudadana. Además, se han creado mancomunidades de municipios, asociaciones de municipios de las franjas fronterizas con Guatemala y Honduras y asociaciones departamentales de alcaldes, que complementan el papel de COMURES.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, el empoderamiento municipal y el avance de la democratización los conflictos municipales o intermunicipales han disminuido. Y las situaciones observadas de divergencia han prevalecido la negociación política y la utilización de mecanismos legales para solucionarlos.

5. Competencias municipales

En los últimos años se han incrementado las competencias y recursos municipales y se ha reducido la intermediación estatal en el traslado de recursos. Se ha avanzado de las competencias municipales tradicionales hacia un mayor rol de los gobiernos locales en la gestión del desarrollo local, como:

- ① *Planificación.* Las reformas del 2006 mandatan a los municipios a elaborar, aprobar y ejecutar su plan de desarrollo;
- ① *Transporte público.* Son competencias municipales: regular el transporte local y autorizar la ubicación y operación de terminales de pasajeros y carga;
- ① *Servicios urbanos municipales,* son la administración de mercados, tiangues y mataderos; el aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de la basura; y la policía municipal.
- ① *Agua potable.* Desde el 2002, 14 pequeños sistemas han sido descentralizados a operadores locales: municipios, empresas intermunicipales e iniciativa privada.
- ① *Apoyo al desarrollo de empresas.* Desde el 2006 los municipios pueden impulsar el desarrollo productivo, facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo;
- ① También hay nuevas competencias compartidas en la promoción de la *educación y salud*, donde la potestad principal es del gobierno central.

Competencias Municipales en El Salvador
(Art.4º del Código Municipal, 2010)

1. Elaborar, aprobar y ejecutar planes de desarrollo local;
2. Salvaguardar los intereses del consumidor;
3. Desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
4. Promoción de la educación, cultura, deporte, recreación, ciencias y artes;
5. Promoción y desarrollo de la salud, saneamiento, prevención y combate de enfermedades;
6. Regulación y supervisión de espectáculos públicos y publicidad comercial;
7. Impulsar el turismo y regular el uso turístico y deportivo de lagos, ríos, islas, bahías, playas;
8. Promoción de la participación ciudadana, de la conciencia cívica y democrática;
9. Promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y del empleo;
10. Preservar, restaurar, aprovechar racionalmente y mejorar los recursos naturales;
11. Regular el transporte local y los terminales y Transporte de pasajeros y carga;
12. Regular los establecimientos comerciales, industriales y deservicio;
13. Regular el funcionamiento extraordinario de farmacias y negocios similares;
14. Regular los restaurantes, bares, clubes nocturnos y similares;
15. Formar el Registro del Estado Familiar;
16. Crear, impulsar y regular los mercados, mataderos y rastros;
17. Promover y organizar ferias y festividades populares;
18. Prestar servicios de aseo, recolección, tratamiento y disposición final de basuras;
19. Prestar y/o controlar el servicio de Cementerios y servicios funerarios;
20. Policía Municipal;
21. Autorizar y regular la tenencia de animales domésticos y salvajes;
22. Regular el uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales.
23. Autorizar y regular el funcionamiento de loterías, rifas y similares;
24. Planificar, ejecutar y mantener obras de servicios básicos;

25. Promover y financiar programas de viviendas o renovación urbana.
26. Autorizar y fiscalizar parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y obras particulares;
27. Constituir sociedades para prestar servicios públicos local e intermunicipales;
28. Fortalecer la equidad de género mediante la Unidad Municipal de la Mujer;
29. Otras competencias propias de la vida local.

Código Municipal de El Salvador, 2010

6. Finanzas y personal municipal

Ingresos de los gobiernos locales

En El Salvador solamente la Asamblea Legislativa puede aprobar impuestos. Los gobiernos locales pueden:

- ① Formular propuestas de impuestos locales para ser aprobadas por el Congreso Nacional;
- ① Recaudar los impuestos locales aprobados por el Congreso Nacional;
- ① Fijar y cobrar las tasas por los servicios públicos prestados en el municipio;
- ① Ejecutar las transferencias que, por ley, les debe transferir el gobierno central para funcionamiento e inversión.

La recaudación propia municipal se realiza principalmente por el cobro de tasas por los servicios públicos municipales y representa en promedio el 35% de los recursos totales de las municipalidades. El Salvador es el único país de América Latina donde los municipios no cobran aún el impuesto territorial o predial a los bienes inmuebles⁶.

⁶Informe Mundial de la CGLU sobre finanzas municipales, 2010.

No existe un marco claramente definido de corresponsabilidad fiscal entre el gobierno central y los gobiernos municipales. La alta centralización en materia fiscal por ejemplo, el hecho de que el impuesto territorial sea aún de beneficio nacional hacen depender altamente a los gobiernos locales de las transferencias del gobierno central, inhibiendo al municipio de sus propias responsabilidades financieras. De este modo, el gobierno central es responsable de la recaudación de más del 90% de los impuestos.

Las transferencias centrales a las municipalidades equivalen al 7% del presupuesto nacional y tienen una importancia central en el funcionamiento de los gobiernos locales. Como resultado, los gobiernos municipales son débiles y dependientes y sus capacidades para la prestación de servicios públicos y la gestión del desarrollo local son limitadas.

Según la CGLU los ingresos totales de los municipios se deben en un 69,9% a ingresos propios y en un 30,1% a transferencias⁷.

Las tasas por servicios públicos municipales, contemplados en el Código Municipal, les dan a los gobiernos locales autonomía para su determinación, recaudación y disponibilidad para el financiamiento de servicios locales. Estas representan aproximadamente entre el 15% y el 20% de los ingresos totales. Y siempre se incluyen

en la formulación y en los informes de ejecución del presupuesto local.

Administración del personal municipal

Los gobiernos locales de El Salvador cuentan con alrededor de 9 mil empleados y funcionarios municipales (excluyendo a las autoridades electas), distribuidos así:

- ① 10% es personal de alta dirección;
- ① 15% son funcionarios y técnicos;
- ① 25% de personal administrativo;
- ① 50% es personal operativo de servicios.

La calidad del personal es muy variable, concentrándose el más calificado en las ciudades y zona metropolitana. La mayor parte del personal tiene contrato permanente, empero un porcentaje elevado se contrata temporalmente. Los ejecutivos municipales han mejorado en los últimos años en las municipalidades más grandes, principalmente por el reclutamiento de personal universitario.

La integridad de las autoridades electas y de los funcionarios es una preocupación permanente de la ciudadanía, debido a la secular corrupción de la administración pública. Los últimos años ha habido presiones por más transparencia y políticas anticorrupción. En este sentido, ayuda la profesionalización de la administración municipal y las mejores remuneraciones.

Aunque no se dispone de estudios recientes, la percepción acerca de la integridad de los funcionarios ha mejorado. Las reformas al Código Municipal, vigentes

⁷Informe Mundial de la CGLU sobre finanzas municipales, 2010.

a partir de enero 2006, se orientan en parte a lograr más control sobre la corrupción.

En los últimos años ha mejorado la visión respecto de la importancia de contar con más y mejores profesionales, lo que es más factible dado el aumento de las transferencias financieras a las municipalidades. También se ha ido desarrollando progresivamente una cultura del servicio público y la percepción de la importancia del sentido de lo público en la gestión privada. Del mismo modo, hay mayor apertura a las modalidades de gestión público/privada para la prestación de servicios públicos, lo que permite mejorar la eficiencia.

Conclusiones

Los gobiernos locales de El Salvador han tenido una evolución significativa en los últimos años, como resultado de las reformas políticas resultantes de los Acuerdos de Paz de 1992. Se ha logrado recuperar y fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales, incluyendo nuevos espacios para la participación ciudadana y la modernización de las municipalidades.

Ha sido relevante el papel jugado por los partidos políticos en la Asamblea Legislativa, para lograr la aprobación de reformas al Código Municipal y el aumento de las transferencias financieras a las municipalidades. De este modo, se inicia un proceso de transferencia de nuevas competencias, aunque el proceso es todavía lento y faltan mayores potestades tributarias municipales para reducir la

dependencia de las transferencias del gobierno central.

Hace falta una política de descentralización democrática, que fortalezca integralmente a las municipalidades, promueva la democracia local y establezca nuevas reglas de relacionamiento y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales.

El contexto político y los avances logrados, constituyen condiciones potenciales para un salto de calidad en la descentralización, modernización y democratización de los gobiernos locales en El Salvador.