

# A propósito de la transferencia del 6% a las Municipalidades

**Marcos Rodríguez**

En este artículo se realiza una evaluación de la trascendencia que tiene la transferencia del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional a las municipalidades y un análisis crítico de los mecanismos técnicos que se han empleado para su asignación. Se propone también un nuevo enfoque para abordar la política de fortalecimiento financiero de la gestión local.

## Las finanzas municipales en El Salvador

El financiamiento adecuado de las municipalidades es una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo local. Sabido es que éste, no resuelve por sí solo las escasas capacidades que tienen las distintas localidades y regiones del país para responder a los retos de su propio desarrollo y que existen un conjunto de iniciativas (como el impulso de la organización y participación ciudadana, el fortalecimiento de la responsabilidad política de los gobiernos locales, la elaboración de planes municipales, la articulación de las sociedades locales y regionales, etc), cuyo inicio no está subordinado a la disponibilidad inmediata de una gran cantidad de recursos. Es más, se puede afirmar que la excesiva disponibilidad de recursos, inhibe en determinados casos la responsabilidad de los actores locales.

No obstante, es igualmente cierto que sin disponibilidad de recursos financieros para invertir en obras de infraestructura, fortalecimiento institucional, capital humano, desarrollo social, ordenamiento espacial y sostenibilidad ambiental, desarrollo cultu-

ral, innovación e investigación tecnológica y crédito empresarial, no es posible concebir en el mediano y largo plazo, otra cosa que no sea una mejor administración de la actual situación de subdesarrollo en la que subsisten la mayoría de los municipios del país.

Es significativo observar que en la mayoría de los países económica y socialmente avanzados, han existido procesos históricos en los que los Estados nacionales han construido sus finanzas a partir de las capacidades de recaudación local. Esta situación ha conferido a las localidades una considerable autonomía financiera y la capacidad de retener y reinvertir en su territorio una parte importante de su propia riqueza. Adicionalmente, las regiones y municipios pobres de estos países se han visto beneficiados por la transferencia de recursos del Estado central que se orientan a contrarrestar los desequilibrios territoriales y fortalecer la iniciativa local.

En El Salvador, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la situación ha sido radicalmente diferente. Las municipalidades han sido históricamente las hermanas pobres y a veces las sirvientas, del Estado central. Sus escasísimas posibilidades de recaudación impositiva en la actualidad, son atribuibles a factores como la falta de autonomía para definir sus propios impuestos, los bajos niveles de desarrollo económico de algunas regiones y localidades, la ausencia de capacidades institucionales para implementar sistemas de evaluación y recaudación fiscal, y el predominio de una cultura que concibe al Estado como algo ajeno a la ciudadanía.

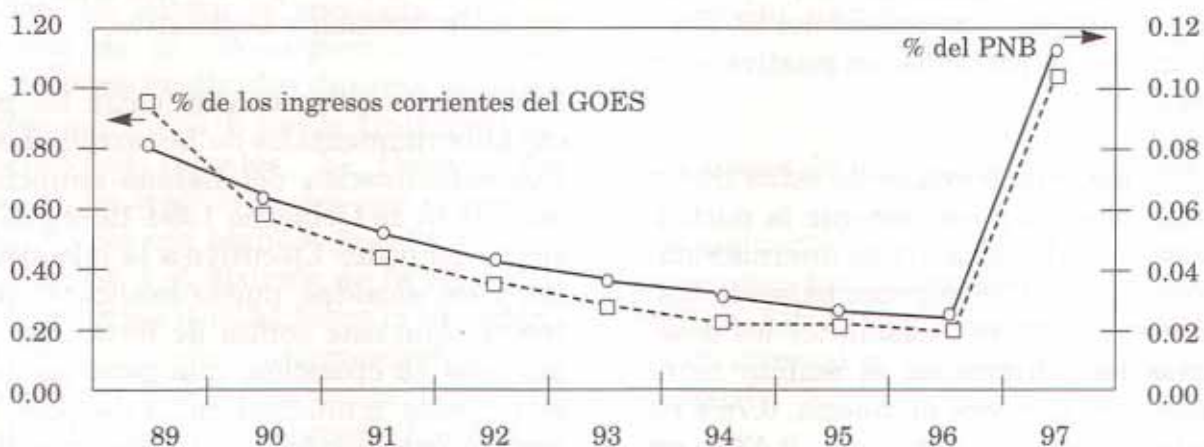
El escaso significado que han tenido los ingresos municipales en los ingresos públicos del país, se manifiesta elocuentemente en la ausencia de información sobre los mismos. Recién en junio del presente año se ha comenzado a incorporar a las estadísticas de las Finanzas Públicas alguna información sobre la ejecución presupuestaria anual de las alcaldías más importantes del país. No obstante, los datos proporcionados por un estudio realizado por el ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal) permiten constatar, que los ingresos totales de los 262 gobiernos municipales en 1994, incluyendo las transferencias que recibían del Estado central, no alcanzaban a representar el 2,0 % de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central<sup>1</sup>. El promedio de los ingresos municipales fue en ese mismo año, de ¢ 17.8 (USA \$2.0) por habitante, situándose 176 de las 254 municipalidades consideradas en este estudio, con ingresos inferiores al promedio.

Al analizar los agrupamientos de municipalidades según sus ingresos per cápita en 1994, se observa la presencia de un pequeño grupo de 13 municipalidades que conta-

ban con ingresos superiores a los ¢ 50,0 per cápita. Entre estas se destaca la alcaldía de Antiguo Cuscatlán, cuyos ingresos ascendieron a ¢ 311,0 per cápita ese año. Existe un segundo agrupamiento de 42 municipalidades con ingresos medios que oscilan entre ¢25,0 y ¢ 50,0 colones per cápita y un tercer agrupamiento claramente mayoritario, de 199 municipalidades con ingresos anuales inferiores a los ¢25,0 por habitante.

Las extremas desigualdades existentes entre los ingresos de las municipalidades son atribuibles en primer lugar a la ausencia histórica de políticas de Estado orientadas a lograr un mayor equilibrio en la distribución espacial de las actividades públicas y empresariales, situación que de alguna manera hubiera impactado positivamente en las capacidades de autofinanciamiento de las alcaldías por la vía de la tributación. Como resultado de esta situación y evidencia de la falta de convergencia territorial que plantean los mecanismos del mercado, liberados a sus propias fuerzas, el mapa económico del país evidencia una extrema concentración de las principales actividades económicas en unos pocos municipios. En 1993, por ejem-

**FODES COMO PORCENTAJE DEL PNB Y DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOES**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ISDEM y del BCR

plo, el Área Metropolitana de San Salvador concentraba el 44% de las empresas industriales del país, el 77% del personal ocupado y nada menos que el 85.5 % del valor agregado producido por este sector<sup>2</sup>.

Tampoco han existido históricamente en el país, políticas de Estado orientadas a propugnar mayores equilibrios espaciales por la vía de la redistribución territorial de los ingresos públicos. Hay que esperar hasta 1988 para que la Asamblea Legislativa aprobara, por primera vez, la creación del Fondo para el Desarrollo Económico Social (FODES), orientado a redistribuir una parte pequeña de los ingresos del Gobierno nacional entre las 262 municipalidades. Este fondo recibió originalmente una asignación fija de 25 millones de colones, que representaba aproximadamente el 1.0 % de los ingresos corrientes del Gobierno de El Salvador (GOES) y el 0.08% del PNB. Sin embargo, debido a que el monto asignado se mantuvo constante, para 1997, solamente representó el 0.17% de los ingresos corrientes del GOES y el 0.02% del PNB.

El primer incremento del FODES, a 125 millones de colones anuales, anunciado en 1997 por el GOES como evidencia de su voluntad política para impulsar la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal, no hizo otra cosa que devolverle a este fondo su original participación del 1.0% en los ingresos corrientes del GOES y elevar un poco su participación relativa en el PNB al 0.11%.

Para dimensionar lo exiguo de estas transferencias, basta con señalar que la participación en el PNB de la ayuda internacional que prestaron en 1994 algunos países industrializados, orientada a disminuir los desequilibrios territoriales en el ámbito mundial, ascendió al 0.96% en Suecia, 0.76% en Holanda, 0.64% en Francia, 0.43% en Canadá y el 0.15% en los Estados Unidos<sup>3</sup>.

## La asignación del 6% a las municipalidades

Como es sabido durante 1997, se desarrolló un importante proceso reivindicativo por parte de los gobiernos municipales que, liderado por su gremial (COMURES), culminó con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del decreto 271, según este decreto, se asignaba al FODES el 6% de los ingresos corrientes netos del Estado, a partir de 1998.

Es interesante registrar que esta lucha reivindicativa sin precedentes, en la que participaron todos los gobiernos locales, partió de una propuesta elaborada por la Red para el Desarrollo Local<sup>4</sup> integrada por seis ONG's. La Red proponía incrementar los ingresos municipales ligando las transferencias a un porcentaje de los ingresos del gobierno nacional, el cual se incrementaría paulatinamente hasta alcanzar el 12% en un plazo de cinco años.

Pese a que la reivindicación del 6% fue apoyada por los gobiernos locales en manos de los distintos partidos políticos del espectro nacional y por la mayoría de las bancadas legislativas, ésta contó con la oposición del Poder Ejecutivo y un veto presidencial. Una vez más, en un hecho sin precedentes en la historia presidencialista del país, el veto fue levantado por las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa.

La evidente contradicción entre las políticas gubernamentales de Desarrollo Local y Descentralización del Estado enunciadas, en el Plan de Gobierno 1994-1999 y la oposición del poder Ejecutivo a la iniciativa de las y los alcaldes, puede explicarse por el temor que éste sentía de fortalecer a los partidos de oposición, que gobernaban las principales municipalidades del país. Otra posible explicación es que los Planes del Gobierno han sido vistos tradicionalmente

por el sistema político como un requisito formal que tiene muy poco peso a la hora de definir las medidas gubernamentales que efectivamente se llevan adelante.

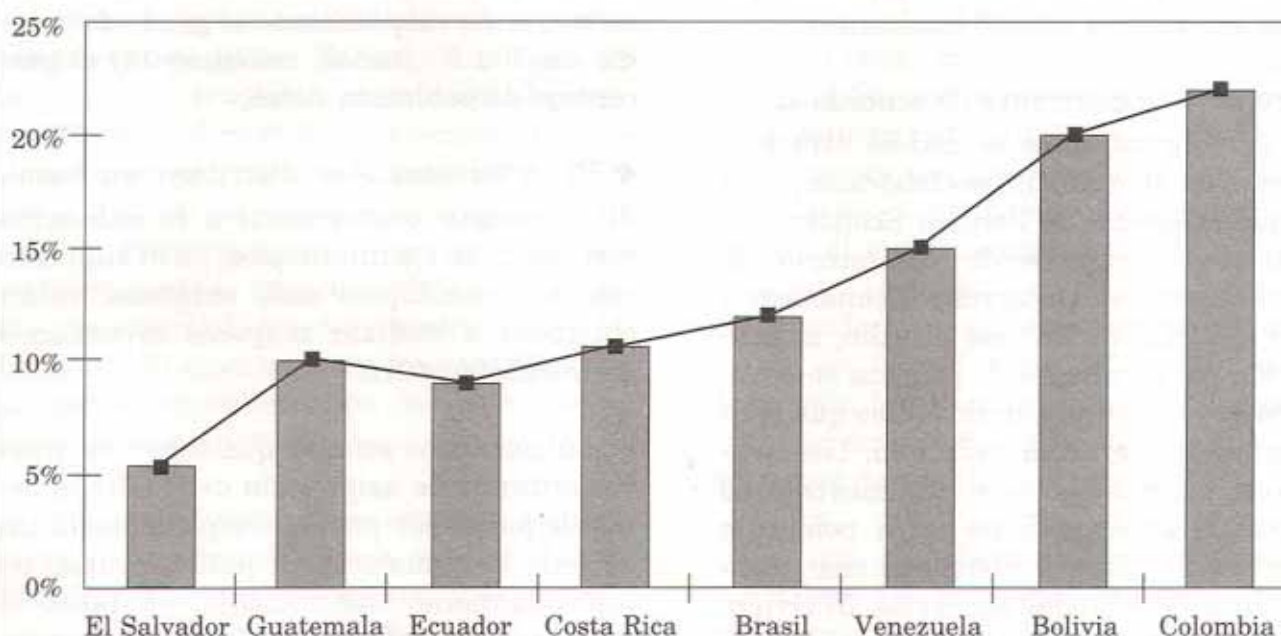
Debido a estos antecedentes, la oposición política y los gobiernos municipales se anotan el mérito de haber logrado el evento más importante de en los últimos años a favor de la descentralización de recursos del Estado central y el fortalecimiento municipal. El Decreto Legislativo 271, elevó el monto del FODES para 1998 de 125 a 728 millones de colones, y lo que es más importante, evitó su depreciación en el tiempo ligándolo porcentualmente a la evolución de las finanzas públicas.

Aunque significativa en términos nacionales, la transferencia del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional a las alcaldías adquiere una dimensión más limitada cuando se la compara con el 8% en Ecuador, el 10% en Guatemala, el 20% en Bolivia, el 12 % en Brasil, el 15 % en

Venezuela; o el caso de Colombia donde actualmente es del 15% y en el año 2001 se incrementará por ley al 22%.

Por otro lado, como habitualmente sucede en el país, no se había terminado de aprobar la ley cuando ya había sido parcialmente desvirtuada. El Poder Ejecutivo logró que la Asamblea Legislativa aceptara que "debido a la imposibilidad de ajustar el presupuesto" sólo se transferiría en términos de financiamiento líquido el 3.7% de los ingresos netos del gobierno nacional. El 2.3% restante se entregaría a la municipalidades en forma de proyectos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que provenientes de donaciones y préstamos internacionales ya estaban destinados con antelación al decreto para el financiamiento de obras de desarrollo local. Debido a esta situación, el reforzamiento efectivo que recibieron las municipalidades por parte del gobierno nacional, sólo ascendió al 3,7% de sus ingresos netos de este último.

**PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL ESTADO NACIONAL  
TRANSFERIDOS A LAS MUNICIPALIDADES**



### Los criterios de asignación del 6%

De los 728 millones de colones nominales que se transfirieron al FODES, en 1998, 10 millones fueron asignados para financiar el funcionamiento y la formación de capital del ISDEM y FISDL. El resto se distribuyó entre los 262 municipios del país, en forma de desembolsos líquidos y de proyectos del FISDL. No obstante, antes de proceder a este ejercicio se introdujeron sustanciales modificaciones a los criterios de distribución de los fondos que el FODES había empleado hasta entonces. Según los nuevos criterios aprobados, los fondos se asignan a partir de 1998 de la siguiente manera<sup>5</sup>:

◆ El 25% del se distribuye en partes iguales entre las 262 municipalidades del país, según un criterio llamado de "equidad".

◆ El 50% se distribuye en forma inversamente proporcional a la cantidad de población de cada municipio, de acuerdo al detalle que aparece en el cuadro adjunto. Esto significa que una municipalidad que cuenta con menos de 10,000 habitantes recibe 10 veces más por habitante de esta parte del fondo, que otra municipalidad que cuenta con más de 90,000 habitantes.

◆ Otro 20 % se distribuye de acuerdo al criterio de pobreza, para lo cual se utiliza la priorización de municipios elaborada por la Dirección General de Política Económica y Social del desaparecido Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN). En este estudio, la ponderación de los niveles de pobreza se realizó sobre la base de 14 indicadores que reciben igual ponderación cada uno. Los indicadores empleados son: 1) mortalidad infantil; 2) analfabetismo de la población mayor de 10 años; 3) viviendas con hacinamiento; 4) viviendas precarias, 5) viviendas con piso de tierra, 6) viviendas sin servicios de agua, 7) viviendas sin servicio

sanitario, 8) viviendas sin servicio de drenaje, 9) viviendas sin energía eléctrica; 10) tasa neta de escolaridad de 1°-6° grados y 11) tasa neta de escolaridad de 6°-7° grados; 12) estudiantes cuya edad es mayor que la correspondiente al grado de estudio escolar

SISTEMA DE ASIGNACION PER CÁPITA DEL FOES	
Municipalidades agrupadas por rango de población	Grado de relación per cápita
1 a 10,000	5.0
10,001 a 20,000	4.5
20,001 a 30,000	4.0
30,001 a 40,000	3.5
40,001 a 50,000	3.0
50,001 a 60,000	2.5
60,001 a 70,000	2.0
70,001 a 80,000	1.5
80,001 a 90,000	1.0
90,001 más	0.5

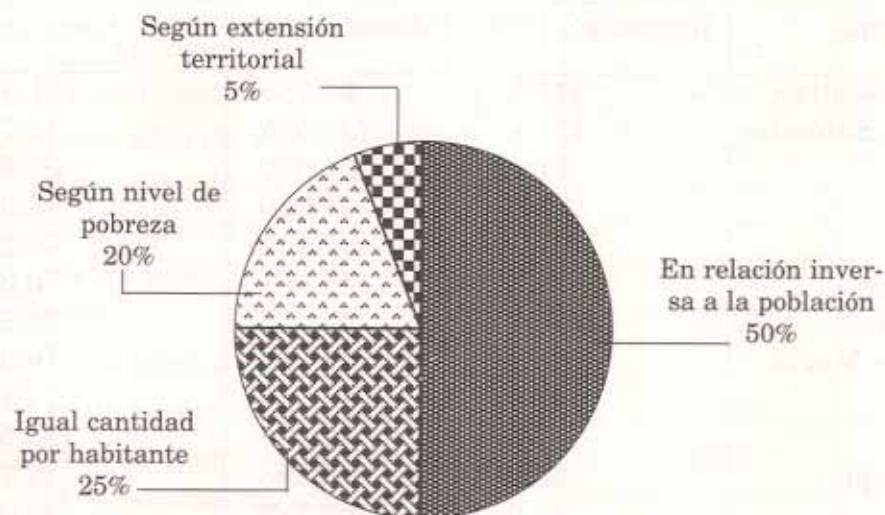
Fuente: Boletín Económico Social, FUSADES.

de 1°-6° grados y 13) estudiantes cuya edad es mayor correspondiente al grado de estudio de 7° a 9° grados; así como 14) el porcentaje de población rural,

◆ El 5% restante se distribuye en forma directamente proporcional a la extensión territorial de los municipios, en el supuesto que los municipios más extensos, están obligados a realizar mayores inversiones en infraestructura.

Por último cabe señalar que según los nuevos criterios de asignación del FODES, las municipalidades pueden emplear hasta un 20% de la transferencia para sufragar su funcionamiento institucional, en tanto el restante 80% debe de ser invertido en proyectos.

## CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL FODES



### La compensación de las capacidades recaudadoras de las municipalidades

Entre los criterios de distribución de los recursos del FODES, el principal parece ser el tamaño poblacional orientado a beneficiar a los municipios con mayores dificultades de autofinanciamiento, ya que determina la asignación del 50% del mismo.

La determinación del criterio de transferencia del 50% del FODES en una relación radicalmente inversa con la variable población, se realiza, en el entendido que los municipios más poblados tienen mayores posibilidades de recaudación per cápita que los municipios menos poblados, debido principalmente a que en los primeros el nivel de producción es mayor. Se señala también que hay indicios de que los municipios más pequeños hacen un esfuerzo mayor de recaudación<sup>16</sup>.

Cuando se trata de comprobar la hipótesis de que los municipios más poblados cuentan con mayores ingresos municipales, haciendo uso del coeficiente de correlación,

se encuentra que evidentemente existe una alta correlación (0.86), entre cantidad de población (censo, 1992) e ingresos totales. (ISDEM, 1994). Es decir que cuanto mayor cantidad de habitantes tiene un municipio, mayores son los ingresos de las municipalidades. No obstante, cuando se realiza el mismo ejercicio entre cantidad de población e ingresos per cápita de las municipalidades, se encuentra que el índice de correlación disminuye a un nivel poco significativo (0.37). El coeficiente de correlación se mide de 0 a 1 y evidencia el nivel de relación que existe entre la evolución de dos series. Esta relación es más significativa en la medida en que el coeficiente obtenido se aproxima a 1 y menos significativa cuando se aproxima a 0.

En esta misma línea de verificación empírica de los supuestos empleados para establecer el mecanismo de distribución del 50% de los fondos del FODES, se encuentra que de las 13 municipalidades con ingresos superiores a los \$50 p/c en 1994, sólo 3 contaban más de 90,000 habitantes (con negritas en cuadro anexo). Dicho de otra forma,

**ASIGNACIÓN DEL FODES A LOS MUNICIPIOS  
CON MAYORES INGRESOS (1994) Y MAYOR NÚMERO DE HABITANTES (1992)**

	Municipio	Ingreso p/c 1994	Población 1992	Asignación FODES P/c	
				Por población	Total
+	Antiguo Cuscatlán	311.4	28,187	101.8	133
+	<i>Nueva San Salvador</i>	121.8	113,698	12.7	13.2
+	Usulután	81.0	64,326	50.9	87.0
+	Metapán	80.0	49,950	76.3	151.0
+	Sonsonate	77.0	77,753	38.2	74.0
+	Cojutepeque	73.0	45,601	76.3	114.0
+	San Vicente	68.0	47,006	38.2	128.0
+	Santiago de María	64.0	17,291	76.3	179.0
+	<i>Santa Ana</i>	63.0	210,970	76.3	35.4
-	Acajutla	57.0	47,678	114.5	134.0
-	Quezaltepeque	56.9	46,693	12.7	123.0
+	<i>Apopa</i>	56.0	109,179	76.3	36.0
-	San Jorge	53.0	8,903	76.3	249.0
-	Soyapango	45.0	261,122	12.7	20.9
-	Ciudad Delgado	43.0	109,863	127.2	35.7
-	Mejicanos	38.0	144,855	12.7	28.5
-	Ilopango	14.0	90,634	12.7	31.7
-	San Miguel	11.0	191,116	12.7	43.2
-	San Salvador	?	415,346	12.7	25.5

+ Municipalidades con mayores ingresos p/c en 1994.

- Municipalidades con más de 90,000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ISDEM, FISDLI, COMURES.

de las 9 municipalidades con más de 90,000 habitantes, sólo 3 confirman la hipótesis.

La evidencia más relevante de la fragilidad del criterio poblacional como indicador inverso de las capacidades recaudatorias de las municipalidades, es que el municipio de Antiguo Cuscatlán que contó en 1994 con ingresos p/c de ¢ 311.0 fue compensado en 1998 con ¢101.8 p/c, mientras que Soyapango, que contó en el mismo período con un ingreso de ¢45.0 p/c, sólo recibió ¢12.7 p/c de la cuota asignada a compensar las capacidades recaudatorias de las municipalidades.

**La asignación del FODES según los niveles de pobreza**

determina la distribución del FODES, es la necesidad de inversión para combatir la pobreza y mejorar la infraestructura física de los municipios. De acuerdo con este criterio es que se distribuye el 20% de los fondos totales.

Al tratar de comprobar empíricamente la veracidad de estos 14 indicadores, determinando el índice de correlación existente entre cada uno de éstos y los montos asignados por la cuota "pobreza", se encuentra que éstos son muy poco significativos (ver cuadro siguiente).

Se podría argumentar que debido a que la estimación de la pobreza fue realizada con base a un promedio de 14 indicadores, no es posible esperar que exista un alto coeficiente de correlación.

### COEFICIENTES DE CORRELACIÓN DE INDICADORES DE POBREZA CON TRANSFERENCIAS DEL FODES 1998

% mortalidad infantil	0.00
% analfabetismo <sup>1</sup>	-0.16
Tasa neta de escolaridad 1-6	-.024
Tasa neta de escolaridad 7-9	-0.22
Extra edad 1-6	0.06
Extra edad 7-9	-0.04
INE <sup>2</sup>	-0.10
% viviendas hacinadas	0.09
% viviendas piso tierra	0.24
% viviendas improvisadas	0.00
% viviendas sin agua	0.20
% viviendas sin serv. sanitario	0.25
% viviendas sin drenaje	0.20
% vivienda sin EE	0.28
ISBV <sup>3</sup>	-0.29

1 Población mayor de 10 años

2 Índice de Nivel Educativo

Sin embargo, es lógico preguntarse ¿cuál es la combinación de indicadores apropiados para ponderar los niveles de pobreza?

Veamos esto más detenidamente. Los 14 indicadores seleccionados pueden agruparse en 4 categorías: a) mortalidad infantil con 1 indicador que recibe el 7.14 % de la ponderación total; b) educación con 5 indicadores que reciben en su conjunto el 35.71% de ponderación total; c) dimensiones y servicios a la vivienda con 7 indicadores que obtienen un 50.0% de la ponderación total y d) porcentaje de población rural con 1 indicador que recibe un 7.14 % de ponderación total. Los 14 indicadores suman lógicamente el 100%. Ante este sistema de ponderación cabe preguntarse: ¿en base a qué criterios define el FODES que la educación es 5 veces más importante que la

rísticas de la vivienda son 1.6 veces más importantes que la educación y 7 veces más importantes que la mortalidad infantil?. ¿Por qué el porcentaje de población rural se considera un indicador más, pese a que supuestamente refleja en forma agregada las condiciones que ya expresan los restantes indicadores?

#### Los motivos tras el nuevo sistema de distribución del FODES

Si se suma la actitud de oposición de la cúpula del partido oficial a la aprobación del 6%, al repentino cambio de los criterios que regulaban la asignación del FODES y la fragilidad de la sustentación técnica de los nuevos criterios empleados, es comprensible que surjan interpretaciones que cues-



ALCALDIAS CON MENOR ASIGNACIÓN DEL FODES		
Alcaldía	¢ por habitante	Partido que gobierna
<b>Nueva San Salvador</b>	13.2	FMLN
<b>Soyapango</b>	20.9	FMLN-CDU
<b>San Salvador</b>	25.5	FMLN-CD-UNIDAD
<b>Mejicanos</b>	28.5	FMLN-CDU
<b>Ilopango</b>	31.7	FMLN
<b>Santa Ana</b>	35.4	FMLN-CD-UNIDAD
<b>Ciudad Delgado</b>	35.7	FMLN
<b>Apopa</b>	36.0	FMLN
San Miguel	43.2	ARENA
Ahuachapán	70.7	ARENA
<b>Sonsonate</b>	74.0	FMLN-CD
Usulután	87.0	ARENA
<b>San Marcos</b>	92.0	FMLN
Cuscatancingo	92.0	ARENA
<b>Chalchuapa</b>	93.0	FMLN-CD-UNIDAD
San Martín	99.0	ARENA

En negrita: Alcaldías gobernadas por la oposición

En normal: Alcaldías gobernadas por ARENA

nicos empleados. La oposición política que lideró la movilización de los gobiernos locales en pos de la reforma, por ejemplo, ha argumentado que los actuales criterios han sido definidos con el objetivo de restarle recursos a las municipalidades más pobladas del país, que casualmente están siendo mayoritariamente gobernadas ella.

Al analizar el sustento empírico de tal presunción, se encuentra que 12 de las 16 municipalidades que recibieron menos de ¢100.0 por habitante como transferencia del gobierno nacional en 1998 son gobernadas por la oposición y sólo cuatro por el partido oficial (ver cuadro adjunto), pese a la primera fuerza sólo gobierna 54 alcaldías en comparación con las 160 que gobierna el partido oficial.

### Un nuevo enfoque sobre el financiamiento de las municipalidades

zadas a los criterios de distribución del FODES, fueron en su momento introducidas por el gobierno nacional más inspiradas por la conveniencia política del partido de gobierno que por otra cosa. Es probable, por otro lado, que si la oposición estuviese en el gobierno nacional, tampoco sería capaz de desprenderse de sus intereses partidarios a la hora de tomar este tipo de decisiones. Lamentablemente, la cultura de la clase política nacional es sumamente cortoplacista y tiene una fuerte propensión a confundir los intereses de la nación o del municipio con los intereses del partido. Esta situación hace especialmente difícil definir reglas de juego que sean transparentes y beneficien en el mediano y largo plazo el desarrollo del país.

Es imperioso, por lo tanto, que los fondos transferidos por el Estado central a las municipalidades para establecer mayores equilibrios territoriales, cuenten con un marco conceptual, indicadores y un siste-

mecanismos institucionales y financieros más apropiados para su asignación. Para esto es menester realizar un gran esfuerzo técnico y de concertación política, de forma que no sólo sean políticas de gobierno, sino también verdaderas políticas de Estado.

Por otro lado, es necesario comenzar a diferenciar entre como se debe subsanar el precario financiamiento de las municipalidades y la inversión que debe realizar el gobierno nacional para contribuir a establecer ciertos equilibrios territoriales, ya que se trata de cuestiones relacionadas entre sí, pero diferentes.

En nuestra opinión, el financiamiento de las municipalidades debería ser en primer lugar una cuestión de municipio, para lo cual las alcaldías deben contar con suficiente autonomía para definir determinado tipo de impuestos, dentro de un marco regulatorio nacional, pero sin injerencia, ni tutoría, de parte de la Asamblea Legislativa, como sucede en la actualidad.

El problema de la recaudación impositiva no debe de ser planteado solamente en términos de cuál es la instancia del Estado que tiene mayores capacidades para recaudar en el corto plazo. No cabe duda que en un país con tradición centralista, la respuesta recaerá en el Estado central. El problema debe ser planteado también en términos de cuál es el mecanismo que contribuye de mejor manera a armonizar aspectos tales como la responsabilidad de recaudar con equidad, prestar servicios de calidad y rendir cuentas ante los contribuyentes por la administración de los recursos que ellos han aportado.

La dicotomía entre quien recauda y quien gasta en la administración pública, puede acarrear consecuencias financieras y políticas perniciosas, dado que debilita la voluntad recaudatoria de los gobiernos locales y

intereses políticos partidarios a nivel nacional. El actual empantanamiento en la Asamblea Legislativa, de los ajustes impositivos solicitados por la alcaldía de San Salvador, desde hace dos años, es un ejemplo elocuente de esta debilidad del sistema tributario municipal vigente.

No es menos cierto que un gobierno local que no necesita hacer esfuerzos para recaudar sus propios recursos, siente necesariamente menos presión para ser eficaz, eficiente y cristalino en el manejo de los recursos públicos. De igual manera se puede afirmar que una sociedad local que no realiza esfuerzos para sufragar sus propios gastos, no se siente estimulada a responsabilizarse de las mismos y controlar su manejo.

Al igual que el sistema impositivo municipal, la existencia de un único mecanismo de fiscalización financiera a cargo del Estado central (Corte de Cuentas), no hace otra cosa que evidenciar que una de las principales dificultades que enfrenta el desarrollo local en el país es que el aparato de Estado ha sido construido y funciona casi exclusivamente de arriba hacia abajo.

Por otro lado, cabe argumentar que si las municipalidades contaran con autonomía para determinar cierto tipo de impuestos, como sucede en la mayoría de los países social y económicamente avanzados, sería posible el autofinanciamiento de las alcaldías más ricas, lo cual liberaría recursos del Estado central para invertir decididamente en la estimulación de procesos de desarrollo local en aspectos estratégicos y en programas orientados a disminuir los extremos desequilibrios territoriales.

En lo que se refiere a las transferencias selectivas del gobierno central hacia los municipios que presentan altos índices de pobreza deberían incrementarse mediante

las iniciativas locales innovadoras. Sin embargo, para esto se hace necesario crear un sistema de asignación que esté sustentado en criterios de asignación políticamente concertados, un sistema de información confiable y mecanismos de transferencias financieras de difícil manipulación política.

En este sentido, es de esperar que el actual gobierno haga suyas las principales propuestas contenidas en el documento de Estrategias para el Desarrollo Local que recientemente le presentara el Grupo Consultivo convocado por el FISDL. Estamos seguros que la aplicación de algunas propuestas como la introducción del concepto de equilibrio territorial, la transferencia de competencias a las municipalidades, la signación automática del 6%, la introducción del impuesto predial, la creación de mecanismos de controlaría social en el ámbito municipal y la reorganización política administrativa del país, harían la

diferencia entre retórica y práctica en la política gubernamental para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.

- 1 Cálculos propios contruidos con base en datos de ISDEM y BCR. Los datos de ISDEM por municipalidad, incluyen la transferencia del FODES (25 millones de colones) en 254 municipalidades, faltando los referidos a las alcaldías de San Salvador, San Pedro Masahuat, La Unión, Conchagua, Pasaquina, San Alejo, Santa Rosa de Lima, Concepción de Oriente y Torola.
- 2 Cálculos propios con base en datos obtenidos del Censo Empresarial, 1993, DIGESTIC.
- 3 PNUD: Informe de Desarrollo Humano 1996.
- 4 La Red para el Desarrollo Local está conformada por las siguientes 6 instituciones de la sociedad civil: FLACSO, FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, FUNDE, FUSAI y SACDEL.
- 5 Los desafíos del desarrollo local. Boletín Económico Social, FUSADES, No. 146, enero 1998, pp 10.
- 6 FUSADES, idem, pp11.