

Red para el Desarrollo Local de El Salvador –RDL-

**Valoraciones sobre
la Agenda Nacional del Desarrollo Local
y los Acuerdos de la CONADEL**

(Documento de Trabajo de la RDL)



FUNDAUNGO – FUSAI – SACDEL - FUNDE - FUNDAMUNI

**El Salvador, Centroamérica
Junio de 2005**

Red para el Desarrollo Local

VALORACIONES SOBRE LA AGENDA NACIONAL DEL DESARROLLO LOCAL Y LOS ACUERDOS DE LA CONADEL

31 de Mayo de 2005

Este Documento recoge las principales valoraciones de la Red para el Desarrollo Local con respecto a la propuesta presentada por la CONADEL al Presidente de la República el pasado 26 de mayo.

I.- INTRODUCCIÓN

El Presidente de la República, Elías Antonio Saca anunció en septiembre de 2004, la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) “como una muestra del profundo interés que tiene el gobierno por potenciar el desarrollo en cada uno de los municipios de El Salvador”¹. Y esto obedece a un área de su plan de gobierno planteada desde la campaña: “Desde que estábamos modelando lo que sería nuestro plan de gobierno “País Seguro”, reflejo de una gira que como candidato realicé por los 262 municipios, trazamos como una de nuestras áreas de acción *“el desarrollo local y equilibrio territorial: progresando con equidad”*²

De acuerdo al Presidente “la CONADEL nació en el marco de los esfuerzos que se realizan dentro de la mesa permanente de entendimientos, la mesa de diálogo, a cargo de la Comisionada Presidencial Gloria Salguero Gross, para fomentar la gobernabilidad democrática, el desarrollo local y el municipalismo”³.

En el decreto de creación de la CONADEL se le define como objetivo “revisar las políticas y mecanismos que aseguren la implementación del desarrollo local de los municipios”⁴. Es importante tener en consideración que el Presidente expresó su convicción “de que sin desarrollo local no habrá progreso nacional”⁵. Se supone que este es el horizonte y el supuesto dentro de los que ha trabajado la CONADEL.

Un esfuerzo similar se realizó en el período anterior, durante la gestión del Presidente Flores, creándose el Grupo Consultivo (conformado por el FISDL, COMURES, ISDEM, FUSADES, la Red para el Desarrollo Local y algunas organizaciones de la cooperación externa), que produjo la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), cuya dirección estratégica fue delegada al FISDL por parte del mismo Presidente Flores. Al hacer la evaluación de su

¹ Discurso pronunciado el 18 de enero de 2005 en el Encuentro entre CONADEL y RECODEL.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Decreto Ejecutivo No. 17, del 19 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 364, del 21 de julio de 2004.

⁵ Discurso pronunciado el 18 de enero de 2005 en el Encuentro entre CONADEL y RECODEL.

implementación, la RDL ha señalado que “el FISDL dejó de lado su papel de rector del desarrollo local, y lo que más bien hemos observado es una vuelta “al cemento y los ladrillos”, es decir, vuelve a poner énfasis en el desarrollo de proyectos de infraestructura.”⁶ No hubo un esfuerzo por redefinir la institucionalidad del sector del desarrollo local.

Para la RDL el anuncio de la creación de la CONADEL y su mandato creaban la posibilidad de abrir de nuevo un camino que fue ensayado y rápidamente cerrado por la administración Flores, aunque en esta ocasión, se integró una Comisión que, aunque mantuvo la presencia del sector privado a través de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), a diferencia del Grupo Consultivo de 1999, excluyó cualquier representación de organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales.

Este déficit trató de paliarse con dos medidas: abrir la puerta a propuestas provenientes de la sociedad civil e invitar a algunas organizaciones ciudadanas que han venido trabajando y aportando en el tema del desarrollo local, a opinar sobre los avances y documento final en dos encuentros entre CONADEL y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL).

Ambos espacios fueron aprovechados por diversas organizaciones, entre ellas, la RDL. Como resultado, la CONADEL recibió varias propuestas, recomendaciones y sugerencias, muchas de las cuales están debidamente documentadas, destacando la propuesta de Reformas al Código Municipal de varias organizaciones no gubernamentales, algunas universidades, instancias locales y organizaciones comunales de diversos municipios; y la propuesta acerca de la institucionalidad del gobierno central hecha por la Red para el Desarrollo Local.

Después de casi nueve meses de trabajo bastante discreto, la CONADEL ha presentado el pasado lunes 16 de mayo al Presidente de la República, los resultados de su trabajo.

Dicha propuesta contiene varios aspectos positivos que nos gustaría resaltar:

- Retoma el desarrollo local como factor importante para el desarrollo del país.
- Presenta acuerdos iniciales que reflejan el consenso mínimo alcanzado en el tema y el poco margen existente para avanzar en su impulso.
- Abre la oportunidad de ordenar, priorizar e implementar una agenda nacional que impulse el desarrollo local y contribuya a corregir los desequilibrios territoriales.

⁶ Red para el Desarrollo Local. El Salvador. Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos. San Salvador, mayo de 2003.

La RDL ve con preocupación algunos vacíos y limitaciones que afectan e impiden un mayor alcance en algunas de las acciones propuestas para impulsar el desarrollo local. Algunas de éstas se quedan atrás en relación con el avance logrado en experiencias y procesos que se impulsan en varios municipios del país. En cuanto a la amplitud y profundidad de los acuerdos y medidas tomadas, nos parece que nuevamente se soslayan algunos aspectos medulares y estratégicos que demanda el desarrollo local y nacional. Sobre todo, si se toman en serio las palabras del presidente Saca de que para progresar con equidad son necesarios el desarrollo local y el equilibrio territorial y que no hay desarrollo nacional sin desarrollo local.

II.- CONSIDERACIONES DE LA RDL

Las consideraciones de la RDL en torno a los principales temas específicos tratados por la CONADEL son las siguientes:

1. Institucionalidad del gobierno central para el desarrollo local: se reedita un camino fracasado

Uno de los temas fundamentales que necesita resolverse en el país es la creación de una institucionalidad adecuada en el gobierno central para impulsar el desarrollo local. La CONADEL se propone reeditar un camino que ya mostró importantes limitaciones: que sea el FISDL la instancia rectora del desarrollo local.

Por ello, la RDL planteó hace unos meses a la CONADEL la necesidad de constituir una instancia rectora del desarrollo local, cuya función principal no se diluya en el trabajo que ha venido haciendo el FISDL como fondo, ni sea relegada por esta dinámica. Además, se planteó que el inicio del período de gobierno sería un momento propicio para reestructurar y ordenar la institucionalidad del Estado para impulsar el desarrollo local.⁷

Sin embargo, la CONADEL propone reasignar al FISDL el rol de ente rector de desarrollo local, cuando la institución está por concentrar más obligaciones, como la ejecución del programa Red Solidaria, sin hacer cambios significativos en su estructura, visión y dinámica institucionales. Si bien es cierto que la CONADEL abre la puerta para una reestructuración a fondo del FISDL, no hace planteamientos específicos que señalen por dónde debería enfocarse esta reingeniería, ni tampoco establece plazos para realizarla.

La propuesta de la RDL no se reduce simplemente a la creación de un nuevo aparato o entidad, sino apunta a crear las condiciones y los mecanismos para que el gobierno ejerza la función rectora del desarrollo local de una

⁷ Carta y Propuesta de la RDL a la CONADEL sobre la Institucionalidad en el Ejecutivo para el Desarrollo local, con fecha 14 de febrero de 2005.

forma participativa, coordinada y concertada, con el aporte de los distintos actores claves para impulsarlo con visión de país y con sentido de Estado.

La RDL ha propuesto integrar dentro de una entidad del gobierno central, las funciones de las instituciones relacionadas con el desarrollo local que se han mantenido separadas sin mayor coordinación y duplicando algunas tareas. Implica que el trabajo en tanto fondo de inversión del FISDL y las funciones de asistencia técnica del ISDEM sean asumidas dentro de la nueva entidad. Esto llevaría a orientar y emplear más racionalmente los recursos para el desarrollo local.

Lo anterior no significa que se trasladaría automáticamente la actual estructura del ISDEM bajo la autoridad de la entidad rectora, sino que tanto el trabajo del ISDEM como del FISDL serían redefinidos y asumidos por la entidad rectora para hacer lo esencial que les corresponde sin duplicar el esfuerzo. Lo que regiría esta redefinición son las funciones que le corresponde impulsar a la instancia rectora y no la estructura e inercia de funcionamiento de las actuales instituciones.

Esta entidad rectora, debería integrar la institucionalidad que ha estado dispersa e impulsar y retomar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y la propuesta de la CONADEL para que se implementen en una forma coordinada y orientada a corregir desequilibrios en el desarrollo territorial y responder a prioridades establecidas en forma participativa y concertada en municipios y micro regiones.

Así mismo, le correspondería a la entidad rectora del desarrollo local establecer una comunicación fluida y coordinación ágil entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales e instancias locales, de manera que busquen complementarse para impulsar el desarrollo local en todo el territorio nacional; entre Gobierno Central y ONGs e instituciones del sector privado, abriendo espacios para potenciar la responsabilidad social de las empresas y coordinar e integrar esfuerzos para el impulso de la ENDL y la propuesta de CONADEL.

Fundamental sería la participación de la entidad rectora del desarrollo local en la coordinación interinstitucional gubernamental para lograr una acción más integrada e integral en el desarrollo local. Asimismo, jugar un rol que articule los procesos de desarrollo local con los planes y proyectos de ordenamiento territorial, la descentralización del Estado y con las acciones territoriales del Plan de Nación.

En todo caso, la RDL está de acuerdo en que se debe definir y fortalecer la institucionalidad en el Ejecutivo para coordinar el impulso del desarrollo local a nivel nacional, pero tomando en cuenta las limitaciones, duplicidades y carencias que para asumir esta misión presentan las actuales instituciones

en las que el gobierno ha dejado esta responsabilidad, principalmente el FISDL y el ISDEM.

La Red considera que no basta ahora con hacer cambios formales en el FISDL para que el gobierno asuma un liderazgo respetado como ente rector nacional del desarrollo local. Se requiere un esfuerzo que garantice la coordinación interinstitucional en el gobierno central y de éste con los gobiernos municipales y la sociedad civil, en torno a una política y estrategia de desarrollo local que haga posible el desarrollo equilibrado del territorio nacional, acordadas por el país.

2. Participación ciudadana y transparencia: reformas al Código Municipal acordadas por CONADEL dejan fuera algunas propuestas relevantes

El acuerdo de la CONADEL incluye por lo menos 10 reformas al Título IX del Código Municipal, que en su mayor parte pueden considerarse como avances con respecto al Código actual, pero que no abordan asuntos de mayor relevancia y se quedan atrás, tanto de las propuestas ya presentadas por COMURES y las organizaciones de la sociedad civil, como de diversos procesos participativos y pro transparencia en la gestión pública municipal que ya se están desarrollando en muchos municipios del país.

2.1. En materia de participación ciudadana

Se considera positivo que la CONADEL proponga las siguientes reformas al Código Municipal:

- La posibilidad de que se convoque por iniciativa ciudadana a la Consulta Popular, siempre y cuando se reúna el 10% de firmas de las personas inscritas en el municipio⁸.
- Una lista bastante amplia de mecanismos de participación ciudadana⁹, aunque no se precisa su naturaleza ni se regula su funcionamiento.
- La posibilidad de que las organizaciones comunales obtengan personería jurídica por ministerio de ley si el Concejo no respondiere a su solicitud tal como establece la ley¹⁰.
- Que las sesiones del Concejo Municipal sean públicas¹¹.

⁸ Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 48

⁹ Idem. Art. 47.

¹⁰ Idem. Art. 49

¹¹ Idem. Art. 20

Sin embargo, la CONADEL excluyó en su acuerdo muchas propuestas favorables a la participación ciudadana que eran de su conocimiento. Entre las más importantes están:

- No se incluye la participación como un derecho ciudadano y no se deja ningún mecanismo de carácter obligatorio, ya que, por una parte, se elimina la obligatoriedad de los cabildos abiertos, y, por otra, se deja a la voluntad de los gobiernos locales aplicar o no los mecanismos mencionados anteriormente, al afirmar de manera general que éstos “son mecanismos de participación ciudadana:...”¹².
- No se incorpora la propuesta de promover la participación de la mujer en las organizaciones comunales, estableciendo que éstas deben de ocupar por lo menos el 30% de los puestos directivos¹³.
- Se plantea el peligroso precedente de que las organizaciones comunales pueden ser disueltas por una instancia política (el Concejo Municipal) “Por dedicarse a fines distintos a los establecidos en sus estatutos”, procediéndose a su disolución y liquidación mediante procedimientos de una ordenanza que aprobará el mismo Concejo Municipal. Esto es una peligrosa intromisión del poder político en la libertad ciudadana de organización que puede ser utilizada a discreción para disolver organizaciones con las que se tienen contradicciones, aduciendo que éstas “se dedican a fines distintos a los establecidos por los estatutos”. La pregunta es quién debe establecer esto, el poder judicial o el poder político que en este caso es juez y parte?¹⁴

2.2. En materia de transparencia:

Hay que destacar como positivo que la propuesta incluye como nuevo componente en el Título IX, la “transparencia en la gestión municipal”. Otros aspectos positivos en este campo son:

- Se establecen algunos derechos para “los ciudadanos domiciliados en el municipio”, como:
 - Solicitar información a los Concejos Municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna;
 - Conocer sobre el funcionamiento del Gobierno Municipal y el manejo de su administración;

¹² Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 47.

¹³ Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 17.

¹⁴ Propuesta de Subcomisión Marco Jurídico (Código Municipal) a la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad. Art. 51.

Ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales;

Recibir un informe anual de rendición de cuentas; y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura.

- Se establece que serán públicos algunos documentos municipales, tales como: a) Las ordenanzas y sus proyectos; b) El presupuesto de inversión; c) Los planes municipales; d) El valúo de los bienes a adquirir o vender; e) Las fotografías, grabaciones y filmaciones de actos públicos.
- Se establece un ejercicio anual de rendición de cuentas, que debe ser divulgado por “los mecanismos de participación establecidos y/o medios de comunicación que tengan a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio”.

Sin embargo, lamentablemente, en este punto se vuelven a encontrar más exclusiones que inclusiones en relación a las propuestas que ya se habían realizado. Entre éstas, cabe mencionar las siguientes:

- El derecho a la información que postula la propuesta de la CONADEL se restringe a “los ciudadanos domiciliados en el municipio”¹⁵, cuando la propuesta de las organizaciones civiles proponía que “toda persona tiene derecho a...”¹⁶. Debido a esto, los derechos de los ciudadanos de otro municipio o de los medios de comunicación quedan excluidos de esta ley.
- A los ciudadanos domiciliados en el municipio se les niega el derecho a:
 - a. “Ejercer contraloría sobre las autoridades municipales de conformidad a este Código”.
 - b. “Proponer la aprobación de ordenanzas y otras regulaciones municipales y a que estas sean consideradas formalmente”.¹⁷
- Se excluyen de la información que debe ser pública, documentos tan elementales como las actas y resoluciones del Concejo Municipal, los estados financieros y el presupuesto municipal, y los proyectos de inversión pública en ejecución¹⁸.

¹⁵ Idem. Art. 125-B.

¹⁶ Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 2.

¹⁷ Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 2.

¹⁸ Idem. Art. 4.

- No se acepta la propuesta de crear un servicio de información a los ciudadanos y ciudadanas en cada municipalidad, ni tampoco de establecer un límite de tiempo para que la municipalidad entregue la información requerida por los ciudadanos, de tal manera que se pretende aprobar una ley que carecerá del mecanismo que haga posible su aplicación.¹⁹
- En la misma lógica, se restringe el hecho de que los acuerdos municipales sean públicos, dándolos a conocer solamente a “aquellos ciudadanos que directamente resulten afectados por los mismos”.
- En lo que se refiere a evitar el mal uso de los bienes municipales con fines partidarios, la CONADEL resta fuerza a la propuesta de las organizaciones ciudadanas que propone “queda estrictamente prohibido utilizar bienes y servicios municipales con fines partidarios”²⁰, y solo establece que el Concejo Municipal debe “velar por la no utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios”²¹. La diferencia es evidente y no es menor.

Finalmente, la CONADEL deja de lado todas las propuestas orientadas a posibilitar que “el incumplimiento a lo establecido en el presente título pueda ser exigible judicialmente por cualquier persona”. Sin esto, y otros “detalles” que se excluyeron anteriormente, todo lo aprobado, queda bastante restringido.

2.3.- En relación con la forma de elegir los gobiernos municipales:

La representación proporcional en los gobiernos municipales es un tema omitido en la propuesta de la CONADEL. La RDL considera que la definición de este tema no se debería seguir postergando.

La proporcionalidad en la elección de los Concejos Municipales permitiría, sin duda, que la población electoral esté mejor representada y que su decisión sea respetada de mejor manera.

Sin embargo, aunque esto sería un paso adelante en el ejercicio de la democracia representativa, quienes están en capacidad de aprobar estos cambios argumentan que la gobernabilidad se vería afectada negativamente y, en consecuencia, han venido postergando la decisión.

¹⁹ Idem. Art.5

²⁰ Pieza de Correspondencia de organizaciones ciudadanas. Art. 8.

²¹ Propuesta de Subcomisión Marco Jurídico (Código Municipal) a la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad. Art.18.

Una modalidad que haría posible salir al paso de ese argumento y permitiría condiciones de gobernabilidad, es la de otorgar directamente el cargo de alcalde o alcaldesa a un miembro del partido que más votos obtenga en la elección y definir, proporcionalmente, el resto de integrantes del concejo municipal entre los partidos contendientes, según el caudal de votos que hayan recibido.

Por otra parte, esta modalidad exigiría mayor interés y responsabilidad de los partidos políticos en la gestión del gobierno municipal y podría contribuir a mejorar la relación entre gobierno local y población.

Aplicar un criterio distinto a la proporcionalidad, tiende a desfigurar o irrespetar la decisión de las personas que acudieron a votar en el municipio.

3. Sobre el financiamiento

En general, la RDL considera el financiamiento como un tema esencial para hacer efectiva cualquier propuesta de descentralización y de desarrollo local. En ese sentido, los cinco aspectos específicos sobre los que CONADEL hace propuestas en este campo son positivos.

3.1. Gestión Tributaria Municipal

La propuesta de brindar asistencia técnica a la totalidad de los municipios para la instalación y manejo de instrumentos de mejor control y gestión financiera y tributaria (contabilidad gubernamental, SAFIMU) es apropiada para fortalecer la gestión de gobierno y la transparencia municipal.

Sin embargo, la RDL quiere manifestar su preocupación en los siguientes aspectos:

- La eficiencia en el cumplimiento de esta meta, especialmente en cuanto al SAFIMU, dado que hasta el momento hay muy pocos municipios con el sistema instalado, y es muy lento el proceso para su instalación.
- El catastro es un instrumento clave para la gestión tributaria, por lo que debería ser asumido a nivel nacional como un aspecto prioritario, promoviendo el acceso de las municipalidades a la información del CNR, con costos acordes a las posibilidades de éstas.

3. 2. Reforma a la Ley Tributaria Municipal

Las modificaciones propuestas por CONADEL reforzarán la capacidad de recaudación de las municipalidades, pero es necesario dar mayor atención a los siguientes aspectos e incorporar otros que son de gran relevancia:

- La reforma del Art. 24. debería establecer claramente que se trata de recaudar a partir del hecho generador realizado en el municipio, independientemente de su domicilio, ya que hay empresas que argumentan que por no tener oficina -sede de operaciones en el municipio-, no son sujetos de impuestos en dichos municipios. Este es el caso, por ejemplo, de algunas compañías telefónicas y empresas de cable.
- Es importante que dentro de las reformas legales se incorpore la integración de la información tributaria del Ministerio de Hacienda y las Municipalidades, para mejorar el control de ambos niveles del Estado y evitar la evasión.
- Garantizar la progresividad y/o proporcionalidad de las leyes de impuestos. Debe establecerse, en el corto plazo, un mecanismo que obligue al cumplimiento de la Ley en este sentido.
- Superar la obsolescencia de las leyes de impuestos existentes. Hay leyes que tienen cerca o más de 50 años. Muchas propuestas de reformas de leyes de impuestos municipales han sido archivadas en la Asamblea Legislativa en las últimas décadas. Ante ello, es necesario garantizar la obligatoriedad de las reformas de leyes de impuestos en un periodo determinado (uno o dos años), considerando la posibilidad de un decreto que establezca tal obligatoriedad y que proporcione un marco para las reformas.

Este decreto o Ley Marco debería redefinir una base imponible que cumpla con los principios establecidos en la Ley General Tributaria Municipal y la doctrina de la materia.

3. 3. Propuesta sobre la distribución del FODES

La RDL considera pertinente la propuesta de revisar los mecanismos para la distribución del FODES, la caracterización de los municipios (tipología) así como los criterios de distribución y el establecimiento de un plazo para una evaluación de impacto.

En esta revisión es necesario tener en consideración la visión de desarrollo territorial equilibrado, que lleva a priorizar el criterio de pobreza y a relativizar la importancia del criterio "esfuerzo tributario". La maximización de éste, especialmente en los municipios pequeños, puede profundizar los desequilibrios territoriales.

Esta es una oportunidad para evaluar cómo los recursos FODES pueden orientar las inversiones locales hacia áreas prioritarias de desarrollo, como la

sugerida por la CONADEL en cuanto a “proyectos que estimulen las actividades productivas de la población”.

Es importante, sin embargo, insistir en que la transferencia de fondos desde el gobierno central es complementaria a las reformas fiscales tendientes a incrementar los ingresos locales. Medidas como el impuesto predial, o reformas a la Ley Tributaria Municipal, podrán tener impactos muy positivos en las municipalidades de más altos ingresos, no así en las más pobres. Por ello, las transferencias vía FODES serán siempre necesarias para estas municipalidades, aunque su necesidad pueda ser menor en las municipalidades con más recursos.

Para la RDL otro asunto impostergable que la CONADEL no plantea, es establecer la transferencia directa de los fondos del FODES a los municipios, eliminando la intermediación actual del ISDEM.

Compartimos con la CONADEL que es fundamental garantizar la transparencia en el uso de los fondos de parte de los gobiernos locales. En la medida de que estos tengan mayores recursos, así se incrementa la demanda por mayor transparencia. Para ello, sería necesario establecer dentro de las reformas en la legislación, el carácter público de la información financiera municipal, excepto aquella que pueda afectar la transparencia en las transacciones municipales (como las licitaciones) y la información de los contribuyentes.

3.4. Sobre la generación de ingresos fiscales propios a nivel municipal

Sobre este tema, la CONADEL plantea tres áreas de acción necesarias:

3.4.1.- Actualización de los impuestos municipales.

En relación con esta propuesta, la RDL considera que:

- La reforma de los impuestos municipales es una medida importante, aunque en la práctica beneficiará básicamente a los municipios grandes y medianos.
- Por ello, el FODES debe jugar un papel complementario a los municipios pequeños que no puedan incrementar sus fondos por la vía de los impuestos, dada la escasa actividad económica que se genera a nivel local.
- Actualmente es la Asamblea Legislativa la que tiene la facultad de aprobar los impuestos municipales, medida que contradice el principio de la autonomía municipal. Este sería un momento oportuno para plantear una Ley Marco que defina los criterios, límites y proceso de aprobación de las leyes de impuestos municipales, ahora en manos de Asamblea, pero que permita a los municipios definir sus propios

impuestos locales, reforzando el principio de la autonomía financiera municipal.

3.4.2.- Establecimiento de un impuesto predial.

Esta es la propuesta más ambiciosa, pero es al mismo tiempo, la más estratégica y necesaria. Este impuesto, como afirma la CONADEL, debe estar “orgánicamente articulado con otras opciones de financiamiento”. Sin embargo, consideramos oportuno hacer las siguientes observaciones:

- Reiterar que el impuesto predial no debe verse como sustituto del FODES, pues es previsible que los municipios pequeños, no incrementarán sus ingresos, con ningún tipo de impuestos, dada su baja actividad económica. Además, el FODES es un recurso indispensable de cualquier proceso de descentralización del Estado.
- El predial tampoco debe considerarse como sustituto del impuesto a la actividad económica, tal como lo plantea la CONADEL. El predial es un impuesto a la propiedad y es muy distinto del impuesto a la actividad económica.

3.4.3.- Actualización de tasas y fondos de vialidad.

En opinión de la RDL, este tema debe ser revisado paralelamente a la redefinición de las competencias.

Un estudio como el que se propone no puede ser realizado por los municipios individualmente, por lo que deberá preverse el mecanismo y financiamiento para realizarlo.

El fondo de vialidad no es una alternativa realista para financiar el mantenimiento de los caminos que son competencia de los municipios, por lo que debe considerarse una reforma al Fondo Vial (FOVIAL) para permitir que parte de ese fondo sea utilizado para tal fin, de acuerdo a las prioridades establecidas por los municipios, y no en forma discrecional como es actualmente.

3.5. Regulación del endeudamiento municipal.

La propuesta de la CONADEL de nombrar una institución que norme el endeudamiento de los municipios podría ser adecuada. Esta competencia, sin embargo, podría ser parte de las funciones de asesoría, regulación y asistencia técnica financiera de una instancia similar que propone la RDL, debiendo garantizar que no vulnere la autonomía de los municipios ni incremente la burocracia.

Además, la RDL considera que:

- Sería conveniente establecer un sistema de indicadores, que sirvan para medir la capacidad financiera de los municipios. Esto es parte de lo que cualquier institución financiera evaluaría antes de aprobar un crédito.
- Una función de esa instancia sería la de calificar en base a dichos indicadores y dar el aval técnico sobre la situación financiera.
- Dados los niveles actuales de endeudamiento de los municipios, es importante prever esta situación, aunque actualmente no parece ser lo más prioritario ni urgente.

4. Sobre la modernización

En este campo hay algunas propuestas importantes de la CONADEL que tienen el sentido de dar impulso a acciones que ya se vienen realizando, especialmente en el campo del recurso humano.

Para la RDL los dos aspectos más relevantes son:

- Dar paso al “diseño e implementación de la carrera administrativa municipal y su armonización con la actual normativa”; y
- Trabajar los “diagnósticos de la situación de los recursos humanos por tipo de municipios”.

5. Sobre la descentralización del Estado

La primera medida propuesta de la CONADEL es “Revisar y actualizar la Política Nacional de Descentralización”. A juicio de la RDL esto es acertado y urgente, sobretodo porque revisar y actualizar dicha política significaría diseñarla, dadas las carencias y vacíos de la política actual. Por ello, proponemos que sea un punto prioritario en la agenda y empezar lo antes posible. Esto implica que se proponga una metodología que garantice la participación de municipalidades y ciudadanía.

Es en el marco anterior que habría que realizar las otras medidas:

- Definir y acordar competencias, facultades y servicios a descentralizar, el rol de cada ámbito de gobierno, central y municipal, así como las fuentes y mecanismos de financiamiento para el debido cumplimiento en ambos niveles.

- Realizar una campaña sistemática de educación a la ciudadanía sobre el proceso de descentralización.

Obviamente, todo esto llevará a modificaciones sustantivas en el marco legal actual, incluyendo el Código Municipal.

6. Sobre el ordenamiento territorial

La CONADEL propone:

- Formular política municipal de ordenamiento territorial acorde a la propuesta de la Política Territorial expresada en el Plan Nacional de ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).
- Estudiar y armonizar las experiencias de asociatividad municipal y construcción de microregiones con lo propuesto por el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT).

La RDL considera importante recordar que el PNODT no es todavía un Plan Nacional, sino una propuesta, que debe ser reflexionada y debatida ampliamente para lograr su validación social y política. Por ello, nuestra propuesta es abrir una amplia CONSULTA NACIONAL sobre ella, que podría ser encomendada, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).

7. Sobre la asociatividad municipal

La CONADEL en su propuesta, muestra más preocupación por contar con formas de control de las asociaciones de municipios que por promover mecanismos para su fortalecimiento. Propone el “diseño e implementación de mecanismos de control operativo de las mancomunidades dentro del marco jurídico nacional para garantizar la transparencia”.

La RDL considera que valdría la pena introducir las asociaciones de municipalidades y municipios en el Código Municipal para darles soporte institucional, así como elaborar una política nacional para estimularlas y fortalecerlas. En este marco debería inscribirse el “establecimiento de criterios mínimos que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de la Asociatividad”.

También, vinculado con el apartado anterior, sería conveniente contrastar y validar la propuesta del PNODT sobre los “ámbitos micro regionales” con las micro regiones cuyos procesos de construcción están en marcha.

8. Sobre el desarrollo económico local

Para la RDL, la CONADEL no hace propuestas innovadoras sobre desarrollo económico local, a pesar de tratarse de un tema nacional, y que constituye un aspecto fundamental para el desarrollo del país.

El desarrollo económico local es un tema complejo que tiene que ver con políticas de inversión pública, con alianzas público-privadas, con las ventajas comparativas y competitivas de las regiones, con la formación de capital humano empresarial local, con líneas especiales de financiamiento, en fin, con toda la política de descentralización del Estado. Por ello, este tema debería ser un elemento clave en la formulación de la política de descentralización.

III.- LA AGENDA NACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

La RDL considera importante destacar y priorizar los siguientes aspectos, que se deberían tener en cuenta al trazar una hoja de ruta crítica a seguir:

- 1) Iniciar de inmediato la revisión de la Política Nacional de Descentralización, indispensable para impulsar el desarrollo local
- 2) En relación con lo anterior, se debería definir y fortalecer la institucionalidad en el Ejecutivo para coordinar el impulso del desarrollo local a nivel nacional, teniendo en cuenta las limitaciones que para asumir esta misión presentan las actuales instituciones que se encargan del desarrollo local.
- 3) Es impostergable definir el financiamiento para el desarrollo local, que debe estar vinculado al tema de las competencias; sin recursos no hay posibilidades de avanzar en su impulso. En esta materia nos parece importante retomar los siguientes planteamientos:
 - 3.1- Iniciar un proceso sistemático con plazos definidos para establecer el impuesto predial en forma gradual.
 - 3.2- Actualizar los impuestos municipales. Procede trabajar en una Ley Marco que defina los criterios, límites y proceso de aprobación de leyes de impuestos municipales, que permita a los municipios definir sus propios impuestos locales, reforzando el principio de la autonomía financiera municipal.
 - 3.3- Estudiar e implementar una reforma al FOVIAL, con el fin de utilizarlo también para mantener la red vial que es competencia de los municipios, según la prioridad local y no en forma discrecional como es en la actualidad.

3.4- Revisar los criterios para la distribución del FODES priorizando el criterio de pobreza.

- 4) En materia de participación ciudadana y transparencia, la RDL considera prioritario establecer la participación como un derecho ciudadano y garantizar el acceso a la información pública para toda la ciudadanía. Además, la RDL considera que se debería prohibir la utilización de los bienes y servicios municipales con fines partidarios.
- 5) Organizar una amplia consulta nacional sobre la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).
- 6) Elaborar una estrategia que estimule, fortalezca y de soporte institucional a las asociaciones de municipalidades y municipios, estableciendo criterios mínimos para su viabilidad y sostenibilidad, como lo plantea CONADEL.
- 7) En términos de impulsar la modernización de la administración pública en los municipios, se debe dar prioridad a terminar el diseño de la carrera administrativa municipal y organizar su implementación gradual.

Un compromiso con el desarrollo local y un espacio nacional para impulsarlo

El reto está planteado. Es tarea de todo el país empezar a implementar esta agenda nacional del desarrollo local, afinando sobre la marcha del proceso los puntos que impiden profundizar los alcances en el desarrollo local y la descentralización del Estado.

La Red para el Desarrollo Local reitera su plena disposición a seguir aportando, en la medida de sus posibilidades, al impulso en nuestro país, tanto del desarrollo local como factor estratégico del desarrollo nacional, como al proceso de descentralización democrática del Estado.

Esperamos que estas propuestas de la CONADEL, tanto en lo que tiene que ver con sus fortalezas como con sus debilidades, permitan abrir mejores espacios para el diálogo y la concertación que el desarrollo local y la descentralización del Estado demandan en El Salvador.

En esta perspectiva, la Red para el Desarrollo Local ha propuesto que se constituya en el plazo más corto posible, un **espacio permanente** entre la CONADEL, las instancias de la sociedad civil organizada y otros actores, para intercambiar, reflexionar y debatir sobre el desarrollo local y la descentralización del Estado en el país y dar seguimiento a los acuerdos que se vayan tomando para su impulso.