



CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES  
DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL FODES EN EL  
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE LOS MUNICIPIOS**

**INSTITUCIONES CONSULTORAS:**

**funde** FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO -FUNDE-

Coordinación: Marcos Rodríguez

Investigadora: Ángela Zamora

Asistente: Juan José Aparicio



**FUNDACIÓN GUILLERMO MANUEL UNGO -FUNDAUNGO-**

Coordinación: Antonio Orellana

Asistentes: Héctor Rodríguez

Jairme Mendoza

Antonio Palacios

Dagoberto Edemar Palacios

# INDICE

|  | Página |
|--|--------|
| <b>I. ANTECEDENTES</b>                           | 1      |
| <b>II. MARCO CONCEPTUAL</b>                      | 2      |
| <b>III. METODOLOGÍA</b>                          | 4      |
| <b>IV. INVERSIÓN GLOBAL DEL FODES</b>            | 8      |
| <b>V. EJECUCIÓN DEL FODES EN EL 2001</b>         | 14     |
| 5.1 – La eficacia en la inversión                | 14     |
| 5.2 – Los proyectos ejecutados                   | 15     |
| <b>VI. TIPO DE PROYECTOS</b>                     | 19     |
| 6.1 - Vías de comunicación                       | 19     |
| 6.2 - Proyectos de electrificación               | 20     |
| 6.3 - Proyectos de educación                     | 21     |
| 6.4 - Servicios Municipales                      | 22     |
| 6.5 - Modernización municipal                    | 22     |
| 6.6 - Acueductos y alcantarillados               | 23     |
| 6.7 - Recreación y deportes                      | 24     |
| 6.8 - Proyectos de vivienda                      | 24     |
| 6.9- Los proyectos de salud                      | 25     |
| <b>VII. LA GESTIÓN DE PROYECTOS FODES</b>        | 27     |
| 7.1 - Participación y gobernabilidad democrática | 27     |
| 7.2 - Preparación y supervisión de proyectos     | 29     |
| <b>VIII. EL IMPACTO ECONOMICO DEL FODES</b>      | 30     |
| 8.1 - La generación de mano de obra              | 32     |
| 8.2 - Compra de materiales para las obras        | 33     |

## I. ANTECEDENTES

En el contexto de la reforma al marco legal municipal realizada en la primera mitad de los ochenta se reconoció por los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente, que para fomentar el desarrollo a nivel local era necesario que los municipios contaran con fondos permanentes sobre los cuales poder planificar y programar acciones en beneficio de sus comunidades.

Conforme con lo anterior, en 1987 el gobierno local del municipio de San Salvador, elaboró un Anteproyecto de Decreto Legislativo para la creación de un Fondo orientado al desarrollo de los municipios, proponiendo como monto del mismo el 2% del total de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Se solicitó que el Fondo fuera transferido directamente a los municipios; y como criterios de distribución del Fondo recomendó: 1) tener en cuenta los ingresos corrientes de los municipios; y; 2) la población. Se estimó que con ello habría "justicia y equidad en el momento de distribuir los recursos". La idea central de la propuesta era de favorecer a los municipios con menos ingresos y aplicar el principio de subsidiariedad.

Tomando en cuenta las condiciones del país, la mencionada propuesta sugería que la transferencia se hiciera en forma gradual, es decir, que se fuera ejecutando de manera incremental: el 0.25% del total a partir de 1986; el 0.50% en 1987 y el 100% a partir de 1988<sup>1</sup>. Se propuso también que los Municipios únicamente podrían aplicar el 25% de los ingresos del Fondo en gastos de funcionamiento.

La propuesta motivó algún nivel de debate al interior de la Asamblea. Finalmente, que mediante el Decreto Legislativo No.74, del 8 de Septiembre de 1988, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, determinando su monto en ₡ 25,000,000.

A partir de entonces la ley del Fondo ha experimentado algunas reformas y ha sido objeto de dos interpretaciones auténticas por parte de la Asamblea Legislativa. Una reforma muy importante tuvo lugar en 1997 momento en que se inició una complicada acción gremial impulsada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), a fin de lograr un aumento en el monto del Fondo al 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Finalmente la lucha gremial logró un desarrollo positivo luego de un denso período de negociación y consultas entre la gremial de Alcaldes y diferentes actores del nivel social y gubernamental que se prolongó hasta principios de 1998, ocasión en que también se emitió un Reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

<sup>1</sup> Situación institucional de los Municipios salvadoreños. San Salvador, Contrato PARA/FSF – 85.738 IBAM/BID, septiembre de 1985.

## II. MARCO CONCEPTUAL

De manera muy escueta interesa exponer aquí, cuales son las ideas básicas sobre las que se sustenta esta investigación.

- a) En primer lugar hay que establecer que el financiamiento del Estado y lo que este hace con los recursos públicos es una cuestión que debe interesar a toda la sociedad salvadoreña, es decir que es una cuestión de Estado Nación, entendiendo por este a todas las personas y entidades que conforman la gran comunidad que desarrolla su existencia dentro de los límites territoriales de El Salvador. Los fondos públicos tienen esta condición precisamente porque son aportados en mayor o menor medida por toda la sociedad y su destino debe orientarse a optimizar el bienestar social.
- b) El Estado Nación salvadoreño es administrado por un aparato político administrativo que no es otra cosa que el aparato organizativo Estado de El Salvador, el cual tiene por misión servir a toda la sociedad. Este financia su labor principalmente mediante impuestos, que son devueltos a la ciudadanía mediante políticas que regulan la vida pública, servicios y proyectos.
- c) El aparato del Estado salvadoreño tiene dos instancias de gobierno, una nacional y otra municipal. Ambas son representativas de la sociedad salvadoreña en distintas áreas jurisdiccionales y con distintas competencias, pero con una misma misión institucional. Por lo tanto, los fondos públicos no pertenecen en el sentido de propiedad privada a ninguna de las dos instancias de gobierno, sino que pertenecen a la ciudadanía como colectividad y son administrados en dos niveles de gobierno que deben optimizarlos y rendir cuentas por su buen uso.
- d) Como se desarrolla más adelante en este trabajo, los fondos públicos han sido recaudados y manejados tradicionalmente principalmente por el gobierno nacional. Esto no debe ser así necesariamente, sino que es una decisión política que tiene relación con el modelo de Estado que maneja cada sociedad. La sociedades de los países nórdicos por ejemplo, ha evolucionado con un modelo de mayor descentralización fiscal, de manera que las municipalidades recaudan y gastan aproximadamente el 50% de los ingresos públicos, contándose al mismo tiempo entre los 10 países con mayor Índice de Desarrollo Humano del planeta. La sociedad salvadoreña, por el contrario, ha implementado tradicionalmente un modelo sumamente centralizado de recaudación y de gasto público.
- e) Para compensar a las municipalidades por sus relativamente reducidas posibilidades de recaudación y gasto; y por razones de equidad territorial, la mayoría de las sociedades modernas, han implementado desde hace muchos años, sistemas de redistribución de los ingresos públicos, mediante los cuales los gobiernos nacionales transfieren a los gobiernos subnacionales (estados, departamentos y municipalidades) una parte de su recaudación. Cabe señalar que no es casual que las sociedades que implementan transferencias intergubernamentales, cuentan por lo general con menos disparidades territoriales que las que no lo hacen.
- f) Adicionalmente, hay que señalar que durante los últimos años, se han extendido en el mundo las políticas de descentralización del Estado, las cuales han implicado una gradual pero considerable transferencia de responsabilidades, competencias y recursos de las instancias centrales de gobierno a las

subnacionales. En términos generales, esta descentralización se guía por la aplicación de los siguientes principios:

- Principio de subsidiariedad, que establece que los servicios públicos deben de prestarse tan cercana como sea posible de sus beneficiarios.
  - Principio de eficacia, el cual parte de que los servicios y recursos del Estado deben de prestarse desde las instancias que permitan alcanzar de la mejor manera posible los objetivos propuestos.
  - Principio de eficiencia, el cual establece que los servicios y los recursos del Estado deben de manejarse de manera tal que permita alcanzar los objetivos propuestos con la menor inversión posible y sin que esto afecte la calidad.
  - Principio de equidad, afirma que los recursos públicos deben de utilizarse de tal forma que contribuya a que todos los salvadoreños y salvadoreñas gocen de similares oportunidades y posibilidades de desarrollo humano.
- g) Aparte de los mencionados principios, que indudablemente hablan a favor de una mayor descentralización del estado salvadoreño, gradual pero firme, debe tomarse en cuenta que el manejo fiscal del país, debe contribuir a concretar las políticas nacionales, entre las que destaca la de desarrollo local. Esto implica que el análisis de lo fiscal y en este caso, del FODES, debe de realizarse tomando en cuenta que este debe apuntar a potenciar las capacidades endógenas de desarrollo del país en su conjunto y todos sus territorios, lo que exige entre otras cosas, potenciar la generación de empleo productivo, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental, y la gobernabilidad democrática.

En la lógica planteada por conceptos vertidos, este trabajo se orientará a analizar si las trasferencias realizadas a través del FODES cumplen con los principios y los objetivos de política nacional que han sido expuestos.

Las ideas anteriores orientan el acopio y el análisis de la información. Son referentes para estudiar las características del FODES, en el propósito de conocer cómo se están ejecutando los fondos, qué énfasis y direcciones principales se advierten actualmente, estableciendo si se están cumpliendo los principios y objetivos de política nacional contemplados en su creación.

### III. METODOLOGÍA

La transferencia del Estado, a través del Órgano Ejecutivo, a las Municipalidades manteniendo la normativa legal o constitucional para el fortalecimiento de los instrumentos de financiamiento municipal es un hecho importante, sobre todo si se toma en cuenta la insuficiencia de ingresos que manifiestan muchos de los gobiernos locales del país, que operan en un marco bastante centralizado. De tal manera que la medida representa un avance en la generación de un espacio de inversión para los gobiernos locales. Baste mencionar en apoyo de lo anterior, que el aumento en el monto del Fondo ha ganado representación en la participación de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación: el porcentaje de la transferencia en relación a los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, pasó de un 0.98% en 1997 a 5.94% en el año 2002.

A la fecha, cumplido algunos años de vigencia del aumento del Fondo, se ha podido constatar una cierta sub ejecución presupuestaria, es decir, en ninguno de los años observados la transferencia alcanza el 6% aunque ha registrado algunas aproximaciones siendo la más alta 5.94% en el año 2002<sup>2</sup>.

De acuerdo con la ley las Municipalidades cuentan con mecanismos de financiamiento autónomo, en lo que se refiere a las tasas municipales por servicios, pero para crear y modificar impuestos es necesaria la aprobación legislativa, sin embargo, en relación con lo anterior las autorizaciones legislativas han sido muy restringidas.

En ese contexto resulta importante poder hacer una apreciación, esto es, analizar o establecer algunas pautas acerca del modo en que se están ejecutando las transferencias del Estado a las municipalidades.

En ese contexto surge el presente proyecto orientado a realizar una apreciación, esto es, establecer algunas pautas acercar del modo en que se están ejecutando las transferencias del Estado a las municipalidades. Precisamente ese es el objetivo del Convenio para la coordinación técnico operativo entre FUNDAUNGO/FUNDE y COMURES

El objetivo general de dicho convenio es el de "cuantificar detalladamente y evaluar la inversión FODES sobre el desarrollo económico y social, así como sus niveles de inversión por sector," procediendo por medio de una muestra representativa de los diferentes tipos de municipios (tipología de PROMUDE/GTZ), así como de la composición política en los asentamientos municipales al año de 2002.

De manera más específica se señalan como objetivos:

- i) Identificar los proyectos que se canalizan hacia la reparación, apertura y mantenimiento de caminos vecinales y calles urbanas incluyendo obras de protección;
- ii) Identificar las obras que se canalizan hacia la introducción y/o ampliación de acueductos, y alcantarillados; introducción y/o ampliación de servicios de energía eléctrica; introducción y/o ampliación del servicio de agua potable;

<sup>2</sup> Ver: Estudio sobre las Finanzas Municipales en El Salvador (1997/2000), San Salvador, Fundaungo, preparado para Banco Mundial y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, 2002.

- iii) Ubicar también la infraestructura de educación, salud y otros: Corregir otros); poniendo atención al monto invertido en cada sector por área urbana y rural, así como los montos de contrapartida local (si la hubiere);
- iv) Número de beneficiario y cantidad de empleo generado de manera directa e indirecta; incluyendo la participación de la empresa privada;
- v) Identificar otros elementos relacionados con el FODES en la calidad de vida de la ciudadanía, la eficiencia de la gestión pública local y la participación ciudadana.

Para ejecutar lo anterior, se tomó una muestra de municipios, bastante definida en talla o número de muestra, pero que adoptó los criterios ya mencionados a fin de introducir representatividad en los municipios seleccionados, esto es, diversidad según tamaño, urbanización y calidad de vida, también tener en cuenta la variable gestión por la vía de la representación política. El cuadro abajo presenta en forma resumida todo lo anterior.

#### Municipios estudiados por tipo, población, urbanización y partido

| Departamento        | Municipios              | Tipo | Población | % de Urbanización | Partido (2000-2003) |
|---------------------|-------------------------|------|-----------|-------------------|---------------------|
| <b>Ahuachapán</b>   | Atiquizaya              | 3    | 31.326    | 27                | FMLN                |
|                     | San Francisco Menéndez  | 5    | 46.239    | 3                 | ARENA               |
|                     | Turín                   | 3    | 6,525     | 52                | ARENA               |
|                     | El Refugio              | 3    | 7,754     | 32                | ARENA               |
| <b>Chalatenango</b> | Chalatenango            | 2    | 30,092    | 53                | FMLN                |
| <b>Sonsonate</b>    | San Antonio del Monte   | 3    | 27,,685   | 41                | CDU                 |
|                     | Nahulingo               | 4    | 12,846    | 33                | PDC                 |
|                     | Santo Domingo de Guzmán | 5    | 7,589     | 24                | FMLN                |
| <b>San Vicente</b>  | Tecoluca                | 4    | 19,432    | 15                | FMLN                |
|                     | Apastepeque             | 5    | 19,706    | 25                | FMLN                |
| <b>Cabañas</b>      | Sensuntepeque           | 4    | 41,068    | 41                | ARENA               |
| <b>Usulután</b>     | Jucuapa                 | 3    | 16,498    | 54                | ARENA               |
|                     | Berlín                  | 4    | 19,540    | 50                | PCN                 |
|                     | Concepción Batres       | 4    | 12,376    | 19                | ARENA               |
| <b>San Miguel</b>   | Comacarán               | 4    | 3,832     | 22                | FMLN                |
|                     | Lolotique               | 4    | 15,280    | 19                | PDC                 |
| <b>San Salvador</b> | San Martín              | 2    | 107,212   | 55                | ARENA               |
| <b>La Paz</b>       | San Emigdio             | 4    | 3,214     | 15                | ARENA               |
| <b>Cuscatlán</b>    | El Carmen               | 5    | 17,714    | 14                | ARENA               |
|                     | Oloculta                | 3    | 18,731    | 4                 | PCN                 |

En resumen, los pasos para realizar el estudio comprendieron la selección de un número de municipios empleando para ello la tipología aportada por el estudio de Promude/GTZ en el año 2001, lo que garantiza contar con una representatividad de municipios manejando en el fondo la diversidad y heterogeneidad que estos representan en la realidad desde el punto de vista de su población, urbanización y nivel de vida. Asimismo se recurrió al criterio político, esto es, tratar de contar en la muestra con municipios representativos del abanico político de los gobiernos locales en el momento de realizar la encuesta (primer trimestre de 2003). Detrás de este criterio subyace el tipo o modelo de gestión que pudiera atribuirse al componente político. Para la recolección de la información equipos de las dos instituciones responsables del estudio concertaron citas previas y llegaron al campo a entrevistas y recoger de manera directa la información necesaria. Como ya se dijo antes, los aspectos relacionados con la campaña electoral provocaron atrasos al programa de las organizaciones a cargo del estudio. Algunas dificultades encontradas en el acopio de la información se consignan más adelante.

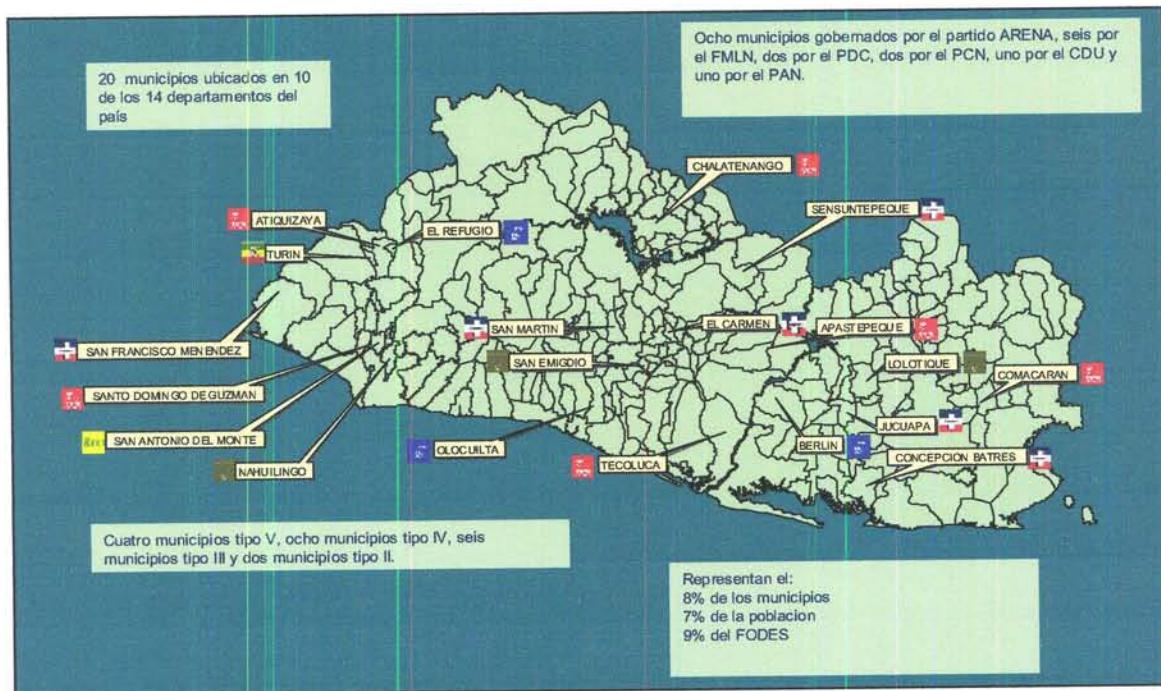
Entre los municipios observados se encuentran dos municipios de tipo 2, esto es, municipios considerados grandes. De hecho entre ellos se encuentra uno de los municipios del AMSS y otro que es cabecera departamental.

Se registraron también seis municipios del tipo 3, que corresponden a municipios de tamaño intermedio. También forman parte de la muestra ocho municipios del tipo 4 y cuatro del tipo 5. Los últimos dos tipos corresponden a municipios que pueden considerarse – con algunas excepciones marcadas por el grado de urbanización- como rurales o de un uso del suelo principalmente para fines agropecuarios. En cuanto al partido representado por el gobierno municipal gobernando el municipio, el criterio fue el de tomar aquél vigente en el período de ejecución de los proyectos, esto es, en el período 2000 a 2003. En este carácter, se entrevistó nueve municipios administrados por gobiernos municipales propuestos por el partido ARENA (uno de ellos ex PAN); seis gobiernos controlados por el FMLN; dos por el PDC; dos por el PCN y uno por el CDU.

Vale señalar finalmente, que el levantamiento de información se comenzó en el mes de noviembre de 2002, sin embargo, debido a las actividades de la campaña, el proyecto experimentó atrasos fuera del control de las instituciones ejecutoras.

Lectura de fuentes secundarias.

## UNIVERSO DEL ESTUDIO



#### IV. INVERSIÓN GLOBAL DEL FODES

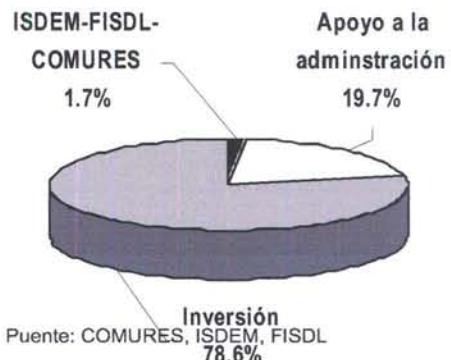
Según establece el Artículo 1, del Decreto No. 74 de la Asamblea Legislativa, emitido el 25 de marzo de 1998, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador "estará constituido por: un aporte anual del Estado igual a seis por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal y entregado en forma mensual"<sup>3</sup>.

De los fondos asignados al FODES, \$1,714,286 se reparten en tres partes iguales entre el FISDL, ISDEM y COMURES para sufragar su funcionamiento; mientras que el resto se reparte entre las municipalidades, según los siguientes criterios:

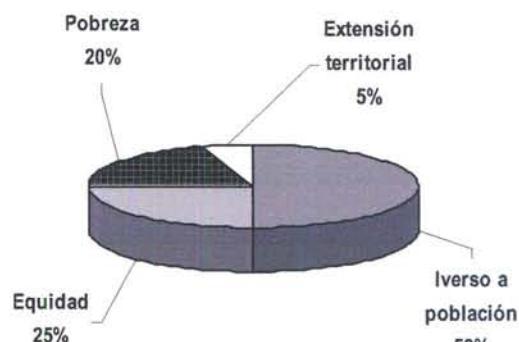
- POBLACIÓN, un 50%. Que se establece como una relación inversa a la población que contaba cada municipio con base al Censo de Población y Vivienda de 1992;
- EQUIDAD, un 25%. Que se reparte en cantidades iguales entre los 262 municipios;
- POBREZA, un 20%. Se distribuirá de acuerdo al comportamiento de los índices de pobreza generados a partir de los datos del censo oficial vigente de cada municipio; y
- EXTENSION TERRITORIAL, UN 5%. Se distribuirá de acuerdo a la extensión territorial de los municipios, se adjudicará en forma directamente proporcional en la misma.

Solo resta señalar que según lo establece el artículo 8 de la Ley del FODES, las municipalidades no podrá utilizar más de un 20% en gastos de funcionamiento, mientras que la interpretación auténtica del artículo, aprobada en marzo de 1999 establece que el resto de los recursos "deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio"<sup>4</sup>.

#### REPARTO PORCENTUAL DEL FODES, 2001



#### CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL FODES



Puente: Ley del FODES, 1997

<sup>3</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios con sus reformas.

<sup>4</sup> Idem.

- Los recursos asignados al FODES no coinciden exactamente con el 6% de los ingresos corrientes del gobierno nacional y resultan modestos en relación al gasto público presupuestario del mismo.

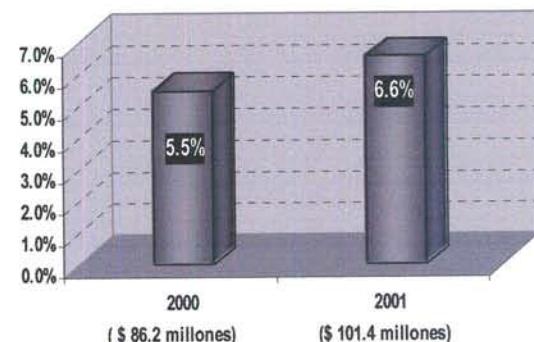
Al analizar los montos efectivamente transferidos en el 2000 al FODES (\$ 86.2 millones) como porcentaje de los ingresos corrientes que efectivamente tuvo el gobierno nacional ese año (\$ 1,586 millones), se tiene que estos solo representaron el 5.5%. Esto se debió seguramente a que muchas municipalidades no tuvieron capacidad de acceder a los fondos que se transfirieron a través del FISDL. En el año 2001, sucedió lo contrario. Dado que los ingresos corrientes efectivos recibidos por el gobierno nacional \$1,536 fueron menores a lo programado, las trasferencias a las municipalidades (\$101.4 millones), realizadas ya totalmente a través del ISDEM ascendieron al 6.6% del los ingresos corrientes reales.

Cabe señalar que comúnmente se cree que al FODES se asignan el 6% del presupuesto nacional, desprendiéndose de esto la equivoca creencia que las municipalidades gastan el 6% de lo que gasta el gobierno nacional. Sin embargo, debido a que el presupuesto nacional es mayor, ya que incorpora otros componentes como la deuda del gobierno nacional, resulta que la proporción del gasto publico nacional que se realizó durante estos años a través de las municipalidades solo ascendió al 4.2% para ambos años.<sup>5</sup>. Para tener una idea relativa de los que representa las trasferencias del FODES en relación a otros rubros del presupuesto nacional, se puede señalar que en el 2001, representó tan solo un 30% más que lo gastado por la Presidencia de la República y un 22% menos que lo gastado en el rubro de Defensa.

- Conforme se ha incrementado en el país la importancia de la gestión local durante los últimos 15 años, se ha producido también un considerable fortalecimiento del financiamiento municipal.

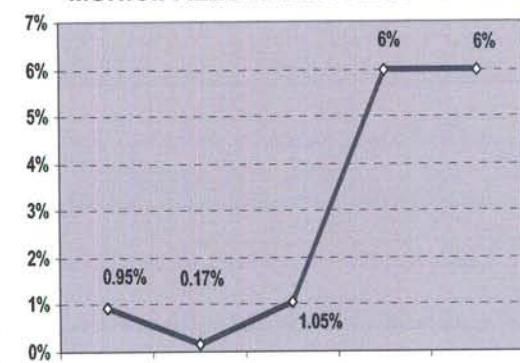
Dado el modelo históricamente centralista de gobierno, las municipalidades de El Salvador han carecido tradicionalmente de transferencias del gobierno nacional y aún hoy de autonomía para fijar sus propias tarifas de impuestos, ya que estas deben de ser aprobadas por la Asamblea Legislativa.

#### ASIGNACIONES DE ACUERDO A LOS INGRESOS CORRIENTES REALES DEL GOES, EN EL 2000 Y 2001



Fuente: Informe de la gestión financiera del Estado, 2000 y 2001, Ministerio de Hacienda.

#### PARTICIPACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN EL PRESUPUESTO



Fuente: Cálculos propios sobre datos del BCR

<sup>5</sup> Idem

Hubo que esperar hasta 1988 para que la Asamblea Legislativa aprobara, por primera vez, la creación de un fondo (Fondo para el Desarrollo Económico Social - FODES), orientado a redistribuir algunos recursos económicos entre las municipalidades. El fondo recibió originalmente una asignación fija de 25 millones de colones (3.25 millones de dólares), que representa aproximadamente el 0.95 % de los ingresos corrientes del Gobierno de El Salvador (GOES) y el 0.08% del PNB, para distribuir entre las 262 alcaldías del país. Sin embargo, debido a que el monto asignado anualmente al FODES no se alteró hasta 1997, su participación relativa en los ingresos corrientes del GOES y en el PIB, fue disminuyendo hasta representar sólo el 0.17% de los ingresos corrientes y el 0.02% del PNB en 1996<sup>6</sup>

En 1996 la Asamblea Legislativa incrementó el FODES a 125 millones de colones (14.2 millones de dólares) anuales, anunciado como el comienzo de la política de descentralización de los recursos del Estado, la medida no hizo otra cosa que recuperar el nivel original de la participación situándola en 1.05% de los ingresos corrientes del GOES y en 0.11 del PNB.

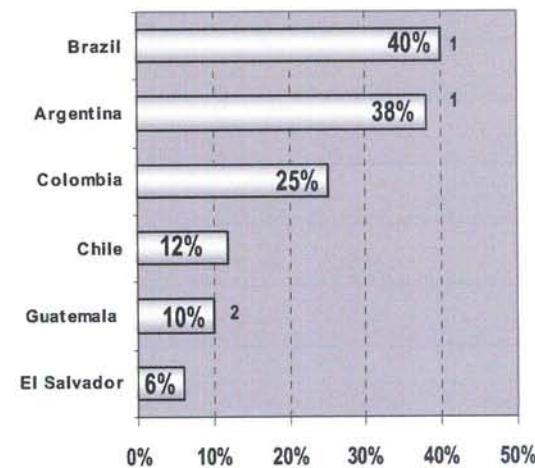
En esta perspectiva, la determinación de las trasferencias como un porcentaje del 6% de los ingresos corrientes del GOES, no solo constituyó un sustancial incremento de las trasferencias netas y de su participación en el PNB, sino que estableció un criterio proporcional que evita su progresiva disminución relativa de acuerdo a los ingresos nacionales.

- *El nivel de financiamiento de la gestión municipal en el país y de las trasferencias del gobierno nacional, es aún reducido comparado con los promedios internacionales en países que cuentan con sistemas democráticos más institucionalizados.*

La práctica de transferir recursos del gobierno nacional a las instancias subnacionales del Estado (estados o departamentos y municipalidades) se encuentra sumamente extendida a nivel internacional y tiende a incrementarse, conforme se amplían las responsabilidades de estas instancias en las prestaciones de servicios que proporciona el Estado en la mayor parte de los países. En Colombia por ejemplo, en donde existe un proceso bastante avanzado de descentralización, las transferencias a las instancias subnacionales alcanzan el 48% de los ingresos del gobierno nacional y a las municipalidades en particular alcanzan el 25%. Las municipalidades mientras tanto están asumiendo algunas responsabilidades en lo que se refiere a la atención

**La determinación de las trasferencias como un porcentaje del 6% de los ingresos corrientes del GOES, no solo constituyó un sustancial incremento de las trasferencias netas y de su participación en el PNB, sino que estableció un criterio proporcional que evita su progresiva disminución relativa de acuerdo a los ingresos nacionales.**

#### TRANSFERENCIAS EN DISTINTOS PAISES DEL MUNDO



1. Transferencias a estados y municipalidades.

2. Más 2% de IVA

Fuente: Sagawe, Thorsten, Cuadros comparativos del estado de descentralización en América Latina, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), Programa Mejor Gestión para los Departamentos, Bogotá, Abril 2002.

<sup>6</sup> Rodriguez, Marcos, A propósito de la transferencia del 6% a los municipios, Alternativas No. 54, FUNDE, 1998.

en salud y a la educación, una vez que pasan un proceso de certificación que les acredita las necesarias capacidades de gestión. En Brasil, las trasferencias a los Estados y municipalidades alcanzan el 40% de los ingresos corrientes del gobierno nacional y en Argentina que también es un Estado federal ascienden al 38%. En Chile, que es un estado unitario que no cuenta con un proceso avanzado de descentralización, las trasferencias a las municipalidades ascienden al 12% de los ingresos del gobierno nacional y en Guatemala se trasfiere el 10% de los ingresos del gobierno nacional, más un 2% de la recaudación del IVA. Por otro lado, durante los últimos dos años, la implementación de trasferencias ligadas legalmente a los ingresos corrientes del gobierno nacional se ha aprobado en Nicaragua y se encuentra en un estado avanzado de discusión tanto en Honduras como en Costa Rica.

El extendido uso de las trasferencias del gobierno nacional a las municipalidades, no se debe a que estas no hagan esfuerzos propios de recaudación fiscal para su propio financiamiento, sino al hecho de que por lo general, los gobiernos nacionales se reservan para sí la recaudación de los impuestos a las actividades más dinámicas de la economía. Entre estos cabe señalar los impuestos al Valor Agregado (IVA), a la renta, al consumo de hidrocarburos y a las importaciones. Quedan por lo general para la recaudación municipal impuestos cuyo cobro es mas difícil y su rentabilidad menor, como son los impuestos a algunas actividades empresariales, el impuesto predial (no implementado en El Salvador), el impuesto vehicular (en manos del gobierno nacional en El Salvador) y el cobro de tasas por los servicios municipales. De ahí que los gobiernos nacionales tiendan a compensar esta situación mediante trasferencias que en realidad tienen un carácter compensatorio.

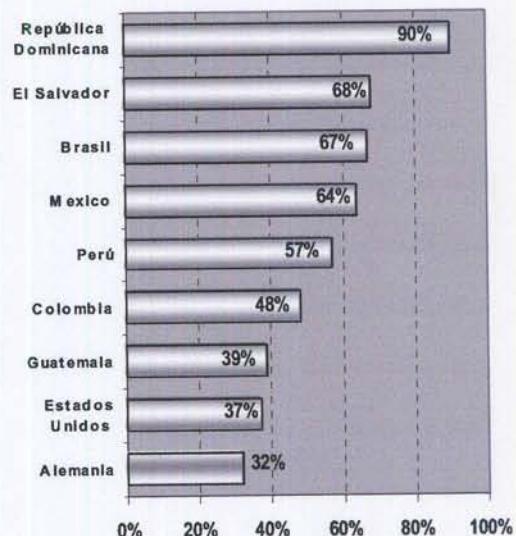
Otro motivo que justifica las trasferencias es la necesidad que tienen los estados modernos de implementar políticas orientadas a contrarrestar los desequilibrios territoriales que produce de manera natural la economía de mercado.

Como resultado de lo expuesto, las transferencias tienen una importancia considerable en el financiamiento municipal de muchos países del mundo. En, Republica Dominicana por ejemplo, las trasferencias del gobierno nacional respondieron por el 90% del financiamiento municipal en el año 2000, mientras que en ese mismo año representaron, el 67% en Brasil, el 64% en México, el 59% en Guatemala, el 57% en Perú y el 48% en Colombia. Inclusive en los países industria-

*El extendido uso de las trasferencias del gobierno nacional a las municipalidades es una compensación, debido a que los gobiernos nacionales se reservan para sí la recaudación de los impuestos a las actividades más dinámicas de la economía.*

*También es una forma de contrarrestar los desequilibrios territoriales.*

#### FINANCIAMIENTO MUNICIPAL CON RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS



Fuente: Sagawe, Thorsten, Cuadros comparativos del Estado de descentralización en América Latina, GTZ, Programa Mejor Gestión para los Departamentos, Bogotá, Abril 2002.

lizados que conforman la OECD<sup>7</sup>, en los cuales las municipalidades cuentan con autonomía para fijar la tarifa de sus impuestos, las trasferencias representaron en promedio el 44% de los ingresos municipales en 1995 y en casos específicos como los Estados Unidos representaron el 37% y en Alemania el 32% en el año 2000.<sup>8</sup> En el caso de El Salvador, las trasferencias responden por el 68% del financiamiento del presupuesto municipal, lo cual resulta un porcentaje proporcionalmente alto, sin embargo hay que observar que en este caso, el esfuerzo de recaudación propia se encuentra parcialmente desestimulado en comparación con los restantes países mencionados, ya que las municipalidades carecen de un impuesto predial, del impuesto a los automotores y de autonomía para fijar las tarifas de sus impuestos.

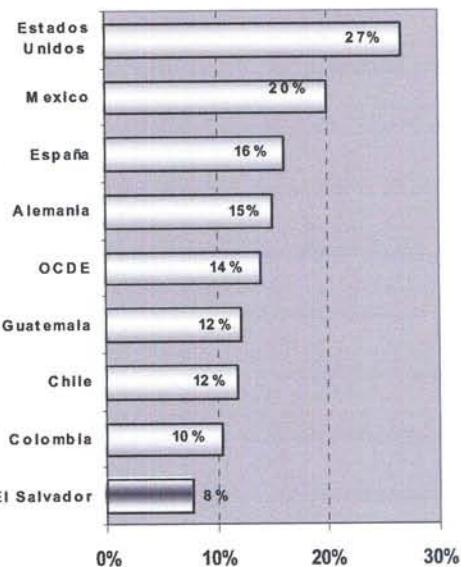
En El Salvador, los ingresos municipales constituyeron en el año 2000, solo el 7.7% de todos los ingresos públicos, mientras que en Colombia fue el 10.4% (2000), en Chile el 11.8% (1995), en Guatemala el 12.1% (2000) y en México el 20% (1995). En los países de la OCDE, los ingresos municipales alcanzaron en promedio el 14% (1990) e los ingresos globales del sector público, mientras que en países industrializados particulares como Alemania fue el 15%, en España el 16% y en los Estados Unidos el 26.6% (1990).<sup>9</sup>

La apreciación de lo limitado que resultan los ingresos municipales en El Salvador, de acuerdo a parámetros internacionales, queda inconclusa, si no se considera lo que estos porcentajes representan de acuerdo a la riqueza que produce cada país. Para esto, conviene internacionalmente valorar los ingresos del sector público como un porcentaje del Producto Interno Bruto, que mide convencionalmente la riqueza nacional.

Vale decir, que interesa responder a la pregunta sobre ¿que proporción de lo que produce un país cada año, ingresa de manera directa o indirecta (mediante transferencias de los gobiernos nacionales), para ser gastado e invertido por las instancias locales del Estado?

Al considerar este indicador, se tiene que en El Salvador, los ingresos municipales solo representaron el 0.33% del PIB en el año 2000, mientras que ese mismo año, en Nicaragua representaron el 1.18%, en Honduras el 1.50%, en Chile el 1.60%, en Guatemala el 1.68%, en Colombia el 2.51%, en Brasil el 5.3%, en Estados Unidos el 5.7%, en Alemania el 6.1% y en los países de la OECD representaron en

## PARTICIPACION DE INGRESOS MUNICIPALES EN IGRESOS PUBLICOS



***La importancia que está adquiriendo la gestión municipal en todos los países del mundo, se manifiesta en que sus ingresos representan una proporción cada vez mayor de los ingresos del sector público.***

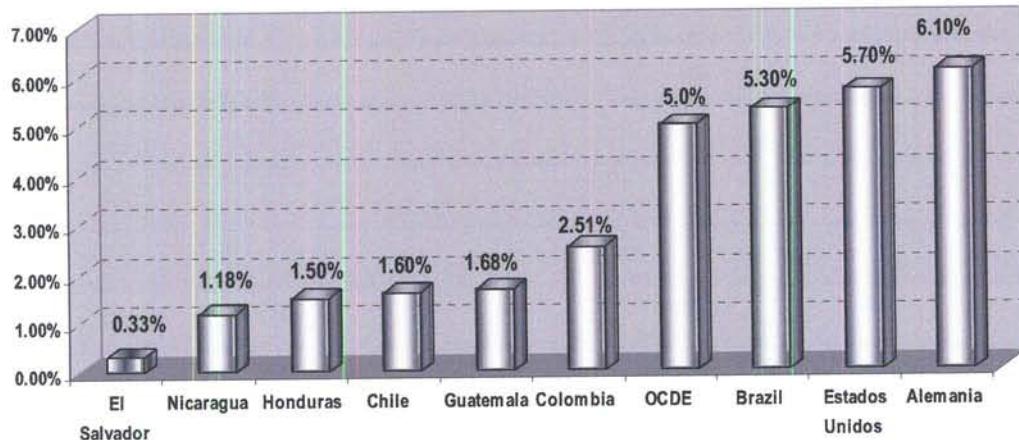
<sup>7</sup> OCDA. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo coformada por 30 países industrializados.

<sup>8</sup> Sagawe, Thorsten. *Cuadros comparativos del estado de descentralización en América Latina*, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), Programa Mejor Gestión para los Departamentos, Bogotá, Abril 2002.

<sup>9</sup> Sagawe, Thorsten, Ob. Cit.

promedio 5%, correspondiendo las cifras de estos tres últimos casos a 1990.<sup>10</sup>

### PARTICIPACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN EL PIB



Fuente: Idem

<sup>10</sup> Sagawe, Thorsten, Ob. Cit.

## V. EJECUCION DEL FODES EN EL 2001.

### 5.1 La eficacia en la inversión.

- *Las municipalidades ejecutaron en el 2001 el 77% de los recursos trasferidos por el FODES, lo que resulta algo inferior al 84% de promedio que evidencian las instancias del gobierno nacional e igual o superior al FISDL, el Ministerio de Obras Públicas y ANDA.*

El estudio realizado, evidencia que en el año 2001, las 20 municipalidades consideradas emplearon el 20% de los ingresos del FODES para sufragar sus gastos administrativos, mientras que el 57% fue invertido en distintos proyectos municipales y el 23% no fue ejecutado, trasfiriéndose estos fondos para la ejecución presupuestaria del siguiente año.

Existen sin embargo entre las municipalidades de la muestra marcadas diferencias en lo que se da a llamar la eficiencia en el gasto. La mayor parte de las municipalidades se encontraron muy cerca de ejecutar el 100% de los recursos recibidos, como Lolotique (100%), San Antonio del monte (98%) Santo Domingo de Guzmán (95%), Jucuapa (90%), Oloculta (88%) y Nahulingo (85%). Otras municipalidades se encontraron en un punto intermedio, como Sensuntepeque (72%). Pero también se encuentran un 10% de casos que Apastepeque, que apenas logró ejecutar el 39% de los fondos recibidos.

Un caso interesante parece ser el de Tecoluca, cuya municipalidad solo ejecutó el 75% del FODES, pero argumenta que es adrede, ya que emplea estos recursos para apalancar otros proyectos en los cuales concursa a nivel nacional e internacional.

La eficiencia en la inversión del FODES por parte de las municipalidades (77%) se encuentra algo por debajo del promedio mostrado por las instancias del gobierno nacional (84%). Sin embargo, no pueden considerarse malos, si se toma en cuenta que las municipalidades implementan procesos participativos. La capacidad municipal de ejecutar el FODES ha resultado este año muy similar a mostrada por algunos organismos del gobierno nacional para ejecutar su presupuesto, como es el caso del FISDL (78%), el Fondo Social para la Vivienda (77%), el Ministerio de Salud Pública (76%), el Ministerio de Obras Públicas (75%) y el Ministerio de Economía (74%); y bastante superior a otros como la Administración Nacional de Acueductos y

### EFICACIA EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA del GOES Vs FODES (2001)

|  |     |
|--|-----|
| Entidades del gobierno nacional                            | 84% |
| Tribunal Supremo Electoral                                 | 97% |
| Ministerio de Educación                                    | 96% |
| Presidencia de la Republica                                | 85% |
| Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (sin FODES).   | 78% |
| Municipalidades (FODES)                                    | 77% |
| Fondo Social para la Vivienda                              | 77% |
| Ministerio de Salud  | 76% |
| Ministerio de Obras Públicas                               | 75% |
| Ministerio de Economía                                     | 74% |
| Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) | 68% |
| Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO)         | 41% |

Fuente: Ministerio de Hacienda

***La eficiencia en la inversión del FODES por parte de las municipalidades se encuentra algo por debajo del promedio mostrado por las instancias del gobierno nacional. Sin embargo ha sido igual o superior a instituciones como el FISDL, el Fondo Social para la Vivienda, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Economía y la ANDA.***

Alcantarillados (68%) y Fondo Nacional para la Vivienda Popular (41%).<sup>11</sup>

## 5.2 Los proyectos ejecutados

- Con los recursos del FODES, las municipalidades ejecutaron aproximadamente 5,522 en todo el país, ubicándose dos de cada tres en el área rural de los municipios.*

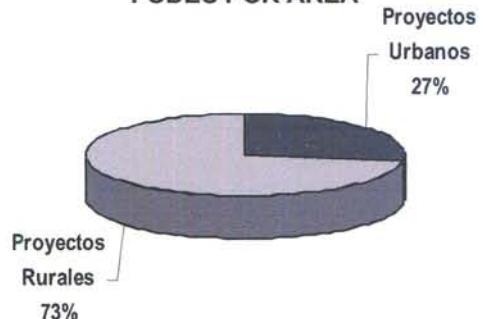
En el año 2001, las municipalidades estudiadas implementaron 497 proyectos en el año 2001, que de manera expandida<sup>12</sup> significa que todas las municipalidades ejecutaron aproximadamente 5,522 proyectos en este periodo.

En términos cuantitativos, se incrementó la cantidad de proyectos entre el 2001 y el 2000, lo que es significativo si se consideran las circunstancias adversas que se enfrentaron con los terremotos que se produjeron en el mes de Enero-Febrero del 2001, los cuales afectaron considerablemente la infraestructura de muchas municipalidades y obligaron a invertir tanto recursos como tiempo en acciones de emergencia.

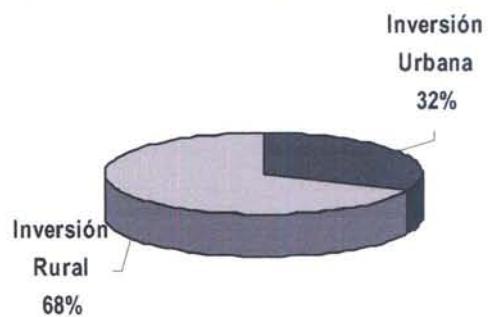
Al analizar la ubicación de los proyectos ejecutados en el 2001, se encuentra que las dos terceras partes de estos se desarrollaron en el área rural de los municipios, siendo estas prácticamente las únicas inversiones públicas que se implementaron en estas áreas durante el periodo en cuestión. Esto permite afirmar que en el FODES recae la mayor parte de iniciativas públicas para cubrir las necesidades básicas de la población rural y suburbana, que resulta ser la que presenta mayores índices de pobreza en el país.

Por otro lado, la importante cantidad de proyectos ejecutados en los más apartados rincones del país con los recursos FODES, evidencian la ventaja comparativa de las municipalidades, con respecto al gobierno nacional, en lo que se refiere a la capacidad de distribuir de manera territorialmente equitativa la inversión del Estado; ya que este último tendría grandes dificultades operativas para ejecutar un número similar de proyectos territorialmente tan dispersos.

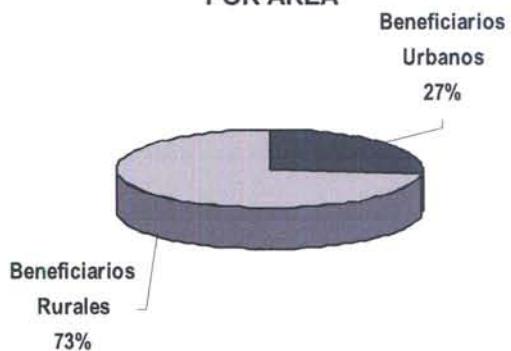
DISTRIBUCION DE PROYECTOS FODES POR AREA



DISTRIBUCION DE LA INVERSION DE PROYECTOS FODES POR AREA



DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS POR AREA



Fuente: Encuesta de la investigación

<sup>11</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de contabilidad Gubernamental. Informe de la Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Financiero Fiscal 2001, Cuadro no.32.

<sup>12</sup> Debido a que las municipalidades estudiadas concentran el 9% del FODES, la expansión se realiza multiplicando por 1.11 los resultados encontrados.

- El 56 % de los recursos ejecutados del FODES, se han invertido en proyectos relacionados con competencias municipales, mientras que el 11% están relacionados con competencias compartidas entre las municipalidades y el gobierno nacional y el 33% con competencias que corresponden al gobierno nacional.

La construcción, mantenimiento y reparación de vías de acceso y la instalación de tendidos de energía eléctrica concentran más de la mitad de los recursos invertidos en proyectos FODES (40% y 18% cada uno). Otros proyectos importantes, fueron los orientados a responder a la emergencia de los terremotos (7%), los de educación (6%), los orientados a la modernización municipal<sup>13</sup> (6%), los de acueductos y alcantarillados (5%), y los de recreación y deportes (4%). Por último, también se han asignado recursos a la vivienda (2%), el medio ambiente (1%), la salud (1%) y el fortalecimiento comunitario. Cabe señalar que los recursos para la ejecución de proyectos también se han invertido un 3% en el pago de facturas de energía eléctrica de las municipalidades, que mas corresponden a costos administrativos que a inversión en proyectos de desarrollo (ver grafico al final del capítulo).

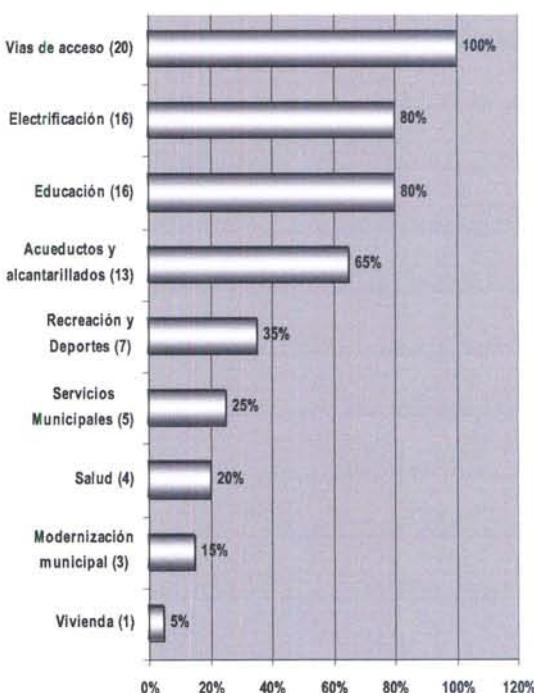
Las asignaciones establecidas de acuerdo al porcentaje de proyectos asignados, establecen prioridades similares a las que se encuentran al analizarlas según montos.

Es evidente que las vías de acceso ocupan un lugar preponderante en la ejecución del FODES en cuanto a número de proyectos, inversión y beneficiarios, tanto en proyectos nuevos como en aquellos encaminados a la mejora y mantenimiento de los caminos y calles vecinales. Aproximadamente la mitad de los proyectos en inversión y cobertura de beneficiarios se atribuyen a este rubro de ejecución.

Por otra parte, se tienen los proyectos de electrificación, cuya característica es que en pocos proyectos se deben consignar altos montos de inversión, cuyo beneficio directo es sumamente reducido. Prácticamente la relación de la inversión con el número de proyectos y los beneficiarios es de dos a uno; similar resultado se presenta al analizar el rubro educación. Sin embargo, vale la pena apuntar que este tipo de ejecución de los fondos FODES tiene carácter estratégico, en cuanto que abre posibilidades para el desarrollo económico familiar de los beneficiarios.

**La cantidad y distribución de proyectos ejecutados con los recursos FODES, evidencian la ventaja comparativa de las municipalidades, en lo que se refiere a la capacidad de distribuir de manera territorialmente equitativa la inversión del Estado**

#### PROYECTOS EN QUE INVIERTEN LAS MUNICIPALIDADES



Fuente: Investigación

<sup>13</sup> Aquí se incluyen proyectos como que comprenden mejoras de edificios edilicios, equipamiento de computadoras, sistemas de catastro y cobro, etc.

Y un tercer aspecto importante a destacar es que los proyectos de electrificación se emplean fondos públicos, que son entregados posteriormente a las empresas privadas de distribución eléctrica, sin que esté claro si estas, efectivamente, descuentan estos costos de la facturación que abonan los usuarios. (*Observación: Importantes revisar datos de proyectos entregados a las empresas distribuidoras de energía eléctrica*)

Cabe señalar que el tipo de proyectos a que se han asignado los recursos para proyectos del FODES se encuentran efectivamente dentro del marco de lo dispuesto por la ley, ya que la interpretación autentica del decreto legislativo realizada en el 1999, establece en el artículo 5, que "los recursos provenientes de este fondo municipal, deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio"<sup>14</sup>.

Sin embargo, al analizar las inversiones realizadas de acuerdo al tipo de competencias de las municipalidades, se encuentra que el 56% se invirtió en proyectos relacionados a competencias propias de las municipalidades (vías de acceso vecinales, servicio municipales, modernización municipal, pago de energía eléctrica, y fortalecimiento comunitario), el 11% en competencias compartidas (emergencia del terremoto y recreación y deportes) y 33% en competencias correspondientes al gobierno nacional (electrificación, educación, acueductos y alcantarillados, vivienda, medio ambiente, y salud).

- *Al considerar los tipos de proyectos en que invierten habitualmente las municipalidades, independientemente de si son urbanas o rurales, se encuentra que los proyectos que más atraen la atención local con las vías de acceso, educación, electrificación, y acueductos y alcantarillados. Además, se encuentra que una significativa aunque aun minoritaria proporción de municipalidades se comienza a interesar en financiar actividades que le dan prioridad a la participación de las de mujeres, jóvenes y los adultos mayores.*

La asignación de proyectos y montos considerados de manera global, muestran un sesgo en el que dominan las prioridades establecidas en los pequeños municipios rurales ya que estos reciben la mayor parte de los recursos FODES. De ahí que resulta interesante evaluar

## INVERSIONES MUNICIPALES POR TIPO DE COMPETENCIAS



Fuente: Encuesta de la investigación

***La asignación de proyectos y montos considerados de manera global, muestran un sesgo en el que dominan las prioridades establecidas en los pequeños municipios rurales ya que estos reciben la mayor parte de los recursos FODES***

<sup>14</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios con sus reformas.

cuales son los proyectos en los que invierten el FODES la mayoría de las municipalidades, independientemente de los montos que reciben.

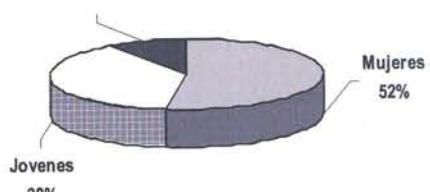
En este sentido, se encuentra que todas o casi todas las municipalidades implementan con el FODES proyectos de vías de acceso (100%) y de tendidos de energía eléctrica (80%), confirmando de esta manera las prioridades que se establecen con el análisis de los fondos invertidos. Pero a diferencia de este, hay una mayor cantidad de municipalidades que ejecutan proyectos de educación (80%) y de acueductos y alcantarillados (65%).

Por otro lado, cuando se pregunta sobre si han invertido recursos en proyectos que beneficien específicamente a grupos que se encuentran en desventaja social, se encuentra que el 52% de las municipalidades afirman ejecutar proyectos que benefician a las mujeres, mientras que el 38% lo hace para la juventud y solo el 10% a los adultos mayores. Los proyectos en cuestión, consisten principalmente en el financiamiento de torneos de fútbol y equipos deportivos para jóvenes, de reuniones de mujeres y de oficinas para la defensoría e sus derechos, y de transporte para viajes o convivios de adultos mayores.

### MUNICIPALIDADES QUE INVIERTEN EN GRUPOS ESPECÍFICOS DE POBLACIÓN

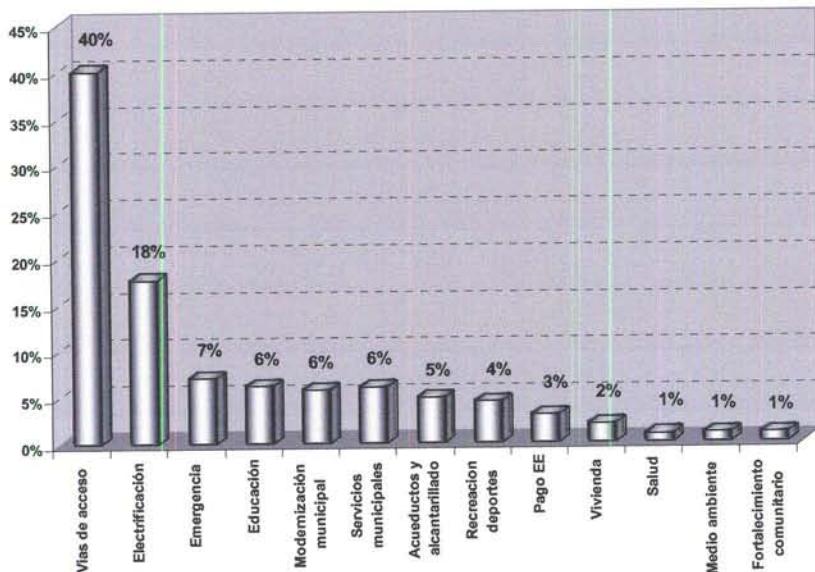
Adultos mayores

10%



Fuente: Investigación

### INVERSIÓN DEL FODES POR RUBRO



Fuente: Investigación

## VI. TIPOS DE PROYECTO

- La mayor parte de los proyectos financiados con el FODES son proyectos de infraestructura física.*

El 81% de los proyectos y el 85% de los recursos financiados por el FODES se han dedicado a la construcción de infraestructura física en vías de acceso, electrificación, construcción de aulas escolares, equipamientos municipales (mercados, rastros, reparación de edificios edilicios con posterioridad a los terremotos, etc.). Los restantes recursos se han invertido en rubros similares, pero referidos al pago de actividades o personal. En adelante damos cuenta más detallada de cada uno de estos rubros y de su comportamiento según el tipo de municipios.

### 6.1. Vías de Acceso

- La mayor inversión del FODES se ha destinado proteger: primero, la infraestructura vial existente; y segundo, proyectar nuevos caminos para mejorar las comunicaciones y estimular el desarrollo.*

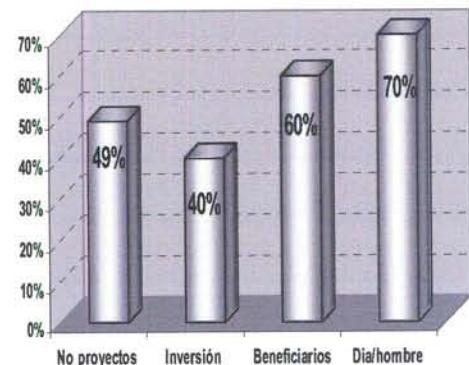
Como ya se señaló anteriormente, la mayor cantidad de proyectos (49%) y recursos financieros del FODES (40%) se invirtieron en vías de acceso. Esto significa que en términos nacionales, se invirtieron aproximadamente 23 millones de dólares en este rubro.

Otro aspecto destacable, es que los proyectos de vías de acceso han generado una de las proporciones más elevadas de empleo directo y de beneficiarios. Si bien las cifras de empleo y beneficiarios obtenidas en el estudio son incompletas de los datos obtenidos se desprende que estos respondieron por el 70% del empleo directo y el 60% de los beneficiarios directos de todos los proyectos.

Cabe señalar que como parte del rubro vías de acceso se incluyen dos tipos de proyectos, los destinados a la construcción de nuevas vías y los orientados a la reparación y el mantenimiento; sin embargo la mayor cantidad de proyectos (64%) y recursos (59%) financieros se invirtieron en esta última categoría.

Para dar una imagen de lo realizado el dato físico de los proyectos de nuevas vías dice que en los 20 municipios considerados se trabajaron más de 214 kilómetros de calles y caminos. En cuanto a proyectos de obras de mantenimiento y/o mejora el monto de kilómetros es de

VIAS DE ACCESO



Fuente: Encuestas de la investigación

*La proporción de los recursos del FODES asignado a vías de acceso crece conforme los municipios son más pequeños y rurales lo cual es lógico si se considera que estos últimos son los espacios territoriales que reciben menos atención por parte del Ministerio de Obras Públicas.*

397.40 kilómetros. El total de proyectos incluye también el dato de 202 mts<sup>3</sup> de obras o drenajes menores.

Al considerar los proyectos de vías de acceso por tipo de municipios, se encuentra que la proporción de los recursos del FODES que se dedicaron a esta actividad, crece conforme los municipios son más pequeños y rurales lo cual es lógico si se considera que estos últimos son los espacios territoriales que reciben menos atención por parte del Ministerio de Obras Públicas.

## 6.2. Proyectos de electrificación

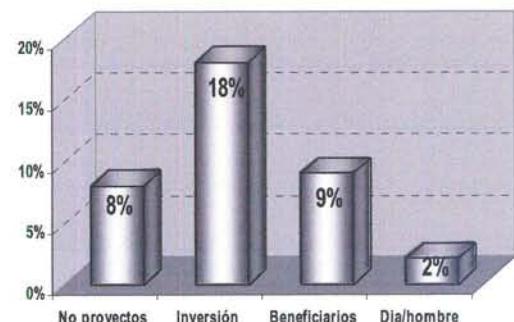
- *La datos obtenidos indican que los proyectos de electrificación rural en el país está descansando cada vez más en los recursos del FODES, con los cuales se lleva el servicio a sub-unidades municipales no cubiertas por las compañías distribuidoras.*

Los proyectos de electrificación representaron en el año 2001, el 8% de la ejecución total pero en el monto de la inversión cubrieron el 18%, con un 9% de beneficiarios y un 2% de los empleos directos generados. Vale aclarar sobre este ultimo punto, que la cifra de empleos generados se refiere únicamente al personal de ejecución directa, no incluyendo el personal profesional responsable del diseño de los proyectos, esto es, los especialistas del sector. Por otro lado, inclusive en el caso de los empleos directos, no se pudo recabar la información de los proyectos ejecutados por subcontratación de empresas, las cuales no informan a la municipalidad los empleos generados.

Aún con las mencionadas limitantes, se puede concluir que en los 20 municipios considerados, los proyectos de electrificación aportaron alrededor de los 200 kilómetros de tendido o cableado eléctrico. Muchos de los proyectos son ampliaciones de servicios en áreas suburbanas, en este sentido son proyectos que incluyen a grupos suburbanos hasta ahora fuera del beneficio del servicio eléctrico. Sin embargo, la mayor parte de los proyectos mencionados se refiere a proyectos nuevos, que representan, objetivamente, un cambio en las condiciones de vida actuales de muchas familias y de sus comunidades.

Al igual que sucede con las vías de acceso, la importancia relativa de los proyectos de electrificación crece conforme los municipios son mas pequeños y rurales. Así por ejemplo, entre los municipios mas poblados y urbanos (tipificados como categoría I y II) a los proyectos

## PROYECTOS DE ELECTRIFICACION



Fuente: Encuestas de la investigación

*La persistencia y tendencia de los proyectos indica, que la electrificación rural en el país está descansando cada día más en los recursos FODES, con los cuales se lleva el servicio a comunidades no cubiertas por el sistema de electrificación público que existía antes de la privatización, ni por los planes de las actuales empresas privadas de servicio eléctrico.*

de electrificación solo se le invirtió el 4% de los recursos FODES que fueron dedicados a proyectos de infraestructura, mientras que los municipios medianos y pequeños (categorías III, IV y V) concentraron el 21%, el 28% y el 25% respectivamente de la inversión en proyectos de infraestructura física.

La persistencia y tendencia de los proyectos indica, que la electrificación rural en el país está descansando cada día más en los recursos FODES, con los cuales se lleva el servicio a comunidades no cubiertas por el sistema de electrificación público que existía antes de la privatización, ni por los planes de las actuales empresas privadas de servicio eléctrico. Llenan, pues, un servicio que antes correspondía al Programa Electrificación Rural implementado por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica (CEL).

No se trata en este caso, de una competencia directamente asignada a los municipios. Claro está, que no se quiere decir que no se deba de ejecutar. Todo lo contrario es un servicio nuevo con muchos efectos multiplicadores de desarrollo que trascienden el mero servicio eléctrico, pues significan energía para comodidad en los hogares disponiendo de iluminación, uso de aparatos eléctricos y creación de pequeños espacios económicos. Sin embargo, esta competencia está claramente definida como una responsabilidad entre el Gobierno Central (Electrificación rural, FINET) y la empresa privada.

### 6.3. Proyectos de Educación

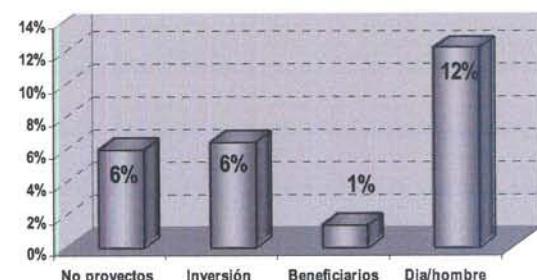
- **Una parte considerable de los proyectos y recursos invertidos por el FODES se dedican a apoyar el sistema educacional del país.**

El cuarto tipo de proyectos en el que invirtieron más recursos del FODES fueron los destinados al sistema educativo. Aquí se concetraron el 6% de los proyectos implementados y el 6% de los recursos financieros invertidos en proyectos.

De los recursos invertidos en educación, la mayor parte se dedicó a la construcción de aulas escolares y al mejoramiento de los edificios escolares, lo cual significó aproximadamente 157 aulas de 6x 7 metros, esto es, bajo el supuesto de una extensión de 46 mts<sup>2</sup> cada una, que es uno de los modelos (estándar) tipos que se emplean para este tipo de proyectos en el país.

Al mismo tiempo cabe señalar que estos proyectos de infraestructura concentraron aproximadamente el 12% de días/hombre trabajados en proyectos de infraestructura del FODES.

### PROYECTOS DE EDUCACION



Fuente: Encuestas de la investigación

**De los recursos invertidos en educación, la mayor parte se dedicó a la construcción de aulas escolares y al mejoramiento de los edificios escolares.**

**Sin embargo, los recursos FODES también han servido en muchos casos para pagar el salario de maestros rurales. Esto es relativamente habitual cuando en los municipios rurales se abren o amplían escuelas pero el Ministerio no tiene presupuesto para cubrir las nuevas plazas de profesores que se demanda.**

Aparte de los proyectos de construcción de infraestructura educativa, los recursos del FODES han servido en muchos casos para pagar el salario de maestros rurales. Esto es relativamente habitual cuando en los municipios rurales se abren o amplían escuelas pero el Ministerio no tiene presupuesto para cubrir las nuevas plazas de profesores que se demanda.

#### 6.4. Servicios Municipales.

- *La inversión en servicios municipales es significativa, pero no supera otras inversiones en rubros que corresponden a competencias nacionales como energía eléctrica y educación.*

En cuanto a inversiones relacionadas con mejoras en los servicios de las Municipalidades, las 20 municipalidades ejecutaron en el 2001, un total de 26 proyectos, cubriendo un número de 35.000 beneficiarios (9% del total), con una inversión de \$307,465.00, cantidad que significa el 6% de la inversión total y el 5% de los total de poryectos ejecutados. Como se puede apreciar, se trata de un porcentaje que resulta pequeño si se compara con lo destinado a otros sectores que no coinciden con competencias municipales.

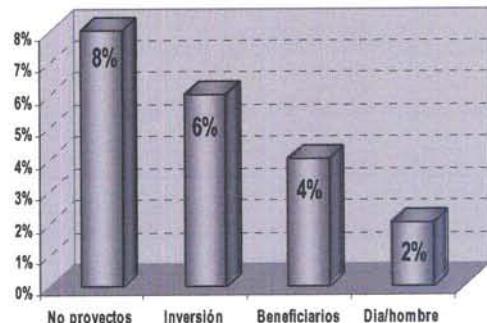
Básicamente las inversiones de este rubro están destinadas, en la mayoría de los casos, a construcción y remodelación de casa comunales, arreglos de parques en los cascos urbanos y en menor escala en infraestructura de mercados. Una característica es la cobertura de beneficiarios; ya que varios proyectos están al servicio de toda la población del municipio. Los municipios pequeños y de tipo medio son los que mayormente invierten en este rubro,

#### 6.5 Modernización de la gestión municipal.

- *La modernización de la administración y la tecnología municipal es un rubro estratégico de inversión del FODES, ya que permite alcanzar mayores niveles en la eficiencia y eficacia en la gestión local.*

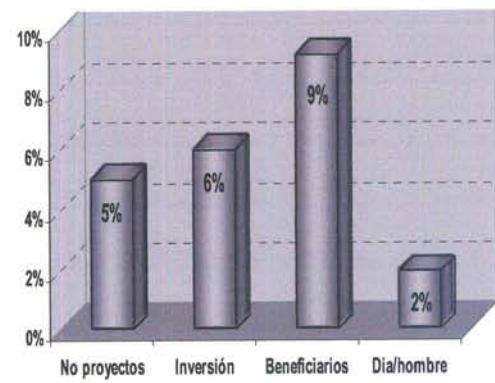
Durante el período aquí estudiado se identificaron en los 20 municipios algunos proyectos orientados a la modernización municipal, en dos sentidos, uno al equipamiento interno de las Municipalidades (25 proyectos) y otro a la remodelación del edificio edilicio (16 proyectos). Se trata de un total de 41 proyectos en los que se invirtieron \$ 289,813.00

#### SERVICIOS MUNICIPALES



Fuente: Encuestas de la investigación

#### MODERNIZACION DE LA GESTION MUNICIPAL



Fuente: Encuestas de la investigación

Al observar de manera más atenta los proyectos se encuentra que mientras los municipios mas grandes y urbanos dedican el 7% del FODES a modernizarse, los municipios medianos dedican el 3% y los más pequeños solo el 1%.

Esto se debe posiblemente a que cuanto mayor es el municipio, mas son los servicios que presta y mas compleja resulta su administración. También se puede interpretar que los municipios pequeños y rurales, reciben una mayor presión social para invertir en proyectos orientados a satisfacer las necesidades básicas de su población, debido a lo cual sacrifican la modernización institucional de la municipalidad.

La mayor parte de los proyectos de este tipo comprenden la adquisición de equipo de oficina como máquinas computadoras, impresoras, fotocopiadoras, escritorios, sillas y aun máquinas de escribir; pero en general, predomina el equipo moderno, señal de que las Municipalidades continúan renovándose. Así mismo, la remodelación o ampliación de la alcaldía municipal, en algunos casos por estragos de los terremotos del 2001, ha facilitado mejores condiciones para el funcionamiento interno y la atención a los usuarios.

#### 6.6 Acueductos y alcantarillados

- Los proyectos de Acueductos y Alcantarillados son una importante contribución del FODES a la calidad de vida de la población y a la sostenibilidad ambiental.**

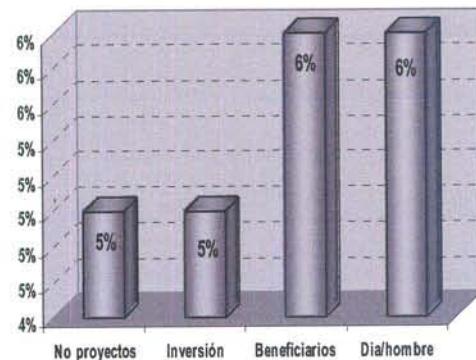
Durante el año 2001 se ejecutó en este sector un total de 24 proyectos (5% del total) que conllevaron a la instalación de 20.9 kilómetros de tuberías en los 20 municipios estudiados. Para esto se invirtieron \$ 246,843 que representa al 5% de la inversión FODES en los municipios de la muestra y la generación de 8.865 días hombre de trabajo.

Al analizar la inversión en este rubro por tipo de municipio, se encuentra que es proporcionalmente mayor que el promedio en los municipios grandes (11%) y los medianos (18%) que en los pequeños (3%). Esto se debe a que la inversión en servicios de agua y alcantarillado se presenta como una demanda urgente en los municipios en los que están creciendo aceleradamente las lotificaciones suburbanas, en las que por lo general se carece de estos servicios.

En este rubro se registran proyectos nuevos y proyectos de ampliación del servicio, estableciéndose una relación de 7 a 1 a favor de los nuevos, tendencia contraria a la que se evidenció en la inversión en vías de acceso.

**Las municipalidades más grandes y urbanas dedican un mayor porcentaje del FODES a modernizarse, que las municipalidades medianas y pequeñas. Esto se debe posiblemente a que cuanto mayor es el municipio, más son los servicios que presta la alcaldía y más compleja resulta su administración. También se puede interpretar que los municipios pequeños y rurales, reciben una mayor presión social para invertir en proyectos orientados a satisfacer las necesidades básicas de su población**

#### ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS



Fuente: Encuestas de la investigación

Vale señalar que las carencias de abastecimiento de agua y de servicios de saneamiento son dos vectores relevantes de morbilidad y mortalidad en el país, que además afectan negativamente a los reducidos mantos acuíferos.

#### 6.7. Recreación y Deportes

**Los proyectos en recreación y deportes tienen impactos positivos tanto para la calidad de vida de las personas como para la prevención social de la violencia, que afecta considerablemente al país.**

La ejecución de proyectos de carácter recreativo y deportivo, asumió durante el año 2001, una cantidad de 26 proyectos que significan el 5% del total ejecutado por los 20 Municipios de la muestra. Representan también el 4% de la inversión, el 6% de beneficiarios y el 4% en la generación de empleo.

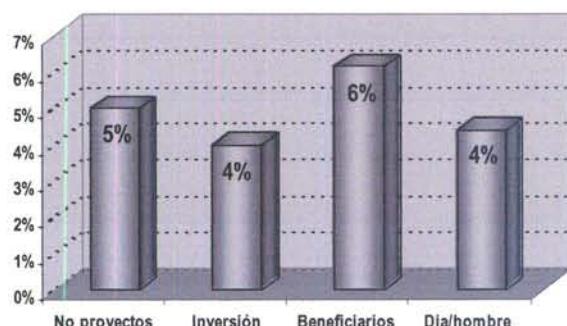
Los proyectos de recreación y deportes resultan en promedio más baratos (\$ 8,651.82 cada uno), que el promedio general de los proyectos FODES (\$10,207.57), pero que comprende impactos positivos para la convivencia social y para la prevención social de la violencia, ya que se ha demostrado la relación de vínculos entre las oportunidades de recreación y los disminución de los niveles de violencia en cada sociedad.

No obstante, cabe mencionar que lamentablemente, la mayor cantidad de inversiones de este tipo se realiza para satisfacer las demandas masculinas.

Se trata, en efecto, de una categoría que resume la ejecución de proyectos para la práctica de un deporte particular, así como modalidades de proyectos que implican la combinación de algunos deportes colectivos, esto es, una utilización racional de espacios que se insumen en el concepto de "complejos deportivos".

Desde luego, no todos los proyectos ejecutados durante el año 2001 fueron de este tipo, pero se quiere indicar que representan un tipo de iniciativa, de proyecto en suma, que comienza a generalizarse y, con ello se animan efectos sociales positivos para los niños y jóvenes en los municipios.

#### RECREACION Y DEPORTES



Fuente: Encuestas de la investigación

**Los proyectos de recreación y deportes resultan en promedio más baratos que el promedio general de los proyectos FODES, pero que comprenden impactos positivos para la convivencia social y para la prevención social de la violencia.**

**FODES, pero que comprenden impactos positivos para la convivencia social y para la prevención social de la violencia.**

**No obstante, cabe mencionar que lamentablemente, la mayor cantidad de inversiones de este tipo se realiza para satisfacer las demandas masculinas.**

## 6.8 Proyectos de vivienda

- *La inversión en proyectos de vivienda es aún incipiente, sin embargo el aporte local puede contribuir a enfrentar el déficit habitacional del país, con una perspectiva mas ajustada a las condiciones locales.*

En este campo la encuesta levantada en los 20 municipios identificó dos proyectos de vivienda, en el municipio de Tecoluca, los cuales han beneficiando un total de 494 familias, con una inversión de 99.823.11 dólares. Esta cantidad de proyectos, se refiere en particular a la compra de terrenos para futuros asentamientos habitacionales que generalmente son financiados por organizaciones internacionales cuyas normas no les permite la adquisición de suelo.

No se han incluido aquí, los proyectos relacionados con el retiro de escombros, así como los proyectos de canalización de materiales para construcción de viviendas temporales, que los gobiernos locales implementaron con motivo de la situación extraordinaria creada por los terremotos de enero y febrero de 2001.

En términos globales, este tipo de proyectos solo ha concentrado el 2% de la inversión FODES en lo 20 municipios estudiados y no muestra un impacto relevante en la cantidad de beneficiarios ni en la generación de empleo. Sin embargo, su impacto es considerable si se considera que ha habilitado la movilización de recursos externos al municipio.

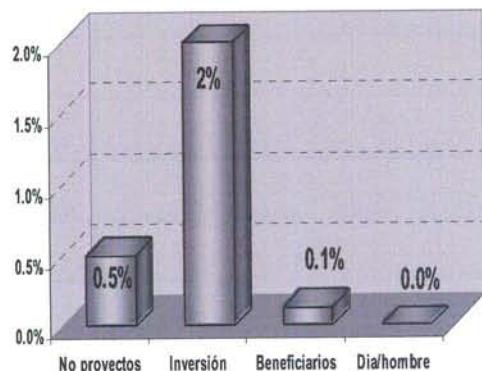
Cabe mencionar que aunque en El Salvador no es la norma, en los países mas desarrollados las municipalidades juegan un importante papel en el manejo de la cuestión habitacional.

## 6.9 Los proyectos en salud

- *Los fondos FODES representan un soporte importante para el impulso de programas en salud preventiva que las Unidades de Salud coordinan a nivel local.*

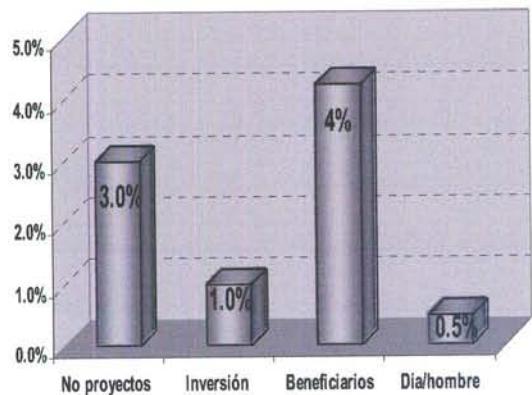
Durante el año 2001 la ejecución de proyectos por la vía de los fondos FODES en el sector de la Salud, alcanzó una realización relativamente baja en relación con la de otros sectores, representando únicamente el 3% de la ejecución total, el 1% de la inversión; y un 4% de beneficiarios.

PROYECTOS DE VIVIENDA



Fuente: Encuestas de la investigación

PROYECTOS DE SALUD



Fuente: Encuestas de la investigación

Sin embargo, es de señalar que lo invertido abonó a la realización de programas en salud preventiva con el pago de promotores, apoyo a programas y campañas sanitarias y pago de capacitaciones a personal del MSPAS. En términos de infraestructura únicamente se registran dos proyectos relacionados con el equipamiento de establecimiento de salud y contrapartida para la construcción de una clínica.

## VII. LA GESTION DE PROYECTOS FODES

En esta parte se ofrecen algunas características que son diferenciadas, respecto de las modalidades de ejecución en otras instancias del Gobierno Central.

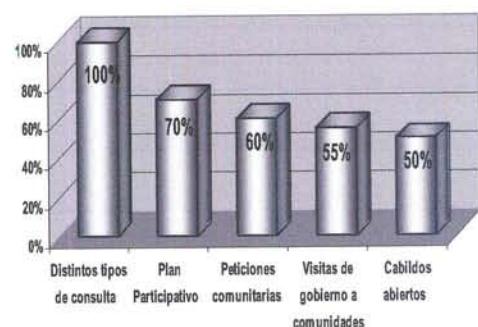
### 7.1 Participación y gobernabilidad democrática.

- *La mayor parte de las municipalidades están implementando actualmente distintos métodos participativos para decidir los proyectos que se financian con el FODES.*

Una característica importante del FODES es la manera como se decide de su ejecución. En los últimos años, las municipalidades han presentado una tendencia a democratizar las decisiones en lo que a inversión pública se refiere; diversos mecanismos de participación ciudadana se han creado en casi la totalidad de las mismas para garantizar con mayor o menor incidencia la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. En este sentido se puede afirmar que el FODES representa el único fondo público que esta permitiendo niveles relevantes de participación ciudadana en el país, lo cual no solo contribuye a la eficacia en la asignación de los recursos públicos, sino también un aporte relevante a la gobernabilidad democrática.

Al preguntar a las municipalidades como participa la ciudadanía en la selección de los proyectos FODES, el 100% respondió que el gobierno local implementa métodos participativos. Al indagar más sobre estos, se encuentra que el 60% de los gobiernos locales responde que selecciona los proyectos sobre la base de peticiones de las comunidades, las cuales se realizan principalmente mediante el Cabildo Abierto (50%). También se encuentra que el 55% de los gobiernos municipales declaran que algunos proyectos se deciden en "visitas a las comunidades" en las cuales se escuchan peticiones y se observa directamente la realidad sobre el terreno.

PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES QUE AFIRMAN EMPLEAR MECANISMOS DE CONSULTA CIUDADANA



*En los últimos años, las municipalidades han presentado una tendencia a democratizar las decisiones en lo que a inversión pública se refiere; diversos mecanismos de participación ciudadana se han creado en casi la totalidad de las mismas para garantizar con mayor o menor incidencia la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas*

Cabe señalar que en los métodos empleados, la decisión final sobre la asignación de proyectos queda siempre en manos de los gobiernos locales. Sin embargo, llama atención que la mayor proporción de municipalidades (70%), declaran que los proyectos se priorizan mediante el Plan Participativo de Desarrollo Local, en los cuales municipalidad y representantes ciudadanos/as priorizan en conjunto los proyectos que se implementarán.

Los planes participativos de desarrollo local o de inversión participativa, como también se los conoce, han sido promovidos durante los últimos años por instancias como el FISDL, COMURES y las ONGs. En la actualidad, la mayor parte de las municipalidades cuentan con planes participativos de Desarrollo Local, para períodos que abarcan desde un periodo gubernamental (3 años), hasta Planes Estratégicos de 10 años. Los planes han sido elaborados en todos los casos con asistencia técnica externa, con consultorías financiadas por el FISDL, o por ONGs que en su mayoría han contado con apoyo de la Cooperación Internacional. En algunos casos como en Tecoluca, también se cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial y un plan de estudio y mantenimiento de calles.

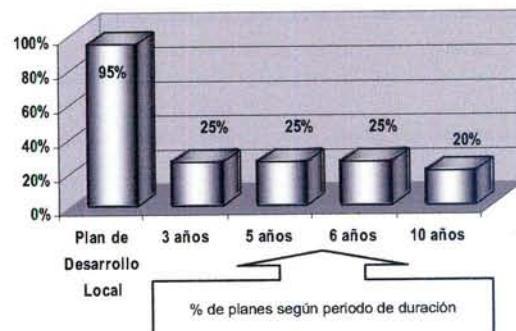
En la elaboración de estos planes han participado representantes de distintas organizaciones ciudadanas y en algunos casos también representantes de organismos del gobierno nacional presentes en el municipio, como la Unidad de Salud, el Distrito Escolar y la Casa de la Cultura. Estos planes cuentan con programas y proyectos priorizados participativamente.

- Las decisiones sobre la inversión local ha dado lugar en muchos municipios a la conformación de mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades locales.*

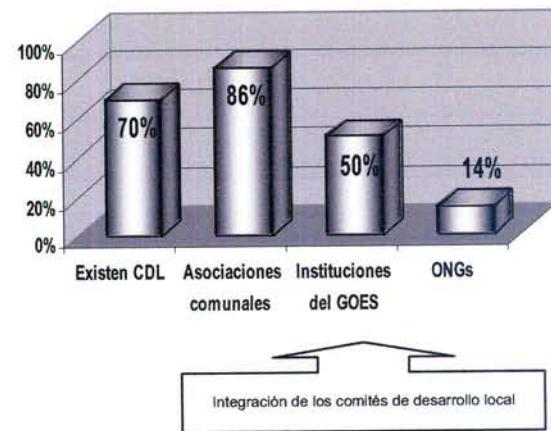
Uno de los mecanismos más comunes entre las municipalidades para ejercer la consulta ciudadana, son los Comités de Desarrollo Local (CDL) o similares. Según los entrevistados, en el 70% de los municipios estudiados, existen organizaciones permanentes de interlocución y coordinación entre distinto tipo de organizaciones que actúan en la localidad y la municipalidad. Estas organizaciones se conocen generalmente como Comité de Desarrollo Local (CDL). La mayor parte de los CDL están conformados por organizaciones comunitarias (86%), pero también hay un número considerable en el que participan instituciones del gobierno nacional (50%) y algunos con ONG (14%). Los CDL están organizados de distinta manera, pero tienen como denominador común el hecho de que responden a la necesidad que plantea el desarrollo local, en lo que se refiere a establecer vínculos de cooperación entre los distintos actores locales.

En lo que respecta a los proyectos que la municipalidad ejecuta, los CDL influyen principalmente en el seguimiento a la ejecución de los proyectos (50%), en un 15% de estas, deciden cada año que proyectos ejecutar de acuerdo a sus necesidades y solamente en un caso este mecanismo de participación tiene ninguna relación con el Gobierno Local. Es de señalar que se encontraron tres casos en los

### MUNICIPALIDADES CON PLANES DE DESARROLLO LOCAL



### MUNICIPALIDADES CON PRESENCIA DE COMITES DE DESARROLLO LOCAL



### MUNICIPALIDADES CON PARTICIPACION DE LOS CDL EN LA REALIZACION DE PROYECTOS



cuales el CDL tiene ingerencia en las decisiones sobre el uso del presupuesto municipal asignado para proyectos.

## 7.2. Los mecanismos técnicos de preparación y supervisión de proyectos

- *Los recursos FODES se emplean en una gran cantidad de micro-proyectos, lo cual representa ventajas sobre los macro-proyectos nacionales en lo que se refiere a su capacidad de adecuarse a las particularidades y necesidades de cada sociedad local. Sin embargo, presenta también mayores dificultades de gestión.*

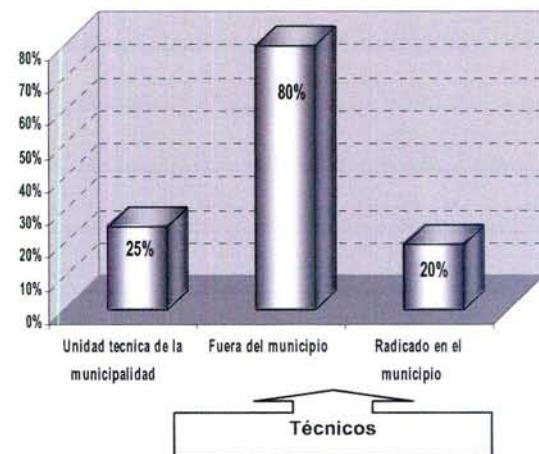
Un aspecto muy importante del FODES es el micro-proyecto el cual constituye la estrategia básica de intervención social, con características de flexibilidad y adaptación a determinadas situaciones de los municipios. En promedio, los proyectos FODES tienen un costo de \$10,207.00, lo cual resulta poco significativo si se los compara con los macro-proyectos que generalmente implementa el gobierno nacional, pero tienen su fortaleza en la capacidad de adecuarse a las particularidades y necesidades de cada sociedad local. No obstante, como es sabido, la gestión de muchos proyectos pequeños resulta por lo general más compleja y costosa que la de pocos y grandes proyectos.

En lo que respecta a los mecanismos técnicos de gestión, en los primeros años de implementación del 6% del FODES, las carpetas técnicas de los proyectos eran fundamentalmente elaboradas por consultoría de personas o empresas externas al Municipio. Esto ha venido cambiando. En la actualidad algunos municipios cuentan con unidades técnicas de la propia Municipalidad y en otros se contratan técnicos radicados en el municipio.

Las entrevistas realizadas muestran que en casi la mitad de los municipios estudiados, principalmente los pequeños y rurales, se realizan prácticas combinadas para la elaboración de carpetas, ya que en una cuarta parte estas son elaboradas por unidades de la municipalidad y en una quinta parte se realizan por técnicos radicados en localidad. Sin embargo, aún hoy el 80% de las municipalidades afirman que contratan esta capacidad técnica afuera del territorio.

Aquí nos encontramos con una necesidad que de organizarse adecuadamente, podría ser suplida por unidades subordinadas a mancomunidades municipales, abaratando costos e incrementando la calidad de las carpetas técnicas.

## PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES IMPLEMENTANDO MECANISMOS TECNICOS DE SUPERVISION DE PROYECTOS



**Los proyectos FODES tienen un costo promedio de \$10,207.00, lo cual resulta poco significativo si se los compara con los macro-proyectos que generalmente implementa el gobierno nacional, pero tienen su fortaleza en la capacidad de adecuarse a las particularidades y necesidades de cada sociedad local**

- La mayor parte de las municipalidades cuentan con mecanismos de supervisión de proyectos, los cuales son en algunos casos participativos. Sin embargo, en algunas municipalidades se han encontrado serias dificultades administrativas.

En cuanto a las actividades relacionadas con la Supervisión de los proyectos se tiene que en un 65% de las municipalidades, esta tarea la cumplen funcionarios de la Municipalidad, y un 55% se indicó que se contrata a supervisores externos.

Un aspecto importante es el que se refiere a la existencia de Comités de la Comunidad ejerciendo labores de supervisión, hecho que apunta a que detrás de la ejecución también es posible la participación de la gente, de los propios beneficiarios, con lo que se abren potenciales condiciones para la transparencia de la gestión de los gobiernos locales.

Al preguntar a los entrevistados sobre el cumplimiento de los plazos planteados por los proyectos, se encuentra que el 85% responde afirmativamente y el 100% señala que cuando no se hace, se aplican multas. Estas repuestas parecen contradictorias con el hecho de que una proporción considerablemente alta de municipalidades no fueron capaces de acceder a los recursos del FODES que anteriormente se canalizaban a través del FISDL.

- Junto a los avances mencionados, se encontraron también un conjunto de dificultades que deben de ser superadas para incrementar la calidad en la gestión del FODES.

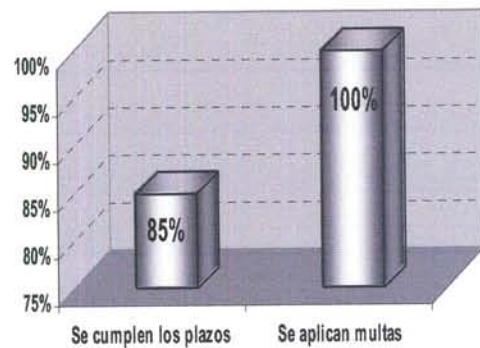
Las dificultades comunes recogidas por la vía del cuestionario a los encargados de proyectos, generalmente personal de la UACI, dan cuenta de los problemas más frecuentes que presenta la ejecución de los proyectos. Algunas de ellas se vinculan a la deficiente supervisión de las obras en algunos municipios pequeños. Asimismo, a problemas de robo de materiales por la amenaza de la delincuencia común. Otro problema que se encontró, fue la falta de información en las carpetas; no de información técnica propia de la obra sino datos sociales relacionados con la elegibilidad y proyección social de la infraestructura.

Algunas veces el interés municipal parece estar más centrado en conseguir un producto visible dentro del periodo de gobierno local y no tanto en el impacto que el mismo provocaría en los grupos de interés final o en el análisis de su sostenibilidad en el tiempo.

#### PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES CON RESPECTO A PERSONAL DE SUPERVISION CONTRATADO



#### DECLARACION DE MUNICIPIALIDADES SOBRE CUMPLIMIENTO DE PLAZOS



Además, parece necesario lograr una mejor articulación entre los aspectos técnicos de los proyectos y el aprovechamiento de mecanismos participativos que podrían producir una mejor información de parte de los beneficiarios.

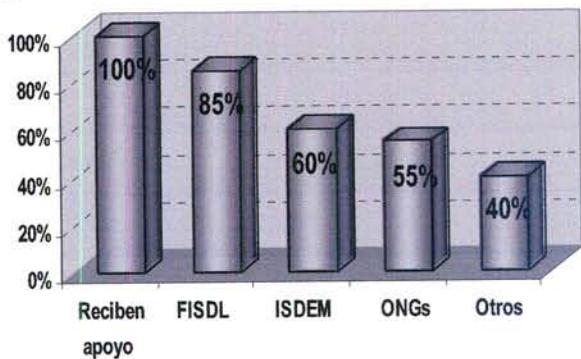
Por último, cabe señalar que algunas municipalidades seleccionadas de manera preliminar para este estudio no fueron capaces de proporcionar la información necesaria. Mientras que en otras, se encontró cierto desorden administrativo, lo cual dificultó la construcción de información manejable.

- **La mayor parte de las municipalidades declaran que han recibido diversos apoyos externos para mejorar sus capacidades de gestión de proyectos. Entre las instituciones de apoyo, se destacan el FISDL, ISDEM y las ONG.**

La presencia de deficiencias técnicas y administrativas en las municipalidades está siendo enfrentada con el apoyo de algunas organizaciones nacionales. Al preguntársele a las municipalidades si recibían apoyo técnico de organizaciones externas al municipio, el 85% respondieron que recibían apoyo del FISDL, el 60% de ISDEM y el 55% de distintas ONG. Las áreas en que se reside el apoyo técnico son principalmente la planificación, la asistencia técnica y la capacitación.

**Las municipalidades requieren una mejor articulación entre los aspectos técnicos de los proyectos y el aprovechamiento de mecanismos participativos que podrían producir una mejor información de parte de los beneficiarios.**

MUNICIPALIDADES QUE RECIBEN APOYOS EXTERNOS



## VIII. EL IMPACTO ECONOMICO DEL FODES

### 8.1 La generación de mano de obra

- La información obtenida permite afirmar que el FODES está produciendo aproximadamente 10,633 plazas de trabajo permanente distribuidas en todos los municipios del país. Lo cual indica que se trata de una corriente de recursos que impacta positivamente en la generación y distribución territorial del empleo.

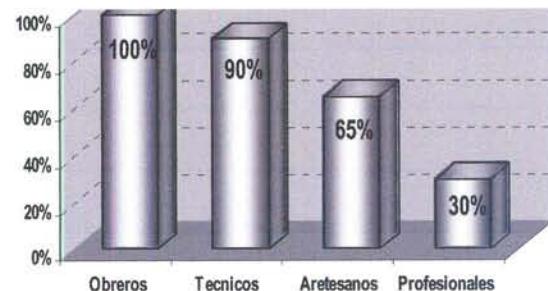
El análisis de la información sobre la generación de empleo directo en algunos de los proyectos de infraestructura implementados con los recursos del FODES, permiten definir que estos han generado por lo menos 139,106 puestos de trabajo diario, lo que significa 546 puestos permanentes de trabajo al año, en los 20 municipios considerados en esta investigación. Dado que los recursos de estos 20 municipios constituyen el 9% de los recursos distribuidos por el FODES entre las municipalidades, si se expanden los datos se tiene que los proyectos de infraestructura han generado por lo menos 1,545,622 días de trabajo, o lo que es lo mismo, 6,061 puestos permanentes de trabajo anuales.

Cabe mencionar que esta estimación es sumamente conservadora, ya que la generación de empleo directo por los proyectos de electrificación ha sido subestimada debido a que estos proyectos se han realizado mediante subcontrataciones que no registran los puestos de trabajo generados, por otro lado tampoco se cuenta con registros de puestos de trabajo en los proyectos de emergencia por los terremotos, los de vivienda, medio ambiente y fortalecimiento comunitario. Por último, no existen datos sobre los puestos de trabajo directos que se han financiado con el 20% del FODES que es asignado para el fortalecimiento administrativo de las municipalidades.

En todo caso, es posible estimar que las cifras obtenidas solo representan el 57% de los puestos de empleo directo que esta produciendo el FODES, los cuales posiblemente ascienden con las actuales capacidades de ejecución de proyectos a unas 10,633 plazas laborales anuales, cifra que se podría ampliar hasta 13,000 plazas anuales, si las municipalidades fuesen capaces de ejecutar el 100% de los fondos transferidos anualmente.

Al mismo tiempo, cuando se preguntó a las municipalidades sobre la residencia del personal que contratan para la ejecución de proyectos FODES, se tiene que el 95% respondió que este proviene principal-

PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES QUE CONTRATAN PERSONAL PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS



*Es posible estimar que las cifras obtenidas sobre el empleo generado por el FODES solo representan el 57% de los puestos de empleo directo que se están produciendo, los cuales posiblemente ascienden con las actuales capacidades de ejecución de proyectos a unas 10,633 plazas laborales anuales. Cifra que se podría ampliar hasta 13,000 plazas anuales, si las municipalidades fuesen capaces de ejecutar el 100% de los fondos transferidos anualmente.*

mente del municipio. Claro que este porcentaje varía según el puesto de trabajo en cuestión. Cuando se trata de obreros el 100% de las municipalidades declara que son contratados entre los habitantes del municipio, pero cuando se pregunta por otros puestos más especializados el porcentaje disminuye al 90% en el caso de los técnicos, el 65% en el caso de los artesanos y solo 30% en el caso de los profesionales. Esto se debe, lógicamente, a que el personal con mayores niveles de calificación se encuentra concentrado en las grandes ciudades. Sin embargo, todo parece indicar que el FODES constituye una corriente de recursos que impacta positivamente en la generación y distribución territorial del empleo, así como a la lucha contra la pobreza.

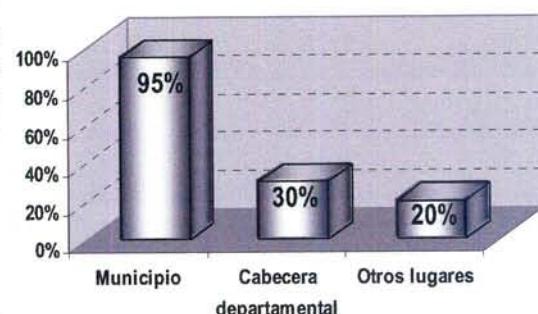
## 8.2. Compra de materiales para las obras

- La mayor parte de las municipalidades adquieren los insumos para la ejecución de proyectos en el municipio, en los municipios aledaños o en la cabecera departamental. Esto significa que tiene un impacto económico positivo en la distribución territorial del movimiento comercial y que en perspectiva puede también contribuir a estimular la producción de algunos insumos en distintos puntos del interior del país.*

Para conocer algo más sobre el impacto económico territorial que tiene el FODES se preguntó a las municipalidades donde compran los materiales que emplean en los proyectos de infraestructura. Las respuestas fueron combinadas, vale decir que el material es adquirido en distintos lugares, según de lo que se trate. Sin embargo, se obtuvo que el 70% compra materiales en la cabecera departamental del municipio, un 60% compra en el propio municipio, un 45% en municipios vecinos y un 25% en otros lugares como en San Salvador, San Miguel o Santa Ana. Estas respuestas hacen referencia a los proyectos ejecutados "por administración". En el caso de los ejecutores subcontratados la tendencia es la misma, excepto en el caso de proyectos de electrificación en los materiales se compran en la capital del país por requerimientos técnicos.

Como sea, las respuestas obtenidas evidencian que el FODES tiene un efecto positivo en lo que se refiere a distribuir territorialmente el movimiento comercial, el cual puede con el tiempo estimular también la producción de algunos insumos en distintos puntos del interior del país.

## MUNICIPALIDADES SEGUN LUGAR DE COMPRA DEL MATERIAL DE PROYECTOS FODES



*La información obtenida sobre las compras de insumos para los proyectos FODES, evidencia que este tiene un efecto positivo en lo que se refiere a distribuir territorialmente el movimiento comercial.*

*Estos puede con el tiempo estimular también la producción de algunos insumos en distintos puntos del interior del país, estimulando la desconcentración productiva y el desarrollo económico local.*

## IX. CONCLUSIONES

A continuación, a partir de los datos recogidos en el cuestionario de información general sobre la ejecución del FODES y de la matriz empleada para indagar sobre el tipo de proyectos que se ejecutan en los municipios, se presentan 19 conclusiones, las cuales incluyen las mencionadas en los objetivos específicos del estudio y otros hallazgos que resultaron de la investigación.

1. Se verificó en el estudio que los fondos FODES se están aplicando en la forma que dispone la ley, es decir, que se orientan prioritariamente hacia la dotación de obras y servicios públicos, así como a animar actividades sociales, económicas, culturales y deportivas de los municipios. Se ha encontrado, sin embargo, que en algunos pocos municipios, recursos menores de los destinados a la ejecución de proyectos del FODES se han empleado para el pago de facturas por el consumo de energía eléctrica por parte de la municipalidad, lo cual no es consecuente con la ley.
2. Al considerar el Presupuesto Nacional se tiene que el FODES alcanzó al 4.2% durante los años 2001 y 2002, lo cual en términos comparativos representó un 30% más que lo gastado por la Presidencia de la República y un 22% menos que lo gastado en el rubro de Defensa.
3. Conforme se ha incrementado en el país la importancia de la gestión local durante los últimos 15 años, las transferencias FODES a las municipalidades se han incrementado del 0.95% de los ingresos corrientes del gobierno nacional en el 1988, a aproximadamente el 6% desde 1998. Sin embargo, estas trasferencias resultan reducidas si se las compara a los promedios internacionales y especialmente a las si se le compara con las trasferencias que se realizan en los países que cuentan con sistemas democráticos más institucionalizados. Lo mismo puede decirse de otros indicadores como la participación de los ingresos municipales en los ingresos públicos (8%) y el porcentaje de los ingresos municipales propios y trasferidos con respecto al PIB (0.33%). Sin embargo, la dependencia del financiamiento municipal con respecto a las trasferencias en el caso de El Salvador es relativamente alta (68%), lo cual es adjudicable a que el esfuerzo de recaudación propia se encuentra des-estimulado en comparación a otros países, debido a que aquí las municipalidades carecen de un impuesto predial, del impuesto a los automotores y de autonomía para fijar las tarifas de sus impuestos
4. Las municipalidades ejecutaron en el 2001 el 77% de los recursos trasferidos por el FODES, lo que resulta algo inferior al 84% de promedio que lograron en promedio las instancias del gobierno nacional, pero igual o superior al FISDL (78%), el Ministerio de Obras Publicas (75%), ANDA (68%) y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (41%).
5. Durante el año 2000, en la muestras de municipios observados, se implementó una cifra de 465 proyectos ejecutados, cifra que subió a 497 proyectos el 2001, ejecución levemente mayor que la del año anterior no obstante que se trató de una ejecución a todas luces atípica porque incluye los problemas de paralización y suspensión en las actividades de muchos municipios debido a la situación de emergencia creada por los terremotos de enero y febrero de 2001.
6. Al expandir la cantidad de proyectos ejecutados en el 2001, se encuentra que se trata de aproximadamente 5,522 proyectos en todo el país, ubicándose dos de cada tres en el área rural de los

municipios. Esto evidencia la ventaja comparativa de las municipalidades, con respecto al gobierno nacional, en lo que se refiere a la capacidad de distribuir de manera territorialmente equitativa la inversión del Estado; ya que este último tendría grandes dificultades operativas para ejecutar un número similar de proyectos territorialmente tan dispersos.

7. Se verificó, un primer impacto social positivo del programa FODES el cual estuvo constituido por un número de proyectos nuevos y de mantenimiento de calles y caminos que significaron el 52% del total de proyectos terminados y en operación, así como el 40% de los recursos invertidos. Muchas de las obras de caminos vecinales son intra y trans-municipales, representando un capital fijo de potencial apoyo a la economía local. El análisis histórico de las obras del FODES indica que las obras viales ocupan desde hace algún tiempo un lugar prioritario en la agenda de ejecución de los municipios; ello ha representado un mayor grado de conexión respecto de otras sub-unidades locales, respecto de la cabecera departamental y con respecto al conjunto del país. En resumen, estas obras de infraestructura implican externalidades sociales positivas. Señales de un capital fijo cuya oferta experimenta una constante demanda, señala a su vez del crecimiento que es posible en los municipios rurales, aun cuando a nivel del sector agropecuario faltan políticas definidas de animación económica.
8. Otras categorías de obras priorizadas por los municipios fueron los proyectos de electrificación que representaron el 8% del total de proyectos y el 18% de la inversión; los proyectos de emergencia por los terremotos, 3% del total de proyectos pero el 7% de la inversión; los proyectos de educación que representaron el 6% de los proyectos y el 6% de la inversión; los servicios municipales, que concertaron el 5% de los proyectos y 6% de la inversión; los de modernización municipal que concentraron el 8% de los proyectos y el 6% de la inversión, los de acueductos y alcantarillados que significaron el 7% de los proyectos y el 5% de la inversión; los de recreación y deportes que significaron el 5% de los proyectos y el 4% de la inversión; y otros menores entre los que se incluyen los de vivienda, medio ambiente, salud y fortalecimiento comunitario.
9. Se constató que el 56 % de los recursos ejecutados del FODES, se han invertido en proyectos relacionados con competencias municipales, mientras que el 11% están relacionados con competencias compartidas entre las municipalidades y el gobierno nacional y el 33% con competencias que corresponden al gobierno nacional. Entre los proyectos relacionados con competencias del gobierno nacional se encuentran los de electrificación, educación, acueductos y alcantarillados, medio ambiente y salud. Entre otros, se encontró que con los recursos FODES también canalizan recursos para pagar personal docente, pago de alquiler de escuelas rurales, suministro de bandas de paz y aportes a torneos deportivos y cívicos. El problema no radica en que la inversión en todos estos proyectos no sea necesaria, sino en que se está ejecutando en competencias que han sido traspasadas de hecho, sin que definan claramente atribuciones entre el sector nacional y local, aspecto deseable de superar en función de la modernización del Estado y, consiguientemente, de su descentralización.
10. Se encontró que la mayor parte de los proyectos ejecutados por el FODES hacen suyas diversas formas de consulta y de planeamiento participativo, modalidad que está cada vez más incorporada a la gestión municipal. Se ejecutan más proyectos nuevos y de reparación de calles y caminos, que cualquier otro "por que es lo que la gente pide". Entre los métodos nuevos de participación

ciudadana se encuentra que el 70% de las municipalidades implementan el Plan Participativo de Desarrollo Local, en los cuales municipalidad y representantes ciudadanos/as priorizan en conjunto los proyectos que se implementarán. Estos planes han sido elaborados en todos los casos con asistencia técnica externa, con consultorías financiadas por el FISDL, o por ONGs que en su mayoría han contado con apoyo de la Cooperación Internacional.

11. Otro mecanismos para ejercer la consulta ciudadana, son los Comités de Desarrollo Local (CDL) o similares. Según los entrevistados, en el 70% de los municipios estudiados, existen organizaciones permanentes de interlocución y coordinación entre distinto tipo de organizaciones que actúan en la localidad y la municipalidad.
12. Cabe señalar que el FODES es la única partida presupuestaria del Estado que ha hecho posible implementar mecanismos de participación ciudadana, lo cual no solo beneficia la distribución equitativa de los recursos públicos y la eficacia de los mismos, sino que también constituye una importante contribución a la gobernabilidad democrática en el país.
13. Como se requirió al estudio, éste verificó varios niveles de participación del sector privado en el proceso de ejecución de proyectos de infraestructura. Buena parte de las carpetas son ejecutadas por personas y pequeñas empresas privadas del nivel local y metropolitano. Las etapas de ejecución propiamente dichas también animan un importante flujo de intercambios comerciales en los municipios mismos, en las microregiones y en las cabeceras departamentales.
14. Todos los proyectos cuentan con carpetas, las cuales en su mayoría son elaboradas por técnicos contratados que radican fuera del municipio, evidenciado con ello los altos niveles de centralización del capital humano que existe en el país. Los plazos para la finalización de las obras se cumplen en un nivel aceptable y los casos de retraso son muy pocos; obviamente la implementación de mecanismos de supervisión tanto internos como externos es un elemento que coadyuva a este fin. Hay conciencia en las municipalidades sobre la necesidad aplicar multas en caso de fallo por parte de los contratistas.
15. Junto a los avances mencionados, se encontraron también un conjunto de dificultades que deben de ser superadas para incrementar la calidad en la gestión del FODES. Entre los problemas más frecuentes se encuentran la deficiente supervisión de las obras en algunos municipios pequeños, el robo de materiales por la amenaza de la delincuencia común, la falta de información en las carpetas relacionada con datos sociales relacionados con la elegibilidad y proyección social de la infraestructura. Por otro lado, en algunos casos el interés municipal parece estar más centrado en conseguir un producto visible dentro del periodo de gobierno local que el impacto que el mismo provocaría en los grupos de interés final o en el análisis de su sostenibilidad en el tiempo. Además, parece necesario lograr una mejor articulación entre los aspectos técnicos de los proyectos y el aprovechamiento de mecanismos participativos que podrían producir una mejor información de parte de los beneficiarios. Por último, cabe señalar que algunas municipalidades seleccionadas de manera preliminar para este estudio no fueron capaces de proporcionar la información necesaria. Mientras que en otras, se encontró cierto desorden administrativo, lo cual dificultó la construcción de información manejable.

16. Pese a lo anterior, también se encontró que la mayor parte de las municipalidades están haciendo esfuerzos para superar sus retrasos técnico-administrativos, para lo cual reciben capacitación y asistencia técnica por parte organizaciones nacionales como el FISDL, ISDEM y algunas ONG'S.
17. Una fortaleza de la ejecución de los fondos FODES la constituye la generación de empleo a escala local, constituyéndose a escala agregado nacional en uno de los más importantes en este campo. El análisis de la información sobre la generación de empleo directo en algunos de los proyectos de infraestructura implementados con los recursos del FODES, permiten definir que estos han generado por lo menos 139,106 puestos de trabajo diario, lo que significa 546 puestos permanentes de trabajo al año, en los 20 municipios considerados en esta investigación. La expansión de estos datos permite inferir que el FODES está produciendo aproximadamente 10,633 plazas de trabajo permanente distribuidas en todos los municipios del país. Esto indica que el FODES constituye una corriente de recursos que impacta positivamente en la generación y distribución territorial del empleo, así como a la lucha contra la pobreza.
18. Se constató también que la mayor parte de las municipalidades adquieren los insumos para la ejecución de proyectos en el municipio, en los municipios aledaños o en la cabecera departamental. Esto significa que tiene un impacto económico positivo en la distribución territorial del movimiento comercial y que en perspectiva puede también contribuir a estimular la producción de algunos insumos en distintos puntos del interior del país.
19. La cobertura de beneficiarios de los proyectos es significativa, comprendiendo en algunos casos a la totalidad de la población del municipio. Al ser los beneficiarios rurales los mayoritarios se refleja que la mayor inversión del FODES se destina a este sector poblacional. Por otra parte las municipalidades crecientemente destinan recursos del FODES a grupos en riesgo de exclusión social, como mujeres, jóvenes y adultos mayores particularizando el impacto de la inversión.

**Anexo**
**TABLA CONSOLIDADA DE USO DEL FODES EN LOS 20 MUNICIPIOS**

| Naturaleza de la inversión     | Tipo        | Inversión          | Proyectos  |            | Beneficiarios |                | Dia/homb<br>trabajado |
|--------------------------------|-------------|--------------------|------------|------------|---------------|----------------|-----------------------|
|                                | Competencia | \$                 | %          | No.        | %             | No.            | %                     |
| Vías de acceso                 | Propia      | \$2,031,722        | 40%        | 266        | 52%           | 229,501        | 60%                   |
| Electrificación                | Ajena       | \$892,814          | 18%        | 42         | 8%            | 34,351         | 9%                    |
| Terremoto                      | Compartida  | \$360,652          | 7%         | 14         | 3%            |                |                       |
| Educación                      | Ajena       | \$312,056          | 6%         | 32         | 6%            | 5,226          | 1%                    |
| Servicios municipales          | Propia      | \$307,466          | 6%         | 26         | 5%            | 35,261         | 9%                    |
| Modernización municipal        | Propia      | \$289,814          | 6%         | 41         | 8%            | 16,173         | 4%                    |
| Acueductos y alcantarillado    | Ajena       | \$246,843          | 5%         | 24         | 5%            | 22,730         | 6%                    |
| Recreación, deportes y cultura | Compartida  | \$224,947          | 4%         | 26         | 5%            | 23,655         | 6%                    |
| Pago de EE                     | Propia      | \$175,882          | 3%         | 10         | 2%            |                |                       |
| Vivienda                       | Ajena       | \$99,823           | 2%         | 2          | 0%            | 494            | 0%                    |
| Medio ambiente                 | Ajena       | \$50,529           | 1%         | 4          | 1%            | 0              | 0                     |
| Salud                          | Ajena       | \$47,615           | 1%         | 16         | 3%            | 16,361         | 4%                    |
| Fortalecimiento comunitario    | Propia      | \$33,002           | 1%         | 10         | 2%            |                |                       |
| <b>TOTAL GENERAL</b>           |             | <b>\$5,073,163</b> | <b>33%</b> | <b>513</b> | <b>100%</b>   | <b>383,752</b> | <b>100%</b>           |

Fuente: construcción propia con base en datos de la investigación.